



## Regards sur l'économie allemande

Bulletin économique du CIRAC

116-117 | 2015

Varia

---

# Le débat allemand sur les caps de réformes

Henrik Uterwedde

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/4811>

DOI : 10.4000/rea.4811

ISSN : 1965-0787

### Éditeur

CIRAC

### Édition imprimée

Date de publication : 1 juillet 2015

Pagination : 5-13

ISSN : 1156-8992

### Référence électronique

Henrik Uterwedde, « Le débat allemand sur les caps de réformes », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 116-117 | juillet 2015, mis en ligne le 01 juillet 2017, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rea/4811> ; DOI : 10.4000/rea.4811

---

# Le débat allemand sur les caps de réformes

**Henrik Uterwedde**



**Prof. Henrik Uterwedde,**  
Institut Franco-Allemand  
(DFI), Ludwigsburg

*Le climat économique, politique et social actuel en Allemagne semble particulièrement serein (si on fait exception des conflits sociaux qui perdurent dans certains services publics libéralisés comme les chemins de fer et le secteur postal, ou encore chez les éducateurs du préscolaire). La croissance soutenue, le recul notable du chômage et le bon état des finances publiques radoucissent les conflits existants, facilitant les arbitrages budgétaires du gouvernement. Pourtant, les débats contradictoires ne manquent pas. Si les controverses sur les réformes structurelles du gouvernement Schröder, engagées à partir de 2003, se sont apaisées suite à l'extraordinaire dynamique économique et d'importants ajustements sociaux, de nouvelles interrogations se font jour. L'Allemagne prépare-t-elle bien son avenir ? Ou bien se repose-t-elle trop sur les succès d'hier ? Ceci déclenche de nouveaux débats, qui ne manqueront pas de marquer l'actualité et d'influer sur la politique économique du pays.*

## La politique économique: une adaptation permanente et graduelle

Si l'on veut saisir le rôle du débat économique en Allemagne, il faut commencer par la nature de la politique économique même, caractérisée par un cadre institutionnel et un référentiel stables et largement partagés, par une adaptation permanente et une approche gradualiste. Ceci va à l'encontre de certaines représentations qu'on retrouve souvent en France, et qui ont tendance à considérer la politique économique allemande comme figée, enfermée dans un « modèle allemand » ou une doctrine « ordolibérale » immuables. Or la politique économique allemande a été marquée par de nombreux changements.

Le choc économique de la réunification allemande a amené les pouvoirs publics à mettre en place de nouveaux mécanismes de solidarité financière afin d'intégrer le territoire oriental au système économique de l'ancienne RFA, d'étendre le système de sécurité sociale aux 17 millions d'habitants de l'ancienne RDA, d'amortir le choc de la mutation économique est-allemande et d'engager un nouveau développement économique. Devant l'enlisement de l'économie allemande au tournant du siècle, suite à la réunification mais aussi à la perte de vitesse du modèle allemand, les deux gouvernements Schröder (1998-2005) ont procédé à une adaptation importante du modèle économique allemand : baisse et modification de la fiscalité, réforme des régimes de la Sécurité sociale et surtout du marché du travail, nouvel effort à destination des écoles, des universités, de la recherche et de l'innovation. La grande coalition (2005-2009) y a ajouté la retraite à 67 ans et la « règle d'or » pour les finances publiques qui interdira ou restreindra fortement à partir de 2016 et 2019 la capacité du gouvernement fédéral et des Länder à s'endetter ; elle a également su réagir à la crise économique de 2008-2009 en lançant un important programme de relance et en recourant massivement à une gestion sociale (*Kurzarbeit*) afin d'éviter le chômage. Enfin, la nouvelle grande coalition en place depuis 2013, sous l'impulsion du parti social-démocrate SPD, a mis en avant un agenda social, notamment en instaurant un salaire minimum jusqu'alors absent en Allemagne, et commence à réagir à la baisse des investissements publics et privés qui risquent de menacer l'avenir de l'économie allemande.

**Le « modèle allemand »  
n'est pas figé**

**Changements dans la continuité**

Or presque tous ces changements – et c'est une autre caractéristique – sont marqués par une approche gradualiste (voir dans ce numéro l'analyse d'I. Bourgeois). Ils s'inscrivent dans la continuité du modèle du capitalisme social né après 1945. En revanche, la notion de « rupture » est complètement étrangère à la politique allemande. Certes, les clivages politiques peuvent provoquer quelques changements lors d'une alternance : ainsi, la coalition SPD-Verts a abrogé en 2008 les quelques timides réformes sociales du chancelier Kohl, comme l'introduction d'un « facteur démographique » dans l'assurance-retraite – facteur qu'elle a réintroduit plus tard sous un autre nom. La coalition CDU/CSU-FDP d'Angela Merkel (2005-2009) a annulé la sortie du nucléaire décidée par le gouvernement Schröder – avant de revenir plus tard sur cette sortie, en l'accéléralant, après la catastrophe de Fukushima. Mais dans la grande majorité des cas, les clivages existants, notamment celui entre les approches libérale et sociale dans la politique économique, sont modérés, et tempérés par plusieurs facteurs. Ce sont : l'autonomie relative dont jouit le monde économique et social par rapport au monde politique, et le rôle actif des groupes d'intérêt (*Verbände*) et des partenaires sociaux dans la régulation économique et sociale ; le fédéralisme coopératif, qui force et incite les acteurs politiques à chercher des compromis ; la culture politique de l'Allemagne d'après-guerre, marquée par la quête du « centre » (*die Mitte*) et par le rejet des « extrêmes » ; le référentiel de l'économie sociale de marché tendant à concilier la logique marchande et l'objectif de participation et de justice sociale (Uterwedde, 2011).

**Une politique au centre**

C'est la raison pour laquelle même une alternance politique provoque rarement des changements abrupts. Pour les mêmes raisons, toute revendication d'une « rupture libérale » de type thatchérienne a peu de chances de succès, comme on a pu l'observer lors de la crise d'adaptation du modèle économique allemand pendant les années 1990 (voir *infra*). De même, l'hypothèse de « rupture socialiste » reste purement fictive : ni le SPD ni encore moins le parti des Verts (Bündnis 90/Die Grünen) ne se prêteraient à une telle aventure. Pour ce qui est du parti de gauche Die Linke, celui-ci oscille entre une telle attitude de « rupture » et une culture de gouvernement et de responsabilité, comme dans le Land de Thuringe qu'il gouverne avec le SPD.

**Tout n'est pas politique****La société civile est un acteur institutionnel**

Autre élément important qui joue en faveur de la continuité : la politique n'est pas responsable de tout. Bon nombre de régulations économiques et sociales sont prises en charge par les acteurs de la société civile, les *Verbände*, les partenaires sociaux. Or l'horizon de ces acteurs est souvent le moyen et le long terme.

**Le modèle productif est le fruit de choix collectifs**

Par exemple, le modèle productif allemand et sa performance sont le résultat d'une évolution lente et complexe du monde des entreprises et de choix collectifs effectués par ces dernières, même si elles ont pu être accompagnées par les politiques de compétitivité : le développement du tissu industriel, l'organisation productive basée sur l'innovation et sur le travail qualifié, les délocalisations partielles vers les pays de l'Europe centrale et orientale afin de maîtriser les coûts et de pouvoir maintenir les sites allemands, la quête de spécialisations 'haut de gamme' recherchant des produits de qualité, la qualité du dialogue social dans les entreprises, la capacité de répondre aux changements dans la concurrence mondiale... Tous ces choix qui, en France, feraient l'objet de débats de « politique industrielle » relèvent largement de la sphère micro- et mésoéconomique, donc des entreprises et des organisations syndicales et professionnelles, et sont rarement débattus dans l'arène politique seule.

**La modération salariale, une décision des acteurs de terrain**

Autre exemple : la modération salariale qui a prévalu pendant les années 2000 – et qui a provoqué, en France notamment, des polémiques contre un modèle allemand « égoïste », accusé d'améliorer sa compétitivité-coût au détriment de ses voisins et de limiter, par la stagnation de la demande intérieure, leurs possi-

bilités d'exporter vers l'Allemagne. Or la modération salariale n'a pas été le fait d'une politique explicite, mais le résultat du fonctionnement des négociations collectives. Qui plus est, des analyses de la nouvelle dynamique économique allemande ont montré que celle-ci n'est pas seulement due aux réformes du gouvernement Schröder, mais aussi à la capacité des partenaires sociaux à trouver des réponses négociées à la concurrence mondiale : notamment dans les groupes industriels, où les directions des entreprises et les conseils d'entreprise (*Betriebsräte*) dominés par le syndicat IG Metall ont conclu des accords d'entreprise visant à sauvegarder les sites de production allemands et l'emploi, avec la contrepartie d'une modération salariale et d'une flexibilité interne du temps de travail. Or cette riposte concertée et négociée aux défis de la compétitivité allemande s'est développée sur le terrain, au niveau des entreprises et des branches, loin de la décision et du débat politiques. De même, le rattrapage des salaires marquant la fin de la modération salariale a été entamé dès 2010 dans les conventions collectives industrielles, bien avant d'être thématiqué dans le débat politique.

### Modération et gradualisme contre « rupture »

Le débat public portant sur la politique économique fait écho à ces caractéristiques du système politique, économique et social. Rappelons d'abord la quasi-inexistence de débats « de rupture », mettant en question « le » modèle économique dans son ensemble, et de polémiques abstraites et théoriques. Dans un pays qui n'aime pas les affrontements idéologiques et qui recherche des ripostes pragmatiques et coopératives, voire consensuelles, les controverses politiques s'expriment le plus souvent de manière modérée.

Ceci d'autant plus qu'il existe un large socle de valeurs et d'orientations communes : en premier lieu, le référentiel de l'économie sociale de marché. Dans ce modèle, la liberté d'entreprendre et la responsabilité sociale de l'entreprise sont considérées comme étant deux faces d'une même médaille. Les marchés doivent être régulés, la logique des marchés doit être compatible avec des mécanismes correcteurs, et les conflits sociaux doivent être canalisés par des mécanismes favorisant la négociation et la recherche de compromis (Uterwedde, 2009). Un large consensus couvre également l'importance attachée à la stabilité monétaire, en ce qui concerne tant la stabilité des prix que celle des finances publiques.

Même convergence très large sur le principe d'une économie ouverte sur le monde et sur la globalisation, largement acceptée comme un fait qui engendre des chances comme des risques, nécessitant des adaptations mais aussi des régulations nouvelles afin de pouvoir saisir les opportunités ouvertes par la globalisation. La position compétitive forte de l'économie allemande permet également aux différents acteurs de penser qu'ils se trouvent parmi les gagnants de la globalisation (Uterwedde, 2007).

Enfin, en ce qui concerne l'Union économique et monétaire, dont la création avait provoqué un certain scepticisme auprès de nombreux Allemands mais peu de refus fondamental, on a pu constater à quel point certains éléments clefs de son architecture (indépendance de la Banque centrale, priorité à la stabilité monétaire, gouvernance par des règles s'appliquant à tous les pays membres, etc.) font l'objet d'un consensus dans l'opinion publique allemande.

Ce socle commun partagé largement dans l'opinion publique n'exclut pas le débat contradictoire, bien au contraire. Car la traduction concrète du référentiel de l'économie sociale de marché, la recherche du juste équilibre entre lois du marché et justice sociale, a toujours été l'objet de controverses opposant la gauche et la droite, les syndicats au patronat, la Fédération (Bund) aux Länder ou encore les pouvoirs publics et les différentes organisations professionnelles des branches (*Verbände*). Cependant, si l'éventail des positions est comparable à celui de la France, allant de la gauche socialiste et anticapitaliste aux positions

Des référentiels partagés :  
économie sociale de marché...

... ouverture au monde...

... UEM assumée

Quête permanente  
du juste équilibre

libérales en passant par des positions de centre gauche et centre droit, le débat est nettement dominé par des positions « centristes ». Ceci n'empêche pas certaines positions plus radicales de se faire entendre dans les médias, mais celles-ci restent largement minoritaires.

### Un débat pluraliste

C'est dire que le débat reste pluraliste, porté par un grand nombre d'acteurs politiques, économiques et sociaux (partis politiques, *Verbände*, associations de la société civile), de laboratoires et de *think tanks*.

On a dénombré entre 130 et 150 instituts d'analyse économique et sociale en Allemagne, ce qui représentait 20 % de la capacité de recherche européenne. Ce paysage est « hautement diversifié, reflétant à la fois le polycentrisme des organes décisionnels et le haut degré d'organisation de la société civile, notamment à travers la multiplicité des pouvoirs et des structures de représentation intermédiaires » (Gabel/Lasserre, 2006).

Abondante production du savoir dans la sphère publique

Côté pouvoirs publics, la publication d'expertises venant directement des ministères est limitée. Cela dit, le ministère des Finances et celui de l'Économie se sont dotés de comités scientifiques (*wissenschaftliche Beiräte*) réputés dont les membres sont des universitaires ou des chercheurs, et qui livrent des rapports en toute indépendance. Il faut mentionner également l'*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (IAB) à Nuremberg, qui dépend statutairement de l'Agence fédérale pour l'emploi, mais qui produit en toute indépendance un nombre important d'analyses portant sur l'évolution et les problèmes structurels du marché du travail, ainsi que sur les effets de la politique pour l'emploi. Les analyses du bulletin mensuel de la Bundesbank peuvent également nourrir le débat, notamment sur les finances publiques. Le rapport annuel du gouvernement fédéral sur l'état de l'unité allemande contient des analyses sur l'état de l'économie est-allemande et est très suivi par les médias (Bundesregierung, 2014). Sporadiquement, des rapports parlementaires sont publiés, comme le rapport de la commission d'enquête du Bundestag sur la globalisation en 2002, ou le rapport de la commission d'enquête « Croissance, bien-être et qualité de vie » en 2013 (Deutscher Bundestag, 2002 ; 2013).

Rôle éminent du Conseil des Sages

Parmi les institutions présentes dans le débat public, citons d'abord le Conseil des Sages (*Sachverständigenrat*). Ses cinq membres, nommés par le gouvernement mais indépendants de lui, publient chaque année en novembre un volumineux rapport sur l'évolution économique générale de l'Allemagne, assorti de dossiers touchant à des sujets particuliers et de recommandations de politique économique. Le gouvernement est tenu d'y répondre dans son rapport économique annuel publié en janvier.

Pluralisme des instituts de recherche indépendants

Par ailleurs, un certain nombre de grands laboratoires économiques indépendants nourrissent les débats publics, notamment le *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* (DIW) de Berlin, l'institut *ifo* de Munich, le *Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung* (ZEW) de Mannheim, l'*Institut für Wirtschaftsforschung* (IWH) de Halle, le *Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung* (RWI) à Essen ou l'*Institut für Weltwirtschaft* à Kiel (IfW). L'*Institut Prognos* situé à Bâle (Suisse) est également présent, notamment à travers des rapports commandés par les pouvoirs publics. Tous ces laboratoires offrent une large gamme d'analyses et de publications couvrant une variété de champs de la politique économique et sociale. Ils fournissent également des analyses régulières pour le compte de différents ministères. Au printemps et en automne, un certain nombre d'entre eux présentent un diagnostic commun de l'état de l'économie allemande (*Gemeinschaftsprognose*), assorti de commentaires sur la politique économique du gouvernement.

Deux têtes d'affiche : Fratzscher (DIW) et Sinn (ifo)

Les présidents du DIW, Marcel Fratzscher, et de l'ifo, Hans-Werner Sinn, ont gagné une notoriété personnelle à travers leurs publications et interventions

dans les médias. Hans-Werner Sinn manie depuis longtemps le sens de la formule et le goût de la provocation afin de lancer des débats. Ses livres sont souvent des best-sellers, qu'il s'agisse de son appel à une politique de réformes « hardies » afin de dépasser le « *mal allemand* », de son analyse critique du site productif allemand, désigné par lui « *d'économie de bazar* », ou de ses propositions pour une refonte de la zone Euro (Sinn, 2003 ; 2005 ; 2014). Il y prend souvent un positionnement d'économiste 'pur', transgressant à volonté les frontières du politiquement correct, ce qui a amené la classe politique à prendre quelques distances avec lui. Marcel Fratzscher, plus jeune, a pris une position différente avec son livre *Die Deutschland-Illusion*, mettant en garde le public contre l'euphémisme face aux défis et problèmes cachés de la dynamique économique actuelle et rappelant que le succès du modèle économique allemand est étroitement lié à l'Europe (Fratzscher, 2014). Son style et ses jugements plus modérés, qui trouvent un écho favorable tant au SPD qu'à la CDU, lui ont valu d'être écouté par la coalition actuelle. Ainsi, le ministre de l'Economie Sigmar Gabriel (SPD) lui a confié la présidence d'un comité de réflexion sur la relance des investissements en Allemagne.

Les grands groupes d'intérêt et les partis politiques peuvent également nourrir leurs réflexions des travaux de centres de recherche qui leur sont proches. Ainsi, l'*Institut der deutschen Wirtschaft* (IW) de Cologne, qui reflète les préoccupations du patronat industriel allemand, ou l'institut IMK de la Fondation Hans-Böckler, proche de la Confédération syndicale DGB, situé à Düsseldorf. Ces instituts, tout en livrant des analyses fréquentes sur des questions d'actualité pour nourrir l'argumentaire des acteurs patronaux ou syndicaux, se lancent également dans des projets de recherche à caractère plus scientifique et plus ouvert. Ainsi, l'institut IW a mené un travail de recherche important sur la compétitivité industrielle et ses ressorts, qui s'inscrit dans une démarche de compétitivité globale (ou systémique) soutenue par l'ensemble des acteurs politiques et économiques, dépassant les clivages partisans (IW, 2012, 2013). A un moindre degré, les fondations proches des partis politiques (Fondation Friedrich Ebert, SPD ; Fondation Konrad Adenauer, CDU ; Fondation Hanns Seidel, CSU ; Fondation Heinrich Böll, Bündnis 90/Die Grünen ; Fondation Rosa Luxemburg, Die Linke) produisent des analyses touchant à la politique économique. C'est la Fondation Friedrich Ebert qui s'y distingue, notamment par la publication de nombreuses analyses, souvent critiques, touchant à la politique économique européenne et à la gestion de la zone Euro.

Dans la société civile, de nombreuses organisations à finalité politique entretiennent ou mobilisent des capacités d'analyse, qu'il s'agisse d'organismes comme Attac Deutschland ou Greenpeace, ou, à l'opposé de l'éventail politique, la *Stiftung Marktwirtschaft*, qui prône une lecture nettement libérale du référentiel de l'économie sociale de marché. Alors que les premières sont plutôt orientées vers un soutien « pédagogique » à des campagnes politiques ciblées, la dernière irrigue le débat public de nombreuses analyses et colloques.

Dans le secteur bancaire, Deutsche Bank Research ([www.dbresearch.de](http://www.dbresearch.de)) se distingue par une production importante d'analyses touchant à l'actualité économique mais aussi à des thèmes plus structurels, tels la révolution digitale et son impact sur l'industrie allemande ou les chances d'une ré-industrialisation en Europe (Heymann et Vetter, 2013 ; Heng 2014).

Enfin, il faut mentionner un certain nombre de grandes fondations dont le financement initial provient souvent des entreprises mais qui ont un statut indépendant et dont les travaux sont nettement séparés de l'activité des firmes dont elles portent le nom. Dans la plupart des cas, ces fondations soutiennent la recherche scientifique ou des projets à caractère social ou culturel. Parmi les fondations intervenant plus directement comme *think tank* dans le débat économique, la Fondation Bertelsmann se distingue à la fois par l'importance de ses moyens et par ses projets, destinés à influencer sur le débat politique, économique et social. Par exemple, citons le projet *Sustainable Governance Indicators*

**Vitalité de la réflexion des think tanks proches des partis ou intérêts organisés**

**Multitude des voix issues de la société**

**Contribution active du secteur bancaire...**

**... et des fondations d'entreprises**

(SGI), une évaluation exhaustive et régulière de la performance économique de tous les pays de l'OCDE, ainsi que de leur capacité à répondre aux défis de compétitivité et de cohérence sociale ; le projet « Dynamique économique et emploi » portant sur la capacité d'adaptation du marché du travail ; ou encore le projet « Renforcer l'Europe » (*Europa stärken und verbinden*). Tous ces projets sont soutenus par une politique de publication et de communication intensive en vue de peser sur le débat public.

### Compétitivité, réformes, équilibre social

L'évolution du débat sur le modèle économique allemand et sa capacité à se renouveler illustrent bien les caractéristiques évoquées de la discussion économique en Allemagne.

**Le long débat  
sur la compétitivité...**

Quand, dès la fin des années 1980, des problèmes structurels de l'économie allemande, renforcés par les suites de la réunification en 1990, se traduisent par un recul significatif de la dynamique économique, la montée du chômage, une crise des finances publiques et l'effondrement du tissu économique est-allemand, le modèle économique semble en crise, et l'Allemagne apparaît comme « *l'homme malade de l'Europe* ». Le doute se répand sur la capacité du capitalisme rhénan à répondre aux problèmes, voire à se maintenir dans la compétition mondiale (Streeck, 1996). « *Personne ne veut plus de notre modèle* », martèle Hans-Olaf Henkel, alors chef de la Confédération du patronat industriel, qui critique le capitalisme coopératif reposant trop selon lui sur la recherche du compromis et coupable de bloquer les nécessaires adaptations à la globalisation. Mais ce genre de critique systématique, assortie d'un appel à une « rupture libérale », a trouvé peu d'adeptes.

**... ne perd jamais de vue  
le capitalisme social**

En revanche, un large débat portant sur les faiblesses du site de production allemand (*Standortdebatte*) et la nécessité de réformes structurelles s'est développé, donnant lieu à des controverses sur les coûts salariaux (notamment les coûts indirects), la fiscalité, l'opportunité d'une flexibilité accrue du marché du travail ou d'une libéralisation des secteurs réglementés, l'innovation, la lenteur d'adaptation aux mutations technologiques et des changements engendrés par la globalisation. Les thématiques développées dans ce débat sur le *Standort Deutschland*, à la fois par le gouvernement Kohl (Bundesregierung 1993) et le Conseil des sages (Sachverständigenrat, rapport 1995/96 notamment), correspondent à un agenda de réformes libérales : réduction des charges des entreprises, modération salariale, privatisations d'entreprises publiques, flexibilisation du marché du travail. Mais d'autres thématiques portent davantage sur la compétitivité qualitative (innovation, ouverture aux technologies nouvelles, renouvellement du management, de l'organisation et des méthodes de travail et stratégie de rattrapage technologique menée de concert entre Etat et entreprises (Zukunftskommission, 1993). Dans ces discussions, on se trouve certes dans le registre des réformes et des adaptations du capitalisme social allemand, mais jamais dans son abandon au profit d'un modèle libéral.

**Il n'y a pas de majorité politique  
pour une rupture libérale**

Ce débat est cependant encore peu suivi d'effets, même par le gouvernement Kohl en principe favorable aux réformes ; cette immobilité provoque entre autres le cri d'alarme du président Roman Herzog dans un discours remarqué en 1997, quand il demande à la classe politique et à la société allemande de « se secouer » pour réaliser des changements nécessaires, même quand ils font mal (voir dans ce numéro l'analyse d'I. Bourgeois). C'est la coalition SPD-Verts du gouvernement Schröder qui, après maintes hésitations, commence à mettre en œuvre un certain nombre de réformes (fiscalité ; marché du travail ; sécurité sociale), surtout avec le programme de l'*Agenda 2010* lancé par Gerhard Schröder en 2003. Bien entendu, ces changements se heurtent à une opposition très forte venant du côté syndical et d'autre part du SPD, allant jusqu'à accuser le gouvernement Schröder d'abandonner les principes de l'économie sociale de marché – alors que les réformes engagées, même si elles étaient de nature libérale, ne

visaient pas à abandonner le capitalisme social mais à rééquilibrer ses composantes « économique » et « sociale » afin de mieux préserver le modèle (Bourgeois, 2013). Quant à la CDU, elle a critiqué le gouvernement Schröder pour son manque de hardiesse et a axé sa campagne électorale de 2005 sur une approche très libérale (correspondant au programme de Leipzig de la CDU adopté en 2003). Mais ses résultats médiocres aux législatives en septembre 2005 ont clairement montré qu'il n'y avait pas de majorité politique pour une telle rupture libérale. Devenue chancelière à la tête d'une grande coalition, Angela Merkel a retenu cette leçon par la suite, et la CDU a recentré son programme.

### En quête d'un réajustement de l'équilibre entre compétitivité et justice sociale

Dix ans après, la guerre idéologique sur la politique des réformes « Hartz », sans avoir totalement disparu, s'est apaisée considérablement. La dynamique économique et le retour de l'emploi y ont certainement contribué même s'il y a toujours querelle sur les facteurs à l'origine de la nouvelle dynamique économique visible dès 2006. La plupart des analyses convergent pour juger que l'impact des réformes de l'Agenda 2010 a été plutôt indirect ; certains jugent que le rôle du comportement coopératif des partenaires sociaux a été bien plus important. Pourtant, pour Marcel Fratzscher, « *il est indiscutable que l'Agenda 2010 a marqué un tournant important pour l'Allemagne. Il a abouti à une réorientation dans la société et à des changements économiques et sociaux profonds. Il a créé une entente sur le fait que le sentier de la politique économique et sociale allemande n'était pas soutenable et devait être réformé* » (Fratzscher, 2014 ; cf. également le bilan bien documenté d'A. Fabre, 2013).

En tout cas, le retour de la croissance et l'apaisement des polémiques sur l'Agenda 2010 ont favorisé la montée des préoccupations sociales dans les débats publics. D'une certaine manière, il s'agit d'un retour du balancier : alors que les problèmes de la compétitivité des entreprises avaient dominé, à juste titre, les discussions pendant les années 2000, les questions de justice sociale reviennent. Ainsi, la modération salariale qui a marqué les négociations sociales, nécessaire après les dérives des années suivant la réunification mais prolongée pendant trop longtemps, a commencé à faire place à une politique salariale plus offensive de la part des syndicats. Depuis 2010, on constate un rattrapage sensible des salaires dans l'industrie sans provoquer des controverses dépassant le jeu habituel des partenaires sociaux. Autre thème, le travail précaire et mal payé : les emplois précaires se sont multipliés depuis la réunification ; les lacunes du paysage des conventions collectives, liées au durcissement des règles pour les chômeurs et à l'assouplissement de la réglementation du travail introduits par les réformes Schröder, ont facilité des abus conduisant à des emplois très mal payés. Ceci a ravivé des revendications appelant à mieux régler les formes « atypiques » de travail, et il a surtout déclenché un débat sur l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel qui n'existait pas en Allemagne (voir Bosch, 2009 ; Brenke, 2009).

Après maintes hésitations de la part du SPD et des syndicats (qui ont refusé un salaire minimum au nom de l'autonomie des négociations collectives contre toute ingérence politique : la *Tarifautonomie*), la revendication d'un salaire minimum s'est répandue pendant la campagne législative de 2013 (voir Bourgeois, 2013b). Entré dans la grande coalition, le SPD a obtenu son introduction à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cette mesure a soulevé des critiques dans les camps conservateur et libéral et dans le patronat, qui pointent le danger que les emplois adaptés aux basses qualifications pourraient disparaître avec un salaire se situant au-delà de la productivité réelle de ces travailleurs. Des premières analyses, il ressort que l'effet positif ou négatif du salaire minimum pourrait être bien plus modeste que prévu (*DIW Wochenbericht*, n° 39/ 2013). Le président du DIW, Marcel Fratzscher, décrit l'équilibre précaire entre l'objectif d'augmen-

Consensus sur l'impact positif de l'Agenda 2010

Mais nouveau débat sur la justice sociale

Le salaire minimum légal n'est pas la panacée

ter le salaire de 5 millions de salariés et le souci de ne pas pénaliser l'emploi. Par ailleurs, il appelle à ne pas surestimer le rôle du salaire minimum dans la lutte contre les bas salaires ; il renvoie à la fois à un meilleur fonctionnement du marché du travail et au rôle prépondérant de la formation professionnelle pour améliorer la qualification des salariés (Fratzscher, 2014).

Un débat pluraliste  
visant le juste équilibre entre  
l'économique et le social

Le débat va certainement continuer sur la base d'études d'impact plus fines qui ne manqueront pas d'être entreprises. Quelques polémiques inévitables mises à part, ce débat reste controversé mais colle aux réalités. Il prend ainsi le caractère d'une « réflexion collective axée sur les faits » (Bourgeois, 2013a). Plus généralement, le débat sur la « justice sociale », basé sur l'existence d'intérêts sociaux différents, est forcément controversé et pluraliste. Comme le formule I. Bourgeois, « ces questions nourrissent un débat public où s'affrontent des perspectives politiques et scientifiques différentes justifiant des analyses divergentes, y compris dans les médias ». Ce faisant, ce débat, contradictoire et nécessaire, contribue constamment à la recherche du juste équilibre à trouver entre le « social » et « l'économique » dans le cadre de l'économie sociale de marché qui reste le référentiel admis par la grande majorité des acteurs.

Nouveau débat sur le  
sous-investissement

Un autre grand débat récent met en garde contre l'autosatisfaction trop facile de la politique économique qui se vante de ses résultats excellents, mais qui engrange actuellement les dividendes de la dynamique économique retrouvée sans préparer l'avenir. Concrètement, c'est le recul de l'investissement public et privé qui est visé. Le taux d'investissement est tombé de 20 % du PIB à 17 %, bien au-dessous de la moyenne de l'OCDE. Ce retard risque de nuire à une économie qui dépend fortement d'une spécialisation dans les biens et services de haute qualité, et une compétitivité fondée sur le savoir, la recherche et l'innovation, ce qui demande en permanence des efforts d'investissement. En ce qui concerne les investissements publics, ceux-ci plafonnent à un niveau de 1,5 % du PIB contre 2,1 % dans la zone Euro. L'institut DIW chiffre à 75 milliards € par an les investissements nécessaires pour combler ce retard : notamment dans les domaines du développement des infrastructures, de l'approvisionnement énergétique, des réseaux ferroviaires et routiers, de l'enseignement et de la recherche (Bach et al., 2013 ; Fratzscher, 2014). Même si l'on peut contester les chiffres avancés, le sentiment d'un sous-investissement important et la nécessité de le surmonter ont gagné le débat public en amont de la campagne des législatives.

Comment concilier  
consolidation budgétaire,  
dépenses sociales et  
investissements publics ?

Ce débat a pris d'abord une forme polémique critiquant la politique de consolidation financière du ministre des Finances, Wolfgang Schäuble, et visant la fin de l'accroissement de la dette (« Schwarze Null », le terme désignant endettement zéro), accusée de négliger les investissements publics, autrement dit d'hypothéquer l'avenir économique au nom d'une vision comptable étroite. Mais les revendications, venant surtout d'une partie de la gauche, de lâcher (un peu) la rigueur budgétaire pour financer des projets d'investissement se sont heurtées à l'attachement du gouvernement, et d'une bonne partie de la société, à l'objectif de stabilité budgétaire. Une autre version du débat met l'accent sur l'arbitrage nécessaire entre les dépenses de consommation et d'investissement, et reproche au gouvernement de grande coalition d'avoir accumulé des dépenses sociales nouvelles qui risqueront de restreindre sensiblement les marges de manœuvre budgétaires. La grande coalition tente de concilier les deux objectifs, aidée pour l'instant par la croissance qui remplit les caisses publiques et détend quelque peu le conflit d'intérêt entre consolidation budgétaire, dépenses sociales et investissements publics. Mais son plan de relance des investissements risque d'être insuffisant au regard des besoins (Uterwedde, 2013). Quant à la commission d'experts instaurée par le ministre de l'Économie Sigmar Gabriel et portant sur « le renforcement des investissements en Allemagne », elle a proposé d'élargir les marges de manœuvre des communes, d'améliorer les conditions-cadre pour des investissements privés, d'utiliser la voie réglementaire pour inciter aux investissements, ou encore d'inventer des formes de cofinancement public-privé (Expertenkommission, 2015).

**COMMENT PREPARER MIEUX L'AVENIR DE L'ECONOMIE ALLEMANDE ?** Comment vaincre ses faiblesses ? Comment adapter le modèle économique tout en gardant l'équilibre entre efficacité et compétitivité économiques d'une part, justice et inclusion sociales d'autre part ? Les débats vont se poursuivre. Ils seront nécessairement contradictoires car ils mettent en jeu les différents intérêts sociaux et approches politiques, et ils seront certainement plus ardues face à certains défis difficiles comme le tournant démographique ou la transition énergétique. Gageons qu'ils resteront tempérés car ancrés dans le concret, et qu'ils sauront, comme dans le passé, contribuer à éclairer les enjeux et à définir des choix équilibrés et efficaces pour la politique économique et sociale future du pays.

### Indications bibliographiques

- BACH S. et al., « Deutschland muss mehr in seine Zukunft investieren », *DIW-Wochenbericht*, n° 26/2013
- BOSCH G., « La progression des bas salaires en RFA plaide pour un salaire minimum légal », *Regards sur l'économie allemande*, n° 93, juillet 2009
- BOURGEOIS I., « Les réformes Hartz, remise en cause de l'Etat social ? » *Regards sur l'économie allemande*, n° 108, printemps 2013
- BOURGEOIS I., « 'Justice sociale'. Le modèle social allemand en question », *Regards sur l'économie allemande*, n° 109, été 2013 (2013a)
- BOURGEOIS I., « Les enjeux du débat allemand sur le travail de qualité », *Regards sur l'économie allemande*, n° 110, automne 2013 (2013b)
- BRENKE K., « Vrais et faux enjeux de la controverse sur les salaires minima légaux en RFA », *Regards sur l'économie allemande*, n° 94, décembre 2009
- BUNDESREGIERUNG, *Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland*, Deutscher Bundestag, BT-Drucksache 12/5620, 3 septembre 1993
- BUNDESREGIERUNG, Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer : *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2014*, Berlin, 2014
- DEUTSCHER BUNDESTAG, *Schlussbericht der Enquête-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft*, Berlin, 2002
- DEUTSCHER BUNDESTAG, *Schlussbericht der Enquête-Kommission « Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – auf dem Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft »*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2013
- EXPERTENKOMMISSION, *Bericht der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“*, Berlin, 13 avril 2015
- FABRE A., *Allemagne : miracle de l'emploi ou désastre social?* Institut de l'Entreprise, Paris, 2013
- FRATZSCHER M., *Die Deutschland-Illusion. Warum wir unsere Wirtschaft überschätzen und Europa brauchen*, Munich, 2014
- GABEL M., LASSERRE R., « L'expertise économique et le conseil politique à l'épreuve du changement », *Regards sur l'économie allemande*, n° 78, octobre 2006
- HENG S., « Industrie 4.0. Upgrade des Industriestandorts Deutschland steht bevor », Deutsche Bank Research, Francfort/Main, 04-02-2014 ([www.dbresearch.de](http://www.dbresearch.de))
- HEYMANN E., VETTER S., « Re-Industrialisierung Europas : Anspruch und Wirklichkeit », Deutsche Bank Research, « *EU-Monitor* », Francfort/Main, 4 novembre 2013 ([www.dbresearch.de](http://www.dbresearch.de))
- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT, *Die Zukunft der Industrie in Deutschland und Europa*, Cologne, 2013
- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT, *Die Messung der industriellen Standortqualität in Deutschland. Endbericht*, Cologne, 2012 ([www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/institut-der-deutschen-wirtschaft-koeln-in-zusammenarbeit-mit-der-iw-consult-die-messung-der-industriellen-standortqualitaet-in-deutschland-94835](http://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/institut-der-deutschen-wirtschaft-koeln-in-zusammenarbeit-mit-der-iw-consult-die-messung-der-industriellen-standortqualitaet-in-deutschland-94835))
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, Rapports annuels, en particulier 1995/96 (*„Im Standortwettbewerb“*) et 1997/98 (*„Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft“*) ; [www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de).
- SINN H. W., *Ist Deutschland noch zu retten ?* Berlin, 2003
- SINN H. W., *Die Basar-Ökonomie*, Berlin, 2005
- SINN H. W., *Gefangen im Euro*, Munich, 2014
- UTERWEDDE H., « Les Allemands face à la mondialisation », in FABRY E. (dir.), *Les Européens face à la mondialisation*, Fondation pour l'innovation politique, Paris, 2007
- UTERWEDDE H., « L'avenir du capitalisme allemand », in STARK H., WEINACHTER M. (dir.), *L'Allemagne unifiée 20 ans après la chute du mur*, Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2009
- UTERWEDDE H., « L'économie sociale de marché : la jeunesse d'un référentiel », in BOURGEOIS I. (dir.), *Allemagne, les chemins de l'unité. Reconstruction d'une identité en douze tableaux*, Cirac, Cergy-Pontoise, 2011
- UTERWEDDE H., « Grands défis, Grande coalition, grande politique ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 111, hiver 2013
- ZUKUNFTSKOMMISSION, *Aufbruch aus der Krise. Bericht der Zukunftskommission Wirtschaft 2000*, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart, 1993.