

REVUE D'ALLEMAGNE ET DES PAYS DE LANGUE ALLEMANDE

Publiée avec le concours du Centre National de la Recherche Scientifique

Tome 35, numéro 4**Octobre-Décembre 2003**

**LE MODELE ALLEMAND :
UN MODELE DEPASSE ?**

Pierre KOENIG

La Loi fondamentale : un modèle dépassé ?

Gilles LEROUX

Les réformes sociales des gouvernements Schröder (1998-2003)

François BILGER / Eric RUGRAFF

Les trois chocs de l'économie allemande

Catherine IFFLY

Du conflit à la coopération ? Les rapprochements franco-allemands, germano-polonais et polono-ukrainien en perspective comparée (1945-2003)

Sébastien BERTRAND

L'Ordre de Saint-Jean et l'Allemagne divisée (1945-1989)

Catherine LANNEAU

La Belgique francophone face au référendum sarrois de 1955

Joseph JURT

L'automne 2001 : la fin du Sonderfall suisse ?

LES TROIS CHOCS DE L'ECONOMIE ALLEMANDE

par François BILGER* et Éric RUGRAFF**

En 2003 l'Allemagne, jadis modèle d'organisation économique et sociale et longtemps leader de l'économie européenne, apparaissait comme la « lanterne rouge » de l'Union européenne, et en particulier de la zone euro (Sinn, 2002). On a même été jusqu'à la traiter d'« homme malade de l'Europe » (The Economist, juin 1999). Pour la première fois depuis la guerre, l'Allemagne aura connu trois années consécutives de stagnation de la production. Durant les douze dernières années, elle a enregistré le taux de croissance le plus faible de l'Europe (1,3 % en moyenne annuelle). Simultanément, toutes les autres performances macroéconomiques à l'exception de la hausse des prix et de la balance commerciale se sont détériorées et sont devenues progressivement moins bonnes que celles de la moyenne des pays européens.

Selon les prévisions, l'année 2003 devrait accumuler les contre-performances : une véritable récession (le PIB a baissé successivement de 0,2 et de 0,1 % au cours des deux premiers trimestres), un chômage record (4,4 millions de chômeurs en juin), un déficit public transgressant les impératifs du pacte de stabilité et de croissance (- 3,4 %), une dette publique dépassant les 60 % (Tableau 1) ainsi qu'un taux d'investissement inférieur à la moyenne européenne et une protection sociale en déficit permanent.

L'origine de ces difficultés ne prête guère à discussion. Elles s'expliquent clairement par la conjonction de trois chocs économiques ayant frappé le pays : le choc de la réunification, celui de la mondialisation et enfin le passage à la monnaie unique. Ces trois phénomènes sont interdépendants. Ils renvoient à des problématiques économiques communes. Si le premier choc, celui de la réunification, est spécifique à l'Allemagne, les deux autres se retrouvent dans la plupart des pays de l'Union européenne (UE), même si leurs enjeux peuvent varier d'un pays à l'autre. Le questionnement franco-allemand sur la compétitivité dans le cadre d'une mondialisation croissante des économies (CGP-dfi, 2001), est l'exemple type de ces préoccupations pluri-nationales. Il en est de même du débat européen récurrent sur la pertinence du pacte de stabilité et de croissance (PSC). Le poids prépondérant de l'économie allemande dans l'économie de l'UE (son PIB représente un quart de l'ensemble et même un tiers dans la zone euro) donne cependant à la problématique allemande une importance particulière.

*Professeur émérite à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg

**Maître de conférences à l'Université Robert Schuman de Strasbourg

Tableau 1. Les performances macroéconomiques de l'Allemagne et de l'Union européenne à 15

	1991-1995	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 est.	2003 prév.
<i>Taux de croissance</i>										
Allemagne	2	1,7	0,8	1,4	2	2	2,9	0,6	0,2	0,4
UE-15	1,5	2,4	1,6	2,5	2,9	2,8	3,5	1,6	1,1	1,3
<i>Taux de chômage</i>										
Allemagne	6,5	8	8,7	9,7	9,1	8,4	7,8	7,7	8,2	8,9
UE-15	9,3	10,1	10,2	10	9,4	8,7	7,8	7,3	7,6	8
<i>Taux d'inflation</i>										
Allemagne	3,1	/	1,2	1,5	0,6	0,6	1,5	2,1	1,3	1,3
UE-15	3,8	2,8	2,4	1,7	1,3	1,2	1,9	2,3	2,1	2,1
<i>Solde commercial</i>										
Allemagne	1,9	2,6	3	3,4	3,6	3,4	3,1	4,8	6,2	6,2
UE-15	0,5	1,4	1,6	1,8	1,5	1	0,4	1,1	1,7	1,5
<i>Solde courant</i>										
Allemagne	-0,9	-0,8	-0,3	-0,1	-0,3	-0,8	-1	0,2	2,4	2,5
UE-15	-0,3	0,5	0,9	1,3	0,8	0,4	-0,2	0,3	0,7	0,7
<i>Finances publiques</i>										
Allemagne	-3,9	-3,7	-3,2	-2,3	-2	-1,5	-2,1	-3	-3,6	-3,4
UE-15	-5,1	-5	-3,7	-2,1	-1,8	-1,1	-1,1	-1,4	-1,9	-2,3
<i>Dette publique</i>										
Allemagne	57	57	59,8	61	60,9	61,2	60,2	59,5	60,8	62,7
UE-15	72,1	70,3	72,1	71,1	68,8	67,3	64,1	62,9	62,7	63,5

Taux de croissance : taux de variation du Produit Intérieur Brut (PIB) ; taux de chômage total des chômeurs en % de la population active (définition Eurostat) ; taux d'inflation : taux de variation annuelle des prix (indice harmonisé des prix à la consommation) ; solde commercial : exportations -importations de biens (en % du PIB) ; solde courant : solde des transactions sur biens et services, revenus et transferts internationaux (en % du PIB) ; finances publiques : solde des finances de l'État, de la Sécurité Sociale et des collectivités locales (en % du PIB) ; dette publique : dette des mêmes institutions en % du PIB.

Source : Commission européenne, Économie européenne, Printemps 2003 (Vol. 2).

Le choc de la réunification et le choix de la solidarité nationale

La médiocrité des performances économiques allemandes depuis 1992 s'explique d'abord, et avant tout, par le choc de la réunification. On estime généralement que ce choc est à l'origine des deux tiers des difficultés allemandes. Quelqu'aurait pu être le choix politique initial quant aux modalités de cette opération historique exceptionnelle, celle-ci aurait eu un coût élevé pour le pays. Mais le choix d'une solidarité nationale totale et d'une égalisation accélérée des conditions économiques et sociales allait particulièrement handicaper l'ancienne économie ouest-allemande (Losser, 1998).

Certes, comme le notait Raymond Aron, l'économie capitaliste et l'économie planifiée appartiennent à la même famille, celle des sociétés industrialisées. Mais les modes de régulation, les structures et les comportements des agents économiques différaient profondément dans les deux systèmes. Même si le fonctionnement de l'économie de la RDA se différenciait de celui de l'URSS et était plus proche des économies de l'Ouest que cette dernière, il n'en demeure pas moins qu'elle a été profondément marquée par l'empreinte socialiste, à savoir un mode de régulation pénurique¹, une croissance extensive² et un manque d'initiative des agents économiques³. Ainsi, en 1990 le niveau de développement de la RDA était significativement inférieur à celui de la RFA : le produit intérieur brut (PIB) réel par habitant équivalait dans la partie est du pays à 40% de celui de la partie ouest.

¹ La demande est de manière chronique supérieure à l'offre.

² On produit davantage en utilisant davantage de facteurs de production, alors que dans une économie de marché, la croissance est intensive et repose sur une meilleure utilisation des facteurs de production (ce qu'on appelle la productivité).

³ L'initiative n'est pas valorisée, ce qui a notamment pour effet de limiter l'introduction du progrès technique.

Le principe de solidarité s'est d'abord traduit dans le choix d'un taux de conversion de 1 pour 1 de l'Ost Mark en Deutsche Mark (contre un taux de change de 1 Deutsche Mark pour 4,3 Ost Mark précédemment) et de l'alignement relativement rapide des salaires et conditions de travail des nouveaux Länder sur ceux de l'Ouest.

L'union monétaire entre les deux Allemagnes intervient le 1er juillet 1990. Le taux de change retenu a un effet-revenu positif pour les détenteurs de l'Ost Mark. Il n'aurait pas posé de problème de compétitivité aux firmes des nouveaux Länder, si celles-ci avaient pu réduire les prix des produits et tenir compte des différences de salaires entre l'Est et l'Ouest. Dans la mesure où les salaires à l'Est étaient au début des années 90 environ le tiers de ceux de l'Ouest (la productivité également était d'environ 1/3), le problème de compétitivité aurait pu être résolu approximativement en vendant les produits moins cher grâce aux coûts de main d'œuvre plus faibles. Les difficultés des nouveaux Länder s'aggravent avec les négociations collectives de 1991 ayant pour objectif d'aligner les salaires des deux parties du pays dans les cinq années à venir. Il s'en suit une augmentation massive⁴ dans les nouveaux Länder et un décrochage entre les gains de productivité et les salaires, qui débouchent sur une hausse importante des coûts salariaux unitaires supportés par les entreprises est-allemandes, encore renforcée ultérieurement par l'augmentation générale des coûts non salariaux.

La hausse massive des salaires au cours de la première moitié des années 90 s'explique par une combinaison de facteurs : la volonté de marquer dans les faits l'égalité entre salariés des deux parties du pays, la popularité d'une telle mesure, mais également l'optimisme ambiant. On a très largement sous-estimé les difficultés que représentait le basculement d'un système économique à un autre et surestimé la convergence de la productivité est-allemande. En outre, ce sont les syndicats ouest-allemands qui ont mené les négociations au début des années 90. Or, ces syndicats avaient naturellement avant tout comme objectif de protéger l'intérêt de leurs membres. Dans cette optique, d'aucuns estiment, conformément à la théorie économique des syndicats, qu'ils ont négocié des augmentations massives de salaires dans les nouveaux Länder afin de protéger les salariés de l'Ouest d'une immigration massive et de l'arrivée sur le marché ouest-allemand de produits est-allemands trop compétitifs. Selon d'autres travaux économiques, la hausse des salaires serait le résultat négatif typique du modèle de négociation salariale allemand. Quoi qu'il en soit, finalement, cette augmentation initiale des salaires a eu essentiellement des conséquences négatives pour les nouveaux Länder, en termes de compétitivité nationale et internationale.

Cette détérioration de la compétitivité se traduit par une augmentation massive du chômage. Les nouveaux Länder perdent un million d'emplois manufacturiers dans les années 90 et le taux de chômage s'y élève à près de 20 % de la population active. Tandis que les balances commerciale et courante de l'Allemagne de l'Ouest continuent à afficher un excédent, les nouveaux Länder connaissent un déficit de la balance des paiements équivalant à 50 % du PIB est-allemand (European Commission, 2002).

Si la hausse des salaires est-allemands n'a pas pesé négativement sur la croissance ouest-allemande, bien au contraire, il en est tout autrement de la politique des transferts. Des transferts financiers massifs ont en effet été effectués de l'Ouest vers l'Est. Ils concernent essentiellement deux domaines, la protection sociale et la construction. Le système de sécurité sociale ouest-allemand a immédiatement été mis en place à l'Est. Des transferts fiscaux importants ont ainsi permis à la population est-allemande d'être dotée d'un système de protection sociale que l'on ne retrouve dans aucune autre ancienne économie planifiée. Quant aux investissements publics dans le secteur des infrastructures, logements, etc., ils ont permis de combler partiellement le retard est-allemand.

⁴ Les revenus des retraités ont également augmenté à la suite d'un système de conversion favorable puis d'une indexation des pensions sur les salaires.

L'essentiel du coût de la réunification a été porté par l'Allemagne de l'Ouest. La participation du budget européen à la reconstruction des nouveaux Länder a été modeste : elle a été inférieure à 5 % de la contribution allemande. Les transferts fiscaux intra-allemands se sont élevés annuellement en moyenne à 125 milliards de Deutsche Mark dans les années 90, soit environ 4 % du PIB ouest-allemand et un tiers du PIB est-allemand (Commission européenne, 2002). Ces transferts massifs ont eu un impact très positif sur la convergence réelle de l'Allemagne de l'Est. Le PIB par habitant équivalait aujourd'hui à 60 % de celui de l'Allemagne de l'Ouest, contre 40 % au début des années 90. En outre, jusqu'en 1997, la croissance était nettement supérieure dans la partie est du pays. Mais malgré tous les progrès, l'effort financier est loin d'être achevé, et les « *blühende Landschaften* » qu'annonçait Helmut Kohl ne sont encore que très partiellement réalisées. Les prévisions optimistes initiales d'un rattrapage en une quinzaine d'années ont dû être sensiblement revues. Après le « Solidarpaket 1 » s'achevant en 2004, il a fallu prévoir un « Solidarpaket 2 » allant jusqu'en 2019.

Le financement de la reconstruction et de la redistribution à l'Est a été assuré par une augmentation des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) et de la dette publique. Le taux de prélèvements obligatoires est passé de 39,6 % du PIB en 1991 à un sommet de 43,2 % en 1999 et 2000, pour redescendre depuis à 41 % (Kizilpete, Logeay, 2003) : ainsi au cours des années 90 le taux a augmenté de 3,5 points de PIB. Cette augmentation de la fiscalité a été accompagnée d'une dégradation des comptes publics. Alors qu'en 1989 la RFA affichait un léger excédent budgétaire, la situation se retourne avec la réunification : le déficit budgétaire est de 2,9 % du PIB en 1991, et dépasse même la barre des 3 % du PIB entre 1993 et 1996 (Tableau 1). L'augmentation des déficits conduit mécaniquement à une dégradation de la dette publique, qui passe de 40 % du PIB à la fin des années 80 à plus de 60 % à partir de 1996 (Tableau 1).

L'augmentation de la fiscalité et des cotisations sociales, ainsi que l'introduction de nouvelles taxes (taxes de solidarité et écologique) ont été à l'origine d'une atonie de la demande ouest-allemande dans les années 90. Ainsi, entre 1991 et 1995, la rémunération réelle des salariés y a progressé annuellement de 2 %, mais après impôt la progression n'était plus que de 0,3 %. Quant au faible taux d'investissement des entreprises, il s'explique par un « effet ciseaux » : une entreprise est incitée à investir et à accroître ses capacités de production, d'une part si la demande est forte et si elle anticipe une augmentation durable de la demande, et d'autre part si l'opération est profitable, c'est-à-dire que les coûts, notamment de main-d'œuvre, n'augmentent pas trop rapidement. Or, dans le cas ouest-allemand, la demande était déprimée à la suite d'une faible augmentation du revenu disponible (effet de demande négatif) et le coût du travail a fortement augmenté jusqu'en 1995 (effet d'offre négatif).

A priori, on pourrait penser que cette ponction opérée sur les anciens Länder pour réinjecter des fonds dans les nouveaux représentait un jeu à somme nulle, et n'aurait pas dû générer d'effet négatif sur la croissance ; après tout, la réduction de la demande d'un côté devrait être compensée par un supplément de pouvoir d'achat de l'autre côté. Or, dans la réalité, la solidarité n'a pas eu des effets économiquement neutres. Ce type de mécanisme de transfert pose en effet fondamentalement deux types de problèmes : un premier d'optimalité dans l'allocation des fonds et un second de capacité d'absorption des fonds.

La priorité accordée à la mise sur pieds à l'Est d'un système de protection sociale équivalent à celui de l'Ouest a pesé sur la croissance dans les années 90. Il s'agit de capitaux destinés à des dépenses qui ne génèrent pas directement des richesses et qui ne sont pas utilisés pour des investissements. Certes, la mise en place de la protection sociale dans les nouveaux Länder a joué positivement sur la demande est-allemande, mais cet effet positif a été plus que contrebalancé par le choc qui a frappé l'équilibre économique ouest-allemand initial et qui a entraîné une dynamique négative, liée à la réduction des investissements productifs et à l'atonie de la demande ouest-allemande. À plus long terme toutefois, la décision de diffuser rapidement le modèle de protection sociale à l'ensemble de l'Allemagne devrait apparaître comme un choix judicieux. En

effet, il est très largement admis aujourd'hui, dans la littérature économique, que le capital humain est l'élément déterminant dans la croissance économique : une population bien soignée et disposant d'une protection sociale de qualité assurera son efficacité.

La politique d'investissements massifs de l'État dans le secteur de la construction est venue buter sur l'incapacité de l'Est à absorber efficacement un montant élevé de fonds. Le boom dans le secteur de la construction a débouché sur la création d'une bulle : l'investissement en construction a représenté jusqu'à 71,6 % de l'investissement total dans les nouveaux Länder en 1995. Le mécanisme de formation de bulles et leur dégonflement est bien connu aujourd'hui. En Allemagne de l'Est, cette bulle s'est formée suite aux investissements publics, mais également aux différentes mesures fiscales incitatives. Une telle politique conduit à des constructions massives de bureaux et de logements sans que les agents économiques prennent le temps d'analyser suffisamment et prudemment la demande et ses caractéristiques. Abondance de capitaux génère optimisme et « panurgisme », qui font que l'offre s'éloigne de l'équilibre fondamental de marché. Au milieu des années 90 la bulle a éclaté. En effet, lorsque le gouvernement s'est rendu compte de l'existence d'une bulle, il a réduit les avantages fiscaux dans la construction (à partir de 1995), puis les a supprimés en 1998⁵. Cela a conduit à la contraction brutale de l'activité. Bien évidemment, ces capitaux auraient pu être utilisés plus efficacement ailleurs. La Commission européenne estime qu'un tiers du différentiel de croissance entre l'Allemagne et les autres pays de l'UE dans les années 90 est dû aux effets négatifs du boom de la construction.

En définitive, la coexistence dans un pays de deux régions aux niveaux de développement différents renvoie au questionnement sur l'efficacité de la distribution spatiale des activités. Les travaux de la nouvelle économie géographique montrent que la concentration géographique des activités économiques dans un espace, accroît l'efficacité économique des acteurs qui y sont localisés. Dans cette optique, les firmes, et notamment celles qui sont les plus innovantes, auraient eu intérêt à se localiser dans la partie ouest de l'Allemagne, à proximité des principaux marchés, de la main-d'œuvre la plus qualifiée et des entreprises et sous-traitants les plus dynamiques. L'agglomération des activités aurait ainsi accru l'efficacité de la production et accéléré la croissance de l'ensemble du pays, mais aurait généré également une hausse des inégalités spatiales entre l'Ouest et l'Est.

L'Allemagne a donc eu à faire face à un dilemme en termes de politique publique régionale. Si elle avait choisi de ne pas privilégier le principe de solidarité, et si la politique d'aide publique avait été concentrée sur l'Ouest, notamment sur certains pôles et dans des domaines liés à la recherche-développement, la croissance économique allemande des années 90 aurait été plus élevée. Mais les inégalités spatiales est-ouest se seraient creusées. Les faibles performances économiques expriment ainsi le choix d'une société solidaire et d'une réduction des inégalités spatiales entre les deux parties du pays. À long terme, ce choix pourrait s'avérer payant : il devrait permettre d'éviter une dualisation du pays⁶ et favoriser la création à l'Est d'un appareil productif moderne, susceptible d'être compétitif dans le commerce intra-allemand et international, notamment après l'élargissement de l'UE en 2004 aux pays d'Europe centrale et orientale.

Le choc de la mondialisation et l'interrogation sur le modèle allemand

⁵ La construction était notamment soutenue par une loi spéciale sur l'amortissement (*Fördergebietsgesetz*).

⁶ L'augmentation des inégalités (spatiales, inter-individuelles) a un coût économique à long terme, y compris pour les « gagnants » : les troubles sociaux, l'augmentation de l'insécurité, etc., peuvent réduire l'efficacité et la stabilité de la production.

Si le choc de la réunification explique la majeure partie des contre-performances de l'économie allemande dans son ensemble, il n'explique évidemment pas les difficultés spécifiques d'un grand nombre de secteurs de l'économie ouest-allemande (industries de haute technologie, banques, assurances, médias, etc.). La réunification s'inscrit elle-même dans une évolution démarrée au début des années 80 et qui s'est accélérée au cours des années 90, à savoir la mondialisation ou globalisation économique. Certes, ce mouvement n'est pas un phénomène nouveau. Mais la circulation des biens, des services, des capitaux et des hommes s'est accélérée au cours des deux dernières décennies (Le Cacheux, 2002). La baisse des coûts de transport (des marchandises et des informations) et l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication (internet, communication satellitaire, etc.), conjuguées à la libéralisation économique (déréglementation et privatisations), ont entraîné une interdépendance économique accrue des différentes économies. La globalisation s'est notamment traduite par une explosion des flux mondiaux d'investissements directs étrangers prenant la forme de fusions et acquisitions ou de création de firmes à l'étranger. Les pays, mais également les territoires infranationaux, se livrent alors une concurrence féroce pour attirer des investisseurs étrangers susceptibles de créer des emplois, dynamiser (ou re-dynamiser) une région, etc.

En Allemagne s'engage au début des années 90 un débat sur la compétitivité, du « site Allemagne » (Standort Deutschland). En mettant directement en concurrence les différentes économies ainsi que leurs systèmes et politiques économiques, la mondialisation met en exergue la fragilité des performances économiques de l'Allemagne, et au-delà, de l'Europe, et la question de la viabilité à plus long terme des modèles allemand et européen.

Le constat est en effet très clair : la croissance allemande et européenne a été plus rapide que la croissance américaine au cours des « trente glorieuses », ce qui a conduit à un rapprochement progressif du niveau de vie entre les deux continents : ainsi entre 1950 et 1973 le PIB par habitant de l'Allemagne est passé de 43 % de celui des Etats-Unis à 76 % (Tableau 2). Mais ce processus se grippe à la fin des années 70. Au cours des années 90, les Etats-Unis ont même enregistré une croissance nettement supérieure à celle de l'Europe, et en particulier de l'Allemagne, de sorte que la différence de niveau de vie entre les deux rives de l'Atlantique s'est à nouveau creusée. La période récente (2000-2003) n'a fait qu'accentuer ce phénomène.

Tableau 2. Évolution du niveau de vie de l'Allemagne par rapport aux Etats-Unis
(en PIB réel par habitant, en parité de pouvoir d'achat)

	1950	1973	1990	1998
Allemagne	43	76	81	77
États-Unis	100	100	100	100

Source: Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe, 2000, p. 16 1.

La différence d'efficacité entre les États-Unis et l'Europe s'expliquerait pour un tiers par la plus faible productivité européenne, pour un tiers par un temps de travail moindre et pour un tiers par un moindre taux d'emploi⁷ (Sapir, 2003). Une comparaison États-Unis-Allemagne fait apparaître : une productivité allemande (PIB/heure travaillée) qui s'est rapprochée entre 1970 et 2000 de celle des États-Unis, mais qui lui demeure inférieure. Les deux autres indicateurs se sont éloignés de ceux des États-Unis sur la période : le temps de travail est, en 2000, de près de 20 % inférieur en Allemagne au niveau américain, et le taux d'emploi est plus faible d'un peu moins de 10 % (Tableau 3)

⁷ Le taux d'emploi désigne le pourcentage de la population en âge de travailler ayant un emploi.

Tableau 3. Différence de performance économique entre l'Allemagne et les États-Unis, (États-Unis = base 100)

	PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat		PIB/heure travaillée		Heures travaillées/personne employée		Taux d'emploi	
	1970	2000	1970	2000	1970	2000	1970	2000
Etats-Unis	100	100	100	100	100	100	100	100
Allemagne	78,7	74,2	70,8	93,4	100,9	81,6	107,2	92,2

Source: Commission européenne, Sapir (2003).

Le différentiel de productivité avec les Etats-Unis sera comblé d'ici quelques années. Il résulte essentiellement du retard est-allemand. La productivité ouest-allemande est en effet supérieure à celle des Etats-Unis. Mais cela n'est pas nécessairement positif, dans la mesure où ces forts gains de productivité allemands reflètent une plus grande exclusion en Allemagne qu'aux Etats-Unis des salariés non qualifiés faiblement productifs et une utilisation plus intensive du capital en Allemagne qu'aux Etats-Unis⁸.

L'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE, 2002) a montré que l'augmentation du chômage en Allemagne dans les années 90 était en grande partie liée à l'aggravation de la situation des salariés non qualifiés. Aux Etats-Unis, le taux d'emploi des salariés non qualifiés ou peu qualifiés, en particulier dans le secteur du commerce, hôtellerie et restauration, est significativement plus élevé.

La mondialisation a fortement dégradé la situation des salariés dépourvus de qualification. Les emplois pas ou peu qualifiés dans l'industrie, mais également dans certaines activités de services, entrent directement en concurrence, par le jeu des délocalisations ou des importations, avec ceux des pays à faibles coûts de main-d'œuvre. Les industries allemandes, qui sont les principaux investisseurs en Europe centrale, ont délocalisé de nombreux segments de production faiblement qualifiés. La Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) estime que la population active de personnes non qualifiées et faiblement qualifiées participant à l'exportation mondiale est passée de 200 millions de personnes en 1975 à près de 800 millions en 2000 ; cela donne un aperçu de l'intensité de la concurrence sur ce segment du marché du travail.

Le taux de croissance allemand plus faible s'explique donc en grande partie par un fonctionnement différent du marché du travail de ce côté de l'Atlantique : le nombre de jeunes (en âge de travailler) et de personnes de plus de cinquante ans ayant un emploi est plus faible en Allemagne, et surtout, le travail à temps partiel est nettement plus développé en Allemagne (ce qui est exprimé par le ratio heures travaillées/personne employée). En effet, aujourd'hui 1/5 des salariés allemands travaillent à temps partiel. Les « mini jobs⁹ », correspondant à une forme particulière de temps partiel, se sont fortement développés à partir de 1997 ; ils représentaient début 2002 plus de 10 % de la population active occupée. Certes, en 2000 le niveau de l'emploi est revenu à celui de 1991. Mais entre 1991 et 2001 l'emploi en équivalent de temps plein a baissé de 7 % dans le pays, avec une baisse de 3 % dans les anciens Länder et de 23 % dans les nouveaux.

Les rigidités du marché du travail représenteraient donc pour la Commission européenne, l'OCDE ou encore le FMI la pierre d'achoppement d'une reprise durable de la croissance et de la

⁸ La plus grande intensité capitaliste en Allemagne, en particulier dans les activités de services, est une des explications du taux de chômage plus élevé de ce côté de l'Atlantique ainsi que de la faible élasticité de l'emploi à la croissance.

⁹ Jusqu'au 1^{er} avril 2003, ils correspondaient à un travail hebdomadaire inférieur à 15 heures pour une rémunération mensuelle de moins de 325 euros. Le 1^{er} avril 2003, le seuil a été relevé à 400 euros et la limitation des 15 heures a été supprimée.

création d'emplois. Les signes de cette rigidité s'expriment dans les phases de variation de l'activité économique : en période d'expansion économique la croissance allemande est moins créatrice d'emplois que la croissance des Etats-Unis, alors qu'en période de ralentissement les destructions d'emplois sont plus importantes.

Les rigidités structurelles qui empêcheraient l'adaptation aux chocs économiques se trouveraient notamment dans le « coin fiscal », le système des négociations collectives et le système d'indemnisation du chômage (ce qu'on appelle les « trappes à chômage »¹⁰).

Le « coin fiscal » correspond à la différence entre les coûts salariaux supportés par l'employeur et le salaire net perçu par le salarié. Celui de l'Allemagne est en Europe le second le plus élevé après celui de la Belgique. Un ouvrier se situant dans la moyenne touche environ 50 % de ce qu'il coûte à son employeur (contre 70 % par exemple aux Etats-Unis). Une taxation effective élevée du travail aurait ainsi un effet dissuasif tant sur les employeurs, qui sont peu incités à embaucher davantage et qui privilégient une combinaison productive plus intensive en capital, que sur les salariés.

Certaines analyses mettent également en cause le système de négociation de branche et de région. D'une part, une négociation de branche entamée dans une région aurait tendance à se diffuser mécaniquement à d'autres branches et aux autres régions. Or, la situation économique n'est pas nécessairement la même d'une branche à l'autre et d'une région à l'autre : une branche frappée par une crise économique sévère pourrait avoir du mal à se relever d'une augmentation salariale. De même une région qui souffre d'un manque de compétitivité sur les marchés étrangers pourrait voir la situation s'aggraver en cas d'augmentation du coût du travail. La mondialisation, en accroissant le jeu de la concurrence, conduit à des évolutions susceptibles de varier d'une industrie à l'autre et pouvant exiger des variations différenciées d'augmentations salariales (Bosch, 2002). Les difficultés des nouveaux Länder posent quant à elles la question de la diffusion d'acquis (salaires, conditions de travail, etc.) à des régions dont la compétitivité demeure fragile.

D'autre part, les négociations de branche fixent un taux d'augmentation des salaires concernant l'ensemble des salariés, empêchant une individualisation des rémunérations et un accroissement de l'échelle de rémunération, qui auraient des retombées positives en termes de prise d'initiative et d'efficacité. D'un point de vue théorique, la remise en cause de l'efficacité de la négociation collective de branche repose sur les travaux de Calmfors et Driffill (1988). Ces auteurs posent l'hypothèse d'une relation hyperbolique entre le degré de centralisation de la négociation sur les salaires et le taux de chômage. La négociation totalement décentralisée, s'exprimant sous la forme d'une négociation au niveau **microéconomique**, la firme, se situe à une extrémité. Ce type de négociation permet de prendre en compte la situation économique de chaque unité de production et de s'adapter rapidement. À une négociation décentralisée, correspondrait un faible taux de chômage. À l'autre extrémité, on trouve la négociation complètement centralisée. Elle permet d'adapter les négociations à la situation macroéconomique, et donc de prendre des mesures globales favorables à l'emploi. La négociation de branche se trouve entre ces deux modèles. Elle présente l'inconvénient de ne pas tenir compte de la situation de chaque entreprise -et donc de générer du chômage par manque de flexibilité- et de manquer du recul nécessaire pour évaluer les effets macroéconomiques d'une augmentation des salaires -et donc de générer du chômage par manque d'information et par opportunisme.

Conscients des effets négatifs de l'augmentation massive des salaires au début des années 90, les syndicats ont accepté des augmentations modérées à partir du milieu des années 90. À la suite de la récession de 1993-1994, ils ont même consenti pour la première fois à de nombreuses formes de baisse des salaires (par ex.. suppression du treizième mois dans certains cas). De nombreuses entreprises n'ayant pas adhéré à des conventions collectives¹¹ et d'autres s'étant retirées, les

¹⁰ Le système d'allocations chômage, mais également de reprise d'activité est insuffisamment incitatif (Commission européenne, 2002).

¹¹ En 2000, 45 % des salariés et 73 % des entreprises est-allemands ne sont pas couverts par des accords de branche.

syndicats ont encore accepté des principes d'exception, tels que des « clauses de force majeure » qui permettent aux entreprises de ne pas respecter les conventions collectives, voire de baisser les salaires (Bosch, 2002). Enfin, en réponse à la forte augmentation des salaires à l'Est, la négociation collective a été davantage décentralisée et l'IG Metall a été contrainte de renoncer en juin 2003 à y imposer par la grève l'application des 35 heures.

La question des dysfonctionnements du marché du travail est progressivement sortie du cadre des négociations entre partenaires sociaux pour devenir un enjeu de société. Le débat a été enrichi notamment par les travaux de la Commission Hartz ainsi que par l'allocution du chancelier Schröder, à la mi-mars 2003, détaillant l'« Agenda 2010 ». Après un premier mandat fait d'atermolements politiques, le chef du gouvernement a reconnu l'urgence de mener des réformes structurelles. Il a brisé un certain nombre de tabous en plaidant pour une baisse des allocations versées aux chômeurs de longue durée ou encore pour l'assouplissement de la législation sur les licenciements. Les réformes concernent différents domaines, tels que la santé, l'enseignement, le renforcement de l'efficacité des pouvoirs publics, etc., et en premier lieu le marché du travail (OCDE, 2003).

La Commission Hartz a été formée dès février 2002 pour faire un ensemble de propositions visant à réformer le fonctionnement de ce marché¹². Les conclusions présentées par cette commission, en août 2002, s'articulent autour de quinze idées ayant pour objectif de flexibiliser le marché du travail et d'inciter à la reprise d'activité, telles que l'obligation de s'inscrire à l'office fédéral pour l'emploi sous peine de sanctions, la mise en place d'un système de tickets-formation, des remises de cotisation pour l'emploi de salariés de plus de 55 ans, la baisse de la durée de versement des allocations chômage, la prise en charge d'une partie des contributions de sécurité sociale et l'augmentation des allocations familiales pour les chômeurs acceptant des emplois peu rémunérés, l'incitation à la création d'entreprises personnelles, etc.

Les propositions de la Commission sont appliquées de façon échelonnée entre le 1er janvier 2003 et le 1er janvier 2004. Ainsi en est-il des Agences pour l'emploi qui ont été rebaptisées « JobCenters ». De même, la mesure phare du rapport, le recours à l'intérim, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003 (Lestrade, 2003). Ont ainsi été créées des agences de service de personnel (Personal-Service-Agenturen) auprès des agences pour l'emploi, chargées de mettre au travail les personnes difficiles à réinsérer.

La quasi-stagnation de la croissance au cours des dernières années, ainsi que la persistance d'un chômage massif, ont provoqué une mise en question plus fondamentale encore, celle de l'ensemble du système de « l'économie sociale de marché », adopté en Allemagne au lendemain de la seconde guerre mondiale et progressivement étendu à l'ensemble de l'UE. Ce type d'organisation économique et sociale a été conçu et réalisé par Ludwig Erhard et Alfred Müller-Armack à partir de la doctrine « ordolibérale » élaborée dans les années 30 et 40 par Walter Eucken, Wilhelm Röpke et l'ensemble de « l'école de Fribourg » (Bilger, 1964, Commun, 2003). L'économie sociale de marché se définit par la combinaison de la liberté économique et de la solidarité sociale dans une économie de marché soigneusement organisée par l'État et régulée dans une large mesure par des concertations économiques et des négociations sociales. L'État doit veiller en particulier au maintien d'une libre concurrence et assurer la stabilité monétaire, mais aussi corriger les effets d'une répartition inégale des richesses et des revenus et assurer une large péréquation sociale, sans pour autant mettre en cause les principes de l'initiative et de la responsabilité individuelle et de l'autonomie des partenaires sociaux.

Ce « modèle allemand » qu'on appelle également parfois « modèle rhénan », s'oppose au « modèle anglo-saxon d'économie libre de marché », très proche de la pratique européenne du XIX^{ème} siècle et caractérisant l'économie américaine depuis fort longtemps. Ce dernier a connu un renouveau fin des années 70-début des années 80 avec Margaret Thatcher en Grande-Bretagne

¹² Pour une synthèse des propositions, voir (Kiziltepe, Logeay, 2003)

et Ronald Reagan aux Etats-Unis. Dans ce modèle, l'État se contente pour l'essentiel de fixer *ex ante* des règles du jeu ayant pour rôle de favoriser un fonctionnement efficace des marchés. L'activité économique des agents sur les marchés crée un résultat (production et distribution de richesses) que l'État ne doit pas modifier (ou le moins possible). Les prélèvements publics et les mécanismes de redistribution sont donc réduits, les inégalités sont importantes et la croissance est stimulée. Dans le « modèle allemand », l'État intervient *ex ante*, mais également *ex post* en procédant à une redistribution significative des richesses produites. Les prélèvements publics et les mécanismes de redistribution, ainsi que les concertations entre l'État et les partenaires sociaux sont importants, les inégalités sont plus réduites et la croissance est évidemment de ce fait rendue moins dynamique.

La comparaison des performances américaines ou même britanniques et de celles de l'Allemagne aux cours des dernières années a incité un certain nombre d'économistes et de responsables économiques et politiques à considérer le modèle allemand comme dépassé¹³ et à prôner pour l'Allemagne aussi une « révolution thatchérienne » ou « reaganienne ». Mais au regard des risques inhérents à une déréglementation totale du marché du travail et à un démantèlement poussé de l'État social (explosion du modèle de cogestion (*Mitbestimmung*), dumping social et salarial, risque de réduction ou de volatilité de la demande, etc.), l'opinion majoritaire penche en faveur d'une amélioration du fonctionnement du système, de préférence à une stratégie de type *big bang*.

Telle est, au demeurant, l'option que semble avoir retenue le gouvernement allemand avec l'« Agenda 2010 » (Bourgeois, 2003). Le chancelier Schröder a choisi une rénovation de certains aspects sociaux du modèle. Certes, le modèle anglo-saxon exerce depuis quelques années une influence réelle sur certaines institutions et pratiques allemandes : réduction des liens banque - industrie (système de la *Hausbank*), renforcement du financement boursier et développement du capital-risque, acceptation des offres publiques d'achat (OPA), rénovation du gouvernement d'entreprise, introduction des retraites par capitalisation¹⁴, renonciation au pacte pour l'emploi et extension des accords d'entreprise au détriment des négociations de branche, etc.. Mais l'élargissement de la cogestion et la participation syndicale au système de la capitalisation et aux accords d'entreprises, ainsi que le retour à un taux d'autofinancement élevé des entreprises manifestent au contraire la volonté de sauvegarder les caractères spécifiques du modèle allemand. Si les nouvelles réformes envisagées doivent réduire l'ampleur et la charge de l'Etat-Providence, l'Allemagne ne renoncera pas à la recherche systématique de la cohésion et du consensus social, qui a longtemps contribué à la force de son économie et pourrait y contribuer à nouveau lorsque seront surmontées les difficultés particulières de la réunification.

Abandonner le modèle allemand, serait d'autant plus une erreur, que les mauvaises performances de l'économie allemande sont également dues pour partie à des raisons qui ne sont pas liées à de quelconques faiblesses structurelles.

Le choc de la monnaie unique et la discussion des règles européennes

Les difficultés allemandes résultent en effet aussi de l'intégration monétaire européenne, alors même que les règles de préparation et de fonctionnement de l'Union Économique et Monétaire

¹³ A l'instar de l'ex-président du BDI Heinz-Olaf Henkel qui affirmait dans la *Zeit* (9/5/97): « *Unser Modell will keiner mehr* » !

¹⁴ La réforme Riester, entrée en vigueur le 1er janvier 2002, a introduit des éléments de capitalisation dans le système de retraite allemand, mais cette innovation était insuffisante pour assurer sa survie. Une nouvelle commission, la commission Rürup, a été chargée d'élaborer une réforme en profondeur du système. Dans ses conclusions, présentées fin avril 2003, elle propose notamment de faire passer l'âge de départ à la retraite de 65 à 67 ans et de modifier les bases de calcul de l'indexation des pensions. Quoiqu'il en soit, avec la baisse du nombre d'actifs par rapport à celui des retraités, il faudra agir sur un ou plusieurs leviers intervenant dans le calcul des retraites : le montant des cotisations versées, la durée du travail et le montant des pensions perçues.

(Traité de Maastricht de 1992) ont été fixées en fonction des desiderata allemands. Les contraintes imposées aux pays partenaires par l'Allemagne pour renoncer au Deutsche Mark et accepter la monnaie unique ont, paradoxalement, handicapé la croissance et la stabilité de l'économie allemande. L'Allemagne forte avec le Deutsche Mark est curieusement devenue plus faible avec l'euro.

Dans la phase de préparation de l'Union monétaire entre 1993 et 1998, les Allemands avaient exigé comme conditions d'admission à l'Union des critères de convergence relativement sévères¹⁵. La nouvelle monnaie européenne, l'euro, devait être dès le départ une monnaie stable et forte, ce qui contraignait les pays partenaires avant tout à une réduction des taux d'inflation et des déséquilibres publics (déficits et dette). L'Allemagne se méfiait notamment de ce qui lui apparaissait à l'époque comme une tendance au laxisme des pays du Sud de l'Europe dans la conduite de leurs politiques macroéconomiques.

Pour la phase de réalisation de l'Union monétaire à partir du 1er janvier 1999¹⁶, l'Allemagne a également exigé toute une série de garanties contre d'éventuels dérapages monétaires ou budgétaires, tant au niveau européen qu'au niveau des pays membres de la zone euro : statut d'indépendance et objectif prioritaire de stabilité des prix pour la Banque centrale européenne (BCE), strict encadrement des politiques budgétaires nationales par le pacte de stabilité et de croissance (position budgétaire à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire et sanction en cas de déficit supérieur à 3 % du PIB, sauf en cas de dépression économique particulièrement grave)¹⁷, enfin refus de tout mécanisme budgétaire communautaire de stabilisation et de redistribution pour suppléer l'absence d'un véritable budget fédéral européen.

Avec ces règles, la marge de manœuvre macroéconomique des pays membres de la zone euro pour faire face aux fluctuations de l'activité (chocs symétriques frappant l'ensemble de la zone ou chocs asymétriques affectant spécifiquement l'un des pays membres) est extrêmement réduite : elle est nulle par définition pour le taux d'intérêt¹⁸ et le taux de change¹⁹, et très faible, en principe, pour la manipulation des recettes, dépenses et soldes budgétaires nationaux. Le budget européen étant actuellement, et probablement pour longtemps encore, trop faible pour qu'il soit possible de mener des interventions macroéconomiques efficaces (son maximum est actuellement fixé à 1,3 % du PIB communautaire), le *policy mix*, résultant d'une politique monétaire unique et d'une douzaine de politiques budgétaires nationales faiblement coordonnées et de surcroît étroitement encadrées, peut au mieux corriger des fluctuations économiques ordinaires, mais n'est pas susceptible de faire face à des crises graves ou à une dépression durable.

¹⁵ Les critères sont :

- Le déficit budgétaire et la dette publique doivent être inférieurs aux seuils des 3 % et des 60 % du PIB. La dette doit tout du moins se rapprocher de ce niveau, si elle est supérieure au seuil des 60 % ;
- le taux d'inflation ne doit pas dépasser de plus de 1,5 point la moyenne des trois pays de l'UE ayant les taux les plus bas ;
- les taux d'intérêt à long terme ne doivent pas dépasser de plus de 2 points ceux des trois pays de l'UE ayant les taux d'inflation les plus faibles ;
- le taux de change doit respecter les marges de fluctuation prévues par le mécanisme de change du système monétaire européen pendant deux ans au moins, sans dévaluation.

¹⁶ Entre onze pays, le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède n'ayant pas souhaité participer et la Grèce n'ayant pas été qualifiée (elle a été qualifiée en 2001). La mise en circulation des billets et pièces en euros a eu lieu le 1er janvier 2001.

¹⁷ Dans le cadre de ce pacte, les pays doivent préparer un programme de stabilité qui présentera une position budgétaire à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire. Le pacte comprend des éléments préventifs et dissuasifs, avec une procédure pour déficit excessif en cas de dépassement de la barre de 3 % du PIB. Les pays sont uniquement autorisés à ne pas respecter le pacte s'ils connaissent une dépression économique très sévère (baisse de 2 % du PIB réel).

¹⁸ Il est désormais fixé par la BCE.

¹⁹ En l'absence d'un système monétaire international de parités fixes, le taux de change de l'euro flotte en principe librement à l'égard des devises du reste du monde.

Tous ces critères et toutes ces règles ont incontestablement atteint leur objectif, qui était d'assurer durablement la stabilité des prix en Europe et de faire de l'euro une monnaie aussi forte que l'ancien Deutsche Mark. Après quatre années de fonctionnement de l'Union économique et monétaire, il est clair que la hausse des prix est sous contrôle et que la crainte obsessionnelle de l'inflation de la part des Allemands était peu justifiée. La gouvernance publique a également été progressivement améliorée dans l'ensemble de la zone euro. Mais les soldes budgétaires et les dettes publiques se détériorent à nouveau depuis deux ans sous l'effet de la récession économique, et ce avant tout précisément dans les pays anciennement les plus « vertueux » que sont l'Allemagne (Tableau 1) et la France. Les Allemands sont obligés de constater à présent, comme cela était d'ailleurs initialement prévu par les Français (Bilger, 1997), que leur conception de l'union monétaire était loin d'assurer une croissance satisfaisante et la résorption d'un chômage massif, et qu'en exportant son modèle de politique économique vers ses partenaires, l'Allemagne a sans doute sapé elle-même quelques-uns des fondements de sa propre réussite.

Ce paradoxe s'explique essentiellement par le fait que, depuis les débuts de l'Allemagne fédérale, la stratégie de développement du pays est fondée sur une relative compression de la demande interne et un entraînement de la croissance assuré essentiellement par la demande externe. Généralement premier ou deuxième exportateur mondial après les Etats-Unis, l'Allemagne se caractérise par un taux d'ouverture exceptionnellement élevé pour un grand pays : l'exportation représente un tiers du PIB et plus de la moitié du chiffre d'affaires de son industrie. La rigueur de la politique économique interne est ainsi compensée par la vigueur du « moteur externe » (solde commercial systématiquement positif et très élevé)²⁰. Cette stratégie était à l'évidence grandement facilitée par les politiques inverses menées autrefois par les principaux partenaires commerciaux européens : des politiques monétaires et budgétaires généralement expansionnistes, voire même laxistes, générant des taux d'inflation plus élevés et donc une compétitivité internationale plus faible que celle de l'Allemagne. En contraignant les pays européens à pratiquer eux aussi des politiques internes plus rigoureuses et en réduisant ainsi le taux d'inflation européen moyen, l'union monétaire a considérablement réduit la compétitivité-prix relative de l'Allemagne²¹. L'alignement progressif des taux d'intérêt nominaux européens sur ceux de l'Allemagne lui a également fait perdre un avantage comparatif important. Enfin, dans la mesure où l'Allemagne a enregistré, en raison de sa faible croissance, le taux d'inflation le plus bas de la zone euro, la politique monétaire commune de la BCE, établie en fonction du taux d'inflation moyen de la zone, s'avère être trop rigoureuse pour l'Allemagne : elle lui impose le taux d'intérêt réel (taux d'intérêt nominal moins le taux d'inflation) le plus élevé de la zone, même si une partie de ce handicap est compensée par l'amélioration de son taux de change réel (taux de change nominal de l'euro moins le taux d'inflation allemand). L'Union monétaire a donc fait perdre à l'Allemagne la plupart de ses avantages comparatifs d'ordre monétaire, alors même que sa stratégie d'entraînement par la demande externe la rendait plus vulnérable que d'autres pays aux chocs extérieurs (OCDE, 2002).

Certes, si l'on excepte les années suivant immédiatement la réunification (1990-1992), l'Allemagne est parvenue très rapidement à retrouver des excédents commerciaux confortables²² (Tableau 1). En 2003, elle est même redevenue, la hausse de l'euro aidant, le premier exportateur

²⁰ Toutes les reprises de l'économie allemande se sont caractérisées dans le passé par le processus suivant: reprise de la demande mondiale et donc de l'exportation allemande, puis relance de l'investissement dans le secteur exportateur, et enfin diffusion de cette reprise à la consommation et à l'investissement internes.

²¹ L'entrée de l'Allemagne réunifiée dans l'Union monétaire avec un taux de change nominal de 1,95 DEM pour 1 euro, et de ce fait un taux de change effectif réel surévalué d'environ 13 %, a ajouté un désavantage supplémentaire. Celui-ci ne pourra être résorbé que progressivement par des hausses salariales plus faibles et des gains de productivité plus élevés que dans les autres pays de la zone.

²² Ceci s'explique aussi par le fait que la compétitivité du pays ne repose pas seulement sur les prix et les coûts, mais aussi dans une large mesure sur des éléments qualitatifs (qualité des produits, capacité d'innovation et flexibilité, ponctualité, service après-vente, etc.).

mondial devant les Etats-Unis. Mais ce n'est que depuis 2002 que ce «moteur externe» a retrouvé une vigueur suffisante pour équilibrer les autres éléments traditionnellement négatifs de la balance des comptes courants (services, revenus et transferts internationaux) (Tableau 1) et pour ainsi compenser la faiblesse de la demande interne et donc relancer progressivement l'économie selon le processus habituel.

Conséquence ultime, paradoxale et certainement fort traumatisante pour les Allemands de la faiblesse de la croissance, la dégradation des comptes publics a été telle que le pays qui a tant exigé le respect de la discipline budgétaire, dépasse largement en 2002 et 2003 les limites autorisées par le pacte de stabilité et de croissance (Tableau 1) et partage avec la France le douteux privilège de faire l'objet d'une procédure pour déficit excessif. Mais le non-respect du pacte par les deux principales économies de la zone euro, qui représentent ensemble plus de la moitié du PIB de la zone, et, plus fondamentalement, la faiblesse persistante de la croissance européenne, vont peut-être finir par entraîner une remise en question des règles de l'Union monétaire ainsi que de la stratégie économique européenne. Même si le gouvernement allemand s'engage avant tout dans une politique de réformes structurelles, comme le préconisent les autorités européennes, et même s'il réaffirme son attachement au pacte de stabilité et sa volonté de réduire rapidement son déficit budgétaire, il n'en a pas moins prévu d'avancer au 1er janvier 2004 des baisses d'impôts initialement programmées pour 2005 (baisse de l'impôt sur le revenu d'environ 20 milliards d'euros, soit près de 1% du PIB, sous réserve de l'accord du Bundesrat). Cela aurait des effets positifs sur la demande interne, mais reporterait le passage du déficit budgétaire sous le seuil de 3 % à 2005, voire même au-delà. L'Allemagne cherchant à stimuler davantage la croissance est également plus sensible aujourd'hui aux différents projets de relance communautaire qui dépassent clairement les frontières de l'orthodoxie budgétaire et orientent peut-être l'Union européenne vers une amorce de fédéralisme budgétaire. En outre, elle n'exclut plus un certain contrôle de l'évolution du taux de change de l'euro. Il y a donc, à présent, sous la pression des faits, une certaine inflexion de la conception allemande de la politique économique européenne.

Conclusion

La croissance économique allemande a été médiocre au cours des quinze dernières années. Le taux de chômage est demeuré élevé et la situation de nombreux salariés s'est précarisée. Force est de reconnaître que la réunification allemande est en majeure partie responsable du faible dynamisme de l'économie allemande. Mais il eut été utopique de penser que l'intégration de 17 millions d'habitants et d'un système économique considérablement en retard sur celui de l'Ouest aurait pu être réalisée à coût réduit et qu'un transfert annuel d'environ 4 % du PIB, principalement affecté à la consommation, puisse ne pas pénaliser durement les performances de l'économie allemande dans son ensemble.

Mais à côté de cette charge d'une ampleur exceptionnelle, et que l'Allemagne n'a pas fini de supporter, une part non négligeable de ses difficultés est à rechercher dans l'incapacité du pays, tout comme des autres nations européennes telles que la France, à atteindre des performances en termes de croissance et d'emploi équivalentes à celles des Etats-Unis. Si l'Allemagne a été jusqu'à présent la « lanterne rouge » de la zone euro, celle-ci est également la « lanterne rouge » de l'économie mondiale dans son ensemble. Sont en cause la rigidité de certains marchés, la lourdeur de l'Etat Providence, mais aussi la mauvaise négociation du virage de la mondialisation et les choix effectués par les autorités européennes en matière de politique économique.

On peut considérer que, pour ce qui concerne au moins l'Allemagne, la crise récente a cependant un impact positif qui réside dans la pression exercée sur le gouvernement pour l'inciter à mettre en œuvre les réformes nécessaires et sur la population pour la disposer à accepter ces réformes. Il semble en effet, qu'après des années de quasi léthargie politique ou de blocages corporatistes (*Reformstau*), il y ait eu enfin en 2003, sans doute par peur de la récession et devant la menace de

la déflation, une prise de conscience de la nécessité et de l'urgence de réformes audacieuses. C'est ainsi qu'après une réduction fiscale importante, le chancelier Schröder a présenté, comme on l'a vu, son vaste programme de rénovation du système social (Agenda 2010). Simultanément, ont été progressivement mises en œuvre les réformes proposées par la commission Hartz pour le marché du travail. En avril, la commission Rürup a présenté un programme important de réformes des retraites. En mai, une déclaration solennelle de 250 économistes allemands a appelé les responsables politiques et la population à faire preuve de courage pour accepter les sacrifices nécessaires. En septembre, deux ministres présidents de Länder, Koch (CDU) et Steinbrück (SPD), ont lancé un projet commun de réduction progressive des subventions publiques. Enfin le même mois, la Commission Herzog a annoncé à son tour un programme radical de réformes des rigidités du système social pour le compte de l'opposition CDU/CSU.

Un vaste mouvement de réformes est donc mis en route par une sorte de « grande coalition » de fait et avec l'appui de la population pour faire face aux difficultés récurrentes du pays. Mais ce mouvement ne suffira certainement pas à assurer à l'Allemagne une sortie durable de la crise. Les réformes structurelles, les réductions fiscales et aussi l'assainissement de la situation financière des entreprises et le rétablissement d'un vaste excédent extérieur constituent à présent les conditions d'une véritable reprise après trois années de stagnation et plus d'une décennie de difficultés récurrentes. Encore faut-il que l'environnement mondial demeure durablement porteur et surtout que le contexte européen soit favorable. Les efforts nationaux ne seront véritablement couronnés de succès, en Allemagne comme dans la plupart des autres pays européens, que si la politique macroéconomique européenne et le taux de change de l'euro n'étouffent pas la croissance, et si l'Union européenne se donne les moyens de réaliser les objectifs fixés au sommet de Lisbonne de faire de l'Europe une économie véritablement dynamique et compétitive. C'est à ces conditions que l'économie allemande retrouvera une croissance forte et durable et le système de l'économie sociale de marché toute sa capacité à combiner l'efficacité économique et la solidarité sociale.

Bibliographie

- Bilger F., 1964, *La pensée libérale dans l'Allemagne contemporaine*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris.
- Bilger F., 1967, « Der Stand der Vorbereitung zur Schaffung der Europäischen Währungsunion aus der Sicht Frankreichs », *List Forum für Wirtschaft und Finanzpolitik*, 23 (Heft 3), S. 215-231.
- Bosch G., 2002, « L'évolution de la négociation collective en Allemagne : une décentralisation coordonnée », *Travail et Emploi*, Oct. (NI 92), DARES, Paris.
- Boss A., 2002, *Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize : empirische Analyse für Haushaltstypen und Branchen in West- und Ostdeutschland*, Kieler Studien (N° 318), Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bourgeois I., 2003, « Agenda 2010 : des ambitions limitées », *Regards sur l'économie allemande*, Cirac, Mai (NI 61), p. 5-6.
- Calmfors L., Driffill J., 1988, « Bargaining Structure, Corporation and Macroeconomic Performance », *Economic Policy*, April (vol. 6), pp. 13-61.
- Commissariat Général au Plan - Deutsch-französisches Institut, 2001, *Compétitivité globale : une perspective franco-allemande*, Rapport du groupe franco-allemand sur la compétitivité, La Documentation française, Paris.
- Commun P. (dir.), 2003, *L'ordolibéralisme allemand, aux sources de l'économie sociale de marché*, CIRAC/CICC, Cergy-Pontoise.
- European Commission, 2002, *Germany's growth performance in the 1990's*, Economic Papers, May (NI 170), www.europa.eu.int/comm/economy_finance.
- Kiziltepe C., Logeay C., 2003, « L'économie allemande, entre faiblesses structurelles et volonté de réforme », Note du Cerfa, Avril (NI 2), Paris.
- Le Cacheux J., 2002, « Mondialisation économique et financière : de quelques poncifs, idées fausses et vérités », *Revue de l'OFCE*, Hors série « La mondialisation et l'Europe », Mars, Paris.

- Lestrade B., 2003, « L'intérim en Allemagne d'un extrême à l'autre », Regards sur l'économie allemande, Cirac, Juillet (NI 62), pp. 15-20.
- Lossier A., 1992, L'économie de l'Allemagne, Que sais-je ?, Presses Universitaires de France.
- Lossier A., 1998, « La difficile reconstruction économique de l'Allemagne orientale », Revue d'Allemagne, Tome 30 (numéro 3), pp. 299-310, Strasbourg.
- OCDE, 2002, 2003, Études économiques de l'Allemagne, Paris.
- Problèmes Économiques, 2000, Allemagne : wie gehts ?, Numéro spécial sur l'Allemagne, 26 janvier (N° 2.649).
- Sapir A., 2003, An Agenda for a growing Europe, Rapport au Président de la Commission européenne, July, www.eu.int/commi/conmissioners/prodi/pdf/agenda-for-growing-Europe-eng.pdf
- Sinn H-W, 2002, « Die rote Laterne », IFO Schnelldienst, Dezember (N° 23).
- Wurzel E., 2001, « The economic integration of Germany's new Länder », OECD Working Paper, 17 Sept (N° 33), Paris.

Résumé

Les contre-performances enregistrées par l'économie allemande depuis une douzaine d'années en matière de croissance, d'emploi et de finances publiques sont clairement dues à la conjonction de trois chocs : le choc d'une ampleur exceptionnelle de la réunification, celui de la mondialisation et celui enfin du passage à la monnaie unique. Après des années d'une certaine léthargie politique, le pays s'est enfin engagé en 2003 dans un vaste mouvement de réformes structurelles concernant le poids de la fiscalité, les rigidités du marché du travail ainsi que les charges de l'État-providence, pour essayer de sortir de sa crise économique persistante, sans cependant mettre en cause les principes essentiels de l'économie sociale de marché ni ceux du pacte européen de stabilité et de croissance.

Abstract

The poor performance characterising the German economy over the past twelve years in the growth, employment and public finance fields, is clearly the result of three shocks : German reunification, globalisation and the adoption process of the Euro. In 2003, after an absence of political reaction for some time, Germany decided to implement several structural reforms in order to reduce fiscal pressure, labour market rigidities and the cost of the Welfare State. The country is now trying to master the economic crisis by conserving the social market economy and by respecting the European stability and growth pact.

