
L'économie allemande :
bilan 2005, perspectives 2006

**Cansel Kiziltepe et
Camille Logeay**

Août 2006

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.

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

Comité d'études des relations franco-allemandes
©Ifri, 2005 – www.ifri.org

**Institut français des relations internationales
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**

Introduction

En septembre 2005 les résultats des élections générales ont poussé les deux grands partis populaires allemands – le parti social-démocrate (SPD) et l'Union chrétienne-démocrate (CDU) – à former une coalition. Bien qu'assez courantes au niveau régional, les grandes coalitions sont un fait plutôt rare au niveau fédéral. De fait celle-ci sera la deuxième depuis l'existence de la République fédérale d'Allemagne (RFA), après celle qui dura trois ans entre 1966 et 1969 avec Kurt Kiesinger (CDU) comme chancelier. Le danger d'une grande coalition est son instabilité intrinsèque et, par conséquent, son immobilisme politique. Les deux grands partis se sont néanmoins accordés dans leur programme commun sur quelques réformes majeures : une réforme institutionnelle sur les compétences respectives du Bund et des Länder (fédération vs. régions), la réforme du système de santé et de retraites, la poursuite de celle du marché du travail et une nouvelle politique familiale. Pour des raisons évidentes, nous ne pouvons aborder ici la palette complète des réformes entreprises ou en gestation. Nous nous concentrons en revanche sur celles de la santé et du marché du travail, ainsi que sur une mesure qui n'avait pas été annoncée : la hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Car ces trois réformes promettent d'être celles qui auront le plus d'impact sur l'économie. Au-delà du dépassement des clivages politiques et idéologiques, la réussite de leur mise en place dépendra du contexte économique allemand.

Les deux auteurs sont économistes. Cansel Kiziltepe travaille au bureau du député SPD Ottmar Schreiner et Camille Logeay à l'Institut de Recherches en Macroéconomie et d'Etudes conjoncturelles (IMK).

L'environnement macroéconomique : une croissance à deux visages

Jusqu'à présent la croissance économique de l'Allemagne reste toujours à la traîne du reste des pays européens. L'Allemagne se distingue non seulement par une conjoncture plus faible mais aussi par la schizophrénie de son économie : tandis que sa demande interne stagne, son commerce extérieur enregistre quant à lui, année après année, des bénéfices de plus en plus exubérants.

Une demande extérieure robuste et une demande intérieure qui reste dans la stagnation

La contribution du commerce extérieur à la croissance pour l'Allemagne a été de 0,7 point en 2005, contre -0,6 point pour la zone euro sans l'Allemagne (tableau 2). Depuis quelques années déjà, le commerce extérieur constitue le moteur de la croissance allemande. Le problème est que, contrairement aux schémas antérieurs, la diffusion sur la demande intérieure ne prend pas.

La comparaison Allemagne/Europe s'inverse quand on regarde la contribution de la demande intérieure à la croissance. Pour l'Allemagne, elle a été de 0,4 point en 2005, contre 2,0 points pour la zone euro sans l'Allemagne. Cela fait déjà plusieurs années que l'on peut observer ce modèle de croissance interne faible/croissance externe forte (cf. tableau).

La non-diffusion des succès extérieurs au cours des dernières années revêt plusieurs causes. Celle qui a le plus d'importance à nos yeux et qui maintenant, par un effet de cercle vicieux, en est aussi devenue une conséquence, est la trop faible évolution des salaires. En raison de la faiblesse persistante de la croissance, la politique de modération salariale qui avait été initiée à partir de 1995-2000 est devenue une évolution subie, qui entretient *de facto* l'aspect "janusien" de l'économie allemande.

Le pouvoir d'achat des salaires a même décrû de plus de 1% les deux dernières années. Cette tendance n'est pas due à une hausse extraordinaire du taux d'inflation à la suite des flambées des prix de l'énergie, puisqu'il est resté stable en deçà des 2%, limite maximum de ce qui définit la stabilité des prix selon la Banque Centrale Européenne. Ce sont bien les salaires nominaux qui croissent de façon très faible. Plusieurs facteurs expliquent ce décrochement des salaires vers le bas. Tout d'abord, en contexte de faible croissance, les syndicats sont plus faibles, ce qui s'est traduit en 2005 par un taux de croissance négocié des salaires

sur toutes les branches d'environ 1,6%¹. Ensuite, la montée en charge des emplois précaires (en particulier les « Minijobs » qui, à eux seuls, représentent 4,7 millions de personnes en 2005) ainsi que celle du temps partiel et l'érosion de l'emploi « normal » (c'est-à-dire soumis à cotisations sociales) font le reste, en ce qu'elle exerce une pression vers le bas sur les salaires. Les réformes du marché du travail amorcées depuis 1999 sont au moins pour moitié responsable de cette nouvelle évolution et donc de l'érosion de la masse salariale. Les réformes de 1999 et 2003 ont définitivement donné un coup de fouet à l'emploi atypique des *Minijobs*. Parallèlement à la décrue très importante de l'emploi soumis à cotisations sociales, on observe en effet une augmentation très forte de cette forme d'emploi, qui commence seulement à se stabiliser (cf. tableau à la section réforme du marché travail). Cette nouvelle structure pose des défis multiples au-delà d'une masse salariale atone, en particulier pour le financement du système de sécurité sociale (cf. supra).

Des déficits publics persistants

La trop faible évolution des salaires n'a pas seulement des conséquences négatives directes sur la croissance, mais aussi sur les déficits publics. En effet, 2005 est la quatrième année consécutive de violation du critère de Maastricht sur les déficits publics. Le cercle vicieux de croissance faible se met en place ici aussi, puisque pour réduire les déficits le gouvernement précédent – et le gouvernement actuel n'a émis aucun avis laissant augurer un changement de cap – a réduit sa consommation (c'est-à-dire les salaires) et ses investissements (la part des investissements publics en Allemagne a beaucoup diminué en regard des autres pays européens). D'ailleurs, la part total des investissements dans le produit intérieur brut (PIB) a diminué, année 2005 incluse, tandis qu'elle est restée constante, voire a augmenté légèrement dans la zone euro.

Ainsi, la diffusion de la croissance de l'extérieur vers l'intérieur achoppe à la faiblesse de l'évolution des salaires pour cause de réformes structurelles et faiblesse syndicale, ainsi qu'à l'absence de soutien contra-cyclique des finances publiques pour cause de rigorisme maastrichtien². Les deux causes/conséquences conjuguées empêchent la demande de s'épanouir et de faire jouer les mécanismes antérieurs.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'analyser les projets de réformes de la grande coalition.

¹ Hans-Böckler-Stiftung (éd.), *Tarifpolitischer Jahresbericht 2005*, p. 7, <www.boeckler.de/pdf/p_ta_jb_2005.pdf>.

² cf. *IMK-Report*, n°10, mai 2006, <www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_10_2006.pdf>.

Perspectives 2006 et 2007 : principales réformes du nouveau gouvernement

L'agenda des réformes est vaste, mais seules trois nous intéressent ici, de par leur portée économique, médiatique et politique. Les trois réformes, mentionnées dans l'introduction, que nous détaillons ici sont celle de l'assainissement des finances publiques avec la hausse de trois points de TVA, de la réforme du système de financement de la santé et de la poursuite des réformes du marché du travail.

TVA : 3 points de plus à partir de 2007

La pression sur les finances publiques a fait adopter une réforme drastique d'assainissement des finances publiques, allant à l'encontre des promesses électorales des deux partis. Ainsi au premier semestre 2006, le parlement allemand a voté une loi instaurant une hausse de trois points du taux principal de TVA à partir de 2007, qui passera donc à 19% (le taux réduit reste à 7%). Deux points seront affectés à l'assainissement des finances publiques, tandis que l'autre point sera consacré à baisser les cotisations sociales de l'assurance chômage de deux points (également partagés entre employeur et salarié). Il n'y aura donc « que » deux points de TVA qui seront effectivement soustraits de la circulation économique, soit un montant estimé à 16 milliards d'euros (environ 0,7% du PIB). L'effet sur l'inflation devrait être de l'ordre de 1 à 1,4 % (1,4 d'effet brut et 1% si l'on prend en compte l'effet de la redistribution d'une partie des recettes sur le coût du travail¹).

Il est difficile de simuler l'effet d'une telle mesure sur la croissance, car une hausse de cette ampleur n'a jamais été observée auparavant. Les dernières hausses de TVA remontent à 1998 et 1993 avec un point. L'inflation avait alors augmenté de 0,5%.

Les effets sur la croissance promettent d'être plutôt négatifs, vu la fragilité de l'économie allemande. Une simulation de l'IMK avec deux points de hausse estime à 0,6 point de croissance en moins et 0,8 point d'inflation en plus l'effet d'une telle mesure². La réalisation de ces résultats dépendra cependant de la robustesse de la croissance au début de 2007. En effet,

¹ cf. *IMK-Report*, n°9, avril 2006, p.15, <www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_09_2006.pdf>.

² cf. *Ibid.*, p.31-32.

en 1993, la politique fiscale était très restrictive, l'économie en récession et l'inflation encore forte à la suite de la réunification. Dans ce contexte, les effets négatifs sur l'inflation et la croissance de la hausse d'un point de TVA ont été renforcés. En 1998, la politique fiscale n'était plus que légèrement restrictive et surtout l'économie allemande renouait avec la croissance et un taux d'inflation stabilisé. Aussi les effets négatifs de la hausse du taux de TVA n'ont-ils pu qu'à peine être observés.

Une comparaison avec deux pays européens ayant suivi la même stratégie, à savoir le Portugal en 2002 (+ 2 points) et les Pays-Bas en 2001 (+ 1,5 points) montre l'importance du timing d'une telle mesure. L'effet escompté sur les finances publiques dépend en effet de façon cruciale du contexte macroéconomique de l'économie ; alors que l'effet sur le déficit est presque toujours positif sur le court terme, il peut s'inverser complètement sur le moyen terme si l'effet négatif sur la croissance est trop fort en raison des effets de multiplicateur. Aux Pays-Bas, la politique fiscale était expansive en 2001 et la hausse de la TVA a été accompagnée d'une baisse des impôts sur le revenu, ce qui a amorti l'impact sur la consommation. L'effet sur le déficit a donc pu être maintenu. Le Portugal de 2002 présente plus de points communs avec la situation allemande actuelle : la hausse est comparable (+ 2 points), la politique fiscale était restrictive et la croissance était molle voire stagnante depuis déjà quelques années. La consolidation des finances publiques n'a donc pas réussi, car la croissance n'a pas suivie.

Le succès de cette réforme repose donc sur le pari que la croissance allemande timidement amorcée en 2006 sera assez forte pour surmonter l'effet conjoncturel négatif.

La santé : adieu au système bismarckien?

Le système de sécurité sociale allemand est le plus vieux du monde. Il a été mis en place successivement à partir des années 1880 par Bismarck en contrepartie de la paix sociale dans le contexte d'une Allemagne en phase d'industrialisation. C'est bien cette origine qui pose aujourd'hui de nouveaux défis, bien plus que le vieillissement de la population. Car le système est fondé sur un salariat de masse, dont les adhérents ont des carrières linéaires et stables. La tertiarisation de l'économie, la montée en charge du temps partiel et d'emplois précaires (« petite » indépendance des Ich-AG¹), la réunification et la montée du chômage soumettent le système à de fortes pressions, auxquelles les responsables politiques répondent depuis quelques années déjà par des réformes successives.

La grande coalition ne fait pas exception. En effet, la progression continue des coûts² et surtout la trop faible progression des recettes

¹ « Ich-AG » : entreprise unipersonnelle. Il s'agit d'une aide financière proposée aux chômeurs à la place de l'indemnité chômage qui accompagne leur création d'entreprise. Cette aide prévoyait une aide dégressive sur trois ans. Elle a été réformée à la mi-2006 et comptait, en 2005, 233 601 personnes aidées.

² Contrairement à ce qui est souvent avancé, elle se fait au même rythme que la progression du PIB aux prix courants.

imposent une réforme du système à long terme¹. À court terme, une recherche de revenus supplémentaires est nécessaire. Le débat se complique encore, car le système de santé allemand est dual : à côté d'environ 300 caisses publiques (70 millions d'adhérents, dont 18 millions de retraités en 2004) existe une cinquantaine de caisses privées (voir encadré 1). Ces dernières ne sont pas soumises aux mêmes règles que les caisses publiques, puisque ne peuvent y adhérer que des personnes ayant un niveau de revenu supérieur à un seuil prédéfini (voir encadré). Par construction, elles attirent les personnes ayant de hauts revenus, les personnes plutôt jeunes et les « bons risques » en général. Aussi, il n'est pas étonnant que les caisses publiques appliquent en moyenne des taux de contributions plus élevés et voient donc une fuite croissante de leurs « bons risques » vers les caisses privées, ce qui entretient le cercle vicieux de leurs déficits et rend toujours plus urgent une réforme du système. Et c'est bien là que réside le problème : le régime redistributif, tel qu'il est pratiqué au sein du régime public de l'assurance maladie, n'intègre pas obligatoirement les plus aisés et les mieux portants. Avec le développement des emplois précaires, le financement du système pèse de plus en plus sur l'emploi régulier. La porte de sortie institutionnalisée par le régime privé n'arrange en rien le système. Il ne s'agit donc pas d'introduire plus de concurrence (il y a déjà plus de 300 caisses publiques) mais de stabiliser durablement les recettes en élargissant l'assiette fiscale.

Encadré 1 : le système d'assurance maladie allemand

L'assurance maladie n'est obligatoire que pour les salariés dont le revenu est supérieur à 400 €/mois (sauf démarche volontaire, les *Minijobs* ne sont donc pas soumis à l'assurance maladie²) et inférieure à un certain seuil (en 2006 : 3 937,50 euros par mois). Le taux moyen de contribution à l'assurance maladie était de 13,7% en 2005, sera de 13,3% en 2006 et de 13,8% à partir de 2007. Il était partagé de façon égale entre l'employeur et le salarié jusqu'en 2005. Depuis la mi-2005, cependant, les salariés payent une contribution de 0,9% supplémentaire, un forfait de 10 euros par mois et des suppléments pour certaines prestations. Entre 400,01 et 800 euros par mois (*Midijobs*), le taux de cotisations sociales est réduit. Il passe linéairement de 23% au taux régulier d'environ 42%. Les fonctionnaires ne payent de contributions sociales que s'ils ont adhéré au régime public de sécurité sociale, les retraités seulement la part salarié et les indépendants les deux parts s'ils s'assurent.

Le taux ne s'applique que jusqu'à un seuil de 3 562 euros par mois (2006), ce qui rend la contribution maladie dégressive. Dans les caisses de régime public seulement, l'assurance du conjoint sans revenu et des enfants est prise en charge sans contribution supplémentaire. On peut chiffrer à 10% des coûts totaux ou environ 24 milliards d'euros cette assurance familiale. Dans les caisses de régime privé, chaque membre du foyer doit payer sa contribution, ce qui les rend moins attractive pour les familles. Depuis janvier 2005, les chômeurs « ALG-II » et les personnes touchant l'assistance sociale sont automatiquement pris en charge par une caisse publique, l'État versant leurs contributions sociales. Au sein des caisses de régime public, une redistribution financière en fonction de la structure des adhérents pris en charge par chacune des caisses est organisée par la loi. On peut donc dire qu'au sein des caisses publiques, la redistribution s'opère à trois

¹ cf. *IMK Report*, n° 13, août 2006, <www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_13_2006.pdf>, ainsi que S. Leiber et R. Zwiener, « Zwischen Bürgerversicherung und Kopfpauschale: Vorschläge für eine tragfähige Kompromisslösung », *WSI-Diskussionspapier*, n° 146, 2006.

² La plupart des « Minijobbers » sont des femmes, des retraités, des étudiants ou des écoliers qui sont donc par ailleurs assurés.

niveaux de par la structure de financement (jeunes/vieux, bonne/mauvaise santé et revenus faibles/élevés).

À partir d'un revenu supérieur à 3 937,50 euros par mois (2006), le salarié peut choisir entre adhérer à une caisse publique ou privée. Fonctionnaires et indépendants ont le choix quelle que soit la hauteur de leurs revenus ; comme les personnes ayant un revenu supérieur au seuil, ils ne sont en effet pas obligés de contracter une assurance maladie (un cas très rare dans les faits). Depuis 20 ans, on chiffre à 4 millions le nombre de personnes étant passées du régime public au privé¹.

Les taux de contribution au sein d'une caisse privée sont fixés individuellement en fonction de l'âge, du sexe, de la profession et de l'état de santé de l'adhérent, tandis qu'il est unique et fonction du salaire perçu au sein des caisses publiques. Les caisses de régime privé sont libres de refuser un adhérent. Le changement d'une caisse privée à une caisse publique est maintenant plus restrictif, puisque seule une personne n'ayant pas dépassé 55 ans et percevant un revenu inférieur au seuil y est habilitée. Les caisses privées sont obligées d'accumuler des provisions pour éviter une augmentation par trop exponentielle de leurs tarifs avec l'âge de l'assuré. Le taux au-delà de 55 ans ne doit d'ailleurs pas dépasser une limite, fonction elle-même des taux dans les caisses publiques. Quant aux caisses publiques, elles ne sont pas obligées de pourvoir à ces provisions. Les caisses privées suivent une logique de système par accumulation, tandis que le régime public est un système par répartition.

Le changement entre deux caisses privées est encore difficile car les provisions-âge accumulées (obligatoires) par l'assuré ne sont pas transmissibles à la nouvelle caisse ; le changement s'opère donc la plupart du temps au détriment de l'assuré, ce qui rend ces changements peu fréquents. Le changement entre deux caisses publiques est réglementé par la loi et ne se fait pas systématiquement au détriment de l'adhérent.

Malgré l'urgence de la situation, il n'est pas certain que les deux partis au pouvoir parviennent à une réforme de grande envergure tant leurs projets sont différents. L'annonce du compromis en juillet 2006 confirme ces soupçons.

Les sociaux-démocrates du SPD défendent une « assistance citoyenne universelle » à laquelle tous (assurance obligatoire) contribueraient à proportion de leur revenus (de toutes origines), sans plafond (taux linéaire et non plus dégressif à partir du seuil). Les contributions prélevées sur les salaires seraient, comme c'est aujourd'hui le cas, partagées de façon égale entre salarié et employeur. Au-delà de cette assistance, chacun aurait la possibilité de contracter une assurance supplémentaire, publique ou privée. Les caisses d'assurance publiques et privées seraient soumises aux mêmes règles ; en particulier l'obligation d'accepter une adhésion sans examen de santé préalable serait étendue aux caisses privées.

Les chrétiens-démocrates (CDU-CSU) sont partisans de la « prime santé ». Un forfait fixe et indépendant du revenu serait versé par tous, sauf les indépendants, les fonctionnaires et les personnes ayant un salaire supérieur à un certain seuil. La prime forfaitaire pourrait être subventionnée par l'État pour les plus pauvres. La contribution-employeur serait gelée et le choix entre caisse privée et publique ne serait réservé qu'aux personnes ayant un revenu supérieur au seuil prédéfini. Ce projet est donc proche du *statu quo*.

¹ cf. S. Leiber et R. Zwiener, *op. cit.*, p. 13.

Les deux projets de réforme sont donc axés sur l'aspect des recettes plutôt que sur celui des dépenses. Car, comme nous l'avons mentionné plus haut c'est bien là que réside le problème. La réforme sur laquelle les deux partis au pouvoir se sont mis d'accord (voir encadré 2) ne propose cependant pas une réforme profonde du financement du système de sécurité sociale. Cette réforme annoncée à l'été 2006 recherche plutôt une solution de court-terme pour combler les déficits et il est très probable qu'une nouvelle réforme devra suivre d'ici peu. L'adieu au système bismarckien n'est donc pas pour cette législature. Une réforme profonde qui désindexerait les recettes des caisses maladie de l'évolution de la masse salariale pour l'indexer sur une assiette fiscale plus large – ce qui semble la réforme la plus indiquée¹ - n'est pas en vue. Ceci est regrettable, car la hausse des taux de contribution sociale ne fait qu'aggraver le cercle vicieux de la croissance molle allemande : les salaires s'érodant un peu plus avec l'impact négatif attendu sur la demande intérieure, on peut s'attendre à ce que la fuite vers les emplois alternatifs s'accroisse et donc la pression pour une nouvelle hausse des taux. Enfin, la hausse du coût du travail sans contrepartie de productivité déprime un peu plus un marché du travail déjà atone.

Encadré 2 : La réforme du système de santé du 3 juillet 2006

En moyenne, les taux de contribution augmenteront de 0,5 points en 2006.

A partir de 2008, le salarié assuré auprès d'une caisse publique devra payer une prime forfaitaire allant directement aux caisses de régime public ne dépassant cependant pas 1% du revenu de son ménage.

En 2008, un Fonds-Santé va être instauré : les taux de contribution seront fixés par la loi et toutes les contributions lui seront versées. Le Fonds redistribuera ensuite les fonds collectés aux caisses sous forme de forfait par assuré. Ce système ne s'applique qu'aux caisses de régime public.

A partir de 2007, l'État prendra en charge de façon successive l'assurance des mineurs dans les caisses de régime public (2007 : 1,5 milliards d'euros, 2009 : 3 milliards d'euros, ... et 2016 : 16 milliards d'euros, le montant actuel des coûts impliqués par l'assurance automatique des enfants) mais ne versera plus les recettes de l'impôt sur le tabac qui était affectées à la santé jusqu'à présent (manque à gagner d'environ 4,2 milliards d'euros).

La répartition des structures de risque sera désormais prise en charge par le Fonds : le forfait par assuré sera augmenté d'un facteur dépendant de l'âge et du risque-maladie des assurés.

Les caisses de régime privé devront désormais présenter un tarif de base valable pour tous sans examen de santé préalable pour un catalogue de prestations comparable à celui des caisses publiques. Un adhérent ne pourra plus être refusé.

Chronique d'une réforme malheureuse

Les réformes du marché du travail connues sous le nom de Hartz, dont la plus emblématique est la dernière en date (Hartz IV), ont échoué. Les premières évaluations des nouveaux instruments de politique active du marché du travail mis en place au cours de ces réformes sont loin d'être

¹ cf. *IMK Report*, n° 13, août 2006, *op. cit.*

positives. Peter Hartz, le chef de la commission à qui il a prêté son nom, avait estimé en 2002 à deux millions de chômeurs en moins en trois ans l'effet potentiel de ses réformes ! En 2005, le nombre de chômeurs est plus élevé qu'en 2002 de plus d'un demi-million. Les coûts occasionnés par la dernière réforme (fonte de l'allocation chômage et de l'assistance chômage au sein de l'allocation chômage II [Arbeitslosengeld II]) ont largement dépassé les prévisions. Ces réformes sont loin d'avoir ralenti la chute vertigineuse des emplois soumis à cotisations sociales, qui sont la base de financement du système social allemand ; au contraire, elles ont vraisemblablement contribué à l'érosion plus forte de l'emploi régulier, de par l'extraordinaire expansion des Ich-AG, Minijobs et « jobs à un euro ¹ » (encadré 3).

Tableau 1 : Nombre de personnes ayant un(e)...

	Emploi régulier (soumis à cotisations sociales)	Minijob (sans emploi régulier)	Ich-AG (aide à l'indépendance)	« Job à 1 Euro » (emploi d'utilité publique)
1999	27 667 375	3 804 682		
2000	27 891 673	4 030 599		
2001	27 895 794	4 112 020		
2002	27 607 923	4 146 942		
2003	26 981 910	4 336 735	44 150	
2004	26 546 099	4 756 808	155 830	31 522
2005	26 229 258	4 771 170	233 601	225 236

Cependant la grande coalition veut poursuivre sur la même voie. L'ALG-II ne sera pas modifié ; au contraire, la prochaine réforme qui prend place à partir d'août 2006 prévoit un renforcement des mécanismes coercitifs. La plupart des nouvelles mesures vont être remodelées afin de juguler leurs coûts, mais dans l'ensemble, leur suppression ne semble pas à l'ordre du jour. En particulier les mesures de type « Jobs à un euro » qui avaient été fortement critiquées parce qu'elles ne respectent pas les standards tarifaires et créent une concurrence déloyale, ne sont pas remises en cause ; les Minijobs critiqués quant à eux sur leur très probable effet d'éviction de l'emploi régulier ne sont pas supprimés. Cela est d'autant plus étonnant qu'en Allemagne, contrairement à certains autres pays européens, les réformes structurelles ne peuvent expliquer l'évolution du chômage².

¹ « Ein-Euro-Jobs » : littéralement jobs à un euro. Il s'agit d'emplois d'utilité publique pour les chômeurs de longue durée (touchant l'ALG-II), rémunérés en plus de l'allocation ALG-II est de un à deux euros de l'heure.

² Perspectives de l'emploi de l'OCDE (2006) ainsi que les études empiriques de : A. Bassanini et R. Duval, « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of

Le plus alarmant peut-être est que ces réformes n'ont pas contribué jusqu'ici à rendre la croissance plus riche en emplois, mais ont au contraire accéléré, sinon provoqué la précarisation de l'emploi. Aussi n'est-ce pas un hasard si aujourd'hui l'Allemagne compte une proportion toujours plus forte de « working poors » dans les comparaisons internationales¹.

La situation économique de l'Allemagne n'est en rien stabilisée. Les deux grandes réformes, concernant le système de santé et le marché du travail, ne contribueront pas à faire rejouer les anciens mécanismes, grâce auxquels les succès extérieurs se transmettaient à moyen terme à la demande intérieure. Si tel est le cas, c'est parce qu'elles continuent à précariser l'emploi et à exercer des pressions à la baisse sur des salaires déjà peu enclins à augmenter. Le pari de la hausse de la TVA est donc dans ce contexte très risqué. Aussi rien ne permet-il d'envisager que le dualisme de l'économie allemande prenne fin.

Encadré 3 : Chronologie des réformes Hartz

Janvier 2003 : Hartz I et II

Introduction de nouvelles mesures de politique active de lutte contre le chômage comme les « Ich-AG » (aide à l'emploi indépendant), les « PSA » (agence d'emploi intérimaire intégrée dans les agences locales pour l'emploi). L'âge à partir duquel un salarié peut être embauché à durée déterminée sans justification est abaissé de 58 à 52 ans.

Janvier 2004 : Hartz III

Réforme institutionnelle de la Bundesanstalt für Arbeit, qui devient la Bundesagentur für Arbeit, l'Agence fédérale pour l'emploi. La durée maximale d'un emploi à durée déterminée est allongée à 4 ans (au lieu de 2) pour les entreprises nouvellement créées, les lois contre les licenciements ne s'appliquent plus qu'aux entreprises de plus de dix salariés (contre cinq auparavant), la durée de perception de l'allocation chômage est ramenée à un an maximum à partir de 2006 pour les moins de 55 ans, 18 mois pour les plus de 55 ans (touche surtout les plus âgés et les personnes ayant beaucoup d'ancienneté). Les participants aux mesures de type « training » sont comptés comme chômeurs (produit une hausse des statistiques du chômage d'environ 80 000 personnes).

Janvier 2005 : Hartz IV

Réforme de l'allocation chômage, par laquelle assistance chômage de longue durée et assistance sociale sont fondues dans l'« allocation chômage II » (*Arbeitslosengeld II* : ALG-II) tandis que l'allocation chômage telle qu'elle existait (financée à partir des contributions de cotisations sociales) prend le nom d'« allocation chômage I » (ALG-I). Cette nouvelle allocation (ALG-II) est financée par l'impôt. Le forfait minimum pour une personne célibataire est de 345 euros, pour une famille monoparentale avec un enfant mineur de 676 euros. Des aides additionnelles pour le loyer et le chauffage s'élèvent de 317 et 414 euros. S'ajoute encore une aide temporaire lors des deux premières années d'ALG-II. L'allocation ALG-II s'élève donc jusqu'à 693 euros pour une personne célibataire et 1 090 euros pour une famille monoparentale avec un enfant mineur. Cette nouvelle définition a relevé les chiffres officiels du chômage au premier trimestre 2005 de

Policies and Institutions », *OECD-social, employment and migration working papers*, n° 35, 2006 ; St. Nickel *et al.*, The Beveridge curve, unemployment and wages in the OECD from the 1960s to the 1990s, in Ph. Aghion *et al.* (dir.), *Knowledge, Information, and Expectations in Modern Macroeconomics: In Honour of Edmund S. Phelps*, Oxford, Princeton University Press, 2002, p. 394-440 ; FMI (éd.), *World Economic Outlook - Growth and Institutions*, chap. 3, avril 2003.

¹ *IMK Report*, n°8, mars 2006, <www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_08_2006.pdf>, et références citées dans ce texte.

400 000 personnes environ. Les mois suivants, diverses actions des agences locales pour l'emploi et la mise en place de nouveaux instruments de politique active du marché du travail ont permis de réduire ce chiffre¹. Tout refus d'emploi, quel qu'il soit, proposé par l'agence locale pour l'emploi sans considération de qualification est passible de sanction, sous forme de réduction de l'ALG-II.

Création des « Jobs à un Euro » (*Ein-Euro-Jobs*) pour les chômeurs touchant l'ALG-II, consistant à des travaux d'utilité publique rémunérés en plus de l'allocation ALG-II de un à deux euros de l'heure.

Conditions d'accès plus restrictives aux aides « *Ich-AG* ».

Octobre 2005 : Hartz IV

Relèvement du seuil au-delà duquel les revenus d'un chômeur ne sont pas soumis à l'impôt et ne conduisent pas à la diminution de l'ALG-II.

Juillet-Août 2006 : Loi d'optimisation

Les conditions d'accès à l'allocation chômage II (ALG-II) sont rendues plus restrictives. En particulier le traitement des enfants majeurs à charge de leur(s) parent(s) et des couples non mariés est plus restrictif. Renforcement du système de sanction. Mais égalisation des forfaits Est-Ouest au taux de l'ouest à partir de 2007, le capital accumulé pour la retraite est moins pris en compte dans le calcul du revenu ouvrant droit à l'ALG-II.

Refonte des « *Ich-AG* » et « *Überbrückungsgeld* » dans une aide à l'indépendance unique (durée maximale de dix huit mois et aide à hauteur de l'ALG-II + 300 euros les neuf premiers mois et 300 euros les neuf derniers mois).

Réformes sur les Minijobs :

Avril 1999

Les revenus issus de *Minijobs* sont comptabilisés avec les autres revenus et soumis aux impôts et cotisations sociales (avant 1999 non imposable). Pour les *Minijobs* sans exercice d'un autre emploi, un forfait de 22% de cotisations sociales et versé uniquement par l'employeur est instauré. Définition du *Minijob* par une durée maximale de 15h/semaine et 630 DM/mois (ouest).

Depuis cette date des chiffres officiels sur les *Minijobs* sont connus et publiés.

Avril 2003

Relèvement du seuil salarial de 325 à 400 euros par mois au-delà duquel un emploi n'est plus considéré comme *Minijob* et donc soumis aux taux normaux de cotisations sociales. Le seuil horaire maximum de quinze heures par semaine est abandonné. Ces emplois ne sont pas soumis à cotisations sociales pour le salarié, l'employeur paie un forfait de 25% (23% + 2% d'impôt) -- 12% dans le secteur des services aux particuliers. Le salarié n'est pas assuré dans le système de sécurité sociale.

Une zone tampon entre 400 et 800 euros par mois est instaurée dans laquelle les contributions sociales (employeurs et employés) progressent linéairement du taux réduit de 25% au taux normal (environ 42%). Cette zone tampon est appelée

Midijobs.

Pour les personnes déjà salariées, le revenu d'un (seul) *Minijob* exercé en plus de l'emploi régulier est soumis aux seuls taux de cotisations sociales et d'imposition réduit.

Juillet 2006

Relèvement du taux d'impôt forfaitaire de 25 à 30% sur les *Minijobs*.

¹ cf. *IMK-report*, n° 3, octobre 2005, <www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_03_2005.pdf>.

Tableau 2

	Zone Euro (12)	Zone Euro (sans l'Allemagne)	Allemagne	France	Zone Euro (12)	Zone Euro (sans l'Allemagne)	Allemagne	France	Zone Euro (12)	Zone Euro (sans l'Allemagne)	Allemagne	France	Zone Euro (12)	Zone Euro (sans l'Allemagne)	Allemagne	France
	Taux de croissance du PIB à prix constants en %				Contribution de la demande intérieure à la croissance en points de pourcentage				Croissance des salaires réels bruts par tête en %				Croissance de la population en %			
1996	1.5	1.7	1.0	1.1	1.1	1.4	0.4	0.7					0.3	0.3	0.3	0.3
1997	2.5	2.9	1.8	2.2	2.0	2.4	0.9	0.9	-2.0	-2.2	-1.4	0.7	0.3	0.3	0.2	0.3
1998	2.8	3.2	2.0	3.5	3.5	4.1	2.4	4.0	-0.2	-0.4	0.3	1.4	0.2	0.3	0.0	0.4
1999	3.0	3.4	2.0	3.2	3.5	3.9	2.7	3.7	1.8	2.5	0.8	1.7	0.3	0.4	0.1	0.5
2000	3.9	4.2	3.2	4.0	3.4	3.9	2.2	4.5	0.6	0.9	0.1	1.2	0.4	0.5	0.1	0.6
2001	1.9	2.2	1.2	1.9	1.2	2.0	-0.5	1.7	0.4	0.6	0.0	1.0	0.5	0.6	0.2	0.7
2002	0.9	1.3	0.1	1.0	0.4	1.4	-1.9	1.1	-0.1	0.0	0.0	1.6	0.6	0.7	0.2	0.7
2003	0.8	1.2	-0.2	1.1	1.4	1.7	0.6	1.8	-0.2	-0.2	0.1	0.3	0.6	0.8	0.0	0.7
2004	2.1	2.3	1.6	2.3	1.9	2.6	0.5	3.1	0.1	0.8	-1.3	1.2	0.6	0.9	0.0	0.6
2005	1.3	1.4	1.0	1.2	1.5	2.0	0.4	2.1	-0.4	0.1	-1.5	0.9	0.5	0.7	0.0	0.6
	Taux de chômage (OIT) en %				Contribution du solde de la balance extérieure à la croissance en points de pourcentage				Taux de l'inflation (IPC) en %				Croissance de la population en âge de travailler (15-64 ans) en %			
1996	10.7	11.5	8.5	11.6	0.4	0.2	0.6	0.4					0.2	0.3	0.2	0.3
1997	10.6	11.2	9.1	11.5	0.6	0.4	1.0	1.3	1.6	1.7	1.6	1.3	0.3	0.3	0.2	0.3
1998	10.1	10.6	8.8	11.1	-0.7	-1.0	-0.2	-0.6	1.2	1.5	0.6	0.7	0.2	0.3	0.0	0.3
1999	9.2	9.7	8.0	10.5	-0.6	-0.5	-0.6	-0.4	1.1	1.4	0.7	0.6	0.2	0.3	-0.1	0.3
2000	8.3	8.7	7.1	9.1	0.5	0.3	1.1	-0.4	2.1	2.5	1.4	1.8	0.2	0.5	-0.3	0.6
2001	7.9	8.0	7.4	8.4	0.7	0.2	1.8	0.1	2.4	2.8	1.8	1.8	0.3	0.5	-0.2	0.4
2002	8.3	8.3	8.2	8.9	0.5	-0.1	1.9	-0.1	2.3	2.7	1.4	1.9	0.4	0.7	-0.1	0.6
2003	8.7	8.6	9.1	9.5	-0.6	-0.5	-0.7	-0.7	2.1	2.5	1.0	2.2	0.4	0.6	-0.3	0.6
2004	8.9	8.6	9.5	9.6	0.1	-0.3	1.2	-0.8	2.1	2.3	1.8	2.3	0.2	0.5	-0.5	0.3
2005	8.6	8.2	9.5	9.5	-0.2	-0.6	0.7	-0.9	2.2	2.3	1.9	1.9	0.3	0.5	-0.3	0.3

	Zone Euro (sans l'Allemagne)				Zone Euro (sans l'Allemagne)				Zone Euro (sans l'Allemagne)				Zone Euro (sans l'Allemagne)			
	Euro (12)	(sans l'Allemagne)	Allemagne	France	Euro (12)	(sans l'Allemagne)	Allemagne	France	Euro (12)	(sans l'Allemagne)	Allemagne	France	Euro (12)	(sans l'Allemagne)	Allemagne	France
	Taux de croissance de l'emploi en %				PIB par habitant en €2000/hab., EU-12=100				Taux de l'inflation de référence (sans énergie, alimentation, alcool et tabac) en %				Taux de change effectif réel ^{b)} , 1996=100			
1996	0.6	1.0	-0.3	0.4	100	92.1	122.6	109.1					100		100	100
1997	0.9	1.3	-0.1	0.4	100	92.3	122.1	108.4	1.6	1.7	1.4	0.8	102.9		103.6	102.4
1998	1.9	2.2	1.2	1.5	100	92.7	121.0	109.2	1.5	1.8	1.0	0.8	100.7		98.6	101.6
1999	2.0	2.3	1.3	2.0	100	92.9	120.5	109.5	1.1	1.5	0.5	0.5	91.4		92.5	96.4
2000	2.2	2.4	1.8	2.7	100	93.2	119.8	109.2	1.0	1.4	0.2	0.4	92.8		93.1	97.2
2001	1.4	1.8	0.4	1.8	100	93.3	119.5	109.0	1.8	2.5	0.9	1.2	90.9		91.7	95.2
2002	0.9	1.5	-0.5	0.6	100	93.5	119.0	108.5	2.4	2.8	1.5	2.0	81.6		85.5	89.8
2003	0.6	1.3	-0.9	0.1	100	93.7	118.5	109.0	1.8	2.3	0.6	1.7	82.5		85.3	89.9
2004	0.5	0.6	0.4	0.0	100	93.7	118.7	109.3	1.8	2.0	1.5	1.8	85.4		86.1	91.4
2005	0.8	1.3	-0.3	0.3	100	93.7	119.0	109.3	1.4	1.7	0.6	1.5	94.8		90.5	96.7
	Part de l'emploi à temps partiel en %				Déficit public ^{a)} in % du PIB				Taux de croissance de l'emploi en heures travaillées et en %				Taux d'intérêt longs (10 ans) en % p.a.			
1996	14.4	13.4	16.5	16.0	-4.3	-3.4	-4.1		0.2	0.7	-1.3	0.6			6.2	6.3
1997	15.0	13.9	17.5	16.8	-2.6	-2.7	-3.0		0.4	0.8	-0.7	0.1			5.6	5.6
1998	15.6	14.4	18.3	17.3	-2.2	-2.2	-2.7		1.8	2.2	0.8	0.8	4.7		4.6	4.6
1999	16.0	14.7	19.0	17.3	-1.3	-1.5	-1.8		1.5	1.9	0.6	1.6	4.7		4.5	4.6
2000	16.4	15.1	19.4	16.9	0.1	1.3	-1.4		1.3	1.5	0.6	0.2	5.4		5.3	5.4
2001	16.3	14.7	20.3	16.4	-1.9	-2.9	-1.6		1.1	1.7	-0.5	0.9	5.0		4.8	4.9
2002	16.4	14.7	20.8	16.2	-2.5	-3.7	-3.2		-0.3	0.1	-1.4	-2.0	4.9		4.8	4.9
2003	16.9	15.0	21.7	16.5	-3.0	-4.0	-4.2		-0.1	0.3	-1.4	-0.4	4.1		4.1	4.1
2004	17.8	16.1	22.3	16.7	-2.8	-3.7	-3.7		0.8	0.8	0.8	0.7	4.1		4.0	4.1
2005	19.0	17.1	24.0	17.2	-2.4	-3.3	-2.9				-0.6		3.4		3.4	3.4

Source: Eurostat, Ecwin, calculs des auteurs.

^{a)} Déficit public = Capacité (+)/besoin (-) de financement des administrations publiques

^{b)} déflateur : indices des prix à la consommation - 41 partenaires commerciaux