

---

## La situation économique et sociale en Allemagne un an avant les élections. Bilan et perspectives

---

**Michèle Weinachter**

*Octobre 2008*

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent  
que la responsabilité des auteurs.*

**Les "Notes du Cerfa" font l'objet d'un soutien de la  
Fondation Robert Bosch.**

Robert Bosch **Stiftung**

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

© Tous droits réservés, Ifri, 2008

ISBN : 978-2-86592-383-0

**IFRI**

27 rue de la Procession  
75740 Paris cedex 15 - France  
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00  
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60  
E-Mail: [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

**IFRI-BRUXELLES**

Rue Marie-Thérèse, 21  
B -1000 Bruxelles - Belgique  
TEL.: 32(2) 238 51 10  
FAX: 32(2) 238 51 15  
E-Mail: [info.bruxelles@ifri.org](mailto:info.bruxelles@ifri.org)

SITE INTERNET: [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

# Sommaire

---

<b>DES RESULTATS MACROECONOMIQUES BONS JUSQU'A L'ETE 2008 .....</b>	<b>3</b>
<b>Un début d'année 2008</b>	
<b>marqué par des performances remarquables .....</b>	<b>3</b>
<b>Baisse sensible du PIB au second trimestre 2008.....</b>	<b>5</b>
<b>Un degré d'incertitude très élevé.....</b>	<b>6</b>
<b>UN CLIMAT SOCIAL DEGRADE.....</b>	<b>8</b>
<b>À qui profite la croissance ?.....</b>	<b>8</b>
<b>Le débat sur la nouvelle pauvreté.....</b>	<b>9</b>
<b>Vers la fin du consensus</b>	
<b>autour du modèle économique allemand ? .....</b>	<b>11</b>
<b>QUEL AGENDA POLITIQUE POUR L'ANNEE 2009 ?.....</b>	<b>13</b>
<b>Les enjeux du débat sur le « SMIC » .....</b>	<b>13</b>
<b>Les autres grands sujets de la campagne électorale :</b>	
<b>quelles options, quelles priorités ? .....</b>	<b>15</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>17</b>

## Introduction

---

Le climat en Allemagne a commencé à changer au cours du mois d'août 2008. Jusqu'au début de l'été, le pays a cru qu'il resterait relativement épargné par le ralentissement économique mondial. Cinq ans après le lancement de l'Agenda 2010, la croissance particulièrement vigoureuse du premier trimestre 2008 semblait confirmer la bonne santé retrouvée de l'économie allemande. Mais les chiffres tombés durant l'été ont montré que l'Allemagne subissait à son tour les répercussions de la mauvaise conjoncture internationale. Restait à savoir si le scénario le plus vraisemblable était celui de la récession ou plutôt celui d'un « atterrissage en douceur ». Avec le tour dramatique pris en septembre par la crise financière et bancaire mondiale et le degré d'incertitude très élevé de l'impact de cette crise sur l'économie réelle, des scénarios plus pessimistes encore sont désormais évoqués.

La dégradation du climat social est avérée. Depuis l'été 2007, après plusieurs années d'efforts qui ont permis à l'Allemagne de retrouver sa compétitivité, les salariés ayant un emploi stable réclament une plus juste répartition des fruits de la croissance. Beaucoup d'autres se sentent fragilisés. Le sentiment d'« injustice sociale » a gagné du terrain, sur fond de critique des excès du capitalisme. Fait nouveau : depuis le début de l'été 2008, c'est le système de l'« économie de marché sociale » (*Soziale Marktwirtschaft*<sup>1</sup>) lui-même qui, après 60 ans de consensus, fait l'objet de débats.

Dans ce contexte, la campagne électorale qui s'engage en vue des élections législatives de septembre 2009 sera sans nul doute dominée par ces thèmes. Les options qui se dessinent permettent déjà d'en évoquer les principaux enjeux. La question de l'introduction d'un salaire minimum général, qui divise la coalition gouvernementale depuis des mois, est à cet égard emblématique. Alors que bien des réformes sont encore en suspens, les partis vont s'affronter quant à la meilleure manière d'assurer la *prospérité pour tous*, à moins que la crise financière n'entraîne l'ensemble des économies occidentales vers des préoccupations immédiates beaucoup plus graves encore. Dans cette dernière hypothèse, l'Allemagne ne serait sans doute pas la plus mal placée pour résister à la tempête.

---

Michèle Weinachter est maître de conférences à l'Université de Cergy-Pontoise.

<sup>1</sup> En France, on trouve généralement la traduction « économie sociale de marché », ce qui constitue un faux sens.

## Des résultats macroéconomiques bons jusqu'à l'été 2008

---

### **Un début d'année 2008 marqué par des performances remarquables**

Au premier semestre 2008 régnait en Allemagne un climat économique quasi euphorique. Le retour de la croissance et la décrue régulière du chômage depuis 2006 ne semblaient plus devoir s'interrompre. En 2005, *annus horribilis*, la croissance du produit intérieur brut (PIB) affichait péniblement 0,8 % et semblait décidément en panne. Quant au chômage, il avait dépassé en février de la même année la barre des 5 millions – un choc pour les Allemands. Depuis, l'amélioration est sensible : après une croissance de 2,9 % en 2006, puis de 2,5 % en 2007, année qui a vu le chômage retomber à 3,77 millions de personnes, le premier trimestre 2008 affichait à lui seul une hausse du PIB de 1,3 % – un record depuis près de 12 ans. Au mois de juin 2008, le chômage était même redescendu à son plus bas niveau depuis 15 ans (3,16 millions, soit un taux de 7,5 %<sup>2</sup>) tandis que le nombre d'actifs employés, en augmentation depuis trois ans, dépassait désormais les 40 millions de personnes<sup>3</sup>. Le taux de chômage allemand restait certes légèrement au-dessus des taux de la zone euro (7,2 %) et de l'Union européenne (UE) à 27 (6,8 %)., Il reste cependant tiré vers le haut par les nouveaux länder, où il demeure en moyenne deux fois plus élevé (12,7 %) qu'à l'Ouest (6,2 %). Quant aux finances publiques, elles ont été remises en ordre. Après avoir violé durant quatre années consécutives le critère de Maastricht concernant les déficits publics, le déficit du budget allemand est nettement repassé sous la barre des 3 % en 2006 (1,6 %). En 2007, le budget allemand était à l'équilibre. Il pourrait le rester en 2008, et ce, malgré la crise financière<sup>4</sup>, le premier semestre ayant été marqué par un excédent de 6,7 %. Ceci signifie qu'un peu plus de 15 ans après la réunification et ses lourdes conséquences financières, la dette allemande a cessé d'augmenter.

---

<sup>2</sup> Chiffres de l'Agence fédérale pour le travail, [www.statistik.arbeitsagentur.de](http://www.statistik.arbeitsagentur.de).

<sup>3</sup> Office fédéral des statistiques, [www.destatis.de](http://www.destatis.de).

<sup>4</sup> Selon le ministre fédéral des Finances Peer Steinbrück, dans une lettre adressée à la Commission européenne début octobre 2008.

Ces résultats ont été obtenus, dans des proportions encore controversées et dans un contexte international certes très porteur, grâce à plusieurs années d'efforts conjugués des responsables politiques, des partenaires sociaux et des entreprises. Les premiers ont accompli, notamment sous l'impulsion de Gerhard Schröder avec l'Agenda 2010, de vastes réformes du marché du travail et du système social allemands, réformes auxquelles les experts allemands attribuent entre un quart et un tiers du surcroît de croissance depuis 2006<sup>5</sup>. Les salariés pour leur part ont accepté durant près de 10 ans une modération salariale qui a permis de contenir les coûts salariaux. Enfin, les entreprises ont retrouvé leur compétitivité en se restructurant et en misant plus que jamais sur les produits innovants et les biens d'équipement dont les pays émergents sont fortement demandeurs. L'industrie allemande n'est pas morte, bien au contraire, et la production manufacturière tire la croissance vers le haut. La compétitivité de nombreuses petites et moyennes entreprises (PME) notamment a permis à l'Allemagne de confirmer en 2007, pour la cinquième fois consécutive, son titre de champion du monde des exportations – devant la Chine. Les entreprises allemandes ont ainsi relevé le défi de la mondialisation et battu en 2007 un nouveau record, en exportant pour 969,1 milliards d'euros de marchandises, un chiffre en augmentation de 8,5 % par rapport à l'année précédente.

La balance commerciale a ainsi enregistré un excédent de 196,5 milliards d'euros – autre record, et ce, malgré l'euro fort qui pèse depuis deux ans sur les exportations allemandes hors de la zone euro. L'Allemagne est ainsi le seul grand pays industrialisé n'ayant pas perdu de parts de marché dans le commerce mondial depuis 1993 – elle en détient toujours un peu plus de 9 % – alors que, pour l'ensemble des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ce chiffre est passé de 75 % à 64,7 %<sup>6</sup>. Les exportations allemandes restent ainsi le principal moteur de la croissance et de l'emploi en Allemagne : entre 1995 et 2005, le nombre d'emplois liés à l'export a augmenté de 2,7 millions, tandis que les emplois liés au marché intérieur allemand ont diminué de 1,3 million. Pour 2007, plus de la moitié de la croissance allemande est ainsi imputable au commerce extérieur<sup>7</sup>.

Quant à la consommation des ménages, elle avait été freinée au premier semestre 2007 suite à la hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de trois points qu'a imposée Angela Merkel en vue d'assainir les finances publiques. Toutefois, elle a connu un net redémarrage au second semestre 2007 et le recul s'était finalement limité à 0,1 % sur l'ensemble de l'année, grâce aux effets combinés de la baisse du chômage et des hausses de salaires. Cette tendance positive s'était confirmée début 2008 – mêmes causes, mêmes effets.

---

<sup>5</sup> H. Brodersen, « Conjoncture allemande : dans la moyenne européenne », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 183, janvier-mars 2008, p. 134.

<sup>6</sup> Office fédéral des statistiques, [www.destatis.de](http://www.destatis.de).

<sup>7</sup> *Idem*.

Il est vrai qu'entre l'été 2007 et l'été 2008, la crise des marchés financiers avait déjà obligé l'État allemand à venir au secours de plusieurs banques, notamment l'IKB et les banques régionales Sachsen LB et West LB. Les effets de cette crise sur la conjoncture allemande sont pourtant restés limités jusqu'en septembre 2008, les conditions de crédit accordées aux entreprises ne s'étant pas, jusqu'à cette date, notablement durcies.

Malgré la crise financière internationale, le ralentissement des conjonctures américaine et mondiale, la flambée des cours du pétrole, des matières premières et des denrées alimentaires, et malgré l'euro fort, l'Allemagne affichait au printemps 2008 des résultats qui lui permettaient désormais de tirer la croissance de la zone euro vers le haut.

### **Baisse sensible du PIB au second trimestre 2008**

Au début de l'été cependant, il est devenu clair que l'Allemagne subirait à son tour, tôt ou tard, les conséquences de la dégradation persistante du contexte international. En juillet 2008, les principaux indicateurs pour la conjoncture étaient en net recul. En août, l'annonce des chiffres du second trimestre est venue confirmer le ralentissement. Pour la première fois depuis l'automne 2004, le PIB allemand a reculé, enregistrant une baisse de 0,5 % par rapport au trimestre précédent, soit une baisse plus forte que la moyenne de la zone euro (0,2 %). Après une baisse en mai, les exportations ont augmenté en juin : l'excédent commercial atteignait encore 19,7 milliards d'euros<sup>8</sup>. Il faut dire que l'Allemagne a profité plus que d'autres du surcroît de pouvoir d'achat alors induit par la hausse des prix du pétrole dans les pays producteurs, particulièrement demandeurs des machines-outils ultraspécialisées allemandes. Mais cela n'a pas suffi à compenser le recul des investissements des entreprises (-0,5 %), et, surtout, la baisse de la consommation des ménages en Allemagne au second trimestre 2008 (-0,7 %), due notamment à la baisse du pouvoir d'achat induite par l'inflation. En juillet, celle-ci atteignait 3,3 % sur un an – un record depuis décembre 1993. La hausse des prix de l'énergie (+15,1 % en un mois et +55 % depuis 2005) et des denrées alimentaires (+8 % en un mois) y ont largement contribué.

Pour expliquer l'importante baisse du PIB au second trimestre 2008, de nombreux analystes ont évoqué un contrecoup inévitable après la croissance record du premier trimestre, où les investissements des entreprises avaient été très élevés. L'Allemagne a également subi le ralentissement conjoncturel et la baisse de la

---

<sup>8</sup> *Idem.*

demande de ses partenaires commerciaux, hors mais surtout dans la zone euro, et l'industrie a enregistré sept mois de baisse consécutive des commandes. Si ce mouvement se poursuivait et que la production industrielle se mettait à son tour à baisser plusieurs mois d'affilée, la croissance allemande en serait durablement affectée – un scénario de plus en plus vraisemblable au regard de l'aggravation dramatique de la crise financière internationale depuis début septembre.

## **Un degré d'incertitude très élevé**

L'Allemagne va-t-elle vers une récession ? Si l'on s'en tient à la définition formelle du terme – au moins deux trimestres consécutifs de baisse du PIB –, ce scénario est désormais plus que probable. La croissance devrait cependant rester positive – supérieure à 1 % – pour l'ensemble de l'année 2008. Le ralentissement devrait en revanche être beaucoup plus marqué en 2009. Sauf scénario catastrophe, il ne devrait cependant pas s'accompagner d'une nette remontée du chômage. La décreue pourrait même se poursuivre, pour des raisons démographiques notamment, mais à un rythme plus lent. Selon certains experts, grâce aux réformes de ces dernières années, le taux de croissance à partir duquel on obtient des créations d'emplois est désormais en Allemagne de 1,1 %, contre 2 % auparavant<sup>9</sup>. À cet égard, la période qui vient constituera un test : la flexibilisation du marché du travail opérée depuis plusieurs années va être mise à l'épreuve en période de ralentissement. Premier indicateur, les chiffres du chômage de septembre 2008 : alors que, dans de nombreux pays européens, ces chiffres sont repartis à la hausse, la décreue s'est poursuivie outre-Rhin (à 7,4 %), et ils devraient repasser sous la barre des 3 millions de chômeurs en octobre.

Début septembre 2008 encore, personne en tout cas ne prévoyait un effondrement de l'économie allemande, d'autant qu'outre-Rhin, aucun secteur (l'immobilier par exemple) n'a connu d'excès notoires ces dernières années. Les risques de correctifs sévères paraissaient donc moindres.

Entre-temps la crise financière et bancaire a cependant pris une ampleur inconnue depuis 1945. De très fortes incertitudes pèsent sur l'évolution de cette crise et son impact sur l'économie réelle. En Allemagne comme ailleurs, la contraction de la demande intérieure et le durcissement des conditions de financement accordées aux entreprises et aux particuliers sont désormais une quasi-certitude, et les plans de sauvetage censés purger les banques de leurs actifs

---

<sup>9</sup> Selon Klaus Zimmermann, président du Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, 16 août 2008.



pollués par les prêts hypothécaires à risque coûteront extrêmement cher à l'État, et donc aux contribuables, comme l'a montré début octobre 2008 le cas de la banque Hypo Real Estate. Enfin l'Allemagne, qui réalise les deux tiers de ses échanges commerciaux avec ses voisins européens, pourrait être tirée vers le bas par les pays qui s'en sortiront moins bien.

Pour autant, un taux de croissance ou les cours de la Bourse ne reflètent pas à eux seuls l'état réel de l'économie d'un pays. Quel que soit l'environnement économique auquel sera soumise la zone euro en 2009, l'ensemble des facteurs qui ont permis le redémarrage de l'économie allemande ces dernières années devraient permettre à ce pays, à contexte égal, et à moins d'un scénario catastrophe, de s'en sortir moins mal que d'autres dans le contexte de la mondialisation – et ce, d'autant que l'Allemagne a pris en compte, plus et plus vite que d'autres, les questions environnementales et climatiques et le concept de développement durable : elle devrait continuer à créer de nombreux emplois dans le domaine des énergies renouvelables et de l'environnement.

Mais, pour l'heure, l'optimisme relatif qui régnait en Allemagne jusqu'en août 2008 a fait place à l'inquiétude. C'est encore plus vrai, et depuis plus longtemps, dans le domaine social.

## Un climat social dégradé

---

Le climat social allemand a commencé à se dégrader bien avant les mauvaises nouvelles économiques de l'été 2008. Alors que les principaux indicateurs économiques étaient il y a peu encore dans le vert, une partie croissante de la population allemande est mécontente ou déstabilisée et réclame plus de justice sociale. Depuis un an, trois grands débats ont mobilisé l'opinion publique, la tournure prise par les deux premiers expliquant le troisième : le débat sur la juste répartition des fruits de la croissance, le débat sur la nouvelle pauvreté et, depuis le début de l'été 2008, le débat sur la *Soziale Marktwirtschaft* elle-même. Ils ont une source commune : le sentiment d'« injustice sociale ».

### **À qui profite la croissance ?**

Le premier débat a commencé à prendre de l'ampleur à l'été 2007, alors que se confirmait le retour de la croissance. Le sentiment se répandait que seuls quelques privilégiés en tiraient profit. En décembre, 81 % des personnes interrogées affirmaient avoir l'impression de ne pas profiter de la reprise<sup>10</sup>. Après plusieurs années d'efforts, les salariés exigeaient désormais, à travers leurs syndicats, un meilleur partage des fruits de la croissance retrouvée. Lors des négociations salariales de l'année 2008, des augmentations de salaire substantielles (généralement autour de 5 %) ont été exigées, et souvent obtenues, dans les entreprises comme dans la fonction publique. La conjoncture est désormais nettement moins florissante, mais l'inflation rogne le pouvoir d'achat et le chef du puissant syndicat IG Metall a déjà annoncé que le ralentissement économique ne freinerait pas les revendications pour les négociations prévues à l'automne 2008 : il a confirmé fin septembre vouloir exiger 8 % d'augmentation des salaires pour sa branche.

---

<sup>10</sup> Dans le sondage Infratest-dimap de décembre 2007 pour l'ARD *Deutschlandtrend* et sept journaux allemands.

## Le débat sur la nouvelle pauvreté

Parallèlement, un autre sujet a mobilisé l'attention de l'opinion publique : la précarité. Principal accusé : les réformes du marché du travail, connues sous le nom de lois Hartz, mises en œuvre à partir de janvier 2003. Si leur contribution à la baisse du chômage depuis 2006 est certaine, c'est dans des proportions encore controversées. Ces réformes ont, d'une part, introduit une plus grande flexibilité sur le marché du travail et, d'autre part, substantiellement durci les modalités d'indemnisation des chômeurs (loi « Hartz IV ») Ces lois ont entraîné, sous la pression de la vive concurrence internationale, une forte progression du nombre d'emplois faiblement rémunérés et de la part des emplois à temps partiel. En 2006, ces derniers représentaient plus de 25 % de l'ensemble des emplois<sup>11</sup>. Ces évolutions ont avivé le débat sur la nécessité d'instaurer un salaire minimum, sur lequel nous reviendrons, et produit de fortes inquiétudes dans la population quant au risque de sombrer rapidement dans la pauvreté en cas de chômage prolongé. Le débat sur la nouvelle pauvreté, le *Prekariat* et la *Unterschicht* – néologismes désignant les personnes concernées (les « très pauvres » et les « laissés-pour-compte ») – a connu son apogée au printemps 2008 suite à la présentation mi-mai du « troisième rapport du gouvernement sur la pauvreté et la richesse ». Au moment même où l'on annonçait une croissance record pour le premier trimestre, la présentation des principaux résultats de ce rapport a créé un choc dans l'opinion publique et suscité un vaste débat dans la classe politique : les écarts entre riches et pauvres se sont creusés et, surtout, 26 % des Allemands, soit un quart de la population, soit sont « menacés de pauvreté » (13 %), soit le seraient (13 %) sans les diverses aides sociales<sup>12</sup>.

La lecture des chiffres de ce rapport a suscité bien des controverses. La principale critique porte sur le fait que le rapport a été établi sur la période 2003-2005, soit avant le redémarrage de l'économie et la forte décreue du chômage (2 millions de chômeurs en moins depuis 2005), ce qui fausse la perception de la situation actuelle. De plus, l'étude « Statistics on Income and Living Conditions » (SILC), menée selon les mêmes critères et sur la même période au niveau européen, dont les résultats ont été présentés le 8 juillet par l'Office fédéral des statistiques, confirme le taux de

---

<sup>11</sup> Pour une présentation détaillée et un « bilan contrasté » des lois Hartz, voir H. Scherl et S. Noll, « La grande coalition et le marché du travail », *Note du Cerfa*, n° 50, 2007, [www.ifri.org](http://www.ifri.org), et O. Giraud et A. Lechevalier, « Les réformes Hartz des politiques de l'emploi : instrument ou reflet de la normalisation du marché du travail », *Note du Cerfa*, n° 54, 2008, [www.ifri.org](http://www.ifri.org).

<sup>12</sup> Selon la définition officielle, une personne est « relativement pauvre » ou « menacée de pauvreté » lorsque ses revenus sont inférieur à 60 % du salaire moyen dans son pays, soit, pour l'Allemagne, 781 euros nets par mois. La pauvreté est considérée comme avérée si le revenu est inférieur à 40 % du salaire moyen.

personnes « menacées de pauvreté » en Allemagne (13 %), mais indique que ce chiffre se situe en dessous de la moyenne de l'UE (16 %) et qu'il est le même qu'en France par exemple. Certains économistes font pour leur part remarquer la distorsion induite par le mode de calcul : les nouveaux länder sont évalués à l'aune du salaire moyen de l'Allemagne unie. Si l'on prenait pour évaluer ces cinq länder, le salaire moyen propre à cette région, le taux global serait alors bien inférieur à 13 %<sup>13</sup>.

Cela étant, l'inquiétude a gagné du terrain en Allemagne. On parle désormais de « société divisée en trois classes » (*Dreiklassengesellschaft*) et du désarroi des classes moyennes, qui craignent le déclin. De fait, la part de la population appartenant à la classe moyenne<sup>14</sup> a chuté de 62 % (49 millions) à 54 % (44 millions) entre 2000 et 2006<sup>15</sup>. Une étude récente a cependant permis d'affiner l'analyse en montrant que deux catégories de la population sont particulièrement concernées : les personnes issues de l'immigration et les familles monoparentales. Alors qu'en 1986, 61,7 % des immigrés appartenaient à la classe moyenne, ils n'étaient plus que 45,9 % en 2006. Les personnes arrivées en Allemagne entre 1996 et 2006 sont les plus concernées par ce phénomène. Les familles monoparentales quant à elles sont nettement surreprésentées dans la catégorie des Allemands à faibles revenus (73 % des 1,1 million de personnes concernées)<sup>16</sup>.

Quoi qu'il en soit, le mécontentement s'est largement nourri du décalage entre les bons chiffres de la croissance entre 2006 et 2008 et le sentiment d'une large majorité de la population de ne pas toucher les dividendes des efforts consentis durant la période des réformes et de la stagnation – voire du recul – des salaires, le tout sur fond de scandales financiers à répétition, de révélations sur les revenus ou les parachutes dorés de certains chefs d'entreprise en situation d'échec, et de critiques de plus en plus vives, y compris de la part du président de la République Horst Köhler, sur les excès d'un certain type de capitalisme – et ce, dès avant les événements de septembre 2008. Ces derniers alimenteront sans nul doute les rancœurs dans la population qui devra régler une partie de la note astronomique laissée par des financiers indécents et/ou irresponsables.

---

<sup>13</sup> Selon Hans-Werner Sinn, directeur de l'Institut Ifo de Munich (entretien à la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* [FAZ], 9 juillet 2008).

<sup>14</sup> Définition des « classes moyennes » : dont les revenus sont situés entre 70 % et 150 % du salaire moyen.

<sup>15</sup> *Wochenbericht* du DIW Berlin, n° 10/2008, mars 2008, pp. 1-8, [www.diw-berlin.de/documents/publikationen/73/79586/08-10-1.pdf](http://www.diw-berlin.de/documents/publikationen/73/79586/08-10-1.pdf).

<sup>16</sup> M. Miegel, S. Wahl, M. Schulte, « Von Verlierern und Gewinnern – Die Einkommensentwicklung ausgewählter Bevölkerungsgruppen in Deutschland », Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Bonn, juin 2008, [www.iwg-bonn.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/Einkommensstudie\\_mit\\_Graphiken\\_160608.pdf](http://www.iwg-bonn.de/fileadmin/user_upload/pdf/Einkommensstudie_mit_Graphiken_160608.pdf).

## **Vers la fin du consensus autour du modèle économique allemand ?**

Du coup – et c'est le troisième débat en cours, issu des deux premiers –, l'adhésion des Allemands au modèle de la *Soziale Marktwirtschaft* est en net recul. Alors que ce modèle économique mis en place après la guerre faisait depuis des décennies l'objet d'un assez large consensus outre-Rhin, les résultats d'une enquête publiée en juin 2008 – à quelques jours des festivités officielles du 60<sup>e</sup> anniversaire de l'introduction de ce système, né avec le deutschmark et la levée du contrôle des prix le 20 juin 1948 – ont créé de nouveaux remous : 38 % des Allemands n'avaient « pas une bonne opinion » du système économique allemand, contre 31 % d'opinions favorables. Autre résultat significatif : pour la première fois, les opinions défavorables étaient majoritaires y compris dans la partie ouest du pays. Il est vrai que seule une petite minorité des Allemands (14 %) interrogés sur ce sujet avance une solution de rechange. Mais la rapidité de l'évolution est frappante : au début de l'année 2008, on comptait encore 39 % d'opinions favorables contre 27 % d'avis négatifs<sup>17</sup>. Selon une autre étude publiée en juillet 2008, en 2000, 70 % des Allemands affirmaient encore que le système avait « fait ses preuves ». En 2004, ce chiffre était descendu à 56 % et, en 2008, à 52 %. Qui plus est, le nombre d'Allemands qui attendent de l'État plus de protection sociale est passé de 43 % à 60 % entre 2006 et 2008<sup>18</sup>.

À l'époque du « miracle économique » des années 1950, Ludwig Erhard, père de la *Soziale Marktwirtschaft*, promettait aux Allemands « la prospérité pour tous ». En 2007, le vice-chancelier Frank-Walter Steinmeier (Parti social-démocrate [Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD], au vu des bons résultats, a parlé de « troisième miracle économique<sup>19</sup> ». Cette fois pourtant, l'impression que la politique économique profite bien au plus grand nombre et garantit une certaine justice sociale a fortement régressé dans la population. Seuls 13 % des Allemands considèrent à présent que la répartition des revenus et des richesses est globalement « équitable », contre 39 % en 1995<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Selon une étude effectuée pour la Fondation Bertelsmann par l'Institut de démoscopie Allensbach, et dont les principaux résultats ont été publiés le 7 juin 2008 par le magazine *Wirtschaftswoche*.

<sup>18</sup> Résultats publiés par le Bundesverband deutscher Banken dans l'étude « Wirtschaftsstandort Deutschland 2008 », juillet 2008, [www.bankenverband.de/pic/artikelpic/072008/080723\\_Demoskopie-WiSta-2008.pdf](http://www.bankenverband.de/pic/artikelpic/072008/080723_Demoskopie-WiSta-2008.pdf).

<sup>19</sup> Dans le magazine *Der Spiegel*, 9 juillet 2007. Le « deuxième miracle » correspondant selon lui à la période de boom de l'activité économique consécutif à la réunification.

<sup>20</sup> Sondage de la Fondation Bertelsmann en juin 2008. Voir également l'étude complète publiée par cette fondation en décembre 2007 : « Soziale Gerechtigkeit

Tous ces chiffres sont révélateurs du trouble qui s'est installé. Le climat pourrait se détériorer davantage suite aux événements de septembre. Ce ne sont pourtant pas les réformes elles-mêmes qui semblent le plus en cause : une large majorité d'Allemands les approuvent et ils sont même 36 % à trouver qu'« elles ne sont pas allées assez loin<sup>21</sup> ».

---

2007 – Ergebnisse einer repräsentativen Bürgerumfrage », <[www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xbc/SID-0A000F0A-2CBCA8AA/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_23333\\_23334\\_2.pdf](http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xbc/SID-0A000F0A-2CBCA8AA/bst/xcms_bst_dms_23333_23334_2.pdf)>.

<sup>21</sup> Bundesverband deutscher Banken, « Wirtschaftsstandort Deutschland 2008 », *op. cit.*

## Quel agenda politique pour l'année 2009 ?

---

Face au ralentissement économique actuel et à la dégradation du climat social, et à un an des élections législatives, quels thèmes seront au centre des débats dans les 12 prochains mois ?

Sur beaucoup de sujets, la grande coalition apparaît désormais incapable de surmonter ses divisions et d'aboutir à la mise en œuvre de nouvelles politiques. La poursuite des réformes du marché du travail notamment, pourtant jugée indispensable par tous, n'aboutira pas avant l'automne 2009. L'année qui vient sera surtout marquée par des propositions sur la politique à conduire après les élections. À moins d'une nouvelle amplification de la crise du secteur bancaire et financier qui bouleverserait l'ordre des priorités dans un scénario de crise aiguë du système tout entier, et dans le contexte décrit ci-dessus, l'emploi et le niveau des revenus devraient se trouver au cœur des débats, en particulier la question de l'instauration d'un salaire minimum général.

### ***Les enjeux du débat sur le « SMIC »***

La montée en puissance du débat sur le salaire minimum et l'écho très positif que cette idée rencontre dans la population (80 % des Allemands y sont favorables) sont liés à l'ensemble des évolutions mentionnées et à l'aspiration légitime de pouvoir vivre décemment des revenus de son travail.

Le sujet a déjà créé de vives tensions au sein de la grande coalition durant l'hiver 2007-2008. Le SPD, parti à la reconquête de son électorat traditionnel désorienté par l'Agenda 2010, et dont une partie a déserté pour soutenir la gauche radicale emmenée par Oskar Lafontaine, a fait de l'introduction d'un salaire minimum général son principal cheval de bataille, appuyé par les syndicats. L'Union chrétienne-démocrate (Christlich Demokratische Union, CDU) et l'Union chrétienne-sociale (Christlich Soziale Union, CSU) sont quant à elles opposées à cette idée, estimant que les conséquences sur l'inflation, la compétitivité des produits allemands et donc le chômage seraient désastreuses. Concernant le marché du travail, Angela Merkel vise d'une part l'amélioration des modalités de combinaison entre bas salaires et aides de l'État (*Kombilohn*), afin de favoriser le

retour à l'emploi par de meilleures incitations financières, et d'autre part l'amélioration des revenus des salariés par de nouveaux mécanismes visant à garantir une meilleure participation aux revenus du capital de leur entreprise (*Investivlohn*).

La chancelière a pourtant fait des concessions : après le secteur du bâtiment, celui de la poste a bénéficié en décembre 2007 de l'introduction d'un salaire minimum à 9,80 euros. En juillet 2008, après des mois de tensions internes, le gouvernement a ouvert la voie, par un accord sur deux projets de loi, à l'extension de la mise en place de salaires minimum à d'autres branches – soit par négociation entre les partenaires sociaux, soit par intervention directe de l'État. Ces projets de loi doivent cependant encore être adoptés par le Bundestag et le Bundesrat, et la mise en œuvre de l'une des deux procédures envisagées est très complexe. La CDU/CSU pour sa part refuse toujours l'instauration d'un salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) généralisé à 7,50 euros, comme le réclame le SPD, et entend défendre l'autonomie tarifaire – même si des voies discordantes se font désormais entendre. Ce sujet devrait donc rester au cœur de la campagne électorale.

De fait, de plus en plus d'emplois échappent aux processus de régulation traditionnels du monde du travail et l'autonomie tarifaire, caractéristique du modèle rhénan depuis des décennies, longtemps vantée comme l'une des clés de la réussite allemande, est déjà mal en point. De plus en plus de salariés sont sortis du « marché du travail régulier » où les conditions de travail et les salaires sont négociés entre syndicats et représentants du patronat. Désormais, moins de 40 % des entreprises de l'Ouest et moins de 20 % des entreprises de l'Est sont liées à une convention collective<sup>22</sup>. Ce phénomène est lié pour partie à l'affaiblissement du rôle des syndicats de la Fédération des syndicats allemands (Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB) eux-mêmes, de plus en plus concurrencés par l'émergence de petits syndicats, ce qui pose le problème de la représentativité. C'est le cas notamment dans le secteur des services ou de l'intérim<sup>23</sup> – d'où la demande actuelle d'une intervention de l'État pour fixer une limite minimum aux salaires. Si cette demande aboutissait à la fixation généralisée de la norme par l'État, il s'agirait d'une véritable rupture dans le système allemand instauré après la Seconde Guerre mondiale, avec un bouleversement du rôle et des responsabilités des différents acteurs. Les Allemands ne semblent pas prêts toutefois à accepter l'augmentation des prix induite par l'instauration d'un SMIC<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> O. Giraud et A. Lechevalier, *op. cit.*, p. 16.

<sup>23</sup> Voir à ce sujet par exemple : I. Bourgeois, « Intérim : un SMIC légal, faute de représentativité syndicale ? », *Regards sur l'économie allemande, bulletin économique du CIRAC*, n° 86/2008, p. 25-36.

<sup>24</sup> Voir les chiffres du sondage effectué à ce propos en juillet 2008 par TNS Emnid pour l'Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, [www.insm.de](http://www.insm.de).



## **Les autres grands sujets de la campagne électorale : quelles options, quelles priorités ?**

L'avenir du marché de l'emploi et du niveau des revenus dépendra lui-même des grandes options en faveur desquelles les électeurs trancheront le 27 septembre 2009. Faut-il donner la priorité aux questions sociales, et aller dans le sens de la demande accrue de redistribution ? Accorder la priorité à la poursuite des réformes structurelles ? Et à la consolidation des finances publiques ? Les partis politiques vont en débattre âprement. Sur un certain nombre de sujets cependant, les clivages se situent à l'intérieur même des formations, en particulier au SPD, actuellement au plus bas dans les sondages (26 % d'intentions de vote en septembre 2008) et qui a largement perdu son image de « parti de la justice sociale<sup>25</sup> ». Les querelles se poursuivent entre une aile gauche tentée par une alliance avec la gauche radicale (Die Linke), comme l'a notamment montré la situation en Hesse ces derniers mois, et une aile droite réformatrice, qui assume pleinement l'héritage de l'Agenda 2010. Le scénario d'une remise en cause globale de l'héritage laissé par Gerhard Schröder n'est guère vraisemblable, surtout depuis la désignation, début septembre 2008, de Frank-Walter Steinmeier, très proche de l'ancien chancelier, comme candidat à la chancellerie pour le SPD. L'incertitude pèse néanmoins sur l'ampleur des correctifs qui pourraient encore y être apportés, alors que la CDU a déjà fait des concessions durant l'hiver 2007 – avec par exemple l'allongement de la durée d'indemnisation des chômeurs âgés de plus de 55 ans.

La grande coalition, du moins pendant la première moitié de son mandat, a poursuivi le processus de réforme engagé par les gouvernements précédents – comme le montrent la décision sur la retraite à 67 ans, la réforme du fédéralisme censée améliorer la gouvernance du pays ou encore la réforme de la politique de la famille. D'autres réformes cependant n'ont pu réellement aboutir, faute d'un rapprochement suffisant à partir de positions au départ très éloignées, comme la nouvelle étape de la réforme du système de santé, une nouvelle réforme fiscale, ou encore la poursuite de la réforme du fédéralisme. Ces sujets devraient eux aussi être au cœur du débat des prochains mois, dans un contexte qui fera sans nul doute ressortir les différences d'approche.

Du moins le consensus devrait-il s'établir autour de quelques priorités concernant l'emploi des fonds publics : investir davantage dans la recherche et l'innovation, ainsi que dans la rénovation et le

---

<sup>25</sup> Dans le sondage Infratest-dimap d'août 2008 pour l'ARD *Deutschlandtrend* et sept journaux allemands, seules 30 % des personnes interrogées estiment que le SPD est le « parti de la justice sociale » et qu'il « se préoccupe plus que d'autres des intérêts des plus faibles ».

développement des infrastructures pour améliorer les conditions du développement économique. Sur le plan social, les « leviers » dont on parle le plus, dans la mesure où ils conditionnent la résolution de nombreux autres problèmes, sont l'éducation, la formation en général et la politique de l'intégration. Étant donné le contexte social évoqué plus haut et le lien évident entre faible qualification et faiblesse des revenus, il est certain que ce sont là les domaines sur lesquels la politique peut agir pour rétablir, du moins, à défaut de *la prospérité pour tous*, une certaine égalité des chances – la seule façon peut-être d'enrayer la défiance croissante des Allemands à l'égard de la *Soziale Marktwirtschaft* ?

Encore faut-il pour cela disposer des marges de manœuvre budgétaires nécessaires, ce qui renvoie à la question de l'état des finances publiques. Angela Merkel a confirmé son intention de maintenir le cap de la consolidation budgétaire. Elle résiste pour l'instant à ceux qui, y compris dans son propre camp, réclament un programme immédiat de relance de la conjoncture. Reste à savoir si elle fera preuve de la même fermeté à l'approche des élections, si devait se prolonger outre-Rhin une situation de stagflation, voire de récession, et si le climat social se détériorait davantage. Surtout, nul ne connaît l'étendue des mauvaises surprises à venir dans le secteur bancaire et financier. En dernier ressort, et même si le gouvernement allemand tente, plus que d'autres, d'associer l'économie privée aux plans de sauvetage en cours et d'appeler les responsables de la crise à assumer leur part du désastre, l'État pourrait encore être amené à intervenir massivement pour tenter de rétablir la confiance – et prévenir une catastrophe économique de grande ampleur.

## Conclusion

---

Après 60 ans de *Soziale Marktwirtschaft*, cinq ans d'Agenda 2010 et plus de deux ans de bons résultats macroéconomiques, l'Allemagne apparaissait, à l'été 2008, mieux préparée que d'autres à affronter durablement les aléas et les chocs de la mondialisation. Néanmoins, la situation outre-Rhin est également marquée par une fragilisation de la cohésion sociale, à tel point que le débat a été engagé sur la pertinence du modèle économique allemand lui-même – un scénario difficilement imaginable il y a quelques années encore. L'amplification récente de la crise financière et bancaire, ainsi que l'incertitude quant à l'étendue réelle de ses conséquences accroissent l'inquiétude outre-Rhin comme ailleurs. Si les responsables ne parviennent pas à rétablir la confiance et si le doute s'installait durablement, les élections législatives de l'automne 2009 pourraient accoucher d'une situation complexe. Si la perte d'audience du SPD et la montée en puissance de la gauche radicale devaient se confirmer, les partis modérés connaîtraient à l'avenir des difficultés croissantes pour trouver des majorités de gouvernement stables. De fait, le scénario d'une reconduction de la grande coalition est loin d'être exclu.

## Le Cerfa

---

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. L'Ifri du côté français, et la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) du côté allemand, en exercent la tutelle administrative. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le Quai d'Orsay et l'Auswärtige Amt et son Conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Claire Demesmay y est chercheur. Anne-Lise Barrière travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ». Le Cerfa accueille régulièrement des stagiaires et contribue à leur formation dans le domaine des relations franco-allemandes.

### ***Dernières publications du Cerfa***

Mechthild Baumann et Vanessa Müller, « Diversité et intégration : le débat outre-Rhin ». *Note du Cerfa* 55, juin 2008

Olivier Giraud et Arnaud Lechevalier, « Les réformes Hartz des politiques de l'emploi : instrument ou reflet de la normalisation du marché du travail ? », *Note du Cerfa* 54, avril 2008

Henning Riecke, « L'Allemagne et l'Otan », *Note du Cerfa* 53, mars 2008

Claire Demesmay et Hans Stark (dir.), *Radioscopie de l'Allemagne 2008*, Paris, « Travaux et recherches de l'Ifri », La Documentation française, 2008