Contre la crise, une politique de l'offre axée sur le moyen terme

Isabelle Bourgeois

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/2843>

DOI : 10.4000/rea.2843

ISBN : 978-2-8218-0874-4

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2008

Pagination : 3-10

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

Isabelle Bourgeois, « Contre la crise, une politique de l'offre axée sur le moyen terme », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 89 | décembre 2008, mis en ligne le 12 janvier 2009, consulté le 15 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rea/2843>

Contre la crise, une politique de l'offre axée sur le moyen terme

L'Allemagne, dont l'économie réelle est maintenant touchée elle aussi par les effets indirects de la crise financière mondiale, comme le révèle la dégradation progressive des principaux indicateurs, travaille activement à la mise en œuvre d'une politique pour « maîtriser la crise financière et dynamiser les forces de croissance », ainsi que le formule par exemple le Conseil des Sages dans son dernier rapport. Mais « Berlin » refuse de céder à la précipitation face à une situation et des enjeux hautement complexes, d'autant plus que le polycentrisme décisionnel allemand implique de longs processus de consultation. Au jeu institutionnel allemand s'ajoute la doctrine ordolibérale qui fonde l'action des pouvoirs publics et qui ne s'accommode qu'avec précaution d'une intervention directe de l'Etat dans l'économie.

La prise de décision exige d'autant plus de concertation et de patience que les liens d'interdépendance économique et financière au sein du nouveau partage mondial et communautaire du travail ne permettent plus de réponse nationale isolée – surtout pour l'économie allemande dont le degré d'ouverture à l'international est l'un des plus forts au monde. Cette interdépendance appelle, et pas seulement dans la doctrine allemande, de nouvelles règles du jeu. Dans les enceintes institutionnelles nationales, européennes et internationales, les gouvernements doivent veiller à déterminer un cadre réglementaire général pour l'activité des acteurs économiques : un « ordre » dans la terminologie allemande (*Ordnung*) ou un « *level playing field* » dans celle des économistes (voir REA 84/07).

Les réponses politiques à la crise étant au cœur des préoccupations en cette fin 2008, nous avons choisi d'augmenter exceptionnellement la rubrique « tendances de la conjoncture » pour y inclure un état des lieux des réflexions allemandes sur la politique économique à suivre. (IB)

L'action politique allemande est souvent déroutante pour un observateur français habitué au centralisme des pouvoirs et à l'action volontariste de l'Etat, tant elle est protéiforme. Cela est dû d'abord au polycentrisme des activités outre-Rhin : le taux de croissance de la RFA n'est jamais que la moyenne des taux de 16 Etats membres largement souverains, de poids et de structure économiques très disparates que sont les Länder. Chacun mène sa propre politique de compétitivité et dispose librement de son propre budget, certaines ressources fiscales lui revenant en propre, d'autres (comme le produit de la TVA) étant partagées entre les différents échelons territoriaux. Bund et Länder étant indépendants les uns des autres dans leur gestion budgétaire, « Berlin » ne maîtrise que moins de la moitié du budget public de l'Allemagne. Au partage des compétences budgétaires et législatives qu'implique le fédéralisme s'ajoute une conception de l'Etat à l'opposé de l'acception française. L'Etat émane de la société civile, une société civile organisée où les pouvoirs publics ne sont que l'expression d'un intérêt commun. Cette approche trouve une expression directe dans le fait que la fixation des salaires et conditions de travail incombe non pas aux pouvoirs publics mais aux partenaires sociaux. Outre-Rhin, les processus de prise de décision sont donc forcément collectifs, et requièrent une phase préalable de concertation.

Prendre le temps de la réflexion avant d'agir...

Dans le contexte d'affolement entretenu par la propension naturelle des médias et des milieux boursiers à une surenchère catastrophiste, et nourri de surcroît outre-Rhin par l'approche de deux échéances électorales importantes (les élections au Parlement européen en juin prochain et les élections au Bundestag en septembre dont sortira le nouveau gouvernement fédéral), toute action précipitée aurait des conséquences incalculables. A la tête d'un Etat dont les Länder co-décident la politique et en tant que chef d'un gouvernement de grande coalition, la chancelière doit donc avant tout ménager et préserver un climat de sérénité, condition *sine qua non* pour définir une stratégie concertée permettant à l'Allemagne de maîtriser les risques financiers et d'échapper effectivement à la récession.

La nature même de la crise exigeait de procéder en deux temps. L'urgence absolue était de contenir le foyer d'incendie dans le monde financier global en préservant la fluidité du crédit interbancaire (à quoi s'employèrent dans une action rarement concertée à ce point les banques centrales mondiales) et d'en limiter le risque de propagation sur les systèmes financiers nationaux grâce à un programme de garanties d'Etat. Il conviendra ensuite d'œuvrer à la prévention des risques *via* l'adoption de règles du jeu mondiales pour la finance, notamment au sein du G20.

Ce n'est qu'après ces interventions d'urgence que, dans un second temps, il s'agissait et s'agit toujours de prendre la mesure des répercussions de la crise financière sur l'économie réelle et d'y apporter la réponse la mieux adaptée. Or les économies réelles restent foncièrement déterminées, dans leur structure comme dans leur fonctionnement, par des modes de régulation nationaux. Dans les Etats membres de l'UE,

Ménager un climat de sérénité pour définir une action concertée

Une urgence : éteindre l'incendie dans le monde de la finance...

... avant de prendre la mesure de son impact sur l'économie réelle...

celles-ci sont certes en grande partie co-déterminées par l'acquis communautaire et une politique monétaire communautarisée. Mais cette intégration n'apporte qu'un cadre réglementaire commun au sein duquel chacune des parties prenantes conserve la maîtrise de définir sa propre politique – pourvu que celle-ci respecte les règles du jeu conjointement définies, qu'il s'agisse du principe de concurrence ou de la discipline budgétaire.

... et d'adopter une stratégie nationale respectueuse de l'UE

L'Allemagne, qui assume pleinement la responsabilité que lui confère le poids de son économie dans l'UE (voir REA 80/07), a donc pris le temps pour réfléchir le plus sereinement possible à la stratégie à adopter pour proposer un plan de soutien à sa propre dynamique de croissance tout en insérant celui-ci dans le contexte plus général de l'action communautaire. Plus vite elle remettra son économie à flot, plus vite aussi la croissance reprendra ses droits dans l'ensemble de la zone euro comme de l'UE.

Un programme conjoncturel de 32 milliards € voté le 5 décembre

Après avoir œuvré, en concertation avec ses partenaires européens, à préserver en Allemagne la confiance des milieux financiers et économiques comme des épargnants grâce à un programme de « *stabilisation des marchés financiers* » entré en vigueur le 17 octobre et prévoyant notamment l'institution d'un fonds de garantie doté de 480 milliards €, le gouvernement fédéral a proposé un plan de soutien à la conjoncture d'un montant de 32 milliards €. Après d'âpres discussions sur la répartition de la charge financière entre Bund et Länder des 15 mesures envisagées, mais aussi sur leur opportunité, voire leur efficacité, ce programme a été adopté par Bundestag et Bundesrat les 4 et 5 décembre. Il s'insère dans le plan de relance communautaire d'un montant de 200 milliards € adopté lors du sommet européen des 11 et 12 décembre.

... et se reposer sur l'expertise indépendante

Une crise sérieuse, mais passagère selon la Bundesbank

Le compromis allemand aura indéniablement été forcé par la Bundesbank qui, le matin du 5 décembre, rendait publiques ses prévisions conjoncturelles. L'activité devrait « *très nettement reculer* » au second semestre 2008 du fait de la dégradation croissante de l'environnement mondial, qui plombera nettement l'économie allemande en 2009 : le PIB reculera alors de 0,8 %. Ce n'est qu'avec la reprise mondiale, attendue pour 2010, que l'Allemagne renouera avec la croissance (+1,2 %), sous l'effet conjugué de l'ensemble des mesures adoptées à tous les niveaux en réponse à la crise financière et économique, et d'une « *politique macro-économique clairement expansive* » (dont la baisse historique de 0,75 point, le 4 décembre, de son taux directeur par la BCE), résume la Bundesbank dans son communiqué.

A condition de ne pas céder à la précipitation

Passant en revue les indicateurs dans son rapport mensuel de décembre, la Bundesbank veille à présenter sereinement une analyse factuelle, conformément à son rôle d'observateur neutre, mais aussi consciente de la responsabilité qui lui incombe, indépendamment des pouvoirs publics, pour préserver dans l'opinion ce capital de confiance dans la capacité de l'Allemagne à absorber les chocs qui est la clef de la relance. C'est ce même constat qui, au demeurant, incite la chancelière à refuser l'idée même d'un plan d'urgence conjoncturel impliquant une hausse prononcée de la dépense publique ; les acteurs économiques risqueraient d'y voir un aveu d'impuissance. C'est pourquoi aussi elle s'oppose catégoriquement, dans le cadre communautaire, à « *une surenchère de dépenses où les milliards s'ajoutent aux milliards, au simple motif qu'on veut donner l'impression d'avoir fait quelque chose* », ainsi qu'elle le formulait dans le discours tenu devant le Bundestag le 4 décembre en prévision du Conseil européen des 11/12 décembre. Si l'action précipitée est bannie, il convient en revanche de surveiller attentivement l'évolution globale. Le 5 janvier se tiendra donc une réunion de la Commission de coalition pour dresser un état des lieux, tenter de mesurer l'impact des mesures adoptées et, probablement, en envisager d'autres. Au préalable, le gouvernement fédéral doit consulter fédérations professionnelles, banques et experts (objet du « *sommet de l'économie* » du 14 décembre), mais aussi Länder et communes (une réunion est prévue le 15 janvier) avant de présenter sa politique.

Les incertitudes sur l'évolution de l'économie sont trop grandes

Car pour l'heure, l'ampleur de l'impact de la crise financière sur l'économie réelle demeure impossible à mesurer précisément. Destatis publie ses statistiques avec un décalage de plusieurs mois. Les économistes diffusent leurs indicateurs de tendances, mais ces baromètres (indices ifo, ZEW, GfK, etc.) ne reflètent que des opinions. Les instituts économiques distillent les uns après les autres des prévisions de plus en plus pessimistes sur la contraction du PIB, mais ce sont des hypothèses. L'incertitude invite donc à garder la tête froide pour analyser les tendances qui s'esquissent et en tirer les conséquences pour l'action politique – sans perdre de vue l'objectif clef pour

la dynamique et le potentiel de croissance qu'est la poursuite de la consolidation budgétaire et des réformes structurelles prévues dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne.

C'est cette stratégie au long cours que le chancelier Schröder, confronté à la crise et voyant l'Allemagne s'installer dans le rôle de « *lanterne rouge de l'Europe* », s'était résolu à mettre en œuvre lorsqu'il avait annoncé, en mars 2003, son plan de réformes : l'*Agenda 2010*, que poursuit l'actuel gouvernement. Il avait alors explicitement fondé cette politique sur la responsabilité européenne de l'Allemagne. Cette politique, conjuguée à l'effort des entreprises et à l'action des partenaires sociaux, a porté ses fruits, permettant à l'Allemagne de combler progressivement son déficit et de renouer avec la croissance jusqu'au début de cette année.

Les axes de cette politique avaient au préalable été définis grâce à une large concertation au sein des instances institutionnelles impliquées dans la 'triade décisionnelle' (patronat, syndicats, gouvernement). Elles prenaient en considération également l'avis des experts. Car la définition de l'action des pouvoirs publics repose en large partie sur l'expertise qualifiée de *think tanks* indépendants.

Analyser la politique qui a permis de sortir de la crise de 2003

Et consulter les experts avant de définir une stratégie

Deux instances jouent un rôle particulièrement important outre-Rhin. La première est le « groupe de travail » rassemblant les grands instituts de recherche économique allemands ifo (Munich), IfW (Kiel), IWWH (Hambourg) et RWI (Essen) qui, en partenariat avec des homologues suisses et autrichiens depuis l'été 2007, s'est vu confier par le gouvernement fédéral la mission d'évaluer conjointement la conjoncture et d'établir des prévisions deux fois dans l'année (voir *REA* 83/07) ; ce groupe de travail pluraliste publie ses rapports au printemps et en automne.

La seconde est 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. Composé d'experts reconnus issus de la société civile, institué par voie législative en 1963, il est doté institutionnellement d'une mission d'évaluation d'intérêt public, ce qui lui confère le statut d'une 'haute autorité' (voir *REA* 78/06). Ses missions avaient été renforcées avec l'adoption en 1967, sous la première Grande coalition (1966/69), de la Loi pour la promotion de la stabilité et de la croissance. Elles consistent depuis « à évaluer l'évolution économique [du pays] et à éclairer le jugement de toutes les instances responsables en matière de politique économique ainsi que de l'opinion publique ». A cette fin, le Conseil publie tous les ans un rapport annuel (à la mi-novembre) dans lequel il formule également des préconisations en matière de politique économique. Le gouvernement fédéral dispose de huit semaines pour prendre position devant le parlement via la présentation d'un rapport exposant ses orientations politiques pour l'année qui s'ouvre. Cette réponse intervient donc toujours début janvier. C'est là aussi la principale raison pour laquelle le gouvernement fédéral renvoie toute décision sur un éventuel programme conjoncturel structuré au début de 2009.

L'analyse conjoncturelle des Instituts et du Conseil des Sages

Le groupe de travail des instituts de conjoncture a publié son rapport d'automne le 14 octobre, sous le titre : « *L'Allemagne au bord de la récession* ». Le 12 novembre, le Conseil des Sages publiait son rapport annuel, estimant quant à lui que « *l'Allemagne sera en récession* » en 2009. En effet, « *l'onde de choc de la crise a touché l'Allemagne dans une phase de ralentissement cyclique* » ; la phase de croissance, qui avait débuté au premier trimestre 2005 aura pris fin en 2008. La structure du PIB s'est maintenant modifiée. Du fait du ralentissement de l'activité mondiale, les exportations ne pourront plus assurer au même niveau le rôle moteur qui leur revenait jusqu'alors ; le recul des commandes commence à se manifester par une baisse du taux d'utilisation des capacités. L'investissement, le second moteur qui tirait lui aussi ces dernières années la conjoncture, tournera dorénavant au ralenti, mû seulement par une activité de construction soutenue des communes qui mettent là à profit la hausse de leur encours fiscal lié à la bonne tenue des activités ces dernières années. En 2009, la consommation privée sera ainsi presque l'unique moteur de la conjoncture allemande, bien que tournant à très faible régime.

Le rebond repose sur la seule consommation privée...

Si, en Allemagne, les effets directs de la crise financière mondiale sur l'économie réelle « *restent limités* », selon le Conseil des Sages, « *les conséquences indirectes seront en revanche particulièrement prononcées* » puisque le commerce allemand se voit tassé par la contraction de l'activité aux Etats-Unis, mais aussi chez ses partenaires est-européens ou membres de la zone euro, qu'ils soient aux prises avec une crise immobilière (Irlande, Espagne, Royaume Uni) ou que leur économie soit « *fortement affectée* » par le ralentissement mondial (France, Italie, Japon). La baisse de la demande internationale concerne depuis la fin de l'été 2008 véhicules, biens intermédiaires et biens d'investissements – ces trois catégories qui constituent traditionnellement plus des trois quarts des exportations allemandes –, mettant à mal par ricochet l'industrie allemande. Les chiffres publiés le 5 décembre par Destatis et la Bundesbank confirment cette tendance : entre septembre/ octobre et les deux mois précédents, la demande de produits manufacturés a baissé de 9,5 %, ce recul touchant surtout les biens intermédiaires (-7,5 %) et les biens d'investissement (-12,5 %).

... car l'activité industrielle est ralentie par la crise mondiale

Pas de comparaison possible avec la crise de 1929

Instituts et Sages ne cèdent pas pour autant à l'alarmisme. En premier lieu, rien ne permet une quelconque comparaison avec la crise des années 1930 puisque, entre autres raisons, les banques centrales mondiales ont mené, en concertation, une politique de baisse des taux, soutenue par les gouvernements, et que les risques inflationnistes semblent désormais contenus (Conseil des Sages).

L'économie allemande est d'une constitution plus robuste qu'en 1993 ou 2003

En second lieu, les effets indirects qui commencent à se manifester outre-Rhin touchent une économie d'une constitution foncièrement plus robuste aujourd'hui que lors des précédentes crises (Instituts et Sages), dont les deux dernières remontent à 1993 et 2003. Le marché immobilier allemand ne connaît pas de surchauffe. Les entreprises ont gagné en compétitivité comme en rentabilité depuis 1993, notamment grâce à une évolution des salaires qui est restée favorable, car dans l'ensemble inférieure à la productivité. La structure même du secteur bancaire allemand, reposant sur une large base d'établissements exerçant leur métier traditionnellement au service des entreprises comme les réseaux des *Sparkassen* et des banques coopératives (voir REA 88/08), prémunit l'économie réelle contre une plus large contagion des risques financiers et donc un assèchement généralisé du crédit.

Prévisions des instituts de conjoncture et du Conseil des Sages

<i>Instituts</i>				<i>Conseil des Sages</i>		
	2007 ^{a)}	2008	2009 ^{b)}	2007 ^{a)}	2008	2009 ^{b)}
<i>(variation en % par rapport à la même période de l'année précédente)</i>						
PIB	2,5	1,8	0,2	2,5	1,7	0,0
Consommation privée	-0,4	-0,4	0,4	-0,4	-0,3	0,4
Consommation publique	2,2	2,0	2,0	2,2	2,0	2,2
Investissements bruts	4,3	3,8	-1,4	7,2	5,8	-1,2
Biens d'équipement	6,9	4,8	-3,0	6,3	4,7	-6,4
Construction	1,8	2,9	-0,6	8,1	6,6	2,6
Autres biens	8,0	5,2	2,9	5,1	5,8	1,9
Demande intérieure	1,1	1,1	0,2	1,1	1,1	-0,1
Exportations	7,5	4,4	0,3	7,5	4,2	0,4
Importations	5,0	3,4	0,4	5,0	3,4	0,5
Prix à la consommation (2000 = indice 100)	2,3	2,8	2,3	2,3	2,8	2,1
Coûts salariaux unitaires	0,4	1,6	2,3	0,4	1,7	2,5
<i>(état)</i>						
Déficit public en % du PIB	0,1	0,2	0,0	-0,2	-0,1	-0,2
Actifs <i>(en millions)</i>	39,69	40,24	40,16	39,77	40,30	40,22
Chômeurs indemnisés <i>(en millions)</i>	3,78	3,26	3,26	3,78	3,27	3,30

Source des données : Rapport d'automne des instituts de conjoncture (*Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose*), en date du 14-10-2008 et Rapport annuel du *Sachverständigenrat* (*« Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken »*) du 12-11-2008. a) état ; b) scénario le plus vraisemblable.

... grâce aux réformes structurelles et à la consolidation budgétaire

S'ajoute à cela la bonne tenue du marché de l'emploi qui devrait préserver pendant quelque temps encore le pouvoir d'achat des ménages, d'autant que l'évolution des prix revient progressivement à la normale depuis la récente baisse des produits pétroliers, du gaz, ainsi que des produits alimentaires. Globalement, expliquent les Sages, le potentiel de croissance de l'Allemagne s'est accru à la suite des réformes structurelles menées depuis 2003 dans le domaine de la fiscalité, de la réglementation du travail et de la protection sociale. Enfin, et les économistes soulignent ce point à l'unanimité, la politique budgétaire rigoureuse de ces dernières années place l'Allemagne dans « *une position plus confortable que d'autres grands pays de l'UE se trouvant eux aussi au bord de la récession* » (Instituts).

Priorité politique absolue : stabiliser le système financier

Création d'un fonds de garantie pour les marchés financiers

Néanmoins, de nombreuses incertitudes pèsent sur le PIB de 2009. Et si la chance-lière avertissait l'opinion *via* la presse le 24 novembre que l'année 2009 « *sera porteuse de mauvaises nouvelles* », experts et responsables politiques espèrent que les effets de la crise seront passagers, d'autant que le risque systémique pesant sur le secteur bancaire a pu être largement endigué – au niveau mondial comme en RFA, où le gouvernement fédéral avait annoncé le 13 octobre des mesures de « *stabilisation des marchés financiers* » prévoyant notamment l'institution d'un fonds de garantie (*Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung, SoFFin*) doté de 480 milliards €. S'il est trop tôt pour en évaluer l'impact, rappelle le Conseil, l'objectif principal de cette mesure, à savoir asseoir la confiance des acteurs économiques et financiers, semble avoir été atteint pour l'essentiel. L'Allemagne a obtenu le 10 décembre l'aval de la Commission

pour les modalités concrètes d'attribution de ces aides destinées à permettre aux banques de se restructurer pour recouvrer leur compétitivité – et pour mieux assurer leur véritable mission : le crédit aux entreprises.

Le Fonds **SoFFin** est géré par un établissement public (*Finanzmarktstabilisierungsanstalt*) institué auprès de la Bundesbank, mais placé sous le contrôle du ministère fédéral des Finances. Le programme de stabilisation prévoit trois types de mesures : la garantie des prêts interbancaires jusqu'à concurrence de 400 milliards € ; la recapitalisation d'établissements bancaires (au maximum 10 milliards € par établissement) ; et le rachat d'actifs à haut risque acquis par les banques avant le 13 octobre 2008 (au maximum 5 milliards € par établissement). La loi du même nom (*Finanzmarktstabilisierungsgesetz, FMStG*), dont les dispositions reposent largement sur les préconisations formulées le 9 octobre par le Conseil des Sages dans une lettre adressée à la chancelière, est entrée en vigueur quatre jours après son annonce.

Le Conseil souligne expressément qu'il faut à tout prix éviter de sombrer dans « *le mal japonais* » des années 1990 qui avait consisté à aider des établissements financiers sans modèle économique convainquant, ce qui avait eu pour effet de paralyser pendant longtemps l'ensemble du système financier du Japon. Le Conseil des Sages insiste aussi pour rappeler aux décideurs politiques que, si le SoFFin a pour mission de participer activement à la modernisation du système bancaire allemand, cet objectif passe par la réforme en profondeur du système des banques publiques régionales (voir *REA* 88/08), une préconisation à laquelle le Conseil avait consacré un rapport spécifique en juin 2008. La restructuration a été mise en chantier dès la fin de l'été.

Tirer les enseignements du « mal japonais »

Quelle politique pour l'économie réelle ?

Comme l'économie réelle allemande a commencé plus tard que les autres à ressentir l'impact de la crise financière, les décideurs ont pu prendre aussi un peu de temps pour réfléchir collectivement à la meilleure réponse à apporter au tassement conjoncturel. Ce laps de temps plus 'confortable' qu'ailleurs est dû surtout à une particularité allemande : la bonne tenue de son marché de l'emploi.

D'une part, l'emploi ne réagit toujours qu'avec un retard de quelque six mois aux retournements conjoncturels, et comme l'embellie confirmée de ces dernières années – dont la baisse du chômage structurel – se prolonge jusqu'à la fin 2008, elle atténuera la progression attendue du chômage en 2009. Ensuite, et c'est là une caractéristique spécifique à l'Allemagne que soulignent notamment les Instituts, le cruel manque de main-d'œuvre qualifiée incite les entreprises à la prudence en matière de licenciement ; pour ne pas perdre leurs 'compétences', elles préfèrent de loin réduire la durée du travail ou recourir au chômage technique partiel (*Kurzarbeit*). Cela étant, elles commencent aussi à hésiter à embaucher, comme le révèlent les enquêtes des milieux économiques. En effet, une série d'accords conventionnels de branche, dont celui de la métallurgie, laissent présager une hausse à venir des coûts salariaux, ce qui fait que, « *à moyen terme, il ne faut plus guère attendre une impulsion positive sur l'emploi* » (Instituts). Au total, estime pour sa part la Bundesbank, l'Agence fédérale pour l'emploi devrait recenser 100 000 chômeurs de plus en 2009 et 2010, ce qui portera le taux de chômage (données administratives) à respectivement 8,1 % et 8,5 % (il sera selon toute vraisemblance de 7,8 % en moyenne sur l'année 2008).

La bonne tenue du marché de l'emploi...

Cette relative stabilité du marché du travail, conjuguée à une hausse des revenus disponibles du fait du recul de l'inflation, était l'espoir que la consommation ne s'effondrera pas. A l'approche de Noël, en tout cas, les Allemands sont d'humeur à consommer ... Mais ensuite ? Il convient donc de prendre des mesures de soutien adaptées. Mais lesquelles ? Les Instituts estiment que « *les programmes conjoncturels classiques n'ont guère d'effet positif* », ni à court ni encore moins à moyen terme.

... devrait soutenir la consommation

Ils plaident donc plutôt pour l'adoption de mesures agissant sur le moyen et le long terme car permettant de préserver la capacité d'investissement des entreprises et de débrider les forces de croissance – sans mettre en danger, bien entendu, la consolidation budgétaire. Du côté des recettes, ils prônent ainsi une réduction du poids des prélèvements fiscaux et sociaux, passant notamment par une réforme structurelle du code fiscal et une limitation durable des cotisations à moins de 40 % du salaire brut ; elles avaient pu être ramenées à 39,9 % en 2008 du fait de la baisse de la cotisation chômage, mais remonteront à 40,2 % en 2009 du fait notamment de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance maladie (voir dans ce numéro). Du côté des dépenses, ils plaident pour la mise en œuvre anticipée des projets d'investissement dans les infrastructures, la formation et la recherche, projets figurant au Contrat de coalition (voir *REA* 74/05). Pour contre-financer ce programme sans accroître à terme

Il faut donc soutenir l'investissement privé et public

le déficit, il conviendrait de réduire dès 2010 plus que prévu les subventions à l'économie ou de comprimer drastiquement les dépenses publiques de consommation.

Les effets pervers à long terme des programmes conjoncturels après le 1^{er} choc pétrolier

Le choc pétrolier de 1973 coïncidant avec le début du recul de l'emploi industriel, l'Allemagne voit s'accumuler un important socle de chômage structurel – ce socle qui a longtemps paru incompressible et qui commence seulement à se résorber depuis les réformes Hartz. Le gouvernement fédéral adopte divers programmes conjoncturels, et sous le chancelier Schmidt (SPD) est lancé un programme de 'traitement social' du chômage. Tous sont financés par le déficit, H. Schmidt estimant qu'il préférerait « *plutôt 4 % de déficit que 4 % de chômage* ». C'est là la première origine de la progression de la dette structurelle de l'Allemagne et du poids important des dépenses publiques (en 1982, elles sont passées à 48 % du PIB). Jusqu'aux réformes Hartz, aucune des mesures en faveur de l'emploi n'était parvenue à réduire le chômage structurel, et aujourd'hui encore, les effets de cette politique, en diminuant la capacité à effectuer des investissements publics, grèvent lourdement le potentiel de croissance allemand.

Le Conseil des Sages met en garde contre toute politique de soutien sectoriel

Le Conseil des Sages, dont la mission expresse est de guider les pouvoirs publics dans leur prise de décision, est plus exhaustif. S'il plaide pour que soient données « *des impulsions nettes pour développer les forces de croissance interne et la demande intérieure* », il met en garde l'Allemagne de continuer à suivre certains exemples étrangers et d'envisager des « *options qui ne sont en réalité que l'expression d'un activisme poursuivant des objectifs de politique industrielle, activisme risquant de donner lieu à des décisions dommageables à une politique de croissance* ».

Le Conseil des Sages déconseille vivement toute mesure de soutien sectoriel, y compris à l'**automobile**, car risquant d'attiser les convoitises des autres secteurs. Plus fondamentalement, ce type de mesures « *mène à une distorsion de l'allocation sectorielle du capital* », un effet pervers et durable injustifiable, même en récession. De plus, ces mesures, lorsqu'elles visent le renouvellement du parc automobile, « *ne déclenchent généralement que des effets de substitution* ». S'y ajoute que, contrairement à ce qu'affirmait officiellement le gouvernement fédéral, la réduction des émissions de CO₂ ne s'assimile en rien à une « *mesure favorable à l'industrie* ». Et de fait, à la veille du sommet européen des 11.12 décembre, la chancelière Merkel, poussée par les ministres-présidents des Länder les plus puissants, changeait d'optique, déclarant qu'elle ferait tout pour que le paquet énergie-climat ne nuise pas à l'activité industrielle.

Reste que la filière automobile, globalisée, est sévèrement touchée. Mais les constructeurs allemands ne tendent pas la sébile, ils cherchent plutôt à voir dans la crise une opportunité pour engager une restructuration de fond de leurs activités – à l'instar de la sévère stratégie de rationalisation menée à partir de la crise de 1993 et qui leur avait permis d'améliorer sensiblement leur compétitivité comme de développer leur effort de R&D au point que l'automobile est devenue l'un des principaux moteurs de l'innovation outre-Rhin.

Une nouvelle période de consolidation, mondiale, s'annonce donc, où un rôle particulier est dévolu à **Opel**. Ce constructeur, d'origine allemande, avait été cédé à General Motors au printemps 1929. Filiale à 100 % du groupe GM, l'Adam Opel AG n'en reste pas moins une SARL indépendante de droit allemand. Mais au fil du temps, les activités de la maison mère et de sa filiale se sont étroitement imbriquées, GM ayant même installé à Rüsselsheim, au siège d'Opel, le centre global de R&D du groupe. Or GM a une dette de plusieurs milliards \$ envers sa filiale (dépenses de R&D), autant de capitaux qui font défaut à Opel. Une garantie de l'Etat allemand pourrait ménager la transition – si GM n'était menacé d'insolvabilité. L'application du droit américain dans ce cas interdirait à Opel de percevoir les créances dues et signifierait pour le gouvernement allemand que, au lieu de soutenir l'investissement d'Opel, la garantie projetée irait abonder l'actif de GM. Un plan de sauvetage américain de l'automobile pourrait lever ce risque. Mais la problématique de l'articulation entre GM et Opel, révélée par la crise, demeure. Sortir Opel du périmètre de GM pourrait être une solution. Mais comment 'détricotier' notamment les activités de R&D du groupe ? Une société Opel indépendante ne serait pas viable du fait de sa trop petite taille et devrait se rapprocher d'un concurrent. Et alors, de qui ?

Il préfère une hausse des dépenses publiques d'investissement...

Si une politique de soutien aux secteurs industriels les plus touchés n'est pas permise, comment alors soutenir les forces de croissance en cette période de crise ? En donnant priorité à l'investissement public, explique le Conseil des Sages. Cela est d'autant plus urgent qu'il a longtemps été négligé. Depuis près de 40 ans, les dépenses publiques d'investissement ne cessent de baisser. De 1970 à 2002, le ratio dépenses/PIB était tombé de 7,1 % à 3,5 % (rapport 2002/03). Et depuis le lancement de la politique de consolidation budgétaire en 2003, le montant de ces dépenses est régulièrement inférieur à celui des amortissements, constate-t-il ; voilà ce qui inhibe structurellement le potentiel de croissance allemand. L'indispensable effort d'investissement peut légitimement être financé à crédit, la hausse du déficit public lié aux investissements n'étant pas limitée par la Constitution en cas de perturbation de l'équilibre économique ni sanctionnée par le Pacte de stabilité depuis que ses critères ont été assouplis sous l'action conjointe de G. Schröder et J. Chirac. Mais ces investissements doivent être stratégiques pour la compétitivité future, et donc concerner les infrastructures et la formation. Enfin, ajoute le Conseil, il s'agit de revoir en profondeur la loi de réforme de la fiscalité des entreprises, telle qu'elle vient d'être adoptée, afin d'inciter les entreprises elles aussi à investir plus. Le coût de ces mesures devrait se situer dans une fourchette de 0,5 % à 1 % du PIB.

... et la poursuite des réformes structurelles...

A ce premier train, plus 'conjoncturel', doit venir s'ajouter impérativement une politique visant à améliorer le cadre réservé aux activités, afin de parer au risque que « *la politique ne prenne ces efforts dus à la faiblesse conjoncturelle pour prétexte de poursuivre avec moins d'ardeur ceux qu'il avait commencé à déployer ces dernières an-*

nées dans l'objectif de développer le potentiel de croissance, à savoir les réformes structurelles dans le domaine budgétaire, celui de la régulation du travail et celui de la protection sociale ». C'est là un franc rappel à l'ordre et aux objectifs inscrits dans le Contrat de coalition (voir REA 74/05).

La réforme du fédéralisme financier, en cours depuis plus de deux ans, « peut être considérée comme un échec ». Aucun compromis ne se dessine en cette fin d'année, les négociations achoppant sur les modalités d'un pacte de stabilité interne à la RFA. La loi portant réforme de l'imposition des successions, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier, se borne en réalité à « servir des intérêts particuliers » ; il faut repenser l'articulation entre les différents types d'héritages et créer une cohérence avec l'impôt sur les revenus et sur les sociétés. En ce qui concerne l'emploi, il convient de poursuivre la politique engagée en 2002/04 pour réduire plus durablement encore le chômage structurel. Dans le domaine de l'emploi, un régime de subvention salariale doit être préféré à un SMIC légal (« contreproductif »), et il faut assouplir le régime de protection contre le licenciement. Les partenaires sociaux doivent continuer à prendre une part active à la politique de croissance en menant une « politique salariale favorable à l'emploi », notamment en assouplissant l'application des normes tarifaires au niveau de l'entreprise. En matière de protection sociale, il s'agit de revenir sur les « mesures mi-chèvre mi-choux » adoptées en 2008, et notamment de revoir de fond en comble la réforme de l'assurance maladie qui entrera en vigueur en 2009. Le 'programme de relance' que préconisent ces gardiens de l'orthodoxie ordo-libérale que sont les Sages est donc d'abord une relance de la politique des réformes.

... en matière de politique budgétaire, fiscale et sociale

La priorité des priorités doit rester la poursuite de la consolidation budgétaire. Car la crise actuelle révèle que « seul un budget dont la soutenabilité est assurée confère à l'Etat la marge de manœuvre lui permettant de prendre les mesures adaptées en période de décélération conjoncturelle et de préserver comme de développer les catégories de dépenses favorisant la croissance sur le long terme ». C'est parce que l'Allemagne a assaini ses finances publiques qu'elle peut se permettre actuellement de laisser jouer les stabilisateurs automatiques. Depuis 2003 en effet, le déficit comme la dette ont pu être rapprochés des principes de soutenabilité au cœur du Pacte de stabilité et de croissance. Alors qu'il y a 5 ans, le déficit était encore de 4 % du PIB, il a pu être ramené à l'équilibre en 2007 – pour la première fois en près de 20 ans, soulignent les Sages. Le ratio de la dette a été abaissé de 65,1 % à 63,4 %, mais reste supérieur aux 60 % du Pacte. Cet effort a toutefois été réalisé pour l'essentiel par une hausse des recettes (hausse des barèmes fiscaux, de la TVA, mais aussi encours fiscal supérieur du fait de la croissance et des effets de l'inflation sur le montant des revenus), et moins par une réduction des dépenses. C'est donc sur ce point aussi qu'il faudra concentrer les efforts. Voilà l'arrière-plan des réflexions qui animent la chancelière lorsqu'elle approuve l'idée d'un plan de relance européen tout en excluant catégoriquement qu'il se traduise par une hausse des dépenses pour les Etats membres au-delà de ce que prévoient les plans de relance nationaux.

Une priorité absolue : poursuivre la consolidation des finances publiques

Adoption d'un programme conjoncturel controversé

Le programme « pour garantir l'emploi en dynamisant la croissance » adopté le 5 décembre prévoit 15 types de mesures pour 2009/10 qui, en se joignant à divers allègements adoptés précédemment, coûteront au total 32 milliards €. Les Sages ne ménagent pas leur critique face à ce qu'ils considèrent comme « un méli-mélo de mesures isolées qui crée certes l'impression que [le politique] travaille, mais ne parviendra guère à accroître le potentiel de croissance tout en donnant un coup de pouce à la conjoncture ». Les milieux économiques ne sont guère plus tendres, ni les Länder qui se voient contraints de remettre en question leurs propres efforts de consolidation budgétaire (la Bavière a dû injecter 10 milliards € dans le sauvetage de la Bayern LB).

Conseil des Sages : « un méli-mélo »

Le plan adopté par Bund et Länder a écarté les mesures-gadgets qui circulent dans l'opinion (comme la création d'un « bon de consommation » de 500, voire 1 000 € qui serait distribué aux ménages) ou les mesures non moins séduisantes (baisse des prélèvements) prônées tantôt par le SPD, tantôt par le ministre fédéral de l'Economie, Michael Glos, ou le nouveau ministre-président de Bavière, Horst Seehofer (tous deux CSU). Il se limite au strict nécessaire en termes de compromis et reste fondé sur l'investissement. Mais le prix à payer est lourd : l'équilibre budgétaire global de la RFA, prévu à l'origine pour 2011, sera repoussé en conséquence à 2013. Dans le meilleur des cas, puisque les grands Länder : Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie ou Bade-Wurtemberg commencent à développer leurs propres programmes conjoncturels.

Objectif de l'équilibre budgétaire repoussé à 2013

Baisse des recettes et incertitudes sur les dépenses

La contrainte budgétaire est la principale raison pour laquelle la chancelière et son ministre des Finances se refusent (encore ?) à l'idée d'une baisse des impôts directs ou indirects. D'autant que, indépendamment du programme conjoncturel, le budget prévisionnel 2009 a dû être sérieusement revu : avec la contraction de l'activité, l'encours fiscal est moins élevé que prévu, et la crise financière a obligé le gouvernement à ajourner la privatisation de Deutsche Bahn. Enfin, le 9 décembre, le Tribunal constitutionnel fédéral a jeté l'incertitude sur les dépenses 2009 en annulant la suppression du forfait transport déductible des impôts (2007) ; les foyers fiscaux devront être remboursés.

Les trois finalités du programme conjoncturel allemand :

- **fluidifier le crédit aux entreprises** : la banque publique KfW, partenaire notamment des PME, se voit doter en 2009 d'un fonds complémentaire de 15 milliards € pour suppléer au crédit bancaire ;
- **inciter à l'investissement** : la dégressivité des amortissements, abrogée en 2007, sera réintroduite pour deux ans et doublée d'un régime spécifique pour les PME (coût : près de 13 milliards €). Le programme d'incitation fiscale à une rénovation 'verte' des immeubles est doté de 3 milliards € supplémentaires en 2009/10. Les communes se voient ménager des conditions de crédit avantageuses pour leurs investissements en infrastructures. Les projets prioritaires de modernisation des infrastructures de transport (Bund et Länder) et d'aménagement territorial seront réalisés par anticipation dès 2009 ;
- **donner un coup de pouce au pouvoir d'achat** : hausse de la ristourne fiscale pour les travaux d'aménagement confiés à l'artisanat ; suppression de la vignette pour les véhicules neufs jusqu'en 2010 ; prolongement de 6 mois de la durée des versements compensatoires aux salariés en chômage technique partiel (portée à 18 mois), création de 1 000 postes de conseillers dans les agences pour l'emploi, extension du dispositif de formation continue pour les seniors et les moins qualifiés...

Les Allemands veulent être rassurés sur leur épargne

Mais ce 'coup de pouce' indirect et imprévu au revenu disponible (le ministère fédéral des Finances l'estime à près de 3 milliards € sur le seul 1^{er} trimestre 2009) vient aussi à point nommé pour doper le moral des ménages... Car les Allemands, amplement informés de l'évolution de la crise, sont inquiets, comme le révèle le baromètre *Deutschlandtrend* du 5 décembre réalisé par Infratest dimap pour la première chaîne publique. Les trois quarts des sondés pensent que le pire est encore à venir ; et pourtant, la majorité des Allemands estime que la crise ne met pas en danger leur emploi. Ils n'ont qu'une angoisse (à 42 %) : perdre leur épargne – il est vrai que leur taux d'épargne atteignait 11,3 % au premier semestre 2008, soit le niveau le plus haut depuis 1994 (Destatis). Une courte majorité se dégage aussi pour préférer à des baisses d'impôts ponctuelles une réforme de fond du code fiscal quand le plus dur de la crise sera passé, considérant que la priorité est d'assainir les finances publiques.

Interrogés sur la gestion de crise du gouvernement fédéral, les Allemands sont encore 66 % à lui attester « une action rapide et déterminée », bien que ce taux soit légèrement en baisse. 55 % jugent que le gouvernement « fait du bon travail », et 78 % estiment que la chancelière défend avec succès les intérêts allemands dans les instances internationales.

LA CHANCELIERE MERKEL SAIT QUE « ses concitoyens répondent à d'autres stimuli que ceux qui sont monnaie courante à New York, Londres ou Paris », explique Jackson Janes, directeur exécutif de l'American Institute for Contemporary German Studies auprès de l'Université Johns Hopkins de Washington dans une analyse parue le 5 décembre (www.aicgs.org). Or ces stimuli se résument ainsi : « préserver la confiance dans un gouvernement qui maintient imperturbablement son cap vers l'équilibre budgétaire, peu importe le temps qu'il faudra. Donc pas de dramatisation, mais bien plutôt une rigoureuse discipline ».

L'Allemagne n'a pas l'habitude de multiplier les dispositifs adoptés dans l'urgence. Et elle rechigne à céder aux sirènes du court-termisme, même si la crise et la période pré-électorale sont propices aux entorses à l'orthodoxie. Car il importe avant tout de rétablir la confiance – mesure-mère d'une politique économique « orientée sur le long terme » et visant à « créer un environnement fiable et stable pour l'activité », selon la définition de la politique de l'offre que donne le Conseil des Sages (rapport 1997/98). A l'époque actuelle, où plus que jamais « les politiques économiques nationales voient leurs effets largement limités par le degré croissant d'interdépendance des relations économiques », une politique efficace de l'offre semble à l'Allemagne la seule réponse possible aux mutations qu'engendre la crise financière. Globalisation et européanisation font prendre conscience que ce constat des Sages : « la croissance n'est pas réalisée par l'Etat », formulé voici dix ans, n'a rien perdu de sa pertinence. Elle est au contraire le fruit de l'ensemble des efforts entrepris par les acteurs économiques. Voilà aussi pourquoi la chancelière préfère « garder ouvertes toutes les options » et consulter largement les représentants de la société civile.

Isabelle Bourgeois (15-12-2008)