
La fin des divergences ?
Perspectives des politiques économiques
françaises et allemandes

Henrik Uterwedde

Octobre 2013

Comité d'études des relations franco-allemandes



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 experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme 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.*

Cette « Note du Cerfa » est publiée dans le cadre
du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené
en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes
de l'Institut français des relations internationales,
la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la

Robert Bosch Stiftung

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication
du Cerfa bénéficient du soutien de la Direction de la prospective du ministère
des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Directeurs de collection : Yann-Sven Rittelmeyer, Hans Stark

Traduction : Isabelle Bonnefond

ISBN : 978-36567-204-7

© Ifri – 2013 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteur

Henrik Uterwedde est directeur adjoint du Deutsch-Französisches Institut (DFI) à Ludwigsburg. Auparavant, il a fait des études de science politique et d'économie à la Freie Universität de Berlin et à l'Institut d'études politiques de Paris. Il a obtenu son doctorat en 1988 et son habilitation en 2004.

Politologue et économiste, il est professeur honoraire à l'université de Stuttgart et professeur associé à l'université d'Osnabrück. Il est spécialiste de la politique économique et industrielle de la France et de l'Allemagne, ainsi que de l'intégration économique européenne.

Résumé

Au cours de la dernière décennie, l'écart économique entre la France et l'Allemagne s'est creusé. Tandis que l'Allemagne a en grande partie réussi à surmonter ses faiblesses économiques au moyen de réformes et d'ajustements structurels et connaît aujourd'hui une nouvelle dynamique de croissance et d'emploi, la France lutte toujours contre la stagnation de son économie, la désindustrialisation et la baisse de sa compétitivité. Les divergences structurelles des deux modèles économiques mais aussi et surtout les orientations différentes de leurs politiques économiques sont responsables de cet écart entre les deux pays. La France fait aujourd'hui face à la lourde tâche de mettre en place les réformes structurelles longtemps repoussées tout en consolidant ses finances publiques.

Il convient cependant de nuancer ce tableau riche en contrastes. S'il existe certains problèmes derrière les réussites allemandes, l'économie française compte également des points forts au-delà de ses difficultés. La politique économique des deux pays pourrait converger car l'Allemagne doit engager un agenda social et de nouvelles dépenses publiques qui devraient renforcer la demande intérieure. En France, les efforts de réformes et de consolidation pourraient venir progressivement à bout des problèmes actuels. De ce fait, de nouvelles convergences économiques au sein de la zone euro sont envisageables.

Sommaire

INTRODUCTION	4
UN NOUVEAU DECROCHAGE ECONOMIQUE	6
LES DIFFERENCES STRUCTURELLES.....	8
LE SUCCES DES REFORMES ENTREPRISES EN ALLEMAGNE	11
FRANCE : UN CHANGEMENT DE POLITIQUE HESITANT	13
LES CONTROVERSES AUTOUR DU « MODELE ALLEMAND ».....	17
UN NOUVEL AGENDA FRANCO-ALLEMAND ?	19
ANNEXE	21

Introduction

« Il est [...] difficile de croire que [les deux] pays peuvent avoir le même taux de change (divergences des structures économiques et de la compétitivité), des politiques budgétaires (règles budgétaires, structure différente de la fiscalité) ou sociales (charges sociales, salaire minimum) coordonnées, puissent avancer vers une unification politique avec budget commun, émission de dette commune¹. »

« Il semble [...] possible que la politique européenne de l'Allemagne connaisse des inflexions importantes, surtout si ses partenaires appréhendent mieux ce que sont ses attentes et ses intérêts, y compris à la lumière des récentes élections². »

La coopération franco-allemande dans la zone euro a été marquée, ces dernières années, par des tensions et des divergences considérables. Le fossé qui sépare les deux économies s'est creusé au cours de la dernière décennie : l'économie allemande s'est redressée en 2005, a renoué avec une nouvelle dynamique de croissance et d'emploi et a amélioré sa compétitivité, tandis que l'économie française a cédé des parts de marché à ses concurrents mondiaux, a vu sa base industrielle s'effriter et sa dynamique de croissance disparaître depuis la crise économique et financière internationale de 2008-2009. Ce décrochage, qui obère la coopération politique des deux pays, suscite en Allemagne au mieux des interrogations et au pire de l'arrogance face à l'économie du pays voisin. Il alimente en France le débat sur la « domination allemande » ainsi qu'une vive controverse sur le « modèle allemand » et la politique de réformes de l'ère Schröder, citée en exemple par les partis conservateurs et libéraux et dénoncée par la gauche comme un exemple dissuasif de néolibéralisme antisocial. C'est à cette lumière qu'il faut interpréter les différences d'approches et de modèles économiques des deux pays par rapport à l'union monétaire, qui se sont exprimées dans de nombreuses controverses franco-allemandes.

¹ Patrick Artus, « Le couple franco-allemand peut-il résister aux différences d'objectifs économiques et sociaux entre l'Allemagne et la France ? », *Natixis Flash, Recherche Economique*, n° 664, 30 septembre 2013, p. 8.

² Jacques Delors, António Vitorino et Yves Bertoncini, *L'Allemagne et l'UE : nouveau cycle ?*, Paris, Institut Notre Europe Jacques Delors, 30 septembre 2013, p. 1.

Bien que les deux gouvernements aient toujours réussi à conclure des compromis, des voix s'interrogent aujourd'hui sur la solidité des fondements de la coopération franco-allemande, sans laquelle l'Union économique et monétaire n'a pas d'avenir.

Un nouveau décrochage économique

Les évolutions économiques de l'Allemagne et de la France sont très différentes depuis le milieu des années 2000. Certains analystes français évoquent un décrochage de l'économie française, de plus en plus à la traîne depuis la crise mondiale de 2008-2009. Les divergences sont multiples³.

- *La croissance économique* : l'économie allemande connaît depuis 2005 une nouvelle dynamique, interrompue seulement par la crise de 2008-2009 ; la France n'a quant à elle toujours pas renoué avec la croissance depuis la crise.
- *L'emploi* : le taux d'emploi en Allemagne est passé de 65 % dans les années 1980 à 71 % environ en 2010, contre 64 % en France. L'Allemagne a fait baisser son taux de chômage depuis 2009 pour le ramener à 5,4 % aujourd'hui alors qu'il a grimpé à 11 % en France.
- *La compétitivité* : alors que l'Allemagne affiche un excédent durable et toujours plus important de sa balance commerciale, la balance française, fortement déficitaire depuis 2003, s'est détériorée. Les exportations allemandes dans la zone euro ont gagné des parts de marché tandis que les exportations françaises reculaient : en 2010, elles ne représentaient plus que 40 % des exportations allemandes contre 56 % en 1998. En outre, l'industrie exportatrice allemande est de plus en plus orientée vers les marchés dynamiques extracommunautaires, dont la part dans les exportations allemandes ne cesse d'augmenter, alors que les échanges commerciaux de la France restent majoritairement tournés vers l'Europe.
- *L'industrie* : le poids de l'industrie française est en constante diminution. En 2000, la part de la production industrielle française s'élevait à 50 % de la production industrielle

³ Dans l'abondante littérature, citons Coe-Rexecode, « Mettre un terme à la divergence de compétitivité entre la France et l'Allemagne », étude réalisée pour le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, 14 janvier 2011 ; Louis Gallois, « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », rapport au Premier ministre, Paris, 5 novembre 2012. Synthèse en allemand *in* Henrik Uterwedde, « Zeit für Reformen: Frankreichs Wirtschaft im Wahljahr », *DGAPanalyse*, n° 5, avril 2012. La plupart des chiffres sont tirés de ces rapports.

allemande, contre 40 % dix ans plus tard. En Allemagne, la contribution de l'industrie à l'économie est quasiment stable, alors qu'en France, elle affiche au cours de la dernière décennie un recul considérable – et supérieur à l'ensemble des autres pays membres de l'Union européenne (UE).

- *Les finances publiques* : la politique de dépenses modérées et de consolidation (au demeurant prudente) ainsi que l'embellie de la croissance ont permis à l'Allemagne de diminuer constamment son déficit public ces dernières années. La France, dont le déficit était plus élevé en 2008, au début de la crise, n'a toujours pas réussi à passer sous la barre des 3 % prévus par le pacte de stabilité et de croissance. Malgré le délai de deux ans accordé par la Commission européenne, la politique économique française nécessite une très forte consolidation, restreignant considérablement les marges de manœuvre budgétaires⁴.

Le décrochage de ces dernières années, aussi préoccupant soit-il du point de vue français, ne doit pas être exagéré : en effet, l'évolution économique à très long terme mesurée à l'aune du produit intérieur brut (PIB) est étonnamment similaire dans les deux pays⁵. Bien que le différentiel de compétitivité se soit creusé à la suite du choc pétrolier des années 1970 et à l'internationalisation économique, les exportations françaises ont été soutenues entre 1973 et 1981 et pendant la période 1987-1998. De 1995 à 2005, l'économie française a affiché un taux de croissance plus élevé que la moyenne et largement supérieur à celui de l'Allemagne. Sur la période de référence depuis le début de l'union monétaire européenne (1999-2012), on peut constater que « l'économie allemande est à bien des égards à la traîne de la moyenne de la zone euro⁶ » – et ce retard n'a été que partiellement compensé par la dynamique récente.

⁴ Pour le détail des différentes données macroéconomiques, voir le tableau en annexe.

⁵ Cf. Jacques Mistral, « Frankreich, der außenwirtschaftliche Druck und Europa », in Deutsch-Französisches Institut (éditeur), *Frankreich Jahrbuch 2008*, Wiesbaden, VS 2009, p. 51-67 (ici p. 52 et suiv.).

⁶ Stefan Bach *et al.*, « Wege zu einem höheren Wachstumspfad », *DIW-Wochenbericht*, n° 26/2013, p. 7.

Les différences structurelles

Certaines différences structurelles, qui ont un impact sur la performance économique des deux pays et peuvent expliquer en partie le décrochage économique, sont connues de longue date.

- *La structure des entreprises* : on soulignera essentiellement le rôle de premier plan joué en Allemagne par les petites et moyennes entreprises (PME), qui sont performantes et efficaces à l'international. En France, un gouffre sépare les grands groupes présents dans le monde entier et prospères des PME qui innovent et exportent trop peu. La nécessité de soutenir les PME n'est évoquée que depuis une vingtaine d'années. La diversification de l'entrepreneuriat et l'émergence de PME prospères prendront toutefois longtemps et nécessiteront, en plus des instruments de soutien fiscaux et financiers traditionnels, un cadre stable permettant aux entreprises de croître et de se développer⁷.
- *L'organisation territoriale* : la répartition polycentrique des principales zones d'activité économique en Allemagne correspond aux compétences fédérales qui donnent aux *Länder* des compétences et des ressources considérables pour mettre en œuvre une politique décentralisée de développement économique. En France, le poids excessif de la région parisienne et la centralisation des structures de décision présentent des inconvénients que l'ancien homme politique centriste et dirigeant d'entreprise Christian Blanc résume ainsi : « Nos acteurs sont fossilisés dans des systèmes nationaux hiérarchisés et verticaux qui font perdre aux interactions entre la recherche, l'enseignement et l'entreprise toute la vitalité d'où naissent l'innovation et la compétitivité⁸. »
- *La différenciation des produits* : les entreprises allemandes se sont davantage spécialisées que leurs homologues françaises dans une production de qualité capable de s'imposer face à la concurrence et moins sensible à la concurrence des prix. Les

⁷ Cf. Isabelle Bourgeois (dir.), *PME allemandes : les clés de la performance*, Cergy, CIRAC, 2010 ; Bruno Retailleau, « Les entreprises de taille intermédiaire au cœur d'une nouvelle dynamique de croissance », rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 2010.

⁸ Christian Blanc, « Pour un écosystème de la croissance », rapport au Premier ministre, Paris, Assemblée nationale, mai 2004, p. 1.

entreprises françaises produisent encore trop de produits « banals » qui sont plus exposés aux pressions sur les prix. Les entreprises allemandes investissent plus dans la recherche et le développement (1,9 % du PIB contre seulement 1,4 % pour les sociétés françaises). L'économiste Patrick Artus a cependant raison de souligner que la différence essentielle n'est pas le niveau technologique, mais la capacité de l'Allemagne à différencier ses produits et à les vendre à un prix élevé. Selon lui, le problème de la France est « l'incapacité à transformer l'innovation en différenciation de produits⁹ ».

- *Le dialogue et la coopération intra- et interentreprises* : la capacité de l'Allemagne à résoudre les problèmes par la coopération – État et associations, partenaires sociaux, entreprises – est un élément crucial de sa capacité d'adaptation structurelle et de résolution des crises. On citera, entre autres exemples, les alliances négociées depuis les années 1990, pour préserver les emplois et la compétitivité, par les directions et les comités d'entreprise dans nombre de grandes sociétés industrielles et le recours au chômage partiel pour lutter efficacement contre la crise de 2008-2009. En France, cette faculté de coopération est peu développée. Bien que l'on évoque depuis plusieurs dizaines d'années la nécessité de renforcer tant les structures de négociation à l'intérieur et à l'extérieur des entreprises que la coopération entre entreprises (grands groupes et PME, producteurs et sous-traitants, producteurs et distributeurs), les comportements n'évoluent que très lentement malgré les quelques progrès réalisés ces dernières années¹⁰.
- *Le modèle de croissance* : l'économie allemande est très tournée vers les échanges commerciaux internationaux, et cette tendance s'est encore accentuée dans les années 2000. La croissance de l'Allemagne, qui affiche un taux d'exportation élevé (presque 52 % contre 28 % dans les autres grands États de l'UE), est donc tributaire de la demande internationale. Son taux d'importation est très élevé (46 % contre 30 % en France), car les industriels allemands ont délocalisé en grande partie les productions à forte intensité de main-d'œuvre et leur production contient une part notable de pièces importées. L'industrie allemande, très spécialisée,

⁹ Patrick Artus, « France-Allemagne : la différence essentielle n'est pas le niveau technologique, mais la capacité de l'Allemagne à différencier ses produits et à les vendre à un prix élevé », *Natixis Flash, Recherche économique*, n° 663, 30 septembre 2013.

¹⁰ Cf. Dominique-Jean Chertier, « Pour une modernisation du dialogue social », rapport au Premier ministre, Paris, 2006 ; Raphaël Hadas-Lebel, « Pour un dialogue social efficace et légitime », rapport au Premier ministre, Paris, 2006.

prospecte de plus en plus en dehors de l'UE¹¹. Ses concurrents sont en grande partie non européens, ce qui rend l'Allemagne plus sensible aux variations de l'économie mondiale et l'a obligée à s'adapter plus tôt et à plus grande échelle à la mondialisation que la France. Le modèle de croissance de la France reste plus dépendant de la dynamique de la demande intérieure et son économie est en position moins favorable par rapport à la concurrence internationale. Les entreprises françaises ne se démarquent pas assez en termes de qualité et sont plus vulnérables à la concurrence des prix et des coûts que leurs homologues allemandes ; elles sont aussi plus sensibles à des facteurs tels que les coûts salariaux, la parité de l'euro, etc.

Bien qu'une grande partie de ces divergences structurelles – dont certaines existent depuis plusieurs décennies – soient *a priori* à l'avantage de l'économie allemande, elles n'expliquent pas le profond fossé qui s'est creusé sur le plan économique entre les deux pays ces dix dernières années. Ces divergences résultent des structures historiques et des choix mis en place après 1945. Les deux modèles économiques qui en découlent ne sont pas intrinsèquement « bons » ou « mauvais » : chacun d'entre eux peut se targuer d'avoir globalement réussi dans la période de l'après-guerre. De plus, la comparaison purement bilatérale exagère les différences et ne tient pas compte des atouts structurels de l'économie française qui ont fait d'elle la deuxième puissance économique européenne : de grands groupes performants et *leaders* mondiaux dans leur secteur d'activité, des positions d'excellence dans plusieurs secteurs (aéronautique, industrie spatiale, produits de luxe, services aux communes), d'excellentes infrastructures, des normes de protection sociale élevées et favorables aux familles, une évolution démographique dynamique, etc.¹² Mais les réactions de la France et de l'Allemagne face à la mondialisation n'ont pas été les mêmes et les décisions politiques divergentes prises au cours de la dernière décennie ont laissé des traces.

¹¹ La part de l'UE dans les exportations allemandes s'élevait en 2012 à 57 %, au plus bas depuis 20 ans. Pour l'évolution récente, cf. Olivier Passet, « L'UE, plateforme de production de l'économie allemande », *Xerfi-Synthèse*, n° 1, juin 2013.

¹² Cf. Coe-Rexecode, « Faiblesses et atouts de la France dans la zone euro. Le défi de la reconvergence », Paris, 2012, p. 2 ; ainsi que les contributions sur le thème de la désindustrialisation rampante : « *Schleichende Desindustrialisierung: Ist Frankreich das neue Sorgenkind Europas ?* », *Ifo-Schnelldienst*, n° 3/2013, 14 février 2013, p. 3-12.

Le succès des réformes entreprises en Allemagne

Après le boom lié à la réunification au milieu des années 1990, l'Allemagne s'est retrouvée plongée dans une crise économique qui a exposé au grand jour ses nombreux problèmes structurels. « Homme malade de l'Europe », ce n'est qu'après plusieurs années d'hésitations qu'elle est arrivée à surmonter ses blocages sociaux et politiques dans les années 2000 et qu'elle a pris des décisions politiques pour rendre son économie plus flexible et (un peu) plus libérale, sans remettre en cause les fondements mêmes du capitalisme rhénan co-opératif fondé sur l'équilibre entre concurrence et cohésion sociale. Les réformes faites en Allemagne vont bien au-delà des réformes très controversées du marché du travail faites dans le cadre de l'Agenda 2010 par le gouvernement Schröder et qui restent discutées aujourd'hui : baisses répétées de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés, réforme de la protection sociale, mise en œuvre de mesures destinées à l'école et à l'enseignement supérieur (programme de développement des établissements qui accueillent les enfants toute la journée, initiative d'excellence pour les universités). Parallèlement, les directions et comités d'entreprise ont négocié des accords – majoritairement dans les grands groupes – pour préserver la compétitivité des sites de production. Bien que les réformes Hartz de l'Agenda 2010 restent controversées politiquement, il ne fait pas de doute que ces changements ont eu des retombées globalement positives sur la croissance économique et le marché du travail. La dynamique économique retrouvée a facilité la consolidation des finances publiques de l'État, des *Länder*, des communes et des organismes de protection sociale¹³.

Aujourd'hui, l'économie allemande se porte bien. Depuis 2009, le PIB a progressé de plus de 8 %, et 1,2 million d'emplois ont été créés. Pourtant, experts et instituts rappellent que les zones d'ombre et les problèmes ne doivent pas être ignorés : l'Institut de l'économie allemande (DIW) estime qu'il a été impossible de profiter de toutes les opportunités de croissance en raison du taux d'épargne élevé des ménages et du taux d'investissement, qui reste faible par rapport aux autres pays : les investissements sont passés de 20 %

¹³ Cf. Isabelle Bourgeois (dir.), « Le modèle social allemand en mutation », Cergy, CIRAC, 2005 ; Bert Rürup, « L'Agenda 2010, un modèle pour la France ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 107, 2012, p. 5-14.

en 1999 à 17 % en 2012, créant un déficit qui pèse d'autant plus lourd que la spécialisation allemande dans les biens et services très qualitatifs fondés sur le savoir et la recherche demande en permanence des investissements pour préserver la compétitivité¹⁴. Le DIW chiffre à 75 milliards d'euros par an les investissements nécessaires au développement des infrastructures dans le domaine de l'approvisionnement énergétique, des réseaux ferroviaires et routiers, de l'enseignement et de la recherche dans le but de générer plus de croissance. L'évolution démographique appelle aussi des mesures, car la diminution à long terme de l'offre de main-d'œuvre est une menace pour la croissance. Cela implique des changements pour les entreprises ainsi que sur le plan des politiques familiale, fiscale, scolaire, sociale et migratoire. La gestion du tournant énergétique représente un autre défi pour l'Allemagne et nécessite de nouveaux investissements et un renouvellement du cadre fiscal et réglementaire. Enfin, le futur gouvernement va se retrouver confronté à un agenda social chargé car il doit régler des problèmes sociaux présents ou potentiels (pauvreté des personnes âgées, pénurie de personnel soignant, abus dans le secteur des emplois non protégés et des bas salaires). Les politiques devront trouver des solutions qui ne pèsent pas sur les finances publiques ni sur la compétitivité des entreprises.

¹⁴ Stefan Bach *et al.*, « Deutschland muss mehr in seine Zukunft investieren », *DIW-Wochenbericht*, n° 26/2013, p. 3-5. Cf. aussi *Id.* : « Wege zu einem höheren Wachstumspfad », p. 6-17, ainsi que les autres contributions sur le même thème dans le même numéro, p. 18-30.

France : un changement de politique hésitant

Après les manquements des années 1990, l'Allemagne a su régler en grande partie ses problèmes économiques dans les années 2000 ; aujourd'hui, la situation en France rappelle à de nombreux égards celle dans laquelle son voisin se trouvait avant les réformes entreprises par le gouvernement Schröder. Comme c'était le cas pour l'Allemagne, les problèmes structurels du modèle économique français sont bien connus ; pourtant, les réformes structurelles nécessaires ont été repoussées à mainte reprise ou ont échoué à la suite de protestations politiques massives. Les conséquences de ces manquements sont résumées par l'institut de recherche économique Coe-Rexecode : « C'est au moment même où l'Allemagne engageait des réformes sociales de grande ampleur et plaçait la compétitivité au rang d'une priorité nationale que la France a contraint son offre industrielle, laissé dériver ses coûts salariaux et réduit un peu plus l'effort de recherche et d'innovation. Le résultat apparaît désormais au grand jour. La divergence des politiques macroéconomiques entraîne une divergence de compétitivité, à laquelle s'ajoute désormais une divergence des comptes publics¹⁵. »

Nicolas Sarkozy est le premier à avoir souligné le caractère impérieux des réformes lors de la campagne électorale de 2007 et à avoir promis une rupture avec le modèle d'après-guerre traditionnel. Une fois élu, il a lancé une série de mesures en direction de l'offre : soutien à la recherche et aux PME, programme d'investissements pour le futur, diminution des effectifs de la fonction publique, réforme des universités et des régimes de retraite. Malgré quelques pistes très prometteuses, sa politique est restée contradictoire, menée souvent du bout des lèvres et très en deçà des ambitions initiales¹⁶. François Hollande, son successeur, a défendu un programme social-démocrate classique ne laissant que peu de place aux réformes structurelles. Mais la détérioration dramatique de la situation à la

¹⁵ Coe-Rexecode, « Mettre un terme à la divergence de compétitivité entre la France et l'Allemagne », étude réalisée pour le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, 14 janvier 2011, p. 98.

¹⁶ Sur le bilan de Sarkozy, voir Jacques de Maillard et Yves Surel (dir.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012 ; Gino G. Raymond (dir.), *The Sarkozy Presidency. Breaking the Mould ?*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2013 ; Francis Brochet, *Inventaire après rupture. Comment Sarkozy a changé la France*, Paris, François Bourin, 2011.

suite de la récession économique de ces deux dernières années ainsi que les nombreux problèmes non résolus (crise de la croissance, de l'emploi et de la dette, recul de l'industrie et manque de compétitivité) ont forcé le président à adopter un ambitieux programme de redressement budgétaire et de réformes après quelques réticences initiales¹⁷.

- *La consolidation budgétaire* : elle s'opère dans un premier temps en grande partie par des augmentations de recettes, puis dans un deuxième temps par la réduction des dépenses publiques. Ces dernières ont progressé de 2,2 % par an en termes réels au cours de la dernière décennie ; à l'avenir, elles ne devront pas augmenter. Le budget de l'État pour 2014 prévoit pour la première fois une baisse des dépenses de l'ordre de 15 milliards d'euros. Le besoin de consolidation reste très fort et nécessite non seulement des actions ponctuelles mais aussi des réformes de l'appareil d'État et de l'administration ainsi que du système de protection sociale.
- *La modernisation des politiques publiques* : François Hollande a mis fin à la politique de son prédécesseur qui avait supprimé 150 000 emplois dans la fonction publique entre 2007 et 2012. La « modernisation de l'action publique » est censée améliorer l'efficacité de l'administration et des politiques publiques et diminuer ainsi les dépenses.
- *La réforme de la protection sociale* : presque toutes les branches du généreux système de protection sociale sont actuellement déficitaires, atteignant au total un déficit d'environ 25 milliards d'euros, ce qui appelle des mesures d'urgence. Le plan pour l'assurance-retraite présenté à l'automne poursuit prudemment les mesures initiées en 2010 qui consistent à augmenter la durée de la vie active (relèvement progressif du nombre d'années de cotisations nécessaire pour toucher une retraite à taux plein de 41,5 à 43 ans d'ici 2035), tout en restant très modeste, ce qui s'explique entre autres par la volonté d'éviter les conflits avec les syndicats. Les réformes dans le domaine de l'assurance-maladie, de l'assurance-chômage et des aides aux familles restent en suspens ; il sera toutefois impossible de faire l'économie d'une révision à la baisse – impopulaire – des prestations si l'on souhaite diminuer durablement les déficits et ne pas alourdir la pression fiscale.
- *La politique de l'offre* : son élément clé est la diminution des charges salariales des entreprises à hauteur de 20 milliards

¹⁷ Cf. Patrick Artus *et al.*, « France : les réformes réussiront-elles ? Une comparaison avec l'environnement macroéconomique allemand des années 2000 », *Natixis Flash Économie*, n° 550, 24 juillet 2013 ; Henrik Uterwedde, « Frankreichs Weg aus der Krise. Strukturprobleme und Reformbaustellen », *Aktuelle Frankreich-Analysen*, dfi, n° 27, mars 2013.

d'euros. Le gouvernement de gauche a reconnu pour la première fois que le coût très élevé des charges salariales pèse sur la compétitivité des entreprises. Cette politique comporte d'autres éléments parmi lesquels la création de la Banque publique d'investissement destinée aux PME, de nouvelles mesures pour promouvoir l'innovation ainsi que la promesse d'endiguer l'avalanche actuelle de réglementations et d'assurer la stabilité des principales dispositions réglementaires et fiscales pour les entreprises.

- *Le marché du travail* : une première percée a été réussie avec la réforme du marché du travail sclérosé, qu'aucun de ses prédécesseurs n'avait réellement osé entamer. François Hollande a choisi la voie de la concertation sociale pour assouplir le droit du travail trop rigide et a fait adopter par le Parlement une loi qui s'appuie sur un accord conclu avec les partenaires sociaux. Cette réforme offre aux entreprises plus de flexibilité pour les contrats de travail à durée indéterminée, avec comme contrepartie la disparition des abus pour les contrats à durée déterminée et une amélioration de la sécurité et des perspectives d'emploi pour les salariés.

Que penser de cette politique ? « Au total, le gouvernement amorce bien un tournant. Il programme des réformes structurelles de la dépense publique avant que le FMI et l'UE ne les lui imposent. Il essaie de remédier à l'effondrement de la compétitivité de France SA en initiant un transfert de charges des ménages vers les entreprises malgré les états d'âme de sa base parlementaire¹⁸. » Face aux résistances politiques massives, le président Hollande, qui a exclu catégoriquement toute thérapie de choc, essaie dans toute la mesure du possible d'assurer les réformes par le dialogue et la participation des partenaires sociaux. Cela lui a valu de se retrouver accusé de faire preuve d'indécision et de manquer de courage, d'autant plus qu'il n'a pas expliqué clairement les pistes de réformes. La lenteur de ces dernières lui a également valu des critiques, mais on peut toutefois raisonnablement argumenter qu'une thérapie de choc serait trop dure pour le pays en raison de la faiblesse actuelle de la croissance et que la crédibilité et la durabilité des réformes entamées sont plus importantes que leur rapidité¹⁹. Cela étant posé, la France – en raison notamment de ses potentiels et de ses atouts, souvent passés sous silence dans le débat sur la crise – a des opportunités pour surmonter ses problèmes économiques. Comme l'a dit Louis Gallois dans son rapport au gouvernement : « Il n'y a aucune raison que la

¹⁸ Élie Cohen, « Gallois, la gauche et la compétitivité », *Telos-europe*, 8 novembre 2012, <www.telos-eu.com/fr/politique-economique/gallois-la-gauche-et-la-competitivite.html>, 14 octobre 2013.

¹⁹ Patrick Artus, « France : les réformes réussiront-elles ? », *Flash Economie*, Natixis, n° 550, 24 juillet 2013 ; Pierre-Alain Muet, « Le bon chemin. La politique économique de la gauche mise en perspective », Paris, Fondation Jean Jaurès, 2013.

France ne puisse pas réussir la reconquête de sa compétitivité industrielle. Aucune fatalité ne nous condamne à la désindustrialisation²⁰. » L'institut de recherche économique Coe-Rexecode complète : « Certaines des faiblesses passées peuvent devenir de réelles opportunités, à condition bien sûr que les réformes nécessaires soient poursuivies, amplifiées et menées à leur terme²¹. »

²⁰ Louis Gallois, « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », *op. cit.*, p. 15.
²¹ Coe-Rexecode, « Faiblesses et atouts de la France... », *op. cit.*, p. 3.

Les controverses autour du « modèle allemand »

Les divergences économiques n'ont pas marqué de la même façon le débat public dans les deux pays. On ne s'étonnera pas que la politique du gouvernement de la chancelière Merkel ait recueilli un large soutien, qui s'est traduit dans les résultats des élections au Bundestag, eu égard à la situation économique plutôt bonne de l'Allemagne. Les observateurs allemands commentent les problèmes économiques de la France sur un mode tantôt préoccupé, tantôt condescendant (c'est ainsi que le journal *Bild* a titré le 31 octobre 2012 : « La France sera-t-elle la nouvelle Grèce ? »), passant largement sous silence les nouvelles pistes de réformes et de réduction des déficits du gouvernement Hollande. Le scepticisme est le sentiment dominant quant aux chances de réussite de ces mesures.

En France, les succès du voisin allemand et le fort décrochage économique ont – de nouveau – déclenché un débat public sur le « modèle allemand », avec une dimension très polémique, qui s'est surtout concentré sur les réformes de l'ère Schröder²². De nombreux auteurs appartenant en majorité au camp conservateur-libéral expliquent la nouvelle dynamique outre-Rhin par la politique allemande de réformes, et critiquent l'absence de réformes allant dans ce sens en France. Alain Fabre, dans une analyse détaillée des réformes Hartz, arrive à la conclusion suivante : « Leur inspiration – placer la responsabilité individuelle au centre de l'État social en rééquilibrant le rapport entre droits et devoirs, inciter les chômeurs à revenir le plus rapidement possible sur le marché du travail plutôt que de les en exclure en pensant pouvoir financer leurs droits sociaux par une économie productive à la peine – devrait constituer la ligne de conduite de toutes les réformes sociales à venir en Europe²³. »

D'autres analystes et commentateurs, surtout à gauche, dressent un tableau entièrement différent. Ils relativisent les succès allemands et soulignent les conséquences sociales des réformes Schröder. Guillaume Duval, rédacteur en chef du mensuel *Alternatives économiques*, défend ces thèses dans un livre qui

²² Cf. une synthèse par Jacqueline Hénard, *L'Allemagne : un modèle, mais pour qui ?*, Paris, La Fabrique de l'industrie, 2012.

²³ Alain Fabre, « Allemagne : miracle de l'emploi ou désastre social ? », Paris, Institut de l'entreprise, septembre 2013, p. 62. Voir aussi les nombreux travaux du CIRAC sur ce thème.

explique la puissance économique allemande avant tout par des facteurs de long terme et dresse un réquisitoire sans appel de la politique de réformes de G. Schröder : « Gerhard Schröder, au pouvoir, fait des réformes qui ont comme conséquence d'appauvrir les Allemands, de détruire des emplois et de développer le chômage et les inégalités tout en accroissant la dette publique... Il s'en va et l'économie se porte mieux²⁴. » Ce point de vue polémique et unilatéral ne résiste pas à l'examen des faits²⁵ ; sa large diffusion s'explique par la résistance politique d'une partie importante de la société française à toute réforme d'inspiration « libérale ».

L'appréciation négative de la politique économique allemande se conjugue depuis 2010 au reproche de domination économique fait à l'Allemagne et à la critique de la position allemande dans la zone euro, supposée privilégier une politique unilatérale de réduction des déficits et imposer aux pays voisins une stratégie d'austérité fatale. Bien que le reproche d'une « Europe allemande » ne soit pas pertinent en raison des nombreux compromis faits dans la lutte contre la crise de l'euro²⁶, il reste d'actualité : récemment, des membres du gouvernement venant de l'aile gauche du Parti socialiste, au rang desquels Benoît Hamon, ministre de l'Économie sociale et solidaire et de la Consommation, et Arnaud Montebourg, ministre du Redressement productif, ont de nouveau dénoncé le « *dumping* salarial » de l'Allemagne et la « concurrence déloyale » qui en découle, les rendant responsables des problèmes des pays partenaires de l'Allemagne²⁷. Les espoirs, souvent exprimés, d'un changement de gouvernement à Berlin et d'un infléchissement de la politique européenne de l'Allemagne après les élections au Bundestag ont fait place, après la victoire électorale d'Angela Merkel, à la lucidité, voire au fatalisme. On ne s'attend au mieux qu'à des évolutions marginales de la politique allemande, avec une chancelière Merkel confortée dans son rôle et un président Hollande affaibli. « Actuellement, Angela Merkel a de nouveaux moyens de dominer le concert européen. Pourquoi s'en priverait-elle ? Ce qui ne simplifiera pas la tâche de ses partenaires. À commencer par les Français²⁸. »

²⁴ Guillaume Duval, *Made in Germany. Le modèle allemand au-delà des mythes*, Paris, Seuil, 2013, p. 176 et suiv.

²⁵ Cf. Henrik Uterwedde, « Modèle allemand : un mythe peut en cacher un autre », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 205, juillet-septembre 2013, p. 7-11.

²⁶ Cf. Henrik Uterwedde, « L'Europe allemande : mythe ou réalité ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 199, janvier-mars 2012, p. 51-60.

²⁷ Voir le dossier très bien documenté de *Challenges*, « Les 12 piliers de la discorde : politiques, économistes et industriels français rejettent l'image d'une Allemagne exemplaire », n° 357, p. 50-54.

²⁸ Commentaire de François Ernenwein dans *La Croix*, 25 septembre 2013. Dans le même sens, l'éditorial de François Lenglet, « Nos trois illusions face à Merkel », *Le Point*, 26 septembre 2013.

Un nouvel agenda franco-allemand ?

Il est encore trop tôt pour apprécier les conséquences de ces évolutions économiques sur la coopération politique dans la zone euro. Dans tous les cas, les élections au Bundestag et la probable formation d'une coalition entre la CDU/CSU et le SPD ont clarifié la situation pour les années à venir : Merkel et Hollande sont au pouvoir jusqu'en 2017 et vont poursuivre la coopération entamée en 2012 – avec quelques difficultés au départ – qui reste irremplaçable. Les quelques tentatives, au succès limité, faites par le président de la République pour réunir des majorités en Europe sans ou contre l'Allemagne appartiennent sans doute au passé.

À première vue, la continuité politique en Allemagne – et donc la poursuite des controverses actuelles – est très probable. Certains analystes estiment que la coopération franco-allemande pourrait souffrir des différences qui perdurent entre les modèles économiques et de croissance des deux pays : l'institut Xerfi parle du « dialogue impossible entre la France et l'Allemagne », cette dernière étant la « grande gagnante » de l'Union économique et monétaire européenne « au détriment de ses grands partenaires, dont la France²⁹ ». Patrick Artus constate de grandes divergences structurelles dans les choix politiques des deux pays (politique de l'offre contre politique de la demande, politique du marché du travail, endettement public comme frein ou moteur de la croissance) et doute que les deux pays arrivent à se mettre d'accord sur une politique sociale, fiscale et budgétaire européenne commune, « ou alors le poids de l'Allemagne sera tel qu'elle finira par imposer ses propres objectifs à la France³⁰ ».

Les signes d'un rapprochement existent toutefois. Les problèmes que pourrait connaître l'économie allemande à l'avenir et la participation éventuelle du SPD au gouvernement devraient déboucher sur une politique qui – par le biais de la politique salariale, d'un renforcement de l'agenda social et d'une augmentation des investissements publics pour rattraper le retard dans ce secteur – aura plus d'effet sur la demande intérieure que par le passé. Cet ajustement de son modèle de croissance représente un geste de

²⁹ Olivier Passet, « L'UE, plateforme de production... », *op. cit.*, p. 1.

³⁰ Patrick Artus, « Le couple franco-allemand... », *op. cit.*, p. 1.

l'Allemagne envers ses partenaires, même si les orientations fondamentales de sa politique économique restent inchangées. De nouveaux progrès du côté français en matière de consolidation budgétaire, de réformes et de politique de l'offre devraient également favoriser une convergence des politiques et du développement économiques, instaurant de nouveau la confiance sans laquelle il est impossible de mener à bien les actions d'envergure nécessaires dans la zone euro : confiance dans la volonté et la capacité du partenaire français à résoudre ses problèmes internes, confiance dans la volonté du partenaire allemand à être ouvert à de nouvelles initiatives pour la croissance et l'emploi en Europe.

On peut donc penser que tout en conservant ses grandes orientations, le nouveau gouvernement allemand poursuivra et renforcera l'ouverture prudente qui s'est dessinée ces derniers mois et accompagnera la consolidation budgétaire d'un agenda pour la croissance et l'emploi et de mesures de promotion du développement économique dans les pays du Sud de l'Europe (Peer Steinbrück, candidat du SPD, a lancé pendant la campagne électorale l'idée d'un « plan Marshall pour l'Europe »). Les partenaires européens doivent cependant prendre au sérieux les craintes et l'euro-scepticisme qui se sont manifestés en Allemagne et contribuer avec leurs politiques à remédier à la perte de confiance entraînée par les dérives des politiques économiques et budgétaires de certains États membres de l'UE.

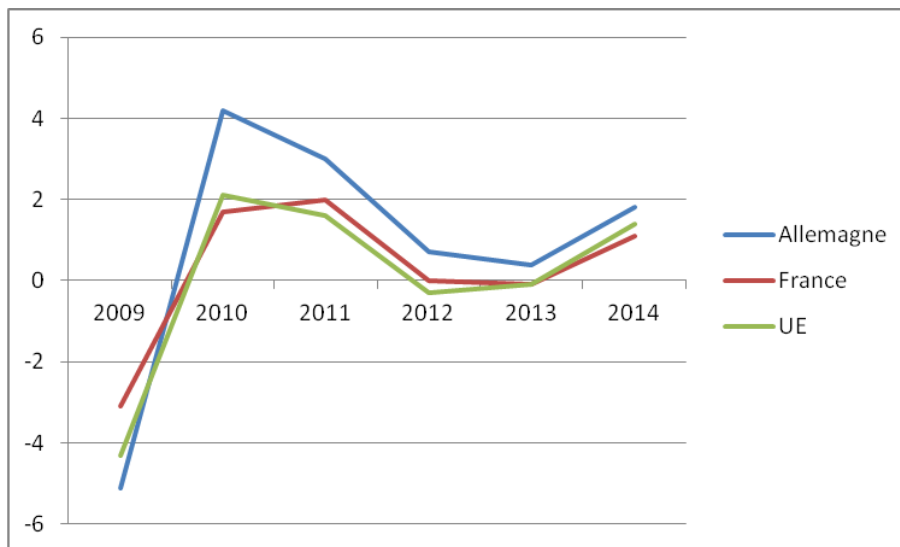
Dans une tribune qu'il cosigne, publiée par son institut Notre Europe, Jacques Delors exprime l'espoir de réaliser de nouveaux progrès en Europe : « C'est bien parce que l'Allemagne et ses partenaires se sentiront partie prenante d'une même communauté de destin, notamment symbolisée par l'union monétaire, que l'Union européenne pourra entrer résolument dans un nouveau cycle politique, économique et social³¹. » Ce scénario optimiste suppose que toutes les parties prenantes fassent preuve de courage politique, de respect pour les positions et les seuils de tolérance du partenaire et aient la capacité d'arriver à des compromis constructifs.

³¹ Jacques Delors, António Vitorino et Yves Bertoncini, « L'Allemagne et l'UE... », *op. cit.*, p. 3.

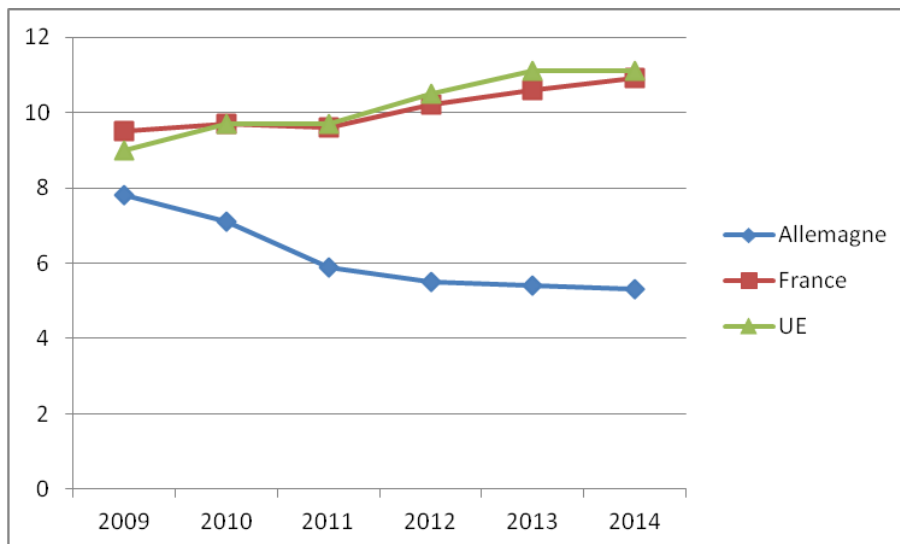
Annexe

Données macroéconomiques (2009-2014)³²

Croissance du PIB (en %)

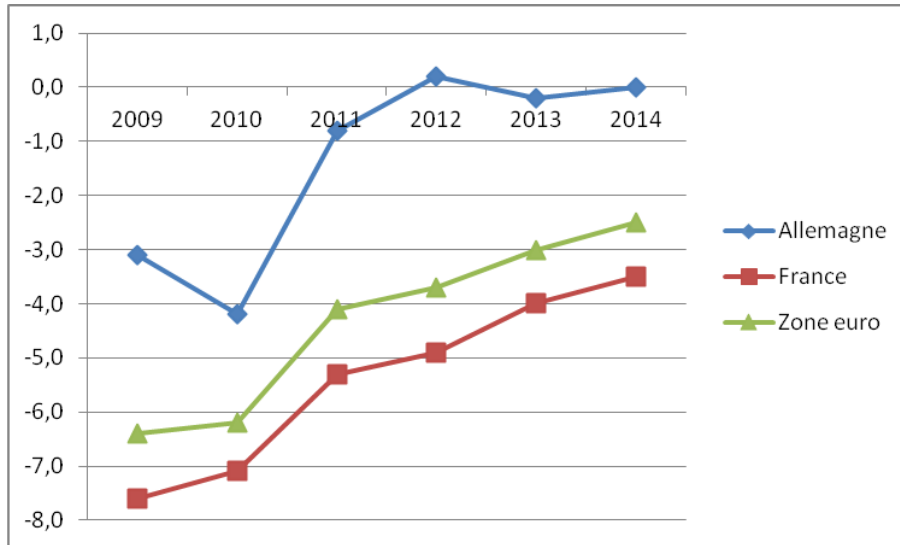


Taux de chômage (en % de la population active)

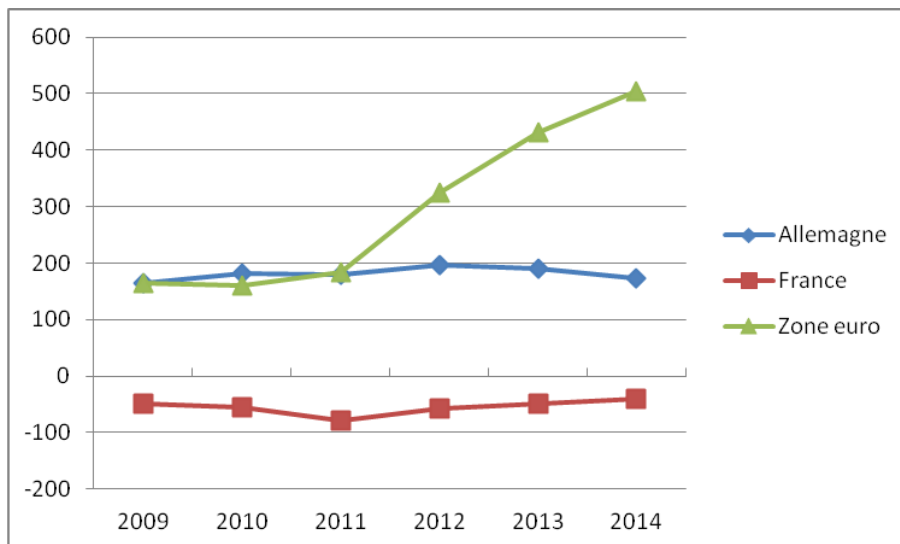


³² Les chiffres pour 2014 sont des prévisions.

Déficit public (en % du produit intérieur brut)



Balance commerciale (en milliards d'euros)



Sources : Rapport mensuel du ministère fédéral des finances, septembre 2013 (PIB, taux de chômage), Perspectives économiques de l'OCDE³³.

³³ Disponibles en ligne : www.oecd.org/eco/outlook/economicoutlookannextables.htm.

Visions franco-allemandes

Publiée depuis 2004, cette collection est consacrée à une analyse croisée de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne et de la France contemporaines : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Visions franco-allemandes » sont des textes à caractère scientifique et de nature policy oriented. À l'instar des « Notes du Cerfa », les « Visions franco-allemandes » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Dorothee Schmid, *Allemagne, France, Turquie : la triangulation des puissances*, « Note franco-turque, n° 9 / Note du Cerfa », n° 105, septembre 2013.

Stormy-Annika Mildner, Henning Riecke et Claudia Schmucker, *Vers un renouveau du partenariat transatlantique ? Les relations germano-américaines sous Obama II*, « Note du Cerfa », n° 104, juillet 2013.

Georg Fahrenschon, *Union bancaire : la position des caisses d'épargne allemandes*, « Note du Cerfa », n° 103, juillet 2013.

Hubertus Bardt, *La transition énergétique : un défi pour l'industrie allemande*, « Note du Cerfa », n° 102, juin 2013.

Christoph Schröder, *La pauvreté en Europe*, « Note du Cerfa », n° 101b, mai 2013.

Brigitte Lestrade, *Entre réussite économique et précarité sociale : l'Allemagne dix ans après les lois Hartz*, « Note du Cerfa », n° 101a, mai 2013.

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. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et l'Auswärtiges Amt ; 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 de 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. Yann-Sven Rittelmeyer est chercheur au Cerfa et responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Nele Wissmann est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».