



Regards sur l'économie allemande

Bulletin économique du CIRAC

107 | 2012

Varia

L'Agenda 2010, un modèle pour la France ?

Bert Rürup

Traducteur : Isabelle Bourgeois



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/4492>

DOI : 10.4000/rea.4492

ISBN : 978-2-8218-1424-0

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 20 décembre 2012

Pagination : 5-14

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

Bert Rürup, « L'Agenda 2010, un modèle pour la France ? », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 107 | décembre 2012, mis en ligne le 14 janvier 2013, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rea/4492> ; DOI : 10.4000/rea.4492

L'Agenda 2010, un modèle pour la France ?

Prof. Bert Rürup



« German Angst »... Ce terme avait été importé dans le vocabulaire allemand voici quelques années pour traduire la propension alors largement répandue chez les Allemands de considérer leur avenir, principalement économique, avec une bonne dose d'angoisse. Aujourd'hui, le regard de l'étranger sur le pays est tout autre : médias, chefs d'entreprise et responsables politiques considèrent avec une grande admiration, et même beaucoup d'envie, le dynamisme avec lequel l'Allemagne a surmonté la récession globale induite par la crise de la finance mondiale en 2008, comme la robustesse du marché de l'emploi et l'évolution favorable de la conjoncture alors que la crise de la dette souveraine continue de couvrir dans la zone Euro et l'UE.

L'Allemagne, locomotive conjoncturelle de l'Europe... Cette perception à l'étranger est d'autant plus étonnante que voici dix ans, on se plaisait au contraire à voir en l'Allemagne « l'homme malade » de l'Europe. Cette métaphore perspicace reflétait alors la faiblesse de son économie et bien plus encore le pessimisme d'une population qui doutait en son for intérieur de l'avenir de son modèle économique. Le pays s'enfonçait dans une profonde résignation...

Milieu des années 1990 : une crise structurelle de croissance

Après le boom de l'Unité, l'économie allemande est entrée dans une phase de faiblesse caractérisée dont les causes étaient avant tout structurelles. Ainsi, durant la période 1995-2005, la croissance annuelle réelle du PIB de l'Allemagne était nettement inférieure à celle de la moyenne des 15 Etats membres que comptait alors l'Union européenne. Son manque de dynamisme économique a été particulièrement net ensuite dans les années qui ont suivi l'éclatement de la bulle Internet et les attentats terroristes du 11 septembre 2001. Dans aucun autre pays de l'UE, le tassement conjoncturel mondial n'a eu un tel impact négatif sur la croissance. De 2002 à 2005, l'Allemagne a connu une stagnation tenace, enregistrant même en 2003 un taux de croissance réel négatif de -0,4 % en moyenne annuelle.

Cette phase de marasme au début du millénaire s'est accompagnée d'une nette détérioration du marché de l'emploi : le nombre de chômeurs s'est considérablement accru entre 2000 et 2005 pour atteindre un sommet de 4,8 millions en 2005, et le taux de chômage est passé de 9,4 % en 2001 à 11,7 % en 2005. La tendance enregistrée depuis les crises pétrolières des années 1970 se confirmait : le chômage structurel ne cessait de progresser. Autrement dit, le stock accumulé durant une phase de ralentissement conjoncturel ne se résorbait pas au cours de la période de croissance suivante pour retomber à son niveau d'avant la crise, mais ne cessait au contraire d'augmenter cycle après cycle, sa courbe de progression suivant la forme d'un escalier.

Cette évolution, qui révélait au grand jour les profonds problèmes structurels du marché de l'emploi, amena le Conseil des experts pour l'examen de l'évolution économique globale (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*), mieux connu sous le nom de « Conseil des Sages »,

Bert Rürup, prof. émérite en sciences économiques et finance (Technische Universität Darmstadt, 1976-2009), a été Président de la Commission d'experts pour la soutenabilité des régimes de sécurité sociale (2002-2003). Il a également siégé depuis 2000 au sein du Conseil des Sages dont il a été ensuite président de 2005 à 2009.

Après l'Unité, la RFA est « l'homme malade de l'Europe ». Stagnation tenace...

... et hausse incompressible du chômage

2002 : le diagnostic du Conseil des Sages. Dysfonctionnements du marché du travail...

à y consacrer en partie son rapport annuel 2002/03, présenté en novembre 2002. Son analyse l'amena à identifier les deux principales origines de cette évolution. La première résidait dans les rigidités du marché du travail, tout particulièrement : le manque de flexibilité en matière de fixation des salaires, l'(hyper)protection contre le licenciement, le régime contraignant des contrats à durée déterminée ou encore l'absence de clauses d'ouverture dans les conventions de branche permettant aux entreprises en difficulté de déroger temporairement aux accords salariaux en vigueur. La deuxième résidait dans le frein à l'embauche que représentait une évolution des salaires disproportionnée par rapport à celle de la productivité : de 1992 à 2002 en effet, les hausses des salaires réels avaient été de loin supérieures à la croissance de la productivité du travail. Une comparaison européenne révélait une forte divergence de l'évolution des coûts salariaux en Allemagne. C'est surtout entre 1990 et 1996 que, notamment du fait de la fixation de salaires élevés dans les nouveaux Länder, les coûts salariaux dans l'industrie manufacturière avaient enregistré une hausse nettement plus forte que dans les autres pays ; ils se sont maintenus à ce niveau élevé jusqu'en 2002.

... et une protection chômage
n'incitant pas
au retour en emploi

Par ailleurs, les prestations de transfert assez généreuses de l'Etat, en particulier celles versées aux chômeurs de longue durée, constituaient une barrière à la création d'emplois dans le secteur des bas salaires, susceptibles d'être occupés par les actifs peu qualifiés comme les chômeurs de longue durée, les deux catégories problématiques du marché de l'emploi allemand. Du fait de la durée des droits à prestations sociales, très longue en comparaison internationale – les allocations chômage (*Arbeitslosengeld*) et les aides aux chômeurs en fin de droits (*Arbeitslosenhilfe*) étaient accordées par principe sans limitation dans la durée –, les bénéficiaires de ces transferts ne se trouvaient guère incités à reprendre voire à chercher un emploi.

Perte de compétitivité coûts

Outre ces dysfonctionnements du marché du travail, le poids des prélèvements fiscaux et sociaux, élevé en comparaison internationale, s'était soldé par une perte d'attractivité du « site Allemagne » (*Standard Deutschland*) auprès des investisseurs étrangers. En un mot : l'économie allemande était incapable de relever les défis de la globalisation et était en proie, en comparaison internationale, à une perte de compétitivité coûts, principalement des coûts du travail.

Quand, après la victoire, arrachée au coude à coude à l'automne 2002, du second gouvernement de coalition SPD/Verts, s'accumulèrent outre-Rhin les signaux d'un nouveau ralentissement conjoncturel, laissant entrevoir un nouvel impact négatif sur l'évolution de l'emploi entraînant à sa suite une nouvelle dérive dans le financement des systèmes de protection sociale, le gouvernement Schröder II entama la « fuite politique en avant » en lançant l'*Agenda 2010*.

L'Agenda 2010

Le discours de politique générale prononcé par le chancelier Gerhard Schröder (SPD) devant le Bundestag, le 14 mars 2003, marqua le début d'une vaste politique de réformes structurelles dans les domaines du marché du travail, de la fiscalité et de la protection sociale, présentée et expliquée à l'opinion par les médias sous le label *Agenda 2010*. Les divers axes de réformes, qui s'inspiraient largement des recommandations formulées par le Conseil des Sages dans son rapport de novembre 2002, avaient pour objectif d'améliorer les conditions-cadre pour générer croissance et emplois, ainsi que de moderniser l'Etat social. Selon les propres termes de Gerhard Schröder, cette modernisation visait à « réduire les prestations de l'Etat, à développer [en contrepartie, NdT] la responsabilité individuelle (*Eigenverantwortung*) et à exiger de chacun une performance individuelle (*Eigenleistung*) accrue ».

Réformes « Hartz ».
Trois axes : ...

Au cœur de l'*Agenda 2010* figurait la révision de la réglementation du marché du travail. Elle reposait sur les propositions de la Commission « Services modernes pour le marché de l'emploi », mieux connue sous le nom de « *Commis-*

sion Hartz », d'après laquelle furent baptisées les réformes du marché du travail, communément appelées « réformes Hartz ». Elles se concentraient sur trois axes.

Le premier : appeler à plus de responsabilité individuelle de la part des chômeurs pour le retour en emploi et créer de plus fortes incitations à la reprise d'un emploi en application du principe du « soutenir et exiger à la fois » (*Fördern und Fordern*). A cet effet, la durée maximale du versement des allocations chômage (financées par le régime d'assurance chômage) a été ramenée de 32 à 12 mois en règle générale, les droits des chômeurs de plus de 55 ans s'étendant sur 18 mois. Cette dernière disposition a été assouplie en 2008 par le gouvernement de Grande coalition qui a rallongé la durée de versement des allocations aux assurés les plus âgés.

Le deuxième : la suppression du régime d'assurance, financé par les cotisations, qu'était l'aide aux chômeurs en fin de droits (*Arbeitslosenhilfe*), et son remplacement par un nouveau régime d'assistance, financé par l'impôt (*Arbeitslosengeld II*, dit « Hartz IV »). Cette réforme a modifié le paradigme des prestations de transfert : alors qu'auparavant, le revenu de substitution était fonction du montant du dernier salaire perçu, le nouveau régime relève désormais du principe d'assistance forfaitaire par la collectivité, tout comme l'aide sociale. Le montant de cette aide publique qu'est l'*Arbeitslosengeld II* est calé depuis 2005 sur le minimum socio-culturel vital (à l'image de l'aide sociale) et elle n'est accordée que sous conditions de ressources et à condition que le bénéficiaire cherche activement un emploi. Le critère pour le versement est la situation de nécessité (*Bedürftigkeit*) où se trouve le demandeur d'emploi ; il doit avoir au préalable épuisé son revenu et son patrimoine jusqu'à hauteur d'une certaine franchise (*Schonvermögen*). Parallèlement à l'entrée en vigueur de ce nouveau régime, les dispositions relatives au caractère convenable, ou acceptable (*Zumutbarkeit*), d'un emploi proposé ont été renforcées, et il est exigé du demandeur d'emploi une plus grande flexibilité et mobilité. Par ailleurs, la possibilité ouverte au bénéficiaire de l'*Arbeitslosengeld II* de percevoir un revenu complémentaire visait à soutenir financièrement la reprise d'un emploi sur le marché du travail.

Le troisième axe des réformes était l'assouplissement du régime de protection contre le licenciement. Son objectif était de lever certains freins à l'embauche et de créer ainsi les conditions d'une plus forte demande sur le marché du travail. Ainsi, le seuil d'application de la loi de protection contre le licenciement a été porté de 5 à 10 salariés pour toute nouvelle embauche dans les petites entreprises ; la possibilité a été ouverte, en cas de licenciement économique, d'opter pour le versement d'indemnités (au lieu du maintien dans l'entreprise) ; et l'embauche de salariés à temps partiel a été facilitée. A cela s'ajoutait une réorganisation de l'Agence fédérale pour l'emploi dans le souci d'une plus grande efficacité du placement des chômeurs. La création des *Jobcentres*, sortes de guichets uniques en charge à la fois de la politique active pour l'emploi et du régime d'assistance financé par l'impôt, avait pour objectif de permettre plus facilement le retour en emploi des chômeurs.

Les réformes en matière de politique fiscale portaient sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés. En matière d'IR, l'entrée en vigueur du dernier volet de la réforme fiscale de 2000 est accélérée ; il prévoyait un abaissement du taux du barème minimum, passé de 25,9 % (son taux de 1998) à 15 %, et du taux maximum, tombé de 53 % à 42 %. L'impôt de solidarité adopté en 1991 pour financer la réunification (5,5 % des impôts dus) est maintenu. La réforme de l'IS s'est traduite par un changement de régime en ce qui concerne les dividendes et plus-values de cessions : depuis, seule la moitié de ces revenus est imposable (*Halbeinkünfteverfahren* ; voir REA 65/2004). Le barème de l'IS (*Körperschaftsteuer*), qui frappe les sociétés à capitaux, est ainsi tombé de près de 50 % à 39 % ; ensuite, dans le cours de la réforme de l'IS intervenue en 2008, il a été encore réduit de 10 points.

... plus de responsabilité individuelle des chômeurs, ...

... prestations de transfert : changement de paradigme, ...

... et un marché de l'emploi plus fluide

Réformes fiscales (IR et IS)

Réformes des systèmes d'assurance retraite et maladie

La réforme du système de protection sociale a concerné pour l'essentiel les régimes de l'assurance retraite légale et de l'assurance maladie légale. Le pivot de la réforme de l'assurance retraite de 2001 était l'introduction d'éléments de capitalisation dans le régime de répartition assis sur les cotisations et financé à parité par les salariés et les employeurs. Le subventionnement par l'Etat de la souscription d'une prévoyance privée (épargne-retraite) ou d'une retraite d'entreprise (conversion de parts de salaire) visait à compenser, à terme, la baisse du niveau des pensions de retraite (voir *REA 70/2005*). Dans le cadre des réformes de 2004, un facteur d'équilibre entre les générations (*Nachhaltigkeitsfaktor*) a été introduit en complément dans la formule de revalorisation des retraites (*Rentenanpassungsformel*) ou, pour le dire plus simplement, l'évolution du niveau des pensions prend désormais en compte la relation entre le nombre de retraités et de cotisants. Le régime d'imposition des retraites a été modifié lui aussi, seuls sont imposés depuis les revenus (pensions) perçu(e)s par les retraités (et non plus également les cotisations versées). En matière d'assurance maladie, les réformes ont consisté pour l'essentiel à réduire le catalogue des prestations et à prévoir une plus forte participation individuelle des assurés aux frais médicaux et hospitaliers (voir Hassenteufel, 2005, et Lasserre, 2011).

Evaluation de l'Agenda 2010

Un impact positif, certes,...

Les réformes engagées par l'*Agenda 2010* ont posé les fondements d'une re-fonte en profondeur de la politique économique et sociale allemande, rendue indispensable par une longue crise structurelle de croissance et l'incontournable adaptation à un monde en pleine globalisation. Bien que ce programme de réformes ait été et soit toujours vivement controversé au sein de la société allemande, les effets positifs qu'il a eus sur l'économie sont indéniables.

... mais dû à l'interaction avec des caractéristiques systémiques propres à l'Allemagne

Il faut toutefois se garder d'imputer le regain de compétitivité de l'économie allemande au cours des dernières années au seul *Agenda 2010* ; celui-ci est bien au contraire le résultat de l'interaction d'une série de facteurs. Car outre les mesures adoptées par les pouvoirs publics et la reprise de la conjoncture mondiale au début de 2005 qui a largement profité aux entreprises allemandes, fortement internationalisées, les caractéristiques systémiques du « *Standort Deutschland* » ont joué un rôle majeur. Pour ne citer que les principales : un secteur industriel hautement innovant et positionné dans les moyennes et hautes technologies ; des PME très compétitives et dotées d'une grande capacité d'adaptation dans un *Mittelstand* industriel qui compte d'innombrables leaders mondiaux sur des marchés de niche spécialisés ; la qualité de la coopération entre des partenaires sociaux qui assument leur responsabilité macro-économique, tout particulièrement en période de crise ; et enfin, la doctrine de l'économie sociale de marché qui permet la conciliation des intérêts.

Réformes « Hartz IV » : controversées dans une partie de l'opinion, ...

Au cours des dernières années, nul projet politique n'a été autant débattu dans l'espace public ni aussi fortement controversé par de larges pans de l'opinion que les réformes du marché du travail qui sont au cœur de l'*Agenda 2010* et qui sont communément appelées « *réformes Hartz IV* ».

... mais aux effets indéniablement positifs

L'évolution favorable du marché de l'emploi révèle toutefois que ces réformes étaient les bonnes. Elles ont en effet démultiplié les effets positifs de la reprise conjoncturelle sur l'emploi : le chômage a sensiblement baissé, tandis que le taux d'activité augmentait et que le nombre des emplois soumis à cotisations sociales progressait. La création d'une aide forfaitaire d'assistance chômage (*Arbeitslosengeld II*) dont le montant est le même que celui de l'aide sociale, conjuguée avec une réduction drastique de la durée de versement des allocations de l'assurance chômage (*Arbeitslosengeld*), a abaissé le salaire implicite de référence, ce qui a eu pour effet d'inciter durablement tout particulièrement les chômeurs de longue durée à reprendre un emploi.

Toutefois, des effets pervers à corriger

Il convient de relever néanmoins les effets pervers de la réglementation permettant aux bénéficiaires de l'*Arbeitslosengeld II* de percevoir des revenus complé-

mentaires : les seuils sont trop élevés et n'incitent donc guère à la reprise d'un emploi régulier. Mais à l'inverse, il faut saluer les effets positifs des autres mesures qui ont apporté une flexibilisation du marché du travail très favorable à l'emploi : l'efficacité accrue du placement des chômeurs par l'Agence fédérale pour l'emploi, l'assouplissement du régime de protection contre le licenciement, de même que de la réglementation du travail intérimaire, des CDD et du temps partiel, et enfin la souplesse administrative du recours au dispositif du chômage partiel conjoncturel (voir *REA* 104/2012).

Du fait de ces réformes, l'intensité de l'activité en période de croissance s'est fortement accrue. L'institut ZEW (Mannheim) a ainsi calculé que, depuis, il suffit de 1 % de croissance pour générer la création d'emplois ; il y a dix ans, il fallait encore un taux de croissance de 2 %. De l'avis unanime des experts, cette hausse de l'intensité de l'activité liée à la croissance est le fruit de l'abaissement du salaire implicite de référence induit par les réformes « *Hartz IV* », qui a contribué à la rapide extension du segment des emplois à bas salaires et qui maintient durablement la pression sur les salaires au bas de l'échelle. Depuis le début des années 1990, les secteurs à bas salaires ont gagné en ampleur dans presque toutes les économies industrielles classiques. Cela est dû d'une part aux mutations technologiques qui valorisent l'emploi qualifié, alors que la valeur des emplois faiblement qualifiés tend à baisser ; et d'autre part à la globalisation, c'est-à-dire à l'intensification des échanges de biens et de capitaux à l'échelle mondiale, ce qui dévalorise encore plus l'emploi non qualifié.

Sans nul doute, l'*Agenda 2010* a renforcé la tendance à l'extension du secteur des bas salaires. Mais cette évolution a permis à de nombreux actifs faiblement qualifiés de retrouver un emploi ; et, en modérant la hausse des coûts salariaux, elle a permis dans le même temps aux entreprises allemandes de gagner en compétitivité internationale. Et, contrairement à ce qu'avaient pu craindre nombre d'observateurs, le recul du sous-emploi induit par les réformes a provoqué un retournement de tendance dans l'évolution des revenus. C'est ce que démontre une étude publiée par l'institut DIW (Berlin) à la fin octobre 2012 : ainsi, en Allemagne de l'ouest, les revenus réels disponibles ont augmenté de 600 €, soit une hausse de 3 % entre 2005 et 2010 ; à l'est, la hausse a été encore plus nette, avec 7 %, soit plus de 1 100 €. Ce sont les tranches inférieures de revenus qui ont connu la plus forte progression : de 2009 à 2010, les 40 % des Allemands aux revenus les plus bas ont vu leur revenu disponible augmenter plus vite que la moyenne, soit de 2 % en termes réels. Parallèlement, de 2005 à 2010, l'inégalité dans la répartition des revenus disponibles (coefficient de Gini) s'est réduite pour la première fois depuis longtemps en Allemagne de l'ouest, alors qu'elle restait inchangée à l'est.

La refonte du système fiscal menée dans le cadre de l'*Agenda 2010* visait d'une part à créer un environnement plus favorable à la croissance et, d'autre part, à améliorer l'attractivité fiscale de l'Allemagne pour les sociétés à capitaux. Mais alors que la réforme de l'impôt sur les sociétés a rempli son objectif, le bilan est plus mitigé, voire négatif, en ce qui concerne la réforme de l'impôt sur le revenu. Et ce, pour une simple raison : la baisse des prélèvements fiscaux a été contre-financée par un recours accru à l'endettement, avec pour conséquence que, durant les années 2002-2004, l'Allemagne n'a pas respecté les critères de stabilité du Traité de Maastricht.

Le bilan des réformes des systèmes de protection sociale est mitigé lui aussi. Sous l'angle des conséquences du vieillissement démographique – le nombre des cotisants baisse comparativement à celui des retraités –, les réformes de l'assurance retraite menées en 2001 et 2004 étaient incontournables. Et, conjuguées avec la hausse progressive, à partir de 2012, de l'âge légal de départ à la retraite qui sera de 67 ans en 2029, elles permettent désormais de garantir la soutenabilité de son financement. Une des réformes a consisté à abaisser progressivement le niveau des pensions de retraite d'ici 2030 à 43 % du salaire moyen – soit le seuil du minimum vieillesse fixé par les pouvoirs publics. Conju-

Aujourd'hui, le salaire implicite de référence est raisonnable, et il suffit de 1 % de croissance pour créer de l'emploi

L'extension du secteur des bas salaires a réduit les inégalités dans la répartition des revenus

Une réforme fiscale certes bien conçue, mais financée par l'emprunt

Assurance retraite : financement assuré d'ici 2030

guée aux autres réformes mises en œuvre dès les années 1990, cette mesure fait que, à moyen terme, le régime de retraite légale présentera les caractéristiques d'une protection minimum qui devra être complétée par une part de capitalisation sous la forme d'une prévoyance individuelle ou d'une retraite d'entreprise – et ce, afin d'assurer une protection vieillesse garantissant un niveau de vie comparable à celui des dernières années de la vie active.

**Assurance maladie :
l'essentiel reste à faire**

En matière d'assurance maladie à l'inverse, les réformes sont restées largement en deçà des impératifs. Certes, il a été possible de comprimer la hausse des dépenses liées au vieillissement démographique, mais les responsables politiques n'ont pas osé jusqu'ici affronter réellement les grands chantiers que sont : la soutenabilité du financement des régimes légaux d'assurance maladie et d'assurance dépendance, l'intensification de la concurrence entre les prestataires de soins et les caisses d'assurance, et la refonte du mode de financement de l'assurance maladie qui ne pourra plus, à terme, être basé sur les seuls coûts salariaux.

Des réformes nécessaires, ...

En menant ces réformes de fond sur le marché du travail, dans le domaine de la fiscalité des entreprises et celui de la protection sociale dans le cadre de l'*Agenda 2010*, l'Allemagne a engagé au cours des années écoulées une grande partie des réformes structurelles nécessaires en matière de politique économique et sociale. Le marché du travail a été largement flexibilisé, et le chômage a été réduit au point que l'objectif du plein emploi peut à nouveau être envisagé avec réalisme. L'attractivité fiscale du site Allemagne a été considérablement améliorée, et le poids des prélèvements pesant sur les ménages comme les entreprises est maintenant mesuré en comparaison internationale. Enfin, la soutenabilité du régime légal de l'assurance retraite est assurée jusqu'en 2030.

... mais insuffisantes

Mais, bien que l'*Agenda 2010* ait eu l'impact positif décrit ci-dessus, d'autres réformes doivent suivre. Il faut ainsi accroître la mobilité des revenus en offrant de meilleures perspectives d'ascension aux tranches inférieures ; il faut aussi réviser en profondeur le financement du système de santé. Enfin, il faut corriger quelques effets pervers générés par certaines des réformes de l'*Agenda 2010* : en créant un salaire minimum légal d'un montant modéré, en adoptant une nouvelle réglementation pour les revenus d'appoint des bénéficiaires de l'*Arbeitslosengeld II* ou en supprimant les privilèges dont bénéficient les petits boulots d'appoint (*minijobs*) qui sont exonérés d'impôts et de cotisations.

Quels enseignements pourrait en tirer la France?

**La France est confrontée aux
mêmes problèmes structurels que
l'Allemagne dans les années 1990**

Alors qu'en France, la croissance reste faible et que la situation sur le marché de l'emploi se dégrade profondément, de plus en plus de voix s'élèvent pour préconiser une politique structurelle de réforme sur le modèle de l'*Agenda 2010* lancé en 2003. Deuxième économie de la zone Euro, la France est certes particulièrement touchée par le ralentissement conjoncturel lié à la crise de la dette souveraine, mais les raisons profondes de la crise de croissance et d'emploi qu'elle traverse sont en premier lieu d'ordre structurel. Le modèle économique et social français n'est en effet plus adapté pour relever les défis de la globalisation. Et il se révèle que l'économie française est actuellement confrontée aux mêmes problèmes structurels que ceux qui bridaient l'économie allemande à partir du milieu des années 1990.

Depuis plusieurs trimestres, le PIB français a cessé de croître, et le nombre de chômeurs augmente continûment depuis plusieurs mois, notamment sous l'effet de la faiblesse conjoncturelle ; il dépasse désormais la barre des trois millions. Le taux de chômage en données CVS se stabilise au-delà des 10 %, et il est même supérieur à 22 % parmi les moins de 25 ans. Depuis 2008, le déficit des finances publiques dépasse nettement le seuil autorisé des 3 % du PIB. Et en comparaison avec l'Allemagne, l'économie française manque de compétitivité dans de nombreux domaines. Les raisons à cela sont multiples.

Pendant longtemps, les deux principales économies de la zone Euro ont évolué à un rythme comparable. Mais au cours des dix dernières années, la France a vu nettement reculer sa compétitivité coûts (coûts du travail) à l'international. C'est ce que révèle d'une part l'augmentation continue depuis 2004 (à l'exception de l'année 2009) du déficit de sa balance commerciale, les importations de biens progressant nettement plus vite que les exportations. Et le déficit commercial de 2011 a atteint le niveau record de 70 milliards €. D'autre part, la part de la France dans le total des exportations des Etats de l'UE 27 vers les pays hors de l'UE a plongé elle aussi, tombant de 14,7 % en 2000 à 10,7 % en 2011.

La perte de compétitivité mondiale des entreprises industrielles françaises résulte d'une série d'évolutions. Depuis 2000, les coûts salariaux horaires ont augmenté de 22 %, soit nettement plus vite que dans l'industrie allemande (+6 %). Ce décalage s'explique du moins en partie par le niveau du SMIC, relativement élevé en comparaison européenne. Il s'explique également par le poids des prélèvements sociaux et fiscaux qui pèse sur le facteur travail : ces dix dernières années, le taux des prélèvements est resté aux alentours de 23 % du PIB, alors qu'en Allemagne, il a été réduit entre 2000 et 2010, passant de 24 % à 21,5 % du PIB (il est de 17,1 % en moyenne dans l'UE 27). En France, plus de la moitié de ces prélèvements (12,8 % du PIB) pesait en 2010 sur les entreprises. A la différence de leurs homologues allemandes, celles-ci sont contraintes de payer d'innombrables impôts et cotisations assis sur la masse salariale brute (impôts indirects sur les sociétés), ce qui accroît leurs coûts de production. Quant aux cotisations sociales, elles sont les plus élevées de l'UE : elles représentent 16,7 % du PIB en France contre 15,5 % en Allemagne. Autre différence avec le financement paritaire de la protection sociale en Allemagne, où l'effort est partagé entre les employeurs (6,8 % du PIB) et les salariés (6,3 % ; à quoi il faut ajouter la part des indépendants), en France, plus des deux tiers (11,3 % du PIB) de son financement pèse sur les entreprises. Et en comparaison internationale, c'est en France aujourd'hui que le taux des prélèvements est le plus élevé : il grève 42,9 % du PIB.

Outre les coûts de production très élevés, c'est aussi le faible degré d'innovation des biens produits qui tasse la compétitivité française. Du fait de la désindustrialisation croissante de son économie au cours des dernières années, la France ne peut guère non plus miser sur un tissu de PME industrielles innovantes à l'image du *Mittelstand* allemand. Car son industrie se caractérise par la prédominance de grands groupes publics, d'anciens monopoles d'Etat, dont l'activité est tributaire des commandes publiques. De 2000 à 2009, la part de l'industrie dans la valeur ajoutée brute a considérablement baissé, passant de 17,8 % à 12,5 % du PIB (voir *REA* 106/2012), alors que dans le même temps, le secteur des services gagnait en importance. Cette évolution de la structure des activités trouve son reflet dans celle des emplois : les emplois créés au cours des dernières années l'ont été essentiellement dans le secteur public et dans les services peu productifs.

Si le poids des prélèvements fiscaux et sociaux qui pèse sur les entreprises est défavorable à l'attractivité fiscale du site France, celui-ci souffre également du taux élevé d'imposition des sociétés à capitaux qui, avec 34,4 %, vient en deuxième position dans le classement de tête au sein de l'UE. Quant à la politique industrielle menée activement par le gouvernement, elle réduit elle aussi l'attractivité de la France. Certes, d'un côté elle protège les grands groupes d'une OPA étrangère comme d'une « trop vive » concurrence, mais d'un autre côté, elle les place trop souvent au service de l'Etat quand il s'agit de défendre la politique gouvernementale.

Mais le point qui se révèle le plus problématique, surtout en période de crise, ce sont les rigidités du marché de l'emploi. La réglementation de la protection contre les licenciements est très contraignante, et celle du chômage partiel, très restrictive. S'y ajoute, en matière de sécurité de l'emploi, un profond clivage entre ceux qui ont un emploi et ceux qui entrent sur le marché du travail. Ce

Les raisons de la perte de compétitivité française : ...

... des coûts de production élevés, tirés par le SMIC et un taux de prélèvement qui grève 42,9 % du PIB, ...

... faible degré d'innovation et désindustrialisation, ...

... manque d'attractivité, ...

... et surtout, rigidités du marché du travail

sont les plus jeunes qui occupent pour la plupart les emplois à durée déterminée. Quant au SMIC, il présente un obstacle majeur à l'insertion des jeunes et des actifs peu qualifiés. Enfin, la durée de versement des allocations chômage, particulièrement longue en comparaison avec l'Allemagne, se révèle elle aussi désincitative : en France, cette durée est de 24 mois au maximum (contre 12 mois en Allemagne), et atteint 36 mois pour les chômeurs de plus de 50 ans (contre 24 mois en Allemagne après 58 ans révolus).

Dans le palmarès des économies les plus compétitives publié en septembre 2012 par le World Economic Forum, la France se place au 21^{ème} rang parmi 144 pays, avec 5,11 points sur 7 ; elle occupait la 18^{ème} place l'an dernier. L'Allemagne a conservé sa 6^{ème} place. Cette étude identifie quatre raisons expliquant le recul de la France : les rigidités du marché de l'emploi, une protection contre le licenciement trop contraignante, un recours trop parcimonieux au chômage partiel en période de crise et les nombreux conflits sociaux.

Du fait des évolutions évoquées ci-dessus, la croissance devrait être portée, à l'avenir aussi, essentiellement par la demande intérieure. Si le moteur traditionnel de la conjoncture en France est la consommation privée, la croissance pourrait se voir ralentie au cours des prochains mois par un taux de chômage relativement élevé (ce qui tasserait la consommation) et une discipline budgétaire renforcée (qui se traduira par une baisse des dépenses publiques).

Étant donné la faiblesse persistante de la croissance en France et la hausse du chômage qu'elle génère, il semble incontournable d'engager une politique de réformes structurelles. Celle-ci devrait prioritairement se concentrer sur deux axes.

Deux axes de réformes structurelles s'imposent : ...

... réduire le poids des prélèvements et veiller à plus d'équité, ...

Dans la mesure où les coûts salariaux se sont considérablement accrus ces dernières années, ce qui a contribué à détériorer la compétitivité des entreprises françaises, il conviendrait de réduire le poids des prélèvements sociaux et fiscaux qui pèsent sur le facteur travail. Les prélèvements non assis sur les revenus (par exemple l'impôt sur la masse salariale ou la contribution solidarité pour la dépendance) pourraient ainsi être réduits ; une telle mesure pourrait être contre-financée par une hausse des taxes environnementales et des taxes à la consommation. Il conviendrait ensuite de reconsidérer l'ampleur des exonérations d'impôts et de cotisations dont bénéficient les bas salaires. Il conviendrait enfin de réduire le barème de l'IS frappant les sociétés à capitaux afin d'accroître l'attractivité du site aux yeux des investisseurs étrangers.

... flexibiliser le marché du travail, lever les obstacles à l'embauche et inciter à la reprise d'un emploi

Pour de multiples raisons, il conviendrait de ne pas appliquer le SMIC aux jeunes (moins de 25 ans) entrant sur le marché du travail, ou du moins de le fixer à un montant inférieur afin de lever les obstacles à l'embauche auxquels se heurtent les jeunes et d'accroître leurs perspectives d'embauche. Il conviendrait en outre de reconsidérer le droit de la protection contre les licenciements dans l'optique de réduire l'inégalité croissante entre les salariés les plus âgés et les plus jeunes en ce qui concerne la sécurité de l'emploi. Il conviendrait par ailleurs de faciliter le recours au chômage partiel en simplifiant les conditions d'accès et de mise en œuvre, afin de permettre aux entreprises, en période de crise, d'adapter leur effectif avec une plus grande flexibilité aux fluctuations de leurs carnets de commandes, plutôt que de recourir alors à un licenciement. Il conviendrait enfin de réduire la durée de versement des allocations chômage pour mieux inciter surtout les chômeurs de longue durée à la reprise d'un emploi. Une telle mesure permettrait par ailleurs d'alléger le poids des cotisations d'assurance chômage qui pèsent sur le facteur travail.

LA CRISE DANS LA ZONE EURO ET LES MESURES DE CONSOLIDATION des finances publiques engagées devraient grever la croissance et, partant, détériorer l'évolution de l'emploi en France. Même si la crise de la zone Euro, où se cumulent crise de la dette souveraine, crise du système bancaire et crise de la gouvernance étatique, trouvait rapidement une solution et se conjuguait à une forte re-

prise conjoncturelle, cela ne résoudrait nullement les problèmes structurels qui affectent le marché de l'emploi en France. Et pour éviter que le décrochage français s'accélère encore, le gouvernement du président François Hollande n'aura pas d'autre choix que d'entreprendre, en matière de politique économique et sociale, des réformes de fond de la nature et de l'ampleur décrites ci-dessus.

Mais il faut également que tous ceux qui, en France, œuvreront à ces réformes, soient pleinement conscients que les réformes structurelles qu'ils engagent maintenant ne déploieront leurs effets positifs qu'à terme, dans plusieurs années – tout comme en Allemagne où il aura fallu plusieurs années pour que l'*Agenda 2010* porte ses fruits. Étant donné la confortable majorité dont dispose son gouvernement tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, le président François Hollande ne devrait rencontrer aucun obstacle politique à un cap de réformes structurelles audacieuses.

Mais alors que nombre de réformes allemandes en matière de droit du travail, de politique sociale ou fiscale peuvent inspirer un programme de réforme, ce serait une grave erreur d'appréciation que de croire, comme le font certains, y compris en Allemagne, qu'il serait possible de copier, voire de simplement importer/exporter certaines des caractéristiques systémiques qui ont permis au « modèle allemand » de faire, ces dernières années, son *come-back* dans l'économie globalisée. Pour n'en citer que quelques-unes : un *Mittelstand* industriel hautement innovant, l'étroite coopération des partenaires sociaux ou la doctrine de l'économie sociale de marché qui force le consensus. L'Allemagne ne prétend pas s'ériger en modèle – pas plus que la France n'a de leçons à recevoir de l'Allemagne.

(Traduction : I. Bourgeois)

Indications bibliographiques

- *Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland*, BT Drucksache, 12/5620, septembre 1993
- *Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Kommission“)*, 16 août 2002
- *Bericht der Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ („Rürup-Kommission“)*, août 2003
- BOURGEOIS I., « Les recommandations du Conseil des Sages qui inspirent l'*Agenda 2010* », in BOURGEOIS I. (dir.), *Le modèle social allemand en mutation*, Ed. CIRAC, 2005
- BRENKE K., « Production industrielle : comparaison France-Allemagne », *Regards sur l'économie allemande*, n° 106, automne 2012
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2011*, édition 2012
- BUNDESREGIERUNG, *Arbeitsmarktreformen Schritt für Schritt (21-11-2011)*, <http://archiv.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2005/11/2005-11-21->
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Taxation trends in the European Union*, édition 2012
- COUR DES COMPTES, *Rapport public thématique : Les prélèvements sociaux et fiscaux en France et en Allemagne*, mars 2011
- *DIW-Wochenbericht*, n° 43/2012 et 11/2008
- 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
- HASSENTEUFEL P., « L'accélération des transformations du système d'assurance maladie allemand », in BOURGEOIS I. (dir.), *Le modèle social allemand en mutation*, Ed. du CIRAC, 2005
- KAPPLER M., « Zusammenhang zwischen Konjunktur und Arbeitsmarkt in Deutschland », *ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen*, n° 2, 2009
- LASSERRE R., « La réforme de l'Etat social en Allemagne », *Regards sur l'économie allemande*, n° 100, mars 2011
- Recommandation du Conseil du 12 juillet 2011 concernant le programme national de réforme pour la France (2011/C 213/03)
- Regierungserklärung « Mut zum Frieden und zur Veränderung » von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 14. März 2003, Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll 15/32*, Berlin 2003

- **RÜRUP B., HEILMANN D.**, *Fette Jahre – Warum Deutschland eine glänzende Zukunft hat*, Hanser Verlag, 2012
- **RÜRUP B.**, « Réforme et soutenabilité du système de retraite allemand », conférence tenue à Paris, le 3 mai 2012 (à paraître aux Editions du CIRAC)
- **SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG**, *20 Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03*, novembre 2002 (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de)
- **SPITZNAGEL E., WANGER S.**, « Flexibilité et différenciation du travail en Allemagne », *Regards sur l'économie allemande*, n° 104, printemps 2012
- **VEIL M.**, « Quelles réformes pour les retraites en Allemagne ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 70, 2005
- **WORLD ECONOMIC FORUM**, *The Global Competitiveness Report 2012-2013*.