

Le mythe du succès des réformes sociales en Allemagne

 mediapart.fr/journal/france/040817/le-mythe-du-succes-des-reformes-sociales-en-allemande

Romarc Godin, *Mediapart*, 4 août 2017

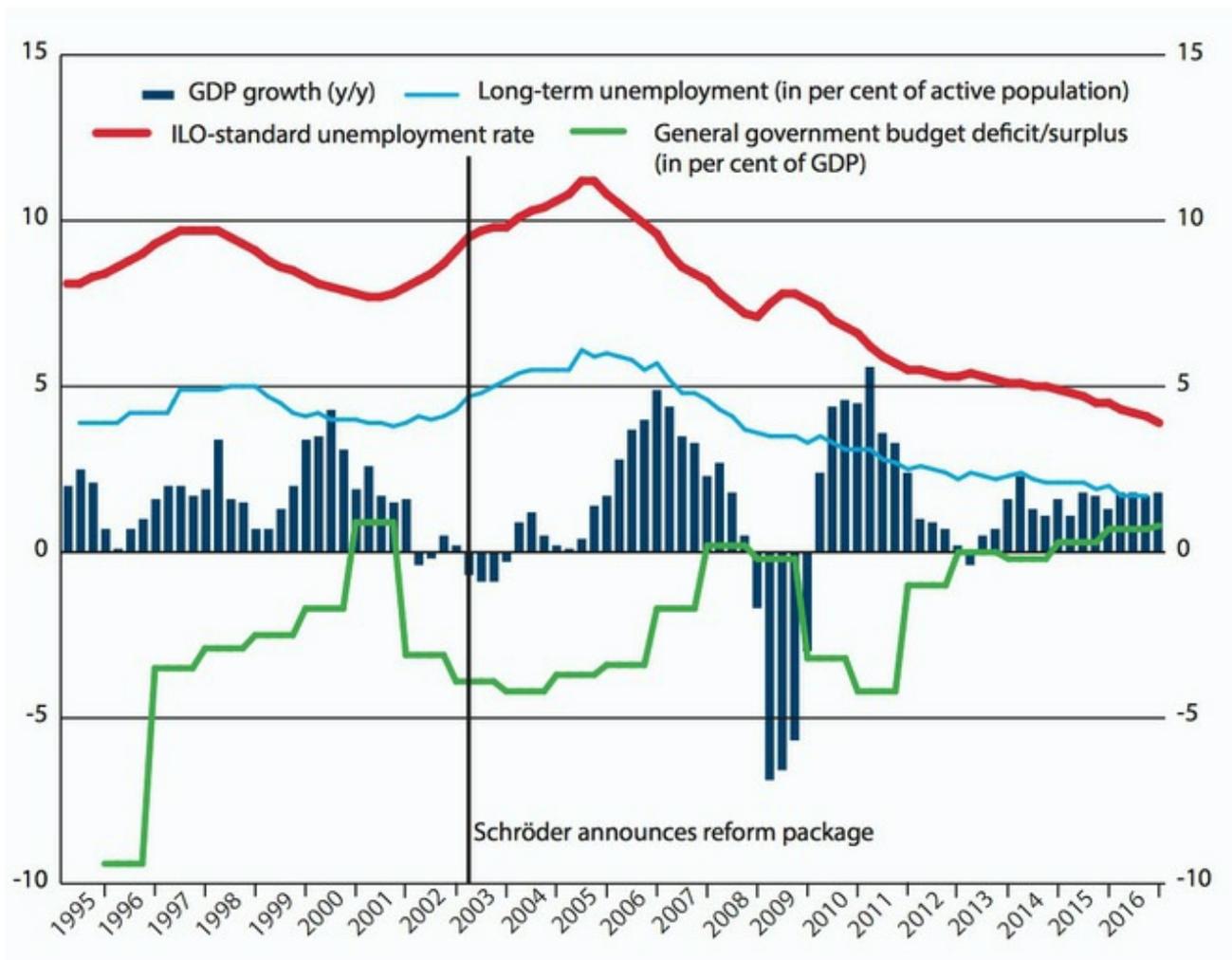
Les réformes Hartz de 2003-2005 en Allemagne sont une référence pour les dirigeants français qui, aujourd'hui, entendent réformer la France. Plus généralement, cette expérience a joué un rôle fondamental dans la décision des politiques européens d'imposer aux États les moins compétitifs de la zone euro des « réformes structurelles », afin de redresser leurs économies sur le modèle allemand. Progressivement, une narration s'est développée, celle d'une « *Allemagne qui a fait les réformes nécessaires* » et qui en était récompensée par une croissance forte et le plein emploi.

Emmanuel Macron a été un des plus intenses partisans de cette vision. Avant d'engager le conseil des ministres franco-allemand du jeudi 13 juillet, le président de la République a repris ce mantra : « *Il y a des gagnants : l'Allemagne en fait partie parce qu'elle a su faire les réformes, et je salue les efforts qu'elle a faits* », a-t-il répété [dans une interview accordée à Ouest-France](#). Une remarque qui fait écho à une autre, sur la réforme en France : « *La France doit réformer son économie pour lui donner plus de vigueur.* » Comprenez : la France doit s'inspirer des réformes allemandes. Ce point de vue est, du reste, le fondement de la stratégie européenne d'Emmanuel Macron : donner à l'Allemagne le gage de mimétisme qu'elle attendrait pour la faire bouger, par ailleurs, sur l'évolution de la zone euro.

Car outre-Rhin et en Europe, ces réformes font l'objet d'un consensus quasiment complet. Le candidat social-démocrate à la chancellerie Martin Schulz avait tenté d'aborder sa remise en cause, mais son effondrement dans les sondages a montré la force de ce consensus. Désormais, le patronat allemand et la droite conservatrice, jadis critiques sur « *l'Agenda 2010* » de Gerhard Schröder, en sont devenus les plus fervents défenseurs et ont mené la contre-offensive face à Martin Schulz. Le ministre fédéral des finances, Wolfgang Schäuble, a ainsi fait l'éloge de ces réformes et les a présentées [comme un modèle pour le reste de l'Europe](#). Dans la zone euro, les réformes inspirées de l'Allemagne sont, du reste, devenues les piliers de la politique économique de l'ensemble. La BCE appelle régulièrement France et Italie à s'en inspirer, et les grandes lignes des politiques imposées aux pays en crise par la troïka se sont fondées sur l'expérience allemande, dans la forme et dans la justification.

Il est vrai qu'en apparence la leçon est sans appel. En 2003, [pour reprendre le titre célèbre d'une conférence donnée en novembre de cette année par Hans-Werner Sinn](#), à l'époque chef économiste de l'institut IFO, l'Allemagne était « *l'homme malade de l'Europe* ». Le chômage atteignait 11,2 % de la population active, selon les chiffres d'Eurostat en 2005, et la croissance était désespérément atone. Quinze ans plus tard, la croissance allemande s'est clairement renforcée et le pays est désormais en situation de plein emploi, avec un taux de chômage de 3,9 % de la population active. Comment ne pas croire que ce « *miracle économique* » n'est pas lié à la politique de réformes menée par le gouvernement de Gerhard Schröder entre 2002 et 2005 ? Et pourtant...

Plusieurs études reviennent sur cette apparente évidence depuis quelque temps pour en réduire la réalité. De plus en plus, le lien entre la « *renaissance économique allemande* » et les réformes Hartz semble ténu, sapant les bases du récit dominant parmi les élites européennes. Dernière étude en date : [celle du Center for European Reform \(CER\)](#), un *think tank* pro-européen basé à Londres, intitulée « *Le mythe Hartz* ». D'après cette étude, « *l'impact économique des réformes Hartz a été modeste* ». Ses conclusions confirment [un texte de février 2014, publié par quatre économistes allemands](#), qui affirmait que « *les réformes Hartz n'ont joué aucun rôle essentiel* » dans le redécollage économique de l'Allemagne et son retour au plein emploi. L'institut IMK, proche des syndicats allemands, avait [aussi dès 2010](#) tracé la voie.

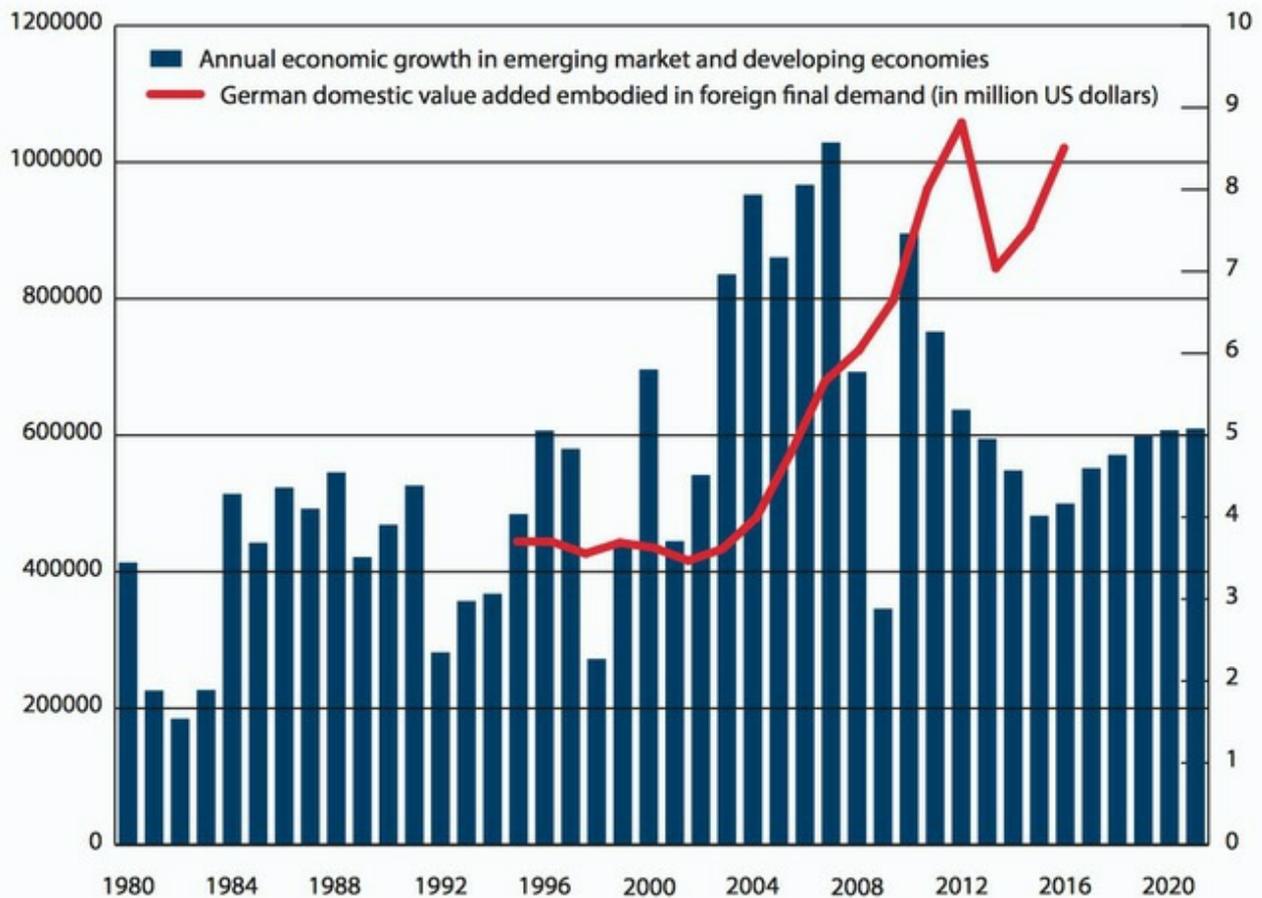


Le "miracle économique" allemand : croissance, chômage et comptes publics © CER

Qu'étaient-ce que ces réformes Hartz ? Regroupées en quatre lois, ces réformes ont d'abord réduit le coût des systèmes sociaux et permis une baisse des cotisations des entreprises. Elles ont ensuite favorisé la flexibilité du marché de l'emploi avec le développement de l'auto-entrepreneuriat (les « *Ich AG* », littéralement « *Moi SA* »), la facilitation des « minijobs », la réduction des entraves au licenciement pour les très petites entreprises. Enfin, elles ont incité les chômeurs de longue durée à reprendre un emploi en réduisant la durée d'indemnisation et en durcissant les conditions d'obtention des aides sociales. C'est la fameuse loi « *Hartz IV* », qui avait provoqué une vague de protestations dans toute l'Allemagne.

L'auteur du rapport du CER, Christian Odendahl, considère que ces réformes ont eu principalement trois effets. Le premier est la « *fluidification* » du marché du travail allemand qui, selon certaines études, a apporté une baisse de 1,5 point du taux de chômage. Le second est une augmentation de l'emploi des plus âgés. Tout cela ne saurait cependant expliquer le succès économique allemand. Et pour cause : « *Les raisons du rebond économique allemand à partir de 2004 résident ailleurs* », explique l'économiste.

L'essentiel est dû à trois raisons, indépendantes des réformes Hartz. La première est peu connue, mais importante et soulignée par Christian Odendahl : le secteur de la construction s'est stabilisé à partir de 2004, après une forte baisse à la suite de la réunification. Or « *environ un tiers du déficit de croissance de l'Allemagne s'expliquait par ce seul secteur* », indique la note. Un secteur très riche en emplois. On pourrait y ajouter le développement du secteur des soins à la personne, dans la foulée d'un vieillissement, plus avancé qu'en France, de la population, secteur qui a créé beaucoup d'emplois ces dernières années.



Les effets de la croissance émergente sur la croissance allemande © CER

La deuxième raison est bien connue, c'est l'explosion de la demande émergente, notamment chinoise, en produits allemands. Car le décollage des pays émergents a entraîné une demande massive de biens intermédiaires, nécessaires à l'équipement des nouveaux « *ateliers du monde* ». Or l'Allemagne, bien avant les réformes Hartz, disposait déjà d'une avance et d'une réputation de qualité unique sur ce marché.

Cette avance, et c'est là la troisième raison, a été renforcée par un effet coût s'expliquant avant tout par une forte modération salariale. Or, et c'est un fait intéressant montré par l'étude du CER et le texte de 2014, cette modération salariale ne s'explique pas par les réformes Hartz. Elle a ainsi débuté dans les années 1990, sous la pression des délocalisations massives de l'industrie allemande vers l'ancien bloc de l'Est. En réponse à cette menace et compte tenu de l'importance du chômage alors, les syndicats ont choisi de prioriser l'emploi sur le salaire, grâce à des accords d'entreprise permettant de déroger aux accords de branche.

Cette pratique existait toutefois avant les réformes Hartz. Elle était simplement balbutiante au début des années 1990. En 1993, souligne Christian Odendahl, 600 000 travailleurs étaient touchés par ces accords, contre 7 millions de travailleurs en 1998. « *En conséquence, les salaires réels ont commencé à ralentir doucement depuis le milieu des années 1990, pas depuis les réformes* », conclut-il. Certes, par la suite, les réformes Hartz ont pesé davantage sur les bas salaires, mais l'essentiel du mouvement s'explique par une évolution de la culture d'entreprise allemande, où la fin des participations croisées a créé une pression sur la rentabilité des entreprises. Un mouvement qui « *était presque achevé* » en 2003, indique la note du CER.

Un mythe qui s'est imposé en dépit des faits

Cette note souligne, du reste, avec raison, que cette modération salariale a été à double tranchant et qu'elle n'a pas été un élément absolument déterminant de la croissance allemande. Cette modération salariale a en effet pesé sur la demande intérieure et a contribué à gonfler l'excédent d'épargne de l'économie allemande, qui a alimenté les bulles à l'origine des crises de 2007 et 2010, lesquelles, en retour, ont affaibli la croissance outre-

Rhin. Mais les réformes Hartz ont-elles permis à l'économie allemande de mieux résister aux crises, notamment sur le plan de l'emploi ? Là encore, la réponse est plutôt négative. Christian Odendahl souligne que l'Allemagne a bénéficié en 2010 de la forte reprise de la demande mondiale, alimentée par le plan de relance chinois (une situation proche de celle d'aujourd'hui). Entre-temps, l'emploi a résisté surtout grâce au *Kurzarbeit*, autrement dit à un chômage technique subventionné par l'État et que les entreprises allemandes ont alors plébiscité par crainte de perdre de la main-d'œuvre qualifiée devenue rare.

Christian Odendahl rappelle enfin combien il convient de relativiser le « *miracle de l'emploi allemand* », qui s'apparente moins à une augmentation du volume de travail qu'à un partage renforcé de celui-ci. « *Les heures travaillées ont retrouvé seulement récemment leur niveau du début des années 1990* », indique la note, alors que la population active a progressé de 4,5 millions depuis 2003 et atteint des niveaux records aujourd'hui. L'emploi créé est donc principalement partiel, ce qui pose un vrai problème d'inégalité sociale et de pauvreté. L'institut IMK [met régulièrement en garde contre le phénomène croissant des travailleurs pauvres outre-Rhin](#) . Relativiser ce miracle, c'est aussi rappeler que, à cause de ces réformes, l'Allemagne a un problème de ralentissement de la productivité et voit ses inégalités se creuser, deux éléments qui pèsent sur le potentiel à moyen et long terme de l'économie. Ces éléments ne peuvent être oubliés au nom d'un miracle statistique qui ne s'explique pas par les réformes.



Heures travaillées et emploi en Allemagne. © CER

Bref, porter aux nues les « *réformes Hartz* » et en faire un modèle paneuropéen de prospérité et de croissance participe bien plutôt du mythe que de l'analyse économique. En guise de conclusion, Christian Odendahl souligne combien l'expérience allemande relève de la « *chance* ». Ce n'est sans doute pas là le seul motif, dans la mesure où il y a eu un mouvement raisonné issu de la culture d'entreprise allemande et où la particularité économique de l'Allemagne a pu offrir au bon moment au monde émergent un potentiel industriel qu'elle avait su préserver. Mais il y a là aussi une part de vérité : l'expérience allemande a bénéficié d'une succession d'événements qui ont dissimulé et atténué les aspects négatifs d'une politique de réforme. Il est impossible de construire une politique économique dans un autre pays fondée sur une telle expérience, qui mêle à la fois des

aspects typiquement allemands à de la « chance ».

La note du CER rappelle ainsi quelques fondamentaux pour mener une politique de réforme et notamment celui de prendre garde à ne pas réformer le marché du travail en période de consolidation budgétaire. « *L'Allemagne a été très chanceuse que la demande externe vienne en 2006 à son secours* », explique Christian Odendahl, qui prévient que « *d'autres pays européens ne seront pas si chanceux* ». On songe évidemment à la France, qui entre précisément dans cette double politique de réforme et de consolidation budgétaire, alors même que la capacité productive du pays est faible et que la demande mondiale, si elle se redresse, demeure encore fort éloignée de son rythme de 2006. Bref, le pari est à haut risque et il est illusoire d'avancer « *l'exemple allemand* » comme un précédent.

C'est pourtant une pratique courante qui rappelle la thèse sur les « *narrative economics* » de Robert Shiller, prix Nobel (ou plus exactement titulaire du prix de la Banque royale de Suède pour l'économie) en 2013. Shiller explique que les « *narrations* », les « *histoires* », autrement dit les « *mythes* », ont un impact économique puissant. « *Le cerveau humain a toujours été très réceptif aux narrations, factuelles ou non, pour justifier des actions en cours, aussi basiques que de dépenser et d'investir* », explique-t-il en introduction [d'un article de janvier 2017](#) sur le sujet. Dans le cas des réformes Hartz, nous y sommes pleinement : l'adoption de ce mythe par les classes politiques allemandes et européennes a conduit – et conduit encore – à des erreurs de politique économique.



Image de l'hyperinflation en Allemagne en 1923

De ce point de vue, le mythe des réformes Hartz rappelle celui de la grande inflation. Comme l'avait montré, en 2013, [l'historien britannique Frederick Taylor dans son ouvrage *The Downfall of Money*](#) (éditions Bloomsbury), la peur de l'inflation avait été imposée par les perdants de 1923. Ces derniers, membres de la « *bourgeoisie éduquée* » (« *Bildungsbürgertum* »), « *sont devenus une grande force qui forgera l'opinion au cours des trois quarts de siècle suivants* », soulignait l'historien, qui ajoutait : « *Ce phénomène joue un rôle important, peut-être*

crucial, dans la transformation de l'expérience de l'inflation – qui a été une expérience dure, mais supportable pour beaucoup – en une catastrophe nationale reconnue par tous. » En 1992, l'Allemagne a imposé un objectif unique d'inflation à la future BCE, au nom de sa crainte inflationniste, qui devait désormais être partagé par toute la zone euro. C'est donc la narration économique imposée en Allemagne qui, ensuite, avait été imposée à la zone euro dans l'organisation de la BCE, avec, là encore, de graves conséquences économiques. Aujourd'hui, un autre mythe venu d'Allemagne domine, celui des réformes. Plus que jamais, il semble donc urgent, pour mener un vrai débat économique, de se libérer de ces mythes qui forment les politiques économiques.