

Allemagne : le bilan de la grande coalition et les défis de la nouvelle majorité

Paola Monperrus-Veroni

OFCE, Centre de recherche en économie de Sciences Po.

Une nouvelle coalition entre les démocrates-chrétiens de la CDU et les libéraux du FDP est sortie des urnes. L'action réformatrice de la coalition sortante n'est pas reproposée dans les programmes électoraux des deux partis gagnants. Les marges de manœuvre budgétaires ont été érodées par la crise économique et financière et par les plans de relance. Dans le court terme ces mesures, ainsi que la reprise du commerce mondial, soutiendront l'économie allemande. Mais la transmission des gains de compétitivité à l'ensemble de l'économie est moins sûre. Le retour à l'orthodoxie budgétaire se profile et avec elle le débat sur le rééquilibrage des sources de la croissance et sur l'érosion du système de solidarité collective. Celui-ci sera difficilement résolu dans le cadre de la nouvelle coalition qui devrait reconduire une politique d'assainissement budgétaire primant sur la croissance et de transfert de la fiscalité directe à la fiscalité indirecte pour préserver la compétitivité de l'outil de production.

L'Allemagne est retournée aux urnes après la deuxième expérience historique de la grande coalition entre le SPD et la CDU, amorcée après la défaite de Gerhard Schröder en 2005.

Face aux défis de la mondialisation et de la remise en cause de la position de compétitivité de l'économie allemande par le choc de la réunification, l'Allemagne a dû modifier les règles du jeu. Le changement s'est produit lors du deuxième mandat Schröder, et il a touché en profondeur les bases du système paritaire et les principes de solidarité de la social-démocratie. Ainsi, l'Agenda 2010, qui peut être qualifié de « plus grande réduction des prestations sociales depuis 1949 »¹, s'écartait radicalement des principes de l'économie sociale de marché.

Malgré des positions divergentes, notamment sur la fiscalité et sur la réforme du système de santé, le socle commun qui avait été trouvé par la grande coalition de 2005 permettait de poursuivre les réformes déjà engagées. Les engagements pris lors de la campagne de 2005 ont été globalement respectés, mais les deux partis avaient fini par buter sur les limites d'une telle configuration politique et sur l'immobilisme qu'elle engendrait. La victoire des conservateurs et des libéraux, qui vont pouvoir constituer une alliance de gouvernement, va entraîner l'Allemagne dans une nouvelle direction. Les réformes libérales devraient sortir renforcées de ce changement politique, mais elles pourraient aussi souffrir de la fin d'un certain consensus « gauche-droite » qui avait permis de maintenir un semblant de cohésion sociale face à la crise.

Les mutations de l'économie allemande au cours des années récentes ont été imposées par le choc de la réunification, de l'ouverture à l'Est et plus généralement de la mondialisation. En ligne avec le modèle néolibéral, elles reposent sur un nouveau modèle combinant flexibilité productive et dualisme social. Le modèle économique allemand traditionnel, qui faisait l'objet d'un grand consensus, n'est plus capable de tenir la promesse de « la prospérité pour tous ». Dès lors le débat a porté sur la juste répartition des fruits de la croissance, sur les nouvelles situations de précarité et sur la montée des inégalités. La poursuite de la modération salariale et la réduction progressive des revenus de remplacement ont miné la demande interne et laissent la croissance dépendre avant tout des exportations. Le clivage sur ces questions n'oppose pas seulement la nouvelle coalition démocrate-chrétienne-libérale (CDU-FDP) à la nouvelle opposition de gauche, mais il traverse les partis de la coalition sortante, y compris celui de Madame Merkel, ce qui devrait limiter l'accentuation du virage libéral de la politique économique allemande.

L'expérience de la grande coalition de 2005

En septembre 2005, face à des résultats électoraux qui ne permettaient pas de dégager une majorité claire, les deux grands partis allemands ont décidé de s'engager dans une grande coalition qui a poursuivi prudemment les réformes des retraites et du marché du travail déjà largement engagées sous les mandats des socio-démocrates. Ces réformes s'inscrivaient dans une logique, celle de l'Agenda 2010, imposée par Schröder, qui mit à l'épreuve la cohésion interne du SPD. En prenant à contre pied l'objectif traditionnel du SPD, la recherche de la justice sociale, ces réformes pouvaient être facilement acceptées par la CDU.

Centre de recherche en économie de Sciences Po

69, quai d'Orsay - 75340 Paris Cedex 07

Tél/ 01 44 18 54 00 - Fax/ 01 45 56 06 15

www.ofce.sciences-po.fr

Édité par les Presses de Sciences Po

117, boulevard Saint-Germain - 75006 Paris

Tel/ 01 45 49 83 64 - Fax/ 01 45 49 83 34

1. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30/06/2004.

Le compromis sur la poursuite des réformes

Face à la montée du chômage de longue durée, l'objectif des réformes du **marché du travail**² était de passer d'une logique de politique passive – retraits d'activité *via* les pré-retraites –, à des politiques actives. Le « Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité » présenté dans le cadre de la concertation tripartite par le premier gouvernement Schröder reposait sur les leviers traditionnels de l'augmentation de la flexibilité interne (par le temps de travail) et de la formation en faveur des peu qualifiés. Face à la résistance syndicale, le relais avait été pris par la Commission Hartz en 2002, constituée d'experts proches des organisations patronales. Les réformes proposées visaient le développement des bas salaires, en particulier dans les services, pour réduire le chômage des non-qualifiés, victimes de la mondialisation et des chocs technologiques. Le paquet de réformes Hartz, introduites de 2003 à 2005, modifie la logique de l'intervention publique qui ne vise plus à amortir socialement le risque du marché du travail, mais à associer aux droits des chômeurs une série de devoirs afin d'augmenter la pression à la reprise d'un emploi, quel qu'en soit le prix social. Les réformes visent aussi l'amélioration de l'appariement entre offre et demande de travail par le recours à des agences privées de placement, la fusion de l'octroi des prestations et du placement au sein de *job centres* à guichet unique. La stimulation de la demande de travail repose sur le développement de l'intérim et du secteur à bas salaires par des contrats aidés (secteur marchand et non-marchand et temps partiel), ainsi que par l'assouplissement de la loi sur le licenciement. La stimulation de l'offre de travail passe à la fois par la baisse des cotisations salariés sur les bas salaires, par le durcissement des règles de remise au travail, des conditions d'accès à l'allocation chômage et de la durée d'indemnisation ainsi que par le remplacement de l'allocation pour les chômeurs en fin de droits par une prestation forfaitaire, sous condition de ressources et financée par la fiscalité générale. Pour l'application de cette dernière mesure (Hartz IV), sûrement la plus controversée, tout emploi est considéré acceptable, même si sa rémunération est inférieure aux minima conventionnels. À la forme

2. Pour une vision complète des réformes du marché du travail voir O. Chagny, « Les réformes du marché du travail en Allemagne », *Revue de l'IREA*, 48/2, 2005.

traditionnelle du travail salarié se substituent donc des activités sans rémunération salariale et, malgré les standards sociaux antérieurs, le travail occasionnel et peu qualifié a été étendu aux salariés qualifiés. Les possibilités de contrats non-standards, assortis de rémunérations inférieures aux minima conventionnels, ont exercé une pression à la baisse sur les rémunérations. La baisse du salaire de réservation est forte du fait de l'absence de salaire minimum légal et de la réduction de l'impact des négociations collectives. Affaiblis par la montée du chômage, qui a modifié le rapport de forces entre entreprises et salariés, les syndicats ont dû faire des concessions, comme l'acceptation d'embauches en dessous du tarif, ainsi que de fortes concessions salariales dans le secteur manufacturier. La réduction du champ des accords de branche et l'exploitation plus fréquente des accords de flexibilisation ont limité la progression du salaire par tête effectif par rapport aux salaires conventionnels.

Le bilan des réformes est controversé. La réintégration des chômeurs de longue durée n'a pas été à la hauteur des objectifs fixés. L'évaluation des emplois aidés a produit des sorties du travail indépendant plutôt que du chômage, des effets d'éviction et peu de passage vers l'emploi régulier. La réforme a aussi favorisé l'accroissement des inégalités salariales. Ayant « légalisé » les faibles salaires associés aux « petits boulots », elle a néanmoins permis de les faire sortir de l'économie souterraine et de révéler l'ampleur réelle des mutations du système productif, mais à un coût inattendu pour les finances publiques (notamment en ce qui concerne la fusion de l'allocation chômage et de l'aide sociale, Hartz IV). Malgré l'impact limité de ces réformes, la grande coalition n'a pas remis en cause les emplois aidés. La mesure la plus controversée de la loi Hartz IV a même été renforcée dans ses mécanismes coercitifs. Quant aux dispositifs de soutien des salaires l'accord de coalition n'avait pas tranché entre la position de la CDU soutenant le *KombiLohn*, un mécanisme combinant faibles revenus du travail et aides publiques au retour à l'emploi et la position du SPD favorable à l'introduction d'un salaire minimum légal. Le *KombiLohn* a été testé au niveau local dans certaines communes et le salaire minimum, déjà présent dans le secteur du bâtiment, a été introduit dans la distribution postale. La montée en puissance du débat soutenu par les syndicats et le SPD a abouti à un projet de loi prévoyant son extension à la branche des services aux entreprises et à

l'intérim soit par négociation entre partenaires sociaux, soit par intervention du législateur. La fixation d'un salaire minimum est combattue par la CDU par crainte des conséquences inflationnistes. Les réformes du marché du travail sont de plus en contradiction avec les besoins croissants de financement de la protection sociale, car les créations d'emplois se font par des contrats à cotisations réduites, qui alimentent la pauvreté, y compris une fois les salariés à la retraite ; accroissant ainsi les dépenses d'aide sociale et de minimum vieillesse financées par la fiscalité générale.

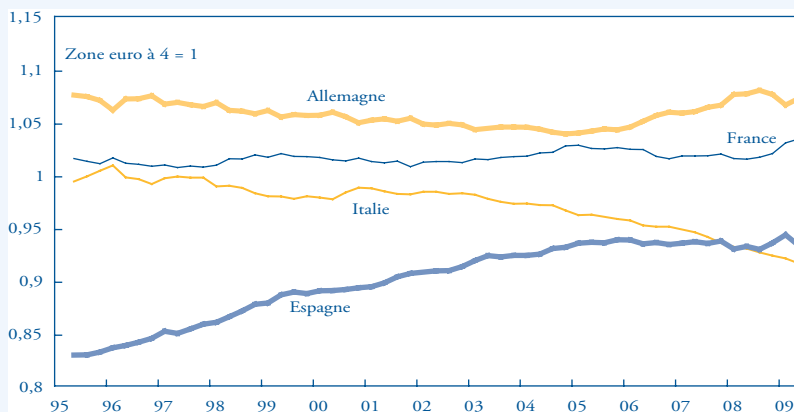
La réforme des **retraites**³ est une réponse au choc démographique et aux conséquences de la globalisation. La recherche de compétitivité a conduit l'ensemble des gouvernements en place depuis les années 1990 à préconiser un abaissement des taux de cotisations global (22 % pour le taux de cotisation retraite) en deçà du seuil symbolique de 40 % pour le taux institutionnel. L'arbitrage entre hausse des cotisations, baisse du taux de remplacement et allongement de la durée d'activité a privilégié les deux derniers types d'ajustement. Du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite des classes d'âges nombreuses nées sous le Troisième Reich, le vieillissement démographique est très avancé et, compte tenu de la faible fécondité, il entraînera une dégradation rapide des ratios démographiques d'ici 2030-2035. Après une première phase de réforme de 1992 à 2001, concentrée sur la suppression des différents dispositifs de liquidation anticipée, qui a aligné progressivement, de 1997 à 2012, l'âge effectif de liquidation sur l'âge légal de départ à la retraite de 65 ans, les propositions de la commission présidée par l'universitaire Rürup ouvraient la voie à un relèvement progressif à 67 ans de l'âge légal. À cause des fortes réserves des syndicats et de l'aile gauche du SPD, le gouvernement Schröder n'avait pas inscrit cette mesure dans la réforme de 2004. Ce n'est qu'en 2007 que la grande coalition a repris ces propositions en accélérant le calendrier et en fixant à 2029, et non à 2035, la date à laquelle l'âge de 67 ans serait effectif (génération 1964). Le deuxième levier d'ajustement du système de retraites avait été déjà largement utilisé au cours des deux mandats socio-démocrates-verts qui avaient abaissé le taux de remplacement garanti par le régime

3. Pour un point détaillé sur la réforme des retraites voir O. Chagny et P. Monperrus-Veroni, « Les paramètres de la réforme des retraites : une comparaison France-Allemagne », *Retraite et Société*, n° 50, janvier 2007.

légal. La valeur du point devenait fonction d'une partie des cotisations à des assurances facultatives. Les assurés sociaux sont donc incités à se tourner vers l'épargne privée par capitalisation pour maintenir leur niveau de vie dans la vieillesse. Mais l'incertitude et l'absence de garantie du taux de remplacement des retraites par capitalisation expliquent le succès très limité de cette forme d'épargne retraite.

En revanche, la réforme de la **santé** s'est soldée par un compromis à minima qui ne propose qu'une solution de court terme au problème de financement de l'assurance maladie. Du fait des positions irréconciliables des deux principaux partis en matière de santé, la réforme entrée en vigueur en 2009 traduit le statu quo. Elle ne remet pas en question le système dual des caisses publiques à affiliation obligatoire pour les revenus compris entre 400 et 4 000 euros par mois (70 millions d'assurés) et des caisses privées. Le problème du biais de sélection et de la fuite des « bons risques » et des cotisations associées vers le secteur privé, qui demande moins de cotisations aux adhérents en bonne santé, n'est pas résolu. La réforme introduit un taux unique de cotisation (dégressif au-delà d'un plafond) fixé par le gouvernement fédéral (relevé de 0,6 point en 2009), alors qu'il était autrefois laissé à la discrétion de chacune des caisses publiques. La répartition des ressources financières se fait en fonction des revenus, de l'âge et du sexe des adhérents et la réforme ajoute le critère de la morbidité. L'augmentation de la contribution du budget de l'État (+ 5 %) jusqu'en 2016 en réponse à la première apparition du déficit en 2008 après une situation excédentaire depuis 2003, conduit à une fiscalisation du financement de la santé à la hauteur de 10 %. Elle accompagne aussi la réintégration par la réforme de toutes les personnes sorties du système légal de l'assurance maladie. La séparation entre le système public et les caisses privées n'a pas été remise en cause, mais ces dernières ne peuvent plus refuser un adhérent et doivent proposer un tarif sans examen médical. Le projet du SPD d'une assistance universelle garantie par une assurance obligatoire proportionnelle et non plafonnée, complétée par une assurance privée avec les mêmes règles d'adhésion non sélective, n'a pas pu s'imposer. La position de la CDU du maintien d'une assurance privée sélective pour les revenus supérieurs n'a pas non plus été retenue. Elle proposait l'introduction d'une prime universelle forfaitaire fixe et

Graphique : PIB par tête en parité de pouvoir d'achat des grands pays de la zone euro par rapport à leur moyenne



Sources : Instituts nationaux de statistiques, calculs OFCE.

indépendante du revenu en deçà du plafond, subventionnée par l'État pour les faibles revenus.

Engagement central des deux partis dans l'accord de coalition, l'assainissement budgétaire a conduit à sacrifier la refonte de la **fiscalité**. La fin de l'orientation restrictive de la politique budgétaire, avec la réforme fiscale de 2001-2002, avait contribué, avec la faiblesse de la croissance, à creuser le déficit public à 4 % du PIB en 2003 et avait valu à l'Allemagne l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif. L'objectif de ramener le déficit de 3,3 % en 2005 à l'équilibre dès 2007 était ambitieux, mais réussi. Le compromis entre les deux partis avait par ailleurs abouti à la réduction de la fiscalité sur les entreprises et à l'augmentation de la progressivité de l'impôt sur le revenu. La première a eu comme principal objectif de réduire l'incitation à l'exportation des profits par la réduction du taux de l'impôt sur les bénéfices et de la taxe professionnelle, mais aussi par le plafonnement des intérêts déductibles et d'autres frais. La charge totale sur les entreprises n'est donc pas radicalement modifiée. La seconde évolution, un relèvement de trois points du taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu, a été le maximum obtenu par le SPD. Le principe de la substitution aux salaires d'une base fiscale plus large avait fait son chemin. Ainsi, les occasions de transfert de la fiscalité directe vers la fiscalité indirecte s'étaient multipliées soit par des hausses de la TVA (en 1993, en 1998 et en 2003), soit par des augmentations d'autres taxes sur la consommation (essence, tabac et vignette). Dans leur rapport d'automne 2005, les « Cinq Sages » avaient préconisé une refonte radicale de la fiscalité et des assurances sociales. Une diminution des cotisations à l'assurance

chômage devait être financée par la réforme des allocations chômage, mais la montée du chômage avait fait opter pour un financement par la TVA⁴. De ces préconisations l'accord de coalition n'a repris que la hausse de 3 points du taux maximal de la TVA (de 16 % à 19 %), prenant effet en 2007, dont cependant seulement un tiers des recettes a financé la baisse des cotisations sociales. Ceci a été néanmoins suffisant pour renforcer la compétitivité allemande en modifiant les termes de l'échange par l'outil fiscal.

Le redémarrage de la croissance : un pari remis en cause par la crise ?

De 2000 à 2008, l'Allemagne a connu en moyenne une croissance (+ 1,5 %) identique à celle de la décennie précédente, mais l'écart de croissance par rapport à la moyenne des pays de la zone euro s'est réduit. Le redémarrage a été plus tardif en Allemagne, ne survenant que fin 2005 après quatre années de stagnation ; mais ensuite elle a bénéficié d'une croissance parmi les plus rapides de la zone euro. L'écart par rapport aux autres grands pays de la zone euro, en termes de PIB par tête, qui avait été constamment érodé depuis la réunification, s'est amplifié à partir de 2005 pour atteindre au début de la crise financière et économique son niveau du milieu des années 1990 (graphique).

La solidité apparente de l'économie allemande constituait le dividende d'une compétitivité retrouvée qui lui a permis de profiter de l'accélération de la

4. Pour plus d'informations sur la hausse de la TVA en Allemagne voir « De la TVA sociale à la dés-inflation compétitive », Chapitre II.5 dans OFCE, « L'économie française 2007 », collection Repères, La Découverte.

demande mondiale, la contribution du solde extérieur à la croissance du PIB ayant été en moyenne supérieure à 1 point depuis 2004. L'Allemagne avait été le seul parmi les grands pays de la zone euro à stabiliser ses parts de marché jusqu'en 2006 et ensuite à les augmenter, inversant ainsi la tendance baissière du début des années 2000. L'industrie allemande s'est démarquée par une compression des coûts salariaux unitaires (- 0,9 % en moyenne de 2000 à 2008) qui a presque compensé la hausse qui avait caractérisé la décennie 1990 (+ 1,4 %). Cette pression sur les coûts salariaux a permis une hausse du taux de marge et de la rentabilité.

Le redressement de la compétitivité-coûts dans l'industrie allemande est allé de pair avec un net ralentissement des destructions d'emplois par rapport à la décennie précédente. Celles-ci avaient repris à la suite de la crise de 2001, accroissant le nombre de chômeurs au-delà des quatre millions et demi et portant le taux de chômage à son pic historique de 10,6 % en 2005. Le développement des emplois aidés dans les services, relayé par le dynamisme de la croissance de la demande adressée à l'industrie allemande, conduisant à partir de la mi-2006 à la création d'emplois soumis à cotisations sociales, a ramené le taux de chômage à 7,1 % fin 2008. Mais le corollaire de cette baisse tardive du chômage, couplée avec la modération salariale et avec la contribution décroissante des prestations sociales, a été le ralentissement du revenu disponible jusqu'en 2007. La dernière phase de reprise s'est donc caractérisée par rapport aux précédentes par une plus faible progression du revenu disponible des ménages et par un taux d'épargne plus élevé. Lorsque la croissance soutenue de l'activité et l'accélération des créations d'emplois commençaient à affecter le partage de la valeur ajoutée, le traitement de choc fiscal imposé par la hausse de la TVA a eu un impact inflationniste et un effet négatif sur la consommation. La montée d'une épargne de précaution face aux incertitudes quant à l'évolution des revenus d'activité et aux revenus de remplacement (retraite, chômage) a conduit à une augmentation constante du taux d'épargne des ménages qui a amputé davantage la consommation. La politique budgétaire a été restrictive jusqu'en 2008, permettant d'atteindre un excédent budgétaire en 2007 (+ 0,2 % du PIB) et de le maintenir jusqu'en 2008.

La gestion de la crise : l'ancienne et la nouvelle majorité

La quadrature du cercle d'une compétitivité retrouvée et d'une normalisation des rapports de force conduisant à un partage plus équitable des fruits de la croissance a été brutalement interrompue par la crise financière et économique au cours de l'année 2008. Le rang de première économie industrielle et de première puissance exportatrice du monde a exposé l'Allemagne au retournement conjoncturel dans les pays industrialisés et dans les pays émergents. Le recul du PIB (- 1,8 % et - 4,6 % respectivement au deuxième semestre 2008 et au premier semestre 2009) a plongé l'Allemagne dans sa plus profonde récession depuis l'après-guerre. Paradoxalement, l'ajustement massif de la production n'a été que très partiellement répercuté sur l'emploi. Les premières destructions d'emplois ne se sont manifestées qu'au premier trimestre 2009 ramenant le taux de chômage à 7,6 % en juin 2009 depuis son creux à 7,1 % fin 2008. Ce paradoxe s'explique par le recours massif (mais traditionnel) à la flexibilité interne grâce au chômage partiel (+ 1 200 000 travailleurs concernés depuis octobre 2008) dont l'accès a été facilité dans le plan de relance de l'économie allemande à la fin de l'année 2008.

Les marges de manœuvre budgétaires dégagées ont permis à la grande coalition de réagir avec cohésion et rapidité et d'apporter un soutien solide à la fois à l'offre et à la demande. La rigueur ne l'a pas emporté sur le pragmatisme et les finances publiques apporteront une impulsion positive à la croissance jusqu'en 2010. Les deux plans de relance (novembre 2008 et janvier 2009) ont combiné des mesures multiples en faveur des ménages (augmentation de l'allocation pour enfant à charge, baisse de l'impôt sur le revenu, réduction des cotisations santé et chômage, mesures au soutien du chômage partiel, prime à la casse et remboursement de l'impôt perçu au titre des frais de transport) pour un montant de 1 point de PIB en 2009 et de 1,1 en 2010, et des mesures en soutien des entreprises pour 0,4 point de PIB en 2009 et 0,5 en 2010 (réintroduction de l'amortissement dégressif et subventions sectorielles) ainsi que 0,3 point de PIB par an d'investissement public. Dans le court terme, ces mesures, ainsi que la reprise du commerce mondial, soutiendront l'économie allemande, qui pourra puiser dans des fondamentaux

solides du côté de l'offre. Mais la transmission des gains de compétitivité à l'ensemble de l'économie est moins sûre. Rien dans les programmes des deux alliés ne remet vraiment en cause les choix du quinquennat de coalition, mais l'action réformatrice menée par la coalition sortante n'a pas été reproposée dans les programmes électoraux, car les marges de manœuvre budgétaires ont été érodées par la crise financière et économique et par les plans de relance. La CDU, partagée entre vocation territoriale conservatrice et catholique et modernité de l'économie mondialisée, s'est trouvée dans l'impossibilité de présenter un programme d'inspiration aussi libérale qu'en 2005 se limitant à une baisse d'impôts sur les classes moyennes (baisse du taux marginal de l'impôt sur le revenu de la première tranche de 14 % à 12 %, relèvement du seuil de la dernière tranche de 52 552 à 60 000 euros et augmentation de la déduction pour enfant à charge) pour un coût de 0,2 point de PIB. La priorité est donnée à l'assainissement budgétaire avant d'engager tout allègement supplémentaire. La baisse plus ambitieuse de l'impôt sur le revenu proposée par les libéraux du FDP (simplification et moindre progressivité du barème (avec trois tranches de 10 % à 35 %) ne paraît pas compatible avec le retour de la rigueur budgétaire. La proposition libérale de modification du barème de l'impôt sur les sociétés (passer d'un taux à 15 % à deux taux de 10 % et 25 %) se solderait plus humblement par une correction de la réforme de 2008 visant à limiter la taxation des intérêts d'emprunt. Aussi, la réforme radicale du système de santé prônée par le FDP se heurterait à la position défendue par l'aile sociale et chrétienne de la CDU, limitant l'intervention au financement par l'impôt indirect de certaines prestations afin de poursuivre l'objectif de stabilité du taux de cotisation. Le retour à l'orthodoxie budgétaire pèserait encore sur la formation des revenus et la nouvelle coalition pourrait proposer, dès 2010, de privilégier l'assainissement budgétaire à la croissance, la recherche de plus de compétitivité passant par un transfert de la fiscalité directe vers la taxation indirecte. ■

Abonnements

Tél/ 01 45 49 83 64 - Fax/ 01 45 49 83 34

Directeur de la publication :

Jean-Paul Fitoussi

ISSN N° 0751-66 14 ■ Commission paritaire n° 65424

Mise en page : Nathalie Ovide

Imprimerie Bialec, Nancy

Prix : 4,50 €