

Grande coalition 2005-09 : un bilan plus qu'honorable

Isabelle Bourgeois



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/3987>

DOI : 10.4000/rea.3987

ISBN : 978-2-8218-0884-3

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2009

Pagination : 11-17

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

Isabelle Bourgeois, « Grande coalition 2005-09 : un bilan plus qu'honorable », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 94 | décembre 2009, mis en ligne le 01 décembre 2011, consulté le 06 mai 2019.

URL : <http://journals.openedition.org/rea/3987> ; DOI : 10.4000/rea.3987

Grande coalition 2005-09 : un bilan plus qu'honorable

Isabelle Bourgeois

Le 18 septembre 2005, les électeurs allemands avaient largement voté pour le changement dans la continuité. Refusant une rupture 'néo-libérale' avec la politique des deux gouvernements de coalition SPD/Verts sous le chancelier Schröder (1998-2002, puis 2002-2005), ils avaient préféré opter pour une politique de réformes modérée après celle, courageuse mais dure, de l'Agenda 2010. Ils avaient donc contraint les deux grandes formations CDU/CSU (« Union ») et SPD à « dépasser leurs clivages et à trouver ensemble, sur la base d'une large majorité de gouvernement, les réponses politiques aux problèmes [qu'elles n'avaient pas su jusqu'alors] résoudre séparément » (Lasserre, 2005).

Le contrat de coalition signé le 11 novembre 2005 prolongeait dès lors la politique de réforme du gouvernement sortant, conformément aux engagements de compétitivité européens (« Stratégie de Lisbonne »). Le 30 novembre, dans son discours de politique générale au Bundestag, la chancelière Angela Merkel (CDU), présentait ainsi les objectifs de la Grande coalition : « refaire de l'Allemagne, à moyen terme, le moteur de l'Europe ». Il est vrai que l'économie allemande commençait seulement à sortir de la récession déclenchée par l'éclatement de la bulle liée à la « nouvelle économie » qui, à son paroxysme en 2003, lui avait valu l'appellation de « lanterne rouge de l'Europe ». C'est alors seulement que le chancelier Schröder s'était résolu à lancer son programme de réformes : l'Agenda 2010 (voir REA 75/05). Conjuguées à la politique responsable des partenaires sociaux (flexibilisation du temps de travail, progression salariale inférieure à celle de la productivité) comme aux efforts des entreprises pour gagner en compétitivité, et portées par un marché mondial qui renouait avec la croissance, ces réformes ont commencé à porter leurs fruits sous le gouvernement de Grande coalition.

Pendant près de trois années, l'Allemagne a alors connu un « 3^e miracle économique », selon les termes du vice-chancelier SPD Frank-Walter Steinmeier (Der Spiegel, 09-07-07). Le contexte conjoncturel était favorable à la consolidation des finances publiques, mère de toutes les priorités pour asseoir durablement la compétitivité globale du « site Allemagne ». Ironie de l'histoire, au moment où le gouvernement fédéral aurait pu, théoriquement, mettre à profit la marge de manœuvre budgétaire reconquise pour développer ses deux autres axes prioritaires : « réformer et investir », l'économie allemande est frappée de plein fouet par les répercussions de la crise financière mondiale. Creuser la dette est la seule politique possible dès la fin 2008. Mais alors que, au fil des échéances électorales dans les Länder, les dissensions entre les deux formations au gouvernement reprenaient leurs droits dans la seconde partie de leur mandat, l'urgence du sauvetage du système bancaire et de l'amortissement de l'impact de la crise financière sur l'économie réelle et l'emploi force la Grande coalition à se ressouder. Malgré la haute estime qu'elle a gagnée de ce fait dans l'opinion, les électeurs ont pourtant préféré, en cet automne 2009, élire une coalition Union/FDP. Ils n'ont pas perdu de vue l'objectif premier : construire les bases d'une compétitivité durable. Les réformes menées par la Grande coalition semblent finalement avoir été trop modérées...

Du « 3^e miracle économique »...La mission de la coalition :
croissance et emploi

Au moment où le gouvernement de Grande coalition prend ses fonctions, la conscience de l'impératif du changement est intacte. Sous le gouvernement précédent, les deux termes du contrat social allemand – compétitivité économique et solidarité – avaient été quelque peu rééquilibrés, ce qui avait commencé à débrider les forces de croissance de l'économie. Mais celles-ci ne déploient pas encore leurs effets sur le marché de l'emploi. A l'hiver 2005/06, le nombre de chômeurs franchit la barre des 5 millions, moins parce que les entreprises hésitent à embaucher que parce que les « lois Hartz » avaient redéfini la notion de demandeur d'emploi et élargi son périmètre. La montée en puissance de l'emploi atypique, corollaire voulu de ces réformes menées pour réduire les trappes à inactivité, absorbera rapidement la nouvelle demande d'emploi ; le nombre de chômeurs tombera à un peu plus de 3 millions en 2008. Mais à la fin 2005, l'ouvrage est loin d'être achevé : le cadre réglementaire n'est pas encore assez favorable à l'activité, le poids des prélèvements atteint 42 %, l'avenir du financement des retraites ou de l'assurance maladie n'est toujours pas assuré et, surtout, le déficit budgétaire reste trop élevé (il est de -3,3 % en 2005). Les électeurs ont confié au gouvernement Merkel I une obligation de résultats : asseoir durablement une croissance génératrice d'emplois.

Deux préalables :
réforme du fédéralisme
et consolidation budgétaire

Il compte atteindre cet objectif grâce à une triple approche : « assainir, réformer, investir ». Elle repose néanmoins sur deux préalables. Le premier est institutionnel. Il convient de mener la réforme longuement attendue du fédéralisme : d'une part clarifier la répartition des compétences respectives du Bund et des Länder afin de lever les blocages qui avaient fini par nourrir un certain immobilisme ; d'autre part, réviser les mécanismes du fédéralisme financier afin de remédier aux dysfonctionnements d'un régime de répartition qui contribue à alimenter la dette, et afin de contraindre les Länder à respecter une plus grande discipline budgétaire. Le second préalable est la consolidation des finances publiques – priorité absolue pour garantir au Bund et aux Länder leur capacité d'investir durablement.

Evolution de la croissance du PIB et du déficit allemand (en % du PIB) depuis 2000					
	Croissance	Déficit		Croissance	Déficit
2000	3,2 %	1,3 %	2005	0,8 %	-3,3 %
2001	1,2 %	-2,8 %	2006	3,0 %	-1,6 %
2002	0,0 %	-3,7 %	2007	2,5 %	0,2 %
2003	-0,2 %	-3,8 %	2008	1,3 %	0,0 %
2004	1,2 %	-3,7 %	2009 *)	-5,0 %	-3,0 %

Source des données : Destatis (croissance) ; Eurostat (déficit). *) 2009 : prévisions du Conseil des Sages (rapport 2009).

Mais d'abord
soutenir la reprise...

La première mesure que prend le gouvernement est pourtant une hausse des dépenses publiques. Sont ainsi programmés 25 milliards € sur la période 2005-2009 dans un plan de relance pour « l'innovation, la croissance, l'emploi et la confiance » (voir REA 74/05), financé en partie par le produit de privatisations (l'introduction en bourse prévue de Deutsche Bahn AG ne sera pas réalisée), et plus largement par la dette. D'entrée de jeu, ce plan s'attire les critiques des experts qui lui auraient préféré une réduction des dépenses publiques et qui lui reprochent de mêler en vrac soutien aux technologies clefs, modernisation des infrastructures, à l'emploi domestique, aux services liés à l'habitat, ainsi qu'aux familles. Mais la Grande coalition reste fidèle à son objectif : soutenir indirectement l'activité pour accroître l'encours fiscal, et pour réduire dans le même temps les dépenses sociales grâce à la hausse du volume des cotisations sociales due à la création d'emplois induite par le retour de la croissance. L'approche de la stratégie poursuivie par le gouvernement, et dont ce plan n'est qu'un aspect, est classique : pour pouvoir atteindre l'objectif à moyen terme, à savoir la baisse des prélèvements, il faut permettre à la reprise de gagner en vigueur. Or elle est encore fragile.

Ce n'est qu'ensuite, une fois le retour de la croissance confirmé, que le moment sera venu de procéder à la consolidation budgétaire, explique le gouvernement. Dans l'intervalle, quelques économies budgétaires sont adoptées (compression des dépenses de l'administration fédérale, réduction de diverses subventions, baisse ou gel de divers versements aux organismes de protection sociale, etc.). Cette politique qui, lorsqu'elle est décidée par la Grande coalition, s'assimile à un pari sur l'avenir étant donné que la croissance du PIB n'est que de 0,8 % en 2005, prendra son sens un an plus tard. En effet, la croissance est non seulement de retour en 2006, mais atteint un niveau record (3 %), et l'Allemagne confirme pour la 4^e année consécutive son 'titre' de « championne du monde à l'export ». Le vice-chancelier SPD, qui fut secrétaire d'Etat à la chancellerie sous les deux gouvernements Schröder, ne s'y est pas trompé, lorsqu'il souligne que « *le SPD peut à juste titre être fier... [de ce] 3^e miracle économique, qui repose sur le vaste processus de réformes que nous avons engagé et qui constitue la réponse de l'Allemagne à la globalisation – il est, bien sûr, porté aussi par une conjoncture mondiale favorable* » (*Der Spiegel*, 9 juillet 2007).

La consolidation budgétaire ne sera donc une priorité qu'à partir de 2007, durant la période faste. Elle s'effectue principalement grâce à une hausse de l'encours fiscal, ce qu'incriminent vertement instituts de conjoncture et Conseil des Sages. Parmi toutes les mesures adoptées (essentiellement suppression d'une série de niches fiscales comme la prime d'accession à la propriété ; modification, pour les entreprises, du régime des amortissements), la plus spectaculaire est la hausse de 3 points de la TVA qui passe, le 1^{er} janvier 2007, de 16 % à 19 %. Le moment est propice pour réduire l'impact de cette mesure sur la conjoncture : si le moteur des exportations tourne à plein régime et dynamise les investissements qui renouent avec leur niveau de 1991/93, les entreprises créent des emplois (430 000 emplois soumis à cotisations sociales en 2006), et la consommation des ménages, portée par la confiance en l'avenir (et entretenue aussi par le succès que fut l'organisation du Mondial de football à l'été 2006), se révèle assez solide pour absorber la hausse induite du coût de la vie. Le deuxième moteur conjoncturel, la demande intérieure, redémarre à cette époque – il n'a guère faibli depuis.

Le déficit peut ainsi être ramené à 2 % du PIB en 2006. Et quand, au premier semestre 2007, l'Allemagne assume la présidence de l'UE (comme celle du G8 ; voir *REA* 80 et 82/07), elle respecte à nouveau les critères de Maastricht. Mais, s'insurgent les experts, ce retour à la vertu repose bien plus sur la bonne conjoncture que sur un réel effort de consolidation, et il conviendrait plutôt de mener « *une politique nettement plus ambitieuse* » (rapport d'automne 2006 des Instituts). Celle-ci devrait s'attacher en priorité à ramener la dette en dessous de la barre des 60 % du PIB (elle atteint 67,6 % en 2006), insiste de son côté la Commission européenne à la fin 2006.

Peer Steinbrück (SPD), ministre fédéral des Finances, s'y engage publiquement, tout en soulignant que le gouvernement doit veiller à ce que « *consolidation et impulsions données à la croissance aillent de pair* » (*Handelsblatt*, 29-01-2007). Car si la conjoncture mondiale est porteuse et que les fondamentaux de l'économie allemande sont bons, il n'en reste pas moins à les consolider. En 20 ans, l'économie allemande s'est tertiaisée sans se désindustrialiser, les exportations se sont géographiquement diversifiées, l'industrie a reconquis et stabilisé ses parts de marché mondiales grâce à un effort systématique d'innovation, sa compétitivité qui n'est plus basée sur les seuls prix lui permet de résister à l'appréciation du dollar comme à la flambée des prix pétroliers et des matières premières. Et ce positionnement dans une mondialisation assumée (voir *REA* 83/07) bénéficie à l'emploi.

Mais, s'inquiète le Conseil des Sages (rapport annuel 2006), les bons indicateurs « *ne doivent pas servir d'alibi* » pour ajourner les réformes qui restent à mener pour stabiliser ces fondamentaux et pérenniser le système de protection sociale pour qu'il cesse de creuser le déficit. Certes, un tiers des recettes issues de la

... et améliorer
l'encours fiscal...

... pour commencer
ensuite à réduire le déficit

Mais le retour de la croissance
attise les convoitises ...

hausse de la TVA est affecté à l'abaissement du taux de cotisation chômage de 6,5 % à 4,5 % (les deux autres tiers vont à la réduction du déficit), ce qui dynamise l'emploi, et génère donc une hausse globale du volume des cotisations, mais cela ne permet pas de résoudre les problèmes structurels du financement de l'Etat providence.

... et la tentation de revenir sur les réformes passées

L'avertissement du Conseil des Sages, partagé par tous les experts, ne s'adresse pas seulement au gouvernement ; il vise aussi les partenaires sociaux, de plus en plus tentés de partager les fruits de la croissance après une longue décennie de modération. Ce qui inquiète le plus les économistes, c'est la montée progressive de revendications visant l'instauration d'un salaire minimum légal (voir REA 88/08, ainsi que l'analyse qui y est consacrée dans ce numéro) ou l'extension des subventions salariales (voir REA 79/06). Plus généralement, une partie de la gauche allemande, jusqu'au SPD, comme du mouvement syndical (surtout ver.di), arguant du fait que « *la majorité des Allemands ne voit rien passer des fruits de ce 'miracle économique'* » (communiqué de presse de ver.di, 16-07-07), prône désormais de plus en plus ouvertement un retour en arrière sur les réformes sociales de l'*Agenda 2010*. A l'été 2006, le gouvernement avait certes opéré une série de réajustements : alignement du montant de l'aide forfaitaire de base de l'est sur le niveau de l'ouest (345 €) ; allongement de la durée de versement des allocations chômage pour les plus de 50 ans. Mais il s'est refusé à modifier les conditions ouvrant droit au versement des allocations et introduites par la loi « Hartz I », dont l'obligation d'accepter un emploi proposé même s'il est moins rémunéré que l'emploi antérieur.

Les milieux économiques montent au créneau

Au sein même de la Grande coalition, les tentations d'assouplir le nouveau régime d'indemnisation chômage, d'instaurer un 'SMIC' légal, d'abroger la loi reculant l'âge de départ à la retraite..., prennent une telle ampleur que les fédérations de l'industrie et du patronat (BDI, BDA), de même que leurs homologues des CCI et de l'artisanat (DIHK et ZDH) publient le 17 octobre 2007 un vibrant appel. Elles y « *mettent en garde conjointement [le gouvernement] de revenir en arrière sur une partie des réformes* », estimant que « *l'Allemagne ne peut se permettre de tomber dans une politique populiste et rétrograde, alors que le reste du monde affronte les changements nécessaires* ». Et avec une rare virulence, elles concluent : « *Nous lançons un appel solennel au SPD et à l'Union : ne revenez pas en arrière sur les réformes ! Ne cassez pas la dynamique de reprise !* ». Deux mois plus tard, le Conseil des Sages intitule son rapport annuel : « *Ne pas remettre en jeu l'acquis !* ».

A mi-mandat, grande tentation d'immobilisme

C'est que, après la tendance à la procrastination qui avait guetté le gouvernement durant l'année prospère qu'était 2006 et qu'avait seule enrayerée au 1^{er} semestre 2007 la présidence de l'UE exercée par une Allemagne chargée de relancer au sein de l'Union le processus de Lisbonne (réformes structurelles) et donc forcée de se montrer exemplaire, l'approche d'une série d'élections régionales en 2008 au début de la deuxième moitié de la législature commence à favoriser les surenchères électoralistes au sein de la Grande coalition. Et la tentation est grande alors de se contenter d'engranger les bénéfices de la croissance plutôt que de poursuivre une politique de consolidation budgétaire et de réformes. La dette a pu être réduite à 67,6 % du PIB en 2006, puis à 65 % l'année suivante, mais elle ne respecte toujours pas les critères de Maastricht.

Retraites, assurance maladie, fiscalité des entreprises : des réformes perfectibles

La politique de réformes se concentre en effet essentiellement sur le 1^{er} semestre 2007. En mars est votée la loi reculant progressivement l'âge légal de départ à la retraite de 65 à 67 ans entre 2012 et 2029. De même, entre en vigueur le 1^{er} avril une profonde réforme de l'assurance maladie qui renforce la concurrence entre les caisses pour l'offre de soins et leur prise en charge et qui instaure un fonds de péréquation de la santé (*Gesundheitsfonds*) répartissant les ressources en fonction des profils de risque des caisses (voir REA 79/06). Ce Fonds qui cherche à concilier les approches contraires du SPD (cotisation obligatoire pour tous et frappant tous les revenus) et de l'Union (cotisation forfaitaire d'un montant iden-

tique pour tous les assurés, qu'ils relèvent de l'assurance publique ou privée) est hautement controversé dès le départ. Néanmoins mis en place le 1^{er} janvier 2009, il est considéré par le Conseil des Sages comme devant être revu d'urgence ; sa réforme fait partie du programme de l'actuel gouvernement. Il comporte également une révision de la réforme de la fiscalité des entreprises adoptée à l'été et entrée en vigueur en 2008 : si elle abaisse entre autres l'impôt sur les bénéfices des sociétés anonymes (le taux passe de 39 % à 30 %), elle pénalise les sociétés de personnes, autrement dit : la majorité des PME (voir REA 92/09).

Enfin, en décembre 2007 est voté le second volet de la nouvelle politique familiale : il prévoit de tripler le nombre de crèches d'ici 2013. Le premier volet, entré en vigueur en janvier de la même année, créait une allocation de congé parental, versée pendant 12 mois à celui des parents qui interrompt son activité pour se consacrer à la garde du nouveau-né. L'objectif de cette politique familiale active est de permettre aux parents de mieux concilier vie familiale et professionnelle. Elle vise donc, *in fine*, en créant des conditions plus favorables à une hausse du taux de natalité et en incitant surtout les femmes en âge d'activité à occuper plus d'emplois soumis à cotisations sociales, à élargir l'assiette globale du financement de la protection sociale.

Modernisation de la politique familiale

Quant aux deux volets de la réforme du fédéralisme – préalables à la poursuite des réformes structurelles –, ils ont été engagés dès l'arrivée au pouvoir de la Grande coalition. En septembre 2006, le fédéralisme politique est révisé : les compétences législatives respectives du Bund et des Länder sont mieux clarifiées, et le pouvoir de contrôle des Länder sur les lois fédérales renforcé dès lors qu'elles impliquent leur budget. Et désormais les Länder sont mis à contribution à hauteur de 35 % si l'Allemagne encourt des sanctions pour non-respect des critères de Maastricht.

Réformes du fédéralisme : clarification des compétences...

Le processus de réforme du fédéralisme financier est engagé en décembre 2006 mais ne débouchera sur un accord qu'au début de 2009. Sa principale disposition est l'adoption d'un pacte de stabilité interne à l'Allemagne, inscrit dans la Constitution, et aux termes duquel le Bund limite tout nouvel endettement à 0,35 % du PIB à partir de 2016 ; quant aux Länder, tout nouvel endettement leur est interdit à partir de 2020. En cas de catastrophe ou de crise, ces dispositions peuvent néanmoins être levées temporairement, à condition que Bund et Länder s'engagent sur un plan de remboursement. Bien qu'elles soient considérées comme quelque peu timides, ces deux réformes n'en sont pas moins unanimement saluées par les experts.

...et frein à l'endettement

Reste à agir sur un autre facteur clef d'une compétitivité durable à l'ère du savoir et de la connaissance : la hausse des qualifications. Les ressources humaines sont en effet la seule ressource naturelle notable dont dispose l'Allemagne, celle sur laquelle repose la capacité de son économie à innover en permanence. Mais le gouvernement fédéral n'étant pas compétent en matière d'éducation, la seule politique qu'il peut mener consiste à réunir les acteurs concernés – en premier lieu les Länder, presque entièrement souverains en la matière depuis la réforme du fédéralisme politique – et à impulser un large débat public. C'est ainsi que se tient en octobre 2008 un Sommet de l'éducation et de la formation dont le principal mérite est de placer le thème de l'urgente modernisation de l'enseignement supérieur en tête de l'agenda politique. Celui-ci est en effet le parent pauvre en comparaison de la recherche (les dépenses de R&D dépassent les 2,5 % du PIB depuis 2005), et ne forme pas assez d'ingénieurs et techniciens (voir REA 88/08). L'actuelle coalition a inclus cette problématique stratégique dans son programme.

Une nouvelle priorité pour la compétitivité : développer les compétences humaines

... à l'urgence de la gestion de crise

Les répercussions de la crise financière mondiale frappent de plein fouet l'Allemagne au début du mois d'octobre 2008, et la Grande coalition, qui commençait à cultiver ses dissensions internes à l'approche des élections au Bundestag un

an plus tard, se ressoude pour faire face à la crise et « conforter la confiance », comme l'exprime la chancelière le 7 octobre dans son discours au Bundestag.

480 milliards € de garanties
et cautions pour soutenir
le système bancaire

Avant toute chose, il faut préserver le système bancaire. Le 13 octobre, pour parer au risque systémique, est créé un *Fonds spécial de stabilisation du marché financier (SoFFin)* ; il est doté 480 milliards € pour assurer la garantie des prêts interbancaires, la recapitalisation des établissements et le rachat d'actifs à risque. Ensuite, il convient de consulter toutes les parties concernées et de prendre le temps de la réflexion avant d'agir (voir *REA 89/08*) pour définir la meilleure politique de soutien à l'économie – en accord avec les partenaires européens sur une relance coordonnée. Pour l'Allemagne, la principale difficulté consiste à ne pas mettre en danger la soutenabilité des finances publiques ; le déficit 2008 est ramené à zéro ! Mais en même temps, cela donne au gouvernement une certaine latitude d'action.

100 milliards € pour la relance,
puis 115 milliards € pour
parer au *credit crunch*

Deux programmes de relance, financés par Bund, Länder et communes, dotés de 50 milliards € chacun et portant sur deux ans, sont adoptés. Le *Programme pour garantir l'emploi et dynamiser la croissance*, le 5 décembre : il vise pour l'essentiel à soutenir l'accès des entreprises (surtout des PME) au crédit et à promouvoir l'investissement public et privé par des mesures fiscales. Le *Pacte pour l'emploi et la stabilité en Allemagne*, voté le 20-02-2009, comporte des mesures de soutien à l'investissement (infrastructures) et à l'innovation (programme ZIM pour les PME, voir *REA 90/09*). S'y ajoutent des mesures sectorielles (prime à la casse de 2 500 €), un volet de soutien à la demande des ménages (essentiellement *via* une baisse des impôts et cotisations) et un allègement provisoire du régime du chômage partiel (voir *REA 90/09*). A la mi-mars est en outre mis en place un *Fonds de soutien aux entreprises*, doté de 115 milliards € d'aides et garanties pour celles qui sont en butte à la restriction du crédit bancaire.

Mais une politique de soutien
sectoriel vertement critiquée

La plupart des mesures visant la stabilisation du système bancaire, de l'emploi et du financement des entreprises ont reçu un accueil relativement favorable de la part des experts, malgré une critique générale concernant la montée en puissance de l'intervention de l'Etat dans l'économie. Il n'en va pas de même, loin s'en faut, des mesures en faveur de l'industrie automobile. Outre le fait qu'elles retardent les inéluctables restructurations mondiales d'un secteur qui a accumulé les surcapacités et les erreurs de management, elles inhibent le bon fonctionnement du marché, explique par exemple le Conseil des Sages dans son rapport 2009. Le gouvernement doit plutôt, même si cela lui est difficile, refuser toute aide directe aux entreprises ou branches « *quand entreprises, syndicats et monde politique sont étroitement liés* ». Et il doit résister à la « *virulence* » avec laquelle savent formuler leur demande les groupes « *qui sont à même d'organiser efficacement la défense de leurs intérêts* ».

A cet égard, « *le soi-disant sauvetage d'Opel* » constitue une grave erreur en matière de politique industrielle. L'Etat doit se contenter de veiller à instaurer un cadre favorable à l'activité, afin « *que les entreprises puissent développer par leurs propres forces leur capacité à prospérer et à innover* ». Par définition, la mission de la politique industrielle n'est pas de chercher à créer des « *champions* » mais de mener une politique visant à garantir le libre jeu de la concurrence, seul terreau favorable à l'innovation permanente, et donc à la compétitivité.

LA GRANDE COALITION N'A EU, EN DÉFINITIVE, QUE MOINS DE TROIS ANS pour poursuivre, dans la continuité du gouvernement précédent, la politique de modernisation du « site Allemagne ». Certes, Union et SPD n'ont pas toujours su surmonter leurs clivages : en matière sociale, comme le montre l'idéologisation du débat sur les bas salaires, en matière politique comme le révèle la tentation croissante du SPD de radicaliser son discours à gauche, ou la tendance de l'Union à vouloir à tout prix chercher le compromis, même sur des dossiers contraires à sa doctrine ('SMIC' légaux, Fonds pour la santé).

Souvent, dans une Allemagne fédérale en quasi-permanente situation électorale, les formations au gouvernement fédéral cherchent à composer avec les attentes présumées des électeurs. Mûs par une singulière unité pour ignorer la doctrine ordo-libérale alors même qu'ils en partagent l'approche (voir *REA* 84/07), les partis de la Grande coalition ont ainsi tenté de freiner le processus de libéralisation des anciens services publics en prolongeant, par des voies détournées, le monopole de Deutsche Post (*via* un salaire minimum légal et la prorogation de l'exonération de la TVA ; voir *REA* 85/08) et de Deutsche Telekom (*via* l'octroi du monopole sur les infrastructures à très haut débit ; voir *REA* 78/06). Cette politique, en contradiction aussi avec l'engagement européen proclamé de l'Allemagne, a montré clairement les limites d'une telle majorité et son essoufflement progressif.

Mais l'absence d'opposition politique forte a été compensée par l'accompagnement sans complaisance de la part des experts (instituts économiques, Conseil des Sages...) comme des acteurs économiques eux-mêmes et, bien entendu, des médias d'information dont le rôle de critique et de contrôle est primordial outre-Rhin. La permanence du débat public, la rigueur avec laquelle y ont été exposés les faits et discutés les arguments des différentes parties, n'étaient cependant pas propres à la législature écoulée. C'est l'une des caractéristiques clefs expliquant la continuité des politiques, décidées au fil d'un lent processus de maturation. Peut-être certaines des réformes retardées ou des erreurs de cap commises seront-elles réactivées ou corrigées par le(s) gouvernement(s) suivants(s).

Bien qu'imparfait au vu des espoirs de 2005, le bilan de la Grande coalition n'en est pas moins positif. Car c'est dans l'adversité que les deux grands partis, CDU et SPD, ont su prouver, ensemble, qu'ils assumaient leur responsabilité, donnant la mesure de leur solidarité dans l'intérêt du pays, c'est-à-dire pour préserver la confiance des acteurs économiques. Et c'est assurément dans la gestion de crise que la chancelière a confirmé le rôle de 'modératrice' que la Constitution confère à ce poste, sachant concilier les intérêts les plus divergents. Surtout, ainsi que le formule le politologue Jürgen Falter, « *A. Merkel a apporté à la politique un nouveau réalisme* » (*Handelsblatt*, 18/19-09-2009). Sous la Grande coalition, et à l'épreuve de la plus profonde récession qu'ait rencontrée la République fédérale dans son histoire, l'Allemagne a non seulement confirmé sa normalité, mais démontré une fois de plus sa capacité à surmonter les crises.

Indications bibliographiques

- BOURGEOIS I., LASSERRE R., *La République fédérale d'Allemagne. Chronique politique, économique et sociale 1949-2009*, Travaux et Documents du CIRAC, Cergy-Pontoise, 2009
- GEIS M., « Große Koalition : So war's », *Die Zeit*, 17-09-2009
- LASSERRE R., « A défaut d'alternance, une réelle perspective de changement », éditorial, *Regards sur l'économie allemande*, n° 73 (octobre 2005)
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, rapports annuels 2006, 2007, 2008 et 2009 (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de)
- *Gemeinschaftsgutachten*, rapports conjoints de printemps et d'automne des Instituts de conjoncture, de 2005 à 2009.