

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LES NOUVEAUX DÉFIS DU MODÈLE ALLEMAND

PAR

DOMINIK GRILLMAYER (*)

L'économie allemande se porte bien actuellement, contrairement à la plupart des économies européennes qui peinent à se remettre de la crise des années 2008 et 2009. Bien que le produit intérieur brut (PIB) allemand ait chuté brutalement en 2008, la conjoncture s'est rapidement rétablie par la suite. Aujourd'hui, l'Allemagne enregistre un très faible taux de chômage (6%) et un taux d'emploi record (42,2 millions de personnes ayant un emploi). Par conséquent, les partenaires européens, dont la France, se tournent vers ce modèle porteur de succès et ses caractéristiques, ce qui porte parfois à croire que les Allemands se félicitent et donnent des leçons à leurs voisins. Cela étant, une telle perception est-elle justifiée ? Et le modèle allemand est-il bien préparé pour l'avenir ?

Même si on peut se réjouir de l'état actuel de l'économie allemande, il n'y a pas de raison de se reposer. Il suffit de rappeler qu'il y a dix ans l'Allemagne était l'homme malade de l'Europe. D'une part, son modèle avait été mis à l'épreuve par un défi interne majeur, la réunification et ses conséquences économiques et sociales. D'autre part, les effets externes de la mondialisation commençaient à se faire sentir : une plus forte concurrence internationale qui menaçait la compétitivité des entreprises allemandes souvent orientées vers les exportations. Cette pression a enfin abouti aux réformes structurelles connues sous le nom d'Agenda 2010 mises en œuvre entre 2003 et 2005. Ces dernières années, on a beaucoup discuté pour savoir si ces réformes ont sauvé le modèle allemand ou si elles ont contribué à l'éroder. Nous y reviendrons. Force est de constater que l'Allemagne, malgré sa bonne performance économique actuelle, est confrontée à de nouveaux défis majeurs auxquels elle doit apporter des solutions durables. Une avance peut rapidement se transformer en retard et il existe donc une obligation permanente d'adaptation du modèle. Avant d'examiner ses lacunes, il convient de résumer ses caractéristiques.

(*) Chargé de recherche à l'Institut franco-allemand (Deutsch-Französisches Institut, dfi) à Ludwigsburg et travaille essentiellement sur les questions sociales.

CARACTÉRISTIQUES DU MODÈLE

La spécificité du cas allemand tient au mode d'organisation de la vie économique et politique. Pour Henrik Uterwedde, son « *dénominateur commun peut être décrit comme une forme négociée du capitalisme, qui est facilitée par une culture du consensus et par des institutions qui construisent du consensus. Qu'il s'agisse de la vie politique, du monde de l'entreprise ou des relations sociales, une dialectique entre la concurrence et la coopération est toujours à l'œuvre, animée par une philosophie du partage du pouvoir et de l'articulation entre les pouvoirs publics et les forces de la société civile* » (1).

La base économique de ce capitalisme allemand est une forte compétitivité internationale, notamment de l'industrie de la mécanique, de la machine-outil et de l'automobile, qui se fonde sur la qualité haut de gamme des produits. A la source de cette compétitivité, il y a la capacité d'innovation des entreprises allemandes qui ont réussi à susciter une demande mondiale pour leurs marchandises sans se livrer à une concurrence exclusivement fondée sur les prix. D'une part, l'innovation est favorisée par une coopération étroite entre les centres de recherche, les universités et les entreprises dans différents secteurs de pointe (microtechnologie, nano-électronique, technologies médicales, etc.), qui s'est développée sur l'ensemble du territoire allemand sous la forme de pôles d'excellence. D'autre part, l'économie allemande s'appuie sur une main-d'œuvre qualifiée qui répond à ses besoins. Les conditions préalables : un système éducatif de qualité ainsi qu'une bonne articulation avec le monde de l'entreprise pour assurer le « *matching* ». Dans ce contexte, le système de formation professionnelle, dit en alternance, qui permet aux jeunes d'apprendre une profession au sein même de l'entreprise et qui a aussi suscité l'intérêt des pays partenaires depuis quelques années, constitue l'un des piliers du modèle allemand.

Ensuite, le fonctionnement du capitalisme allemand se distingue par l'importance du dialogue social, souvent cité comme l'un des principaux piliers du modèle outre-Rhin. Généralement, les relations sociales en Allemagne sont décrites comme régies par un rapport apaisé entre employeurs et salariés, dont la « *marque de fabrique* » est la confiance mutuelle. Ainsi, les partenaires sociaux assument leur responsabilité dans la régulation des relations professionnelles, sans que les pouvoirs publics ne s'en mêlent beaucoup – contrairement à ce qu'on peut observer en France, où le rôle régulateur de l'Etat a tendance à déresponsabiliser patronat et syndicats, permettant à chacun de camper sur des positions maximales et d'attendre l'intervention du gouvernement. Ce partenariat social, consolidé pendant des décennies, est aussi invoqué pour expliquer l'adaptation de

(1) Henrik UTERWEDDE, « L'avenir du capitalisme allemand », in H. STARK / M. WEINACHTER (dir.), *L'Allemagne unifiée 20 ans après la chute du Mur, Septentrion*, 2009, pp. 35-36.

l'économie allemande à un environnement dans lequel la concurrence est accrue depuis la fin des années 1980. Après la réunification, le débat sur le « *site de production allemand (Standortdebatte) a révélé un certain nombre de faiblesses structurelles : des coûts salariaux augmentés et des coûts unitaires se situant au-dessus des autres pays avancés, l'érosion de la compétitivité qualitative, des faiblesses dans la capacité d'innovation et, en général, une adaptation trop lente à un monde en plein changement. Cependant, après une phase d'hésitation, l'économie allemande a su réagir au défi de la mondialisation* » (2). Les mesures prises par la suite pour regagner en compétitivité (modération salariale, pactes d'entreprises (3), délocalisations partielles en Europe centrale et orientale) ont été très souvent le fruit de négociations – certes conflictuelles – des partenaires sociaux. Les syndicats n'ont pas opté pour le passage en force, mais ont préféré le dialogue avec le patronat pour garder des sites de production en Allemagne, tout en acceptant la perte d'un certain nombre d'emplois. La viabilité de l'entreprise était donc au centre de l'intérêt des deux côtés.

Dès la fin des années 1990, ces mesures ont été accompagnées d'une politique fiscale visant à la réduction des coûts salariaux, tandis que les réformes structurelles qui s'imposaient depuis longtemps tardaient encore à être mises en œuvre. Il fallut attendre le second mandat du chancelier Gerhard Schröder et une forte dégradation de la situation économique pour voir naître le fameux Agenda 2010 – tant discuté en France (4) – qui a flexibilisé le marché du travail allemand. En fait, la démarche suivie par Schröder a démontré les limites du modèle consensuel car, en créant une commission présidée par le directeur des ressources humaines de Volkswagen, Peter Hartz, le Chancelier a dû reconnaître l'échec du « pacte pour l'emploi » (*Bündnis für Arbeit*) qui n'avait pas abouti à un accord entre patronat, syndicats et gouvernement pendant son premier mandat. Dépassant le cadre d'une simple adaptation graduelle, les réformes volontaristes de Schröder ont provoqué un tollé parmi les syndicats et l'aile gauche du Parti social-démocrate (PSD). Même dix ans plus tard, sur fond d'un environnement économique favorable, les opinions sur l'Agenda 2010 sont toujours partagées. En fin de compte, les réformes Hartz ont-elles sauvé le système social allemand ou l'ont-elles démolé ?

En France, les lois Hartz sont très souvent instrumentalisées dans le débat national, soit pour démontrer qu'il faut suivre l'exemple allemand, soit

(2) Henrik UTERWEDDE, *op. cit.*, p. 39.

(3) La base pour ces accords emploi-compétitivité dans les entreprises a été posée par l'Accord de Pforzheim du 12 février 2004, négocié entre les partenaires sociaux de la branche Métallurgie et Electronique et permettant la déviation temporaire des dispositions d'une convention collective selon des critères strictes pour sécuriser l'emploi.

(4) Il y a de nombreuses publications françaises qui se penchent sur les réformes du marché du travail en Allemagne, en vantant ses mérites ou en leur reprochant le démantèlement de l'Etat social. A titre exemplaire, on peut citer la vue critique de Guillaume DUVAL (*Made in Germany. Le modèle allemand au-delà des mythes*, Seuil, Paris, 2013) et l'analyse d'Alain FABRE (*Allemagne : miracle d'emploi ou désastre social ?*, Institut de l'entreprise, Paris, sept. 2013) qui dresse un tableau beaucoup plus positif de l'Agenda 2010.

pour dénoncer l'appauvrissement d'une partie de la population allemande. S'il est pratiquement impossible de mesurer l'impact concret des réformes sur la réduction du taux de chômage (5), le risque de paupérisation s'est effectivement aggravé pour certaines catégories de personnes, au premier rang desquelles on trouve les chômeurs de longue durée. Toutefois, une analyse plus détaillée des chiffres globaux de la pauvreté et des inégalités ne permet pas de dresser un bilan noir des réformes, voire de conclure qu'elles auraient mis en cause le modèle économique et social allemand (6). Ainsi, Henrik Uterwedde a pu conclure à ce propos : « *Bien que de nature libérale, ces réformes ne visaient pas une rupture avec le modèle allemand, mais plutôt son adaptation à un environnement en pleine mutation* » (7).

Si on regarde d'ailleurs le processus législatif qui a abouti aux lois Hartz, nous retrouvons cette obligation de trouver un compromis, évoquée ci-dessus comme caractéristique du modèle allemand. Il est bien connu que, dans le multipartisme allemand, un gouvernement est normalement formé par plusieurs partis, le système électoral rendant pratiquement impossible à un seul parti de gagner la majorité absolue des sièges au Parlement. De surcroît, le fédéralisme allemand oblige le gouvernement fédéral, dans environ 40% des lois votées au Bundestag, à obtenir également l'accord du Bundesrat, la chambre représentant les gouvernements des Etats fédérés (*Länder*). Puisque le Bundesrat est assez souvent dominé par l'opposition, le processus législatif est en effet caractérisé par une négociation permanente entre les deux camps politiques. Même en l'absence de l'actuelle « grande coalition » entre conservateurs et sociaux-démocrates allemands, ces deux partis sont donc régulièrement obligés de trouver un compromis pour qu'une loi soit adoptée par les deux chambres, ce qui rend le processus législatif plus complexe et plus lourd. En même temps, cela renforce l'« Inklusivité » du processus et améliore donc, *in fine*, les conditions de son acceptation par la population. Ainsi, les lois Hartz, tout en entraînant des modifications majeures du code social et malgré la forte contestation de l'aile gauche du SPD et de l'extrême gauche, n'ont pas fait naître un fort mouvement social.

Ce modèle économique et social, tel qu'il a été décrit ci-dessus, s'est révélé très efficace pendant la crise : tout d'abord, les partenaires sociaux ont négocié des mesures, comme les comptes-épargne temps (8), pour éviter des licenciements, ce qui a permis d'amortir la baisse de l'activité.

(5) D'autres facteurs, notamment la modération salariale et le renforcement de la compétitivité, ont aussi contribué à l'augmentation de l'emploi. Cf. Michael BRÄUNINGER / Jochen MICHAELIS / Madlen SODE, « 10 Jahre Hartz-Reformen », Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), mars 2013, p. 12.

(6) Alain FABRE, *op. cit.*, pp. 42-51.

(7) Henrik UTERWEDDE, *op. cit.*, p. 36.

(8) Un compte-épargne temps doit permettre au salarié de flexibiliser le temps de travail individuel. Un compte de temps personnel mesure la différence entre le temps de travail convenu par contrat et le temps de travail effectif. Peuvent ainsi se développer – dans la limite définie – des soldes de temps positifs ou négatifs qui doivent être égalisés dans un délai déterminé. Cela rend plus facile la variation du temps de travail quotidien, hebdomadaire ou mensuel.

Puis, ces accords ont été enrichis par des décisions politiques, comme celle d'élargir sensiblement le dispositif du chômage partiel pour permettre aux entreprises de maintenir leurs effectifs. Un grand nombre de licenciements économiques aurait considérablement ralenti la relance après la crise. Cette démarche est le noyau même de l'économie sociale de marché (*soziale Marktwirtschaft*). La priorité est donnée à la régulation par les partenaires sociaux, l'Etat intervenant seulement pour atténuer les insuffisances du modèle libéral.

Si l'Allemagne a réussi à adapter son modèle au double défi de la réunification et de la mondialisation, elle ne peut toutefois pas se reposer sur ses lauriers, en donnant des leçons à ses partenaires. Alors qu'aujourd'hui la perception des Allemands de la situation économique et sociale du pays est majoritairement positive, les perspectives à long terme sont plutôt mixtes. L'Allemagne est confrontée à des défis considérables sur le plan démographique, social et écologique, ce qui a déclenché, ces derniers mois, un important débat sur les oublis du passé et les mesures à prendre à l'avenir pour rendre viable le modèle économique et social.

LE DÉFI DÉMOGRAPHIQUE

L'Allemagne, c'est bien connu, devra faire face à un changement démographique dont la portée sera bien plus importante que pour les autres puissances économiques européennes comme la France ou le Royaume-Uni. Si l'allongement de l'espérance de vie, notamment grâce au progrès médical, est un phénomène que l'Allemagne partage avec les autres pays développés, c'est le faible taux de fécondité, se situant aux alentours de 1,38 enfant par femme (2 en France et 1,91 au Royaume-Uni) (9), qui devrait accélérer le vieillissement de la population allemande à partir de 2030, entraînant deux conséquences lourdes : l'augmentation des dépenses de sécurité sociale (retraites, santé, dépendance) et une forte réduction du nombre d'actifs. Ce sont deux défis majeurs pour le modèle économique et social.

Certes, il faut constater que, depuis la fin des années 1990, les gouvernements consécutifs ont entamé des réformes pour adapter l'État-providence allemand au changement démographique – promotion du deuxième et du troisième pilier du système des retraites (pensions complémentaires et épargne personnelle), report de l'âge légal de la retraite à 67 ans, création d'une branche dépendance –, mais les décisions prises par l'actuelle grande coalition CDU-CSU-SPD (une meilleure retraite pour les mères et la retraite à 63 ans pour les carrières longues) ne sont pas de nature à rendre le système plus viable, bien au contraire ; conservateurs

(9) Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, *Zusammengefasste Geburtenziffern in europäischen Ländern, 1960 bis 2012*, disponible sur le site Internet www.bib-demografie.de/DE/ZahlenundFakten/06/Tabellen/t_06_01_zusgef_geburtenziffer_europ_laender_ab1960.html?nn=3073514.

et sociaux-démocrates ont accepté des dépenses supplémentaires de l'assurance-retraite qui seront à la charge des futures générations, moins nombreuses – au lieu de financer ces mesures par l'impôt. Marcel Fratzscher, directeur de l'Institut allemand pour la recherche économique (DIW) de Berlin, les résume ainsi : « *Pour l'avenir, l'actuel gouvernement fédéral a utilisé une grande partie de sa marge de manœuvre budgétaire pour des dépenses liées à des promesses électorales telle la réforme des retraites. Il n'y a toujours pas de stratégie sur la manière dont il entend faire face aux futurs défis budgétaires. Le changement démographique réduira les revenus retirés de l'impôt et augmentera fortement les dépenses sociales* ». (10)

Outre cette marge de manœuvre limitée de l'Etat, la diminution de la population active risque de provoquer une pénurie de la main-d'œuvre qualifiée, menaçant ainsi la croissance de l'économie allemande. Fortes dans les branches industrielles traditionnelles, les entreprises allemandes sont soumises, face à une concurrence internationale accrue, à une pression permanente en matière d'innovation afin de rester compétitives. Un manque de personnel qualifié mettrait inévitablement en question leur capacité à innover. Pour résoudre ce problème, les fédérations d'entreprises et bon nombre d'études proposent une stratégie qui s'articule autour de trois axes : l'augmentation du taux d'emploi des femmes et des seniors, une meilleure insertion des jeunes et des chômeurs de longue durée sur le marché du travail et le recours à de la main-d'œuvre étrangère qualifiée. Dans sa stratégie démographique, le gouvernement allemand se fixe pour objectifs de donner à chacun la chance de développer ses propres capacités, en fonction de son âge et de sa situation personnelle, mais aussi de contribuer à l'émergence d'une « *vraie culture d'accueil* » des immigrés et de mieux bénéficier du potentiel qu'offre le marché du travail européen (11). Pourtant, la liste des mesures à prendre pour atteindre ces objectifs est longue : amélioration des infrastructures de garde d'enfants et du système scolaire, renforcement de la prise en charge des chômeurs de longue durée, aménagement des conditions de travail adaptées aux personnes âgées, facilitation de la reconnaissance de diplômes..., pour n'en citer que quelques-unes (12).

A titre d'exemple, il s'avère intéressant d'observer le fonctionnement actuel du système de l'alternance, souvent érigé en modèle à suivre pour améliorer l'articulation entre la formation professionnelle et le monde de l'entreprise. Après une phase marquée par un grand déséquilibre entre une forte demande et une offre limitée de places en alternance, le débat s'est aujourd'hui déplacé vers le maintien de la main-d'œuvre qualifiée face au

(10) Marcel FRATZSCHER, *Die Deutschland-Illusion. Warum wir uns überschätzen und Europa brauchen*, Hanser, Munich, 2014, p. 72.

(11) Cf. Bundesregierung, *Jedes Alter zählt. Die Demografiestrategie der Bundesregierung*, 25 avr. 2012.

(12) Pour une analyse plus détaillée de ces enjeux, cf. Pierre ZAPP, *Un nouvel « Agenda » pour l'Allemagne ? Comprendre les défis économiques et sociaux (2014-2030)*, IFRI, Paris, sept. 2014, disponible sur le site Internet www.ifri.org/downloads/noteducerfa116.pdf.

recul de la demande de formation – dû à l'évolution démographique, mais aussi à la hausse du nombre d'étudiants. En 2013, on comptait, pour la première fois, plus de nouveaux inscrits dans l'enseignement supérieur que d'entrées dans la formation en alternance – dont le nombre est tombé sous la barre des 500 000 personnes, chiffre le plus bas depuis 20 ans (13). Toutefois, puisque le niveau d'éducation des apprentis a augmenté en même temps – effet d'une plus grande sélectivité des entreprises offrant une formation en alternance (et dont le nombre est en recul (14)) –, le déclin démographique, qui commence à se manifester depuis quelques années, n'a pas fait disparaître le déséquilibre entre l'offre et la demande, provoquant ainsi une situation paradoxale : chaque année, plusieurs dizaines de milliers de postes d'apprentissage restent ouverts, tandis qu'un grand nombre de jeunes ayant un faible niveau scolaire ne réussissent plus à s'insérer dans le système de l'alternance. Les autorités publiques ont réagi en développant un système de transition (*Übergangssystem*), ayant pour objectif de compenser les déficits de compétences des jeunes (15). En 2013, plus d'un quart de million de personnes sont entrés dans ce dispositif, faute d'un poste en apprentissage.

Pourtant, le bilan des programmes de qualification reste plutôt mitigé : seulement la moitié des jeunes réussissent à accéder plus tard à un apprentissage. Ils risquent de rester définitivement exclus du marché du travail (16). Outre le trop faible niveau scolaire, c'est la nationalité des candidats qui impacte le plus leur insertion. Il ne faut pas s'y tromper : l'échec de l'insertion professionnelle de ces jeunes ne coûte pas seulement cher à la société – sous forme de pertes de recettes fiscales et des dépenses sociales supplémentaires –, mais peut aussi avoir de graves conséquences en matière de cohésion sociale. Sur le long terme, l'exclusion permanente d'une partie des jeunes du marché du travail, alors que les autorités publiques encouragent l'accueil d'apprentis étrangers qualifiés pour pallier la pénurie de main-d'œuvre, peut s'avérer explosive. Bien évidemment, cela ne change rien au fait qu'il faut trouver des solutions à court terme.

En résumé, le manque de personnel qualifié n'est qu'un aspect du défi démographique, mais il représente un risque considérable pour l'économie allemande parce qu'il peut avoir un impact négatif sur sa capacité d'innovation, freiner la croissance et diminuer ainsi le bien-être collectif.

(13) Cf. Autorengroupe Bildungsberichterstattung, *Bildung in Deutschland 2014*, Bertelsmann, Bielefeld, 2014, pp. 97-98.

(14) En 2012, seulement 21% des entreprises ont encore offert une formation en alternance (cf. *ibid.*, p. 99). L'offre varie considérablement selon les branches.

(15) Pour une analyse approfondie du système dual allemand, cf. Guillaume DELAUTRE, *Le modèle dual allemand. Caractéristiques et évolutions de l'apprentissage en Allemagne*, DARES, sept. 2014, disponible sur le site Internet travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DE_185.pdf.

(16) Bettina KOHLRAUSCH, « Skill biased patterns of labour market integration », Friedrich Ebert Stiftung, nov. 2012, disponible sur le site Internet library.fes.de/pdf-files/id/09472.pdf.

MAINTENIR LA COMPÉTITIVITÉ

La pénurie de main-d'œuvre n'est pas le seul point sensible du modèle allemand. Aujourd'hui, ainsi que nous l'avons évoqué précédemment, le succès économique du pays se fonde largement sur la mécanique, les machines-outils et l'automobile. Cette faible diversification pourrait être un désavantage sur le long terme. D'abord, parce que la forte dépendance aux exportations rend vulnérable ces industries à tout ralentissement de l'activité de l'économie mondiale, comme l'a démontré la chute du PIB (5%) pendant la crise. De surcroît, la concurrence internationale s'est nettement amplifiée au cours des deux dernières décennies et a tendance à s'accroître encore. Dans ce contexte, il s'avère problématique que l'Allemagne – comme toute l'Europe d'ailleurs – ait pris un retard considérable dans les secteurs d'avenir. Elle est largement passée à côté de la révolution numérique, permettant ainsi aux Etats-Unis de prendre beaucoup d'avance sur ce terrain (17). Ayant pris conscience qu'il y a urgence à réagir, le gouvernement a qualifié la numérisation de l'économie (« industrie 4.0 ») cet « *équipier de l'industrialisation du monde* » – expression utilisée par le ministre de l'Economie Sigmar Gabriel lors du Sommet national des Technologies de l'information et de la communication fin octobre 2014), d'enjeu majeur. A la base de cette stratégie, il y a l'innovation technologique comme clef de la compétitivité de l'économie allemande.

Pourtant, nombre de rapports se préoccupent aujourd'hui du faible niveau des investissements publics et privés (18). Pour l'économiste Marcel Fratzscher, le déficit d'investissements est le talon d'Achille de l'Allemagne en matière de politique économique et cela serait d'ailleurs dû en grande partie aux décisions stratégiques des acteurs économiques avant la crise. Alors que les excédents commerciaux auraient permis aux banques et entreprises allemandes d'investir, ces dernières auraient soit épargné, soit exporté leur capitaux à l'étranger – au lieu de les investir dans leur propre pays. Ainsi, elles auraient enregistré des pertes de plus de 400 milliards d'euros depuis 1999 (19). Concernant l'investissement public, les déficits sont devenus particulièrement évidents dans l'infrastructure, entraînant un débat national sur les négligences des années passées. En effet, la dernière poussée en matière d'investissements date des années post-réunification et ce sont essentiellement les nouveaux *Länder* de l'Est qui en ont bénéficié. Puisque les déficits en matière d'investissements peuvent constituer un frein important pour la croissance – notamment pour les économies fortement interconnectées en Europe –, la pression

(17) Cf. Pierre ZAPP, *op. cit.*, pp. 44 et suiv.

(18) Pour citer deux rapport récents, cf. OECD, « Germany – Keeping the edge: competitiveness for inclusive growth », fév. 2014 ; Commission européenne, Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de l'Allemagne pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2014, 2 juin 2014, disponible sur le site Internet ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_germany_fr.pdf.

(19) Marcel FRATZSCHER, *op. cit.*, pp. 171-175.

exercée sur le gouvernement allemand, aussi bien par les fédérations d'entreprises nationales que par ses partenaires européens, a beaucoup augmenté ces derniers mois. En novembre 2014, Wolfgang Schäuble, ministre des finances, a réagi aux critiques en annonçant une rallonge de 10 milliards d'investissements publics jusqu'en 2018, en espérant pouvoir ainsi déclencher des investissements privés importants. Ajoutons que sans cet effet de levier, les fonds promis risquent de rester très en deçà des besoins, étant donné que les investissements annuels nécessaires pour combler progressivement les déficits sont estimés à plus de 10 milliards d'euros.

Et pourtant ces besoins de financement sont une peau de chagrin comparés aux coûts prévisibles du tournant énergétique (*Energiewende*) (20). Décidée en 2011 après la catastrophe de Fukushima par le deuxième gouvernement Merkel, cette transformation inédite du système énergétique allemand n'est comparable qu'à l'effort de la réunification allemande. Pour réussir le développement des énergies renouvelables, des investissements annuels entre 31 et 38 milliards d'euros seraient nécessaires (21). De surcroît, il faut gérer la question sensible du coût de l'énergie pour les ménages, mais aussi pour l'industrie, qui s'inquiète pour sa compétitivité. Enfin, le gouvernement doit veiller à ce que la sortie du nucléaire – producteur d'électricité à émission zéro – ne remette pas en cause les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'échec du système communautaire d'échange de quotas d'émissions a favorisé le retour du charbon bon marché, tandis que la rentabilité des centrales au gaz naturel modernes et efficaces a fortement baissé.

Notons toutefois que le tournant énergétique ouvre aussi des perspectives de croissance très importantes pour les prochaines décennies. Prendre les devants dans le secteur de l'innovation verte, tout en réduisant la dépendance de l'Allemagne à l'égard des matières premières, peut créer des débouchés pour des biens d'équipements, comprenant les activités de service après-vente qui y sont liées, dans le monde entier, ce qui permettrait à l'Allemagne de perpétuer sa longue tradition industrielle. En revanche, l'exemple des panneaux photovoltaïques a démontré que, face à la concurrence mondiale, le risque est grand de perdre rapidement de l'avance.

La réussite ou l'échec de la transition énergétique allemande devraient ainsi avoir un fort impact sur l'avenir du modèle économique allemand. On a parfois l'impression que la portée de la décision volontariste de sortir du

(20) Cf. Andreas RÜDINGER / Stefan AYKUT, « Les transitions énergétiques française et allemande. Convergence ou divergence dans le cadre européen ? », dans ce volume.

(21) Marcel FRATZSCHER, *op. cit.*, pp. 97-99. L'auteur cite quatre domaines prioritaires : technologies et équipements de la production d'électricité et de chaleur, le développement des réseaux électriques – pour transporter l'électricité produite par des éoliennes dans le Nord vers les centres industriels dans le Sud –, ainsi que l'intégration de la production issue des énergies renouvelables dans les réseaux et la rénovation énergétique des bâtiments.

nucléaire et de miser sur les énergies renouvelables est quelque peu sous-estimée dans le débat national. Il s'agit sans doute d'un pari audacieux qui comporte de hauts risques. Les années à venir diront si l'Allemagne trouvera une stratégie adéquate pour le réussir.

LE SALAIRE MINIMUM ET L'AVENIR DU DIALOGUE SOCIAL

Comme cela vient d'être exposé, le dialogue entre les partenaires sociaux, caractérisé par une confiance mutuelle et le rôle limité du législateur dans la régulation sociale, a souvent été vanté comme un élément-clef du modèle allemand. Comment expliquer alors l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel à hauteur de 8,50 euros par la grande coalition en janvier 2015 ? Pour comprendre la dynamique qui a conduit à cette décision, il faut se rendre compte des fortes différences entre les différents secteurs d'activité en Allemagne. Alors que les salaires négociés dans l'industrie dépassent sensiblement les 8,50 €, leur niveau est beaucoup moins élevé dans le secteur des services, où le dialogue social a été fragilisé ces dernières années. L'extension du champ d'application des conventions collectives par la politique n'étant pas la règle, de plus en plus d'entreprises ont opté pour la « sortie des conventions » (*Tarifflicht*), c'est-à-dire en ignorant délibérément les accords collectifs et en payant des salaires situés au-dessous du tarif négocié par les fédérations syndicales et patronales d'une branche. Face à cette érosion de la couverture conventionnelle, les syndicats du secteur des services ont appelé, bon gré mal gré, à l'introduction d'un salaire minimum généralisé de 8,50 € pour faire barrage au *dumping* salarial. Comme la grande majorité de la population soutenait cette démarche et que les sociaux-démocrates en faisaient une condition *sine qua non* de leur participation à une coalition, la CDU d'Angela Merkel n'avait d'autre choix que d'accepter. Elle a, en revanche, obtenu des exceptions concernant plusieurs catégories de salariés, dont les chômeurs de longue durée, les stagiaires, les travailleurs saisonniers et les livreurs de journaux. A cela s'ajoutait la possibilité offerte aux syndicats et au patronat d'une branche de négocier, avant la fin de l'année 2014, des accords qui prévoiraient la mise en place d'un salaire minimum applicable à partir du 1^{er} janvier 2017 seulement. Ainsi, le gouvernement a signalé qu'il n'a pas l'intention de se substituer aux partenaires sociaux, mais qu'il interviendrait seulement en cas d'absence de convention collective. Enfin, le montant du salaire minimum sera réévalué tous les deux ans par une commission composée de représentants des syndicats et du patronat, sans que le politique n'interfère dans cette décision.

Quelles seront les conséquences du salaire minimum ? Faut-il craindre la perte d'un grand nombre d'emplois dans les services ? Sur ce point, les opinions divergent beaucoup. Alors que les cinq sages du Conseil d'experts

pour l'appréciation de l'évolution économique générale (22) ont réitéré, en novembre 2014, leur crainte d'assister à des conséquences négatives, surtout pour les catégories les moins qualifiées (23), un rapport du DIW (24) relativise cette appréhension, tout en montrant que le salaire minimum n'est pas la panacée. Les limites du dispositif en matière de réduction de la pauvreté sont également soulignées dans une analyse de l'IAB à Nuremberg (25). Leur argument central se résume ainsi : puisque le problème n'est pas seulement le montant du salaire-horaire, mais aussi le sous-emploi, beaucoup de salariés à temps partiel « subi » ne verront pas leur situation s'améliorer. Une analyse de Natixis, partageant le regard critique des « sages » allemands sur le salaire minimum, a constaté un « *changement majeur [de] la vision du marché du travail pour les salariés peu qualifiés* » et se demande si on s'oriente « *vers un nouveau modèle économique de l'Allemagne* » (26). En effet, comme l'un des objectifs principaux des réformes du marché du travail visait une meilleure insertion professionnelle des non-qualifiés, tout en acceptant la naissance d'un secteur à bas salaires, on peut se demander à juste titre si l'instauration d'un salaire minimum pourrait partiellement compromettre les résultats acquis depuis 2005.

Une autre évolution touchant les relations sociales – beaucoup discutée en ce moment – concerne l'impact des syndicats catégoriels (27) sur le bon fonctionnement du dialogue social au sein des grandes entreprises allemandes. En 2014, les mouvements de grève des conducteurs de train et des pilotes ont pris une ampleur qui a non seulement alarmé le patronat, mais aussi le monde politique. Au cœur du conflit emblématique qui a eu lieu au sein de la compagnie ferroviaire *Deutsche Bahn* (DB), on trouve la question de la représentativité du syndicat des conducteurs de train (GDL), qui avait attiré des adhérents relevant d'autres catégories de personnels de bord – organisés majoritairement dans le syndicat concurrent EVG – et réclamait désormais le droit de pouvoir les représenter lors des négociations. La direction de la DB refusait cette demande pour ne pas créer un précédent : deux conventions pour une même catégorie de personnel au sein d'une même entreprise. La dureté du bras de fer entre syndicat et patronat est presque inédite dans l'histoire allemande récente, portant atteinte à la valeur la plus importante du dialogue social, la confiance. En fait, la montée des syndicats catégoriels et leur volonté de négocier des conventions avantageuses pour leurs adhérents risque

(22) En allemand, *Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*.

(23) Cf. *Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, « Mehr Vertrauen in Marktprozesse. Jahresgutachten 2014-2015 », nov. 2014.

(24) Cf. Karl BRENKE / Kai-Uwe MÜLLER, « Gesetzlicher Mindestlohn – kein verteilungspolitisches Allheilmittel », *DIW Wochenbericht*, n° 39/2013, 2013.

(25) Cf. Kerstin BRUCKMEIER / Jürgen WIEMERS, « Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig », *IAB-Kurzbericht*, Nuremberg, juil. 2014.

(26) Natixis, « Va-t-on vers un nouveau modèle économique allemand ? », 9 déc. 2013.

(27) Syndicats représentant une catégorie particulière de salariés.

d'affaiblir le principe de « l'unicité de négociation » (« une entreprise, un accord salarial »), menaçant à la fois la paix sociale et la prévisibilité pour les patrons. Une fois de plus, les responsables politiques ont décidé d'intervenir, présentant une loi qui vise à rétablir l'unicité de négociation. Pourtant, cette tentative du gouvernement de résoudre le problème en légiférant est très controversée et pourrait s'avérer inefficace, voire contre-productive, puisque les relations du travail en Allemagne se fondent largement sur des pratiques et principes convenus entre les partenaires sociaux, qui ne sont pas régies par une loi.

Le dialogue social allemand, tant vanté, est donc une valeur fragile – tout comme la confiance qui le sous-tend et le caractérise depuis longtemps. Il faudra observer l'effet du salaire minimum sur le fonctionnement du marché du travail et l'évolution des négociations collectives pour juger si le modèle allemand des relations sociales est vraiment en mutation.

PERSPECTIVES

A plusieurs reprises, l'Allemagne a fait preuve de sa capacité à adapter son modèle économique et social, posant ainsi les jalons d'une croissance stable. Pourtant, comme on l'a vu, ce processus d'adaptation aux nouvelles évolutions n'est jamais définitif, bien au contraire. Les enjeux majeurs qu'affronte le pays (le changement démographique, le besoin d'investissements en matière d'innovation et d'infrastructure, la transition énergétique) nécessiteront des efforts considérables à la fois sur le plan social, économique et écologique pour maintenir la viabilité du modèle allemand. De surcroît, il faudra aborder ces défis sans trop s'endetter, puisque le développement démographique aura des conséquences négatives sur le potentiel de croissance à long terme. Alors que les projections macro-économiques des instituts de recherche pour les dix à quinze prochaines années varient – en fonction de leur analyse respective des besoins d'investissements et de l'ampleur de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée –, ils convergent tous vers le constat qu'à long terme, le potentiel de croissance sera plus faible et que l'Allemagne ne pourra plus être une locomotive économique en Europe et dans le monde (28). Face à cette perspective d'une croissance – au mieux – modérée, il existe aujourd'hui un large consensus dans la société allemande selon lequel il faut parvenir à un équilibre budgétaire pour éviter de transmettre aux générations futures, moins nombreuses, une charge insupportable.

Que cela implique-t-il pour le futur rôle de l'Allemagne au sein de l'Union européenne ? Citons la position très tranchée de Pierre Zapp : « *Que les*

(28) Yasmin EL-SHARIF / Michael SAUGA, « Zweifel an Deutschlands goldener Zukunft », *Spiegel online*, 9 juil. 2014, disponible sur le site Internet www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/deutschland-und-prognosestudie-goldene-zwanziger-moeglich-a-980119.html. Cf. également Natixis, « L'Allemagne ne peut pas être le moteur de la zone euro », 27 oct. 2014, disponible sur la page eib.natixis.com/DocReader/index.aspx?d=3772763658444762713944774B654D73656B4D6C65413D3D).

Européens qui s'inquiètent de la puissance actuelle de l'Allemagne se rassurent : l'Allemagne ne peut pas faire cavalier seul et s'isoler, la question démographique l'oblige à décliner plus que jamais son action économique au niveau européen. » (29) En effet, pour affronter les défis auxquels est exposé son modèle économique et social, l'Allemagne ne peut que bénéficier d'une coopération plus étroite avec ses partenaires européens – qu'il s'agisse des investissements d'avenir conjoints en matière d'infrastructure, de l'évolution d'un marché du travail européen qui renforce la mobilité entre les pays membres ou d'un marché intérieur de l'énergie qui peut atténuer les difficultés de stockage inhérentes au développement des énergies renouvelables.

(29) Pierre ZAPP, *op. cit.*, p. 38.