

Un modèle qui ne fait guère envie

Arnaud Lechevalier, *Alternatives Economiques* n° 300 - mars 2011

Croissance faible, inégalités et précarité qui explosent, investissement en panne, démographie catastrophique..., l'évolution récente de l'Allemagne ne ressemble pas à une *success story* à copier d'urgence.

L'économie allemande possède une industrie puissante, elle exporte beaucoup et a connu une reprise plus rapide que les autres pays européens en 2010 (après cependant une chute plus marquée en 2009). Du coup, elle est présentée un peu partout comme LE modèle à imiter. Pourtant, si on y regarde de plus près, ses performances n'ont vraiment rien eu d'exceptionnel ces quinze dernières années et ses perspectives d'avenir sont contrastées. Quant à l'évolution du modèle social allemand, elle est inquiétante et n'incite guère à suivre le même chemin. D'autant que la politique mise en œuvre en Allemagne a été dommageable pour le reste de la zone euro.

Pour comprendre la dynamique récente de l'économie allemande, il faut remonter à la chute du mur. Du fait des transferts importants de l'Ouest vers l'Est et du boom de l'activité, la réunification a occasionné une hausse rapide des coûts salariaux au début des années 1990, ainsi que de fortes tensions sur les dépenses publiques. Les excédents commerciaux ont fondu et la balance des transactions courantes de l'Allemagne est même devenue négative à partir de 1991 et jusqu'en 2000. Ce qui a déclenché un débat intense sur l'avenir du pays comme lieu de production et d'investissement (*Standort Deutschland*).

La réponse apportée à partir du milieu des années 1990 est fondée sur la politique de l'offre. Elle aura des conséquences de grande ampleur en termes de politique salariale et de réforme de l'Etat social dans le cadre de "l'Agenda 2010" mis en œuvre par le chancelier social-démocrate Gerhard Schröder au début des années 2000. Une politique de maîtrise drastique des dépenses publiques et sociales a été mise en place, accompagnée, dans le cadre des quatre lois dites Hartz votées entre 2002 et 2004, par un changement de l'organisation et des conditions de l'indemnisation du chômage et par la promotion de formes d'emploi atypiques. Le pourcentage des chômeurs indemnisés a chuté de 80 % en 1995 à 35 % en 2008 et toutes les personnes au chômage depuis plus d'un an ont basculé vers l'aide sociale. Parallèlement, plusieurs réformes du financement de la protection sociale (taxe écologique puis hausse de la TVA) ont été mises en œuvre afin de réduire le coût du travail.

Dans le même temps, les entreprises allemandes ont développé des stratégies de délocalisation, particulièrement dans les pays d'Europe centrale et orientale, pour réduire leurs coûts. Les exportations allemandes contiennent ainsi une part croissante de composants importés. Cela n'a cependant pas nui à la valeur ajoutée produite sur le sol allemand, mais a pesé sur l'emploi peu qualifié et les négociations salariales.

Emploi et protection sociale sacrifiés

Au bout du compte, l'Allemagne est le pays de l'ex-Union européenne à quinze qui a créé le moins d'emplois depuis vingt ans : c'est seulement en 2005 que l'emploi a retrouvé son niveau de 1991. Pour une base 100 en 1991, l'emploi n'atteignait que 106,5 fin 2008, contre 118 en France comme dans l'Union européenne à quinze. Le chômage est longtemps resté élevé, avec un maximum de 10,4 % en 2005, avant de baisser fortement à 7,3 % en 2008. Le taux d'emploi des 15-64 ans a en effet connu un rebond impressionnant entre 2005 et 2008, passant de 66 % à 71 %, contre une hausse de 62 % à 65 % en France. Mais, convertie en équivalents temps plein, cette hausse reste en réalité inférieure à 1,5 point depuis 2000.

A l'exception du Japon, l'Allemagne est la seule économie de l'OCDE où le volume d'heures travaillées a baissé au cours des années 1990 (y compris dans les anciens *Länder*) et il stagne depuis. Ce volume de travail en baisse a été partagé entre un plus grand nombre de salariés, grâce à la multiplication des emplois à temps partiel et des petits boulots, qui concernent principalement les femmes. Depuis le milieu des années 1990, la baisse de la durée annuelle du travail a été très proche de part et d'autre du Rhin : une centaine d'heures. Mais alors qu'elle s'explique à 80 % par les 35 heures en France, c'est le développement du temps partiel qui y a contribué pour 80 % outre-Rhin.

En Allemagne, un emploi sur trois n'est désormais ni à plein temps ni à durée indéterminée et un sur dix est un minijob, des emplois à moins de 400 euros par mois non assujettis aux cotisations sociales salariées. Du coup, le nombre d'emplois qui contribuent au financement de la protection sociale reste aujourd'hui encore inférieur de deux millions à ce qu'il était en... 1991. Parallèlement, le pourcentage des emplois à bas salaires a progressé de 6 points au cours des dix dernières années et se situe désormais au même

niveau que dans les pays anglo-saxons. 2,5 millions de personnes travaillent pour moins de 5 euros de l'heure dans un pays qui n'a pas de Smic (9 euros brut en France).

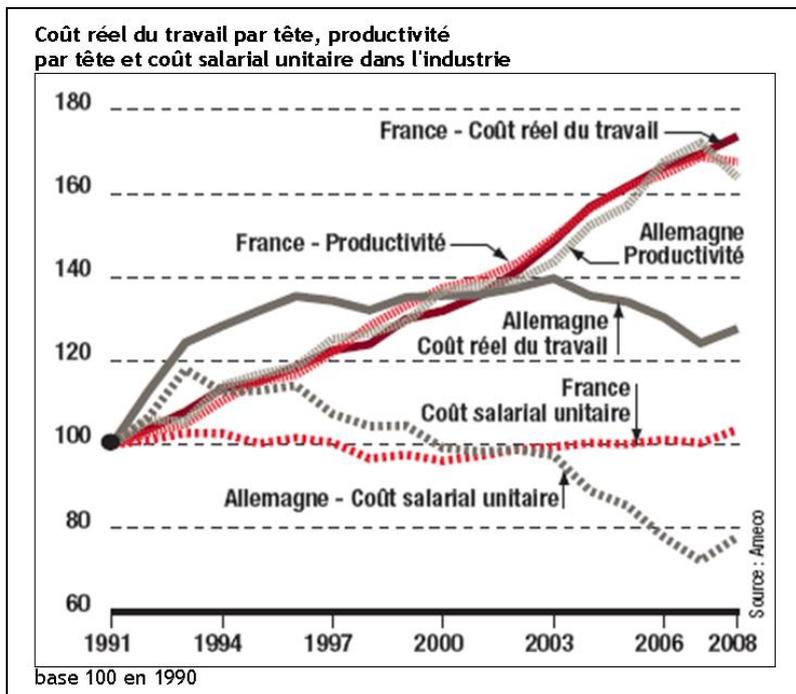
Cette évolution vient s'inscrire dans un contexte plus général d'érosion de la protection des salariés par les conventions collectives : la part des salariés couverts a baissé de 76 % à 62 % en dix ans et ces conventions ne concernaient plus que 40 % des entreprises allemandes en 2008. De plus, les syndicats ont dû concéder de multiples dérogations aux conventions collectives de branche au niveau des entreprises (*Öffnungsklausel*). Seul le cœur des entreprises industrielles échappe en partie à ce délitement, comme l'a illustré la préservation de l'emploi dans l'industrie au cœur de la crise en 2008 et 2009.

Globalement, l'objectif de maximisation des taux d'emploi a conduit à un éclatement de la norme d'emploi en termes de statuts, de temps de travail et de rémunération. Il en est résulté une forte augmentation des inégalités salariales et plus généralement des inégalités de revenus après redistribution, en raison des politiques fiscales et sociales menées. Une hausse des inégalités qui n'a eu que peu d'équivalents : en Europe, selon les données d'Eurostat, il n'y a qu'en Roumanie et en Bulgarie qu'elles se sont davantage accrues au cours des années 2000 !

Du coup, le salaire brut moyen hors inflation a stagné entre 1995 et 2008 ; il a reculé dans les services et progressé de 1 % par an dans l'industrie manufacturière. Même la reprise de la croissance intervenue entre 2005 et 2008 n'y avait rien changé. Dans le même temps, les prestations sociales n'ont augmenté hors inflation que de 0,6 % annuellement entre 1995 et 2002, avant de baisser de 0,7 % par an entre 2002 et 2008. Au total, il y a eu une disjonction de la croissance du coût du travail et de la hausse de la productivité, qui, elle, a évolué grosso modo en phase avec celle de la France et de la moyenne des pays de l'Union. D'où une chute sans égale dans les autres pays européens du coût salarial unitaire et de la part des salaires dans la valeur ajoutée au bénéfice des profits (voir encadré page 11).

Le dumping social allemand

Le coût salarial unitaire est le coût du travail nécessaire pour produire un euro de richesse. C'est le ratio entre le coût du travail proprement dit et la productivité de ce travail (la quantité de richesse produite par emploi). Cet indicateur est le plus pertinent pour apprécier la compétitivité-coût d'une économie.



Le graphique ci-contre s'intéresse uniquement à l'industrie parce qu'elle fournit les neuf dixièmes des échanges sur les marchés mondiaux. Dans le cas de la France, le coût réel du travail (salaires bruts plus cotisations des employeurs) a progressé au même rythme que la productivité, de sorte que le coût salarial unitaire est resté grosso modo stable depuis vingt ans. La productivité s'est quant à elle accrue de façon tout à fait similaire en France et en Allemagne.

La singularité allemande tient à l'évolution du coût salarial. Après une forte hausse consécutive à la réunification, le coût réel du travail avait retrouvé en 2008 un niveau inférieur à celui de 1995. En conséquence, le coût salarial unitaire, qui avait beaucoup augmenté au début des années 1990, a rejoint son

niveau initial en 2000 et n'a cessé de baisser depuis à un rythme sans équivalent dans l'Union européenne. Vis-à-vis de ses partenaires commerciaux européens, l'industrie allemande a réalisé ainsi l'équivalent d'une dévaluation de près de 20 % depuis 1995.

Cette redistribution des revenus a conduit à une stagnation de la consommation des ménages entre 2000 et 2008, alors qu'elle augmentait de 20 % en France. Dans ce contexte, boostée par une compétitivité-coût avantageuse grâce à sa place dans la division internationale du travail et par une compétitivité hors prix encore améliorée, l'économie allemande a connu une accélération de son ouverture internationale sans équivalent dans les grands pays développés : le ratio importations sur demande intérieure a quasiment doublé, passant de 23 % à 44 % entre 1995 et 2008, et la part des exportations dans le produit intérieur

brut (PIB) a bondi de 25 % à 47 % en dix ans. A partir de 2002, l'économie allemande a dégagé chaque année des excédents dans ses échanges de biens et de services avec le reste du monde compris entre 5 % et 7 % de son PIB. Et sa croissance a été tirée aux trois quarts par cette contribution externe.

Deux conséquences

Cette politique a eu deux conséquences majeures. La première a été une croissance finalement faible, malgré le rebond enregistré entre 2006 et 2008 : + 1,4 % en moyenne annuelle de 1996 à 2008 et + 0,9 % sur la dernière décennie, contre respectivement 2,2 % et 1,2 % en France et dans la zone euro hors Allemagne. Pour une grande économie comme l'Allemagne, les excédents extérieurs ne peuvent compenser durablement la stagnation de la demande intérieure. Malgré la hausse des profits, cette faible croissance a limité en particulier l'investissement : celui des entreprises a stagné pendant quinze ans, tandis que l'investissement net des administrations publiques (une fois déduite l'usure des infrastructures existantes) est même devenu négatif à partir de 2003.

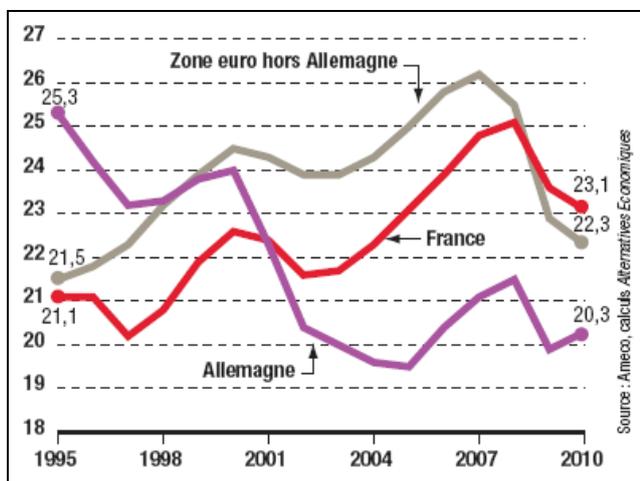
La deuxième conséquence a été de susciter des déséquilibres croissants au sein de l'Union européenne. Au cours de la dernière décennie, deux tiers des exportations allemandes ont été dirigées vers les autres pays de l'Union alors que moins des trois cinquièmes de ses importations en proviennent. Si la part de la zone euro dans les exportations allemandes a reculé de 50 % à 40 %, au profit des pays d'Europe centrale et orientale, l'économie allemande n'en a pas moins réalisé près de 60 % de ses excédents commerciaux dans cette zone, notamment du fait d'une forte baisse de la part de ses importations qui en provenait (de 50 % à 37 %). En contrepartie des excédents commerciaux et de la faible croissance allemande, des flux de capitaux importants sont allés nourrir l'endettement excessif en Grèce, en Espagne ou en Irlande.

Des perspectives d'avenir contrastées

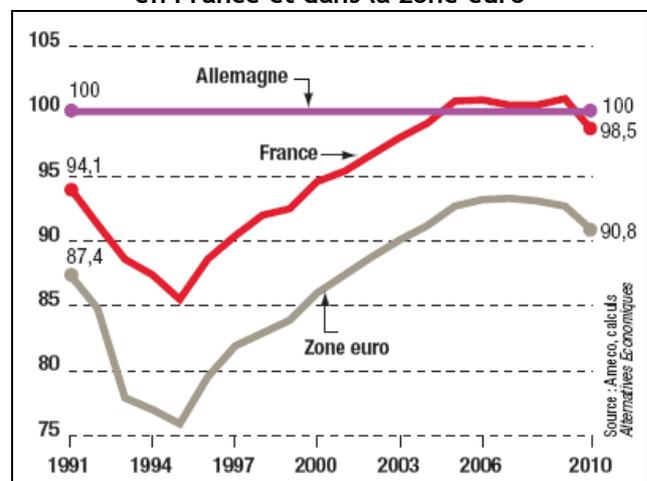
Une augmentation des salaires réels en phase avec la croissance de la productivité aurait mieux soutenu la croissance de notre voisin et réduit les déséquilibres au sein de la zone euro. Or, c'est précisément ce qui est en voie d'advenir : en 2011, pour la première fois depuis plus de dix ans, la demande interne devient le moteur de la croissance et les salaires réels devraient augmenter. Grâce au rebond de l'activité en 2010 et 2011, et à une baisse de la population en âge de travailler, le chômage est repassé sous la barre des trois millions de personnes pour la première fois depuis 1993. Au point que la menace d'un manque imminent de main-d'œuvre qualifiée est mise en avant par les employeurs. Les déficits publics sont en voie de résorption rapide. Autrement dit, c'est en fait parce que l'Allemagne a amendé la politique menée jusque-là qu'elle s'en sort mieux maintenant...

Son développement à long terme demeure cependant obéré par sa trajectoire des dix dernières années, malgré un effort comparativement élevé de recherche et développement dans le secteur privé. La société allemande peine à développer une économie de services à la personne, indispensable à la hausse de l'emploi de qualité pour les femmes. La décroissance de sa population est d'autant plus inéluctable que le solde migratoire est négatif depuis 2005, faute d'une politique d'accueil et d'intégration ambitieuse. Enfin, ses perspectives de croissance pâtiront aussi durablement de l'accroissement des inégalités sociales et d'un niveau d'investissement global insuffisant, notamment parce que l'Allemagne a le taux d'investissement public le plus faible de tous les pays de l'OCDE.

Formation brute de capital fixe dans l'ensemble de l'économie



PIB par habitant en France et dans la zone euro



en % de la valeur ajoutée brute

base 100 = PIB par habitant en Allemagne

Ratio S80/S20* et évolution des inégalités 1998-2008, en %

	1998	2008	Evolution 1998-2008, en %
Bulgarie	3,7 ⁽²⁾	6,5	+ 76
Roumanie	4,5 ⁽²⁾	7,0	+ 56
Allemagne	3,6	4,8	+ 33
Lettonie	5,5 ⁽²⁾	7,3	+ 33
Finlande	3,1	3,8	+ 23
Nouveaux Etats membres	4,3 ⁽³⁾	5,2	+ 21
Danemark	3,0 ⁽¹⁾	3,6	+ 20
Lituanie	5,0 ⁽²⁾	5,9	+ 18
Suède	3,1 ⁽¹⁾	3,5	+ 13
Pays-Bas	3,6	4,0	+ 11
Luxembourg	3,7	4,1	+ 11
Hongrie	3,3 ⁽²⁾	3,6	+ 9
Union à 25 puis à 27	4,6	5,0	+ 9
Pologne	4,7 ⁽²⁾	5,1	+ 9
Royaume-Uni	5,2	5,6	+ 8
Union à 15	4,6	4,9	+ 7
Slovénie	3,2 ⁽²⁾	3,4	+ 6
Autriche	3,5	3,7	+ 6
Belgique	4	4,1	+ 3
France	4,2	4,3	+ 2
République tchèque	3,4 ⁽³⁾	3,4	0
Italie	5,1	5,1	0
Espagne	5,9	5,4	- 8
Grèce	6,5	5,9	- 9
Portugal	6,8	6,1	- 10
Irlande	5,2	4,4	- 15
Estonie	6,3 ⁽²⁾	5,0	- 21

Sources : Eurostat, enquête Sic

En savoir plus

« Soixante ans de réduction du temps de travail dans le monde », *Insee Première* n° 1273, janvier 2010.

« Le régime allemand de croissance tiré par les exportations : entre succès et remise en cause », par Rémy Lallement, Centre d'analyse stratégique, *Document de travail*, mai 2010.

« Deutschlands nachlassende Investitionsdynamik 1991-2010. Ansatzpunkte für ein neues Wachstumsmodell », par Jan Prieue et Katja Rietzler, *WISO-Diskurs*, Friedrich Ebert Stiftung, décembre 2010.

Le blog d'Arnaud Lechevalier : <http://alternatives-economiques.fr/blogs/lechevalier/>

La grande misère des collectivités locales allemandes

Guillaume Duval

Contrairement à ce qu'on croit souvent, les collectivités locales allemandes (*Länder* et communes) n'ont qu'une faible autonomie financière, car leurs recettes sont définies par des lois fédérales. Du coup, c'est beaucoup par une pression intense et prolongée sur les finances locales que le gouvernement fédéral a limité les dépenses publiques dans un contexte de faible croissance. Cela a abouti à des situations inextricables dans des *Länder* comme la Sarre et Brême, ou encore dans le *Land* capitale de Berlin en état de quasi-faillite.

C'est le cas aussi de nombreuses communes importantes comme Bochum, Essen... Avec à la clef une réduction constante des services publics locaux : bibliothèques et piscines qui ferment, services sociaux, subventions aux associations et offre culturelle qui disparaissent, économies drastiques sur l'éducation (gérée par les *Länder*), entretien de la voirie remis à plus tard... L'Allemagne est aujourd'hui, de tous les pays de l'Union, celui qui dépense le moins en pourcentage de son produit intérieur brut (PIB) pour l'investissement public et les salaires du secteur public. Une austérité de fer qui, dans la durée, mine les infrastructures matérielles et immatérielles qui avaient fait jusque-là le succès de l'économie allemande.