
Grands défis, Grande coalition, grande politique ?

Henrik Uterwedde



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/4626>

DOI : 10.4000/rea.4626

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2013

Pagination : 21-31

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

Henrik Uterwedde, « Grands défis, Grande coalition, grande politique ? », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 111 | décembre 2013, mis en ligne le 01 décembre 2015, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rea/4626> ; DOI : 10.4000/rea.4626

Grands défis, Grande coalition, grande politique ?

Henrik Uterwedde



Prof. Henrik Uterwedde,
Directeur adjoint de
l'Institut Franco-Allemand
(DFI), Ludwigsburg

La troisième édition d'une Grande coalition en Allemagne (après celle, historique, de 1966-1969, et celle de 2005-2009) ne constitue pas un véritable tournant politique. Néanmoins, elle marque un infléchissement de la politique économique et sociale, donnant une place plus grande à un nouvel agenda social et, à un moindre degré, à une relance des investissements publics. Ce changement dans la continuité se lit ainsi dans le contrat de coalition conclu entre la CDU, la CSU et le SPD : « Nous voulons renforcer les fondements de l'économie sociale de marché avec une croissance nouvelle et davantage d'emploi. [...] Nous misons sur une double stratégie combinant la consolidation budgétaire et des impulsions pour la croissance – en Allemagne et en Europe » (contrat de coalition, p.13).

Gründlichkeit allemande oblige, les trois partis ont mis – avec sérieux et méthode – deux mois et d'innombrables négociations avant de se mettre d'accord sur un contrat de coalition détaillé de 185 pages. Celui-ci servira de feuille de route au nouveau gouvernement. On aurait tort de n'y voir qu'un exercice obligé, un texte qui serait vite classé dans les tiroirs pour passer aux choses sérieuses. Car, malgré une lecture parfois ardue d'un texte truffé de compromis (ou de juxtapositions des positions des uns et des autres), ce contrat montre bien l'orientation future de la politique économique et sociale allemande.

Comment lire ce programme gouvernemental ? On ne s'attardera pas longtemps sur la question souvent posée par les médias, à savoir « qui a gagné ». Chacun des trois partis y trouve son compte, chacun a dû faire des concessions comme c'est la loi du genre. Tout au plus pourra-t-on dire que le SPD, qui ne pèse que 26 % des votes face aux 42 % de la CDU/CSU, a bien négocié et a obtenu une coloration « sociale » bien visible.

Cela dit, cette inflexion sociale a été favorisée par deux autres facteurs. Premièrement, on peut constater l'absence relative de protagonistes libéraux dans les négociations : le parti libéral FDP n'est plus représenté au Bundestag après son échec cuisant ; le SPD, mais aussi la CSU bavaroise, ont une sensibilité plus sociale que libérale ; quant à l'aile libérale et/ou patronale de la CDU, elle a brillé par sa quasi-absence. Ce courant n'a plus de véritable leader ni de 'poids lourd' qui pourrait peser dans les décisions. Le résultat des négociations s'en est ressenti.

Deuxièmement, on peut voir une logique économique et sociale derrière le « tournant social ». Dix ans après les réformes du gouvernement Schröder, et sans mettre en cause le principe même de ces réformes qui ont redonné une nouvelle dynamique à l'économie allemande, un certain nombre de problèmes ont appelé un rééquilibrage de la politique : qu'il s'agisse du rattrapage des salaires (à l'œuvre depuis 2010 dans les négociations sociales), des 'trous' dans le tissu des conventions collectives, des conséquences sociales de l'instauration d'un secteur de bas salaires, du besoin de répondre au défi de la dépendance, ou encore de l'atonie des investissements publics qui a fini par

Une inflexion sociale,
faute de libéraux...

... et par souci de rééquilibrage

dégrader la substance des infrastructures (routes) et menace d'hypothéquer l'avenir de l'économie allemande (écoles, universités, recherche et développement).

Une politique au centre

On pourrait donc dire que le nouveau programme gouvernemental tente de répondre à la fois aux nouveaux défis socio-économiques et à une nouvelle constellation politique, le résultat des élections ayant forcé Angela Merkel à s'entendre avec le SPD. La culture politique allemande, qui privilégie le centre et rejette la polarisation, fait que ni la CDU/CSU ni le SPD n'ont des états d'âme pour admettre un socle commun de convergences, ce qui les aide à s'entendre sur un certain nombre de compromis.

Les lignes de force du contrat de coalition sont-elles vraiment en phase avec les défis d'avenir de l'Allemagne ? Cette analyse tentera de porter des premières réponses à cette question.

L'état de l'économie allemande

Une dynamique impressionnante

En 2011, l'économie renoue avec le niveau d'avant-crise

Le nouveau gouvernement allemand trouvera sa tâche facilitée par le très bon état de santé de l'économie allemande. Depuis 2005, celle-ci avait retrouvé une dynamique de croissance, interrompue il est vrai par la crise financière et économique mondiale de 2008-09, qui a provoqué une chute de 5,1 % de son PIB. Mais depuis 2009, la croissance a repris fortement. Le PIB a progressé de plus de 8 % ; en 2011, l'économie avait retrouvé son niveau d'avant la crise. La période de ralentissement actuelle a pu être limitée et pour 2014, le Conseil des Sages attend une croissance de 1,6 %.

Chômage divisé par deux depuis 2005

La nouvelle dynamique a été portée par la compétitivité retrouvée, qui se traduit par des parts de marché gagnés et des excédents commerciaux considérables. Tout aussi remarquable est l'évolution de l'emploi. Le chômage, qui concernait 4,4 millions de personnes en 1999 et avait atteint un record absolu en 2005 avec 4,9 millions (11,7 %), est retombé à 2,3 millions (5,5 % de la population active) en 2012. Notamment, « *le chômage structurel de longue durée a été divisé par deux, passant de 2 millions en 2005 à 1 million aujourd'hui* » (Fabre, 2013). 1,2 million de nouveaux emplois ont été créés. En 2012, 41,7 millions d'actifs ont été recensés, un chiffre jamais atteint auparavant.

La consolidation des finances publiques progresse

La dynamique économique retrouvée a facilité la consolidation des finances publiques du Bund, des *Länder*, des communes et des organismes de protection sociale. Les comptes publics se trouvent en équilibre depuis 2012 ; l'endettement public commence lentement à décroître (de 81 % du PIB en 2012 à 78,3 % prévus en 2013), tout en restant au-dessus des critères de Maastricht. Alors que le Bund respecte d'ores et déjà la nouvelle règle d'or valable à partir de 2016 (limitation de l'endettement structurel à 0,35 % du PIB), les Länder font des progrès dans la consolidation en vue de 2020, année où la règle d'or s'appliquera à eux aussi.

Le fruit de vastes réformes, ...

Ces brillants résultats, dont on évoquera les contreparties et les défis plus loin, ne sont pas tombés du ciel. Il y a un peu plus de dix ans, l'économie allemande peinait à sortir de sa langueur (voir Uterwedde, 2006). Après le boom lié à la réunification, elle s'était plongée dans une crise économique qui avait exposé au grand jour ses nombreux problèmes structurels. Portant le titre peu flatteur « d'homme malade de l'Europe », ce n'est qu'après plusieurs années d'hésitations que l'Allemagne est arrivée à surmonter ses blocages sociaux et politiques dans les années 2000 et qu'elle a pris des décisions politiques pour rendre son économie plus flexible et (un peu) plus libérale, sans remettre en cause les fondements mêmes du capitalisme rhénan coopératif fondé sur l'équilibre entre concurrence et cohésion sociale.

... menées par la politique et les partenaires sociaux

Les réformes faites en Allemagne vont bien au-delà des réformes très controversées du marché du travail faites dans le cadre de l'*Agenda 2010* par le gou-

vernement Schröder (voir REA 107/2012) et qui restent discutées aujourd'hui. Elles comprenaient aussi : baisses répétées de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés, réforme de la protection sociale, mise en œuvre de mesures destinées à l'école et à l'enseignement supérieur (programme de développement des établissements qui accueillent les enfants toute la journée, initiative d'excellence pour les universités). Parallèlement, les directions et conseils d'entreprise ont négocié des accords – majoritairement dans les grands groupes – pour préserver la compétitivité des sites de production. Bien que les réformes Hartz de l'Agenda 2010 restent controversées politiquement, il ne fait pas de doute que ces changements ont eu des retombées globalement positives sur la croissance économique et le marché du travail (voir Bourgeois, 2005 ; Rürup, 2012 et le bilan très documenté d'A. Fabre, 2013).

Problèmes et défis

Pourtant, et sans surprise, quelques zones d'ombre sont perceptibles, concernant tant des effets non désirés des réformes Schröder que de nouveaux défis qui se dessinent à l'horizon.

Les progrès dans la consolidation budgétaire sont le résultat de la bonne conjoncture, ainsi que de facteurs exceptionnels, plus que d'un effort de consolidation structurelle portant sur les dépenses. Le Conseil des Sages pointe les incertitudes à moyen terme (crise de la zone euro, aides éventuelles aux banques), ainsi que les charges accrues suite au vieillissement à attendre à partir de 2020, pour conclure que « *la consolidation des budgets publics reste toujours le défi le plus urgent de la politique budgétaire des prochaines années* » (voir le chapitre 7 portant sur la consolidation budgétaire, pp.303-334 du rapport annuel 2013 du *Sachverständigenrat*).

L'Institut économique de Berlin (DIW) estime qu'il a été impossible de profiter de toutes les opportunités de croissance en raison du taux d'épargne élevé des ménages et d'un taux d'investissement qui reste faible par rapport aux autres pays. Le taux d'investissement est passé de 20 % en 1999 à 17 % en 2012, créant un déficit qui pèse d'autant plus lourd que la spécialisation allemande dans les biens et services très qualitatifs fondés sur le savoir et la recherche demande en permanence des investissements pour préserver la compétitivité (voir Bach et al., 2013). 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. Le DIW chiffre à 75 milliards € par an les investissements nécessaires au développement des infrastructures dans le domaine de l'approvisionnement énergétique, des réseaux ferroviaires et routiers, de l'enseignement et de la recherche dans le but de générer plus de croissance. Même si ce chiffre peut être contesté, il reste vrai qu'il faudra en finir avec le sous-investissement privé et public de la période récente.

Depuis que l'économie allemande a retrouvé sa dynamique et que le chômage a été réduit de moitié, les préoccupations sociales ont repris une place plus grande dans les débats publics. Ainsi, la modération salariale des années 2000 a fait place à des hausses de salaires à partir de 2010, atteignant une progression annuelle de 2,7 % en 2013 et 2014. Point n'est besoin de reprendre les critiques démesurées, et frôlant la caricature, des réformes de Gerhard Schröder, « *qui ont pour conséquence d'appauvrir les Allemands, de détruire des emplois et de développer le chômage et les inégalités tout en accroissant la dette publique* » (Duval, 2013 ; pour un compte-rendu critique de cette dénonciation polémique des réformes du gouvernement Schröder, voir Uterwedde, 2013 et Fabre, 2013) pour reconnaître un certain nombre de problèmes.

Ceux-ci remontent souvent aux années 1990 suite à l'Unité allemande, plus qu'aux années suivant les réformes Schröder. Emplois précaires (7,89 millions de salariés ont des emplois atypiques en 2012, soit un peu plus d'un salarié sur cinq), bas salaires (un salarié sur cinq percevant un salaire inférieur aux deux

Priorité :
la consolidation budgétaire

Accroître les investissements

Tenir compte des préoccupations sociales

tiers du salaire médian, soit moins de 10,36 € par heure), risque de pauvreté (le taux de pauvreté s'est accru depuis 2005 pour atteindre 15,8 % en 2012), inégalités sont les mots-clés dans ce contexte. Même s'il faut se garder d'interprétations abusives, il est généralement admis que les lacunes du paysage des conventions collectives ont facilité des abus conduisant à des situations de travail précaire et mal payé. S'y ajoute le danger du développement des très basses retraites, qui est l'effet combiné de la réforme des retraites et du développement du travail précaire. Tous les salariés, nombreux, qui auront connu des périodes prolongées de chômage, de travail précaire et de salaires modestes, et plus généralement tous les salariés qui gagnent moins de 2 500 € par mois aujourd'hui seront concernés. Enfin, devant le nombre croissant de personnes très âgées, la prise en charge de la dépendance nécessitera d'aller plus loin, en termes de financement, d'infrastructures et de personnel qualifié.

Une transition énergétique plus cohérente

La gestion du tournant énergétique représente un autre défi pour l'Allemagne. Suite à l'abandon accéléré du nucléaire par le gouvernement Merkel en 2011, après la catastrophe de Fukushima, et l'instauration d'une politique de subvention des énergies renouvelables quelque peu désordonnée (*Erneuerbare Energiengesetz – EEG*, loi sur les énergies renouvelables de 2000, amendée en 2011) qui garantit aux producteurs concernés l'achat à un prix fixe élevé, répercuté sur le prix au consommateur final, les consommateurs d'énergie ont subi une véritable explosion des coûts, portée par les ménages et la grande majorité des entreprises. Seules les industries grosses consommatrices d'énergie (« électro-intensives ») bénéficient de dérogations importantes afin de sauvegarder leur compétitivité. A quoi s'ajoutent de nombreuses incohérences et des problèmes non résolus de la transition énergétique envisagée, selon laquelle 35 % de la consommation devra être fournie par des énergies renouvelables en 2020, et 50 % en 2030. Cela nécessite d'importants investissements et une refonte du cadre fiscal et réglementaire du marché de l'énergie (voir le chapitre 10 du rapport du *Sachverständigenrat* ou *Les Cahiers de la DG Trésor*, n°05/2013).

Prendre en compte l'évolution démographique

L'évolution démographique aura des incidences multiples, qu'il s'agisse des coûts qui pèseront sur le système de l'assurance-retraite, de la diminution de l'offre de main-d'œuvre qui risque de freiner le potentiel de croissance, ou encore du problème de la prise en charge du nombre croissant des personnes en dépendance. Pour maintenir sa dynamique économique et sa compétitivité, l'Allemagne aura besoin d'une stratégie tous azimuts impliquant tous les acteurs politiques, économiques et sociaux et appelant de nombreux changements sur le plan des politiques familiale, fiscale, scolaire, sociale et migratoire.

Le contrat de coalition

Une stratégie économique orientée vers la compétitivité

Pas de discontinuité dans la politique économique

Sans surprise, la stratégie économique d'ensemble sera poursuivie : une stratégie fondée sur la compétitivité qualitative (innovations, investissements, emplois qualifiés, internationalisation) ; un modèle de croissance reposant sur une industrie forte et exportatrice. Grande coalition oblige, le contrat de législature s'efforce de s'en tenir à un équilibre entre les mots-clés chers aux uns et aux autres : entre les objectifs de rigueur budgétaire, croissance et emploi, ainsi qu'entre les principes d'entrepreneuriat et de partenariat social. Ainsi les trois partis affirment-ils que « nous voulons renforcer les fondements de l'économie sociale de marché avec la perspective d'une nouvelle croissance et davantage d'emplois ». La stratégie de croissance se veut équilibrée : « Notre pays a besoin d'une force exportatrice, d'une économie intérieure forte, ainsi que d'une demande intérieure portée par des investissements et le pouvoir d'achat » (p. 8).

Une politique énergétique plus conforme aux lois du marché

La transition énergétique sera poursuivie mais la coalition annonce une meilleure coordination. La promotion des énergies renouvelables mettra un accent

nouveau sur les problèmes d'efficacité et de coût et promet d'accorder une attention plus grande au marché européen de l'électricité. La loi sur les énergies renouvelables sera amendée rapidement dans le sens d'une baisse (par exemple pour les éoliennes) et d'une dégressivité des subventions afin de les mettre en conformité avec les règles de marché : l'entrée des énergies renouvelables sur le marché est subventionnée dans une première phase mais à terme, elles devront pouvoir se maintenir sans aides. Le rythme de la montée en puissance des renouvelables est légèrement revu à la baisse. L'efficacité énergétique (par le meilleur isolement des bâtiments, par exemple) est définie comme « deuxième pilier » d'un tournant énergétique soutenable mais le « plan d'action national » ne comporte pas de moyens supplémentaires notables.

Afin de répondre aux nouveaux défis (concurrence mondiale accrue, notamment de la part des pays émergents ; progrès scientifique et technique rapide ; vieillissement démographique ; raréfaction des ressources naturelles), l'accent est mis sur quatre piliers.

D'abord, la promotion des innovations, en rappelant l'objectif déjà classique de dépenses en recherche-développement privées et publiques à la hauteur de 3 % du PIB afin de se hisser au rang des leaders mondiaux (sans pour autant dire comment, mais il est vrai qu'avec un ratio de 2,98%, l'Allemagne n'est plus très loin du but). La modernisation, notamment numérique, du système productif est présentée comme *condition sine qua non* de la compétitivité du site de production (*Standort Deutschland*), capable de créer de nouveaux emplois dans les services aux entreprises.

Deuxième pilier : le nouveau gouvernement promet aussi une poussée des investissements publics dans les grandes infrastructures, ainsi que « *des conditions améliorées pour les investissements privés* » des entreprises, là encore sans donner de pistes concrètes. Toutefois, quelques-unes des « *actions prioritaires* » concerneront des investissements publics tant dans les réseaux de transports (5 milliards €) que dans l'éducation (crèches, écoles, universités : nouvelles ressources pour les Länder à la hauteur de 6 milliards €) et la recherche (3 milliards €). A cela s'ajoute l'annonce d'une « *politique stratégique d'innovation* » partant des positions de force traditionnelles de l'industrie allemande et tendant à mieux soutenir les réseaux d'excellence et les clusters d'innovation. Des « *alliances d'innovation* » transversales conclues entre les différents acteurs (entreprises, syndicats, recherche scientifique, monde de l'éducation et de la formation), ainsi que le lancement de « *concours d'innovation* » sont prévus dans les « *marchés leaders* » stratégiques (*Leitmärkte*).

Se dégage aussi une stratégie d'innovation portant sur un certain nombre de domaines considérés comme cruciaux pour l'avenir : mécanique et techniques de production, nouveaux matériaux, mobilité et logistique, économie de l'information et de la communication, énergie et économie de l'environnement, économie créative et médias, économie de la santé et technologies médicales. S'y ajoutent des domaines transversaux, tel l'électromobilité qui fera l'objet de financements spécifiques. On peut bien parler d'une véritable stratégie industrielle, qui réunit des mesures « horizontales » (cadre fiscal et réglementaire propice aux entreprises et au développement industriel) et des mesures « verticales » touchant certains secteurs et technologies stratégiques, sachant que l'approche traditionnelle du *bottom-up* établissant un véritable dialogue avec les entreprises et les organisations professionnelles reste dominante.

Troisième pilier, des efforts accrus dans l'éducation et la formation professionnelle, avec une stratégie de qualification qui vise les personnes sans qualification adéquate, ceci afin de contrer la baisse tendancielle, causée par une démographie défavorable, du nombre de la main d'œuvre qualifiée.

Enfin, quatrième pilier, une industrie exportatrice compétitive est considérée comme une clé indispensable pour le bon développement de l'économie allemande. Celui-ci requiert également des marchés ouverts, des règles com-

Une politique de compétitivité reposant sur 4 piliers : ...

... innovation, ...

... investissement public, ...

... qualification...

... et libre échange

munes et des coordinations internationales. La politique allemande doit continuer à plaider pour un libre-échange équitable, en soutenant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et en cherchant des accords de libre-échange de l'Europe avec les Etats-Unis (TTIP) et avec les pays émergents.

Une politique menée en coopération avec la société civile

Fidèles au modèle de capitalisme coopératif « rhénan », les partenaires de coalition misent sur « *une coordination efficace entre le marché et l'Etat en coopération avec les patrons et les salariés, les entreprises et les syndicats* » (p.14).

Finances publiques : la consolidation à petits pas

« *Contribuer à la stabilité de la zone Euro* »

Même si le contrat est peu explicite sur ce thème, c'est l'approche de la CDU/CSU, qui exclut toute augmentation des impôts, qui l'a emporté sur la volonté du SPD qui avait revendiqué des hausses pour les revenus plus aisés. Le contrat rappelle les règles de stabilité du pacte fiscal européen et de la règle d'or instaurée dans la Loi fondamentale en 2009 par la Grande coalition d'alors, et proclame « *une politique financière et budgétaire solide et soutenable* », orientée vers la stabilité et la croissance, afin de « *contribuer à la stabilité de la zone Euro* » (p. 87). Le budget fédéral devra être en équilibre structurel en 2014 et à partir de 2015, il ne comportera pas d'endettement nouveau. Sur la législation, « *dans la mesure du possible* », l'évolution des dépenses ne dépassera pas celle du PIB. La dette publique doit être ramenée de 78 % du PIB actuellement à moins de 70 % fin 2017.

C'est dire qu'avec une telle politique de rigueur, les marges de financement pour de nouvelles mesures, notamment en matière d'infrastructures, d'enseignement et de recherche, et de prestations sociales, restent très étroites. Elles proviennent avant tout des dividendes de la croissance actuelle et prévue, qui génère une augmentation des ressources fiscales tout en diminuant certaines charges.

Dépenses nouvelles prévues par le contrat de coalition : actions prioritaires non soumises à la réserve de financement et mesures de retraite

Actions prioritaires	Coût (2014-17)
Nouvelles ressources pour les communes : prise en charge d'une partie des coûts de l'insertion des handicapés	3 milliards € (2015-17) [5 milliards annuels à partir de 2018]
Nouvelles ressources pour Länder et communes : transferts pour le financement des crèches, écoles et universités	6 milliards €
Investissements publics dans les infrastructures de transport (moyens supplémentaires)	5 milliards €
Politique de la ville : aide annuelle portée à 700 millions € annuels	0,6 milliards €
Aide au développement : se rapprocher de l'objectif de 0,7 % du PIB	2 milliards €
Subvention de l'assurance-retraite par le Bund	2 milliard €
Meilleure insertion professionnelle des chômeurs	1,4 milliards €
Financements supplémentaires pour la recherche et l'innovation	3 milliards €
Mesures concernant l'assurance retraite	Coût
Âge de la retraite ramené à 63 ans pour les salariés ayant cotisé 45 années	5,5 milliards € (annuels)
Retraites augmentées pour les mères de familles dont les enfants sont nés avant 1992	6,5 milliards € (annuels)
Amélioration de la retraite-invalidité	0,8 milliards € (annuels)
Retraite solidaire pour les personnes ayant 40 années de cotisation (en 2017)	15 milliards € annuel (estimés)

Source : Contrat de coalition

23 milliards € prévus pour 8 « actions prioritaires »

Sont énumérées et chiffrées huit « *actions prioritaires* » qui seront réalisées dans tous les cas, et dont les coûts s'élèvent à 23 milliards €. Pour les financer, on veut puiser dans les excédents budgétaires attendus pour 2016 et 2017, ainsi que dans les « réserves budgétaires » (postes inscrits dans le budget sans être mobilisés). Quant aux mesures pour les retraites, qui s'élèveront à 12 milliards €, elles seront financées avant tout par le système d'assurance-vieillesse

lui-même (augmentation modérée des cotisations sociales vieillesse et dépendance, mobilisation des réserves actuellement abondantes). Quant aux nouvelles recettes, la généralisation et l'élargissement de la taxe sur les poids lourds (existant déjà mais valable pour les seules autoroutes) est censée rapporter au moins 2,3 milliards €. Par contre, l'effet de la mesure imposée par la CSU bavaroise, l'introduction d'une vignette automobile, est beaucoup plus incertain. Le contrat veut faire payer les automobilistes venant de l'étranger (conformément au slogan populiste avancée par la CSU pendant la campagne électorale) mais puisque la vignette devra être la même pour tous pour être conforme aux règles européennes, on devra chercher une compensation pour les automobilistes allemands auxquels on a promis qu'ils n'auront aucune charge supplémentaire. On ne sait pas encore quel mécanisme 'eurocompatible' verra le jour.

En tout état de cause, la politique de consolidation budgétaire, qui avait reposé plus sur des recettes plus abondantes (suite à la croissance retrouvée) que sur de véritables efforts sur la dépense, va être poursuivie de manière beaucoup moins rigoureuse. La tentation est visible de puiser dans les réserves et les « dividendes de la croissance » pour financer le nouvel agenda social et les investissements publics.

Dans le système complexe des finances publiques imbriquées entre le Bund, les Länder et les communes, la nouvelle politique fera un geste fort en direction des communes, en procurant des compensations pour certaines charges communales (aides sociales, crèches, insertion des handicapés...). Une refonte importante des relations financières entre Bund et Länder sera préparée par une commission paritaire incluant des représentants des communes. Celle-ci devra présenter ses conclusions en 2016/17 pour que la réforme puisse être décidée avant 2020 (entrée en vigueur de la règle d'or pour les Länder qui n'auront plus droit à présenter des déficits structurels).

Un marché du travail plus encadré

La mesure phare de la nouvelle coalition sera bien l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel de 8,50 € à partir du 1^{er} janvier 2015, une première parce que l'Allemagne n'a jamais connu un tel SMIC. Vu que le SPD en avait fait une affaire de principe afin de pouvoir rendre visible son influence dans le contrat de coalition, cette mesure à valeur hautement symbolique s'est finalement imposée. La CDU/CSU s'en est fait une raison, d'autant plus que c'est une mesure plébiscitée (à la hauteur de 80 %) par les Allemands dans les sondages. Tout au plus la CDU/CSU a-t-elle pu peser sur les modalités de l'introduction du salaire minimum : les branches où existe une convention collective fixant un salaire minimum de moins de 8,50 € auront jusqu'au 1^{er} janvier 2017 pour se conformer à la nouvelle règle. Par ailleurs, si le montant de 8,50 € est fixé par le politique, l'évolution future sera confiée à une commission paritaire (3 représentants pour le patronat, 3 pour les syndicats, plus 1 président alternant entre les deux parties) qui évaluera annuellement la situation (en juin 2017 pour la première fois) et fixera le nouveau montant. Il n'y aura donc pas de 'coup de pouce' politique à la française.

En outre, le marché de travail sera un peu plus encadré dans l'intérim : limitation de la durée des contrats à 18 mois, rémunération égale à celle des salariés 'ordinaires' de l'entreprise (à travail égal salaire égal) au plus tard après 9 mois de présence. Et des règles et contrôles plus stricts devront mettre fin à la pratique du recours à des contrats d'entreprise (*Werkverträge*) qui permettaient de verser des salaires très bas, pratique dont les abus scandaleux ont été reconus dans les abattoirs.

Bien entendu, c'est le salaire minimum, mesure historique pour l'Allemagne, qui a attiré beaucoup de commentaires et nourri des controverses. Dans le camp patronal et de la part des économistes libéraux, cette mesure est considérée

La tentation de puiser dans la 'cagnotte'

Réforme du fédéralisme financier

Un SMIC légal généralisé

Réglementation plus stricte de l'intérim

Le SMIC, une mesure très controversée

comme rétrograde, anéantissant les progrès faits par les réformes de Gerhard Schröder. La crainte est que les emplois adaptés aux basses qualifications pourraient disparaître avec un salaire minimum se situant au-dessus de la productivité réelle de ces travailleurs. D'autre part il y a parfois des attentes très optimistes quant à l'impact macro-économique de cette mesure.

Des études menées par l'Institut DIW de Berlin tendent à montrer que les effets – positifs ou négatifs – pourraient être bien plus modestes que prévu (*DIW Wochenbericht*, n°39/2013). Certes, 17 % des salariés (un quart en Allemagne de l'est) seraient concernés par un salaire minimum de 8,50 € ; les branches touchées se situeraient surtout dans le secteur abrité (secteurs à portée locale ou régionale), donc sans mettre en danger la compétitivité internationale. Mais en termes macroéconomiques, la masse salariale n'augmenterait que de 3 %, trop peu pour booster la demande intérieure. Les chercheurs n'ont pas non plus trouvé des résultats empiriques clairs quant aux effets d'un salaire minimum sur l'emploi et la croissance, et arguent que les résultats varieront selon les différents segments du marché du travail. Le DIW conclut que le véritable problème de la politique salariale ou redistributive ne résiderait pas dans le secteur des bas salaires mais plutôt dans la modération salariale des années 2000 à 2010.

Sécurité sociale : améliorations coûteuses

C'est dans la protection sociale que le nouvel agenda social du gouvernement se concrétise, en réponse à certains problèmes et défis. Dans leur ensemble, les mesures portant sur les régimes de la sécurité sociale apporteront un certain nombre d'améliorations des prestations, dont les coûts, qui risqueront de peser sur les cotisations sociales, ne peuvent pas encore être évalués exactement. C'est la grande inconnue, d'autant plus que la nouvelle coalition a promis que les charges sociales resteront en-dessous de 40 % du salaire brut.

Menues mesures dans l'assurance maladie et dépendance

En ce qui concerne l'assurance dépendance, la prise en charge du nombre croissant de personnes âgées, et surtout des personnes atteintes de démence sénile, nécessite de nouveaux moyens. Par conséquent, la cotisation sera augmentée de 0,5 point en cours de la législature. Peu de nouvelles dans l'assurance maladie, où les revendications du SPD d'introduire une assurance pour tous (mettant fin aux régimes privés auxquels cotisent 10 % des assurés) n'ont pas eu gain de cause. Les caisses publiques seront désormais libres de fixer leur taux de cotisation ; la contribution des employeurs est limitée à 7,3 % du salaire brut (la moitié du taux de cotisation actuelle).

Nombreux ajustements dans l'assurance retraite

Mais c'est dans l'assurance retraite que les mesures les plus importantes sont annoncées. A partir du 1^{er} janvier 2014, la retraite des mères ayant des enfants nés avant 1992 sera augmentée de 28 € par enfant et par mois, mesure chère à la CDU/CSU et qui va coûter 6,5 milliards € par an. Le SPD a eu gain de cause pour une mesure en faveur des carrières longues, qui ressemble un peu à celle prise par le gouvernement français en 2012 : les salariés ayant cotisé pendant 45 ans auront droit à une retraite à taux plein à partir de l'âge de 63 ans (pourtant le seuil sera porté progressivement à 65 ans jusqu'à ce que l'âge légal de la retraite : 67 ans, prenne effet) – une brèche dans la retraite à 67 ans votée par la précédente Grande coalition. Coût estimé : 5,5 milliards € par an. S'y ajoutent d'autres mesures, comme celle qui améliorera les retraites des personnes invalides (coût estimé à 0,8 milliard €) et l'introduction d'une « retraite solidaire » (*Solidarrente*) fixant un minimum vieillesse de 850 € par mois pour les salariés ayant cotisé au moins 40 ans. Cette mesure qui doit voir le jour en fin de législature (2017) vise les personnes à bas salaires, qui risquent de toucher des retraites très basses tout en ayant travaillé toute leur vie. Son coût est estimé à 15 milliards €.

Frein à la hausse des loyers

En matière de logement, sujet devenu sensible en raison de la flambée des loyers dans beaucoup de villes, le SPD a obtenu un mécanisme de frein à l'augmentation des loyers. Les frais des agents immobiliers, jusqu'à maintenant

portés par les locataires, seront désormais portés par la partie qui les sollicite (en général, les propriétaires). Cette mesure est critiquée comme un mauvais remède car il risque de freiner aussi les investissements privés dans le bâtiment ; les quelques améliorations ponctuelles (amortissement dégressif prolongé pour les investissements dans le bâtiment locatif) n'apparaissent pas suffisants pour contrebalancer ce danger.

Continuité dans la politique européenne

On se souvient des espoirs, parfois démesurés, exprimés en France, qu'un changement politique en Allemagne pourrait apporter un changement, ou au moins un assouplissement, de la politique allemande dans la zone Euro. Ces espoirs – par ailleurs fondés sur une interprétation parfois caricaturale de la politique « d'austérité » de la Chancelière Merkel – risquent d'être déçus car le chapitre « Europe » du contrat de coalition porte l'empreinte de la continuité.

Les trois partis se livrent de nouveau à une profession de foi européenne. L'Europe politique qu'ils appellent devrait être celle de la subsidiarité, se concentrant sur les grands domaines importants mais évitant des interventions tous azimuts. Elle devrait renforcer la légitimité démocratique en renforçant les pouvoirs de contrôle du Parlement européen et en impliquant davantage les Parlements nationaux. Ils mettent l'accent sur la méthode communautaire (processus de décision reposant sur les institutions communautaires : Commission, Parlement européen, Conseil) qui est « *au centre de l'unification européenne* », ce qui tranche quelque peu avec la pratique de plus en plus intergouvernementale (c'est-à-dire basée sur l'accord des gouvernements) qui a été celle de ces dernières années.

Une Europe politique fondée sur le principe de subsidiarité

C'est la partie sur l'union monétaire qui marque le mieux la continuité de la politique allemande. L'approche ordolibérale (voir Uterwedde, 2012) est soulignée : « *Les règles de l'économie sociale de marché qui ont fait leurs preuves doivent constituer l'architecture de base de l'union économique et monétaire* » (p.158). Le gouvernement se tiendra à la règle du « no bail out » (responsabilité strictement nationale pour payer la dette nationale) et rejette toute mutualisation de la dette : « *Toute forme de communautarisation des dettes publiques nationales porterait atteinte à la nécessaire orientation des politiques nationales dans chacun des Etats membres. La responsabilité nationale pour la politique budgétaire et une responsabilité supranationale, commune, pour les dettes sont incompatibles* » (p. 159).

Toute mutualisation de la dette est exclue

Bien évidemment, le contrat prend soin de définir une stratégie équilibrée, en combinant « *des réformes structurelles pour une compétitivité améliorée, une consolidation budgétaire stricte et soutenable avec des investissements d'avenir pour la croissance et l'emploi* » (p. 157), et il se prononce pour une implémentation rapide du Pacte européen pour la croissance et pour l'emploi décidé en juin 2012 avec un volume d'intervention de 120 milliards €. Toujours est-il que sur le fond, la politique poursuivie par la Chancelière sera reconduite, cette dernière ayant déjà intégré des accents plus 'sociaux' dans son discours et sa démarche.

LA POLITIQUE DÉFINIE PAR LA NOUVELLE COALITION SE VEUT AMBITIEUSE : poursuivre une stratégie de compétitivité en renforçant les investissements d'avenir, améliorer la cohésion et la justice sociale, réglementer davantage le marché du travail, le tout sans augmenter la pression fiscale ni les charges sociales, ni relâcher l'effort de consolidation budgétaire. Est-ce crédible ? Les grandes ambitions ont-elles donné lieu à une grande politique ? Pour certains, l'ensemble des mesures proposées dans ce catalogue très long et détaillé manque de cohérence et ne présente pas une vision d'ensemble : « *Le contrat de coalition laisse en suspens la question de savoir comment la multitude des objectifs et des intentions peut former un concept d'ensemble, et quelle vision à long terme*

le gouvernement fédéral allemand a pour l'Allemagne et l'Europe » (Bach et al., 2013a). Mais c'est trop demander à un tel texte, qui fixe les compromis issus des négociations laborieuses entre trois partis différents. Cela dit, on peut se demander dans quelle mesure ce compromis répond aux attentes sociales et aux défis de l'économie allemande

Un certain rééquilibrage de la politique économique afin de mieux répondre aux attentes sociales est inévitable, voire souhaitable. Il a été rendu possible par la bonne santé de l'économie, sa dynamique retrouvée, et les marges de redistribution qu'elle permet. Pour autant, pour financer les nouvelles dépenses engagées (23 milliards € plus une bonne vingtaine dans le domaine des retraites, sans regarder les dépenses inscrites dans le contrat sous réserve de financement), pour la plupart dans la durée, on a pratiquement consommé toutes les réserves budgétaires existantes et escomptées ; il ne reste plus de marges pour répondre à d'éventuelles crises ou charges imprévues – à moins de réviser impôts et charges sociales à la hausse ou de revenir sur la politique de consolidation budgétaire, qui n'est déjà pas très ambitieuse.

Par ailleurs, en ce qui concerne les prélèvements fiscaux et sociaux, la promesse de stabilité n'est pas tout à fait tenue. Les cotisations sociales vont augmenter de 0,5 % pour le régime de dépendance ; quant à l'assurance-vieillesse, on verra si le taux de cotisation (qui doit rester stable alors que sans les mesures nouvelles il aurait dû baisser de 0,6 point) pourra être maintenu ou si les nouvelles dépenses structurelles ne vont pas pousser vers une hausse. Le gouvernement de Grande coalition ne tient pas non plus la promesse d'une stabilité fiscale car l'augmentation « tacite » de la pression fiscale (*kalte Progression*) engendrée par la hausse des prix et des salaires (engendrant mécaniquement l'augmentation de l'imposition marginale à cause la progressivité de l'impôt sur le revenu) n'est pas neutralisée. Ceci équivaut à une hausse de la pression fiscale de 5,5 milliards € annuels.

Quant à la politique de compétitivité, l'effort d'investissement public aurait pu être plus fort pour répondre vraiment aux défis. En outre, si les investissements privés doivent être encouragés ce vœu ne se traduit pas par des mesures concrètes. Par contre, le nouvel accent mis sur une stratégie industrielle portée par l'innovation et définissant des marchés leaders va dans le sens d'une politique de l'offre tournée vers l'avenir.

Cela dit, la vérité est sur le terrain comme disent les amateurs du football. Le contrat de coalition donne une feuille de route, mais beaucoup dépend de la modalité de la mise en œuvre des mesures annoncées. Enfin, nul ne saura prévoir le futur. La dernière Grande coalition a dû réagir dans l'urgence à la crise inédite et lourde de 2008, ce qu'elle a fait de manière remarquable par ailleurs. Gageons que le nouveau gouvernement saura trouver les réponses adéquates aux problèmes et aux obstacles qui pourraient se dresser sur son chemin.

Enfin, le signal envoyé aux voisins européens par la nouvelle coalition est ambigu. Si la politique de la zone Euro s'annonce dans la continuité de celle menée par le gouvernement précédent d'Angela Merkel, on peut prévoir la poursuite d'un certain rééquilibrage du modèle économique allemand qui va dans le sens d'une demande intérieure plus importante et des excédents extérieurs moins élevés, inflexion souvent demandée à l'Allemagne par les voisins mais qui risque de ne pas changer fondamentalement la donne. Quant aux relations franco-allemandes, la présence du SPD dans le gouvernement pourra contribuer à détendre les relations. Cela dit, côté allemand, on continuera à attendre la poursuite des premiers efforts de réforme de la part de la France, non pas pour faire la leçon ou pour « imposer » une politique quelconque au voisin, mais dans le souci de le voir reprendre ses forces économiques. Le redressement économique français pourrait aussi créer les conditions de nouvelles convergences franco-allemandes (Uterwedde, 2013 a). Car l'Allemagne a besoin

d'une France forte pour que le couple franco-allemand puisse redevenir la force de proposition dont l'Europe a besoin.

Indications bibliographiques

- **BACH S. et al.**, « Der Koalitionsvertrag nimmt die Gesellschaft in die Pflicht », *DIW-Wochenbericht*, n°50/2013 (= 2013a)
- **BACH S. et al.**, « Deutschland muss mehr in seine Zukunft investieren », *DIW-Wochenbericht*, n°26/2013 (= 2013b). Cf. aussi *Id.* : « Wege zu einem höheren Wachstumspfad », ainsi que les autres contributions sur le même thème dans le même numéro
- **BOURGEOIS I. (dir)**, *Le modèle social allemand en mutation*, Editions du CIRAC, Cergy-Pontoise, 2005
- « Comparaison des prix de l'électricité en France et en Allemagne », *Les Cahiers de la DG Trésor*, n°2013/05, novembre 2013
- *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. 18. Legislaturperiode. Revue Vorwärts, édition spéciale novembre-décembre 2013. Les citations contenues dans la présente contribution sont extraites de la version publiée sur le site www.cdu.de
- *DIW Wochenbericht*, n°39/2013, Dossier *Mindestlohn*
- **DUVAL G.**, *Made in Germany. Le modèle allemand au-delà des mythes*, Seuil, Paris, 2013
- **FABRE A.**, *Allemagne : miracle de l'emploi ou désastre social ?* Institut de l'entreprise, Paris, 2013
- **RÜRUP B.**, « L'Agenda 2010, un modèle pour la France ? », *Regards sur l'économie allemande*, n°107, hiver 2012
- **SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG**, *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14*, Wiesbaden, 2013 [www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de]
- **UTERWEDDE H.**, « La fin des divergences ? Perspectives des politiques économiques françaises et allemandes », IFRI, *Vision franco-allemande*, n°23, octobre 2013 (= 2013a)
- **UTERWEDDE H.**, « Modèle allemand : un mythe peut en cacher un autre », *Allemagne d'aujourd'hui*, n°205, juillet-septembre 2013 (= 2013b)
- **UTERWEDDE H.**, « L'ordolibéralisme, un compromis allemand », *Alternatives Internationales*, n°54, mars 2012
- **UTERWEDDE H.**, « L'économie allemande : comment sortir de la langueur ? », in : **HEGE A. et al.**, *Regards sur l'Allemagne unifiée*, Paris, La Documentation française, 2006.