L'Allemagne à la recherche d'une politique de sortie de crise

René Lasserre

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/3976>

DOI : 10.4000/rea.3976

ISBN : 978-2-8218-0884-3

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2009

Pagination : 5-10

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

René Lasserre, « L'Allemagne à la recherche d'une politique de sortie de crise », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 94 | décembre 2009, mis en ligne le 01 décembre 2011, consulté le 26 avril 2019.

URL : <http://journals.openedition.org/rea/3976> ; DOI : 10.4000/rea.3976

L'Allemagne à la recherche d'une politique de sortie de crise

René Lasserre

Alors que la Grande coalition, surmontant les divergences profondes des deux grands partis qui la composaient, a réussi à remettre l'économie allemande sur le chemin de la croissance puis à gérer le choc le plus sévère qu'ait connu l'Allemagne depuis la guerre, la nouvelle majorité conservatrice chrétienne-libérale, pourtant forte d'un consensus doctrinal retrouvé, peine visiblement à définir un cap de politique économique lisible pour la sortie de crise.

La volonté partagée de promouvoir une nouvelle donne pour l'économie de marché s'est vite fissurée sous l'effet des sensibilités partisans, notamment autour de la sacro-sainte question de la baisse des impôts. Depuis 9 ans qu'il était dans l'opposition, le parti libéral en avait fait son principal cheval de bataille. Présentée comme l'alpha et l'omega du retour à la croissance et à une économie de marché compétitive, la baisse des impôts a constitué l'enjeu essentiel de la négociation du contrat gouvernemental. L'objectif de la consolidation budgétaire et financière, absolument incontournable, a certes imposé un compromis fiscal initial plus réaliste, mais s'en est trouvé relégué au second plan, tandis que la question de la soutenabilité des régimes sociaux et celle de la modernisation de l'offre et des conditions de production sur le marché allemand relèvent d'objectifs à plus long terme aux contours inégalement définis.

L'incertitude financière

Priorité à la baisse des impôts !

La priorité donnée aux réductions d'impôts dans la négociation du contrat de coalition et leur volume envisagé, chiffré initialement à 35 milliards € par le parti libéral, ont suscité la critique frontale des analystes qui ont dénoncé leur irréalisme au regard de déséquilibres financiers sans précédent générés par la crise. Le compromis gouvernemental final prévoit certes des allègements fiscaux plus mesurés, limités dans un premier temps à des aménagements ponctuels, à hauteur de 14 milliards € dès le 1^{er} janvier 2010, dont une partie avait d'ailleurs été décidée par la coalition précédente. Ce n'est que dans un deuxième temps, à partir de 2011, que ces promesses d'allègements pourraient progressivement, en cours de législature et sous réserve qu'elles puissent être financées, atteindre les 24 milliards € annuels dans le cadre d'une réforme en profondeur de l'impôt sur le revenu.

Les réductions d'impôts restent donc l'élément central de la nouvelle politique gouvernementale et font à ce titre l'objet de sérieuses réserves. Dans son rapport annuel intitulé « *Ne pas mettre l'avenir en jeu* » remis début novembre, soit une semaine après la signature du contrat de coalition, le Conseil des Sages dénonce l'incongruité d'un tel choix au regard de l'impératif absolu de la consolidation des budgets publics et de la réduction de l'endettement. Alors que le déficit public risque d'atteindre les 6 % du PIB en 2010 et la dette publique 83 % du PIB en 2013, et que par ailleurs en 2016 entrera en vigueur l'obligation constitutionnelle

Carton jaune
du Conseil des Sages

Les réductions d'impôts
au service de la reprise immédiate

de limitation de l'endettement à 0,35 % du PIB (*Schuldenbremse*), le Conseil des Sages émet un verdict sans appel. Il met en doute le sérieux d'une politique financière qui fait l'impasse sur des mesures courageuses d'économie et stigmatise « le rêve à dormir debout » (« *Tagesträumerei* ») qui consiste à prétendre que l'on peut réduire les déficits publics par la réduction des rentrées fiscales.

Dans sa déclaration gouvernementale, la Chancelière n'en a pas moins justifié la politique d'allègements fiscaux de la coalition par la nécessité de relayer la reprise à peine amorcée par une série de mesures ponctuelles qui viendront stimuler la croissance. Elle souligne, non sans raison, que si le creux de la vague semble atteint, la crise n'a pas encore atteint son impact maximal et qu'elle laissera derrière elle « des problèmes difficiles qu'il faudra d'abord surmonter avant que la situation ne s'améliore ». Tandis qu'il convient de passer le cap et de maintenir la confiance par tous les moyens disponibles, Angela Merkel considère que le temps de la consolidation n'est pas encore venu. S'engager dans un plan d'économies drastiques pour tenter de réduire le déficit de 86 milliards € attendu en 2010 impliquerait un sacrifice d'une ampleur sans précédent qui ne ferait qu'aggraver la crise, alors qu'un retour par étapes à la norme des 3 % de PIB est envisageable en 2013 à la faveur d'une croissance retrouvée.

C'est dans cette logique que s'inscrit le paquet fiscal pour l'accélération de la croissance (*Wachstumsbeschleunigungsgesetz*) présenté récemment au Bundestag. Il inclut pour un montant de 8,5 milliards €, entièrement financés par l'emprunt, un ensemble de mesures en faveur des ménages et des entreprises, dont 4,6 milliards € en faveur des familles sous la forme d'une augmentation des allocations familiales et d'une revalorisation de 6 000 à 7 000 € de l'abattement fiscal par enfant, le reste se répartissant entre des allègements de taxation des intérêts d'emprunts en faveur des entreprises, des exonérations de droits sur les successions et une réduction du taux de TVA de 19 % à 7 % dans le secteur de l'hôtellerie. L'impact de ces mesures en termes de croissance et leur opportunité sont contestés, notamment pour la dernière. Quant à la répartition de la charge, elle fait l'objet d'une fronde de la part des Länder qui en supportent le quart et menacent de faire échouer ce plan de relance fiscal au Bundesrat, risquant ainsi d'empêcher son application au 1^{er} janvier.

La réforme fiscale
au service d'une
nouvelle dynamique de croissance,
mais à quel coût ?

Ce n'est cependant qu'à partir de 2011, après que la reprise se sera confirmée, que le programme gouvernemental prévoit de franchir la seconde étape de sa politique de réduction de la charge fiscale et de mettre celle-ci au service d'une nouvelle dynamique de croissance par le biais d'une réforme en profondeur de l'impôt sur le revenu. Celle-ci se donne pour objectif principal d'alléger la charge fiscale de l'ensemble des ménages, et plus particulièrement des revenus inférieurs et moyens, en instaurant un tarif en paliers (*Stufentarif*) qui pourrait par exemple, selon la proposition des libéraux, s'échelonner entre 10, 25 et 35%. De ce pouvoir d'achat rendu aux ménages et aux actifs les plus productifs, on escompte à la fois un surcroît de performance et de demande interne. Outre que l'impact économique d'une telle réforme est incertain, sa mise en œuvre apparaît d'ores et déjà improbable au regard des estimations sur son coût fiscal prohibitif, incompatible avec les contraintes financières héritées de la crise.

La consolidation financière essentiellement tributaire de la reprise ?

Face aux incertitudes de la politique de réduction des impôts, la politique financière préconisée par le nouveau gouvernement apparaît d'autant moins lisible que ses engagements de réduction des dépenses, à l'échéance 2011, se limitent à des principes d'ordre général et ne comportent, pour l'instant, aucune proposition concrète. Il est vrai que le calendrier politique ne s'y prête guère à six mois du test politique capital des élections régionales de Rhénanie du Nord-Westphalie.

Engagement constitutionnel
et européen

La seule contrainte financière effective, qui est loin de constituer un défi anodin et sur laquelle Wolfgang Schäuble, le nouveau ministre fédéral des Finances

semble déterminé à engager son autorité, n'est en fait que l'obligation constitutionnelle de parvenir à un plafonnement de l'endettement à 0,35 % du PIB en 2016. L'engagement ferme pris parallèlement par le ministre fédéral des Finances de respecter scrupuleusement les critères du Pacte de stabilité à l'échéance 2013 procède de la même démarche et n'en constitue qu'une étape. Pour l'instant, aucune indication n'est fournie sur les modalités par lesquelles ce double engagement national et européen sera tenu. La politique de consolidation repose tout au plus sur la conviction que l'économie allemande dispose d'atouts de compétitivité suffisants pour tirer pleinement parti, le moment venu, de la reprise attendue de la demande mondiale.

L'hypothèse sous-jacente d'un redressement autofinancé par la reprise manque cependant de réalisme. L'effort financier exigé par le « frein à l'endettement » à l'horizon 2016 est estimé à 37 milliards €, soit un peu plus de 6 milliards € par an à compter de 2011, dont le scénario très optimiste d'une croissance annuelle réelle de 2,5 % sur la période permettrait tout au plus de couvrir le tiers. Face à ces contraintes, une réduction programmée des dépenses publiques semble pour le moins incontournable, au point même qu'une hausse de la TVA ne peut être *a priori* exclue. Au chapitre des finances publiques, le contrat de coalition n'est tout au plus qu'une déclaration de politique générale, assortie d'un manifeste libéral de désarmement fiscal, elle ne constitue pas une base crédible pour une stratégie de sortie de crise. Le programme de consolidation financière de l'Allemagne reste à écrire. Cela se fera dans le cadre des négociations serrées sur le « *pacte de solidarité intérieure* » qui tout juste s'engagent entre Bund et Länder et dans lesquelles l'expérience d'homme d'Etat de Wolfgang Schäuble constituera un atout décisif.

Un défi au réalisme

Marché du travail, protection sociale et solidarité

Dialogue maintenu avec le monde du travail

Alors que sur le terrain fiscal, la Chancelière semble avoir laissé son partenaire libéral cultiver sa différence, sur le volet social de la politique gouvernementale, l'inspiration « social-centriste » de la CDU s'est plus nettement affirmée. En particulier à travers son souci de grand parti populaire de maintenir un dialogue constructif avec le monde du travail et le mouvement syndical. Le principe d'une régulation autonome des conditions d'emploi, de rémunération et de travail sous la responsabilité des partenaires sociaux est réaffirmé.

Le refus déclaré de l'instauration d'un salaire minimum légal généralisé ne constitue pas réellement une pomme de discorde, à la fois parce que les effets attendus d'une telle mesure sont controversés et que le mouvement syndical est divisé sur ce point. Mises à part quelques organisations des anciens services publics qui voient leur représentativité s'émietter dans le contexte de l'ouverture à la concurrence, la plupart des grands syndicats de l'industrie qui, de longue date, savent caler leur marge de négociation sur la productivité de leur branche, perçoivent clairement les risques que fait peser un tel dispositif : nivellement des salaires vers le bas, frein à l'embauche des jeunes peu qualifiés, perte d'autorité des organisations. Le fait que la pratique du salaire minimum de branche dans les secteurs où elle a été mise en place puisse être évaluée et soumise à des conditions plus restrictives ne ferme cependant pas la porte au dialogue.

Pas de salaire minimum légal généralisé

La fin de non recevoir mise par la CDU à une flexibilisation accrue du droit de licenciement que préconisait le FDP relève, quant à elle, d'un souci légitime de protection à l'égard des salariés les plus exposés en période de crise. Qu'en outre dans le même contexte, la nécessité de la concertation sociale dans l'entreprise et d'une pratique constructive de la cogestion soit réaffirmée, tandis que seront encouragées des règles de bonne conduite en matière de gouvernance et de rémunération des dirigeants, procède d'une volonté de cohésion clairement exprimée.

Pas de flexibilisation de la protection contre le licenciement

Protection sociale et solidarité

**Quelques aménagements
dans l'assurance maladie,
l'assurance dépendance...**

Après les ajustements importants apportés aux régimes sociaux pour assurer leur équilibre à long terme face au vieillissement démographique et à la fragilité de l'emploi, le nouveau gouvernement se situe dans la continuité des choix opérés par la Grande coalition. Que ce soit en matière de retraite, où le recul de l'âge de la retraite à 67 ans n'est pas remis en cause, ou en matière de santé où le fonds de péréquation (*Gesundheitsfonds*) est maintenu. On relève cependant quelques aménagements non négligeables qui visent une fois de plus à accroître la participation des assurés, ceci aux fins d'assurer l'équilibre financier de certains risques sans accroître le coût du travail et la contribution financière de l'Etat. Cela vaut en particulier pour l'assurance maladie où la cotisation patronale devrait être plafonnée, tandis que la part salariée évoluerait vers une cotisation citoyenne forfaitaire (*Bürgerpauschale*) susceptible de varier au gré de l'évolution globale des dépenses. De même, dans l'assurance dépendance, l'introduction d'un forfait individuel capitalisé viendrait compléter le financement par cotisations. On voit combien les équilibres obtenus par la Grande coalition sont fragiles et l'on comprend que la nouvelle majorité ne soit guère tentée de remettre l'ouvrage sur le métier.

**... l'aide sociale et
la politique familiale**

Dans le secteur de l'aide sociale, le nouveau gouvernement se propose de simplifier le dispositif des aides et de faire évoluer le système vers l'attribution d'une allocation individuelle compensatoire (*Bürgergeld*) dont le montant serait fonction des revenus et charges du bénéficiaire. Enfin le soutien apporté ces dernières années à la compensation des charges familiales, tant aux fins de promouvoir l'activité professionnelle des femmes que la natalité, sera renforcé par une revalorisation des aides fiscales, des allocations et des aides parentales, notamment par la création d'une allocation de frais de garde forfaitaire généralisée pour tout enfant jusqu'à 3 ans.

Quelle rénovation pour le modèle allemand ?

Au-delà du rétablissement des équilibres financiers et de la sauvegarde des mécanismes qui concourent au maintien de la cohésion sociale, la politique allemande de sortie de crise se trouve confrontée à un double impératif : ramener l'action de l'Etat dans un cadre d'action normalisé et redéfinir les orientations de l'action structurelle qu'il doit mener pour assurer durablement la compétitivité de l'économie dans un environnement transformé.

Retour attendu à l'orthodoxie de l'économie de marché

Puissance industrielle de premier plan et économie foncièrement ouverte, l'Allemagne a subi de plein fouet deux chocs successifs majeurs : celui de la crise financière et celui du recul de la demande mondiale. Ce qui a contraint l'Etat allemand à s'affranchir dans l'urgence des règles bien codifiées du libéralisme organisé, que ce soit pour sauver un système bancaire exposé au risque systémique ou aider des secteurs clés de l'économie à surmonter le décrochage brutal de leurs exportations. Plus que partout ailleurs, ces interventions « non conventionnelles » de la puissance publique dans le jeu économique ont été ressenties comme problématiques, voire intempestives, et ont fait l'objet de débats publics virulents dont l'affaire Opel a été un des exemples les plus éloquentes.

**Désengagement progressif
de l'Etat**

De sorte que le retour à l'orthodoxie de l'économie de marché et aux règles de base de la concurrence fait l'objet d'un large consensus et apparaît comme une urgente nécessité que le nouveau gouvernement entend pleinement reprendre à son compte, et ce à échéance prévisible. Cela vaut tant pour le recouvrement rapide des concours apportés aux banques que pour la régulation et la surveillance du système bancaire qu'il entend renforcer sous l'égide de la Deutsche Bundesbank et intégrer dans un dispositif européen. De même entend-il procéder, dès 2010, à un désengagement progressif de l'Etat du soutien

important (115 milliards €) apporté aux entreprises en difficulté dans le cadre du « Fonds allemand pour l'économie » mis en place en mars 2009 (voir REA 90/09).

Une politique structurelle fondée sur de nouvelles priorités

Alors qu'elle a été depuis le milieu des années 1990 axée principalement sur la préservation de la compétitivité de l'appareil industriel à partir de l'amélioration de l'environnement des entreprises, la politique structurelle esquissée par le nouveau gouvernement semble s'orienter davantage vers une modernisation qualitative portant à la fois sur le développement de nouvelles activités et sur le renforcement des facteurs clés de production et d'échange.

La nouvelle majorité se montre évidemment plus diserte sur le réchauffement de l'atmosphère que sur la réduction de la dette. Elle affirme avec force sa volonté d'inscrire pleinement sa politique de développement économique et industriel dans les contraintes du changement climatique. Elle entend en cela mettre pleinement à profit le savoir-faire que l'industrie allemande a acquis dans le développement durable, notamment dans les énergies renouvelables, les économies d'énergie et la réduction des émissions de CO₂, et promouvoir des activités nouvelles à partir de leurs multiples applications, en particulier dans le secteur de la construction et de la mobilité électrique. S'il n'est pas douteux que l'Allemagne dispose dans ce champ de réels atouts, on peut toutefois souligner que, dans son inventaire déclaratif, le contrat de coalition n'aborde qu'à mots couverts l'ambivalence économique et concurrentielle du subventionnement public dans ce secteur et, partant, la question de la compétitivité internationale de ce dernier face à l'émergence de nouveaux concurrents.

Au regard de la position centrale de l'Allemagne dans l'espace économique européen, de sa densité urbaine et industrielle, et de l'engorgement chronique de ses voies de communication, le nouveau gouvernement entend relancer une politique à grande échelle de modernisation des infrastructures de transport dans tous les secteurs, notamment dans le ferroviaire et l'aérien. Il s'agit à la fois de renforcer la mobilité des hommes et la communication et de faire de l'Allemagne un site logistique de tout premier plan en Europe pour assurer un haut niveau de fluidité dans les échanges de biens et de services. Cette politique entend mettre pleinement à profit la dérégulation des services d'intérêt général initiée à l'échelle européenne et dans laquelle l'Allemagne s'est résolument engagée depuis le milieu des années 1990 avec la privatisation des grands opérateurs publics et la libéralisation progressive des marchés. Il est désormais possible de promouvoir dans le vaste secteur des services d'intérêt économique général une offre de services concurrentielle entre opérateurs privés, tandis que l'Etat restera en charge de la gestion et du développement des infrastructures de réseau.

Cette stratégie présente le double avantage d'améliorer très sensiblement la compétitivité fonctionnelle des sites de production industrielle et d'activité tertiaire sur le territoire, en même temps qu'elle contribue à y développer, dans les secteurs de la logistique et des « *utilities* », de nouvelles activités de service à vocation européenne et internationale. La volonté de promouvoir les services, à côté d'une activité industrielle étroitement tributaire des fluctuations de la demande mondiale, se retrouve également dans la volonté de développer l'activité touristique et les services à la personne, notamment dans le secteur de la santé.

Dans ce domaine, considéré lui aussi comme prioritaire pour assurer la position concurrentielle d'une industrie spécialisée sur les biens à haute valeur ajoutée et en même temps pour la diversifier, la politique de la coalition maintient l'objectif global des 3 % de R&D et s'inscrit dans la continuité de la « *Stratégie High-tech* » menée depuis le début de la décennie. Celle-ci est marquée par la priorité donnée à la fois au développement de technologies transversales (technologies de la communication, microélectronique, nanotechnologies) et à celui de technologies de pointe dans différents secteurs jugés prioritaires (nouveaux matériaux, bio-

Promouvoir de nouvelles activités liées au développement durable

Modernisation des infrastructures de transport et de communication

Développement des services

Continuité de l'effort de recherche et d'innovation

technologies, sciences de la santé, recherche spatiale...) et dont la liste sera diversifiée. L'approche partenariale par réseaux de compétences au niveau régional et l'intégration systématique des PME continuent d'être privilégiées dans le processus d'innovation et de transfert de technologie, tandis que de nouvelles impulsions seront données à la création d'entreprises innovantes.

**La « République formatrice »
(Bildungsrepublik)**

L'offensive annoncée dans le contrat de coalition en faveur d'un renforcement qualitatif de la formation à tous les niveaux s'inscrit elle aussi dans la continuité de l'action du gouvernement précédent. Elle reprend les objectifs souscrits par ce dernier lors du « Sommet de Dresde de la formation » organisé en octobre 2008 avec la participation des ministres-présidents des Länder. Le gouvernement fédéral s'engage à accroître ses dépenses de formation de 12 milliards € jusqu'en 2013 afin que l'effort global de formation partagé avec les Länder, les communes et les entreprises atteigne les 10 % du PIB à l'horizon 2015. Cet effort exceptionnel doit contribuer à la fois à lutter contre l'exclusion et à réduire l'inégalité des chances par l'acquisition de la langue et des savoirs fondamentaux, garantissant ainsi l'accès à une formation professionnelle qualifiante ou à une formation générale, et enfin permettre à une part plus importante d'une classe d'âge d'accéder à un enseignement supérieur mis aux normes européennes. Considérée comme un investissement en capital humain et une mise en valeur d'un gisement inexploité de croissance, cette offensive générale en faveur de la qualification constitue, à n'en pas douter, une composante à part entière de la politique de sortie de crise.

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU NOUVEAU GOUVERNEMENT, en se focalisant symboliquement sur la réduction des impôts, comporte des incertitudes majeures sur le registre de la politique financière. En cela, elle hypothèque inutilement sa crédibilité, et ne donne pas le meilleur signal à ses partenaires européens. Sur les autres registres, elle se veut plutôt rassurante en s'inscrivant délibérément dans la continuité des règles du jeu économique et social allemand. Quant à ses orientations à moyen terme, elle cède sans grand discernement à l'euphorie technologique du changement climatique, esquissant toutefois de nouvelles orientations et quelques perspectives tangibles pour un modèle de développement plus auto-centré valorisant les potentiels de croissance interne à l'échelle du marché européen.

Indications bibliographiques

- **SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG**, *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen*, Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden, novembre 2009
- *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode, Berlin, 26 octobre 2009
- « Bundeskanzlerin Angela Merkel im Gespräch : Das Land muss die Dimension der Krise begreifen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14 novembre 2009
- « Wolfgang Schäuble : "Wir schaffen kein neues Steuersystem" », interview, *Handelsblatt*, 2 novembre 2009.