

# Le redressement économique de l'Allemagne

**René Lasserre**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2007/4 Hiver**, PAGES 803 À 815

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

**ISSN 0032-342X**

**ISBN 9782200923792**

**DOI 10.3917/pe.074.0803**

**Date de mise en ligne : 15/01/2008**

**Article disponible en ligne à l'adresse**

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2007-4-page-803?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 Institut français des relations internationales.**

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.

## Le redressement économique de l'Allemagne

Par **René Lasserre**

**René Lasserre**, professeur des Universités et directeur du Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC), enseigne à l'université de Cergy-Pontoise.

Le relèvement allemand a très largement été entamé sous les deux mandats de Gerhard Schröder, symbolisé par les lois Hartz et l'adoption en 2003 de l'Agenda 2010. Les choix du gouvernement dirigé par Angela Merkel demeurent dans la lignée de l'Agenda 2010, avec cependant une inflexion en faveur d'une politique de consolidation budgétaire et financière, ainsi qu'en faveur du potentiel de croissance et d'innovation. Le succès est net, mais reste soumis à nombre d'aléas internes et externes.

politique étrangère

Après une décennie de croissance ralentie et une crise structurelle sans précédent liée au double choc de l'unification et de la globalisation, l'Allemagne a réussi ces deux dernières années à opérer un rétablissement de son économie impressionnant. Dans la seconde moitié des années 1990, l'Allemagne commence à « décrocher » de la moyenne européenne en termes de croissance et d'emploi, et voit les écarts et les déséquilibres se creuser au tournant des années 2000. De 2001 à 2004, elle entre en récession, affichant à la fois une croissance annuelle moyenne qui stagne à 0,6 %, près de 5 millions de chômeurs et des déficits publics oscillant entre 3 % et 4 % du produit intérieur brut (PIB). Confrontée à sa plus grave crise économique et financière depuis 1948, l'Allemagne parvient néanmoins à enclencher en 2005, à la faveur de la reprise mondiale, un processus de redressement qui, par son ampleur et sa rapidité, laisse penser à un nouveau « miracle » : en deux ans, elle redevient la locomotive et le bon élève de l'Europe.

Dès 2006, l'Allemagne renoue avec une croissance forte, non plus seulement fondée sur la demande externe mais aussi sur une dynamique interne reposant elle-même sur une reprise de l'investissement et des créations nettes d'emplois. À la faveur du tournant politique de l'automne 2005, le nouveau gouvernement dirigé par Angela Merkel infléchit le cap de la politique économique, engage une consolidation budgétaire et

financière qui porte rapidement ses fruits, inaugure une refonte des prélèvements, accélère la réforme des régimes sociaux et donne de nouvelles impulsions à l'amélioration du cadre général de l'activité en renforçant la compétitivité globale des entreprises. La vigueur de la reprise allemande n'a pourtant rien de fortuit et la croissance mondiale n'explique pas à elle seule que cette économie largement ouverte aux marchés extérieurs soit finalement tirée de l'ornière. Plus largement, le renouveau économique de l'Allemagne est à porter au crédit des ajustements successifs opérés en amont, par les acteurs économiques et sociaux, pour préserver la compétitivité de la sphère productive ; il est en même temps le résultat d'une politique de réformes internes dont la gestation fut laborieuse mais qui, en fin de compte, s'est imposée sous la pression des nécessités économiques et de l'opinion.

### **Le retour problématique à la croissance**

La sortie de crise a été pour l'Allemagne un exercice difficile au regard de la situation dans laquelle le pays était enfermé à l'aube des années 2000, sous l'effet conjugué d'une demande interne fortement déprimée et d'une ouverture externe aux conséquences positives mais puissamment contraignantes. Le marasme persistant de la demande interne résulte alors pour l'essentiel des effets reportés de l'unification, dont les charges continuent de peser fortement – à travers la hausse des prélèvements – sur le revenu et la consommation des ménages, ainsi que sur la demande publique. Le financement des transferts publics – induits par l'unification et l'intégration des nouveaux *Länder* (environ 4,6 % du PIB annuel) – par la voie privilégiée de l'emprunt a doublé la charge de la dette et creusé les déficits publics, tandis que l'effort de solidarité des régimes sociaux en faveur de la population est-allemande s'est traduit par un accroissement de quatre points de cotisation. À ces charges héritées sont venues s'ajouter celles induites par la montée du chômage qui, en conséquence de la récession de 2001-2003 et de la rationalisation accélérée des entreprises, franchit la barre des 4 millions de demandeurs d'emploi en 2002 avant d'atteindre en 2005, avec près de 5 millions, 13 % de la population active. L'influence de cette crise sur la consommation des ménages est encore accentuée par la stagnation, puis par la régression du pouvoir d'achat des salariés qui est pris en tenaille entre la modération des salaires visant à préserver l'emploi et la montée des cotisations. Ce à quoi viennent encore s'ajouter la stagnation des dépenses publiques et, plus particulièrement, celle des investissements publics qui, sous l'effet de la rigueur budgétaire, n'ont cessé de reculer. L'ensemble de ces facteurs ont entretenu une faiblesse chronique de la demande intérieure et installé le pays dans un processus

de stagnation<sup>1</sup> et de dépendance où seuls les échanges extérieurs assureraient le maintien de l'activité et du niveau de vie.

Dans un contexte international marqué par la globalisation des activités et la concurrence des pays émergents, et en dépit de la capacité exportatrice éprouvée de l'industrie allemande, la dépendance accrue au marché mondial s'est révélée pour le moins ambivalente. L'activité extérieure est fortement tributaire des incertitudes géopolitiques et des fluctuations diverses du marché mondial.

## Entre 2001 et 2004, la conjoncture mondiale ne permet pas de surmonter une dynamique interne déficiente

L'Allemagne en a fait la dure expérience entre 2001 et 2003 – alors même qu'elle se trouvait au creux de la vague – avec le ralentissement économique de la zone Euro consécutif aux difficultés américaines, puis en 2004 avec la hausse du prix du pétrole et des matières premières. À l'époque, et malgré une compétitivité internationale des entreprises allemandes satisfaisante, la conjoncture mondiale n'avait pas été suffisamment porteuse pour permettre de surmonter durablement une dynamique interne déficiente.

La dépendance au marché mondial est apparue plus ambivalente encore dans la mesure où elle a sensiblement renforcé, pour ne pas dire exacerbé, les contraintes économiques et sociales internes. L'activité exportatrice est certes devenue le principal moteur de la croissance mais au prix d'un effort de compétitivité sans précédent qui s'est porté prioritairement sur les salaires et sur l'emploi, sous la forme d'une modération salariale durable assumée par les partenaires sociaux ou d'un chômage structurel imposé par la rationalisation, puis la délocalisation, des activités productives. La dynamique exportatrice n'a eu ainsi, au moins transitoirement, qu'un impact limité sur la croissance interne, au point qu'en 2004, le Conseil des sages dresse le constat d'un découplage persistant entre la faible dynamique interne de l'économie allemande et sa solide compétitivité externe, et s'interroge sur la capacité de cette dernière à élargir les bases de l'activité productive afin de générer du revenu et d'accroître ainsi le standard de vie domestique<sup>2</sup>. Réfutant la thèse selon laquelle l'internationalisation des activités serait préjudiciable au potentiel de production intérieur, le Conseil dénonce un retard d'adaptation du

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

2. Sachverständigenrat, « Erfolge im Ausland, Herausforderungen im Inland », *Jahresgutachten 2004/2005*, novembre 2004, disponible sur : <[www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/)>.

système de production domestique aux nouvelles conditions de production et d'échanges. Il invite à accélérer d'urgence la modernisation du cadre interne de l'activité et, en tout premier lieu, la flexibilité des conditions d'emploi et de travail telle qu'elle avait été inscrite par le gouvernement de Gerhard Schröder en 2003, à l'Agenda 2010.

Ainsi sont définis les deux volets d'une stratégie globale de sortie de crise qui, bien qu'engagée antérieurement par les différents acteurs, prend progressivement corps à partir de 2005. D'un côté, à la faveur d'une croissance mondiale renforcée, les entreprises mettent pleinement à profit leur compétitivité externe pour renforcer leurs positions internationales et consolider la reprise. De l'autre, confronté à l'inertie de sa majorité dans la mise en œuvre de l'Agenda 2010, le chancelier Schröder obtient la dissolution du Bundestag et la tenue d'élections fédérales anticipées qui décideront de la poursuite et de l'accélération de la politique de réformes.

### **Le choix assumé de la globalisation**

La tradition exportatrice et l'ouverture structurelle de l'économie allemande sur les marchés extérieurs ont préparé de longue date les entreprises allemandes et les partenaires sociaux aux contraintes de la globalisation des marchés et des activités. Tout au long des années 1990, et plus encore au tournant des années 2000, les entreprises ont adopté une stratégie de compétitivité globale, réduisant leurs coûts, rationalisant leurs structures de production et de distribution, avant de réorganiser en fonction des données du marché l'implantation des différents segments de la chaîne de création de valeur. C'est à ce prix qu'elles ont réussi, au niveau mondial, à consolider puis à accroître, à partir de l'an 2000, leurs parts de marché dans la plupart de leurs secteurs de prédilection<sup>3</sup>, installant dès 2003 l'Allemagne au rang de premier exportateur mondial. Cette compétitivité retrouvée se dénote également dans le classement de l'Allemagne qui figure depuis 2005 dans le peloton de tête des palmarès mondiaux de la compétitivité, comme, en 2004, dans la baisse, inédite depuis 7 ans, des coûts salariaux unitaires grâce à une modération salariale prolongée et à une hausse régulière de la productivité.

Les partenaires sociaux – et notamment le mouvement syndical – ont apporté une contribution essentielle, et à bien des égards décisive, à ce processus de sauvegarde de la compétitivité. Soucieux de préserver les emplois avant toute chose, les syndicats ont fait preuve, dans la durée, d'une modération salariale exemplaire. De 1994 à 2004, les salaires bruts –

3. I. Bourgeois, « La place de l'Allemagne dans l'économie mondiale », *Regards sur l'économie allemande*, n° 83, octobre 2007, p. 5-10.

base de calcul du coût salarial total – n'ont augmenté que de 1,5 % par an en moyenne, et de seulement 0,4 % en termes nets une fois les cotisations sociales déduites. En termes réels, hors inflation, ceci s'est finalement traduit par une stagnation du pouvoir d'achat<sup>4</sup> de 1995 à 2000, puis, de 2000 à 2004, par une régression régulière – à l'exception d'un rattrapage ponctuel en 2002. Tout aussi décisive a été l'acceptation d'une gestion négociée de la flexibilité au niveau des entreprises, dont la possibilité a été ouverte, à compter de 2004, par la voie conventionnelle dans les principaux secteurs de l'industrie manufacturière. C'est dans ce cadre qu'ont été conclus, à l'été 2004 et dans plusieurs usines des groupes Siemens et DaimlerChrysler, les accords prévoyant un relèvement de la durée conventionnelle du travail de 35 heures à 40 heures sans compensation salariale, afin de garantir le maintien des unités de production en Allemagne. D'autres accords du même type ont été signés, notamment chez Volkswagen, mais aussi dans quelques centaines d'autres entreprises, pour garantir l'emploi ou pour assouplir les conditions de rémunération et d'embauche<sup>5</sup>. Dans les branches professionnelles ou sur les sites de production, les syndicats ont ainsi assumé de nouvelles formes de régulation qui ont permis aux entreprises de gérer dans des conditions sociales acceptables les contraintes de la globalisation.

L'intégration très poussée de l'Allemagne dans le marché mondial se mesure par ailleurs à la capacité de ses entreprises, durant cette dernière décennie, à diversifier la répartition géographique de leurs débouchés. Bien que l'UE-15 reste le marché de prédilection et absorbe un peu plus de la moitié des exportations<sup>6</sup>, les entreprises allemandes ont réalisé une percée dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), et sur les marchés américains et asiatiques – notamment pour les échanges commerciaux avec la Chine qui ont plus que quadruplé. Enfin, la hausse des flux d'investissements directs à l'étranger (IDE) constitue un important indicateur du degré d'insertion croissant de l'économie allemande dans la division mondiale du travail. De 1994 à 2004, les flux d'investissements sortants ont quadruplé, atteignant 677 milliards d'euros (Md €) en 2004, tandis que les investissements entrants en Allemagne triplaient (345 Md €). Leur intensification est le signe d'une mobilité croissante des facteurs de production et d'innovation qui, tout en confortant les marchés, préservent et génèrent des emplois sur le sol allemand.

4. Sachverständigenrat, « Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen », *Jahresgutachten 2005/2006*, novembre 2005, disponible sur : <[www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de)>.

5. I. Bourgeois (dir.), *Le Modèle social allemand en mutation*, Cergy-Pontoise, éditions du CIRAC, 2005, p. 79-86.

6. L'UE-15 représente les 15 pays de l'Union européenne (UE) avant l'élargissement de 2004 (NDLR).

Fortes de cette insertion renforcée dans le marché international, les entreprises allemandes ont pleinement mis à profit la dynamique soutenue du marché mondial dans la période récente. Après le tassement de la fin de l'année 2004, la conjoncture internationale s'améliore à l'été 2005 sous l'effet d'une demande croissante en provenance des pays émergents, notamment dans le secteur des biens d'équipement et de la construction mécanique où l'industrie allemande – y compris le segment du *Mittels-tand*<sup>7</sup> – excelle tant par la variété et la qualité des produits, que par une compétitivité-prix qui ne cesse de s'améliorer. En 2006, les perspectives d'une demande mondiale élargie et d'une hausse encore plus soutenue des exportations incitent les entreprises allemandes à profiter de leur avantage et à recommencer à investir progressivement, contribuant ainsi à consolider une reprise modeste de la demande intérieure. Le mouve-

### En 2006, la croissance s'appuie aussi sur une demande intérieure solide

ment s'est ensuite considérablement amplifié tout au long de l'année 2006 puisque, pour la première fois depuis de nombreuses années, la croissance, qui frôle les 3 %, ne provient plus des seules exportations mais

s'appuie sur une demande intérieure solide. Celle-ci ne se fonde pas seulement sur la confiance retrouvée des consommateurs mais bel et bien sur une baisse sensible du chômage – 536 000 demandeurs inscrits en moins – et sur une reprise effective de l'emploi – avec quelque 340 000 emplois créés. La dynamique retrouvée de l'économie a ainsi permis d'absorber sans dommage la hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au 1<sup>er</sup> janvier 2007 et devrait se maintenir pour l'essentiel sur l'ensemble de 2007 au prix d'un léger tassement de la croissance qui – sous l'effet d'un léger recul de la demande mondiale et des incertitudes de la conjoncture américaine – devrait s'établir autour de 2,4 %. L'emploi, de son côté, continue de s'améliorer : le nombre de chômeurs est tombé à 3,4 millions, soit 700 000 demandeurs d'emploi de moins en un an. Autant de signes prouvant que la croissance repose désormais sur des bases intérieures solides, que la dissociation entre la dynamique externe et la stagnation interne de l'activité a été surmontée. Tirant désormais profit de la globalisation, la machine économique allemande tourne à nouveau à plein régime.

### La gestation difficile des réformes et l'avancée de l'Agenda 2010

La prise de conscience d'une perte de dynamisme et d'attractivité du « site Allemagne » ainsi que la nécessité d'en garantir la compétitivité a été

7. Traduit littéralement par « classes moyennes », *Mittelstand* désigne également les petites et moyennes entreprises (PME) (NDLR).

formalisée dès 1993 dans un rapport du gouvernement d'Helmut Kohl au Bundestag<sup>8</sup>, mais jusqu'en 2002, les décideurs et les majorités politiques qui se sont succédés ne se sont guère empressés de définir – au-delà de projets ponctuels – un programme de réformes économiques et sociales cohérent. En 1998, l'arrivée au pouvoir du chancelier Schröder à la tête d'une coalition Parti social-démocrate (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD)-Verts ne marque pas sur ce point d'avancée notable. Se plaçant sous le signe de l'alternance et du renouveau par rapport à « l'ère Kohl », le premier gouvernement Schröder se situe d'emblée dans le registre d'une *autre politique* incarnée par Oskar Lafontaine. Le nouveau super-ministre de l'Économie et des Finances entend alors promouvoir un *policy-mix* qui veut équilibrer une politique de l'offre aux contours assez flous par une politique néo-keynésienne de soutien à la demande et à l'emploi. En rupture avec l'impératif de consolidation budgétaire, cette politique est rapidement dénoncée par les milieux d'affaires et désavouée par le Chancelier qui fait appel à Hans Eichel pour un recentrage politique attendu en direction d'une politique de l'offre. Hans Eichel opère un recadrage budgétaire rigoureux et engage une réforme fiscale qui allège les prélèvements sur les revenus moyens et défiscalise les plus-values boursières afin de dynamiser le marché financier. Avec le programme Avenir 2000, le gouvernement annonce par ailleurs quelques réformes structurelles – principalement l'éco-taxe et la réforme Riester qui amorce une refonte du financement des retraites en introduisant un système complémentaire fondé sur la capitalisation. Ce premier train de réformes ne s'intègre cependant que de façon assez disparate dans une perspective de promotion active de la compétitivité, laquelle ne fera réellement son entrée dans les préoccupations gouvernementales qu'avec l'adhésion à la Stratégie de Lisbonne définie au printemps 2000, lors du Sommet européen. Avec la détérioration du contexte conjoncturel en 2001-2002 – les élections régionales qui préparent l'échéance fédérale décisive et avivent les dissensions avec le partenaire écologiste –, l'ardeur réformatrice s'éteint et cède le pas à « la politique de la main tranquille », formule élégante par laquelle le Chancelier désigne l'immobilisme et l'opportunisme politique de la fin de son premier mandat.

Le second gouvernement Schröder, issu des élections fédérales de septembre 2002 remportées de peu par quelques milliers de voix, prend un mauvais départ. La définition d'un programme de législature entre le SPD et les Verts est à ce point laborieuse qu'elle finit par se présenter sous la forme d'un bric-à-brac contradictoire de bonnes intentions. Cet hymne à la justice sociale et au développement durable se situe en tout cas aux

8. Rapport parlementaire du gouvernement fédéral, 12<sup>e</sup> législature du Bundestag, *Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland*, 12/5260, septembre 1993.

antipodes d'un programme de réformes structurelles. Alors que le pays se trouve au bord de la récession, le gouvernement a cette fois la main malheureuse puisqu'il commence par augmenter les impôts et les cotisations. La perplexité des milieux économiques est immédiatement relayée par les instituts de conjoncture et le Conseil des sages qui adressent au gouvernement une volée de bois vert. Dans son rapport annuel de novembre 2002, le Conseil des sages s'autorise même à corriger publiquement la copie du gouvernement. Il fixe le cap que devrait suivre sa politique économique par un mémorandum en *Vingt points pour la croissance et l'emploi*<sup>9</sup>, où il préconise entre autres la baisse des prélèvements, l'assainissement budgétaire, la flexibilité du travail et de l'emploi, la réforme du marché du travail et de l'indemnisation du chômage, et une réforme en profondeur du système de santé. Devant l'aggravation de la situation économique, sa baisse de popularité et l'absence d'alternative politique viable, le Chancelier finit par opter pour la *realpolitik*. Il reprend à son compte les recommandations du Conseil, qui constitueront l'ossature du programme de réformes adopté par le gouvernement en mars 2003 désigné sous le terme d'Agenda 2010.

### L'Agenda 2010, premier pas décisif vers une réforme en profondeur

Autant le Chancelier avait jusqu'alors donné l'impression de « composer » avec les réformes, autant il fait preuve de détermination dans la mise en œuvre de l'Agenda 2010, qui marque le premier véritable tournant et un premier pas décisif vers une réforme en profondeur du modèle allemand. Dans ce programme figurent un certain nombre d'avancées structurantes, parmi lesquelles il convient de citer en premier lieu la réforme du marché du travail initiée par les lois Hartz I à IV – avec la réorganisation de l'agence fédérale pour l'emploi en vue d'une plus grande efficacité dans le placement des chômeurs, l'incitation renforcée de ces derniers à reprendre un emploi, l'assouplissement du licenciement dans les petites et moyennes entreprises (PME), la promotion et le financement de mini-jobs à charges allégées et la réforme controversée de l'indemnisation des chômeurs en fin de droits. Les lois Hartz, dont la dernière – entrée en vigueur en 2005 – sur l'allocation-chômage s'est révélée complexe et coûteuse, ont en fin de compte contribué à la réinsertion des demandeurs d'emplois et à la baisse du chômage dans le contexte de la reprise progressive de l'activité enclenchée en 2005-2006. La réforme de l'assurance-maladie de 2003, celle de l'assurance-retraite en 2004, visent quant à elles à rétablir durablement l'équilibre des deux régimes et initient une refonte de leur

9. Sachverständigenrat, « Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum », *Jahresgutachten 2002/2003*, novembre 2002, disponible sur : <[www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/)>.

financement fondée sur une participation financière accrue des assurés et des conditions d'accès plus restrictives aux prestations. En matière fiscale, l'aménagement de la réforme engagée en 2000 a permis de diminuer sensiblement les taux d'imposition sur le revenu des ménages et sur les bénéficiaires des sociétés. Enfin, l'Agenda 2010 a permis d'engager une politique active en faveur de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation<sup>10</sup>.

L'Agenda a été bien accueilli dans l'opinion et les milieux économiques qui ont salué la démarche réformatrice courageuse du Chancelier. Mais en dépit d'une assez large concertation, il est loin de faire l'unanimité dans les syndicats et est franchement rejeté par la gauche social-démocrate, provoquant ainsi de multiples passes d'armes dans la majorité lors de sa mise en œuvre et un divorce progressif entre le Chancelier et le noyau dur de son électorat. La rupture est consommée avec la cuisante défaite du SPD aux élections-tests de Rhénanie-Westphalie en mai 2005, puis avec la décision du Chancelier de provoquer des élections fédérales anticipées au mois de septembre 2005, et de solliciter ainsi l'arbitrage des électeurs un an avant l'échéance.

### **Le tournant politique de 2005 : le changement sans alternance**

À l'issue d'une remarquable campagne – durant laquelle il réussira à convaincre une large partie de son électorat et de l'opinion de la nécessité des réformes – Gerhard Schröder échoue de peu à faire gagner son parti et à remporter la mise. De son côté, Angela Merkel ne parvient pas à faire triompher l'alternative libérale qu'elle entendait conduire à la tête d'une coalition conservatrice. De ce double échec sortira un gouvernement de grande coalition *Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU)/Christlich Soziale Union (CSU)-SPD* qui répond en fin de compte à la volonté implicite de l'opinion de ne pas choisir la rupture mais de voir les deux grands partis exercer conjointement leurs responsabilités et opérer les choix qui s'imposent pour sortir le pays de la crise.

La politique économique et sociale sur laquelle parviennent à s'accorder les partenaires de la grande coalition s'inscrit assez largement dans la continuité de l'Agenda 2010, en dépit de quelques changements de cap importants sur la voie du redressement et de l'adaptation structurelle de l'économie. Elle reflète en cela la conjonction des volontés et des objectifs défendus par les deux grands partis ce qui, sur un certain nombre

10. Pour plus de détails, voir la synthèse de B. Lestrade, *Les Réformes sociales en Allemagne : l'Agenda 2010 du Gouvernement Schröder*, Paris, Ifri, « Notes du CERFA », n° 9, février 2004.

d'enjeux majeurs, conduit à d'incontestables réussites tandis que sur d'autres, notamment ceux de la protection sociale, donne lieu à de laborieuses tractations et à des compromis incertains.

Au chapitre des avancées et des succès figure sans nul doute *la politique de consolidation budgétaire et financière*. Celle-ci a été placée au tout premier rang des priorités gouvernementales et relevait d'une urgence incontournable, le gouvernement Schröder ayant laissé filer le déficit public nettement au-delà de la barre des 3 % pendant quatre années consécutives et laissé dériver la dette de près de 9 points de PIB en cinq ans<sup>11</sup>. L'assainissement s'imposait pour rétablir la confiance, tant vis-à-vis de l'Union européenne (UE) pour respecter les engagements du pacte de stabilité, qu'en Allemagne, pour rassurer les milieux d'affaires et les contribuables, retrouver les marges de manœuvre nécessaires au maintien de l'effort de compétitivité et pour préparer l'avenir. D'un commun accord entre les deux partis de la coalition, le gouvernement Merkel a fait le choix audacieux, et à priori risqué dans un contexte conjoncturel encore fragile, d'une hausse de la TVA de 3 % au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Ce choix répondait à un objectif d'efficacité immédiate de résorption du déficit comme à celui d'une modernisation du système fiscal à moyen terme, par un rééquilibrage des prélèvements indirects et un allègement des impôts directs, et notamment sur la fiscalité des entreprises<sup>12</sup>.

### L'objectif de la consolidation budgétaire a été rempli dès 2006

Pour l'instant, seul le premier objectif – le plus urgent, celui de la consolidation budgétaire – a été rempli : dès 2006, le déficit est redescendu à 1,6 % du PIB. Selon les dernières prévisions, le budget public global retrouvera un solde positif de 0,1 % en 2007 puis de 0,3 % en 2008, et la décruce de la dette est désormais amorcée<sup>13</sup>. Quant à la réforme fiscale, elle est actuellement en discussion et devrait intervenir en 2008. La politique de consolidation financière fondée principalement sur la hausse de la TVA a été au départ très vivement critiquée, à la fois parce qu'elle faisait courir le risque sérieux d'étouffer dans l'œuf la reprise et parce qu'elle privilégiait la hausse des prélèvements au détriment des mesures d'économie. Avec le recul, ces critiques se sont révélées infondées : la reprise a été suffisamment vigoureuse pour que la hausse de la TVA soit absorbée sans difficulté

11. Évolution (en pourcentage du PIB) : 1) du déficit public global : -3,7 en 2002, -4,0 en 2003, -3,8 en 2004, -3,4 en 2005, -1,6 en 2006 ; 2) du montant de la dette publique (au sens de Maastricht) : 58,8 en 2001, 60,3 en 2002, 63,8 en 2003, 65,6 en 2004, 67,8 en 2005, 67,5 en 2006.

12. M. Gabel, « Fiscalité : réforme structurelle et consolidation budgétaire », *Regards sur l'économie allemande*, n° 77, juillet 2006, p. 5-12.

13. Pour 2007, la dette devrait redescendre à 65,1 % du PIB d'après la prévision du Bundesministerium der Finanzen (BMF).

et les rentrées fiscales ont été largement suffisantes pour compenser des mesures d'économie dont l'effet eût été moindre et tout aussi ambivalent sur la demande intérieure. Enfin, rappelons que la hausse de la TVA n'a pas seulement servi à résorber le déficit budgétaire mais qu'elle a été consacrée pour un tiers à la réduction des cotisations chômage, contribuant ainsi positivement à la reprise de l'emploi.

Le second infléchissement conséquent de la politique économique du gouvernement Merkel concerne la politique de soutien au *développement du potentiel de croissance et d'innovation*, à commencer par l'engagement gouvernemental d'augmenter les dépenses publiques de recherche et développement (R&D) pour que l'enveloppe globale atteigne 3 % du PIB en 2010. S'inscrit dans la même perspective la création d'un « Fonds d'avenir » destiné à alimenter un programme d'investissement de 25 Md € sur quatre ans, concernant principalement la modernisation des infrastructures de transport et la promotion des technologies de pointe – notamment les nanotechnologies, les biotechnologies et les technologies de l'information et de la communication (TIC). Ces mesures de soutien direct sont complétées par des mesures qualitatives allégeant les contraintes réglementaires pesant sur les PME ou les entreprises innovantes dans les secteurs de pointe comme la chimie ou le génie génétique. Au chapitre également, la réforme de la fiscalité des sociétés prévue en 2008 devrait être suffisamment audacieuse pour stimuler efficacement l'investissement et la compétitivité des entreprises. Elle constituera en tout état de cause un test de la capacité de la grande coalition à trouver une nouvelle logique pour le système des prélèvements, qui encourage davantage la création de richesse que sa redistribution.

La poursuite de la *réforme des régimes de protection sociale* est l'autre pièce maîtresse du contrat gouvernemental, où les partis de la coalition s'inscrivent assez largement dans la continuité de l'Agenda 2010. Au-delà d'une convergence de principe, on relève cependant de sérieux points d'achoppement dont on peut redouter qu'ils conduisent progressivement au blocage. La réforme des régimes de retraite est indéniablement celle où la programmation des ajustements nécessaires s'est opérée de la façon la plus consensuelle, notamment pour la décision clé, prise en mars 2007, du report programmé et échelonné à 67 ans de l'âge de la retraite, ainsi que celle de la stabilisation transitoire des niveaux de prestations versées et l'augmentation modérée des cotisations. Le débat a été nettement plus serré, et même controversé, sur les principes directeurs et les modalités de financement de l'assurance-maladie. Deux philosophies difficilement conciliables se sont affrontées sans qu'une synthèse ait pu être trouvée entre celle défendue par le SPD – assurance-citoyenne obligatoire et

proportionnelle au revenu – et celle d’une prime santé forfaitaire uniforme, partiellement compensable par voie fiscale, défendue par la CDU. Le compromis laborieusement trouvé en octobre 2006 sur un projet de réforme portant création d’un fonds national de santé, et qui conduit en fait à une étatisation du système, est l’exemple même d’un compromis idéologique impraticable, rejeté par la plupart des acteurs, et dont l’adoption et la mise en œuvre, prévues pour 2009, sont loin d’être acquises<sup>14</sup>.

On le voit : le domaine social est celui où les approches idéologiques et les intérêts catégoriels des deux grandes familles politiques s’affrontent le plus nettement et où les deux partis cherchent à faire prévaloir leur identité propre. Le SPD en particulier, en tant que « parti des salariés », fait preuve sur ces dossiers d’une intransigeance particulière, comme s’il voulait monnayer la sauvegarde des acquis sociaux contre les concessions qu’il a dû consentir sur le terrain de l’efficacité économique. Cette tendance croît au fur et à mesure que la législature avance et se rapproche des échéances électorales. Il est à craindre, dans ce contexte, que la politique de réforme le cède à l’immobilisme ou qu’elle régresse sous l’effet des surenchères. En témoigne le débat actuel sur l’assurance-chômage où le SPD propose – sous prétexte que le chômage recule et que la situation financière du régime s’améliore, et contre toute logique du point de vue de l’activation du marché du travail – d’allonger de 12 à 24 mois la durée d’indemnisation pour les chômeurs de plus de 50 ans. Tout aussi préoccupante est l’insistance du SPD à obtenir, sous la pression de certains syndicats en mal de cohésion et d’efficacité, l’introduction d’un salaire minimum légal dans des activités de service aux garanties sociales plus précaires. Une telle mesure irait à rebours des efforts entrepris pour assurer la flexibilité du marché du travail et des conditions d’embauche, et pourrait mettre l’emploi en péril dans des secteurs intenses en main-d’œuvre. Ces évolutions récentes montrent que la refonte du modèle social allemand, pourtant largement amorcée, est encore loin d’être acquise et que la tentation de l’immobilisme – voire du retour en arrière – existe, à la faveur des échéances politiques ou du desserrement des contraintes financières que semble permettre une croissance tout juste retrouvée.

### **Le défi de la modernisation durable**

Le redressement économique de l’Allemagne témoigne de la solidité et de l’indéniable capacité d’adaptation d’une économie qui, en acceptant

14. P. Hassenteufel, « Libéralisation ou étatisation de l’assurance-maladie ? », *Regards sur l’économie allemande*, n° 79, décembre 2006, p. 5-12.

enjeux et contraintes de la globalisation, s'est dotée d'une compétitivité renforcée et a ainsi réussi à surmonter une difficile épreuve. Pour évidente qu'elle soit, cette réussite reste fragile, dans la mesure où elle a largement reposé sur les bénéfices tirés d'un environnement économique mondial favorable. Comme économie ouverte, fortement dépendante des ressources énergétiques et des matières premières, l'économie allemande est, plus que tout autre, vulnérable aux fluctuations des marchés et aux turbulences financières et monétaires, lesquelles peuvent à tout moment remettre en question une guérison chèrement acquise. Plus inquiétantes à moyen terme, les faiblesses intrinsèques de l'économie domestique pourraient compromettre la dynamique de compétitivité récemment retrouvée, en particulier en matière de potentiel interne de croissance, de modernisation des infrastructures et d'innovation. Sur ce plan, la nouvelle politique économique allemande a procédé à des infléchissements notables. Mais à défaut de s'appuyer pour l'instant sur des marges de manœuvre suffisantes, ceux-ci demeurent somme toute d'ampleur modeste au regard des défis de la compétition scientifique et technologique mondiale. Reste enfin la question centrale du vieillissement démographique, qui interroge la pérennité des systèmes de redistribution et de protection sociale et qui exige un rééquilibrage entre responsabilité individuelle et solidarité collective. C'est dire que l'enlisement progressif de la modernisation du système social allemand, comme la résurgence dans les débats politiques internes d'un discours social prônant le retour à une logique d'assistance, constituent autant de signaux laissant entendre que le « modèle allemand » n'est pas encore complètement tiré d'affaire.



---

## MOTS CLÉS

Allemagne  
Économie  
Agenda 2010  
Croissance  
Mondialisation