

DOC EN POCHE

PLACE AU DÉBAT

Faut-il suivre le modèle allemand ?

Christophe Blot
Odile Chagny
Sabine Le Bayon



La
documentation
Française

Faut-il suivre le modèle allemand ?

Christophe Blot

économiste à l'OFCE
(Observatoire français
des conjonctures économiques)

Odile Chagny

économiste à l'Ires
(Institut de recherches économiques et sociales),
expert au service des organisations syndicales

Sabine Le Bayon

économiste à l'OFCE
(Observatoire français
des conjonctures économiques)

La **documentation** Française

Sommaire

Préambule.....	5
Chapitre 1	
L'Allemagne fait-elle vraiment mieux que la France ?.....	13
Chapitre 2	
Le modèle social allemand à l'épreuve du temps.....	29
Chapitre 3	
Les espaces de solidarité : un équilibre perturbé.....	55
Chapitre 4	
L'Agenda 2010 : la rupture ?.....	79
Chapitre 5	
L'Allemagne super-puissance industrielle.....	101
Chapitre 6	
Les défis d'une Allemagne rentière.....	127
Chapitre 7	
En conclusion,	
les débats sur le renforcement de l'État social.....	149
Bibliographie.....	161

Préambule

En tant que première puissance économique européenne et premier partenaire commercial de la France, l'Allemagne a toujours tenu une place particulière dans le débat public. Celui-ci se nourrit souvent d'une vision tronquée ou partielle d'un soi-disant modèle allemand. Or, un modèle est la résultante de caractéristiques multidimensionnelles à la fois historiques, économiques, sociales mais également politiques. Aussi, la résilience de l'Allemagne pendant la crise de ces dernières années ne peut se réduire à l'effet de quelques réformes. Elle résulte d'un ensemble d'interactions complexes difficilement transposables à d'autres pays.

L'éternel débat sur le « modèle » allemand

L'Allemagne suscite bien souvent les passions dans le débat économique français. Les regards portés sur notre voisin oscillent entre une vision panégyrique et la critique d'un modèle supposé mercantiliste qui conduirait l'Europe à l'abîme. Les thuriféraires de l'Allemagne ont sans doute changé. Hier, ils vantaient les mérites du capitalisme rhénan qui s'appuie sur une industrie forte et un système social performant. Aujourd'hui, c'est l'idée d'un pays réformateur, qui aurait su se libérer des contraintes qui entravent le marché du travail pour faire face aux défis d'un monde moderne, et mondialisé, qui alimente le débat. Il faudrait alors

soit transposer ce modèle, paré de vertus réelles ou imaginaires, soit au contraire forcer l'Allemagne à y renoncer afin de construire une « Europe française » opposée à une « Europe germanique ».

Mais qu'est-ce qu'un modèle économique et social ? Peut-on l'appréhender facilement ? Pour comprendre la situation présente de l'Allemagne, il faut sortir d'une vision manichéenne et examiner l'histoire économique et sociale du pays, les contraintes auxquelles il fait face aujourd'hui et les défis qui émergent pour demain. Si le regard critique est toujours nécessaire, il doit s'appuyer sur une analyse approfondie qui permet de mettre en avant la complexité d'une société, ses forces, ses lignes de fracture et les débats qui s'y tiennent. L'Allemagne n'est pas un pays figé mais bien une société en mouvement perpétuel. La situation que nous observons actuellement est le fruit d'une histoire, d'institutions et de convictions qui se sont construites au cours du temps et qui évoluent en réaction aux mutations du monde environnant.

Aussi, l'ambition de cet ouvrage est de donner des clés de lecture pour comprendre comment et dans quelle mesure les différentes composantes de ce que l'on appelle communément le « modèle allemand », au sens des approches de type « variétés du capitalisme » (Peter Hall et David Soskice), ont été bouleversées ou confortées par les transformations qu'a connues l'Allemagne au cours des vingt-cinq dernières années.

L'angle proposé accorde une importance particulière aux interactions entre, d'un côté, les évolutions économiques – en particulier macro-économiques – et, de l'autre, la modification des équilibres entre acteurs au sein de l'économie sociale de marché. Si l'objectif de ce livre n'est pas de dresser un tableau comparatif, la compréhension du modèle allemand s'éclaire des similitudes et des différences qui existent entre la France et l'Allemagne. Et puisque notre voisin tient une place importante dans le débat public, il nous semble nécessaire non pas de réfléchir à la transposition de telle ou telle réforme, de reproduire telle ou telle caractéristique, mais d'explicitier l'inhérente complexité d'un pays. C'est la condition indispensable pour nourrir le débat politique, économique et social.

Un pays en mutation permanente

Si l'Allemagne joue aujourd'hui le rôle de locomotive européenne et de modèle pour la France, c'est sans doute parce que ses performances économiques ont été remarquables ces dernières années (chapitre 1), dans un contexte marqué par la plus grave récession qu'ont connue les pays avancés depuis la Grande Dépression de 1929. Pour autant, telle n'a pas toujours été la position de notre voisin. Dès les années 1980, mais de manière accentuée depuis la réunification du pays qui a suivi la chute du Mur de Berlin en 1989, le modèle économique et social

allemand a subi de profondes mutations (chapitre 2) qui ont de fait révélé la fragilité des espaces de solidarité (chapitre 3), au point qu'à la fin des années 1990, l'Allemagne endossait l'étiquette d'« homme malade de l'Europe », incapable de trouver la voie de la réforme et du redressement économique.

C'est dans ce contexte très particulier que fut adopté l'Agenda 2010 (chapitre 4). Mais si la vague de réformes qui l'ont accompagné témoigne bien d'une rupture, celle-ci est probablement plus politique qu'économique. Les ressorts de l'industrie et de la compétitivité de l'Allemagne ne sauraient être réduits aux effets d'une réforme, aussi importante soit-elle. Une telle analyse reviendrait à nier la dimension micro-économique de la compétitivité qui joue pourtant un rôle fondamental en Allemagne (chapitre 5) et qui lui donne aujourd'hui indéniablement un avantage durable sur les autres pays européens. À plus long terme, se pose néanmoins la question du vieillissement démographique qui aura, bien plus qu'en France, un effet sur les finances publiques, l'équilibre extérieur et la croissance, et qui déjà place l'Allemagne dans une position de rentière, dépendante de la bonne gestion de ses avoirs extérieurs (chapitre 6). En outre, l'hyperpuissance économique s'est aussi accompagnée, voire a également bénéficié, d'une montée des inégalités sans précédent dans le pays. Dix ans après les réformes Hartz sur le marché du travail, le

débat porte sur la nécessité de renforcer l'État social, comme l'illustre l'adoption, en juillet 2014, de la loi sur le salaire minimum (chapitre 7) qui constitue une autre forme de rupture dans un pays profondément attaché à l'autonomie des partenaires sociaux en matière de détermination des conditions de travail.

Mais au-delà du salaire minimum, des défis majeurs restent à relever, que ce soit pour endiguer la montée de la pauvreté chez les chômeurs ou bientôt les retraités, mais aussi tout simplement pour créer ou recréer des espaces de solidarité entre les gagnants et les perdants de l'hyperpuissance héritée des transformations des deux dernières décennies.

Chapitre 1

L'Allemagne fait-elle vraiment mieux que la France ?

Aujourd'hui, l'Allemagne est incontestablement devenue l'économie la plus puissante de la zone euro. Elle est sortie renforcée de la période de turbulences qui a secoué l'Union monétaire. Mais ce dynamisme, manifeste sur le plan international, a comme contrepartie une accentuation sensible des inégalités et des dualités à l'intérieur même du pays. L'un des enjeux majeurs à venir sera ainsi de parvenir à concilier vieillissement démographique, consolidation de la puissance économique et renforcement de la cohésion sociale interne.

Ces dernières années, en Europe et plus particulièrement en France, l'Allemagne a indéniablement fait figure de modèle. La comparaison entre l'Allemagne et la France est récurrente, et tourne souvent à l'avantage de la première. L'évaluation des performances économiques de notre voisin d'outre-Rhin ne peut se faire qu'au regard de celle de ses partenaires européens et du contexte macroéconomique. Or, depuis 2008, la zone euro est engluée dans la crise. Celle des *subprimes* d'abord, qui a provoqué la Grande Récession de 2008-2009 au cours de laquelle le produit intérieur brut (PIB) de la zone euro a chuté de 4,4 %. Puis, la crise des dettes souveraines a éclaté en 2010 et s'est amplifiée en 2011 et 2012, interrompant la reprise amorcée à la fin de l'année 2009. La hausse des primes de risque sur les taux souverains des pays dits périphériques (principalement Grèce, Irlande,

Portugal, Espagne et Italie) et la mise en œuvre de politiques d'austérité budgétaire ont de nouveau plongé la zone euro dans la récession au début de l'année 2011. Enfin, le nouveau cadre de gouvernance européenne visant à élargir la surveillance macro-économique, introduit à partir de 2010, contraint certains pays à recourir à des dévaluations internes. Les salaires deviennent ainsi la variable d'ajustement privilégiée des déséquilibres au sein de la zone euro, condamnant certains États à une modération salariale « perpétuelle ». L'obsession du désendettement public par le recours à l'austérité budgétaire, l'incapacité de faire baisser les taux d'intérêt à un niveau compatible avec une croissance de plein emploi et les risques de maintien d'une inflation trop faible peuvent conduire à étouffer durablement la croissance dans la zone euro, compliquant d'autant la correction des déséquilibres hérités de la crise financière. Ainsi, malgré le (fragile) retour de la croissance entamé durant l'année 2013, la zone euro était encore, en 2014, en situation de sous-activité avec un PIB inférieur de près de 2 % à son niveau de début 2008 et un taux de chômage historiquement élevé, à 11,5 % de la population active en fin d'année 2014. En outre, malgré les efforts de consolidation budgétaire, la dette publique a continué d'augmenter pour atteindre 91,9 % du PIB en 2014, soit 25 points de plus que son niveau de 2007.

Quelques définitions

Prime de risque : écart de taux d'intérêt entre un actif risqué et un actif de référence parmi la même classe d'actifs.

Taux d'emploi : rapport entre le nombre d'individus ayant un emploi et la population en âge de travailler.

Taux de marge : rapport entre l'excédent brut d'exploitation et la valeur ajoutée. C'est un indicateur du taux de profit des entreprises.

Taux de risque de pauvreté : proportion d'individus dont le revenu disponible (après transferts, impôts et prestations sociales) est inférieur à 60 % de la médiane du revenu disponible de l'ensemble de la population.

Taux souverain : taux d'intérêt sur les obligations émises par un gouvernement.

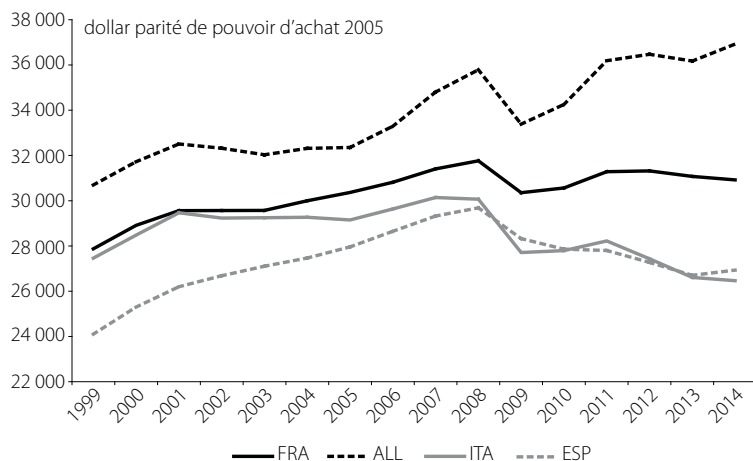
La résilience de l'économie allemande au cours de la crise

Ce constat global sur la zone euro permet de souligner la singularité allemande. En effet, quelles que soient ses perspectives de croissance à moyen terme, l'Allemagne fut l'un des premiers pays à avoir retrouvé en 2014 un PIB par tête supérieur à son niveau d'avant-crise. Si le recul du PIB fut plus fort en Allemagne qu'en France en 2009, la reprise y a été ensuite bien plus dynamique (voir encadré p. 20). De fait, un écart significatif s'est creusé entre l'Allemagne et la France et plus encore avec l'Italie et l'Espagne (voir graphique),

dont le niveau de vie fin 2014 restait largement inférieur à celui d'avant-crise.

Ensuite, l'Allemagne se distingue particulièrement par ses performances sur le marché du travail. Le taux de chômage s'établissait à 6,3 % de la population active au quatrième trimestre 2014, niveau qui n'avait pas été observé depuis le début des années 1990 et le boom économique ayant suivi la réunification allemande. Certaines régions (Bavière et Bade-Wurtemberg) affichaient même des taux de chômage inférieurs à 4 %. En comparaison, le taux de chômage français de 10 % fin 2014 s'approchait des pics historiques de 1994 et de 1997. Alors qu'à la fin de l'année 2013, la France accusait toujours un déficit de 220 000 emplois par rapport au début de l'année 2008, l'Allemagne en avait gagné 1,6 million sur la même période (+ 4 %).

PIB par tête des principaux pays de la zone euro



Source : Données comptabilités nationales, calculs OFCE.

De fait, en moyenne, en 2009, ce pays n'a pas connu de destructions d'emplois malgré la baisse d'activité. Les entreprises ont recouru de manière intensive à toute la panoplie d'outils à leur disposition pour réduire le temps de travail tout en maintenant les salariés en emploi (comptes épargne-temps, moindre recours aux heures supplémentaires, chômage partiel, qui a concerné plus de 1,4 million de personnes en avril et mai 2009). Si on a pu craindre que la mise en chômage partiel ne soit qu'une transition temporaire avant une sortie du marché du travail, la forte reprise de l'activité observée dès 2010 a levé ces inquiétudes. Le chômage partiel a été progressivement résorbé et l'emploi est reparti à la hausse si bien que, fin 2014, le taux d'emploi de l'Allemagne était supérieur de 10 points à celui de la France (74,2 % au troisième trimestre 2014, contre 64,5 %).

Les forces de l'économie allemande

L'Allemagne connaît une situation proche du plein emploi sans que des signes de surchauffe ne soient apparus. L'inflation y est certes plus élevée que dans la zone euro (0,8 % en moyenne en 2014, contre 0,4 % dans la zone euro et 0,6 % en France), mais cette différence traduit surtout l'entrée en déflation de certains pays (Espagne ou Grèce).

////////////////////////////////////

Les performances économiques allemandes entre 2008 et 2014

La récession de 2009 a été très sévère en Allemagne, le recul du PIB en volume dépassant 5,5 % contre une baisse « d'à peine » 3 % en France. Cette forte contraction de l'activité s'explique par la plus grande exposition de son économie au commerce mondial, les exportations représentant 50 % du PIB contre 27 % pour la France. Cette même ouverture a aussi contribué au rebond de l'activité outre-Rhin dès 2010 qui a été bien plus fort que dans le reste de la zone euro. Ensuite, si la croissance allemande a fortement ralenti en 2012 et 2013, le pays a échappé à la récession. La crise des dettes souveraines s'est traduite par des mouvements de capitaux délaissant les marchés obligataires de l'Espagne, de l'Italie ou de la Grèce au profit des obligations allemandes considérées comme une valeur refuge au sein de la zone euro. Les taux d'intérêt sur la dette publique ont atteint des niveaux historiquement faibles. En outre, avec un solde public (écart entre les recettes et les dépenses publiques) légèrement excédentaire avant la crise (0,3 % du PIB en 2007 en Allemagne, contre -2,5 % en France), la situation allemande au plus fort de la tourmente n'a pas été aussi dégradée qu'en France : le pic de déficit atteint en 2009 dans notre pays s'éleva à 7,2 % contre un pic de 4,1 % en 2010 chez notre voisin. Le gouvernement allemand n'a donc pas eu à s'engager sur une trajectoire de consolidation des finances publiques aussi drastique que celle du gouvernement français et peut

se targuer de connaître dans ce domaine une situation bien plus saine que celle des autres pays membres de la zone euro. La dette publique allemande est certes plus élevée en 2014 qu'en 2007 (74,7 % du PIB contre 63,5 %), mais sa réduction s'est amorcée en 2013, ce qui renforce la crédibilité du gouvernement allemand dans sa gestion de la crise de la zone euro.

////////////////////////////////////

La faiblesse du chômage redonne des marges de manœuvre aux travailleurs pour obtenir des augmentations de salaires – autour de 3 % pour ceux négociés au deuxième trimestre 2014, de 2 % pour les salaires horaires effectifs – mais elle n'enclenche pas de boucle prix-salaire qui contribuerait à accélérer l'inflation et à dégrader la compétitivité.

L'Allemagne continue à afficher des excédents commerciaux record (217 milliards d'euros en 2014), alors qu'en France, le déficit commercial dépassait encore 50 milliards d'euros cette même année. La différence est éloquent sachant que les deux pays partagent la même monnaie et qu'ils se trouvent dans une situation de dépendance énergétique assez similaire. Les entreprises allemandes, et en particulier celles du secteur manufacturier, seraient en position dominante sur leurs marchés, par opposition aux entreprises françaises qui souffriraient d'un manque criant de compétitivité. Il s'agit là d'un thème récurrent dans le débat public français.

L'écart de taux de marge des entreprises non financières reflète bien cette situation. Il dépassait 40 % en Allemagne fin 2014 contre moins de 30 % en France. Surtout, jusqu'en 2008, les marges des entreprises allemandes ont considérablement augmenté, ce qui a très certainement contribué à la résilience de ces sociétés pendant la Grande Récession.

Les entreprises allemandes seraient également plus innovantes que leurs homologues françaises, grâce à un nombre de dépôts de brevets et à un niveau de dépenses en recherche et développement plus élevé. Elles tireraient aussi bénéfice de leur culture d'exportation, ainsi que d'une meilleure prise en compte des facteurs sociaux et humains. Par ailleurs, l'Allemagne aurait échappé au déclin industriel souvent annoncé en France, puisque la part de l'industrie dans la valeur ajoutée y était encore de 25,9 % en 2014 contre moins de 14 % en France. Au-delà de cette dimension macroéconomique, l'organisation du tissu productif fait aussi la force de l'économie allemande. Les succès macroéconomiques récents s'appuieraient sur de nombreux facteurs structurels sources de compétitivité.

Les zones d'ombre de l'économie allemande

À de nombreux égards, l'Allemagne sort, sans aucun doute, largement renforcée de la crise au sein de la zone euro. Pourtant, cette situation ne doit pas

conduire à ignorer la part d'ombre que peut connaître son économie.

Ainsi, la faiblesse du taux de chômage s'accompagne également d'une forte hausse de la proportion des emplois à bas salaires depuis le milieu des années 1990. Ce constat, dressé avant la crise, témoigne des profondes transformations subies par le marché du travail allemand. En l'absence de salaire minimum interprofessionnel légal jusqu'en 2015, l'érosion du système de négociations collectives a révélé l'hyper-flexibilité sous-jacente du système de relations professionnelles. Une part croissante d'entreprises n'était plus couverte par des accords permettant de fixer des salaires minimum conventionnels, si bien qu'en 2012, 1,7 million de salariés allemands percevaient un salaire horaire brut inférieur à 5 euros. La reconnaissance de l'impuissance du système de négociation collective à garantir désormais à lui seul des conditions de travail décentes pour de nombreux salariés, et l'intensification du débat sur la nécessité de refonder l'État social ont sans aucun doute contribué à modifier la perception de la classe politique et des syndicats au sujet de l'introduction d'un salaire minimum généralisé. Ce salaire, de 8,5 euros bruts de l'heure, entrera progressivement en vigueur entre début 2015 et 2017. La précarisation d'une partie du salariat a favorisé l'émergence d'une catégorie de travailleurs pauvres en Allemagne.

Les fortes inégalités femmes-hommes sur le marché du travail constituent un autre facteur de dualité de l'économie. Les femmes sont les premières concernées par les différentes formes d'emplois atypiques et faiblement rémunérés. Ainsi, selon Eurostat, 46 % des Allemandes occupaient un emploi à temps partiel en 2013 contre 30 % des Françaises. La faiblesse des infrastructures d'accueil dans le secteur de la petite enfance contraint bien souvent les femmes soit à renoncer à avoir des enfants, soit à réduire leur temps de travail. Le taux de fécondité est l'un des plus faibles d'Europe, puisqu'il s'élève à 1,4 enfant par femme contre 2 pour les Françaises. La population allemande a ainsi commencé à baisser au début des années 2000. La tendance s'est toutefois interrompue récemment sous l'effet d'une immigration plus importante dans le contexte de la crise.

Il n'en demeure pas moins que cette démographie déclinante est une source d'inquiétude à plus long terme. D'une part, elle pourrait être à l'origine d'un ralentissement de la croissance potentielle, c'est-à-dire de la croissance réalisable à moyen-long terme. D'autre part, le vieillissement de la population pose davantage qu'en France la question du financement des dépenses sociales et, en particulier, celui des retraites et de la dépendance. Ces besoins de financement, inévitablement plus élevés, alimentent les craintes

allemandes en matière de soutenabilité sur le long terme des finances publiques. Le sous-investissement chronique de l'État (2,2 % du PIB en 2013, contre 4 % en France), notamment en matière d'infrastructures (routes, ponts, rails), pourrait aussi peser sur la croissance à moyen terme s'il se prolongeait.

Considérée comme l'« homme malade » de l'Europe du milieu des années 1990 au début des années 2000, l'Allemagne est aujourd'hui le pays ayant le mieux résisté aux fortes turbulences qui ont secoué l'économie mondiale et la zone euro en particulier. Sur de nombreux aspects, elle paraît occuper en 2015 une position d'hyper-puissance économique et industrielle au sein de cette zone. Notre thèse est que ce résultat n'a été possible qu'au prix d'une accentuation des dualités intrinsèques à l'économie sociale de marché (entre secteurs, entre catégories de salariés, etc.), et que la contrepartie de la puissance des entreprises sur leurs marchés extérieurs a été une forte augmentation des inégalités internes. La période à venir est porteuse de nombreux défis pour l'Allemagne. Elle doit non seulement trouver les moyens de maintenir sa puissance économique, dans un contexte de vieillissement démographique, mais aussi renforcer la cohésion sociale qui s'est délitée au cours des vingt-cinq dernières années.

Situation macroéconomique comparée de l'Allemagne, de la France et de la zone euro

	Unité	Allema- gne	France	Zone euro
Taux de chômage (2014)	En % de la population active	6,7	9,8	11,6
Inflation (2014)	En %	0,8	0,6	0,4
Solde courant (2014)	En % du PIB	7,6	-1,0	2,3
Solde public (2014)	En % du PIB	0,7	-4,0	-2,4
Dette publique (2014)	En % du PIB	74,7	95	91,9
Taux d'emploi (3 ^e trim. 2014)	En % de la population en âge de travailler	74,2	64,5	64,2
Démographie (2008-2013)	Taux de croissance annuel	0	0,5	0,6
Taux de marge des entreprises non financières (3 ^e trim. 2014)	En % de la VA	41,5	29,5	38,9
Part de l'industrie dans la VA (2013)	En %	25,9	13,8	19,4
Taux de risque de pauvreté (2012)	En %	16,1	14,1	17
Dépenses intérieures de recherche et développement (2012)	En % du PIB	2,98	2,29	2,17

PIB : produit intérieur brut

VA : valeur ajoutée

Sources : Destatis, Insee, Eurostat, Commission européenne.

La performance d'un pays à un instant donné résulte ainsi de la superposition de plusieurs dimensions tenant à la fois des caractéristiques structurelles du système économique et social et des mutations de ce système opérées par les acteurs publics et privés dans un environnement macroéconomique donné. L'objectif des chapitres qui suivent est précisément de revenir sur les évolutions structurelles ayant eu lieu en Allemagne durant les dernières décennies et sur les caractéristiques actuelles du « modèle » allemand.

Chapitre 2

Le modèle social allemand à l'épreuve du temps

Le « modèle social allemand » a été mis sous tension à partir des années 1980, au moment où les pays européens se sont lancés dans des politiques visant à améliorer leur compétitivité. Il s'agissait alors pour les acteurs économiques et sociaux de gérer la contrainte imposée par une monnaie forte. Les tensions se sont toutefois accentuées avec la réunification et les effets de la mondialisation. On a alors assisté depuis le milieu des années 1990 à la fragilisation de l'acteur syndical.

Il est assez usuel de mettre en avant les complémentarités institutionnelles du capitalisme qui s'est mis en place en République fédérale d'Allemagne après la Seconde Guerre mondiale en parlant de « modèle social allemand », ou encore de « capitalisme rhénan » (pour reprendre le terme de Michel Albert dans son ouvrage *Capitalisme contre capitalisme* paru en 1991), en regard des autres « modèles » sociaux ou « variétés » de capitalisme. Cette clé de lecture, forcément simplificatrice, permet de bien comprendre les rôles dévolus aux différents acteurs au sein de « l'économie sociale de marché » (rôle de l'État limité et centré sur la régulation de la concurrence, importance de la stabilité monétaire, autonomie des partenaires sociaux), ainsi que les fondements de l'organisation des systèmes de protection sociale, éducatif et financier.

Ces caractéristiques institutionnelles ont aussi constitué le socle qui a permis à l'Allemagne de s'imposer

comme puissance industrielle et commerciale, tout en combinant compétitivité et cohésion sociale.

Les composantes du modèle social allemand

Pour appréhender la particularité du « modèle social » allemand, celui-ci peut être décrit comme le fruit de la synthèse entre la théorie ordo-libérale développée dans les années 1930 – favorable à une justice sociale, à une concurrence régulée, à la stabilité monétaire, et méfiante à l’égard des monopoles et des politiques de régulation conjoncturelle –, l’héritage bismarckien – caractérisé par la responsabilité des acteurs socio-économiques, l’organisation de la protection sociale sur une base professionnelle –, et enfin le mercantilisme très présent dans la pensée économique allemande depuis le XVIII^e siècle (voir encadré).

De la théorie ordo-libérale à l’économie sociale de marché

L’ordo-libéralisme a été développé après la crise de 1929 par l’école de Fribourg, notamment avec les économistes Walter Eucken, Wilhelm Röpke, Alfred Müller-Armack. Il s’est fixé comme objectif d’instaurer un système économique alternatif à l’interventionnisme keynésien, adopté alors dans de nombreux pays pour combattre la dépression des années 1930. Le terme d’ordolibéralisme vient de la revue *Ordo*, dans laquelle ces chercheurs publiaient leurs articles.

Cette théorie vise une liberté économique qui laisse le marché jouer son rôle, tout en favorisant le développement d’une société socialement équitable. En raison de l’hyperinflation qu’avait connue l’Allemagne après la Première Guerre mondiale, les ordo-libéraux se sont attachés à défendre les vertus de la stabilisation monétaire, ainsi que la nécessité de disposer d’une banque centrale indépendante du pouvoir politique et des pressions électorales. Pour eux, l’économie de marché est naturellement sociale. La stabilité monétaire est censée protéger les catégories les moins riches. La théorie ordo-libérale a largement influencé la conduite de la politique économique dans les années 1950 et 1960, sous l’impulsion de Ludwig Erhard (CDU), qui a été successivement directeur de l’administration économique de la zone d’occupation anglo-américaine, puis de la « trizone » occidentale (de 1947 à 1949), ministre de l’Économie (de 1949 à 1963) et enfin chancelier de la RFA (de 1963 à 1966). C’est à Alfred Müller-Armack, économiste ordo-libéral proche de Ludwig Erhard, qu’est attribué le terme « d’économie sociale de marché ».

De façon plus précise, le modèle social allemand peut être défini par la complémentarité institutionnelle entre six éléments caractéristiques.

Il s’agit tout d’abord d’un libéralisme régulé. L’État se porte garant du cadre dans lequel les acteurs privés évoluent en toute autonomie. Il doit assurer le fonctionnement efficient des marchés et empêcher la

constitution de monopoles dommageables à la concurrence. C'est ainsi qu'a été créé en 1957 l'Office des cartels. L'État est également garant de la promotion de l'éducation, de l'innovation et des infrastructures. En revanche, son intervention est plus limitée en matière de régulation conjoncturelle et de protection sociale, ce dernier champ d'action étant partagé avec les partenaires sociaux. Elle est cependant importante dans le domaine de la redistribution, *via* la fiscalité et le fédéralisme.

Le deuxième élément caractéristique est la présence d'acteurs économiques forts, autonomes et responsables. Leur liberté a pour contrepartie la nécessaire responsabilité de chacun d'entre eux dans la poursuite du meilleur intérêt collectif possible (Isabelle Bourgeois, « Un modèle de société responsable que nous gagnions à mieux connaître », *Cahiers français*, n° 377, 2013). La Loi fondamentale de 1949 garantit ainsi aux partenaires sociaux une autonomie en matière de détermination des conditions de travail et de rémunération, dans le cadre des conventions collectives. Mais l'implication forte des partenaires sociaux dans des objectifs de long terme porte autant sur les négociations collectives que sur la gouvernance d'entreprise ou le financement de la protection sociale. Sur le plan de la gouvernance d'entreprise, le système de cogestion (aussi appelé de codétermination) (voir encadré), unique en Europe, constitue une forme avancée

de démocratie sociale et de concertation sociale, au niveau de l'établissement (avec le conseil d'établissement, *Betriebsrat*), et de l'entreprise (représentation salariale au conseil de surveillance, *Aufsichtsrat*). Le lien fort entre les banques et l'industrie, ainsi que l'investissement dans le capital humain (apprentissage notamment), concourent également à l'élaboration de stratégies de long terme (voir chapitre 5).



La codétermination, un système unique en Europe

La codétermination s'est développée après la Seconde Guerre mondiale. Elle s'inscrit dans la tradition du capitalisme familial du XIX^e siècle et des lois de 1920 et 1922, en vigueur jusqu'en 1934. Celles-ci instituèrent un conseil d'entreprise, composé de représentants des salariés, et prévoyait que deux de ses membres siègent au conseil de surveillance de l'entreprise. Ce conseil d'établissement appliquait et contrôlait les décisions prises par la direction à l'échelon supérieur (Udo Rehfeldt, « Démocratie économique et cogestion », *Revue de l'Ires* n° 3, 1990).

La représentation des salariés au sein des conseils de surveillance n'assure pas véritablement un équilibre des forces entre travail et capital, la part des travailleurs variant selon le type d'entreprise (de un tiers à la moitié des sièges, mais avec voix prépondérante des actionnaires dans le second cas). Elle permet néanmoins aux salariés de bénéficier d'une information détaillée sur la situation de l'entreprise ainsi que sur les décisions stratégiques.



Le système dual de cogestion et d'autonomie tarifaire (conseil d'établissement dans l'entreprise et convention collective dans la branche) a longtemps été considéré comme la clé d'un bon équilibre en matière de relations sociales, limitant les conflits, favorisant l'égalité entre les salariés et l'investissement en capital humain : la convention collective garantit des normes de grilles de salaires et de conditions de travail, d'augmentations salariales..., les syndicats disposent d'un droit de grève dans ce cadre. Le conseil d'établissement, qui est indépendant des syndicats et peut être mis en place à partir de cinq salariés, ne dispose pas du droit de grève mais a des pouvoirs de contrôle dans le domaine des embauches et des licenciements, et son accord est nécessaire concernant les conditions de travail (voir encadré p. 38).

Le troisième élément caractéristique du modèle social allemand est la priorité donnée à la stabilité des prix. Celle-ci est garantie par la Banque centrale indépendante, créée en 1948 en même temps que le deutschemark, qui devient la Bundesbank en 1957. Cette stabilité des prix doit assurer « un bon fonctionnement des marchés des biens, du travail et des capitaux » (Hans Tietmeyer, *Économie sociale de marché et stabilité monétaire*, 1999). Elle est perçue comme une condition nécessaire à la croissance et au plein emploi.

Le quatrième élément est le principe de subsidiarité. C'est à l'échelon le plus décentralisé (individu, commune, *Land*) que la responsabilité doit s'exercer, l'échelon supérieur (l'État notamment) n'apportant son soutien qu'en cas de nécessité. L'État doit donc faire en sorte que le maximum de fonctions soient détenues par des autorités indépendantes ou des échelons de compétence décentralisés, tout en veillant, comme le stipule la Loi fondamentale (article 106), à l'homogénéité des conditions de vie dans toute l'Allemagne.

Le modèle social allemand est ensuite caractérisé par une organisation de la protection sociale fondée sur les principes « bismarckiens ». L'acquisition des droits sociaux est ainsi liée à l'exercice d'une activité salariée, les prestations sociales sont contributives (conditionnées au versement de cotisations sociales) et proportionnelles au salaire plutôt que financées par l'impôt et forfaitaires (Arnaud Lechevalier, « Les réformes des systèmes de protection sociale : d'un modèle à l'autre », *Revue française d'économie*, 12/1997). En marge de cette approche statutaire de l'assuré – à savoir est assuré celui qui exerce un emploi assujéti aux cotisations sociales –, le système admet que certaines formes d'emploi ne donnent pas lieu à l'acquisition de droits sociaux ou seulement partiellement (typiquement, les « petits boulots »). Ainsi, si le système offre une forte protection (assurance)

du revenu salarial, il laisse jouer d'autres formes de solidarité (souvent intrafamiliales, mais aussi *via* les droits sociaux dérivés, comme par exemple pour la retraite ou la maladie) aux individus qui n'entrent pas dans ce statut de salarié.

Le sixième et dernier élément caractéristique de ce modèle est la présence d'une logique mercantiliste, avec la volonté assumée de demeurer une puissance commerciale et industrielle forte.

Il est important de souligner que les différentes composantes de l'économie sociale de marché inscrivent le modèle allemand dans une logique de compétitivité hors-coût. Ainsi, la stabilité monétaire favorise l'émergence d'une monnaie forte qui impose en retour aux entreprises une recherche de compétitivité orientée sur la qualité. Celle-ci est mise en œuvre grâce à la concertation sociale qui garantit une forte protection des salariés, en particulier dans l'industrie, par un libéralisme régulé.

Repères sur les relations professionnelles

Le modèle allemand des relations professionnelles, qualifié de « système dual », repose sur la complémentarité entre deux espaces d'autonomie normative : le premier, au niveau de la branche d'activités pour la négociation des conventions collectives, avec une autonomie des partenaires sociaux (*Tarifautonomie*), et le second, au niveau de l'établissement et de l'entreprise

pour la codétermination (*Mitbestimmung*), qui acte le droit des représentants du facteur travail (les salariés) à co-déterminer les décisions des entreprises avec les représentants du facteur capital (les actionnaires). Dans le premier cas, les partenaires sociaux définissent les conditions générales de travail de la branche d'activité concernée, les grilles et les augmentations salariales. Ils peuvent aussi négocier des « clauses d'ouverture » fixant les conditions dans lesquelles les acteurs au niveau de l'entreprise peuvent déroger aux accords de branches. Contrairement à ce qui se passe en France et dans la plupart des pays reposant sur un tel système de négociation, les conventions collectives sont très rarement étendues à l'ensemble des entreprises de la branche concernée. Il en résulte qu'un salarié ou une entreprise non couverts par un accord collectif se trouvent dans un cadre normatif *a minima*, car dans ce cas seule la loi s'applique. Or, souvent en matière de conditions de travail, celle-ci se contente de transposer les directives européennes. Le second cas concerne, quant à lui, deux échelons différents : celui de l'établissement (*Betrieb*) pour les décisions sociales (conditions de travail...) avec le conseil d'établissement (*Betriebsrat*) qui est l'organe de cogestion ; celui de l'entreprise (*Unternehmen*) de plus de 500 salariés pour les décisions stratégiques avec le conseil de surveillance (*Aufsichtsrat*).

L'économie sociale de marché comme socle de la compétitivité allemande

L'économie sociale de marché est décrite comme « une conception de l'ordre économique [...], dont l'objectif est de combiner, dans une économie ouverte à la concurrence, la libre initiative et le progrès social, garanti précisément par les performances de l'économie de marché. [...] L'augmentation de la productivité, garantie et imposée constamment par le système concurrentiel, agit [...] comme une source de progrès social » (cité in Hans Tietmeyer, *op. cit.*).

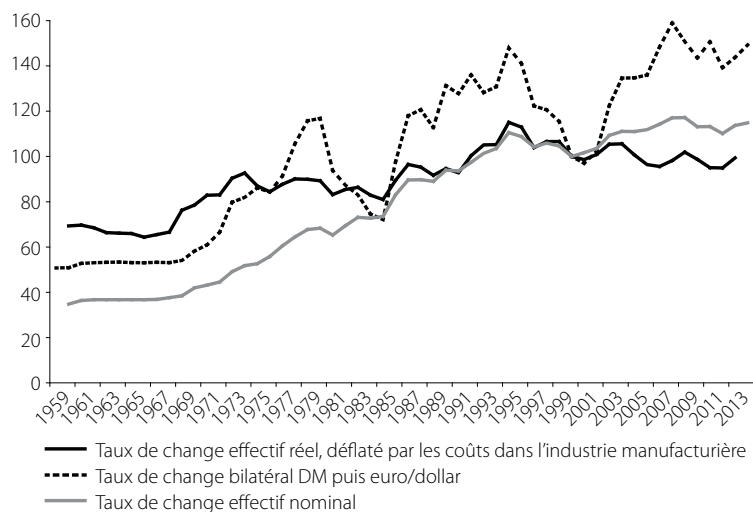
En Allemagne, la période de l'immédiat après-guerre a vu la mise en place des éléments constitutifs de ce modèle (Banque centrale indépendante, office des cartels, ouverture de l'économie vers l'extérieur). Mais l'essor du commerce extérieur a reposé dans un premier temps essentiellement sur la sous-évaluation du deutschemark (DM), l'amélioration de la compétitivité-prix permettant, dans la phase de reconstruction soutenue par le plan Marshall, de développer un important potentiel industriel et d'accumuler des excédents commerciaux. La stratégie de sous-évaluation a prévalu jusqu'au début des années 1960, période à partir de laquelle la Banque centrale a réévalué à plusieurs reprises le DM afin de lutter contre les tensions inflationnistes issues de l'afflux de capitaux. À partir du début des années 1970, avec la fin du système de changes fixes de Bretton Woods, l'Allemagne

est entrée dans une phase d'appréciation quasi continue de son taux de change effectif nominal (voir graphique 1). Abstraction faite de la période ayant suivi la récession de 1967, marquée par une nette accélération de la croissance des salaires, c'est le « cercle vertueux » de l'appréciation nominale du DM qui s'est mis en place : faible inflation intérieure, désinflation importée (baisse des prix des produits importés en raison d'une hausse du taux de change), amélioration du solde commercial en valeur. Pour préserver leurs parts de marché, les entreprises sont incitées à améliorer leur productivité et à se spécialiser dans des productions peu sensibles au prix. L'Allemagne cumule alors excédents commerciaux et faible inflation, ce qui permet le maintien de taux d'intérêt bas et une relative stabilité du taux de change effectif réel (voir graphique 1). Avant le premier choc pétrolier de 1973, l'excédent commercial de l'Allemagne dépassait déjà les cinq points de PIB (voir graphique 2).

Lorsque les pays industriels se sont mis d'accord pour soutenir la croissance lors du sommet du G7 de Bonn de 1978, l'Allemagne devait, avec le Japon, jouer le rôle de « locomotive » en relançant la première, du fait de ses excédents courants (solde positif entre les entrées de devises au titre des ventes de biens et services et les sorties liées à des achats) qui lui octroyaient de plus importantes marges de manœuvre. Elle regretta ensuite rapidement cette décision qui ne

se traduit pas par les résultats attendus en raison de sa concomitance avec le second choc pétrolier en 1979. La très forte réticence de l'Allemagne à mener par la suite ce type de politique de relance « keynésienne » concertée, sur la base de l'accumulation d'excédents commerciaux, peut être datée de cette époque dont on trouve encore les traces à l'heure actuelle.

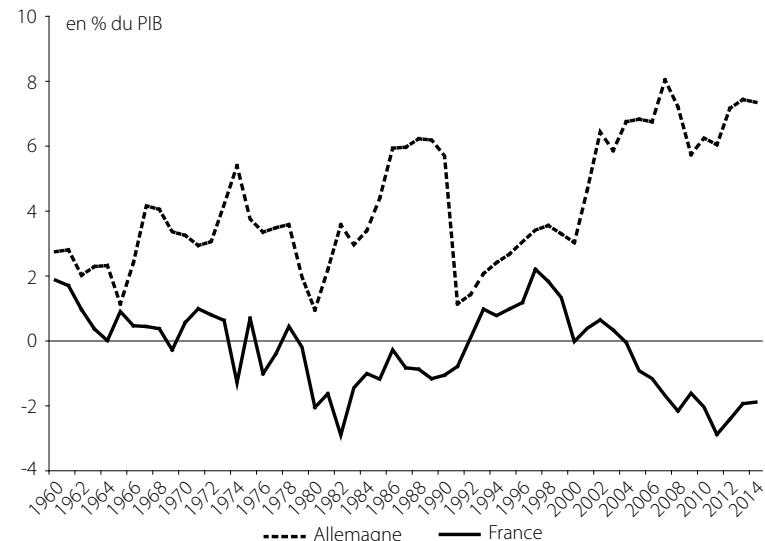
Graphique 1. Une relative stabilité du taux de change effectif réel (année 2000 = 100)



Sources : OCDE, Commission européenne, Destatis, AMECO (Annual Macro-Economic Database), calculs des auteurs.

Note : Le taux de change effectif nominal est calculé en fonction du taux de change bilatéral du DM avec les monnaies des pays partenaires, pondéré par la part du commerce vers chacun de ces pays. Le calcul du taux de change effectif réel prend également en compte l'évolution des coûts (ou des prix) respectifs de l'ensemble des partenaires commerciaux.

Graphique 2. Un excédent commercial important



Source : AMECO.

Un modèle sous tension à partir des années 1980

La capacité de l'économie sociale de marché à gérer « par la qualité », et de manière équilibrée, la contrainte imposée aux entreprises par une monnaie forte a été mise à mal par trois changements majeurs : la généralisation de la désinflation compétitive en Europe – politiques de réduction de l'inflation permettant une amélioration de la compétitivité des entreprises – dans les années 1980 ; le choc de la réunification dans les années 1990 ; les effets de la mondialisation à partir du milieu des années 1990.

Jusqu'au début des années 1980, l'appréciation nominale du DM ne semblait en effet pas poser de problème majeur aux entreprises allemandes. Elle correspondait à un ajustement *ex-post* du taux de change compensant l'augmentation moins rapide de leurs coûts et de leurs prix que celle de leurs concurrentes. Le ralentissement de la progression des coûts salariaux et des prix dans la plupart des pays européens, à la suite de la généralisation des stratégies de désinflation compétitive, ainsi que la forte dépréciation du dollar consécutive aux accords du Plaza de 1985, ont conduit à une importante dégradation de la compétitivité des entreprises allemandes qui ont réagi en contractant leurs marges sur les marchés à l'exportation (Odile Chagny, « Allemagne : en quête de nouvelles modalités de partage de la valeur ajoutée », *Revue de l'OFCE*, n° 61, avril 1997).

Le choc de la réunification (9 novembre 1989 pour la chute du Mur, 1^{er} juillet 1990 pour la réunification économique et monétaire) a été majeur et de nature double. En effet, il y a eu à la fois un choc positif de demande (hausse des salaires, de la croissance, des importations et de l'inflation) et un choc négatif de compétitivité (réajustements au sein du système monétaire européen – SME, hausse des cotisations sociales et des salaires). L'unification monétaire et les négociations salariales entrainèrent de fortes augmentations de salaires dans les nouveaux *Länder* : le rattrapage du niveau des rémunérations était un moyen de limiter le

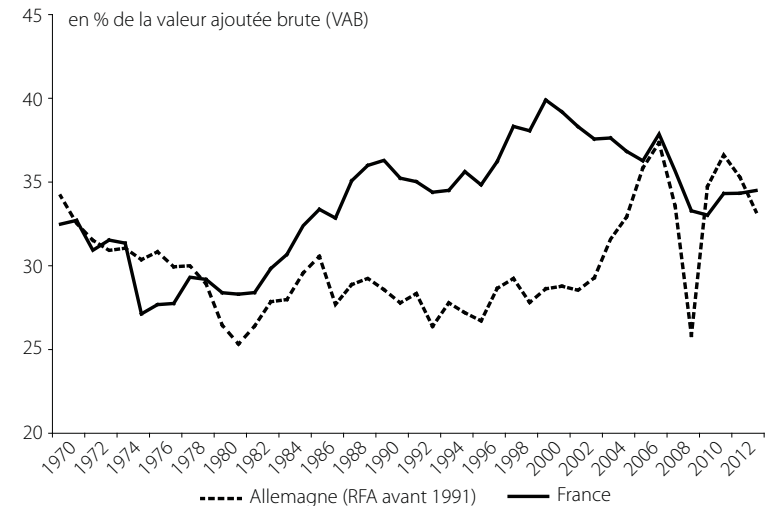
départ des travailleurs de l'est vers l'ouest, d'éviter le *dumping social* dans les *Länder* de l'Est et de tenter d'unifier le pays le plus rapidement possible. Cette hausse des salaires s'est certes accompagnée d'un fort rattrapage de la productivité (estimée en 1991 à environ 35 % de celle de l'Ouest), notamment dans l'industrie, au prix de réductions d'emplois massives et donc d'une augmentation du taux de chômage. Mais le rattrapage de productivité a été beaucoup plus lent que celui des salaires (l'écart de productivité avec les *Länder* de l'Ouest était estimé à 50 % en 1991), de sorte que les entreprises de l'ancienne RDA ont subi un choc majeur de compétitivité.

Les difficultés d'intégration de l'Allemagne de l'Est se sont révélées bien plus fortes que prévu et les transferts financiers vers les nouveaux *Länder* de ce fait très élevés. Après une montée en charge jusqu'en 1995, les transferts nets représentaient encore environ 4 % du PIB ouest-allemand en 1997. Environ les deux tiers relevaient des prestations sociales (notamment chômage) et un quart allait au soutien à l'investissement. La forte demande issue de la réunification a entraîné un choc inflationniste, amplifié par la hausse du taux de cotisations sociales de six points entre 1990 et 1997. Le financement de la réunification s'est traduit par une dégradation du solde public, la hausse des prélèvements ne suffisant pas à couvrir le supplément de dépenses liées aux transferts vers les nouveaux *Länder*. À partir du milieu des années

1990, l'effort de redressement des soldes publics a essentiellement porté sur les dépenses de personnel et d'investissement. La détérioration de la compétitivité et le dynamisme de la demande interne se sont par ailleurs traduits par l'apparition d'un déficit commercial et ont contraint les entreprises, en particulier dans le secteur manufacturier exposé à la concurrence internationale, à poursuivre l'ajustement de leurs marges (voir graphique 3). De plus, l'augmentation des taux d'intérêt destinée à juguler l'inflation a provoqué des ajustements de taux de change au sein du SME, avec une réévaluation du DM par rapport aux autres monnaies, de sorte que l'Allemagne est finalement entrée dans la zone euro en 1999 à un niveau de change surévalué, handicapant sa compétitivité.

La mondialisation et l'ouverture des pays d'Europe de l'Est ont offert l'occasion aux entreprises allemandes de réorganiser leur chaîne de production. Elles ont pu externaliser une partie de leur production à l'étranger en faisant appel à une main-d'œuvre qualifiée et moins chère. Par ailleurs, elles ont aussi davantage eu recours à l'externalisation dans le secteur des services en Allemagne pour le travail non qualifié (entretien des locaux par exemple). Au cours des années 1990 et 2000, certaines d'entre elles se sont restructurées et ont sous-traité une part croissante de leur activité à de petites entreprises, dont les salariés sont moins protégés et moins bien rémunérés.

Graphique 3. La divergence des taux de marge dans l'industrie au cours des années 1990 et 2000



Sources : Destatis, Insee, calculs propres.

Note : Le taux de marge représente le ratio des profits sur la valeur ajoutée des entreprises.

En parallèle de ces évolutions, qui ont contribué à affaiblir le pouvoir syndical, des changements majeurs se sont également produits en matière de gouvernance des entreprises, en particulier avec l'abandon par les grandes institutions financières de leur rôle traditionnel de *Hausbank* (lien étroit unissant sur le long terme une entreprise avec sa banque pour l'essentiel de ses transactions financières) (voir chapitre 5).

L'affaiblissement de l'acteur syndical

Les chocs auxquels l'économie sociale de marché a dû faire face ont eu pour conséquence collatérale de

fragiliser la cohérence interne du système de négociations collectives.

D'une part, dans les bastions industriels, le traditionnel pouvoir d'influence des syndicats a été érodé par la stratégie de redressement des marges menée par les entreprises, ainsi que par l'intensification de la concurrence induite par la mondialisation et les transformations des chaînes de production qui l'accompagnent. Les syndicats – et les conseils d'établissement – ont été contraints d'accepter de plus en plus de sacrifices en termes d'organisation du travail et de salaires dans le cadre d'accords dérogatoires, au nom de la préservation de l'emploi sur le « site Allemagne ». L'accord de Pforzheim, conclu dans le secteur de la métallurgie en 2004, entérine même la possibilité, pour les entreprises qui ne sont pas en crise et pour une durée déterminée, d'accords dérogatoires afin d'améliorer la compétitivité et stimuler l'investissement. Les syndicats sont globalement contraints d'adopter une position défensive pour limiter les conséquences sociales des nombreuses restructurations.

D'autre part, de plus en plus de salariés ne sont plus couverts par des conventions collectives, notamment dans les nouveaux *Länder*, le secteur des services, les entreprises de moins de 50 salariés ou ceux qui ont un statut précaire. Dans les nouveaux *Länder*, nombre d'entreprises ne se sont pas affiliées au système de

convention collective après la réunification, ce qui explique un taux de couverture qui a toujours été plus faible qu'à l'Ouest. Mais la baisse du nombre de salariés couverts tient également beaucoup aux transferts d'emplois de l'industrie vers les services et du secteur public vers le secteur privé (les privatisations et la rationalisation des services publics ont engendré une baisse de 33 % du nombre d'emplois publics à partir du milieu des années 1990, soit 2,1 millions), c'est-à-dire de secteurs généralement couverts par une convention collective vers d'autres qui le sont moins. Ainsi, on assiste à une baisse de la couverture des salariés par des conventions collectives que ce soit à l'Ouest ou à l'Est (respectivement de 76 % en 1998 à 60 % en 2012 et de 63 à 49 %).

Ces évolutions ont induit une ample modération salariale du milieu des années 1990 jusqu'en 2008. Celle-ci a d'abord été concentrée sur le secteur exposé à la concurrence internationale (industrie essentiellement) pour corriger la forte dégradation de la compétitivité subie après la réunification, dans la foulée de celle de la seconde moitié des années 1980. Elle s'est ensuite étendue au secteur préservé de cette concurrence (principalement les services) et a touché également les salariés couverts par des conventions collectives qui n'étaient plus à même de les protéger efficacement. On a assisté aussi à un développement des bas salaires et des inégalités

sans précédent (voir chapitre 3). Ce n'est qu'en 2003 que le taux de marge dans l'industrie a retrouvé son niveau d'avant la réunification (voir graphique 3). Par la suite, dans le contexte de reprise de la croissance de la seconde moitié des années 2000 qui a précédé la crise, de l'affaiblissement du pouvoir syndical et de la stratégie d'optimisation de la chaîne de valeur, les profits des entreprises ont fortement augmenté. Cela a facilité le financement de la rétention de main-d'œuvre pendant la crise (via le chômage partiel ou les comptes épargne-temps). Mais cela témoigne aussi de l'impuissance grandissante de l'économie sociale de marché à assurer une répartition équilibrée des fruits de la croissance, entre salaires et profits, ainsi qu'entre salariés.

L'exemple des accords collectifs signés chez Volkswagen dans les années 1990 et 2000

Les accords négociés dans l'entreprise Volkswagen reflètent la perte de pouvoir des syndicats dans un contexte de concurrence exacerbée et les sacrifices importants consentis par les salariés en échange du maintien de leur emploi. Alors que le site historique de Volkswagen bénéficiait d'un accord collectif d'entreprise, négocié avec le syndicat IG Metall régional, plus favorable que la convention collective de la métallurgie de la région Basse-Saxe, on a assisté dans les années 2000 à une segmentation accrue des conditions de

travail et des niveaux de salaires entre les différents membres du personnel : anciens salariés et nouveaux embauchés, salariés des *Länder* de l'Est et ceux de l'Ouest, salariés du site historique de Wolfsburg et ceux de la nouvelle entité Auto 500 GmbH (Adelheid Hege et Christian Dufour, « Restructurations chez Volkswagen : Wolfsburg d'abord ! », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 104, janvier 2007). Le différentiel de salaire s'est fortement réduit avec la convention IG Metall de branche.

Les accords ont d'abord concerné la flexibilisation du temps de travail, puis la mise en place de nouveaux statuts moins onéreux (jusqu'en 2009) et ont donné lieu à des concessions salariales importantes, avec comme objectif de préserver les sites de production et l'emploi en Allemagne. Les accords de 1993, 1995 et 1997 prévoyaient un engagement de l'entreprise à ne pas licencier pendant deux ans en échange de concessions concernant le temps de travail, qui a conduit à une réduction du coût du travail par salarié : passage à la semaine de quatre jours en 1993 (baisse de 35 à 28,8 heures de travail hebdomadaire avec une diminution de 12 % du salaire annuel), flexibilisation accrue du temps de travail en 1995 (avec une augmentation du nombre d'heures travaillées par semaine non majorées et une réduction du temps de pause) et accord sur les retraites à temps partiel en 1997.

En 2001, une nouvelle entité est même créée (Auto 5000 GmbH), employant des salariés couverts non par la convention collective d'entreprise mais par celle de branche. De ce fait, les salaires y sont inférieurs de 20 % à ceux des employés de Volkswagen et le temps de travail sans majoration peut atteindre 48 heures hebdomadaires en fonction de la production. En 2004 et 2006, IG Metall et le conseil d'établissement doivent accepter des concessions assez lourdes : gel des rémunérations jusqu'en 2007, baisse du salaire des nouveaux embauchés au niveau de celui de la branche et nouvelle flexibilisation annuelle des horaires, fin de la semaine de quatre jours avec 33 heures de travail hebdomadaire dans la production (contre 28,8 auparavant) sans compensation salariale mais avec un abondement patronal au système de retraite d'entreprise. En contrepartie, l'entreprise s'engage à garantir la production et l'emploi, y compris l'apprentissage, jusqu'à fin 2011, tout en incitant à des départs volontaires. L'accord de 2006 est qualifié de « douloureux mais acceptable » par IG Metall. Face aux inégalités de traitement entre salariés (Auto 5000 GmbH, intérimaires de Autovision et WOB AG), IG Metall obtient fin 2008 la fermeture de l'entité Auto 5000 GmbH et la réintégration progressive des salariés dans la convention collective classique de Volkswagen sur la période 2009-2010.

Depuis lors, la bonne situation financière de l'entreprise a permis des augmentations de salaires confortables ainsi que le versement de primes, y compris aux intérimaires, inversant la tendance de la décennie précédente.

Vers un renouveau du modèle ?

À la fin des années 2000, l'Allemagne est redevenue une super puissance exportatrice et a digéré le choc de la réunification. Le modèle social allemand semble même retrouver de la vigueur. Ainsi, on assiste à la fin de plus d'une décennie de modération salariale, signe d'un regain de pouvoir des syndicats pour défendre les salariés au cœur du système de négociations collectives (en contrats permanents, à temps plein et dans le secteur manufacturier). L'Allemagne a aussi démontré sa capacité à préserver l'emploi pendant la crise, grâce notamment au rôle déterminant de la cogestion dans un pays où le capitalisme industriel demeure encore relativement important. Par ailleurs, le rôle des réseaux productifs locaux, de la structure du capital, des banques (privées, de développement, etc.), des structures de prise de décision, des relations sociales reste fondamental pour comprendre et expliquer la force actuelle du tissu productif en Allemagne (voir chapitre 5).

Pour autant, l'équilibre entre acteurs, en particulier ceux qui représentent le travail et ceux qui

représentent le capital, a été profondément affecté depuis une vingtaine d'années. Les conséquences en ont été plus amples en Allemagne que dans les autres pays industriels en raison de la forte autonomie conférée à ces acteurs. Elles ont provoqué d'intenses débats sur la réforme de l'État social (voir chapitre 4) et révélé les carences du « modèle allemand » face à la montée des inégalités (voir chapitre 3), avant de légitimer récemment, avec l'introduction d'un salaire minimum légal (voir chapitre 7), une intervention de l'État contraire au principe de subsidiarité.

Chapitre 3

Les espaces de solidarité : un équilibre perturbé

Les trois espaces distincts que sont le système de relations professionnelles, l'espace redistributif public et le couple ont délimité des modalités de solidarité complémentaires bien spécifiques à l'État social allemand. La faible solidarité garantie par le système de négociation collective entre les salariés du secteur exportateur et ceux des services était historiquement compensée par la redistribution au sein des ménages, ainsi que par celle opérée par la fiscalité et les transferts sociaux. Mais ces mécanismes se sont grippés depuis le milieu des années 1990.

Les disparités de salaires sectorielles se sont creusées

L'érosion du système de relations professionnelles a été un élément déterminant du creusement des inégalités salariales. Il faut cependant souligner que des différences de salaires élevées entre le secteur industriel manufacturier « masculin » exposé à la concurrence internationale et les secteurs de services « féminins » à faible valeur ajoutée, entre services publics et services privés sont tolérées depuis longtemps au sein de l'économie sociale de marché. En 1985, par exemple, l'écart de salaire horaire entre les services marchands et l'industrie manufacturière était déjà de 13 % selon les données de la comptabilité nationale. Et il est resté relativement stable jusque

dans le milieu des années 1990 (15 % en 1995), avant de se creuser au début de la décennie 2000. En 2006, il était passé à 20 %, alors qu'il était de 5 % en France la même année !

Si ces écarts conséquents sont longtemps restés stables, c'est parce qu'il existait des modalités plus « générales » de redistribution entre les différents secteurs de l'économie, qui permettaient aux salariés des services de bénéficier des gains de productivité de l'industrie. En effet, les négociations salariales dans l'industrie tenaient compte de la croissance de la productivité moyenne de l'économie, et non de la seule productivité, plus dynamique, de l'industrie.

À partir du milieu des années 1990, cette mécanique de redistribution s'est arrêtée. Les trajectoires des salaires de l'industrie et des services ont commencé à diverger, contrairement à ce que l'on observe en France et dans de nombreux pays européens. En France, malgré une productivité plus dynamique dans l'industrie que dans les services, les salaires réels ont augmenté de façon relativement homogène, évoluant en fonction de la productivité moyenne de l'économie plutôt qu'en fonction de celle propre à chaque secteur. Ce n'est pas du tout le cas en Allemagne où les salaires réels dans l'industrie ont continué à progresser, alors qu'ils ont stagné, voire reculé à certaines périodes, dans les services.

En outre, de plus en plus de personnes se sont retrouvées hors du champ de la négociation collective classique, ce qui a favorisé une forte progression de la part des bas salaires, c'est-à-dire de la part des salariés percevant un salaire inférieur aux deux tiers du salaire brut médian. Les bas salaires concernaient 24 % des salariés allemands en 2010 (contre 6 % en France), soit une augmentation de 5 points depuis 1995. Sur ces 8,1 millions de salariés percevant un bas salaire, près de la moitié travaille à temps complet, un quart à temps partiel et 30 % ont un *mini job*. En l'absence de salaire minimum interprofessionnel (jusqu'en 2015), les salaires horaires pouvaient atteindre de très faibles niveaux : 1,7 million de personnes percevait moins de 5 euros de l'heure.

L'État social a accepté de longue date que la valeur du travail diffère selon le statut de celui (ou celle) qui l'exerce. Cela renvoie également à la complémentarité des espaces de solidarité. Un *mini job* (voir encadré p. 61), avec un salaire horaire faible, est admis pour une femme au foyer (35 % des effectifs exerçant uniquement un tel emploi), un retraité (22 %), un étudiant (20 %) ou un chômeur (11 %), dans la mesure où d'autres formes de redistribution, reposant notamment sur la famille, existent. Ces emplois, apportant uniquement un revenu d'appoint sans réelle protection sociale, restent néanmoins attractifs puisqu'ils ne sont pas imposables et que la plupart des *mini jobbers*

bénéficient (au moins en partie) d'une couverture sociale à des titres divers (Brigitte Lestrade, « *Mini jobs* en Allemagne : une forme d'emploi très répandue mais contestée », *Revue française des affaires sociales*, 2013/4). Concernant l'assurance maladie, la couverture est généralement indirecte mais totale : les personnes en couple sont assurées par le biais de leur conjoint, les chômeurs du fait de leur statut et les étudiants *via* leur famille ou la caisse étudiante. Quant aux retraités, ils sont couverts grâce à leurs cotisations passées. Le principal problème tient à la faiblesse des droits acquis pour la retraite qui rend les personnes exerçant durablement ce type d'emploi dépendantes de l'allocation vieillesse ou de la retraite de leur partenaire. Les avantages fiscaux du *mini job* pour le second pourvoyeur de revenu au sein du couple favorisent ainsi la dépendance des femmes à l'égard de leur conjoint, notamment à l'âge de la retraite, et limitent leur rôle à l'apport d'un salaire d'appoint.

Fin 2014, 7,5 millions de personnes étaient concernées par les *mini jobs*, chiffre que l'on peut comparer aux 30,5 millions d'emplois soumis à cotisations sociales. La part des *mini jobs* exercés à titre d'activité principale dans l'emploi salarié est restée relativement stable depuis le début de la décennie 2000, signe de leur attractivité pour une certaine catégorie de population, indépendamment de la conjoncture. En revanche, les salariés exerçant un *mini job* en plus de leur activité

principale ont fortement augmenté depuis la réforme de 2003 qui les a rendus plus intéressants fiscalement. Avec un effectif de 2,5 millions, ils représentent un tiers des salariés en *mini job*. La progression du nombre de personnes cumulant deux emplois révèle aussi les failles d'un système qui ne parvient plus à garantir des conditions de vie satisfaisantes, alors qu'une part de plus en plus importante des salariés se trouve dans une situation de marginalisation ou de moindre protection. Un accroissement des inégalités en a résulté, qui a conduit récemment à l'instauration d'un salaire minimum (voir chapitre 7).

Éclairages sur la réglementation et les caractéristiques des *mini jobs*

Les *mini jobs*, encore appelés emplois « marginaux » ou « de faible importance » (*geringfügige Beschäftigung*), sont caractérisés par un temps de travail réduit, une rémunération mensuelle plafonnée (450 euros) et surtout, pour le salarié, une exonération d'impôts et de cotisations sociales. En contrepartie, la couverture sociale individuelle est quasi inexistante. Quant à l'employeur, il verse certes 31 % du salaire au titre de l'impôt et des cotisations, pourcentage supérieur aux 20 % de cotisations versés pour un emploi « classique », mais ceci est largement compensé par les bas salaires pratiqués et la flexibilité offerte par ce type d'emploi. Les conditions de travail sont précaires (il n'y a, par exemple, pas d'obligation de fixer une durée du travail)

et le salaire horaire faible (moins de 5 euros en 2009 pour un quart de ces emplois). La couverture sociale est limitée puisque les *mini jobs* ne donnent aucun droit individuel à l'assurance chômage ou maladie et des droits réduits à l'assurance invalidité/vieillesse. Depuis 2013, l'affiliation à l'assurance retraite à la charge du salarié est toutefois automatique, même s'il est possible d'y renoncer. Cette cotisation s'élève à 3,9 % du salaire (complétant les 15 % de l'employeur dont le salarié bénéficie dorénavant). Le salaire perçu demeurant très bas, les droits à la retraite sont faibles.

Si ces emplois existent depuis la fin du XIX^e siècle, leur appellation de *mini job* date de 2003, d'où l'erreur fréquente consistant à croire qu'ils ont été créés par les réformes Hartz. Ils ont été réformés à deux reprises par le gouvernement Schröder avec des objectifs opposés : en 1999, pour mieux les encadrer face aux risques d'abus ; en 2003, pour favoriser leur essor dans un contexte de chômage élevé et limiter le travail non déclaré. Outre la suppression du plafond d'heures travaillées, la réforme de 2003 a permis le cumul emploi classique et *mini job*, sans versement de cotisations sociales ou d'impôts sur ce second revenu.



Des inégalités de revenus croissantes

L'évolution des inégalités est également le reflet de l'amoindrissement de la redistribution (fiscalité et transferts). Car si les comparaisons internationales menées notamment par l'OCDE (Andreas Kappeler et

Andrés Fuentes Hutfilter, "Making Economic Growth more Socially Inclusive in Germany", *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1175, 2014) indiquent que les inégalités de revenus du travail (salaires mais aussi tout particulièrement revenus du travail indépendant) sont plus élevées en Allemagne que dans la plupart des pays de l'OCDE, elles soulignent aussi que le système de redistribution permet de contenir fortement ces inégalités (de 30% par exemple pour la fiscalité selon les calculs les plus récents de l'OCDE).

Pour appréhender au mieux les évolutions des inégalités et mesurer l'effet du système redistributif, il faut s'intéresser au revenu disponible réel des ménages (voir encadré p. 65) en tenant compte de l'ensemble des revenus marchands (travail et capital), des impôts et des transferts.

Or, on observe trois temps bien distincts depuis la réunification. Durant une première période, celle des années 1990, l'augmentation des inégalités de revenus marchands a été compensée par le système de redistribution (fiscal et social), de sorte que les inégalités de revenu nettes (de l'impact de la fiscalité et des transferts) sont restées limitées (Ulrike Stein, « Politique économique et inégalités en Allemagne », *La Vie des Idées*, décembre 2014). Au début de la décennie 2000, on a assisté à une montée conjointe tant des inégalités de revenus marchands que de revenus nets. Cette montée s'est interrompue au

milieu des années 2000, et a même eu tendance à se résorber partiellement pour les revenus marchands. Mais le niveau des inégalités reste très largement supérieur à ce qu'il était au début des années 1990.

L'évolution du coefficient de Gini (voir encadré) permet d'avoir une vision synthétique des inégalités avant et après redistribution. Sur la base des revenus marchands, il a augmenté de manière continue de 1991 à 2005, passant de 0,4 à 0,5 sur cette période. Depuis lors, il a eu tendance à légèrement diminuer. Le coefficient de Gini sur la base du revenu disponible était quant à lui resté quasiment stable jusqu'en 1999, autour de 0,25. C'est ensuite qu'il a progressé. En quelques années à peine (de 2000 à 2005), il est passé à 0,29. Il est depuis lors resté à un niveau élevé, autour de 0,28.

La dynamique des revenus marchands a divergé pour plusieurs raisons : d'abord, les inégalités de rémunération croissantes entre les salariés à temps plein ; ensuite, le développement d'emplois à temps partiel (soumis à cotisations sociales ou non dans le cadre de *mini jobs*) et de l'intérim, avec un nombre d'heures de travail réduit limitant le montant du salaire mensuel, mais aussi généralement des salaires horaires souvent plus faibles que pour les contrats à temps plein et à durée indéterminée. Ainsi, en 2010, l'emploi à temps plein et à durée indéterminée ne représentait plus que 60 % de l'emploi salarié, contre 74 % en 1991.

Quelques définitions

Revenu disponible des ménages : solde entre, d'une part, les revenus marchands (revenus du travail et du capital) et les prestations sociales perçues et, d'autre part, les cotisations sociales et les impôts acquittés. Le revenu disponible réel s'entend hors effets de l'inflation.

Coefficient (ou indice) de Gini : indicateur synthétique d'inégalités de salaires (de revenus, de niveaux de vie...), qui varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les salaires, les revenus, les niveaux de vie... seraient égaux. À l'autre extrémité, il est égal à 1 dans la situation la plus inégalitaire possible, c'est-à-dire celle où tous les salaires seraient concentrés dans les mains d'une seule personne. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

Taux de risque de pauvreté : proportion d'individus ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Ainsi, un individu (ou un ménage) est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur à ce seuil. L'Insee, comme Eurostat, ainsi que la plupart des pays européens, mesure la pauvreté monétaire de manière relative. Ainsi, est considéré comme pauvre un ménage dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian.

La part des revenus du capital dans les revenus marchands a augmenté, passant de 5 % en 1991 à 9 % en 2007, avant de diminuer un peu avec la

crise financière. Or, ces revenus sont concentrés sur un nombre relativement réduit de ménages : en 2010, 40 % des revenus du capital étaient perçus par les 10 % les plus riches (Kai Daniel Schmid et Ulrike Stein, "Explaining rising income inequality in Germany 1991-2010", *IMK Study 32*, septembre 2013). L'augmentation des revenus du capital a donc participé à l'accroissement des inégalités de revenu.

La moindre capacité du système de redistribution à limiter les effets de la progression des inégalités des revenus marchands durant la décennie 2000 a été quant à elle imputable à la réduction concomitante du taux de prélèvements obligatoires (impôt sur le revenu moins progressif notamment) et de la part des dépenses sociales dans le PIB (en particulier les transferts aux chômeurs).

Des Allemands plus pauvres

L'évolution défavorable des revenus du bas de l'échelle sur la période 1991-2010 a entraîné un accroissement du risque de pauvreté en Allemagne, que le système de redistribution a été moins à même de contrecarrer. Le risque de pauvreté pour un ménage est passé de 11 % en 1991 à 16 % en 2012. L'augmentation a été nette au début des années 2000 (+ 27 % entre 1999 et 2004, soit avant la mise en œuvre des réformes Hartz) et s'est poursuivie plus modérément ensuite. Le taux de pauvreté en Allemagne est maintenant

supérieur à celui de la France (14 % en 2012), alors que c'était l'inverse au début des années 2000.

Il faut en particulier souligner l'explosion du risque de pauvreté pour les chômeurs, qui s'élevait à 56 % en 2010 contre 30 % en 1998. À titre de comparaison, il était de 35 % en France en 2010. Cet accroissement significatif est en partie imputable aux réformes Hartz de 2003 qui ont durci les conditions d'indemnisation et en ont réduit la durée (voir chapitre 4). La flexibilité accrue du marché du travail, qui a poussé les chômeurs à reprendre plus rapidement un emploi (quelles que soient ses caractéristiques), conduit en contrepartie ceux qui ne parviennent pas à s'insérer à une plus grande pauvreté.

Pour les personnes en emploi, le risque de pauvreté a légèrement progressé pour atteindre 10 % en 2010. C'est la conséquence principalement du développement des bas salaires, mais sans doute aussi des réformes Hartz. En obligeant les chômeurs à reprendre plus rapidement un travail, on provoque une pression à la baisse sur les salaires des personnes qui retrouvent un emploi (voir chapitre 4). Le risque de pauvreté varie beaucoup selon les caractéristiques de l'emploi : de 3 % pour les salariés en contrat à durée indéterminée et à temps plein, à 10 % pour les indépendants et à 15 % pour les salariés en contrat à durée déterminée ou à temps partiel. Il atteint 23 %

pour ceux occupant un *mini job* (OCDE, *Economic Survey Germany*, 2014).

Par ailleurs, la situation des retraités (dont le risque de pauvreté était de l'ordre de 15 % en 2010) fait l'objet de nombreux débats en Allemagne. Les réformes menées dans les années 2000 conduisent à une baisse du niveau relatif des retraites, du fait de la réduction des taux de remplacement (c'est-à-dire le ratio entre la pension et le salaire précédent).

Une conciliation entre vie familiale et vie professionnelle difficile pour les femmes

La question des inégalités entre hommes et femmes sur le marché du travail se pose avec d'autant plus d'acuité en Allemagne qu'elle se combine avec la pénurie de main-d'œuvre à moyen et long termes. Ce pays cumule ainsi plusieurs handicaps : un nombre moyen d'enfants par femme plus faible qu'en France (1,4 contre 2 en 2012 selon Eurostat), avec des perspectives démographiques défavorables, et un taux d'emploi moindre des femmes en équivalent temps plein (respectivement 45 % et 53 % des 16-64 ans), qui alimente les tensions sur le marché du travail dans un contexte où le taux de chômage est historiquement bas. Comment expliquer que les femmes françaises réussissent mieux à concilier maternité et emploi ? Aux raisons sociologiques (rôle dévolu aux femmes dans la famille, opinion sur les mères qui travaillent...),

s'ajoutent des aspects financiers (impôts, allocations, frais de garde) et surtout organisationnels (modes de garde des enfants, horaires de travail).

Dans les deux pays, les dépenses consacrées à la politique familiale (prestations, aides fiscales, dépenses pour l'accueil des jeunes enfants) sont proches, de l'ordre de trois points de PIB. Mais leur répartition diffère, avec notamment des dépenses publiques pour la garde d'enfants et la scolarisation avant six ans moindres en Allemagne (0,5 point de PIB, contre 1,2 en France en 2011).

La faiblesse des dépenses pour l'accueil des jeunes enfants est cohérente avec le modèle familial traditionnel d'un père qui travaille et d'une mère au foyer. Les mères gardent leurs très jeunes enfants à la maison puis reprennent ensuite leur travail à temps partiel, car les crèches et les jardins d'enfants proposent rarement une garde à temps plein. Toutefois, depuis quelques années, une évolution se dessine. Une réforme en 2007 a écourté la durée d'indemnisation du congé parental (de deux à un an), ce qui va dans le sens d'une reprise plus précoce du travail par les femmes (voir encadré p. 71). Parallèlement, une loi de 2008 (*Kinderförderungsgesetz*) a introduit un droit à une place en structure de garde publique pour les enfants âgés d'un à trois ans. Ce droit devait entrer en vigueur à partir du 1^{er} août 2013 laissant ainsi du temps pour une augmentation progressive des capacités d'accueil.

À cette fin, était fixé un objectif d'offrir une place à 35 % des enfants de moins de trois ans dès 2013, ce qui permettrait de rattraper une partie du retard accumulé pendant des années. Pour mémoire, en 2008, seuls 18 % des enfants bénéficiaient de modes de garde formels (contre 42 % en France). En 2012, l'amélioration était nette, avec un taux de 28 %, mais l'écart avec la France restait important, cette dernière se situant alors autour de 50 %.

Au-delà du nombre de places disponibles, c'est aussi la capacité à accueillir les enfants de moins de six ans pendant une durée plus importante qui est en cause. Ainsi, entre trois et cinq ans, près de 95 % des enfants bénéficient d'une garde formelle mais les horaires d'ouverture des structures d'accueil ne permettent pas une réelle conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale. Le nombre moyen d'heures d'accueil est ainsi de 27 heures hebdomadaires pour les enfants de trois à six ans. Même après six ans, à l'âge où l'école devient obligatoire, le problème tient à nouveau aux horaires puisque 63 % des écoles primaires ne dispensent des cours que le matin, ce qui laisse aux parents, et donc essentiellement aux femmes, la responsabilité des enfants pour le reste de la journée.



Les prestations liées à la garde des enfants en Allemagne et en France

En Allemagne, depuis 2007, l'allocation parentale (*Elterngeld*) est versée à tout parent qui travaille à temps partiel, pendant 12 mois si un seul des parents réduit son activité (14 mois si les deux le font successivement). Elle est proportionnelle au salaire touché avant la naissance (avec un taux de remplacement allant de 65 % pour les revenus de plus de 1 240 euros à 100 % pour les plus faibles revenus), dans la limite de 1 800 euros par mois. Une majoration de 10 % est prévue s'il y a plusieurs enfants en bas âge. Le droit à congé parental (*Elternzeit*) est indépendant de l'allocation versée et est garanti jusqu'aux trois ans de l'enfant. En France, l'allocation, appelée depuis 2015 « prestation partagée d'éducation de l'enfant », est forfaitaire : 390 euros mensuels en cas d'arrêt total d'activité et 145 euros pour une durée du travail comprise entre 50 % et 80 %.

En Allemagne, les deux tiers des frais de garde peuvent être déduits des impôts dans la limite de 4 000 euros par enfant jusqu'à 14 ans, indépendamment du mode de garde. En France, les déductions fiscales varient selon que l'enfant est en nourrice ou en crèche. Dans le cas d'une garde individuelle, s'y ajoute une prise en charge partielle des cotisations sociales et du salaire net.

En Allemagne, une nouvelle prestation (*Betreuungsgeld*), très controversée, a par ailleurs été introduite en 2013, à la demande des conservateurs, pour les parents qui n'ont recours à aucun mode de garde formel. Elle

s'élève à 150 euros par mois et concerne les enfants de 15 à 36 mois. Le montant modeste de cette allocation, qualifiée de « prime au fourneau », n'incite guère à renoncer à travailler pour garder ses enfants, sauf quand le salaire est très faible.



Les difficultés rencontrées pour la garde des enfants ont une incidence sur le taux d'emploi des femmes : alors qu'il apparaît proche en France et en Allemagne pour les 25-54 ans (de l'ordre de 76 % en 2010), on observe un écart significatif pour les mères ayant un enfant et qui s'amplifie si cet enfant a moins de six ans, pour atteindre 10 points. L'écart est du même ordre pour les femmes avec deux enfants et est maximal quand le benjamin a moins de six ans. Ainsi, 54 % des Allemandes ayant deux enfants, dont un de moins de six ans, travaillent, contre 71 % des Françaises. Seul point positif : une progression du taux d'emploi des mères de famille en Allemagne plus rapide qu'en France sur la dernière décennie.

Pour concilier travail et famille, beaucoup d'Allemandes optent pour le temps partiel. Déjà plus répandu parmi les femmes sans enfants (27 %, contre 18 % en France), il devient majoritaire chez les mères de famille et l'écart avec la France atteint 30 points de pourcentage. Par exemple, avec deux enfants, 75 % des Allemandes travaillent à temps partiel, alors qu'elles ne sont que 37% en France (Direction

générale du Trésor, « Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale », *Document de travail*, août 2012).

Le modèle classique allemand (un seul pourvoyeur de revenus au sein de la famille) a donc perdu beaucoup d'importance (20 % des couples avec enfant(s) de moins de 16 ans), au profit du schéma où l'homme travaille à temps plein et la femme à temps partiel pour un salaire d'appoint (45 %). Le cas de figure où chacun des conjoints travaille à temps plein reste très minoritaire (22 %) (Suzanne Wanger, « Traditionelle Erwerbs- und Arbeitszeitmuster sind nach wie vor verbreitet », *IAB Kurzbericht*, 4/2015).

Cette difficile conciliation entre vie familiale et vie professionnelle incite de nombreuses femmes, notamment celles qui ont fait des études, à renoncer à avoir des enfants ou à en avoir plusieurs. Elle pose aussi avec une acuité particulière la question de la situation des familles monoparentales quand le parent isolé ne peut pas travailler à temps plein, notamment en raison de l'insuffisance des modes de garde disponibles. En Allemagne, seules 30 % de ces familles comprennent un actif à temps plein (contre 50 % en France selon l'OCDE).

Des inégalités femmes-hommes entretenues par le système fiscal

Le système d'imposition allemand est lui aussi accusé de ne pas rendre le travail assez incitatif pour les femmes mariées (Angela Greulich, « Les politiques familiales en France et en Allemagne », *Horizons stratégiques*, n° 7, janvier-mars 2008). Comme en France avec le quotient familial, les couples mariés allemands peuvent mettre en commun leurs revenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu, *via* le quotient conjugal (voir encadré). Cette imposition jointe conduit à une égalisation des taux d'imposition des deux membres du couple. Quand le salaire de la femme est inférieur à celui de son mari, son taux marginal est alors supérieur à celui qui lui aurait été appliqué en tant que célibataire. Cela revient à « surtaxer » le salaire d'une personne dont le conjoint a un revenu élevé et dissuaderait les femmes qui se sont arrêtées pour élever un enfant de reprendre un emploi.

Le quotient conjugal (*Ehegattensplitting*) conduit à une imposition plus lourde que le quotient familial (un nombre de parts plus élevé réduit le taux marginal appliqué). L'effet est d'autant plus important que le barème de l'impôt sur le revenu est plus progressif qu'en France (avec des taux marginaux potentiellement plus disparates entre conjoints), ce qui réduit l'intérêt d'une reprise d'emploi, sauf dans le cadre d'un *mini job* qui procure un revenu non soumis à impôt.

Au-delà du seul système d'imposition, l'intérêt financier à la reprise d'un travail dépend du système de prestations sociales et notamment des conditions de ressources qui y sont associées. Le gain est faible pour les femmes seules ou quand le conjoint a peu de revenus, car cela conduit à une suppression ou à une réduction des prestations sociales sous conditions de ressources (comme les aides au logement). Ce gain est d'autant plus restreint quand le travail est à temps partiel et donc le salaire peu élevé, ce qui est plus souvent le cas en Allemagne, du fait de la difficulté d'accès à une garde à temps plein.

Au final, le système d'imposition contribue davantage à décourager le retour à l'emploi des mères de famille allemandes comparativement aux Françaises. Cet effet est renforcé par la difficulté d'accéder à un mode de garde à temps plein et par la faiblesse des aides publiques dans ce domaine.

Imposition des familles allemandes et françaises

L'imposition du revenu d'un couple est similaire en France et en Allemagne. Les deux systèmes diffèrent cependant en ce qui concerne la prise en compte des enfants. En France, le quotient est familial et non conjugal, le nombre de parts utilisé pour le calcul de l'impôt dépend de la présence d'enfants (une part par adulte, une demi-part supplémentaire pour

chacun des deux premiers enfants, puis une part pour chaque enfant à partir du troisième).

En Allemagne, la prise en compte des enfants à charge s'effectue :

- soit *via* un abattement fiscal (*Kinderfreibetrag*) déduit du revenu imposable, d'un montant de 7 008 euros par enfant;
- soit *via* le versement d'une allocation familiale (*Kindergeld*) qui s'élève à 184 euros mensuels pour les premier et deuxième enfants, 190 euros pour le troisième, 215 euros pour le quatrième et les suivants jusqu'aux 18 ans de l'enfant.

Dans la pratique, l'allocation est plus avantageuse, sauf pour les hauts revenus.

Contrairement aux familles allemandes, les familles françaises cumulent la réduction d'impôt dans le cadre du quotient familial avec les prestations familiales. Ces dernières sont versées seulement à partir du deuxième enfant. En 2015, leur montant est de 129 euros mensuels pour deux enfants, de 295 euros pour trois enfants et versées jusqu'aux 20 ans de l'enfant, avec une majoration pour ceux âgés de plus de 14 ans. Elles seront soumises à des conditions de ressources à partir de mi-2015.



L'équilibre entre les différents espaces de solidarité au sein du modèle social allemand s'est trouvé profondément bouleversé depuis la réunification. Avec l'érosion du système de négociations collectives, les dernières décennies ont exposé au grand jour les

formes d'inégalités qui étaient acceptées tant qu'elles restaient contenues ou que d'autres solidarités pouvaient jouer, notamment à l'intérieur des familles, ou grâce à la redistribution permise par la fiscalité et les transferts. Les réformes visant à réduire le poids des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires ont amplifié la montée des inégalités et de la pauvreté. Dans le chapitre suivant, nous montrons en quoi les réformes du marché du travail y ont également contribué, en accentuant la porosité entre le « cœur » et la « périphérie » du marché du travail.

Chapitre 4

L'Agenda 2010 : la rupture ?

Les années 2000 ont vu la mise en œuvre de l'Agenda 2010, marquant une rupture avec le modèle social allemand traditionnel. En quoi ces réformes ont-elles consisté ? Dans quel contexte sont-elles intervenues ? Que peut-on dire de leur impact sur les performances allemandes en termes de croissance et d'emploi depuis le milieu des années 2000 ?

Le 14 mars 2003, le chancelier allemand Gerhard Schröder prononçait un discours devant le Bundestag annonçant un vaste chantier de réformes portant à la fois sur la fiscalité, le marché du travail, les systèmes de santé et de retraite. Ce programme qualifié d'« Agenda 2010 » a marqué une rupture, car il a permis à l'Allemagne de sortir de l'état de « blocage des réformes » (*Reformstau*) dans lequel on l'accusait régulièrement d'être enfermée au cours des années antérieures. Il est aujourd'hui perçu comme le facteur emblématique des succès économiques et sociaux de l'Allemagne – accélération de la croissance en 2006-2008 et forte résilience de l'économie pendant la crise, avec un taux de chômage à son plus bas niveau depuis la réunification –, si bien que les réformes initiées à la suite de ce discours seraient un exemple dont la France devrait s'inspirer.

Toutefois, si le rôle des « réformes Hartz » (voir encadré p. 88) sur le marché du travail, incluses dans l'Agenda 2010, est souvent mis en avant, il doit être relativisé. D'abord parce qu'il est quasiment impossible d'en isoler les effets relativement à la multiplicité des autres facteurs qui ont également joué un rôle : qu'il s'agisse des mutations du système productif, de la stratégie d'optimisation de la chaîne de valeur ajoutée par les entreprises, de la fin de la correction du choc de la réunification (voir chapitre 2), des politiques de déréglementation des services publics, du *policy mix*, de l'affaiblissement du pouvoir syndical, sans parler des effets du vieillissement démographique. On peut à plusieurs égards considérer que, si ces réformes ont eu un effet sur la situation de l'emploi, c'est finalement surtout parce qu'elles sont venues amplifier des mutations à l'œuvre depuis le milieu des années 1990, et qu'elles ont en quelque sorte contribué à révéler l'hyperflexibilité cachée du marché du travail.

L'Allemagne, « l'homme malade » du début des années 2000

Près de quinze ans après la réunification, l'Allemagne était dans une situation de blocage économique, avec une croissance au point mort – en moyenne de 1,1 % sur la période 2000-2003 contre 2 % en France – et un nombre de chômeurs record dépassant 5 millions de personnes en 2005. Au-delà des facteurs

conjuncturels, qui faisaient suite à l'éclatement de la bulle internet et qui avaient provoqué un ralentissement de la croissance mondiale, la situation du marché du travail témoignait également de difficultés plus structurelles. En 2003, l'Allemagne était caractérisée par un taux de chômage parmi les plus importants des pays européens (voir graphique 1), une forte segmentation du marché du travail, que reflétait le niveau élevé de chômage de longue durée, et par de considérables disparités géographiques. En 2004, selon Eurostat, la part du chômage de longue durée dépassait ainsi 50 % en Allemagne – en augmentation de 18 points par rapport à 1992 – contre 41 % en France (soit une variation de moins de 7 points entre 1992 et 2004). Il en résultait une pression croissante sur les finances publiques, accentuée par le vieillissement démographique.

Dans le même temps, l'Allemagne continuait de pâtir de la perte de compétitivité des entreprises observée au début des années 1990, à la suite de la réunification, et enregistrait toujours un solde négatif de la balance courante en 2000. Au début du millénaire, l'Allemagne endossait ainsi l'étiquette d'« homme malade de l'Europe », engluée dans des problèmes structurels, incapable de se réformer.

Graphique 1. Taux de chômage en Allemagne, en France et dans la zone euro



Sources : Eurostat, Insee, Bundesbank.

Une situation de blocage des réformes

Des tentatives de réforme avaient déjà été engagées au cours des années 1990 par la coalition chrétienne-démocrate-libérale au pouvoir jusqu'en 1998. Elles s'appuyaient sur l'idée que le coût du travail constituait un frein à l'emploi (en particulier pour les non-qualifiés) et à la compétitivité. L'objectif de ramener le taux de cotisation sociale en dessous de la barre symbolique de 40 % franchie en 1995 a été un élément permanent des débats pendant une dizaine d'années.

Certes, les préoccupations sur les distorsions induites par le coût du travail sont communes à l'ensemble

des systèmes de protection sociale de type « bismarckien », financés principalement par des cotisations sociales versées par les employeurs et les salariés (à égale proportion dans le cas de l'Allemagne). Mais elles ont été exacerbées dans le contexte de la réunification, de son financement et de son impact sur la compétitivité des entreprises. Rétrospectivement, il n'est pas anodin de rappeler que les préconisations d'un groupe d'experts (*Benchmarking Gruppe*) réunissant des économistes, des sociologues et des juristes – mis en place par le chancelier Gerhard Schröder dans le cadre de la relance de la concertation tripartite (État fédéral, syndicats et patronat) après les élections de 1998 – étaient, pour certaines, très proches des politiques mises en place en France au même moment : allègements généraux de cotisations sociales ciblés sur les bas salaires, compensation des pertes de cotisations pour les régimes sociaux par des ressources fiscales, préservation du pouvoir d'achat des peu qualifiés, suppression des *mini jobs*. Des propositions très éloignées de celles retenues dans l'Agenda 2010...

Mais les négociations tripartites relancées par la nouvelle coalition de 1998-2002 sont un échec (Odile Chagny, « Retour sur les réformes du marché du travail », *La Revue de l'Ires*, n° 58, 2008). En effet, les fortes résistances syndicales et la radicalisation des positions des organisations patronales ne permettent

pas d'aboutir à un consensus en vue d'un « Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité ». Cet échec souligne aussi l'incapacité à dégager un accord politique sur une réforme d'ensemble du financement de la protection sociale. Dans ce contexte, Gerhard Schröder choisit de se détourner des acteurs sociaux traditionnels : il s'appuie sur les propositions formulées par la Commission pour la modernisation du marché du travail, dirigée par l'un de ses proches, Peter Hartz, directeur des ressources humaines du groupe Volkswagen, et intègre les réformes proposées dans l'agenda législatif à partir du printemps 2002.

L'Agenda 2010

Le train de réformes adoptées avant et après la réélection de Gerhard Schröder à la tête du gouvernement en 2002 dépasse le marché du travail et porte aussi sur la fiscalité, le système de santé et de retraite. L'objectif global était à la fois d'assainir les finances publiques par la maîtrise des dépenses sociales et d'améliorer le fonctionnement du marché du travail en le rendant plus flexible. Bien que le champ couvert par l'Agenda 2010 soit large, c'est le volet concernant le marché du travail qui suscite aujourd'hui le plus d'intérêt et qui témoigne également du tournant décisif pris par le gouvernement Schröder afin de réformer en profondeur l'État social. Les quatre lois dites « Hartz » (*Gesetze für moderne Dienstleistungen*

am Arbeitsmarkt, lois sur la prestation de services modernes sur le marché du travail), votées en décembre 2002 puis décembre 2003, entrent en vigueur entre 2003 et 2005 (voir encadré p. 88). Cet ensemble de réformes s'appuie sur quatre piliers :

- lutter contre le retrait précoce d'activité des seniors ;
- réduire le coût du travail peu qualifié par le développement d'un secteur à bas salaire ;
- renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi, dans une logique de droits et de devoirs accrus, et résorber le chômage de longue durée ;
- flexibiliser le marché du travail.

Les différentes réformes s'inscrivent clairement dans une logique de flexibilisation du marché du travail, qui s'appuie sur le développement de l'intérim et du secteur des emplois à bas salaires, la réduction de la protection de l'emploi, la pression concurrentielle à la reprise du travail. L'objectif est avant tout de résorber le chômage de longue durée et celui des travailleurs non qualifiés, d'augmenter le taux de participation des seniors au marché du travail et d'améliorer le financement du système d'assurance chômage.

Mais les mesures prises concourent également à l'amélioration de la compétitivité des entreprises allemandes. En favorisant la création d'emplois faiblement rémunérés, les réformes visent le retour à l'emploi des travailleurs non ou peu qualifiés, ce qui profite en premier lieu au secteur des services.

////////////////////////////////////

Les principales réformes qui ont affecté le marché du travail en Allemagne

Lutte contre le retrait précoce d'activité (y compris réformes des retraites)

- Suppression de la plupart des dispositifs de liquidation anticipée de la retraite entre 1997 et 2012, et des aides publiques en faveur des systèmes de pré-retraite partielle.
- Relèvement progressif de l'âge légal de départ à la retraite de 65 à 67 ans entre 2012 et 2029.
- Réduction de la durée d'indemnisation maximale pour les chômeurs âgés (de 18 mois en 2006, elle est relevée à 24 mois en 2008, contre 32 auparavant).
- Suppression des dispenses de recherche d'emploi et remplacement par un nouveau dispositif ciblé pour les seniors.

Développement du secteur des bas salaires

- Relèvement à 400 euros (450 depuis 2013) du plafond mensuel de rémunération pour les *mini jobs*, suppression du plafond de temps de travail de 15 heures hebdomadaires (un temps de travail plus important est donc possible avec le même salaire).
- Création des *midi jobs*, dont la rémunération est comprise entre 400 et 800 euros (450 et 850 en 2013), et pour lesquels l'exonération de cotisations sociales salariées est partielle, contre une exonération totale pour les *mini jobs*.

Droits et devoirs des demandeurs d'emploi

- Réorganisation du service de l'emploi, nouveaux instruments de pilotage au niveau fédéral et accroissement de l'autonomie au niveau local.
- Renforcement de l'accompagnement des chômeurs.
- Durcissement des conditions d'indemnisation (période d'affiliation minimale de 12 mois au cours des deux années précédentes contre trois précédemment).
- Fusion de l'assistance chômage et de l'aide sociale. Le nouveau système conserve l'allocation d'assurance chômage, mais fusionne – pour les personnes en âge de travailler et aptes au travail – l'aide sociale et l'allocation d'assistance chômage en une nouvelle allocation de base (la fameuse réforme « Hartz IV »), soumise à condition de ressources et de patrimoine et impliquant une recherche active d'emploi. Ainsi, l'aide sociale ne concerne plus que les personnes en incapacité de travailler.
- Durcissement de la notion d'emploi acceptable. Obligation pour les bénéficiaires de la nouvelle allocation de base d'accepter tous les types d'emplois (ceux dont la rémunération peut être jusqu'à 30 % inférieure aux minima inscrits dans les conventions collectives en vigueur localement, *mini jobs*, emplois aidés...) pour conserver leur allocation.

Flexibilisation du marché du travail

- Libéralisation du recours à l'intérim et assouplissement de la réglementation des CDD.
- Assouplissement de la législation sur les licenciements (ré-augmentation du seuil de protection contre les licenciements).

////////////////////////////////////

L'ambition première est donc de ramener vers l'emploi les catégories de travailleurs situées en périphérie du marché du travail. Les entreprises des secteurs industriels, qui concentrent l'essentiel des entreprises exportatrices, bénéficient toutefois d'une amélioration indirecte de leur compétitivité *via* la baisse du coût des services qu'elles consomment. Une grande entreprise du secteur automobile, par exemple, aura peu recours aux *mini jobs* ou *midi jobs*, mais pourra améliorer sa rentabilité si elle externalise l'entretien de ses locaux à une société de services aux entreprises ou si elle recourt à l'intérim.

Par ailleurs, la réduction de la durée d'indemnisation du chômage et les pressions accrues sur les chômeurs, pour qu'ils acceptent une offre d'emploi, diminuent le salaire de réserve (salaire en dessous duquel un chômeur refuse une offre d'emploi). Cela renforce l'ajustement à la baisse des salaires en cas de dégradation de la situation sur le marché du travail. Enfin, la fusion de l'allocation d'assistance aux chômeurs de longue durée (plus d'un an) avec l'aide sociale marque un tournant majeur. En effet, en supprimant la référence au salaire antérieur, elle met fin à la garantie des acquis professionnels qui prévalait jusqu'alors dans l'indemnisation du chômage, même de longue durée, une spécificité forte de l'Allemagne.

Au-delà du marché du travail, le gouvernement vote également plusieurs réformes du système de retraite,

visant à éliminer quasiment toute possibilité d'anticiper l'âge légal de la retraite, lui-même repoussé de 65 à 67 ans (à l'horizon 2029). En 2001, des éléments de capitalisation – facultatifs – sont introduits et, en 2004, un mécanisme d'équilibrage automatique du système de retraite par répartition est institué en faisant dépendre l'évolution des pensions du ratio entre cotisants et retraités.

Sur le plan de la fiscalité, en 2007, le gouvernement décide d'une augmentation du taux de la TVA de 3 points, partiellement compensée par une baisse des cotisations à l'assurance chômage, mesure qui s'apparente à une dévaluation fiscale (voir encadré p. 92). En 2008, la réforme de l'impôt sur les sociétés réduit le taux d'imposition à 15 %, ce qui porte la baisse cumulée à 15 points pour les bénéficiaires distribués depuis le début des années 2000.

Des réformes vraiment payantes ?

Les réformes ont-elles contribué au redressement de l'économie allemande, à la baisse du chômage et à l'amélioration de la balance commerciale ? Force est de constater que le renouveau de l'économie intervient peu après la mise en œuvre des réformes sous le gouvernement de Gerhard Schröder. Faut-il y voir une relation de causalité ou une simple coïncidence ?

////////////////////////////////////

L'Allemagne a-t-elle relancé

la politique de dévaluation compétitive ?

En adoptant l'euro, les pays européens se sont privés de « l'arme » de la politique de change et de la possibilité de dévaluer leur monnaie pour regagner en compétitivité. Il est néanmoins possible de répliquer les effets d'une dévaluation monétaire par la fiscalité, d'où l'expression « dévaluation fiscale ». La mesure consiste alors à augmenter le taux de TVA, qui pèse sur l'ensemble des produits importés ou non, et à baisser simultanément les cotisations sociales employeurs, ce qui bénéficie uniquement aux entreprises domestiques. Il en résulte une hausse du prix des importations et un avantage compétitif pour les entreprises domestiques qui peuvent réduire leur prix à l'exportation. On retrouve donc ici les mêmes canaux de transmission que ceux à l'œuvre dans le cas d'une dévaluation monétaire. De même, l'impact final de la mesure dépend des comportements de marge des entreprises qui peuvent profiter des ajustements de prix relatifs pour accroître leur part de marché ou leur marge.

Dans le cas de l'Allemagne, l'effet sur la compétitivité a été faible, car la hausse de la TVA a été aux deux tiers affectée à la réduction du déficit public. Des projets de mises en œuvre de ce type de mesure ont été discutés en France et furent aussi parfois suggérés aux pays européens en crise afin de corriger les déséquilibres externes apparus après 1999.

////////////////////////////////////

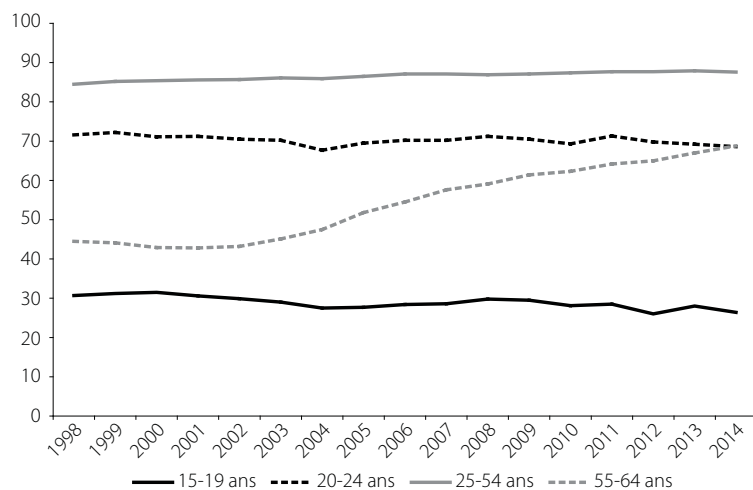
Le redémarrage de la croissance intervient réellement en 2006, tout comme la baisse du taux de chômage (voir graphique 1 p. 84); ils sont donc concomitants de la mise en œuvre de l'Agenda 2010. La croissance est alors essentiellement tirée par les exportations et l'investissement des entreprises, à un moment où ces dernières ont reconstitué leurs marges précédemment mises à mal par la réunification. De plus, des études mettent en avant à la fois l'impact des externalisations et de la compétitivité hors-coût (liée à des éléments bien souvent non quantifiables tels que la qualité, le contenu en innovation, l'image de marque, le design...) pour expliquer le rebond des exportations et des parts de marché des entreprises allemandes (CAE, « Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne », rapport n° 81, La Documentation française, 2008).

Quant au recul du taux de chômage, il fut aussi favorisé par le ralentissement de la croissance de la population active. Par la suite, malgré la récession de 2008-2009, l'emploi a continué à progresser grâce au recours à la flexibilité interne (chômage partiel, comptes épargne-temps, réduction des heures supplémentaires) et n'a enregistré un recul qu'au cours de deux trimestres depuis 2008, contre une baisse pendant cinq trimestres en 2008-2009 en France et une stagnation observée entre le premier trimestre 2012 et le troisième trimestre 2014. Les performances de croissance et d'emploi allemandes peuvent donc

sans trop de difficultés s'expliquer par différents éléments, indépendants des réformes.

De plus, la capacité des réformes à réintégrer les catégories les plus éloignées du marché du travail en renforçant la pression à la reprise d'un emploi est loin d'être avérée, avec des taux de sorties du chômage vers l'emploi faibles pour les bénéficiaires de l'allocation de base, et une proportion élevée de personnes confrontées à des difficultés sociales importantes. En revanche, l'effet des mesures visant le maintien sur le marché du travail des seniors apparaît net, avec un taux d'activité qui a fortement augmenté pour les plus de 55 ans (voir graphique 2) (Ulf Rinne et Klaus Zimmermann, « Is Germany the North Star of Labor Market Policy? », *Document de travail*, n° 7260, IZA, 2013).

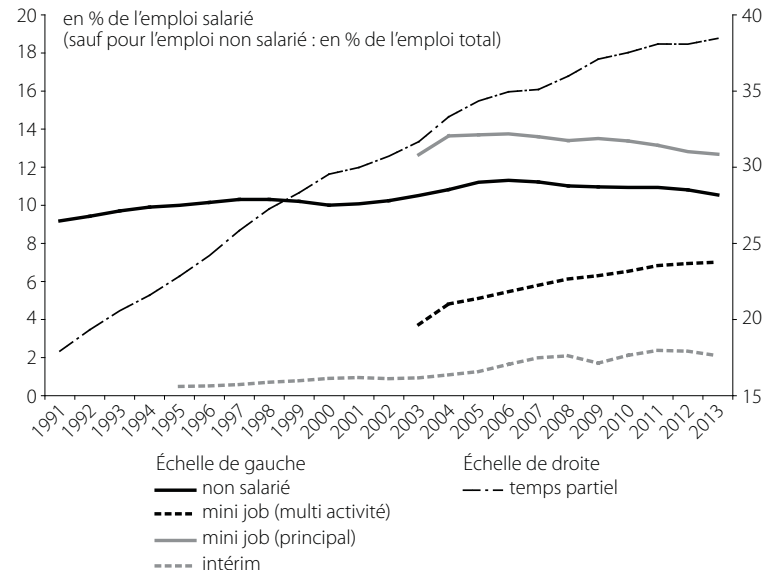
Graphique 2. Un taux d'activité en nette hausse pour les seniors



Source : Eurostat.

Par ailleurs, si les formes d'emploi atypiques ont progressé, l'effet des réformes sur leur développement est loin d'être patent, à l'exception de l'intérim, qui s'est développé après la réforme de 2004, et des « petits boulots » exercés à côté d'un autre emploi, rendus fiscalement plus intéressants. Le temps partiel connaît une expansion continue depuis le début des années 1990, sans accélération au moment des réformes. La part dans l'emploi des *mini jobs* exercés à titre d'activité principale est restée relativement stable probablement parce qu'ils constituent d'abord une source de revenus d'appoint pour des personnes bénéficiant par ailleurs (au moins en partie) d'une couverture sociale (travailleurs jeunes, retraités, femmes au foyer).

Graphique 3. Évolution de la structure de l'emploi



Sources : Destatis, Arbeitsagentur, IAB, calculs des auteurs.

D'une façon générale, peu d'études permettent de montrer que les politiques dites d'activation sur le marché du travail – mesures visant à renforcer l'accompagnement des chômeurs et à améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande de travail – ont exercé un effet significatif sur l'emploi. Certaines considèrent cependant que les réformes auraient contribué à enrichir la croissance en emplois, la baisse du coût du travail non qualifié en ayant accru la demande, tandis que les incitations au retour à l'emploi ont augmenté l'offre (Jeanne Daussin-Benichou et Marie Sala, « Pourquoi le chômage a-t-il continué de baisser en Allemagne après 2007 ? », *Note de conjoncture de l'Insee*, mars 2013). Par ailleurs, le durcissement des critères d'indemnisation et donc la baisse du salaire de réserve ont amplifié la modération salariale en vigueur depuis le milieu des années 1990. D'une part, les individus qui ont un travail savent que leur revenu sera plus faible en cas de perte d'emploi et privilégient donc le maintien de celui-ci au détriment de la rémunération, ce qui pèse sur la dynamique des salaires. D'autre part, les chômeurs sont incités à accepter plus rapidement les offres qui leur sont faites, ce qui se traduit par une baisse des salaires à l'entrée dans l'emploi. Il apparaît par ce biais que ces réformes, qui visaient en premier lieu la périphérie du marché du travail, en ont finalement touché plus généralement le cœur, en amplifiant les facteurs de fragilisation de ses institutions.

Un marché du travail en mutation

Si l'Agenda 2010 a marqué un tournant décisif dans l'État social allemand, des mutations profondes étaient déjà à l'œuvre, parmi lesquelles l'internationalisation croissante des entreprises et l'érosion du système de négociations collectives de branche (voir chapitre 2). Selon certains observateurs (Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger, Uta Schönberg et Alexandra Spitz-Oener, "From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n° 1, 2014), il s'agit de l'un des facteurs clés du succès sur le marché du travail, succès difficilement transposable à d'autres pays car il renvoie à des caractéristiques très spécifiques du système de relations professionnelles allemand : en premier lieu, bien sûr, la qualité du dialogue social qui produit une sorte de forme « royale » de flexibilité, puisque négociée ; en second lieu, son incapacité à assurer la protection des salariés hors de son champ de portée (voir chapitre 3).

Or, depuis le milieu des années 1990, cette seconde forme de flexibilité s'est considérablement étendue, avec la baisse du taux de couverture des salariés par un accord de branche. La longue période de modération salariale et la montée des inégalités ont été ainsi entretenues par un triple mouvement. Premièrement, la pression sur les syndicats de l'industrie manufacturière, qui représente le « cœur » du marché du travail

allemand, s'est fortement accrue, les contraignant à signer des accords de compétitivité à partir du milieu des années 1990. Deuxièmement, la baisse de la couverture par des conventions collectives et l'accroissement du nombre de salariés travaillant dans des établissements sans conseil d'établissement ont induit une plus grande porosité entre des formes négociées de flexibilité et une flexibilité subie par les salariés du fait de l'affaiblissement de leur capacité à être représenté. Enfin, les réformes ont contribué à accentuer les pressions sur le cœur du marché du travail, *via* l'encouragement et le développement des formes atypiques d'emplois (petits boulots, intérim), pour lesquels les conditions de rémunération et de travail sont très en deçà de celles de l'industrie manufacturière.

Si le renouveau de l'économie allemande en termes de croissance et d'emploi coïncide avec les réformes sur le marché du travail, il était en fait déjà en marche avant leur mise en œuvre. La rupture politique est évidente, mais il n'est pas certain qu'elle ait été également économique. En outre, si la modération salariale constitue bien un facteur de compétitivité des entreprises, il faut également souligner que les dimensions de celle-ci sont multiples et complexes. Si l'Allemagne est aujourd'hui perçue comme une puissance hyper-compétitive, elle le doit également à un ensemble de facteurs microéconomiques qui

relèvent à la fois des choix stratégiques, opérés par les entreprises pour s'adapter à la mondialisation et à l'élargissement de l'Union européenne, et de la nature du tissu productif allemand, source de rendements d'échelle et d'efficacité productive (voir chapitre 5).

Chapitre 5

L'Allemagne super-puissance industrielle

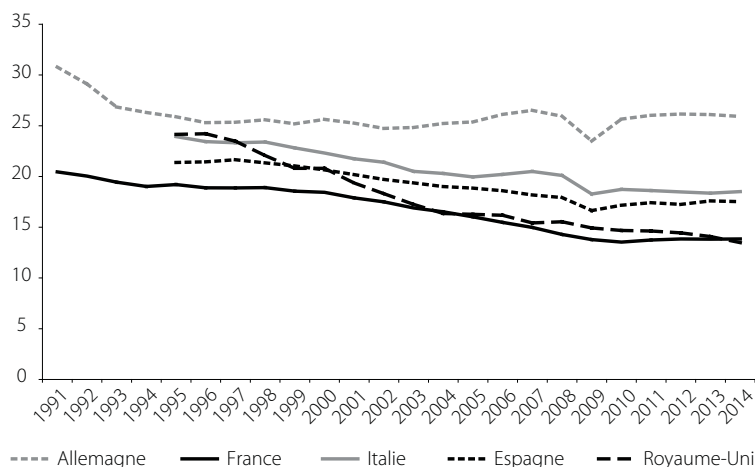
L'Allemagne a renforcé sa puissance industrielle, distançant significativement ses partenaires européens. Ce constat s'accompagne de performances à l'exportation exceptionnelles. Sa force vient de son positionnement sur des biens de haut de gamme, de son savoir-faire reconnu et de sa capacité à innover. Autant de facteurs qui trouvent leur origine dans le mode d'organisation de la production industrielle et la gouvernance des entreprises.

L'industrie au cœur de l'économie allemande

L'industrie joue un rôle central dans l'économie allemande. En 2014, ce secteur représentait encore plus de 25 % de la valeur ajoutée et employait plus de 8 millions de personnes. Cette situation est d'autant plus remarquable qu'elle s'inscrit dans un contexte global marqué par la désindustrialisation et la tertiarisation des économies des pays avancés résultant non seulement du rôle croissant des services, mais aussi du recentrage des entreprises industrielles sur leur cœur de métier. Ainsi, certaines activités (services informatiques ou nettoyage) auparavant comptabilisées dans le secteur industriel sont aujourd'hui externalisées et donc prises en compte en tant que service. Si l'Allemagne n'a pas échappé à ce mouvement, il s'est cependant interrompu à partir du milieu des années 1990, contrairement à ce que l'on a pu observer

dans les autres pays européens (voir graphique 1). Depuis 2006, l'emploi dans l'industrie a même progressé de 2,7 %, alors qu'il reculait chez les autres partenaires européens, à l'exception de la Pologne et de l'Autriche. De fait, l'Allemagne concentre 35,4 % des emplois industriels de la zone euro, alors que son PIB représente 28,9 % de celui de la zone. L'industrie a un rôle d'autant plus important qu'elle constitue encore le socle de l'économie sociale de marché. Deux secteurs ont une fonction particulièrement essentielle : l'industrie automobile et la fabrication de machines et de biens d'équipement, qui représentent 30 % de la valeur ajoutée de l'industrie.

Graphique 1. Part de l'industrie dans la valeur ajoutée (en %)



Source : Eurostat.

Une industrie spécialisée et exportatrice

Un lien très fort existe entre le maintien de la puissance industrielle allemande et le dynamisme du commerce extérieur. L'essentiel du commerce mondial portant sur des échanges de biens issus surtout des secteurs industriels, le poids de l'industrie dans l'économie allemande fait écho à sa position dans le commerce international. L'Allemagne est le troisième exportateur mondial derrière la Chine et les États-Unis. L'excédent commercial (217 milliards d'euros en 2014) constitue un autre symbole fort de sa puissance industrielle. Si la croissance depuis l'après-guerre a toujours été liée au développement de l'industrie et à l'insertion dans le commerce international, cet avantage s'est récemment renforcé. Ceci confère à l'Allemagne un statut d'hyper-puissance industrielle dont les forces se concentrent dans les secteurs de l'automobile et des biens d'équipement (machines spécialisées et moteurs). C'est ce que montrent les indicateurs de spécialisation à l'exportation évalués selon l'approche des avantages comparatifs révélés (ACR) qui permettent de déterminer les points forts et les points faibles d'un pays.

La mesure de l'ACR repose sur l'écart entre le solde commercial observé et un solde théorique correspondant au cas d'un pays sans spécialisation. Ce type d'indicateur permet d'identifier des points forts (ou faibles) même si sont enregistrés des déficits (ou des

excédents) pour l'ensemble des produits échangés. Or, il apparaît que les spécialisations des cinq grands pays européens diffèrent peu. Les avantages comparatifs sont toutefois concentrés pour l'Allemagne et l'Italie, c'est-à-dire plus élevés dans un nombre restreint de secteurs, et plus diffus pour la France, c'est-à-dire moins importants mais positifs pour un nombre plus élevé de secteurs (Martin Fortes, « Spécialisation à l'exportation de la France et de quatre grands pays de l'Union européenne entre 1990 et 2009 », *Trésor Eco*, n° 98, février 2012). Si l'on raisonne non plus en termes de secteurs mais d'intensité technologique des produits (voir encadré p. 108), l'Allemagne se positionne plutôt dans la fabrication de produits au contenu technologique moyennement élevé, alors que la France dispose d'un avantage plus important dans les produits de haute technologie.

Cette spécialisation par intensité technologique s'est accentuée et contribuerait à expliquer pourquoi l'Allemagne a mieux résisté, voire a tiré profit de la croissance dans certains pays émergents. Des auteurs suggèrent en effet que l'insertion dans le commerce mondial de la Chine et des autres émergents asiatiques aurait entraîné une augmentation de la demande pour les biens d'équipement allemands, expliquant le développement des exportations à destination de ces économies en croissance (voir tableau 1), et concurrencé plus fortement l'industrie des biens de

consommation des pays du sud de l'Europe (Ruo Chen, Gian Maria Milesi-Ferreti et Thierry Tresselt, "External imbalances in the euro area", *IMF working paper*, 236, 2012).

Tableau 1. Les principaux clients de l'Allemagne et de la France (en %)

	2003		2014	
	Allemagne	France	Allemagne	France
Union européenne à 28	65	67	58,1	59,3
Zone euro	44,8	52,2	36,7	46,4
<i>dont France / Allemagne</i>	10,4	15,8	9,0	16,3
<i>dont Italie</i>	7,3	9,2	4,8	7,1
<i>dont Espagne</i>	4,9	10	3,1	7,0
<i>dont Pays-Bas</i>	6,4	3,8	6,4	4,0
<i>dont Belgique – Luxembourg</i>	5,8	8,2	4,2	7,7
<i>dont Autriche</i>	5,4	1	4,9	0,8
Royaume-Uni	8,4	9,5	7,4	7,0
NEM*	7,5	3,0	10,1	4,1
États-Unis	9,3	6,7	8,4	6,2
Asie	11,4	7,3	16,9	12,4
<i>dont Chine</i>	2,7	1,4	6,6	3,7
<i>dont Japon</i>	1,8	1,6	1,5	1,6

* Les NEM (nouveaux États membres) sont la Bulgarie, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Roumanie.

Sources : Douanes, Destatis.

////////////////////////////////////

La classification des produits selon leur intensité technologique

Selon la base de données Chelem produite par le CEPII, les produits ayant un haut contenu technologique proviennent notamment des secteurs de l'aéronautique et de la construction spatiale, de la pharmacie ou de l'informatique. Les produits chimiques, matériel de transport, véhicules à moteurs, équipements et appareils électriques ou encore les machines sont des produits à technologie moyennement élevée. Dans la catégorie des produits à technologie moyennement faible se trouvent la métallurgie, les produits sidérurgiques, les navires ou les bateaux. Enfin, tous les biens issus de l'industrie du bois, du textile, les produits alimentaires... ont une faible intensité technologique. Cette classification ne mesure pas la qualité, le savoir-faire ou la gamme des produits. Ainsi, on peut trouver du haut de gamme dans un produit à faible intensité technologique (ex. : textile de luxe) et différentes gammes dans un produit à même intensité technologique (ex. : automobile). Dans ce secteur, l'Allemagne et la France se distinguent par leur type de production : voitures de haut de gamme pour la première, de moyenne gamme pour la seconde.

La mesure de la gamme ou de la qualité des produits s'appuie généralement sur les valeurs unitaires (rapport entre la valeur des exportations et les quantités exportées exprimées en tonnes). Les produits, dits haut de gamme, sont ceux pour lesquels les valeurs unitaires sont les plus élevées, ce qui est censé refléter

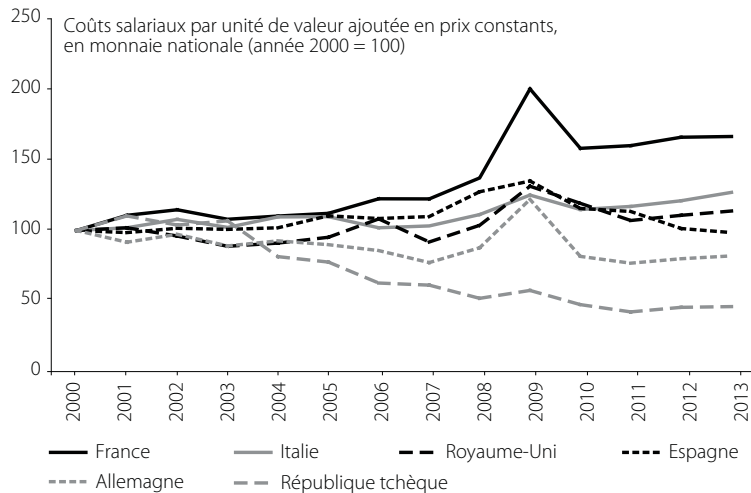
à la fois les innovations contenues dans le produit et le fait que la production nécessite une main-d'œuvre qualifiée ou des matières premières rares.

////////////////////////////////////

Une industrie compétitive

Le développement d'une économie industrielle et exportatrice s'appuie nécessairement sur la compétitivité. Les débats récents autour des performances économiques allemandes ont souvent fait de la modération salariale (ou des réformes sur le marché du travail, voir chapitre 4) le pivot de l'amélioration récente de la compétitivité et des gains de parts de marché à l'exportation qui l'ont accompagnée. Les ressorts de la compétitivité sont cependant bien plus complexes (voir encadré p. 111) et résultent de multiples facteurs. Une amélioration relative évidente des coûts salariaux unitaires (c'est-à-dire les coûts salariaux par unité produite) existe dans l'industrie allemande, la productivité progressant plus vite que les salaires. Une divergence apparaît par exemple clairement dans le secteur de l'industrie automobile entre l'Allemagne et les autres pays européens, et notamment la France (voir graphique 2), ce que traduit l'évolution du solde commercial de ce secteur, qui s'est amélioré en Allemagne alors qu'il est devenu déficitaire en France.

Graphique 2. Coûts salariaux unitaires dans l'industrie automobile



Sources : Eurostat, offices statistiques nationaux, calcul des auteurs.

Il faut néanmoins rappeler que si l'amélioration de la compétitivité-coût observée à partir du début des années 2000 est significative relativement aux autres pays européens, elle fait suite au choc négatif de compétitivité lié à la réunification. De plus, la compétitivité, qui a toujours été au cœur du développement économique et social allemand, ne se réduit pas, de loin, à un avantage en termes de coûts salariaux et de prix dans l'industrie. Au contraire, les coûts horaires de la main-d'œuvre en 2013 étaient plus élevés dans le secteur de l'industrie manufacturière allemande (36,2 euros) que dans le reste de la zone euro (30,7 euros), mais inférieurs à ceux de la France (36,7 euros).

Il reste cependant deux éléments saillants de divergence entre la France (et le reste de la zone euro) et l'Allemagne. D'une part, alors que les coûts horaires du travail sont significativement plus élevés pour les grandes entreprises allemandes, ils sont plus faibles dans le secteur des services. Le coût du travail des grandes entreprises industrielles exportatrices ne permet donc pas de rendre compte des gains de compétitivité et de l'avantage pris par l'Allemagne sur le terrain industriel, car il ne prend pas en compte les coûts des services utilisés par ces entreprises. D'autre part, si l'on regarde non plus les indicateurs de compétitivité-coût mais ceux de compétitivité-prix à l'exportation, il apparaît que les gains allemands sont moins importants, ce qui témoigne de l'amélioration des marges des entreprises au cours des années 2000.

Comment mesurer la compétitivité d'un pays ?

La compétitivité renvoie à de multiples dimensions : l'insertion du pays dans le commerce international, la croissance, la productivité, l'amélioration du niveau de vie. Elle est aussi proche du concept d'attractivité, car liée au territoire, à l'espace de production. Si le solde commercial ou l'évolution des parts de marché peuvent être les témoins d'une bonne ou d'une mauvaise compétitivité, ils n'en donnent pas une mesure pleinement satisfaisante. Bien souvent, l'économiste aura alors recours à une distinction entre ce qui relève

du mesurable (le coût et le prix) et ce qui n'est pas mesurable, qualifié alors de compétitivité hors-prix. La compétitivité-coût est un indicateur comparant l'évolution relative des coûts unitaires du travail (coûts du travail corrigés de la productivité). La prise en compte des évolutions de taux de change est nécessaire car elle permet d'exprimer les différences de coût ou de prix dans une même unité monétaire. Pour l'acheteur, c'est par contre la dimension prix qui sera primordiale pour guider ses décisions d'achat, ce qui inclut la marge requise par le vendeur.

Il n'existe pas de mesures de la compétitivité hors-prix, celle-ci reposant sur des éléments pour certains non quantifiables : qualité, contenu en innovation, image de marque, design, qualité de service ... Mais cette dimension est pourtant fondamentale pour expliquer les échanges selon les nouvelles théories du commerce international, qui mettent en avant la capacité des entreprises à capter la demande en se différenciant par la qualité ou par la variété des biens produits.



Comme souligné, la modération salariale fut bien plus marquée dans les services que dans l'industrie (voir chapitre 3). Or, dans un contexte d'externalisation de certaines activités de services, la réduction du coût des intrants dans le processus de production a également été un vecteur indirect par lequel les entreprises industrielles ont amélioré leur compétitivité. Ce fait saillant révèle non seulement une différence importante dans les modèles de détermination des salaires allemands

et français (Odile Chagny et Michel Husson, « Quel régime salarial optimal pour la zone euro ? », *Revue de l'IRES*, n° 81, 2014), mais aussi le pouvoir de marché des entreprises de l'industrie relativement à celle des services. Ces dernières auraient pu en effet ne pas répercuter la baisse du coût du travail sur leurs prix et accroître ainsi leurs marges. De fait, cette marge fut implicitement captée par le secteur de l'industrie.

Un effet similaire pourrait également avoir joué pour le coût des consommations intermédiaires importées. L'intégration commerciale européenne, notamment avec les pays d'Europe de l'Est, a induit une réorganisation des chaînes de production permettant aux entreprises allemandes de mettre en œuvre une division du travail à l'échelle internationale. Ainsi, l'emploi dans les filiales implantées dans les pays de l'Est et en Russie représentait 21,5 % de l'emploi des filiales allemandes en 2008 contre moins de 3 % en 1991 (Rémi Lallement, « Le système productif allemand à l'épreuve de "l'économie de bazar" », *Regards sur l'économie allemande*, n° 100, 2011).

Cette dynamique a fait craindre la transformation de l'économie allemande en une simple plate-forme d'assemblage de biens produits à l'étranger, selon la thèse de « l'économie de bazar » défendue par l'économiste Hans-Werner Sinn (voir encadré p. 114). Pour autant, cette hypothèse est aujourd'hui réfutée : la part des *inputs* domestiques dans la production

manufacturière est restée constante (Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger, Uta Schönberg et Alexandra Spitz-Oener, "From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy", *op. cit.*, voir chapitre 4). Un mouvement de rationalisation de la production a donc bien eu lieu, mais il fut global et marqué tout autant par l'externalisation des services en Allemagne que par la délocalisation de certaines activités dans des pays à plus faible coût de main-d'œuvre. Il reste que dans les deux cas, cette réorganisation a conféré un avantage en termes de coûts au secteur industriel exportateur dont les marges ont progressé, ce qui a aidé les entreprises à financer une stratégie de montée en gamme par l'innovation et l'amélioration de la compétitivité hors-prix. Dès lors, il serait fallacieux d'imputer les performances à l'exportation de l'économie allemande à un simple avantage en termes de coût. Ce dernier n'aurait pas permis le renforcement de la puissance industrielle et exportatrice si les marges n'avaient pas été utilisées à bon escient.



La thèse de « l'économie de bazar »

S'appuyant sur l'exemple de la fabrication de la Porsche Cayenne, dont une partie est réalisée dans les pays de l'Est, le médiatique économiste Hans-Werner Sinn dénonçait en 2006 le risque de déclin de l'industrie de son pays dont le rôle se limiterait à l'assemblage de pièces fabriquées à l'étranger. Le « *Made in Germany* »

risquait selon lui de céder la place à l'« *Assembled in Germany* ». Les usines de fabrication allemandes seraient remplacées par des centres d'assemblage, de finition, de *packaging* et de commercialisation. Cette logique, résultant d'une rationalisation des chaînes de production tirant profit de la division internationale du travail et du faible coût relatif du travail dans les pays de l'Est, se traduirait inmanquablement par un transfert massif des emplois industriels vers ces pays à bas salaire, pénalisant particulièrement les ouvriers allemands et les emplois peu qualifiés. Ce choix stratégique induirait une hausse des consommations intermédiaires importées (par exemple le moteur ou le système de freinage) mais entraînerait aussi une augmentation des exportations, les gains de compétitivité-coût permettant de gagner des parts de marché à l'étranger.

La réalité n'a finalement pas donné raison à Hans-Werner Sinn. S'il y a bien eu une réorganisation des chaînes de production dans l'industrie allemande et une augmentation des consommations intermédiaires importées, elle ne s'est pas faite au détriment de l'attractivité du site de production allemand sur lequel les fonctions stratégiques ont été maintenues. La réorganisation a été globale et a permis d'améliorer l'efficacité productive et de renforcer les complémentarités au sein des groupes industriels.



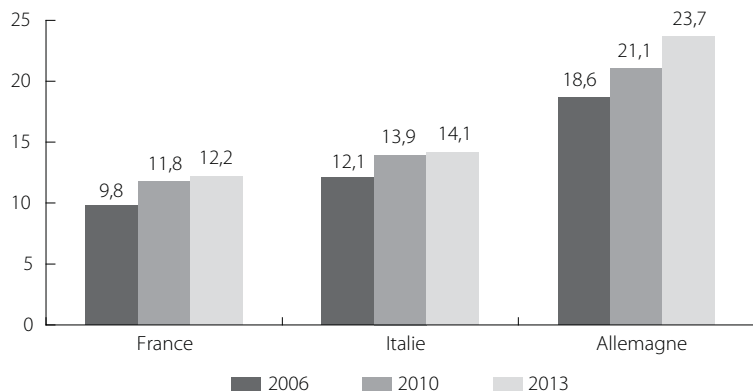
Une industrie innovante

Selon les nouvelles théories du commerce international, la concurrence ne se fait pas principalement par les coûts mais plutôt selon la capacité à proposer de la variété et de la qualité, ce qui nécessite de l'innovation et du savoir-faire. Ainsi, les entreprises exportatrices sont généralement celles qui sont les plus productives et donc aussi celles où les salaires distribués sont les plus élevés. L'industrie allemande ne tire donc pas sa force d'une dynamique macro-économique marquée par la modération salariale mais essentiellement de facteurs micro-économiques.

Les enquêtes menées sur ce point révèlent généralement que les produits allemands dominent les autres produits européens en matière de qualité, notoriété, services... L'argument utilisé par les publicitaires à propos de la qualité allemande (*Deutsche Qualität*) est à cet égard révélateur ! Il ne faut cependant pas y voir uniquement le fait de jugements subjectifs fondés sur des *a priori*. La qualité se construit également par l'innovation, le développement des compétences, l'investissement en recherche et développement (R&D) qui sont autant d'éléments permettant aux entreprises de monter en gamme et de se différencier positivement des concurrents. C'est donc l'utilisation par les firmes allemandes de leurs marges pour innover qui leur a conféré un avantage comparatif décisif. Alors que la France et l'Allemagne dépensaient à

peu près autant en R&D en 2002, cette dernière a accentué ses efforts et distance désormais sa voisine avec des dépenses s'élevant à 2,92 % du PIB en 2012 contre 2,26 %. Au niveau européen, l'Allemagne n'est dépassée que par le Danemark, la Finlande et la Suède. Par ailleurs, une part importante de ces dépenses est réalisée par les entreprises. En 2012, les firmes allemandes ont investi 52 milliards en R&D contre moins de 30 milliards pour les françaises. Il y a là un écart significatif qui se traduit notamment par une plus forte robotisation de l'appareil productif en Allemagne (voir graphique 3). On y comptait en effet 23,7 robots pour 1 000 salariés contre 12,2 en France en 2013. En la matière, ce pays a donc pris une avance considérable sur ses concurrents, qui s'accroît un peu plus chaque année. Enfin, non seulement les entreprises allemandes investissent plus en R&D mais elles sont aussi plus nombreuses à le faire, et notamment les PME, puisque 54 % d'entre elles ont mis en place une innovation de produit ou de procédé, contre moins d'un tiers des PME françaises. Ce point renvoie à un autre facteur important : un tissu productif composé de PME de taille importante qui sont productives et actives sur les marchés à l'exportation.

Graphique 3. Nombre de robots pour 1 000 salariés



Sources : International Federation of Robotics, UNECE (United Nations Economic Commission for Europe).

Le tissu productif allemand : le fameux Mittelstand

L'industrie allemande repose sur la connexion entre les grandes entreprises et un réseau de PME qui sont en relation étroite *via* les clients-fournisseurs et des mécanismes de coopération, soutenus et initiés au niveau des *Länder*. Le poids des PME est relativement proche en Allemagne et en France : 54 % de la valeur ajoutée et 63 % des effectifs en Allemagne en 2012 contre respectivement 59 et 63 % en France. La particularité allemande tient à l'importance des entreprises familiales (91 % du total des entreprises, 55 % des effectifs et 47 % du chiffre d'affaires en 2010).

Le développement de ces PME est intrinsèquement lié à l'histoire économique et politique de l'Allemagne,

État fédéral qui s'est constitué autour de petits territoires. À l'opposé, la France se caractérise par une centralisation issue de la période monarchique et développée depuis la Révolution. La structure productive de l'Allemagne découle de cet héritage économique et culturel qui a vu l'essor d'un tissu d'entreprises à partir de la révolution industrielle sur différents espaces géographiques fortement interdépendants. Il en résulte aujourd'hui une forme d'organisation spatiale de la production qui permettrait de maximiser les gains associés à la concentration et d'en limiter les coûts de « congestion », en augmentation lorsqu'elle devient excessive. L'efficacité résulte en effet du rapprochement des entreprises de leurs clients finaux et de leurs fournisseurs. La concentration rend également possible un partage efficace des infrastructures, qui elles-mêmes se développent du fait de la présence de ces entreprises. La densité du tissu productif attire aussi la force de travail, ce qui accroît l'efficacité de l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail. Enfin, la concentration des entreprises permet la mutualisation d'information, de compétences et la diffusion plus rapide des innovations technologiques. Les entreprises peuvent alors bénéficier de rendements d'échelle croissants – leur coût de production par unité produite diminue avec l'augmentation de la production de l'ensemble du secteur – et gagner en compétitivité.

De plus, chacun des *Länder* possède ses ministères de l'Économie et de l'Éducation. Ils jouent un rôle actif dans l'élaboration d'une politique régionale industrielle et éducative et organisent la formation professionnelle, le soutien aux exportations, l'accès aux marchés de capitaux ou la coopération entre entreprises. Si l'État fédéral élabore le cadre réglementaire définissant et garantissant les règles de concurrence, les *Länder* apportent leur soutien au développement économique *via* des politiques d'aides à l'innovation ou à la R&D. Enfin, ces entreprises n'hésitent pas à coopérer entre elles en s'associant dans des groupements qui permettent le partage de compétences dans des domaines tels que le marketing, la logistique ou l'informatique. Cette mise en commun de ressources qui en diminue les coûts pour chacune des entreprises du groupement est également un vecteur de compétitivité et de développement industriel.

Une gouvernance orientée vers le long terme

En raison de la structure de l'actionnariat, souvent familial, la stratégie des firmes industrielles allemandes réussit à s'affranchir des logiques financières à courte vue et privilégie le développement de l'entreprise dans un projet qui s'inscrit dans le long terme. Deux facteurs complémentaires participent également de cette gouvernance : le rôle de la formation professionnelle et celui de la banque-industrie.

La formation professionnelle repose sur un système dual impliquant une entreprise formatrice et des écoles professionnelles publiques. Elle vise à l'acquisition de qualifications professionnelles qui n'ont pas uniquement vocation à créer des savoirs propres à l'entreprise, mais qui sont reconnues par un système de certifications et de diplômes dans un champ professionnel donné (René Lasserre, « La formation professionnelle en Allemagne », *Regards sur l'économie allemande*, 113, 2014). Le rôle des partenaires sociaux est important dans ce schéma, puisqu'ils veillent à défendre les intérêts des apprentis au même titre que ceux des salariés. Ils sont par ailleurs consultés sur la définition des contenus ainsi que sur les conditions de réalisation de la formation. Ce système de formation professionnelle traduit la volonté des entreprises de tous les secteurs – grandes entreprises et PME – d'investir dans le capital humain et d'inscrire leurs choix stratégiques en matière de politique de recrutement dans le long terme. La formation des salariés entraîne en effet des coûts de court terme liés au fait qu'un apprenti est moins productif qu'un salarié expérimenté et qu'il est nécessaire de mobiliser un personnel formateur. À long terme, la transmission continue de qualifications et de savoir-faire que permet l'apprentissage est un facteur d'efficacité productive et d'innovation incrémentale (par une amélioration régulière et parfois peu perceptible du produit, du

service ou du procédé) qui confère aux entreprises allemandes un avantage en termes de compétitivité.

La relation de proximité historiquement forte entre entreprises et système bancaire est mise en avant pour expliquer la moindre importance accordée à la valeur actionnariale au sein du « capitalisme rhénan », en opposition au capitalisme anglo-saxon (Wolfgang Streeck, *Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*, Oxford University Press, 2009). Ces relations se manifestent pour les entreprises du *Mittelstand* par l'importance du financement auprès du réseau des caisses d'épargne locales (« la relation Hausbank ») et, pour les grandes banques commerciales et les groupes cotés, par le poids des participations croisées et des délégations de droit de vote aux assemblées générales (« *Deutschland AG* »). Dans les deux cas, le système financier « orienté banque » et les relations traditionnelles de confiance nouées entre entreprises industrielles et banques ont historiquement contribué à favoriser l'inscription dans le long terme.

Les liens étroits tissés entre les entreprises du *Mittelstand* et les réseaux de caisses d'épargne (les entreprises sont clientes mais y déposent aussi leurs fonds) s'inscrivent dans le cadre d'un système de relations dense au niveau territorial, impliquant également les pouvoirs publics (pour la formation professionnelle et la recherche notamment), et bien évidemment les

partenaires sociaux. Plus de 40 % des PME sont ainsi clientes des caisses d'épargne, qui pèsent pour plus de 40 % du crédit bancaire aux entreprises.

Pour autant, comme pour le système de relations professionnelles, on a assisté depuis le milieu des années 1990 à un mouvement d'érosion marqué de la relation banque/industrie, sous l'effet de la globalisation, mais aussi de la volonté des pouvoirs publics de favoriser la place financière allemande et d'encourager les entreprises à ne plus distribuer leurs bénéfices (Christopher Lantenois, « La dissolution du cœur de la *Deutschland AG* », *Revue d'économie financière*, 104, 2011).

Les grandes banques commerciales allemandes se sont détournées de la banque-industrie parce qu'elles se sont ouvertes à la globalisation financière et ont ainsi voulu exploiter des opportunités de profit plus élevées, en renforçant leur activité de banque d'investissement sur les marchés internationaux. Sur ce point, il n'est pas inutile de rappeler que le fonds de sauvetage des banques mis en place en Allemagne après la crise de 2008 a été d'un montant de 9,1 % du PIB, et que deux grands groupes bancaires ont disparu avec la crise.

L'ampleur de la distension du lien entre financement bancaire et dépenses d'investissements est frappante quand on regarde la structure de financement des entreprises. Au début des années 2000, la part des

fonds propres dans le total de leur bilan était relativement faible en comparaison internationale (25 % par exemple dans l'industrie, contre 35 % en France). Mais on a assisté depuis lors à une tendance assez spectaculaire au renforcement des fonds propres des entreprises, tirée en premier lieu par la mise en réserve de leurs bénéfices. Et ce mouvement de désengagement vis-à-vis des banques a été très marqué pour les PME (la part des fonds propres dans le total de bilan est passée de moins de 10 % en 2000 à 24 % environ en 2012).

Les entreprises allemandes ont donc eu tendance au cours des quinze dernières années à diminuer nettement leur endettement bancaire, et à constituer une épargne financière qui a elle-même contribué à favoriser leur désendettement à partir du milieu des années 2000. Et l'un des constats forts que l'on peut tirer de ce recours atténué à l'endettement bancaire et d'augmentation de l'autofinancement des entreprises est que cette situation n'aurait probablement pas été tenable sans l'érosion très forte du système des négociations collectives, qui a permis aux entreprises de dégager des marges exceptionnellement élevées !

Il est indéniable que l'Allemagne a bénéficié depuis la fin des années 1990 d'une amélioration de sa compétitivité-coût résultant principalement d'une modération salariale de long terme. Pour autant, cet avantage n'est pas en soi une condition suffisante

pour rendre compte de sa résilience au mouvement de désindustrialisation et du renforcement de son statut d'exportateur. De fait, aujourd'hui, le commerce entre les pays avancés n'est pas seulement le fruit d'une concurrence par les coûts mais aussi par la qualité et la variété des produits proposés. Il faut donc chercher du côté des facteurs micro-économiques l'essentiel de l'avantage industriel allemand. Or, la capacité à innover, la qualité de ses produits, l'organisation de son tissu industriel et la gouvernance des entreprises, tournées vers le long terme, constituent aujourd'hui, comme par le passé, le socle de la compétitivité de l'Allemagne. Peut-on en déduire que la modération salariale fut sans effet sur les performances à l'exportation ? Ce n'est pas certain car des interactions existent entre les dynamiques de la compétitivité-coût et hors-prix. La modération salariale a créé un environnement macro-économique favorable aux entreprises leur permettant d'améliorer leur marge et de financer des investissements de R&D.

Chapitre 6

Les défis d'une Allemagne rentière

À long terme, la croissance de l'Allemagne pourrait s'avérer fragile. Le vieillissement de sa population pèsera sur ses finances publiques et sur son équilibre extérieur. De plus, l'ampleur des excédents courants la rend très dépendante de la rentabilité de ses actifs extérieurs. Ces enjeux sont primordiaux pour comprendre la réticence allemande à renflouer les pays de la zone euro et le débat autour du recentrage des investissements vers l'Allemagne.

Une démographie défavorable

En 2014, la population allemande s'élevait à 80,9 millions d'habitants, en légère augmentation par rapport à l'année précédente, malgré un solde naturel (nombre de naissances – nombre de décès) négatif, de l'ordre de 200 000. C'est donc le solde migratoire, revenu avec la crise à des niveaux très élevés (+ 428 000 en 2013) et s'approchant de ceux observés après la chute du Mur et l'ouverture du Rideau de fer, qui a permis dernièrement d'inverser la tendance à la baisse de la population.

Ces évolutions récentes ne doivent pas pour autant masquer les tendances de long terme. En effet, selon les projections de la Commission européenne, l'Allemagne pourrait perdre près de 10 millions d'habitants d'ici 2050, tandis que la population française

continuerait de croître sur la même période. La population du Royaume-Uni pourrait dépasser celle de l'Allemagne dès le début des années 2040, cela n'intervenant pour la population de la France qu'au début des années 2050. Dans la mesure où les hypothèses d'espérance de vie sont généralement assez proches pour les pays industrialisés, la dynamique de croissance de la population s'explique essentiellement par les écarts de taux de fécondité, ainsi que par les flux migratoires. Avec 1,4 enfant par femme contre 2 pour la France en 2012, le renouvellement des générations n'est plus assuré en Allemagne depuis le début des années 1970. Et le déficit d'accroissement « naturel » s'est accentué dans les années 2000, ce qui entraîne un vieillissement de la population.

Le ralentissement annoncé de la croissance

Le recul démographique à l'œuvre depuis le milieu des années 2000 a facilité les bonnes performances allemandes en matière de réduction du chômage (voir encadré p. 132). Mais à long terme, la croissance économique, déterminée par celle de la population et de la productivité du travail, diminuerait. Selon des projections réalisées par l'OCDE en 2012, la croissance potentielle allemande passerait de + 1,6 % par an sur la période 2012-2017 à + 1 % à partir de 2030. Elle serait alors inférieure de 0,5 point à la croissance française. Et cet écart serait exclusivement imputable

aux perspectives démographiques car les différences de productivité du travail seraient négligeables. Dans ces conditions, l'Allemagne perdrait sa place de première puissance économique européenne, dépassée par la France et le Royaume-Uni.

Au-delà de l'aspect anecdotique, ce constat implique que l'Allemagne pourrait rapidement souffrir de pénuries de main-d'œuvre. Des difficultés de recrutement existent déjà pour les ingénieurs et les personnels de soins dans les maisons de retraite. À moyen terme, près d'un quart des médecins prendront leur retraite et ne seront pas systématiquement remplacés. Dans l'industrie, ces évolutions seraient certes favorables aux salariés, en leur conférant un pouvoir de négociation accru. Mais, en contrepartie, elles pourraient freiner la compétitivité – certains postes n'étant pas pourvus ou à un niveau de coût relatif plus élevé – et peser également sur l'innovation.

Ces évolutions sont-elles inéluctables ?

Les projections démographiques suivent des tendances généralement bien identifiées, du moins pour celles liées au taux de fécondité, qui fait preuve d'une forte stabilité. Même dans le cas d'une hypothèse d'un retour à un solde migratoire plus élevé que celui retenu dans les projections de la Commission européenne (+ 200 000 au lieu de 100 000), la population allemande reculerait d'une dizaine de millions d'ici 2060.

Croissance et démographie

À court terme, le ralentissement de la démographie peut favoriser la baisse du chômage. En effet, moins les cohortes qui entrent sur le marché du travail sont importantes, moins les créations d'emplois doivent être nombreuses pour intégrer ces nouvelles générations. En Allemagne, non seulement la population en âge de travailler a reculé en moyenne sur la période 2007-2013, mais les créations d'emplois ont aussi été significatives, avec pour conséquence une nette baisse du chômage.

En revanche, à long terme, le recul de la population – et le vieillissement qui en résulte – affecte négativement la croissance potentielle selon plusieurs mécanismes :

- l'apparition de pénuries de main-d'œuvre réduit directement les capacités productives de l'économie. Il s'agit là de l'effet principal ;
- le vieillissement de la population pourrait avoir un impact négatif sur la productivité, résultant d'une moindre capacité d'innovation des salariés plus âgés ;
- il entraînerait une modification de la structure de consommation au détriment des biens de consommation produits par des secteurs où la productivité est plus élevée ;
- le niveau d'accumulation du capital diminuerait avec la baisse du taux d'épargne des individus plus âgés.

Ainsi, avec une baisse annuelle de la force de travail estimée à 0,6 % sur la période 2018-2030 et à 0,4 % après 2030, la croissance potentielle s'établirait en Allemagne à 1,2 % puis 1 % sur ces deux périodes.

Des mesures visant à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle sont mises en œuvre depuis quelques années (voir chapitre 3), ce qui permettrait d'améliorer la natalité et la participation des femmes au marché du travail. Ces mesures seront cependant insuffisantes pour inverser les tendances démographiques. De même, le recours à l'immigration pourrait s'intensifier afin de répondre aux pénuries de main-d'œuvre. Des initiatives en ce sens ont déjà été prises en 2013 par le gouvernement, afin de favoriser l'accès des ressortissants non européens au marché du travail. La mobilité des populations comme moyen de contribuer à résoudre les différentiels de situation sur le marché du travail entre pays de la zone euro est un enjeu majeur. Si les flux entrants en Allemagne de ressortissants espagnols ou grecs ont fortement augmenté sous l'effet de la crise dans les pays d'Europe du Sud, ils restent à des niveaux qui semblent très faibles et, à terme, les effets des politiques d'immigration ciblée paraissent de toute façon incertains.

Le coût budgétaire du vieillissement

Les évolutions démographiques devraient également avoir des conséquences sur l'équilibre des finances publiques, en raison principalement de leur effet sur les dépenses sociales. Le vieillissement de la population réduira le ratio entre actifs et retraités. La part des

plus de 65 ans dans la population totale passerait ainsi de 20,6 % en 2010 (contre 16,7 % en France) à 28,4 % en 2030 (contre 23,4) et 32,8 % en 2060 (contre 26,6). Le financement des systèmes de retraite serait plus coûteux outre-Rhin, puisque le poids des dépenses publiques de retraite y augmenterait de 2,6 points de PIB d'ici 2060 contre une hausse de 0,5 point en France.

Ces éléments expliquent sans doute pourquoi les mesures d'allongement de la durée d'activité ont été prises plus tôt en Allemagne et prévoient un recul plus important de l'âge de départ à la retraite. Le vieillissement démographique devrait se traduire également par des besoins de financement plus élevés en matière de santé et de dépendance. Ainsi, selon les calculs de la Commission européenne, les dépenses globales liées au vieillissement démographique devraient augmenter de 5,2 points en Allemagne d'ici 2060, contre 3,1 points en France et 3,7 points pour l'ensemble de l'Union européenne.

Exporter aujourd'hui pour importer demain : une stratégie à la rentabilité incertaine

La perspective du vieillissement démographique permet également de porter un autre regard sur l'accumulation d'excédents courants depuis le début des années 2000. En effet, ceux-ci ne reflètent pas

uniquement le niveau de la compétitivité allemande, mais aussi l'écart entre l'épargne domestique (privée et publique) et l'investissement (voir encadré p. 136). Selon l'approche théorique « intertemporelle » du compte courant, une épargne nette positive (un excédent courant) se justifierait dès lors que sont anticipés un vieillissement de sa population et un ralentissement de sa croissance à long terme.

En effet, les ménages s'efforcent de lisser leur consommation tout au long de leur vie. Ils épargnent donc une fraction de leurs revenus pendant leur période d'activité afin de financer leur consommation quand ils seront inactifs (retraités) et que leurs revenus seront plus faibles. Transposé à l'échelle d'un pays, ce raisonnement expliquerait que l'Allemagne exporte plus aujourd'hui par anticipation du ralentissement de sa croissance de long terme et de la future hausse de ses importations. En corollaire, l'excédent courant se résorberait au fur et à mesure de la baisse de la croissance et de celle concomitante du taux d'épargne. L'Allemagne deviendrait alors progressivement un pays rentier vivant des revenus tirés de son accumulation passée d'actifs.

La double lecture des excédents courants de l'Allemagne

Le solde de la balance des transactions courantes (ou du compte courant) est un solde intermédiaire de la balance des paiements qui regroupe les échanges de biens (ou balance commerciale), de services, les revenus (du capital et du travail) ainsi que les transferts à destination ou en provenance de l'étranger.

Excédentaire à partir de 2002, le solde de la balance des transactions courantes allemande a quasi systématiquement dépassé 6 % du PIB depuis 2006. Sur le plan comptable, le compte courant correspond à l'écart entre l'épargne domestique (publique et privée) et l'investissement. L'excédent courant reflète à la fois l'hyperpuissance industrielle et la compétitivité allemandes (voir chapitre 5), avec un excédent commercial (écart entre les exportations et les importations de biens) autour de 200 milliards d'euros en 2014, mais aussi le surplus d'épargne ou l'insuffisance de l'investissement. Cette seconde lecture de l'excédent du compte courant donne une image moins favorable de la situation économique allemande au cours des années 2000, avec une croissance certes tirée par le solde extérieur (voir tableau) mais freinée par l'atonie de la demande intérieure. La période de modération salariale s'est en effet traduite par une faible augmentation de la consommation des ménages. De même, de 2000 à 2007, l'investissement peu dynamique n'a contribué que marginalement à la croissance. Comparativement, en France, l'apport du commerce extérieur à la croissance

a été négatif en raison du dynamisme des importations, la consommation des ménages et l'investissement ayant été globalement mieux orientés en France qu'en Allemagne.

Depuis la crise, on assiste dans les deux pays à un rééquilibrage des sources de la croissance, dans un contexte global marqué par un net ralentissement de l'activité. Le rôle du commerce extérieur a fortement diminué en Allemagne, notamment en raison de la baisse de la demande étrangère, relativement à la demande intérieure. En France, on observe un net repli des contributions des composantes de la demande interne (consommation et investissement), tandis que celle du commerce extérieur est devenue neutre.

Contributions à la croissance du PIB

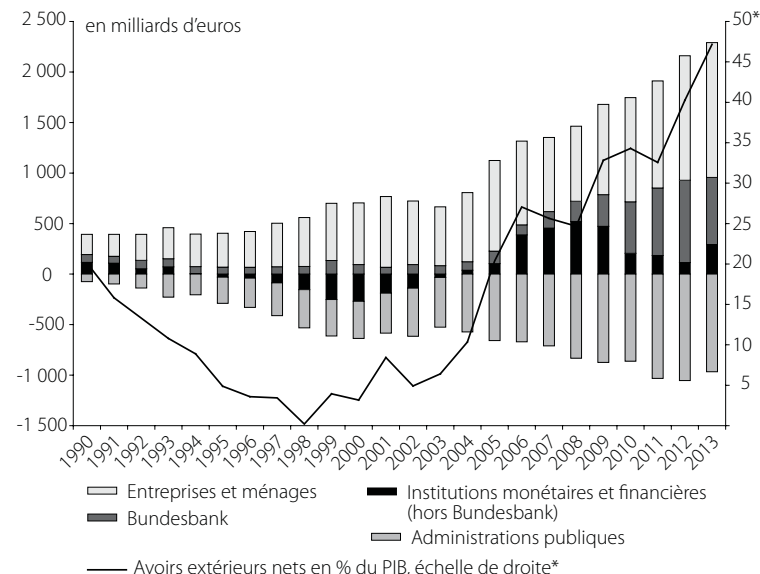
	Allemagne		France	
	2000-2007	2008-2014	2000-2007	2008-2014
Consommation (ménages et APU)	0,6	0,8	1,7	0,7
Investissement	0,1	0,1	0,7	-0,2
Solde extérieur	0,9	0,1	-0,3	0,0
Stocks	0,0	-0,3	0,1	-0,1
PIB	1,7	0,7	2,1	0,3

APU : administrations publiques
Sources : Insee, Destatis

L'excédent de la balance des transactions courantes cumulé depuis 2002 a permis à l'Allemagne de constituer de très importantes créances sur le reste du monde, avec des avoirs nets détenus à l'étranger (avoirs moins engagements) qui s'élevaient à 50 % du PIB en 2013. Ils pourraient même dépasser 100 % du PIB à la fin de la décennie selon les simulations disponibles. Ces ordres de grandeur donnent une idée de l'importance stratégique que revêt, dès à présent mais aussi dans le futur, la valeur de ces créances accumulées sur la richesse produite ailleurs.

L'étude de la position extérieure nette de l'Allemagne permet non seulement d'identifier la nature des actifs détenus par les ménages, les entreprises, le système financier et l'administration publique, mais aussi d'évaluer leur rentabilité, c'est-à-dire les flux de revenus perçus (intérêts pour les titres de dettes et dividendes pour les placements en actions) et les plus- ou moins-values. Entre 1999 et 2007, l'amélioration du solde des transactions courantes s'est ainsi essentiellement traduite par une accumulation de créances détenues par les institutions financières allemandes sur leurs homologues (voir graphique 1), notamment des pays du sud de la zone euro, en lien avec une intégration financière européenne croissante. Ces mêmes institutions se sont également engagées sur des investissements de portefeuille obligataire. La part des investissements directs étrangers, dans l'ensemble des actifs, est en revanche restée stable.

Graphique 1. Évolution des avoirs extérieurs nets de l'Allemagne



Source : Bundesbank, Destatis, calculs des auteurs.

Le montant des investissements de portefeuille détenus par les institutions financières allemandes est passé de 148 milliards d'euros en 1999 à 735 milliards fin 2007. Le montant des prêts entre institutions financières s'élevait à près de 1 600 milliards d'euros en fin d'année 2007 contre 750 milliards d'investissements directs à l'étranger. Ainsi, l'épargne d'un ménage allemand détenue par une banque allemande a notamment contribué au financement du boom immobilier en Espagne et aux États-Unis, soit dans le cadre de crédits interbancaires entre banques allemandes et espagnoles, soit *via* des achats de produits

structurés, dont les fameux *subprimes*, émis par les banques d'investissement américaines.

L'éclatement des bulles financières et immobilières a substantiellement modifié la structure de la position extérieure allemande. Du fait des aides publiques apportées aux banques (reprise des actifs dans des *bad banks*) et de la réticence des banques commerciales à conserver leurs avoirs sur les pays du sud de la zone euro (Grèce, Portugal, Espagne et Italie), la détention des avoirs extérieurs nets a basculé vers les pouvoirs publics (État et Bundesbank). La balance des transactions courantes étant restée excédentaire, l'épargne nette allemande s'est alors déplacée vers des supports sans risque et plus liquides, notamment en dépôts auprès de la Banque centrale européenne (BCE). Celle-ci prête ensuite ces liquidités aux autres banques de la zone euro *via* les opérations de politique monétaire. Si le prêteur initial et l'emprunteur final sont toujours les mêmes, l'intermédiation réalisée par la BCE fait que le risque auparavant pris par les banques allemandes a été transféré aux institutions européennes.

Les investissements extérieurs allemands sont par ailleurs loin d'avoir atteint la rentabilité espérée. Depuis 2006, l'Allemagne a en effet connu de très importantes moins-values sur ses avoirs extérieurs nets, qui s'élèvent à près de 20 points du PIB en 2013. En d'autres termes, si elle n'avait pas subi ces

pertes, ses avoirs extérieurs seraient supérieurs de 20 points de PIB, montant qui aurait pu lui permettre de financer de nombreux investissements d'avenir. Certes, l'Allemagne n'est pas seule dans ce cas. La France a également subi des pertes sur la valeur de ses avoirs extérieurs nets depuis le milieu des années 2000 (de 15 points cumulés). Mais ces baisses contrastent avec les gains qu'ont connus les États-Unis. Ce sont principalement les investissements de portefeuille qui expliquent ces moins bons résultats, c'est-à-dire des investissements essentiellement de court terme, tandis que les investissements directs réalisés par l'Allemagne à l'étranger ont permis de dégager des plus-values.

En tenant également compte des revenus nets des avoirs extérieurs (environ 2 points du PIB, soit un tiers de l'excédent de la balance des paiements courants), il ressort que les rendements nets totaux des avoirs détenus à l'étranger par l'Allemagne sont nettement en deçà de ceux tirés par l'étranger des avoirs investis en Allemagne (un écart d'un point par an en moyenne sur la période 2007-2012). Rétrospectivement, cela signifie qu'il aurait été beaucoup plus rentable pour les entreprises et les investisseurs allemands d'investir en Allemagne que de s'orienter vers des stratégies d'investissement à l'étranger tirées par les excès qui ont précédé la crise de la zone euro.

Des besoins d'investissement non satisfaits

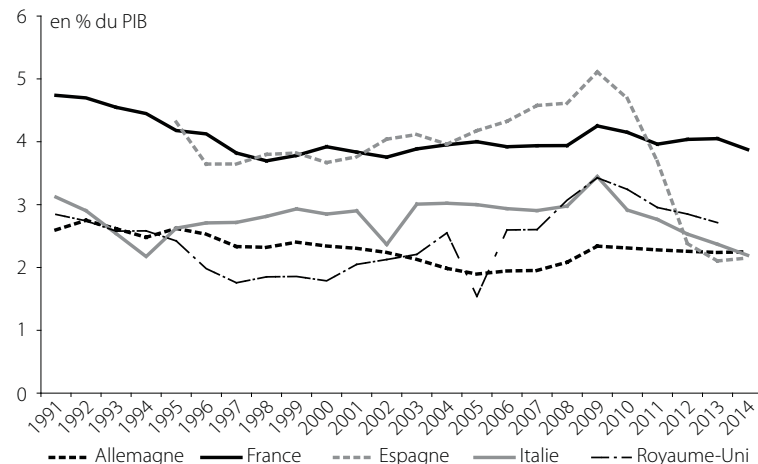
La crise a ainsi mis en évidence les risques de rentabilité associés à une stratégie principalement tournée vers l'investissement extérieur au détriment de l'investissement domestique.

En effet, la dynamique du compte courant reflète également la faiblesse de l'investissement. Dans le courant de l'année 2014, plusieurs experts ont commencé à attirer l'attention sur cette situation, dont le médiatique président de l'institut économique DIW Marcel Fratzscher. Ils ont souligné les besoins d'investissement importants à réaliser en Allemagne, que ce soit pour financer la transition énergétique (avec un coût estimé par le gouvernement à 550 milliards d'euros d'ici le milieu du XXI^e siècle), l'éducation ou les infrastructures.

Alors que le début des années 1990 avait été marqué par une forte augmentation des efforts d'investissements publics liés à la réunification, le montant des flux bruts d'investissements publics ne suffit plus, depuis 2003 déjà, à compenser l'obsolescence du capital. Or cela peut s'interpréter comme une vraie perte de substance des infrastructures publiques.

Le désengagement de la puissance publique (voir graphique 2) est très net en Allemagne. Son taux d'investissement public était inférieur à celui des autres grands pays européens dès le début des années 2000,

Graphique 2. Taux d'investissement public (en % du PIB)



Source : AMECO (Commission européenne).

c'est-à-dire bien avant le retournement brutal à la baisse de ces investissements dans plusieurs États du sud de la zone euro du fait de la crise. L'écart est important avec la France : il s'élève à près de 2 points de PIB par an depuis 2005 ! Le recul de l'investissement public s'explique principalement par la baisse de celui des communes (35 % des dépenses d'investissement public en 2013), en raison de leurs difficultés financières. Les rapports mettant l'accent sur les besoins d'investissement publics, en particulier en matière d'infrastructures (ponts, routes), se sont aussi multipliés à partir de la fin des années 2000, et chiffrent ce retard à environ 10 milliards d'euros par an sur une dizaine d'années. Cette estimation est très largement supérieure au plan d'investissement

de 10 milliards d'euros cumulés annoncé par le gouvernement allemand à la fin 2014, même si lui sont rajoutés les 5 milliards supplémentaires obtenus dans le cadre du plan européen en faveur de l'investissement (plan « Juncker »).

L'Allemagne et la gouvernance de la zone euro

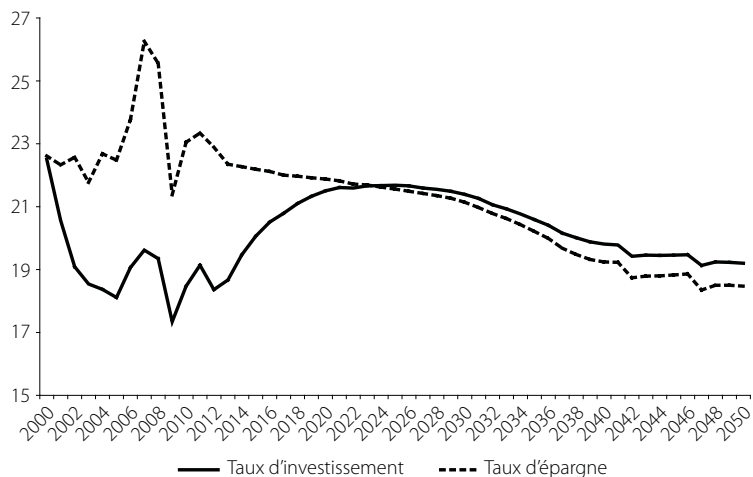
La question démographique offre aussi une grille de lecture des débats européens sur la gouvernance et la stratégie de sortie de crise de la zone euro. Elle permet de mieux comprendre la position allemande, l'importance qu'elle accorde à l'équilibre des finances publiques et à la stabilité des prix, ainsi que son refus de céder aux demandes d'organisation d'une relance dont elle serait le principal (l'unique) moteur dans la zone euro.

Comme nous l'avons vu, la contrainte budgétaire qui pèsera sur l'Allemagne sera plus forte que chez ses partenaires européens, du fait des coûts induits, notamment pour le financement des retraites, par le vieillissement de la population. Il est donc important aux yeux des gouvernements allemands successifs de dégager un excédent budgétaire permettant de financer ses dépenses futures. C'est un argument supplémentaire pour expliquer leur réticence à utiliser leurs marges de manœuvre budgétaires en faveur d'une relance européenne, qui aurait pour contrepartie

de sacrifier les revenus des générations futures. De la même façon, l'Allemagne résiste aux pressions (voire aux injonctions) lui demandant de réduire ses excédents courants, émanant aussi bien de certains partenaires européens que des États-Unis, et depuis peu aussi de la Commission européenne. Il ne s'agit pas là uniquement d'une vision mercantiliste. L'objectif est aussi de préserver sa compétitivité et ses excédents courants, afin de faire face à la baisse de croissance anticipée. Si l'ajustement doit se faire, il doit être progressif au fur et à mesure que l'épargne diminuera et que le taux d'investissement augmentera, comme le suggèrent les projections à long terme (voir graphique 3). Le rééquilibrage se ferait ainsi entre 2020 et 2025 et l'Allemagne passerait alors dans un nouveau régime caractérisé par un déficit courant, et donc une hausse structurelle des importations.

Enfin, si la culture de la stabilité monétaire est fortement ancrée dans le paysage économique et institutionnel allemand, la maîtrise des prix est aussi fondamentale pour un pays créancier dont le niveau de vie futur dépendra en partie du rendement réel de ses actifs. Si l'Allemagne accepte de jouer le rôle de créancier de la zone euro, elle ne peut le faire qu'en échange de la garantie d'une inflation modérée dans l'ensemble de la zone.

Graphique 3. Taux d'épargne et taux d'investissement à long terme (en % du PIB)



Source : CEPII (base de données EconMap).

Finalement, la question démographique apparaît comme un enjeu crucial pour l'Allemagne. Le recul de la population amorcé récemment devrait s'accroître dans les prochaines années, ce qui aura des répercussions importantes en matière de croissance et d'équilibre extérieur. Le pays rentrera alors dans un nouveau régime de croissance. Le positionnement de l'Allemagne dans le débat européen doit aujourd'hui s'analyser à l'aune de ces enjeux. Ainsi, la perspective d'une démographie déclinante permet de comprendre les réticences allemandes à l'égard d'une relance budgétaire qui se traduirait par une perte de sa compétitivité et une réduction de ses excédents. On retrouve bien l'idée d'un modèle économique, social

et industriel qui inscrit ses choix et ses orientations dans une vision de long terme. Mais à trop regarder vers le futur, l'Allemagne pourrait négliger le présent. Le maintien de la compétitivité est certes essentiel pour préserver l'industrie et une certaine conception du modèle social (voir chapitre 2), mais ce dernier ne peut survivre s'il ne trouve pas les débouchés extérieurs pour l'alimenter. La compétitivité peut s'avérer une quête vaine, si les réticences allemandes à l'égard de la relance empêchent un redémarrage de la zone euro. On ne peut manquer de voir une contradiction dans l'accumulation par l'Allemagne d'excédents courants pour pallier un futur ralentissement de la croissance, alors qu'elle pourrait se donner les moyens de l'accroître grâce à des investissements plus importants. Cette occasion manquée valide ainsi le scénario d'une croissance potentielle plus faible à long terme. Certaines voix en Allemagne soulèvent aujourd'hui le débat autour de la croissance future. Elles ne le font pas avec l'objectif premier de sauver l'Europe mais bien avec l'idée qu'il est nécessaire d'investir pour renforcer le pays.

Chapitre 7

En conclusion, les débats sur le renforcement de l'État social

Un peu plus de dix ans après les réformes Hartz, le contexte macro-économique favorable a été propice au débat sur la nécessité de renforcer l'État social. La montée des inégalités salariales et de la pauvreté depuis la réunification a été au cœur de la campagne pour les élections législatives de septembre 2013. Elles ont débouché sur une mesure emblématique, à savoir l'instauration progressive, à partir de 2015, d'un salaire minimum interprofessionnel légal, réclamé par les syndicats depuis 2006.

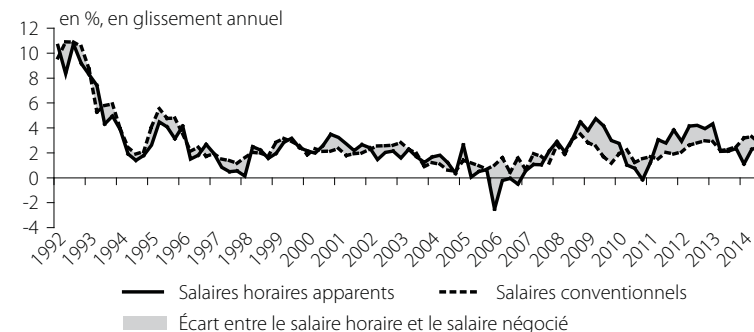
Un contexte économique propice à une répartition plus équitable de la croissance

La situation très favorable du marché du travail, avec un taux de chômage qui n'a jamais été aussi faible depuis la réunification, place l'Allemagne, à la mi-2015, dans une position très différente de celle dans laquelle elle se trouvait lors de l'adoption de l'Agenda 2010 entre 2003 et 2005. Elle n'est plus l'homme malade de l'Europe, touchée par un chômage endémique. Il s'agit aujourd'hui, dans un contexte proche du plein emploi, de mieux répartir les fruits de la croissance entre salariés et actionnaires, d'une part, et entre les salariés, d'autre part.

Après une décennie de modération salariale, le rapport de force sur le marché du travail a commencé à s'inverser en faveur des syndicats. Les bonnes performances des entreprises, la faiblesse du taux de chômage, la prise de conscience de potentielles pertes de compétences durant la crise et de la pénurie de main-d'œuvre à moyen terme dans un contexte démographique défavorable (voir chapitre 6) ont été autant d'arguments qui ont permis de faire aboutir les négociations salariales sur des augmentations conséquentes. Ainsi, alors que les salaires nominaux n'avaient progressé que de 1 % en moyenne par an entre 1996 et 2007, ils ont connu une hausse de 2,3 % en moyenne depuis lors (voir graphique). Il en résulte que le pouvoir d'achat des salariés, après une décennie de stagnation, a crû de 1 % par an depuis 2008. Et ce rebond concerne tant l'industrie que le secteur des services.

On assiste dorénavant à un partage de la valeur ajoutée plus favorable aux salariés, sans toutefois que les disparités, héritées de la longue période de modération des rémunérations, entre salariés du « cœur » et de la « périphérie » (surtout concentrés dans les services à faible valeur ajoutée) ne parviennent à être corrigées par le seul jeu des négociations collectives.

Une accélération de la croissance des salaires depuis le milieu des années 2000



Sources : Bundesbank, Destatis.

Un long cheminement vers le salaire minimum

Comme nous l'avons mis en évidence précédemment, l'érosion progressive de la fonction protectrice du système de relations professionnelles pour une frange croissante de la population menaçait le contrat social implicite, du fait de l'impossibilité d'assurer une certaine équité sociale. Cette situation a débouché sur une prise de conscience de la part des syndicats et des hommes politiques de la nécessité d'agir en dehors du cadre bien défini de la négociation collective pour assurer une rémunération décente aux salariés et les protéger contre le *dumping* salarial.

L'introduction d'un salaire minimum légal interprofessionnel (qui existe en France depuis 1951) est l'aboutissement d'un long processus. Le débat a d'abord été cantonné, dans les années 1990, à quelques

secteurs, comme le bâtiment et les travaux publics, pour lutter contre la concurrence des entreprises des pays d'Europe de l'Est, qui rémunéraient leurs employés « détachés » en Allemagne à des salaires bien inférieurs à ceux prévus par les conventions collectives. La première revendication syndicale commune ne date que de 2006, les syndicats ayant longtemps été réticents à cette intervention de l'État dans leur domaine réservé. Les positions des deux grands partis politiques ont été plus fluctuantes. Alors que l'instauration d'un salaire minimum avait été évoquée par la commission Hartz en compensation des mesures de flexibilisation du marché du travail, cette proposition n'avait pas été retenue par le gouvernement de Gerhard Schröder en l'absence d'un consensus syndical sur ce sujet à cette époque. Ce n'est que plus tard, dans une logique de contrepartie aux réformes Hartz, que les sociaux-démocrates (SPD) ont réussi à imposer une réforme, visant à faciliter l'extension des minima de branche, à des conservateurs (CDU) très réticents lors de la coalition de 2005-2009. Les évaluations récentes de cette réforme ont conclu qu'il n'y avait pas eu d'impact négatif sur l'emploi, ce qui a contribué à l'évolution de la position de la CDU sur le sujet.

Lors des élections législatives de septembre 2013, la généralisation sous une forme ou sous une autre des minima salariaux figurait dans l'ensemble des

programmes des grands partis. Plus généralement, la question de l'État social a été fondamentale lors de cette campagne. Le SPD a notamment fait de la justice sociale le cœur de son message électoral, en vue de corriger certaines conséquences sociales négatives de l'Agenda 2010. Parmi les mesures proposées par les différents partis, figuraient – outre les minima salariaux – la lutte contre la pauvreté des retraités ou bien encore le retour à une régulation de l'intérim.

Dans le cadre de l'accord de coalition entre le SPD et la CDU, c'est finalement la proposition de salaire minimum légal généralisé du SPD qui l'a emporté. La CDU souhaitait en effet seulement faciliter l'extension des conventions collectives existantes (c'est-à-dire réformer la procédure permettant de rendre obligatoire l'application d'une convention à toutes les entreprises d'une branche) et imposer la fixation de minima salariaux aux branches sans convention collective, en évitant de toucher à l'autonomie des partenaires sociaux. Lors de ces négociations, la CDU a obtenu en contrepartie qu'il n'y ait pas de hausse d'impôt et que les pensions des mères de famille soient revalorisées. Le SPD a obtenu, quant à lui, une possibilité de départ anticipée à la retraite pour les travailleurs ayant une carrière longue. Ces mesures restent cependant timorées face au défi de la pauvreté qui touche les personnes âgées, renforcée par les réformes des retraites des années 2000.

Une rupture majeure

La mise en place progressive, par la loi du 3 juillet 2014, d'un salaire minimum de 8,50 euros de l'heure entre 2015 et 2017 constitue une rupture majeure à plusieurs égards. Elle signale d'abord que le principe de subsidiarité qui fonde l'État social ne permet plus de garantir à certains travailleurs que leurs droits fondamentaux et leur dignité humaine soient respectés, et qu'une intervention de l'État est nécessaire pour y remédier. Dit autrement : l'affaiblissement des acteurs sociaux a été tel qu'il a légitimé une intervention de l'État contraire au principe de leur autonomie. Elle constitue aussi une rupture forte avec l'idée que la valeur du travail peut, au sein même de l'État social allemand, dépendre du statut de celui qui l'exerce (voir chapitre 3). Lors de l'examen parlementaire du projet de loi, le service juridique du Bundestag avait ainsi fait valoir que le statut social (femme au foyer, étudiant, etc.) et le fait qu'un travail constitue un revenu d'appoint ne pouvaient être un motif pour exclure le salarié concerné du champ d'application de la loi.

L'introduction du salaire minimum entérine également l'idée qu'il y a des limites à voir l'État subventionner les bas salaires (en accordant des prestations) pour permettre aux entreprises de préserver leur compétitivité. Sigmar Gabriel, président du SPD et

ministre de l'Économie, avait ainsi insisté lors du débat parlementaire sur le fait que le salaire minimum renvoie avant tout à une question essentielle pour l'économie sociale de marché, à savoir « tout travail a sa valeur ».

Mais, paradoxalement, l'instauration du salaire minimum a aussi favorisé la négociation entre partenaires sociaux. En effet, les branches étaient autorisées à reporter l'application du plancher de 8,50 euros jusqu'en 2017 au plus tard, si un calendrier de convergence était déterminé *via* la négociation collective, une possibilité dont se sont saisies de nombreuses branches (voir encadré p. 158).

Enfin, la loi sur le salaire minimum s'accompagne d'un renforcement des procédures d'extension des conventions collectives (très rarement utilisées aujourd'hui) et consolide de ce fait la place des partenaires sociaux et leur capacité à protéger les différents travailleurs : les accords de branche qui fixent les conditions de travail (grilles de rémunération, congés, horaires maxima...) seront plus facilement étendus à l'ensemble des salariés d'une branche et le résultat des négociations concernera donc plus de personnes. On voit donc bien là la volonté de corriger les déséquilibres induits par les mutations du système de négociations salariales.

////////////////////////////////////

Une introduction progressive du salaire minimum :

le cas des coiffeurs

La coiffure est un secteur avec des salaires minima conventionnels traditionnellement bas, notamment à l'Est. En 2013, 73 % des échelons des grilles salariales étaient en dessous de 8,50 euros/heure (R. Bispinck, *Elemente qualitativer Tarifpolitik*, n° 77, WSI, 2014). En vue de la mise en œuvre de la loi sur le salaire minimum, les partenaires sociaux ont négocié un calendrier permettant de converger progressivement vers 8,50 euros. La convention collective a été étendue à toutes les entreprises de la branche par l'État, de sorte que les salariés ont dû être rémunérés au-dessus de 6,50 euros dans les *Länder* de l'Est et 7,50 euros dans ceux de l'Ouest à partir de novembre 2013. Ces montants ont été revalorisés respectivement à 7,50 euros et 8 euros en août 2014. Le seuil de 8,50 euros sera effectif à partir d'août 2015 dans tous les *Länder*, permettant aux entreprises de la branche de s'adapter peu à peu à la nouvelle réglementation.

////////////////////////////////////

Quel impact du salaire minimum ?

Au-delà de ces signaux forts, la portée effective du salaire minimum est tout sauf certaine. Car dans un pays fondamentalement attaché à l'autonomie des partenaires sociaux, la capacité réelle à faire appliquer la législation est déterminante. La tâche est d'autant plus ardue que l'opposition des employeurs reste

vivace, que les possibilités de contournement sont nombreuses et que l'inspection du travail ne pourra guère compter sur les représentants des salariés dans les entreprises où il n'y a pas ou plus de conseil d'établissement, et dans lesquelles travaillaient 70 % des effectifs potentiellement concernés par des salaires inférieurs à 8,5 euros de l'heure ! Les premiers chiffres, datant du printemps 2015, ont eu tendance à conforter l'idée d'une diffusion relativement faible, inférieure à 2 millions d'effectifs, bien en deçà des 4 millions estimés par le gouvernement, sans même parler des 6 millions potentiels avancés par certains experts.

On peut également rappeler que le salaire minimum allemand ne sera pas automatiquement revalorisé. Son augmentation – qui interviendra au plus tôt en 2018 – sera le fruit de négociations entre partenaires sociaux, qui pourraient s'avérer fort délicates au regard des expériences passées (dans le cadre notamment des commissions paritaires pour l'extension des conventions collectives), ce qui risque de limiter son effet sur l'évolution du pouvoir d'achat des salariés les plus modestes à l'avenir. Par comparaison, en France, la revalorisation automatique du SMIC chaque année (en fonction du salaire de base moyen et de l'inflation) soutient quoi qu'il arrive la capacité à consommer des ménages les moins favorisés.

En mettant en œuvre l'Agenda 2010 au début des années 2000, l'Allemagne a montré qu'elle pouvait sortir d'un état de blocage des réformes – largement

critiqué à l'époque – pour tenter de remédier à une situation très dégradée sur le marché du travail. Une décennie plus tard, marquée par un creusement sans précédent des inégalités, il s'agit maintenant de corriger certains excès des réformes mais aussi des limites inhérentes au système de négociations collectives. L'Allemagne a fait un premier pas dans cette direction en adaptant son modèle à la nouvelle donne imposée par la globalisation et le développement du *dumping* salarial. L'introduction par la loi d'un salaire minimum, à la demande des syndicats, dans le domaine de la détermination des conditions générales du rapport salarial qui leur est pourtant réservé constitutionnellement, a montré que, lorsque le principe de subsidiarité ne garantit plus à l'ensemble des salariés des conditions de travail décentes, l'intervention de l'État est possible sans remettre en cause l'ensemble du modèle. Par certains aspects, on assiste donc à une forme d'hybridation de l'économie sociale. Mais la capacité de l'État à suppléer aux acteurs, dès lors qu'ils restent – du moins pour l'acteur syndical – affaiblis, est loin d'être acquise dans un pays où le principe de la responsabilité des acteurs est profondément ancré. Or, des défis majeurs sont à relever pour endiguer l'évolution de la pauvreté chez les chômeurs ou bientôt les retraités, mais aussi tout simplement pour créer ou recréer des espaces de solidarité entre les gagnants et les perdants de l'hyper-puissance héritée des transformations des deux dernières décennies.

Bibliographie

- ▶ **Gerhard Bosch et Claudia Weinkopf (dir.),**
Low-Wage Work in Germany, New York, Russel Sage Foundation, 2008.
- ▶ **Isabelle Bourgeois (dir.),**
PME allemandes : les clés de la performance, Cergy-Pontoise, Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC), coll. « Travaux et documents du CIRAC », 2010.
Le modèle social allemand en mutation, CIRAC, 2005.
- ▶ **Odile Chagny,**
« Retour sur les réformes du marché du travail en Allemagne », *Revue de l'Ires*, n° 58, 2008.
- ▶ **Christian Dufour et Adelheid Hege,**
« Évolution et perspectives des systèmes de négociation collective et de leurs acteurs : six cas européens », Paris, Rapport de recherche de l'Ires, convention de recherche entre l'Ires, la CFDT et la CGT, 2010.
- ▶ **Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger, Uta Schönberg et Alexandra Spitz-Oener,**
"From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n° 1, 2014.
- ▶ **Lionel Fontagné et Guillaume Gaulier,**
Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne, Paris, La Documentation française, coll. « Les Rapports du Conseil d'analyse économique », 2008.
- ▶ **René Lasserre,**
« La cogestion allemande à l'épreuve de la globalisation », *Regards sur l'économie allemande*, n° 72, 2005.
- ▶ **Udo Rehfeldt,**
« Démocratie économique et cogestion : une mise en perspective historique », *Revue de l'Ires*, n° 3, 1990.

► **Hans Tietmeyer,**

Économie sociale de marché et stabilité monétaire,
Paris, Éditions Economica, 1999.

► **Wolfgang Streeck,**

*Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the
German Political Economy,* Oxford, New York, Oxford
University Press, 2014.