



Politique économique : quel bilan pour Angela Merkel ?

Henrik Uterwedde

DANS **ALLEMAGNE D'AUJOURD'HUI 2021/4 N° 238**, PAGES 10 À 22

ÉDITIONS **ASSOCIATION POUR LA CONNAISSANCE DE L'ALLEMAGNE D'AUJOURD'HUI**

ISSN 0002-5712

ISBN 9782757432747

DOI 10.3917/all.238.0010

Date de mise en ligne : 23/12/2021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-allemande-d-aujourd-hui-2021-4-page-10?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Association pour la connaissance de l'Allemagne d'aujourd'hui.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.



Politique économique : quel bilan pour Angela Merkel ?

Dresser un bilan économique de l'ère Merkel n'est pas une tâche aisée. Il faudra surtout éviter de trop personnaliser ce bilan. Rappelons que malgré la position éminente du poste de chancelière, tout gouvernement allemand agit dans le cadre de ce que les comparatistes appellent une « démocratie de négociation », opposée au type de « démocratie majoritaire » représenté par la France. Le pouvoir politique est dispersé, réparti sur plusieurs épaules à plusieurs titres : Dans le fédéralisme coopératif, le gouvernement fédéral peut rarement agir sans l'accord majoritaire des 16 Länder, via le Bundesrat, la haute chambre parlementaire. Ensuite, la règle proportionnelle aux élections empêche largement la formation de majorités absolues. Pour former une coalition, il faut des négociations à armes égales entre les partis politiques dans lesquelles le partenaire minoritaire a souvent un pouvoir fort de négociation. Enfin, la politique économique, budgétaire et monétaire est fortement influencée par les réglementations et les décisions des instances européennes (Union européenne ; Union économique et monétaire). Le leadership de la chancelière s'exprime donc dans la recherche – plus ou moins réussie – d'alliances, de partenariats, de compromis ou de consensus : la chancelière doit jouer collectif si elle veut réussir, quitte à accepter d'infléchir sa position pour arriver à une décision politique.

Tout cela a joué dans la politique économique des quatre mandats d'Angela Merkel. Pendant douze années sur 16, la chancelière a gouverné dans le cadre d'une coalition avec le parti social-démocrate, son grand rival de centre-gauche. La quête de compromis avec le SPD avec sa doctrine économique bien différente a fortement marqué le contenu de sa politique économique.

Le bilan économique de l'ère Merkel est donc un bilan partagé, notamment avec les sociaux-démocrates, qui ont réussi à peser de manière souvent décisive dans les choix de la politique économique et sociale, à travers de leurs ministres des Finances Peer Steinbrück (2005-2009) et Olaf Scholz (2018-2021) ou leurs ministres du Travail (O. Scholz 2007-2009 ; Andrea Nahles 2013-2017, Hubertus Heil 2018-2021). Par ailleurs, cette influence du SPD, qu'Angela Merkel a acceptée sans trop d'états d'âme, n'a cessé de nourrir des reproches venant du camp conservateur et néolibéral

* Politologue, chercheur associé au Deutsch-Französisches Institut (dfi) à Ludwigsburg. Dernière publication : *Die deutsch-französischen Beziehungen. Eine Einführung* (éd. Barbara Budrich, 2019).

de son propre parti, accusant la chancelière de manquer de principes, de lâcher trop facilement des positions chrétiennes-démocrates, voire même de vider la doctrine du parti de son contenu et de « social-démocratiser » la CDU. Pendant toute la période, rares ont été les ministres issus de la CDU/CSU capables de maintenir et d'imposer une vision proprement chrétienne-démocrate de la politique économique, monétaire et sociale, avec l'exception notable de Wolfgang Schäuble, ministre des Finances de 2009 à 2017.

Y a-t-il une doctrine Merkel de l'économie ?

Ceci nous amène à poser une question de fond, à savoir si l'on peut parler d'une doctrine économique d'Angela Merkel. Une telle doctrine existe mais elle a évolué dans le temps, et elle a toujours été marquée par une bonne dose de pragmatisme. Parmi les facteurs qui ont façonné ses positions, il y a certainement le système communiste de la RDA et son économie étatique planifiée dans lequel elle a grandi, mais aussi la culture protestante de sa famille. Cette culture est bien présente dans son approche budgétaire imprégnée par le souci de la stabilité des finances publiques et le rejet d'un endettement démesuré, ainsi que dans sa vision de la crise financière mondiale puis européenne à partir de 2008. Pour Angela Merkel, « à la longue, on ne peut pas vivre au-dessus de ses moyens. C'est bien là le cœur de la crise. »¹ Cela dit, tout esprit systématique ou idéologique lui a été toujours étranger. Son goût pour l'action pragmatique proche du terrain a été trop fort, ainsi que la nécessité de trouver des compromis afin de faciliter des solutions politiques tout au long de son mandat de chancelière, dans la cadre multi-acteurs du système politique allemand.

Un exemple évocateur de sa manière de penser et d'agir est son attitude envers le programme économique et social décidé lors des assises de la CDU à Leipzig, en 2003. Quelques mois après l'annonce des réformes sociales du gouvernement Schröder (Agenda 2010), le souci de dépasser le zèle réformiste du chancelier social-démocrate a favorisé une surenchère néolibérale au sein de la CDU. Angela Merkel, alors présidente du parti, installe un groupe de travail dirigé par Roman Herzog, qui se prononça pour un programme très libéral : avant tout, une réforme fiscale pour baisser les impôts et simplifier profondément le système, ainsi qu'une contribution unique par personne à l'assurance-maladie, sans tenir compte du revenu des personnes.

Aux assises de Leipzig, Angela Merkel fait voter ce programme radical, qui devient deux ans plus tard la plate-forme de sa campagne électorale de 2005. On peut penser que son passé vécu de la RDA a pu pousser Angela Merkel à cette approche économique résolument libérale. Dans un discours prononcé le 3 octobre 2003, Angela Merkel justifie ce programme avec ces mots comparant la situation économique actuelle avec le déclin final de la RDA : « À la vérité, nous vivons sur notre substance. Tous ceux qui ont vécu dans l'ancienne RDA ont développé un sens aigu pour cette vérité amère. »² Sa conviction de la supériorité de l'économie de marché sur la planification étatique en est le résultat, comme le concept proche du protestantisme que la base du bien-être et la protection sociale sont le travail et l'effort individuel, et que le maintien de la société du welfare nécessite des adaptations pour rester compétitif dans la concurrence mondiale³.

1. Ralph Bollmann, *Angela Merkel. Die Kanzlerin und ihre Zeit. Biographie*, Munich, C.H. Beck, 2021, p. 340.

2. *Op. cit.*, p. 242.

3. *Op. cit.*, p. 246-247.

Si ce positionnement assez radical d'Angela Merkel à la veille des législatives de 2005, en rupture avec la tradition social-conservative et chrétienne-sociale de la CDU, a pu être moqué comme signe d'un « libéralisme Ossi [*i.e.* est-allemand] » adorant tout ce qui est le contraire du communisme, y compris le capitalisme débridé, la suite révélera que la future chancelière n'entend pas rester prisonnière d'un programme qui a failli lui barrer la route vers le pouvoir. Car la campagne électorale de 2005 démontre que cette approche de rupture néo-libérale surestime la volonté de changement de la société et heurte un certain nombre d'électeurs, y compris dans les rangs chrétiens-démocrates. Alors qu'Angela Merkel semblait assurée d'une victoire facile et nette, elle a failli échouer à la fin, ne devant au SPD de Schröder que d'un point.

Angela Merkel n'a pas oublié cette leçon, prenant acte du fait qu'il n'y a pas de majorité néolibérale dans la société allemande. Désormais, ce sont le pragmatisme et la prudence qui vont primer sur l'esprit idéologique. Contrainte à former une grande coalition avec le SPD, elle abandonne, sans trop d'états d'âme semble-t-il, la plupart des positions néolibérales pour revenir à une position plus équilibrée entre liberté des marchés et réglementations, efficacité économique et cohésion sociale. Désormais, la politique de la chancelière s'inspire certes de certains principes fondateurs mais deviendra pragmatique, répondant aux circonstances économiques et politiques et à la nécessité de négocier des compromis, que ce soit au niveau allemand ou à l'échelle européenne. Cela dit, il y a quand même certaines constantes dans la pensée économique d'Angela Merkel. La première, fondamentale, est son attachement au modèle de l'économie sociale de marché (*Soziale Marktwirtschaft*), vue comme une sorte de troisième voie entre un capitalisme débridé et une économie étatisée : « Les principes de l'économie sociale de marché sont très simples, mais aussi très univoques. L'État est le garant de l'ordre économique et social. Il a une fonction claire. La concurrence est nécessaire, mais elle a besoin de doigté et de responsabilité sociale. »⁴ Ce référentiel de *Soziale Marktwirtschaft*, toujours très populaire en Allemagne même si (ou parce que) ses contours sont discutés en permanence entre les partis politiques⁵, sera pour Angela Merkel un fondement à la fois solide et souple lui permettant de mener une politique économique et sociale pragmatique avec tous les compromis qu'elle devra passer avec ses partenaires de coalition comme avec les pays européens.

La deuxième constante reste son approche budgétaire prudente, qui vise à établir des règles de conduite évitant, ou limitant, des déficits courants excessifs tant en Allemagne que dans la zone euro. En Allemagne, la chancelière a réussi à rallier la plupart des forces politiques pour établir des règles d'or (*Schuldenbremse*) qui limitent la capacité d'endettement du Bund et des Länder. Néanmoins, face à la crise inédite et exceptionnelle suite à la pandémie du Covid-19, cette orthodoxie en matière de finances publiques cède le pas à une politique démultipliant les interventions massives sur base d'endettement afin d'enrayer la crise économique. Est-ce une simple parenthèse ou le début d'une nouvelle doctrine, plus dépensière pour rattraper les faiblesses énormes d'investissements publiques (crèches, écoles et universités ; recherche et innovation ; infrastructures de transport ; tournant énergétique ; numérique ; etc.) ? La

4. Discours de la chancelière fédérale Angela Merkel lors de la rencontre annuelle du World Economic Forum, Davos, 25 janvier 2012. (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/rede-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-beim-jahrestreffen-2012-des-world-economic-forums-784254>).

5. Cf. Henrik Uterwedde, « L'économie sociale de marché : la jeunesse d'un référentiel », *Regards sur l'économie allemande*, n° 91, mai 2009, p. 23-30.

chancelière soutient qu'il faudra revenir aux règles limitant le recours à l'endettement mais le débat est en cours et ne sera tranché qu'après les élections. Quant à l'Europe, après avoir défendu sans cesse des règles communes pour enrayer l'endettement des pays de la zone euro et après s'être opposée à toute forme d'endettement commun européen, Angela Merkel a consenti à un vaste programme européen de redressement afin d'éviter l'effondrement des économies des pays-membres, financé par des emprunts spéciaux de l'Union européenne. Selon la chancelière, il s'agit encore d'une simple mise en parenthèse des règles budgétaires existantes à cause de la crise du Covid-19, alors que certains partenaires européens voudraient en profiter pour modifier ces règles dans un sens plus favorable à des emprunts « investifs ».

La politique économique : quatre législatures mouvementées

Afin de mieux évaluer les 16 ans de politique économique sous l'égide d'Angela Merkel, il convient de resituer cette politique dans son contexte historique. Quand Angela Merkel forme son premier gouvernement de grande coalition avec le Parti social-démocrate (SPD), en octobre 2005, le pays sort à peine d'une longue période de langueur qui a commencé dans les années 1990, faute d'avoir su s'adapter et réaliser les réformes structurelles nécessaires : croissance maigre, un chômage de masse persistant, une compétitivité déclinante⁶. Helmut Kohl en fin de mandat mais aussi Gerhard Schröder depuis 1998 avaient largement échoué à faire bouger une économie et une société qui semblaient figées et hostiles à tout changement. À peine réélu, le dos au mur face à une crise de stagnation économique, le chancelier Schröder décide en mars 2003 une série de réformes baptisée Agenda 2010. Ces réformes ont provoqué des controverses âpres jusqu'au sein de la social-démocratie mais elles semblent avoir débloqué la machine économique. Dès 2005, la croissance repart, la dynamique économique va se renforcer et le chômage se mettra à baisser graduellement. Au moment où elle accède au pouvoir, Angela Merkel peut profiter de cette situation favorable, qu'elle réussit également à faire durer par sa politique.

Merkel I (2005-2009) : recentrage et gestion de crise

Faute d'alternatives politiques, le premier gouvernement Merkel est une grande coalition. La CDU/CSU, prenant acte de ce qu'il n'y a pas de majorité politique pour des réformes néolibérales poussées, s'éloigne de son programme radical de 2003 et cherche à recentrer sa politique, tout en se plaçant dans une continuité des réformes Schröder (auxquels la chancelière rend publiquement hommage). Le SPD, presque à égalité avec la CDU/CSU, a sauvé les meubles par un bon score inespéré mais reste profondément déchiré sur les réformes Schröder. Le parti obtient deux postes clé pour la politique économique et sociale (Peer Steinbrück aux finances, Franz Müntefering pour le travail et le social), alors que le ministre de l'économie Michael Glos (CSU) est plus effacé, aussi parce que ce ministère est moins important. C'est cette constellation qui va marquer le travail de ce gouvernement. Sa politique cherche d'abord à soutenir la croissance timide qui commence à se manifester par un programme « d'impulsion économique » dès 2006⁷. La consolidation des finances publiques passe par une

6. Cf. Henrik Uterwedde, « L'économie allemande : comment sortir de la langueur ? », in Adelheid Hege *et al.*, *Regards sur l'Allemagne unifiée*, La Documentation française, Paris, 2006, p. 9-46.

7. Pour un bilan exhaustif de cette législature, cf. Reimut Zohlhörer, « Koalition der neuen Möglichkeiten oder Interregnum auf dem Weg zu passenden Mehrheiten ? Eine Bilanz der Politik der Großen Koalition unter Angela Merkel, 2005-2009 », *GWV – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, n° 2/2009, p. 201-203.

augmentation des recettes : notamment une augmentation de la TVA de trois points (de 16 % à 19 %), remise à 2007 pour ne pas tuer la reprise et compensée par des baisses de charges sociales (notamment la contribution à l'assurance-chômage) que la coalition réussira à limiter à moins de 40 % des salaires bruts.

Certes, il y a encore des réformes s'inspirant de l'Agenda 2010 : Dans le cadre d'une réforme du fédéralisme, des règles d'or vont limiter l'endettement nouveau du Bund à 0,35 % du PIB à partir de 2016, tandis que les Länder n'auront plus de droit à l'endettement à partir de 2020. D'autres réformes importantes concernent la fiscalité des entreprises (une baisse notable des taux de 25 % à 15 %, et de la charge fiscale totale des firmes de 40 % à 30 %, pour les rendre plus compétitives), ainsi que le prolongement de la vie professionnelle, qui passera graduellement de 65 ans à 67 ans en 2028. C'est le ministre Müntefering (SPD) qui forcera l'adoption de cette réforme sans trop se soucier des fortes oppositions au sein de son parti. Mais dans l'assurance-maladie, l'opposition frontale entre les partenaires (la CDU/CSU plaide pour une contribution unique par personne indépendamment de son revenu, *Kopfgeldpauschale* ; le SPD revendique une assurance unique, ramenant les assurés des caisses privés – 10 % des assurés – à une caisse publique unique, « *Bürgerversicherung* ») conduit à une trêve : La coalition s'entend sur quelques aménagements, renvoyant une décision aux calendes grecques.

Parallèlement à ces réformes, le gouvernement commence à introduire certaines mesures apportant des avancées sociales, un recentrage encore timide mais qui va se poursuivre dans les législatures suivantes. À titre d'exemple, la ministre Ursula von der Leyen, complice d'Angela Merkel, œuvre à l'augmentation des allocations familiales et accélère la construction de crèches pour les enfants de moins de 3 ans, qui font toujours cruellement défaut. Par ailleurs, cela constitue une modernisation programmatique au sein de la CDU, qui a tenu longtemps au modèle traditionnel de la famille devenu de plus en plus vétuste. Dans la politique du travail, le gros des réformes ayant été fait par le gouvernement Schröder, le gouvernement s'applique à baisser le coût du travail par une baisse des contributions à l'assurance-chômage, mais celle-ci est compensée par la hausse des contributions maladie et dépendance. La CDU/CSU reste hostile à l'introduction d'un salaire minimum généralisé revendiquée par le SPD, mais consent à augmenter le nombre des branches qui devront payer un tel salaire minimum, une mesure qui profite à 2 millions de salariés.

En fin de législature, la crise économique et financière mondiale de 2008-2009 domine le travail gouvernemental. La chancelière et son partenaire social-démocrate réussissent à agir de manière unie et à réagir rapidement à la crise. Un moment fort a été la déclaration publique commune de la chancelière et du ministre Peer Steinbrück (SPD), assurant les citoyens que leurs avoirs bancaires ne seront pas menacés. La lutte contre la crise passe par des mesures de sauvetage des banques (parapluie bancaire), deux plans de relance de type keynésien afin de stabiliser la demande intérieure (un premier, encore timide, en décembre 2008 avec 23 milliards d'euros engagés ; un deuxième plus fort en février 2009 avec 50 milliards d'euros) et surtout l'élargissement des mesures de chômage technique (*Kurzarbeitergeld*) déjà préexistants avec l'accord des partenaires sociaux, mesure qui préserve largement l'emploi et permettra aux entreprises de repartir de plus vite quand la crise sera finie. Finalement, l'Allemagne réussira à surmonter rapidement la crise, et la dynamique de la croissance et de l'emploi repartira de plus belle à partir de 2010.

En résumé, Angela Merkel peut se targuer d'une réussite à la fin de son premier mandat. Son gouvernement profite de la reprise économique provoquée par les réformes Schröder. Il a ajouté d'autres réformes (retraites). En même temps, les compromis avec le SPD ont permis à la chancelière de recentrer et de moderniser le positionnement économique et social de la CDU. Aux législatives de 2009, c'est son parti qui engrangera les fruits de cette politique même si son score de 33,8 %, une légère baisse, est un des plus mauvais de l'histoire de la CDU/CSU. Mais le SPD perd encore plus massivement, tombant de 34,2 % à 23 %. Le grand profiteur est le FDP, qui passe à 14,6 % et s'impose comme futur partenaire de coalition

Merkel II (2009-2013) : le grand malentendu

À première vue, la formation d'une coalition CDU/CSU-FDP a paru logique, le parti libéral étant traditionnellement proche des positions économiques des chrétiens-démocrates, et par conséquent considéré comme le partenaire idéal par la chancelière. Pourtant, tous ceux qui se sont attendus à une politique plus cohérente, délestée de la recherche difficile de compromis, verront vite qu'il n'en est rien. Une des causes est le fait que le FDP a maintenu et même accentué ses positions néolibérales et, fort de son résultat, revendique une nette césure libérale, tandis que la CDU a tourné le dos au programme libéral de Leipzig depuis longtemps et défend désormais des positions plus centristes. La CSU, quant à elle, n'a jamais apprécié le libéralisme économique forcé. C'est donc sur un grand malentendu que la coalition s'installe. Maintenant, c'est la CDU qui occupe les postes clés, avec Wolfgang Schäuble (finances) et Ursula von der Leyen (travail et social) ; le FDP occupe le ministère moins puissant de l'économie (Rainer Brüderle puis Philipp Rösler)⁸.

Dès le début, les deux partis s'affrontent. Les libéraux avaient mené une campagne presque mono-thématique en promettant une grande réforme fiscale : simplification, abandon des exceptions et subventions fiscales, et en contrepartie une baisse fiscale substantielle. Mais la lutte contre la crise bancaire a pesé lourdement dans les finances publiques. La chancelière et le ministre Schäuble réussirent à freiner puis mettre un terme à l'élan libéral au nom de la consolidation budgétaire ; plus tard la lutte contre la crise de l'euro (2010-2012) donnera d'autres arguments en faveur d'une politique fiscale prudente. En fin de compte, rien, ou presque, ne reste des grandes promesses fiscales du FDP. Cela contribue à alourdir le climat entre les partenaires. Un autre différend concerne l'assurance-maladie : Le ministre FDP de la santé veut instaurer la contribution unique (Kopfpauschale) proposée également par la CDU dans son programme de 2003, mais se heurte au refus de la chancelière. Encore une fois, le FDP revendique une idée libérale qu'elle partageait avec la CDU dix ans auparavant mais que celle-ci a abandonnée entre-temps.

La crise de l'euro qui éclate en 2010 amènera d'abord la chancelière à adopter l'approche ordolibérale de l'Union monétaire prévalant en Allemagne : maintien des règles de stabilité de l'eurozone, pression exercée sur les pays déficitaires pour qu'ils réduisent leurs déficits et réalisent des réformes, refus d'une mise en commun des dettes des pays européens (eurobonds). Cette attitude correspond aux attentes de sa base électorale, en tout cas à celle des trois partis de coalition. Pourtant, à cette pression interne de rester dur s'oppose la pression des partenaires européens, ainsi

8. Pour un bilan exhaustif de cette législature, cf. Reimut Zohnhöfer, Thomas Saalfeld (dir.), *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013*, Springer VS, Wiesbaden, 2015.

que la nécessité de modifier et d'enrichir l'architecture de l'UEM afin de la maintenir en vie. C'est ainsi qu'Angela Merkel et son ministre Schäuble négocient des compromis, acceptant un plan d'aide octroyant des crédits – sévèrement conditionnés – à la Grèce en mai 2010 puis un deuxième plan au printemps 2012. Ils acceptent également la création d'un mécanisme de soutien financier en cas de crise qui portera le nom de Mécanisme européen de stabilisation (MES) en 2012⁹.

La politique énergétique s'avère comme un sérieux raté de cette coalition. D'abord, en 2010, dans un souci d'apaiser le partenaire libéral, la chancelière fait voter le prolongement du cycle de vie des centrales nucléaires allemandes, amendant ainsi la sortie programmée décidée par le gouvernement Schröder en 2000-2002. Pourtant, après la catastrophe de Fukushima en mars 2011, la coalition fait marche arrière, programmant de manière précipitée la fin accélérée du nucléaire. La loi sur les énergies renouvelables favorise des installations par un système généreux mais très coûteux et quelque peu désordonné de subventions (garantie d'achat de l'énergie produite à un prix très élevé).

En somme, le bilan de cette coalition est largement décevant et reste marqué par l'échec du FDP, parti du reste affaibli par des querelles internes, de peser dans les choix gouvernementaux. Pourtant, la dynamique économique étant repartie depuis 2010, avec ses conséquences positives sur la croissance, l'emploi et les finances publiques, Angela Merkel triomphe lors des législatives de 2013, son parti grimant à 41,5 %, alors que le partenaire FDP connaît un véritable désastre, perdant près de 10 points et se trouvant écarté du Bundestag avec moins de 5 % des votes.

Merkel III (2013-2017) : entre tournant social et crise grecque

C'est donc de nouveau qu'une grande coalition qui s'installe, cette fois avec un rapport de force beaucoup plus favorable à la CDU/CSU. Celle-ci revendique le poste clé des finances (Wolfgang Schäuble), laissant au SPD l'économie (Sigmar Gabriel) et le ministère du Travail et des affaires sociales (Andrea Nahles), mais également les ministères de la Famille (Manuela Schwesig) et de l'Environnement (Barbara Hendricks). La politique de la coalition marque une inflexion sociale notable, fruit de l'évolution centriste et sociale de la CDU (l'aile patronale et néolibérale brillent par une quasi-absence parmi les « éléphants » du parti), et d'une bonne négociation de la part du SPD, la CSU bavaroise ayant par tradition une coloration sociale établie. Au-delà, certaines failles des réformes Schröder appellent un rééquilibrage de la politique économique et sociale : stagnation des salaires, émergence d'un secteur de bas salaires mal couvert par les conventions collectives, menaces de précarité sociale ; besoin de répondre aux défis de la dépendance. De même, l'état des infrastructures souffre du sous-investissement public des dernières années¹⁰.

Ce tournant social, souvent sous impulsion sociale-démocrate, débouchera sur plusieurs réalisations lors de la législature : L'instauration d'un salaire minimum

9. Cf. Henrik Uterwedde, « L'Allemagne et la gouvernance de la zone euro : le poids de l'ordolibéralisme », in : Barbara Kunz, Stephan Martens, Hans Stark (dir.) : *L'Allemagne sur la scène internationale. En quête de stabilité dans un monde qui change*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion 2017, p. 37-51.

10. Pour cette période, cf. Henrik Uterwedde, « Grands défis, Grande coalition, grande politique ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 111/2013, p. 21-31 ; *Id.*, « Bilan économique et défis à relever », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 222, octobre-décembre 2017, p. 33-43. Cf. également Reimut Zohlnhöfer, Thomas Saalfeld (dir.), *Zwischen Stagnation, Reform und Krisenreaktion. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013-2017*, Springer-VS, Wiesbaden, 2019.

interprofessionnel, longtemps combattu non seulement par la droite et le patronat mais aussi par les syndicats, marque un tournant dans la politique salariale allemande. Le premier taux horaire, au 1^{er} janvier 2015 est assez modéré (8,50 €, soit 51 % du salaire médian) ; son évolution future ne sera pas à la discrétion du gouvernement mais fixé par une commission paritaire nationale. Quant au marché du travail, l'encadrement du secteur de l'intérim est renforcé afin de lutter contre des abus. Dans la protection sociale, le système de prestations de dépendance est modifié et amélioré. Mais les mesures les plus importantes sont prises dans l'assurance-vieillesse. La CDU/CSU a obtenu la revalorisation des retraites de mères ayant eu des enfants nés avant 1992 (Mütterrente), le SPD une mesure en faveur des longues carrières (les salariés ayant cotisé pendant 45 ans pourront partir en retraite plus tôt, dès 63 ans). Enfin, un minimum vieillesse (Solidarrente) est instauré pour des personnes à bas salaires ayant cotisé pendant 40 ans. La réforme du fédéralisme financier mettra fin au système hyper-complexe de péréquation financière entre Länder riches et pauvres, tout en créant de nouveaux canaux de redistribution. Enfin, le tournant énergétique est redéfini par une modification de la loi sur les énergies renouvelables. Le système de subvention des énergies renouvelables instauré en 2011, critiqué pour avoir fait exploser le prix de l'électricité, est modifié. En matière de politique budgétaire, c'est la continuité : une consolidation « douce », sans coupures de dépenses mais qui doit être réalisée par des budgets équilibrés et des recettes plus abondantes grâce à la croissance soutenue. Du coup, il reste peu de marges pour des dépenses nouvelles, dont la plupart sert à alimenter le système des retraites afin de financer les nouvelles prestations.

Quand la crise grecque resurgit par la nécessité d'un nouveau plan d'aide, elle tourne rapidement à un véritable bras de fer entre la chancelière et son ministre des finances W. Schäuble d'une part, le gouvernement Tsipras d'autre part. Le gouvernement allemand adopte une ligne dure, insistant sur le respect des engagements souscrits par la Grèce et refusant une remise de la dette comme le réclame le Premier ministre grec. Il voit le danger que toute sa vision de l'Union monétaire européenne, qui a été la base pour consentir à sa création, se délite au profit d'une zone euro rongée par la dette et la dérive budgétaire. Avant le sommet décisif de juillet 2015, le ministre Schäuble laisse planer la perspective d'une sortie temporaire de la Grèce de l'Union monétaire en cas de non-respect de ses engagements. Angela Merkel ne partage pas cette perspective mais finalement la Grèce, mise devant le choix, accepte les conditions de ses partenaires afin de rester dans la zone euro et de bénéficier d'un troisième programme d'aide de 85 milliards d'euros. Une fois les conditions remplies, le gouvernement allemand a accepté d'engager des négociations visant à alléger la dette de la Grèce¹¹. Alors que ce compromis laisse un goût amer en Europe et déclenche des critiques de l'attitude allemande considérée comme trop dure, la chancelière affronte des reproches opposés en Allemagne : une bonne partie de la CDU/CSU s'oppose à l'accord sur la Grèce ; 63 députés CDU/CSU votent contre la ratification de cet accord, soit un député sur cinq ! De surcroît, à la droite de la CDU, un nouveau parti (Alternative für Deutschland, AfD) est né, qui doit son existence d'abord au rejet de l'union économique et monétaire avant de virer plus tard à l'extrême-droite sur fond de la crise des réfugiés. Mais en fin de compte, malgré de nombreuses critiques, le gouvernement Merkel réussit toujours à mobiliser des

11. Cf. Henrik Uterwedde, « L'Allemagne et la crise grecque », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 213, juillet-septembre 2015, p. 7-17.

majorités parlementaires solides pour sa politique européenne (souvent garanties par le soutien du SPD et des Verts).

Somme toute, la coalition a accentué le rééquilibrage social de la politique économique et sociale entamé depuis 2005, afin de réparer certains effets négatifs des réformes Schröder. La croissance forte a permis une telle politique sans peser sur les finances publiques. Pour autant, on peut parler d'une politique de facilité, dans la mesure où le gouvernement n'a pas saisi l'opportunité offerte par la bonne conjoncture pour préparer l'avenir du modèle économique allemand. Les réponses aux défis démographique, numérique, énergétique et climatique ont été insuffisantes, tout comme les investissements dans les infrastructures. Il est vrai que la situation déclenchée par l'afflux massif et mal contrôlé de près d'un million de réfugiés à partir de l'été 2015 a fini par capter l'attention et l'énergie du gouvernement. Par ailleurs, les législatives de 2017 sont largement dominées par les controverses sur la gestion de la crise grecque et de celle des réfugiés. La CDU/CSU perd 8,6 points ; avec 32,9 %, elle réalise son plus mauvais score depuis 1949, tout comme le SPD, qui tombe à 20,5 % (moins 5,2 points). Les grands gagnants sont les libéraux (10,7 %, un plus de 5,9 points) et l'AfD (12,6 %, un gain de 7,9 points).

Merkel IV (2018-2021) : gestion énergétique de la crise Covid

Le gouvernement Merkel IV est né dans la douleur. Le SPD ayant opté d'abord pour l'opposition, la chancelière négocie en vue de former une coalition avec le FDP et les Verts mais cette tentative échoue en phase finale car le chef libéral, Christian Lindner, soutient qu'il vaut « mieux ne pas gouverner que mal gouverner ». Il faudra un appel à la responsabilité nationale du président fédéral Frank-Walter Steinmeier (anciennement SPD) pour amener le SPD à envisager une nouvelle participation gouvernementale. Mais la nouvelle coalition qui sera constituée en mars 2018, près de 6 mois après le scrutin, sera accompagnée par une gronde montante de la base sociale-démocrate. Finalement, après des discussions difficiles, le SPD obtiendra les postes clé des Finances (Olaf Scholz) et du Travail et des affaires sociales (Hubertus Heil), tandis qu'un proche de la chancelière, Peter Altmaier (CDU), occupera le ministère de l'Économie et de l'énergie. Mais la gronde et l'opposition interne tant à la CDU qu'au SPD accompagnera le travail de ce gouvernement. En 2018, Angela Merkel se voit contrainte de quitter la présidence du parti, ouvrant une campagne plutôt pénible pour sa succession qui dégage tous les déchirements internes des chrétiens-démocrates. En 2020, au SPD, le ministre Olaf Scholz, candidat à la présidence du parti, est désavoué par les adhérents au profit de deux candidats de gauche de second rang.

Ces difficultés internes vont peser sur la politique du gouvernement. Celle-ci rajoute de nouvelles mesures sociales dans un certain nombre de domaines sous l'impulsion du SPD. Par contre, elle se montre hésitante devant les défis économiques et climatiques qui deviennent plus visibles que jamais. Côté social, le développement des crèches se poursuit, avec une loi sur l'amélioration de la qualité des crèches adoptée en décembre 2018, qui mobilise 5,5 milliards d'euros destinés aux Länder. Au même mois, un volet sur les retraites garantit la stabilité du niveau des retraites (taux de remplacement) et plafonne les contributions à l'assurance-retraites jusqu'en 2025 ; la retraite des personnes ayant des enfants nés avant 1992 est de nouveau augmentée. Une loi de juillet 2020 introduit une retraite de base (Grundrente) qui garantit un minimum-vieillesse aux salariés à bas salaires ayant cotisé au moins pendant 33 ans.

Quant à la dépendance, la création de nouveaux postes et une amélioration des salaires vise à combler le manque de personnel dans ce secteur. La politique fiscale apporte la suppression de la contribution de solidarité pour la reconstruction à l'est, instaurée après la réunification, pour 90 % des contribuables ; seuls les revenus les plus élevés continueront à la payer. La coalition a pu faire voter un amendement à la constitution, qui permet désormais au Bund d'aider les Länder à développer l'équipement de leurs écoles. Dans la foulée, un pacte numérique est créé, qui mobilise 5 milliards d'euros afin d'améliorer l'équipement numérique des écoles.

Côté défis, la politique gouvernementale manque clairement d'envergure. Ainsi, le programme de protection du climat est lancé après de laborieuses tractations. Il postule l'objectif de neutralité climatique d'ici 2045, chiffre la baisse graduelle d'émissions de CO₂, veut accélérer la production d'énergies renouvelables (éoliennes, photovoltaïque). Surtout une loi votée en juillet 2020 après de longues négociations avec les Länder et les organisations professionnelles concernées, décrète la clôture définitive des gisements de charbon d'ici 2038 au plus tard. Alors que cette date est contestée vivement par les mouvements écologistes qui réclament de sortir plus rapidement du charbon, les régions charbonnières recevront des fonds à la hauteur de 40 milliards d'euros afin de faciliter la reconversion économique des bassins d'emploi. Le développement des énergies renouvelables s'enlise, se heurtant à de nombreux obstacles politiques et bureaucratiques. Au cours de la législature, il devient clair que l'Allemagne ne pourra pas tenir son engagement donné sur la réduction d'émissions de gaz à effet de serre lors de l'accord de Paris.

Cela dit, une nouvelle crise, l'éclatement de la pandémie du Covid-19 au début de 2020, changera complètement la donne et impose une mobilisation des politiques publiques hors pair : la politique sanitaire pour endiguer la pandémie avec toute sa panoplie de mesures ; la politique sociale afin de réduire les effets sociaux de la pandémie (notamment des aides aux entreprises, ainsi que le dispositif permettant le remboursement des salariés en chômage technique (*Kurzarbeit*) qui est élargi) ; enfin un plan de relance doté de 130 milliards d'euros (du jamais vu) est lancé pour enrayer la crise économique¹². Ce faisant, le gouvernement fédéral met entre parenthèses ses principes de rigueur financière au nom de la lutte contre une crise inédite et exceptionnellement grave. Le gouvernement fédéral se met également d'accord avec la France, la Commission européenne et les autres partenaires pour lancer un grand plan européen de redressement économique, et pour la première fois il consent à ce que ce programme soit financé par un emprunt européen commun.

Si la gestion de la crise sanitaire *stricto sensu* a été très laborieuse et pas toujours cohérente (le Bund dépend des Länder, seuls compétents pour l'implémentation des mesures sanitaires et poursuivant souvent des stratégies régionales divergentes), la gestion économique et sociale a été rapide et efficace. Après une baisse du PIB de 5 % en 2020, l'économie se redresse dès le deuxième trimestre 2021 même si la relance est encore freinée par la pénurie de certaines matières premières. Quant au chômage, il a pu être contenu par les mesures gouvernementales. Atteignant 6 % en 2020, il commence à baisser à partir de mai 2021. Toutefois, les failles concernant les défis d'avenir provoquent des critiques de plus en plus fortes, qu'il s'agisse

12. Cf. Eileen Keller, *Europa in der Corona-Krise : Wirtschaftliche Folgen und Perspektiven für Italien, Frankreich und Deutschland*, Loveno di Menaggio : Villa Vigoni Editore, 2021 (https://www.villavigoni.eu/wp-content/uploads/2021/06/Vigoni-Papers-5_2021_Keller.pdf).

de l'état des infrastructures, du numérique ou du climat. En fin de législature, les inondations mortelles (notamment en Rhénanie du nord-Westphalie et en Palatinat) en juin 2021 ont ravivé les controverses sur la politique du climat, qui devient ainsi un des grands thèmes de la campagne législative de septembre. Si le résultat des législatives de septembre 2021 ne peut pas être interprété comme une sanction de l'ère Merkel puisque la chancelière ne se représente pas, il est significatif que les négociations entamées sur la formation d'un nouveau gouvernement sont dominées par la volonté d'un « renouvellement » et d'un nouvel élan afin de faire avancer de nombreux chantiers inachevés, souvent mal engagés par le gouvernement Merkel.

Le bilan : une gestion de crise excellente, timides réformes

Le bilan économique des 16 années Merkel est globalement brillant. Entre 2005 et 2020, la croissance totale du PIB a été de 33 % (contre 19 % en France), un résultat remarquable vu que la période inclut deux crises internationales, celle de 2008-09 et celle de 2020-21. Le PIB par tête a augmenté de 43 %, le revenu disponible par tête (pour un couple avec deux enfants et un salaire) a grimpé de 23 000 à 33 000 €. Le chômage, qui atteignait près de 5 millions de personnes a été réduit à 2,3 millions avant de remonter légèrement à 2,7 millions avec la crise du Covid-19. En fin de période, la population active dépassait celle de 2005 de 6 millions de personnes. Du coup, les recettes fiscales ont crû de 63,6 % pendant toute la période concernée, ce qui a rendu possible une consolidation des finances publiques et une baisse de l'endettement sans trop d'efforts. De ce point de vue macroéconomique, rarement les Allemands ont vécu une période aussi favorable et confortable. Ceci est d'autant plus remarquable que les gouvernements Merkel ont dû affronter plusieurs crises importantes : crise financière mondiale (2008-09), crise grecque et crise d'adaptation de la zone euro (2010-12 puis 2015), crise des réfugiés (2015), pandémie du Covid-19 (2020-21). C'est dans ces crises qu'Angela Merkel a fait preuve d'un leadership incontestable, tant au niveau national qu'à l'échelle européenne, qui lui a permis de réagir rapidement (à l'exception de la crise de l'eurozone, où les partenaires européens ont critiqué son attentisme et son « trop peu, trop tard »).

Quelles sont les causes profondes de cet essor ? Si les réformes Schröder ont certainement joué, les gouvernements Merkel y ont également contribué par la baisse des contributions sociales (assurance chômage) et par la baisse des charges fiscales pour les entreprises. En plus, les années Merkel ont apporté une série de mesures sociales destinées à corriger certains effets nocifs des réformes Schröder (salaire minimum ; retraites). Cela a stabilisé les inégalités des revenus sans pourtant les diminuer ; avec un coefficient Gini de 0,29 pour les revenus disponibles, l'Allemagne se place légèrement mieux que la moyenne européenne (0,31) mais reste plus inégalitaire qu'à la fin des années 1990¹³. La pauvreté relative (la part des personnes ayant un revenu de moins de 60 % du revenu médian) n'a pas baissé malgré la dynamique économique, atteignant 15,8 % de la population en 2017¹⁴. C'est dire que la dynamique des années Merkel n'a pas profité à tout le monde malgré les mesures sociales prises.

13. Le coefficient Gini mesure la répartition des revenus dans une population donnée. Sa valeur peut varier entre 0 (égalité maximale) et 1 (inégalité maximale).

14. Cf. WSI-Verteilungsmonitor (<https://www.wsi.de/de/wsi-verteilungsmonitor-14559.htm>) ; « Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland » *Wirtschaftsdienst*, n° 4/2020, p. 232 sq.

Au passif des quatre législatures figure le manque de volonté et de stratégie claire pour préparer le pays à l'avenir. Les gouvernements Merkel n'ont pas profité de la bonne dynamique économique pour engager des transformations nécessaires. Il y a un véritable contraste entre la bonne gestion des multiples crises, où le gouvernement a fait preuve de courage en prenant des mesures actives et efficaces, et l'attentisme devant les défis multiples qui guettent l'Allemagne. Marcel Fratzscher, chef du laboratoire économique DIW, le formule ainsi : « La gestion des crises a été exceptionnelle, mais la préparation à l'avenir a été complètement insuffisante. [...] Des réformes importantes, des changements profonds de la politique économique et fiscale ont été relégués au deuxième rang pendant les 16 années passées. »¹⁵

En premier lieu, la politique énergétique n'a pas été couronnée de succès. Avec ses zigzags concernant la sortie du nucléaire, ainsi que l'enlèvement progressif du développement des énergies renouvelables et le compromis laborieux sur la sortie du charbon, cette politique n'a pas répondu à la nécessité d'une stratégie de décarbonisation. Par conséquent, si les émissions de CO₂ ont baissé de 25 %, ce résultat, qui doit beaucoup aux effets de la crise du Covid-19, reste décevant. L'Allemagne manquera certainement l'objectif de réduire ses émissions de 55 % d'ici 2030¹⁶. Deuxièmement, l'absence d'une stratégie claire pour accorder la protection du climat avec le développement économique et industriel pourrait menacer à terme l'avenir de l'industrie, cœur du modèle économique allemand. Car cette industrie a besoin d'une transformation profonde pour que sa production reste compétitive et devienne compatible avec les exigences de la politique climatique : décarbonisation, nouveaux processus de production (intelligence artificielle), nouveaux usages (concepts de mobilité) etc., ce qui appelle une véritable stratégie industrielle d'envergure¹⁷. De manière générale, les gouvernements Merkel ont fait état d'un certain attentisme qui a ralenti considérablement l'adaptation et la modernisation de l'économie, comme en témoignait le pauvre état des infrastructures numériques. De même, la faiblesse des investissements publics des dernières années a contribué à la détérioration de l'état des infrastructures de transport (rail, routes, ponts, etc.).

L'attentisme a également prévalu souvent dans la politique économique et monétaire européenne. De nombreuses critiques ont reproché à la chancelière son manque d'enthousiasme européen, voire fustigé sa fermeture devant les revendications d'une politique plus dynamique et solidaire dans la zone euro. S'il y a une part de vrai dans ses critiques, il convient toutefois de placer cette politique dans son contexte d'ensemble. En fait, le gouvernement Merkel a agi sous des pressions fortes et contradictoires : de la part de certains partenaires européens d'une part, qui ont demandé une politique de croissance plus forte, un abandon des règles budgétaires strictes et une solidarité financière non conditionnée au profit des pays en crise ; de la part des électeurs allemands d'autre part, qui dans leur majorité demandaient à la chancelière de résister à ces pressions, de faire valoir les règles budgétaires (approuvés il est vrai par tous les partenaires européens lors de la création de l'UEM), voire

15. Cf. « DIW-Chef Fratzscher wirft Merkel schlechte Bilanz für Deutschlands Zukunft vor », *augsburger-allgemeine.de*, 17 septembre 2001. (<https://www.augsburger-allgemeine.de/wirtschaft/Wirtschaft-DIW-Chef-Fratzscher-wirft-Merkel-schlechte-Bilanz-fuer-Deutschlands-Zukunft-vor-id60572101.html>).

16. Chiffres d'après *statista.de* ; cf. également Clemens Fuest, « Die Ära Merkel – eine wirtschaftspolitische Bilanz », *ifo Standpunkt*, n° 211, 2 janvier 2020.

17. Cf. Wolfgang Lemb (dir.), *Perspektiven eines Industriemodells der Zukunft*, Metropolis-Verlag, Marburg, 2021 (compte rendu dans ce numéro).

de faire sanctionner les pays ayant enfreint ces règles. Angela Merkel a défendu la vision allemande ordolibérale de l'UEM, tout en négociant des compromis nécessaires pour rendre la zone euro plus résistante. Plus tard, face à la crise du Covid-19, elle a facilité rapidement la riposte économique européenne en admettant un vaste programme de redressement économique financé par des crédits communs.

Qu'il s'agisse de l'Europe ou de la politique allemande, Angela Merkel, par son style sobre et rassurant, ainsi que par sa capacité d'écoute, a su faciliter le rapprochement des positions politiques *a priori* éloignées afin de forger des compromis. C'est un style adapté à la réalité du modèle politique allemand multi-acteur, dominé par la nécessité quasi permanente de rechercher des compromis. S'il est bien adapté à rapprocher les intérêts et les points de vue différents et de maintenir une certaine cohésion politique et sociale, ce modèle a le défaut de favoriser le statu quo en barrant des changements nécessaires. On peut donc dire que l'action d'Angela Merkel a bien reflété les atouts et les faiblesses du système décisionnel allemand.

En résumé, la politique économique pendant l'ère Merkel restera surtout marquée par le passage d'une phase néolibérale, qui avait prévalu jusqu'au début des années 2000 et qui avait fait naître les réformes Schröder, à une vision plus recentrée de l'économie sociale de marché qui cherche un meilleur équilibre entre la loi du marché et la quête de justice sociale. Ce recentrage, qui doit beaucoup au partenaire de coalition social-démocrate, se manifeste dans une série de mesures sociales destinées à réparer certaines injustices des réformes de l'Agenda 2010, à améliorer la situation des gens à revenus modestes (retraites, bas salaires), mais aussi à faciliter la compatibilité de la vie familiale avec la vie du travail. En même temps, on a veillé à maintenir la compétitivité des entreprises et du système productif allemand. Par contre, le passage à une nouvelle économie plus respectueuse du climat (tout en sauvegardant l'équilibre social et la compétitivité économique), s'il a été présent dans les débats et dans les déclarations politiques, n'a été abordé qu'avec timidité, même si certaines mesures sont allées dans ce sens. Accaparés par les problèmes et les nombreuses crises du présent, les gouvernements Merkel n'ont pas eu l'énergie (ni la volonté) de préparer l'avenir.