

## Allemagne : ruptures et continuité

Joachim Volz

Économiste au DIW

### Les choix politiques du gouvernement

La victoire de la coalition entre les sociaux-démocrates et les Verts (*SPD/Bündnis 90/Die Grünen*) aux élections législatives du 27 octobre 1998, première de ce type au niveau fédéral, a mis fin à seize années de pouvoir de la coalition CDU/FDP. Moins d'un mois après son élection, la coalition publiait un texte : « *Départ et rénovation – l'entrée de l'Allemagne dans le XXI<sup>e</sup> siècle* », qui fixait les objectifs de la politique gouvernementale pour les quatre prochaines années : moderniser l'État et l'économie, restaurer et garantir la justice sociale, développer les bases économiques, sociales et politiques de la maison européenne, faire avancer l'unité intérieure de l'Allemagne, faire reculer le chômage.

La victoire du SPD aux élections est le fruit de la complémentarité entre l'aile gauche du SPD, incarnée par Oskar Lafontaine, et le Nouveau Centre (*Neue Mitte*) dont se réclame le chancelier. La ligne de démarcation entre l'aile gauche et l'aile droite du SPD n'est pas toujours claire, en raison notamment de la structure fédérale de l'Allemagne. Grossièrement, les militants du parti sont plutôt à l'aile gauche, l'électorat plutôt à droite. La base électorale du Nouveau Centre se compose principalement des enseignants, des employés à revenus moyens, des ouvriers très qualifiés. Cinq mois seulement après les élections, en mars 1999, la démission d'Oskar Lafontaine de ses deux mandats de ministre de l'économie et de président du SPD a imprimé au gouvernement un virage à droite. Ce virage ainsi que les tensions avec les Verts soulèvent certaines interrogations sur l'avenir de la coalition.

Les dissensions internes au SPD et l'émergence du thème du Nouveau Centre s'inscrivent dans un débat ancien. Dans les années 1950, le succès de la politique d'Adenauer et l'amélioration du niveau de vie de la population avaient fait perdre du terrain au SPD, qui préconisait la socialisation des industries. L'adoption du programme de Bad Godesberg, en 1959 avait marqué un tournant de l'orientation idéologique du SPD. Les sociaux-démocrates acceptaient l'économie sociale de marché comme le fondement de la politique économique et de l'ordre social. Le SPD renonçait à être le parti des travailleurs (*Arbeiterpartei*) pour se transformer en parti du peuple (*Volkspartei*).

## La stratégie macroéconomique

### Une coordination nécessaire

Avec l'adhésion du SPD à l'économie sociale de marché, le débat sur le choix de la bonne stratégie macroéconomique s'est durablement placé sur le plan de la coordination des différentes sources de pouvoir. Le modèle de l'économie sociale de marché est résumé dans la formule « autant de liberté que possible, autant de limitation que nécessaire ». Le pouvoir politique et budgétaire est partagé entre le *Bund* et les *Länder*. Ce partage est garanti par la loi Fondamentale. Le pouvoir monétaire était délégué à la Bundesbank, dont l'indépendance était garantie par la loi de 1957<sup>1</sup>. Le pouvoir social est détenu par les partenaires sociaux et son autonomie est, elle aussi, garantie par la loi Fondamentale, tandis que les politiques du marché du travail sont principalement conçues par le gouvernement fédéral. La légitimité forte de ces pouvoirs est une source potentielle de conflit ; elle exige donc un effort important de coordination, auquel contribue la recherche d'un intérêt commun. Le fameux consensus social allemand est avant tout une forme de coordination de pouvoirs forts, sûrs de leur légitimité. Un observateur qui cherche à comprendre les débats de politique économique en Allemagne, notamment sur le plan de la stratégie macroéconomique, ne doit pas perdre de vue ces éléments. En particulier, tout débat peut être analysé du point de vue du choix entre plusieurs modes de coordination macroéconomique.

La loi sur la Stabilité et la Politique d'action concertée sont deux illustrations des modalités de recherche d'un consensus macroéconomique. La loi sur la Stabilité a été votée au sortir de la récession de 1966-1967, à l'initiative du ministre social-démocrate Karl Schiller, sous le gouvernement de grande coalition CDU-SPD. Elle a véritablement été l'expression d'un certain consensus macroéconomique sur l'idée d'une stabilisation de la croissance et de l'emploi par la politique macroéconomique. Elle est à l'origine de la création du Conseil des Sages. Elle fixe le cadre d'action de l'État et des *Länder* : « les mesures de caractère économique et financier prises par l'État fédéral et les *Länder* doivent contribuer simultanément, dans le cadre de l'économie de marché, à la stabilité du niveau des prix, au maintien d'un niveau élevé de l'emploi et à l'équilibre du commerce extérieur, tout en permettant un développement constant et régulier de l'économie ».

Il est intéressant de noter l'ordre du carré magique : la stabilité des prix passe avant l'emploi, l'équilibre des échanges extérieurs avant la croissance. Ce type d'approche s'écarte d'une conception keynésienne

---

1. Mais l'indépendance de la *Bank Deutscher Länder* était déjà garantie en 1948.

de la politique macroéconomique, ce qui peut cependant se justifier compte tenu du faible niveau du chômage de la fin des années 1960.

L'action concertée date également de la fin des années 1960. Elle fixe un cadre institutionnel tripartite, par lequel l'État peut intervenir dans les négociations entre partenaires sociaux. Cette conception particulière de l'action tripartite ne peut se comprendre que dans le contexte allemand d'indépendance des partenaires sociaux; elle est très proche du pacte pour l'emploi actuel.

## Une coordination rarement réussie

### *L'Allemagne de l'Ouest après la réunification*

La réunification a confronté l'économie allemande à un défi sans précédent. Elle a nécessité la mise en œuvre de politiques qui ont entraîné un creusement important des déficits publics, alors même que le respect des critères de Maastricht eût exigé une poursuite de la consolidation budgétaire. La protection sociale a été soumise à des pressions considérables. Avec un nombre de chômeurs proche de 5 millions, le gouvernement conservateur-libéral, incapable de faire passer les réformes ni de formuler les politiques nécessaires, est devenu de plus en plus impopulaire. En septembre 1998, un nouveau gouvernement composé de sociaux-démocrates et de Verts a été élu.

En 1990-1991, le boom de la réunification a permis à l'Allemagne de l'Ouest d'échapper à la récession qui touchait de nombreux autres pays de l'OCDE. Les conséquences macroéconomiques de la réunification ont été similaires à celles d'une politique de relance keynésienne. La croissance et la progression de l'emploi ont battu tous les records. En dépit d'une immigration massive, le taux de chômage est descendu à 4,6 %. Avec 21 %, le taux d'investissement a atteint en 1991 sa valeur la plus élevée depuis trente ans.

La croissance des investissements et l'augmentation des capacités de production n'ont pas pu empêcher le boom de déboucher sur une accélération de l'inflation. Les syndicats ont profité de la bonne situation conjoncturelle pour négocier de fortes augmentations salariales, ce qui n'a pas tardé à provoquer une réaction de la part des autorités monétaires. Une fois de plus, la Bundesbank a procédé à un fort redressement des taux à court terme. L'orientation expansionniste de la politique budgétaire a, dans un premier temps, compensé le frein exercé par la politique monétaire, sans parvenir à empêcher, à partir du milieu de 1991, un recul de la production. A mesure que la récession économique se creusait, il devenait de plus en plus évident que le niveau très élevé des taux d'intérêt de la fin de cette vague de prospérité représentait un

fardeau énorme pour l'économie. Une grande partie des transferts importants à destination de l'Allemagne de l'Est ayant été financée par des emprunts, le poids des charges d'intérêts est monté en flèche. Le gouvernement a attendu la fin de l'année 1992, c'est-à-dire le pire moment sur le plan conjoncturel, pour se décider à relever les impôts pour financer les transferts. La politique salariale des années 1993-1994 a été caractérisée par une grande modération. Les conditions n'auraient pas été trop défavorables à une reprise de l'activité, sans la réticence de la Bundesbank à relâcher rapidement et de manière décisive sa politique monétaire comme cela eût été nécessaire.

De fait, la reprise de 1994 dura relativement peu. Les investissements ont été découragés par les anticipations de remontée des taux d'intérêt à long terme, la très forte appréciation du deutsche mark vis-à-vis de certaines monnaies européennes, ainsi que par les hausses de salaires excessives dans certains secteurs. La croissance a pu reprendre à partir de 1996, avec la normalisation du taux de change du DM et la poursuite (même trop tardive) de la baisse des taux d'intérêt. La reprise a été tirée par les exportations, tandis que la consommation privée a continué de stagner, sous l'effet de la modération salariale et de la baisse des coûts salariaux unitaires. La reprise de l'emploi et de la consommation n'a pu s'enclencher qu'en 1998. La mise en place d'une reprise durable a été interrompue par le ralentissement des exportations induit par les effets des crises en Asie, en Russie et en Amérique latine, qui s'est nettement fait sentir au second semestre 1998. Ce n'est que lentement, dans le courant de 1999, une fois les effets de la crise stabilisés, que l'activité peut repartir.

L'analyse sur longue période des évolutions du marché du travail montre que si les récessions se traduisent par des pertes rapides de nombreux emplois, les créations d'emplois interviennent avec retard lors des périodes de reprise. Dans les années 1990, les périodes de reprise ont été trop courtes et trop faibles pour autoriser une forte reprise de l'emploi. Dans ces conditions, la politique économique a un rôle crucial à jouer. Or les périodes de bonne coordination des politiques économiques, comme celle que l'on a observée en 1986-1987, ne sont pas fréquentes. Il n'y en a pas eu après la réunification.

### *L'Allemagne de l'Est après la réunification*

Le taux de conversion de 1 pour 1 adopté au moment de l'unification monétaire avec l'Allemagne de l'Ouest, en juillet 1990, a eu pour effet immédiat de multiplier par quatre les coûts salariaux de l'Allemagne de l'Est. L'alignement rapide du niveau des salaires de l'Est sur ceux de l'Ouest a fait peser une contrainte supplémentaire forte sur les coûts unitaires. Alors qu'il était à l'époque généralement admis que l'économie de l'Allemagne de l'Est rattraperait rapidement celle de

l'Ouest, l'augmentation des salaires a été plus rapide que celle de la productivité. Le choix du taux de conversion et le rattrapage des salaires ont porté un rude coup à la compétitivité de l'Allemagne de l'Est. Dans le courant du second semestre 1990, la production a chuté d'environ 50 %. Sur les 10 millions d'emplois du début de 1990, il n'en subsistait plus que 6,2 millions en 1993, au creux de la vague. Le gouvernement a fourni les ressources nécessaires à la modernisation urgente du stock de capital, par le biais de multiples aides à l'investissement. Il a également dû renflouer les caisses d'assurances sociales (caisses de retraites et d'assurance chômage) et transférer des fonds importants à la *Treuhandanstalt* (l'Agence de privatisation). L'ampleur des excédents courants et l'avantage de compétitivité donné aux produits ouest-allemands par le choix du mode de conversion étaient tels que le besoin de contenir la demande intérieure ne s'est pas fait sentir initialement dans les anciens *Länder*. L'ampleur considérable des transferts publics de l'Ouest vers l'Est a permis de faire passer le PIB par tête de 25 à environ 55 % du niveau de l'Ouest en 1995.

Le niveau des salaires est aujourd'hui encore le problème majeur de l'économie est-allemande. En dépit de restructurations massives et d'un effort d'investissement soutenu, l'économie n'y pas encore atteint un rapport « normal » (identique à celui de l'Ouest) entre le niveau de la productivité et celui des salaires. En conséquence, les technologies à forte intensité capitaliste ont désormais un poids plus important au sein de l'industrie manufacturière dans les nouveaux *Länder* que dans les anciens. Les structures héritées de la RDA ont été dans l'incapacité de faire face à la concurrence, et les licenciements massifs ont dû être compensés par le déploiement de politiques actives coûteuses.

### *Le raisonnement sous-jacent*

A partir des années 1970, le chômage a augmenté par paliers en Allemagne. Les améliorations constatées lors des périodes de reprise n'ont jamais été d'une ampleur suffisante pour compenser les pertes d'emplois des périodes de ralentissement. Frappant plus de quatre millions de personnes, le chômage a atteint ces dernières années un niveau extrêmement élevé. Certes, l'Allemagne a connu quelques années de croissance vigoureuse, qui ont stimulé les créations d'emplois. Ce fut notamment le cas de la fin des années 1980. Mais à long terme, la politique économique n'a pas réussi à éviter l'augmentation du chômage.

Des taux de croissance plus élevés ne pouvaient être atteints sans des mesures de stimulation de l'économie. Toute la question était de savoir lesquelles adopter. Le gouvernement libéral-conservateur, au pouvoir à partir de 1982, a privilégié une politique de l'offre, conforme à l'esprit de la théorie économique néo-classique selon laquelle il est néfaste de soutenir la croissance par une stimulation de la demande intérieure. Le

recours à la politique budgétaire ou à la politique monétaire a été exclu. La seule stratégie est alors de stimuler l'économie par le biais des débouchés extérieurs. La cause du chômage, le problème économique numéro un de l'Allemagne, est attribuée à un niveau excessif des coûts salariaux, des prestations sociales trop généreuses et un marché du travail trop rigide. Les discussions se sont focalisées, tant dans les années 1980 que dans les années 1990, sur le problème du site de production (*Standortproblem Deutschland*), ce qui reflétait un sentiment de manque d'efficacité et de compétitivité de l'économie allemande. En des temps plus anciens, les hommes politiques auraient dévalué. Mais de plus en plus de pays européens ayant un taux de change fixe avec l'Allemagne, seul le recours à des dévaluations réelles demeurait possible. Les excédents commerciaux records n'ont alors pas empêché les responsables du gouvernement et les chefs d'entreprises de continuer à se plaindre du niveau excessif du coût du travail ainsi que d'un déficit de compétitivité de l'économie allemande. Seul le niveau des salaires était pris en compte, en oubliant les niveaux relatifs de productivité.

Cette analyse, initiée dans les années 1980 et développée dans les années 1990, a poussé le gouvernement à réduire les avantages sociaux (assurance chômage, santé, etc.), à augmenter les cotisations sociales, à en introduire de nouvelles (soumission des retraites aux cotisations sociales maladies), à tenter de persuader l'opinion publique d'accepter un ralentissement de la croissance des salaires. Sur le plan des coûts salariaux, les mesures furent parfois contradictoires, dans la mesure où les employeurs contribuent pour moitié aux cotisations sociales. L'Allemagne de 1996 à 1998 est un exemple de dévaluation réelle obtenue par modération salariale. Les coûts salariaux unitaires ne se sont pas contentés de croître à des taux inférieurs à ceux des autres pays de l'Union européenne; ils ont même diminué grâce à de très faibles augmentations salariales, inférieures à l'inflation, couplées à de forts gains de productivité.

Cette stratégie appliquée par les employeurs et acceptée par les syndicats sous la pression du chômage, a permis de stimuler les exportations par une dépréciation réelle du DM dans la seconde moitié des années 1990. Par contre, elle a entravé la demande intérieure et freiné la reprise de la consommation privée. La consommation privée a soit stagné, soit progressé à un rythme nettement inférieur à celui de la quasi-totalité des autres pays européens. La politique de modération salariale aurait dû accroître la demande de travail de la part des entreprises et favoriser les créations d'emplois. En comparaison d'autres pays, le niveau des salaires apparaissait particulièrement élevé. Mais l'erreur principale était de considérer comme déterminant non pas le coût salarial unitaire, qui intègre également les écarts de productivité, mais le seul niveau du salaire horaire. Or, seule une comparaison des coûts salariaux unitaires est pertinente pour évaluer la compétitivité

relative d'un pays. De ce point de vue, seuls certains secteurs de l'économie est-allemande connaissent un réel désavantage compétitif, en raison d'une augmentation des salaires après la réunification déconnectée de celle de la productivité.

La stratégie de soutien de l'offre a échoué à résorber le chômage. Le chômage a progressé la plupart des années où l'ancien gouvernement était au pouvoir, plus particulièrement dans les années 1990. Le gouvernement a alors tenté de soulager le marché du travail par des mesures de création d'emplois aidés. Plusieurs centaines de milliers de personnes en ont bénéficié. Ces mesures ont été coûteuses, souvent incapables de déboucher sur des créations de nouveaux emplois durables. Elles ont par contre pu avoir une justification sociale et psychologique, notamment en Allemagne de l'Est.

Enfin, comme les politiques de stimulation de l'offre poursuivies depuis les années 1970 se sont avérées incapables de freiner la hausse du chômage, une nouvelle théorie a été développée en Allemagne, étroitement imbriquée au débat sur le *Site de production*. La persistance du chômage a, de plus en plus, été expliquée par les problèmes structurels et les inefficacités de l'économie. Il est aisé d'énumérer dans chaque économie des milliers de déficiences et de problèmes de nature structurelle. Leur résolution passe par une plus grande efficacité et une productivité plus élevée. Les gains de productivité et d'efficacité n'ont cependant d'effet positif sur l'emploi que s'ils sont accompagnés d'une stratégie macroéconomique adéquate, en particulier de la part des autorités monétaires. Sinon, ils détruisent plus qu'ils ne créent d'emplois. Ce n'est qu'en dégageant des taux de croissance supérieurs à ceux de la productivité que de nouveaux emplois peuvent être créés.

Les solutions proposées pour résoudre les problèmes de nature structurelle (comme par exemple l'accroissement de la flexibilité du travail, la renonciation à certains avantages sociaux, la réduction des temps de pause, la réduction des taux de cotisation sociale employeurs, etc.), de même que la stratégie de modération salariale, s'inscrivent dans la même logique de réduction des coûts. Ces dernières années, les chefs d'entreprise allemands ont débattu des problèmes de compétitivité internationale au moment même où les exportations allemandes atteignaient de nouveaux sommets et où les parts de marché en Asie avaient même augmenté (avant la crise asiatique). Il est possible qu'une stratégie de réduction des coûts bénéficie au niveau d'une entreprise individuelle puisse n'avoir aucun effet bénéfique sur le plan macroéconomique. Les problèmes structurels au sens le plus large du terme sont présents partout. Sur le plan de l'évaluation de la compétitivité internationale, la question est de savoir situer un pays par rapport à ses partenaires. Sur cette base, l'Allemagne peut difficilement être montrée du doigt.

Globalement, et en dépit de structures institutionnelles relativement favorables, l'Allemagne se caractérise par une coordination insuffisante.

La Bundesbank a trop été axée sur la stabilité des prix. La politique budgétaire a, à plusieurs reprises, adopté une orientation pro-cyclique, même si parfois la fin pouvait justifier les moyens, comme dans le cas du respect des critères de Maastricht. Il est difficile de parvenir en Allemagne à une coordination adéquate entre les politiques budgétaire, monétaire et salariale. Pendant la plus grande partie des années 1990, les augmentations salariales ont été modérées, mais la Bundesbank n'a pas su saisir cette occasion pour adopter une politique plus expansionniste. Rien n'a été tenté pour qu'une politique de redistribution des revenus supplée à des hausses de salaires excessives en Allemagne de l'Est, ce qui aurait permis d'éviter la faillite de nombreuses entreprises.

### *Y a-t-il eu des changements avec le nouveau gouvernement ?*

L'arrivée du nouveau gouvernement a entraîné de nombreux changements dans la stratégie macroéconomique. Une certaine continuité est cependant perceptible : dans un pays doté de deux grands partis politiques, tous deux assez proches du centre, les idées et les stratégies se chevauchent. On trouve des partisans d'une politique d'offre au sein du Parti social-démocrate et chez les Verts. Les partis s'accordent sur la nécessité d'un abaissement des taux d'imposition des entreprises. Enfin, l'Allemagne est une république fédérale et plusieurs des gouvernements régionaux ne sont pas aux mains des sociaux-démocrates, qui ont en outre perdu la majorité au Bundesrat après les élections régionales du printemps et de l'automne 1999. Les ruptures de politiques associées au changement de coalition sont donc moins radicales que dans d'autres pays.

Toutefois, d'importants changements sont à l'œuvre. Le rôle dévolu à la demande dans la mise en place des conditions d'une croissance durable est réexaminé. Le gouvernement ne peut intervenir directement dans les négociations salariales mais il peut peser sur l'opinion publique et exercer des pressions sur les entrepreneurs en vue de développer des stratégies communes. Le Pacte pour l'emploi sera au cœur des discussions sur la coordination des politiques des différents acteurs sociaux. Par exemple, en échange de la réduction des taux d'imposition des sociétés, les entrepreneurs doivent être prêts à renoncer à certains de leurs privilèges, *via* un élargissement de l'assiette et une réduction des subventions, mais aussi à s'engager à créer un certain nombre d'emplois. En échange de la réduction de l'imposition des ménages et du relèvement des allocations familiales, les syndicats doivent être prêts à accepter des hausses de salaires modérées.

## La lutte contre le chômage

La lutte contre le chômage est le premier objectif du nouveau gouvernement. Sa stratégie comprend plusieurs axes. Le premier vise à réintroduire un certain équilibre entre flexibilité et sécurité, *via* certaines mesures législatives. Le second vise à impulser un certain mouvement aux négociations tripartites.

### *La loi sur les emplois faiblement rémunérés*

Les emplois dits « faiblement rémunérés » se sont fortement développés dans la période récente (moins de deux millions en 1991, 2,5 millions en 1998). On appelle ainsi les emplois de moins de 15 heures par semaines ou de moins de 50 jours par an et de rémunération inférieure à 630 DM/mois. Ces emplois n'étaient pas soumis à cotisations et n'ouvraient pas de droit à prestations. Leur développement menaçait donc les ressources du système social et créait des travailleurs de « seconde zone ».

A compter du 1<sup>er</sup> avril 1999, les salariés occupant des emplois faiblement rémunérés bénéficient d'un droit à la retraite. Le montant des droits à la retraite est calculé sur la base de la contribution de l'employeur aux assurances vieillesse, fixée à 12 %. Le salarié ne cotise pas obligatoirement aux assurances vieillesse<sup>2</sup>, mais il peut acquérir l'intégralité des droits à l'assurance vieillesse en payant une cotisation de 7,5 % pour faire monter le taux de cotisation retraite à 19,5 %, soit le taux standard de cotisation aux assurances vieillesse. Une contribution de 10 % est payée par l'employeur aux caisses obligatoires d'assurances maladie. Pour éviter d'introduire des distorsions entre types de salariés qui auraient pu être sanctionnées par la Cour Constitutionnelle, cette contribution ne concerne que les salariés qui bénéficiaient déjà d'une couverture maladie de la part d'une caisse d'assurance maladie obligatoire (par l'intermédiaire de leur conjoint, d'un membre de leur famille, etc.). Enfin, si le montant des revenus mensuels ne dépasse pas la limite de 630 DM, aucun impôt sur le revenu ne sera payé. Le débat sur les emplois à 630 DM se poursuit. Les employeurs et les syndicats critiquent la nouvelle réglementation qui, trop compliquée, inciterait à l'extension du travail au noir. Le gouvernement va probablement réagir à la campagne contre la nouvelle loi en procédant à moyen terme à un réexamen de la réforme.

---

2. Les cotisations sociales sont payées moitié par les employeurs et moitié par les salariés.

### *La législation relative à la promotion du travail*

Cette loi, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1999, vise à mettre en œuvre une politique active pour prévenir le chômage de longue durée. Les services de placement doivent tout particulièrement aider les chômeurs âgés de longue durée et les jeunes chômeurs, de manière plus efficace et moins bureaucratique. La loi prévoit 24 mesures, dont on donnera ci-après un échantillon. Six mois après avoir perdu leur travail (12 auparavant), les chômeurs peuvent se voir offrir l'accès à des emplois aidés. La réinscription obligatoire aux Agences de l'emploi tous les trois mois est abolie, mais les agences sont autorisées à convoquer les chômeurs à tout moment. L'embauche des personnes âgées de plus de 55 ans sera subventionnée pendant près de 5 ans (3 auparavant) dans les *Länder* de l'Est et dans les *Länder* de l'Ouest connaissant un taux de chômage élevé. Les chômeurs âgés, éventuellement de longue durée, recevront la prestation d'insertion (*Eingliederungszuschüsse*) au bout de 6 mois (12 auparavant). Le champ d'application des emplois aidés sera étendu. Il faut noter qu'en dépit des déclarations d'intention du gouvernement, la stratégie allemande relève pour l'instant assez peu du *workfare* anglais.

### *Politique salariale*

Au cours des dernières années, les augmentations salariales ont été relativement modestes. Le nouveau gouvernement considère nécessaire de revenir à des progressions salariales adéquates, qui peuvent se comprendre comme des augmentations en ligne avec (1) l'inflation-cible de la BCE (1,5 % environ) majorée (2) des gains de productivité tendanciels du pays/de la région/de l'industrie concernés (en moyenne 2 à 2,5 %). Il n'y a pas de cible explicite pour la croissance des salaires, mais une progression de l'ordre de 3 à 3,5 % semble être acceptable. Les principaux accords salariaux conclus dans le courant du premier semestre 1999 sont assez en ligne avec les recommandations des instituts et du gouvernement.

Selon les calculs du Conseil des Sages, la profitabilité des entreprises atteint aujourd'hui un niveau aussi élevé que lors du boom de la fin des années 1980. Selon le DIW, une politique de modération salariale n'a de sens que si la rentabilité des entreprises a été comprimée par de trop fortes progressions salariales antérieures. La forte austérité salariale pratiquée en Allemagne ces dernières années n'a eu pour seul effet que de comprimer la consommation par rapport aux cycles précédents. S'agissant du niveau élevé du chômage, la faible probabilité de taux de croissance élevés incite à développer des stratégies de réduction du temps de travail, sous toutes les formes possibles, tout en veillant à une neutralité maximum sur le coût salarial horaire.

## La politique budgétaire

### La nécessaire réforme fiscale

La réforme fiscale est au cœur des préoccupations du gouvernement. Mieux vaudrait d'ailleurs parler des différentes étapes de cette réforme, dont le contour final a été arrêté à la fin juin 1999 par le gouvernement. Le problème de l'Allemagne ne réside pas tant dans un niveau trop élevé de la fiscalité des entreprises, comme cela a récemment été confirmé par une étude de l'OCDE, que dans le frein psychologique que peut constituer le niveau élevé des taux marginaux d'imposition, tant pour des investisseurs étrangers que des investisseurs allemands. Cela incite à mettre en œuvre une réforme, où la réduction des taux d'imposition des entreprises va de pair avec un élargissement de l'assiette. Par ailleurs, les familles ont été désavantagées dans le passé, et une correction était nécessaire.

La réforme fiscale doit non seulement être globale, mais elle doit aussi contribuer à faire reculer la bureaucratie et être en accord avec les besoins macroéconomiques du pays. Ceci n'a guère été le cas jusqu'à présent. Les réformes ont été par à-coups et va-et-vient, au gré des changements de ministres des finances et de la pression des lobbies. Par ailleurs, certaines nouvelles réglementations accroissent les procédures bureaucratiques, voire même détruisent des emplois (c'est par exemple le cas de la réglementation sur les emplois faiblement rémunérés). Le débat sur la consolidation budgétaire est, en outre, trop axé sur le budget fédéral; il devrait tenir compte de l'ensemble des administrations publiques, y compris les administrations de Sécurité sociale.

Dans les années 1990, une part considérable du déficit budgétaire (qui s'est élevé pendant plusieurs années à environ 150 milliards de DM) était imputable à la réunification et aux transferts qu'elle nécessitait. Ces transferts, tout comme les multiples avantages fiscaux associés à la réunification, ont maintenant été réduits. Cette réduction devrait être poursuivie, ce qui aidera la consolidation budgétaire au cours des prochaines années. Par contre, les recettes de privatisations vont diminuer, car la plupart des privatisations ont déjà été effectuées. Les perspectives de croissance du gouvernement se sont avérées trop optimistes. C'est la principale raison de la révision des évaluations de recettes fiscales à moyen terme opérée à la mi-mai 1999, ainsi que les modifications apportées à la réforme fiscale par le nouveau ministre des Finances. Le 24 juin 1999, Hans Eichel a présenté un Programme d'avenir en faveur de l'emploi, de la croissance et de la stabilité sociale qui vise à consolider le budget de l'État et fixe les grandes orientations de la politique budgétaire à moyen terme. Le programme comprend six volets : une loi d'assainissement budgétaire pour les années 2000 à 2003, un programme de

réduction des subventions; une loi de soutien aux familles; une loi d'assainissement des impôts; un projet de loi de réforme de la fiscalité des entreprises et la poursuite de la réforme écologique. Compte tenu du besoin de consolidation budgétaire, il est impossible d'envisager des allègements fiscaux de grande ampleur. L'objectif général de la politique fiscale du gouvernement est une baisse des impôts pour les salariés. Les petites et moyennes entreprises (PME) bénéficieront d'une exonération nette de 5 milliards de DM, les grandes entreprises verront leur contribution nette augmenter.

L'objectif de la loi d'assainissement de réaliser des économies de 30 milliards en 2000 et de 160 mds cumulés sur la période 2000-2003. Le déficit fédéral est révisé à la baisse pour 2000 (49,5 mds). Il serait de 30,4 en 2003. Le gouvernement affiche un objectif d'équilibre budgétaire au plus tard pour 2006. Tous les ministères doivent réduire leur budget, mais le ministère du Travail et des Affaires sociales est le plus touché par les réductions (12,5 mds). Le Conseil des sages recommande des économies de dépenses publiques, mais la marge de manœuvre semble assez réduite : en particulier, les dépenses d'investissements d'infrastructure ont déjà été fortement comprimées ces dernières années. Les instituts allemands préconisent une réduction importante du montant des subventions.

A ce jour, le nouveau ministre des finances semble donc avoir opté pour une politique plus conservatrice que son prédécesseur et le programme d'avenir va de pair avec une réduction de l'ordre d'un demi-point de l'objectif de déficit pour l'année 2000 par rapport au programme de stabilité d'Oskar Lafontaine. La procédure d'examen législatif débutera début septembre, mais l'adhésion de l'aile gauche du SPD est loin d'être acquise. En particulier, plusieurs députés réclament plus de justice sociale et une augmentation de l'impôt sur le patrimoine et l'absence de majorité au Bundesrat ne facilitera pas une décision positive.

#### *La réforme fiscale (loi d'allègement de la fiscalité 1999-2002)*

Les allègements de fiscalité se monteront à environ 20 milliards de DM pour les familles et à environ 3 milliards pour les PME. Le taux d'imposition sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices va être abaissé, les avantages fiscaux et les exemptions injustifiées supprimés. L'abaissement des taux d'imposition sera réalisé en plusieurs phases. Au total, le minimum non imposable doit être relevé; le taux d'imposition minimum de l'impôt sur les revenus doit être abaissé de 25,9 à 19,9 %; le taux maximum de l'impôt sur le revenu doit baisser de 53 à 48,5 % pour les salaires, de 47 à 43 % pour les bénéfices industriels et commerciaux; le taux d'imposition des bénéfices non distribués (45 %) et le taux d'imposition des bénéfices distribués (42 %) doivent être abaissés à 25 %. Les allègements devraient se monter à environ

2 milliards de DM en 1999, 18 milliards en 2000, 19 milliards en 2001 et 48 milliards en 2002, année des prochaines élections législatives.

Les détails de la réforme fiscale ne sont pas encore tous arrêtés. La taxe professionnelle (dont la base est le bénéfice imposable) est maintenue, car aucun accord n'a encore été trouvé sur une modalité de compensation pour les autorités locales. Parallèlement, la Cour fédérale fiscale (*Bundesfinanzhof*) a prononcé un arrêt selon lequel la Loi Fondamentale n'autorise qu'une différence minimale entre le taux d'imposition maximum de l'impôt sur les salaires, le taux maximum de l'impôt sur les BIC et le taux d'imposition des bénéfices.

Afin de financer l'abaissement des impôts directs, le gouvernement a décidé de procéder à un relèvement supplémentaire de l'éco-taxe, de réduire plusieurs subventions et certains avantages fiscaux (comme les aides à la construction de logement accordées aux personnes à faible revenu). La réforme fiscale prévoit aussi des mesures d'élargissement de la base, en général pour abolir certains privilèges. Les possibilités d'évasion lors de la détermination du bénéfice professionnel sont encadrées de manière plus stricte; les possibilités de déduction des charges d'intérêt sont restreintes; les possibilités d'imputation des déficits d'une catégorie de revenu sur les autres revenus sont limitées; l'abattement de base sur les produits financiers pour les particuliers est réduit de moitié (de 6 000 à 3 000 DM par personne); l'abattement à la base sur les plus-values réalisées lors de la cession d'entreprises et de participations professionnelles est supprimé. Les entreprises n'ont plus la possibilité de pratiquer un amortissement dérogatoire sur les biens nouvellement acquis; les possibilités du report en avant des pertes sont limitées. La période de constatation linéaire des provisions destinées à faire face à la mise hors service et à l'élimination des centrales nucléaires est portée de 19 à 25 ans.

### *La réforme fiscale écologique*

La loi, votée en mars 1999, vise à accroître les incitations pour le développement de produits satisfaisants sur un plan écologique, favoriser le développement de techniques de production économes en énergie et susciter un comportement plus responsable et attentif aux questions de l'environnement de la part des consommateurs. Une nouvelle taxe sur la consommation d'énergie est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1999. Des majorations ultérieures devraient intervenir au cours des quatre prochaines années. Le produit de la taxe est affecté à la réduction des taux de cotisations sociales : le taux de cotisation retraite est passé de 20,3 à 19,5 %; il devrait diminuer jusqu'à 18,5 % en 2003. Cette réduction profite pour moitié aux employeurs et pour moitié aux salariés.

Des dispositions spéciales ont été adoptées pour certains secteurs. L'industrie, l'agriculture et le transport ferroviaire bénéficient d'un taux

réduit pour la consommation d'énergie électrique, de gaz naturel et de fuel domestique. Les industries fortement touchées par la taxe écologique sont en droit de réclamer un remboursement de la taxe, si elle dépasse 1,2 fois le montant économisé grâce à la réduction du taux de cotisation retraite. La taxe écologique doit être payée même lorsque des énergies écologiques et renouvelables sont utilisées. En revanche, l'emploi et le développement des énergies écologiques sont encouragés par des subventions prévues dans la loi.

## La politique sociale

Le vieillissement de la population va se poursuivre. Certains pans de la politique sociale et du système de Sécurité sociale s'avéreront trop coûteux au regard du besoin de consolidation fiscale et des évolutions démographiques. Les réformes doivent être guidées par la recherche de la qualité et de l'équité. Les prestations doivent être plus concentrées sur des populations ciblées. La question cruciale est de savoir quel sera le partage entre la prise en charge collective et la prise en charge individuelle du financement des diverses prestations. Le système obligatoire d'assurance ne couvrira pas forcément l'intégralité des prestations.

Les principaux domaines susceptibles d'être réformés sont les systèmes d'assurance santé et d'assurance vieillesse, ainsi que l'aide sociale. Le système de Sécurité sociale doit garantir un niveau de vie minimum, sans freiner l'incitation individuelle au travail. Il faut maintenir une différence suffisante entre les bas salaires et le niveau de l'aide sociale.

Dans quelques années, l'Allemagne, de même que la plupart des autres pays européens, ressentira les effets du vieillissement de sa population. Cette tendance pourra contribuer à la résorption du chômage, mais elle impose également des réformes de grande ampleur du système de Sécurité sociale. Il faut choisir entre le maintien du niveau des prestations et la stabilité des taux de cotisation. Le financement des prestations ne doit pas être reporté sur les générations futures. Le précédent gouvernement avait voulu introduire une composante démographique dans le système de calcul des retraites. Abolie par le nouveau gouvernement, elle sera probablement rétablie, sous une forme ou une autre ou remplacée par une mesure équivalente. L'âge de la retraite a été relevé et les départs avant l'âge légal entraîneront une réduction des taux de remplacement. Enfin, obtenir un niveau de vie satisfaisant nécessitera de plus en plus une assurance individuelle.

Dans le domaine de l'assurance santé, il est nécessaire de renforcer la concurrence et l'efficacité, et de faire reculer les abus. La réforme du secteur de la santé prévue par le gouvernement vise à permettre une

stabilisation des dépenses à long terme. Le rôle des généralistes doit être renforcé par rapport aux spécialistes. La réforme prévoit notamment des plafonds budgétaires, un *numerus clausus* pour les médecins, une limitation du nombre des médicaments, une intégration des soins hospitaliers et des soins ambulatoires. Elle entrerait en vigueur en 2000. En décembre 1998, le Conseil fédéral a décidé d'une loi préliminaire : des budgets globaux ont été fixés pour les médicaments et les honoraires, le taux de remboursement des médicaments a été augmenté et la contribution spéciale pour la remise en état des hôpitaux a été supprimée. Cette première étape de la réforme doit être financée par les cotisations sociales reçues sur les emplois faiblement rémunérés.

En décembre 1998 la loi correctrice sur les assurances sociales a rétabli l'ancienne protection sur le licenciement abusif (le seuil de protection a été abaissé à 5 salariés) et rétabli l'intégralité du paiement des indemnités de congé maladie.

En Allemagne, l'aide aux familles est accordé soit par des prestations familiales, soit par un abattement fiscal. Forfaitaire, ce système défavorise les hauts revenus par rapport au quotient familial. Les allocations familiales ont été nettement relevées au 1<sup>er</sup> janvier 1999. Elles sont passées de 220 à 250 DM pour les premier et deuxième enfants (270 DM à partir de 2000), à 300 DM pour le troisième enfant, à 350 DM pour les enfants suivants. L'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 19 janvier 1999 a de fortes implications. Au nom du principe d'équité, il impose d'étendre aux couples mariés les abattements supplémentaires (de chef de famille et de frais de garde des enfants) dont ne bénéficiaient que les célibataires et les divorcés. Ceci oblige à définir une nouvelle politique familiale. La généralisation des abattements est prévue en deux étapes, en 2000 et en 2002. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000, chaque couple bénéficiera d'un abattement fiscal supplémentaire de garde d'enfants (de 300 DM).

## La politique industrielle

Les grands partis politiques étaient favorables à la privatisation des entreprises publiques. Il n'y a pas de différence fondamentale sur ce point entre l'ancien et le nouveau gouvernement. En comparaison d'autres pays, comme notamment la France et l'Italie, l'influence du gouvernement sur l'industrie est relativement faible. Toutefois, l'État détenait certaines grandes entreprises publiques, comme les Chemins de fer et les Postes et télécommunications. Ces entreprises ont déjà été privatisées par l'ancienne coalition ou sont en passe de l'être (c'est notamment le cas de Deutsche Telekom) ; le nouveau gouvernement poursuit cette politique. Les Allemands, y compris les syndicats, sont convaincus

de la nécessité d'une réduction au strict minimum de l'intervention de l'État dans le secteur industriel. Toutefois, certaines industries anciennes continuent de recevoir d'importantes subventions (c'est le cas du secteur des mines et de la construction navale). Les pressions pour une réduction du montant des subventions se font de plus en plus sentir. Après la réunification, de nombreuses subventions et de multiples avantages fiscaux ont été accordés aux investissements en Allemagne de l'Est. Ils ont été assez peu ciblés sur des industries spécifiques. Certains de ces avantages seront maintenus pour quelques années encore. Ils ont cependant été déjà nettement réduits.

## Face à la globalisation

La réunion du G7 des 20 et 21 février 1999 s'est tenue à Petersberg, sous la direction d'Oskar Lafontaine, ministre des Finances en exercice. La proposition du président en exercice de la Bundesbank, Hans Tietmeyer, de rassembler les institutions financières internationales (le FMI, la Banque mondiale, l'OCDE et les autorités de supervision nationale des sept États) dans un seul forum de stabilité financière a été adoptée. La fonction du forum est d'élaborer des règles permettant de décider du moment à partir duquel un pays, une banque, une compagnie d'assurance ou un établissement d'investissement sont dans une situation d'endettement critique.

Un accord a été cherché sur la nécessité d'une stabilisation des taux de change entre les trois principales devises, le dollar, le yen et l'euro. Les modalités et le choix des instruments pour y parvenir sont largement controversés. L'Allemagne et la France souhaitent une coordination plus approfondie de la politique économique et financière au sein de l'Union européenne, des liens plus étroits entre les politiques monétaire et budgétaire. L'Allemagne s'est déclarée favorable à l'établissement de zones-cibles. Les États-Unis, le Canada et la Grande-Bretagne s'y sont déclarés défavorables, considérant que des réformes structurelles et des conditions économiques saines sont le moyen de réguler les taux de change.

## La politique européenne

Le pacte pour l'emploi au niveau européen a été discuté les 3 et 4 juin 1999 à Cologne. Le Pacte pour l'emploi européen est assez similaire au *Bundnis für Arbeit* allemand dans la mesure où sa principale

fonction est d'établir un dialogue entre les groupes sociaux, particulièrement entre le gouvernement, les syndicats et les entrepreneurs.

S'agissant des discussions franco-germaniques, les Allemands éprouvent une certaine sympathie pour la proposition française de stimulation de la croissance des entreprises innovatrices de taille moyenne par le biais de l'activation des fonds de la Banque européenne d'investissement. Une forte demande d'harmonisation des taxes sur le revenu du capital (du moins en Europe) se fait sentir en Allemagne. Les Verts demandent une augmentation des mesures anti-pollution et des taxes au niveau européen.

Il serait nécessaire d'engager des discussions plus approfondies sur des propositions qui impliqueraient une certaine révision du Traité de Maastricht. Le critère de déficit pourrait être reconsidéré et calculé non plus à l'échelon national, mais au niveau de l'ensemble de la zone euro. Sous certaines conditions, une telle révision pourrait donner plus de champ libre à la politique budgétaire en Europe. A l'intérieur même de l'Allemagne, des désaccords persistent sur la manière dont les critères de déficit doivent être calculés (ou sur la manière de répartir les déficits) au regard des différents niveaux de responsabilité financière, tout particulièrement entre le *Bund* et les *Länder*.

#### *La présidence allemande du Conseil de l'Union européenne*

L'Agenda 2000 est le grand défi auquel la présidence allemande a été confrontée, ainsi qu'un élément capital dans la capacité d'élargissement de l'Union européenne. Un premier compromis sur l'Agenda a été recherché lors du sommet de Petersberg, à Bonn, le 26 février 1999, qui renforcerait et réformerait l'Union, de sorte à rendre l'élargissement possible. L'Allemagne est de loin le principal pays contributeur de l'UE. La recherche d'une répartition équitable des coûts et des contributions est prioritaire pour les Allemands.

Le secteur agricole européen doit devenir plus compétitif et responsable sur un plan écologique. L'intérêt des agriculteurs et des consommateurs doit être conjointement sauvegardé. L'Allemagne a formulé un certain nombre de propositions initiales sur le cofinancement de la PAC. Une partie des dépenses agricoles ne serait plus financée par Bruxelles, mais relèverait des budgets nationaux. En se basant sur une participation du budget national de 25 %, le gouvernement a estimé une décharge annuelle allemande de 1,4 milliard de DM. La France, principal bénéficiaire des dépenses agricoles de l'UE, a vivement critiqué ce modèle et le cofinancement a été rejeté le 1<sup>er</sup> mars.

Il est essentiel de concentrer en priorité la politique structurelle sur les régions qui ont les structures les plus faibles et dont les besoins sont les plus urgents. Ceci inclut également les *Länder* allemands de l'Est.

L'aide de l'UE doit être simplifiée, moins centralisée, plus attentive aux questions écologiques, axée sur la création d'emplois. L'octroi des fonds sur la base du revenu par tête doit être décidé sur une base régionale plutôt que sur des calculs nationaux. L'Allemagne a proposé de restreindre à 200 milliards d'euros les ressources affectées à l'ajustement régional pour les sept années de l'Agenda 2000 (2000-2006), au lieu des 230 milliards d'euros proposés par la Commission. Cette proposition a été critiquée par les autres États-membres. L'Allemagne souhaite restreindre l'accès au fonds de cohésion aux pays qui ne participent pas à l'euro, conformément à l'objectif initial du fonds, qui était de permettre la participation à l'Union monétaire.

Au second sommet de l'UE en juin 1999, un compromis sur la réalisation de l'Agenda 2000 a été trouvé. Les principaux résultats du sommet sont les suivants. Les pays membres s'accordent sur une stabilisation des dépenses en termes réels : les dépenses n'augmenteront qu'au même rythme que l'inflation. De 2000 à 2006, le budget de l'UE est de 600 milliards d'euros; 40,5 milliards d'euros au maximum par an seront affectés à l'agriculture. Le fonds de cohésion pour les pays les plus pauvres de l'UE est relevé de 18 milliards d'euros. 195 milliards d'euros seront affectés au fonds structurel de l'UE d'ici 2006, soit un montant nettement inférieur aux 240 milliards prévus par la Commission. Les principaux contributeurs nets, la Suède, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche, voient leur charge réduite. Les contributions dépendront, de plus en plus, des poids économiques nationaux (PIB). Parallèlement, les contributions établies sur la base de la TVA vont être restreintes. Cette modification entrera en vigueur en 2002. La part de la TVA sera réduite à 75 % en 2002, à 50 % en 2004. Les contributions nettes allemandes vont diminuer d'environ 700 millions d'euros par an jusqu'en 2006 (soit moins que ce qui était initialement prévu). L'abattement relatif à la contribution britannique est conservé, mais la Grande-Bretagne a renoncé à l'augmentation qui résulte de la référence au PIB plutôt qu'à la TVA pour le calcul de la contribution. A l'avenir, les contributeurs nets ne paieront que 25 % de leur ancienne part pour financer l'abattement britannique.

## La politique de l'environnement

L'objectif principal du gouvernement est un développement soutenable sur le plan économique, équitable sur le plan social et responsable sur le plan écologique. L'élimination progressive de l'énergie nucléaire sera mise en œuvre sur un plan juridique pendant la législature en cours. La durée de vie des centrales nucléaires sera probablement fixée à 30 ans : l'interdiction du retraitement des déchets nucléaires est prévue

d'ici le 31 décembre 1999; le retraitement des déchets nucléaires à l'étranger est accepté jusqu'à ce que la construction d'entrepôts de stockage intermédiaires, à proximité des centrales nucléaires allemandes, soit achevée, ce qui devrait prendre environ 5 ans; aucune nouvelle autorisation de construction de centrale nucléaire ne sera accordée; l'objectif final est l'élimination des centrales nucléaires. Enfin, l'Allemagne vise à une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de 25 %, nettement supérieure au protocole de Kyoto.

## Conclusion

La première coalition rouge-verte de l'Allemagne a connu un départ difficile. Après avoir été discutée pendant des années sous l'ancienne coalition, une première étape de la réforme fiscale est déjà entrée en vigueur, qui prévoit un allègement net de l'imposition des familles. La réforme inclut une forte dimension écologique. Les entreprises attendent la prochaine étape, qui devrait se solder par une diminution des impôts directs, en particulier de l'impôt sur les bénéfices. Mais ces allègements seront en partie compensés par des mesures d'élargissement de l'assiette. Le gouvernement est fermement décidé à faire du combat contre le chômage la priorité des quatre années de la présente législature. Mais l'orientation générale de la politique fiscale n'est pas toujours claire, la politique macroéconomique ne fait pas toujours preuve d'une grande cohérence et le dosage entre les politiques de l'offre et les politiques de la demande peut être discuté.

