

Parcours sans faute ?

La politique économique d'Angela Merkel 2009-2013

Christophe Braouet*

» L'Allemagne étant citée en modèle de vertu économique *urbi et orbi*, Angela Merkel déjà donnée gagnante aux élections – peu importe d'ailleurs avec quelle majorité –, que dire de plus du bilan de la politique économique du gouvernement d'Angela Merkel de ces quatre dernières années ?

Angela im Wunderland

Staatshaushalt und -verschuldung, Bruttoinlandsprodukt, Bankensektor, Inflationsrate, Kaufkraft, Arbeitslosenquote – auf fast allen ökonomischen Gebieten steht die Bundesrepublik besser da als ihre europäischen Partnerländer. Den Finanzmärkten gilt Deutschland als „sicherer Hafen“.

Der Autor sieht die Gründe dafür nicht nur in vor 2009 getroffenen Maßnahmen (Agenda 2010, Finanzmarktstabilisierungsgesetz etc.), sondern auch in der von der christlich-liberalen Koalition seit 2009 rigoros verfolgten Sparpolitik, die 2014 erstmals zu einem ausgeglichenen Haushalt führen könnte. Die deutsche Kanzlerin sei mit ihrer Austeritätspolitik in Europa jedoch zum Alleingang gezwungen – was Deutschland isoliere. Die Deutsche Bundesbank habe 1990 Recht gehabt, als der Euro beschlossen wurde: Eine gemeinsame Währung erfordere eine vollständige politische Union. Red.

L'Allemagne est le seul parmi les grands d'Europe à avoir réduit le train de vie de l'Etat : les dépenses publiques ont baissé de 3,2 % par rapport au PIB entre 2009 et 2012 (passant de plus de 48 à 45 % du PIB), alors que la baisse n'est « que » de 1,7 % pour l'Union européenne dans son ensemble et que la France n'a pas su faire mieux que de stabiliser les siennes au très haut niveau de près de 57 %... La contraction des dépenses a permis à l'Allemagne de stabiliser ses prélèvements, alors que l'Union européenne dans son ensemble a

dû les augmenter de 1,2 % (la France même de 2,5 %). Résultat : le budget allemand est sur le point d'être excédentaire, alors que l'ensemble de la zone euro connaît un déficit supérieur aux 3 % prescrits par le traité de Maastricht, la France se singularisant avec 4,8 % de déficit...

La cause pourrait donc être entendue : parcours sans faute, si ce n'est que ce résultat est pour bonne part le fruit des mesures prises... avant 2009. Le gouvernement de la coalition chrétienne-libérale a avant tout profité de l'effet des mesures prises antérieurement, à savoir :

- assainissement budgétaire par la grande coalition CDU-SPD (2005-2009)
- retombées positives pour l'emploi des mesures de l'Agenda 2010 (décidé en 2002)
- mise en œuvre des programmes conjoncturels I et II de 60 milliards (pris en 2008)
- confiance des épargnants qui ne s'est plus démentie après la loi sur la stabilisation du système financier du 13 octobre 2008 (*Finanzmarktstabilisierungsgesetz*).

Formulé en pleine crise (2009 est l'année d'un recul du PIB de 5,1 %), le contrat de coalition du 26 octobre 2009 ne comprenait que peu de mesures concrètes ; un accent particulier a été mis sur la recherche et l'innovation. Le comité des sages préconisait quant à lui une stratégie de retrait de l'Etat par la réduction des déficits et de l'endettement, qui a fortement inspiré la politique d'Angela Merkel et de son ministre des Finances, Wolfgang Schäuble.

Le gouvernement Merkel 2 a poursuivi depuis 2009 la politique de rigueur, malgré les appels

* Christophe Braouet est président de la Société franco-allemande de Francfort/Main.

répétés (notamment de la part de ses partenaires européens) pour une politique de relance. Malgré le grand effort de l'unification allemande, l'endettement allemand n'a pas dépassé celui de la France : en 1995 le niveau était équivalent et les taux d'endettement sont restés comparables jusqu'en 2008. Avec la crise, la détérioration s'accélère en France avec un taux d'endettement qui a progressé de 5 % entre juillet 2011 et juin 2012, alors que la dette allemande a été quasiment stabilisée à 82,8 % au 30 juin 2012.

Les tendances divergent de plus en plus. L'Allemagne a en effet affiché un excédent budgétaire maastrichtien de 0,1 % du PIB en 2012, le *Bund* ayant réduit son déficit de moitié à 12,5 milliards d'euros, les *Länder* le leur à 9,1 milliards, les communes connaissant un excédent de 6 milliards et les comptes sociaux de 17,8 milliards... Le budget devrait être à l'équilibre dès 2014, Wolfgang Schäuble ayant imposé de nouvelles baisses de dépenses de 6 milliards d'euros pour y parvenir. La dette maastrichtienne commence à se réduire dès cette année pour être comprimée à 73 % en 2016. Les déficits français, eux, dérapent, atteignant 4,8 %, alors que fin juin 2012, le ministre de l'Économie et des Finances Pierre Moscovici répétait à l'envi que la France respecterait son engagement de limiter le déficit 3 % du PIB en 2013.

La règle d'or allemande a été reprise par l'ensemble des pays de la zone euro, elle a été rendue plus contraignante encore en Allemagne : tout déficit fédéral supérieur à 0,35 % du PIB à partir de 2016 sera anticonstitutionnel et une interdiction de déficit est faite pour les *Länder* à partir de 2020.

Les marchés attestent à l'Allemagne un comportement de raison qu'ils ne perçoivent pas en France. Malgré un taux d'endettement supérieur à 80 %, l'Allemagne a été perçue comme un „havre de sécurité“ (*safe heaven*) par les marchés de capitaux, comprimant les taux d'intérêts au niveau le plus bas et réduisant de manière significative le coût de la dette. Cette marge de manœuvre supplémentaire donnée par les marchés de capitaux a été préservée pour réduire les déficits, plutôt que d'alléger tel ou tel impôt figurant pourtant dans le contrat de coalition. Seule réduction tangible : celle de la TVA pour les hôteliers... Wolfgang Schäuble a non seulement résisté à l'introduction

de nouvelles taxes (comme le péage sur autoroutes, réclamé au début par la CSU), mais aussi aux appels de baisse d'impôts de son allié libéral (qui voyait dans de telles mesures sa chance de survie politique).

La politique de rigueur se traduit par le fait que les comptes sociaux pèsent moins sur l'économie allemande : 18,8 % du PIB en France – en hausse de 1 % par rapport à l'an 2000 – contre 16,9 % en Allemagne, en baisse de 1 %... Les marges de manœuvre budgétaires de l'Allemagne sont à nouveau intactes : elles ont permis d'absorber 100 milliards de dépenses causées par l'assainissement de son secteur financier, problème que la France n'a pas connu.

L'Europe, François Hollande en tête, reproche à l'Allemagne de n'avoir rien fait pour relancer la croissance, solution imaginaire à leurs propres faiblesses structurelles. De fait, l'Allemagne est le seul grand pays de la zone euro à avoir retrouvé le chemin de la croissance avec une progression réelle du PIB de 0,4 % en 2013 contre une récession de 0,4 % pour l'ensemble de la zone euro. La croissance reposait sur les exportations, plus que sur la consommation et l'investissement. La tendance s'est inversée depuis 2009. Il est vrai que le gouvernement d'Angela Merkel n'a pas accru les programmes conjoncturels I et II décidés en 2008.

La contribution à la croissance a été de double nature. Les faibles taux d'intérêt mérités sur les marchés ont profité aux entreprises, pouvant investir à bon compte. La vertu budgétaire se traduit pour l'Allemagne par un euro sous-évalué par rapport à une monnaie allemande, ce qui a servi de moteur supplémentaire.

Depuis 2010, l'économie allemande connaît une croissance plus rapide : et le surplus de consommation, jadis réclamé par Christine Lagarde, est une réalité depuis plus de deux ans déjà. La conjugaison de taux d'intérêts bas et de la confiance en l'avenir ont entraîné une baisse du taux d'épargne de plus de 1 % entre 2008 et 2012, soit une augmentation de la consommation à ce seul titre de plus de 16 milliards d'euros.

Le volume de la masse salariale devrait progresser plus fortement en Allemagne du fait de l'effet conjugué de la stabilisation du chômage et d'une plus forte progression des rémunérations (3 % en

2013, contre 1 % en France). Le chômage a su être stabilisé à 3,3 millions après une baisse significative après 2005 (l'Allemagne comptait alors 4,5 millions de chômeurs), le gouvernement ayant résisté à l'instauration d'un salaire minimum, jusqu'aux élections à venir en tout cas...

Le système bancaire allemand a été particulièrement affecté par la première vague de la crise financière. L'Allemagne a adopté en 2008, de toute urgence, un programme de sauvetage de 480 milliards d'euros : Angela Merkel et son ministre des Finances (c'était alors Peer Steinbrück, son challenger de septembre 2013) durent se présenter devant les caméras et déclarer que l'épargne était sûre... sans disposer de la moindre base légale pour cette déclaration. Les mesures d'aide (nationalisations ou prises de participation) perdurent dans l'ensemble jusqu'à aujourd'hui. En contrepartie, la Commission de Bruxelles a exigé une réduction du total de bilan de 40 % des banques ainsi soutenues. Rien d'équivalent en France.

La sauvegarde de son système financier est la raison principale (et inavouable...) des tergiversations allemandes pour la mise en place d'un plan de sauvetage grec, comprenant un abandon de créances de 50 %. La faible capitalisation des banques allemandes se retrouve dans le premier état des lieux effectué par la nouvelle Agence Bancaire Européenne. Le besoin en fonds propres pour l'ensemble des banques européennes est estimé à 400 milliards d'euros dans son scénario pessimiste (*adverse scenario*). Neuf banques allemandes et quatre françaises tomberaient sous la barre souhaitée de 10 % de fonds propres. Que la contraction ne se soit pas matérialisée en Allemagne tient pour l'essentiel à deux explications, indépendantes l'une de l'autre, voire à l'encontre des impulsions du gouvernement allemand.

La première explication relève de la structure à deux niveaux du système bancaire allemand : caisses d'épargne et banques coopératives n'ont été que marginalement affectées par les deux phases de la crise, et ont continué à accroître leur volume de crédit en faveur des PME. Les grands groupes, qui auraient été les premiers à souffrir d'une contraction du crédit de la part des grandes banques, ont pu se refinancer sans peine, et à bon compte, sur les marchés de capitaux.

Le risque de jouer cavalier seul

La seconde explication tient sans conteste à la politique de soutien aux banques menée par la Banque Centrale Européenne (BCE), s'exposant ainsi à la critique allemande. Les interventions „non-conventionnelles“ de la BCE ont sauvé les banques européennes de l'asphyxie. Ces rachats ont allongé son bilan et conduit à une discussion de plus en plus vive sur son rôle, notamment entre l'Allemagne et la France. Le gouvernement allemand a été difficile à convaincre de la mise en place d'un parapluie de sauvetage des banques en Europe, essayant de maintenir coûte que coûte le principe du « *no bail out* ». De plus en plus de voix s'élèvent contre la politique de « cavalier seul » prêtée à l'Allemagne. C'est dans ce sens que s'exprimait l'influent journaliste économique du *Financial Times*, Martin Wolf : « *Les dirigeants allemands s'obstinent à voir le monde à travers les lentilles d'une économie de taille plutôt modeste, ouverte et très compétitive. Or la zone euro n'est pas une petite économie ouverte : c'est une grande économie relativement fermée. (...) Au bout du compte, l'Allemagne doit choisir entre une zone euro assurément différente de la 'Grande Allemagne' qu'elle escomptait, et... pas de zone euro du tout* » L'ancien ministre-président chrétien-démocrate Kurt Biedenkopf surenchérit, en constatant que « *la France et l'Allemagne sont les initiateurs de la monnaie commune. Elle était leur volonté politique. Au fond, c'est une monnaie franco-allemande. (...) La France et l'Allemagne doivent assumer la direction de la crise de l'euro* ». Il rappelle que l'Europe a désormais recours à près de 80 % des ressources du FMI pour régler ses problèmes, ce qui n'est « *pas compatible avec les objectifs initialement attribués au FMI* ».

Certes, les quatre dernières années ont été dominées par la crise de l'euro : Grèce, Portugal, Irlande, Espagne, puis dernièrement Chypre devaient être sauvés. Chaque fois, il a été reproché à l'Allemagne d'avoir tergiversé trop longtemps pour en fin de compte imposer une discipline budgétaire insupportable sur le plan social. Ces attermoissements étaient dûs, entre autre, à l'exigence de donner du temps au système bancaire allemand, au risque d'aggraver le mal.

Le rachat massif de créances souveraines par la

BCE à l'été 2011 a déclenché une vive discussion entre représentants allemands et leurs collègues, notamment français. En fin de compte, le président de la *Bundesbank* a remis sa démission, suivi quelques mois plus tard par le chef économiste de la BCE, Jürgen Stark. Pourtant, ces mesures « non-conventionnelles » ont sauvé le système financier de l'implosion.



Beaucoup mettent en avant que la BCE détient bien moins de créances souveraines de sa zone monétaire (3 %), que ce n'est le cas pour la banque d'Angleterre (17 %) ou la FED américaine (11 %) et qu'elle disposerait de ce fait d'une grande masse de manœuvre. Mais à la différence de la zone euro, les deux autres zones monétaires disposent d'une politique économique unique : c'est la raison pour laquelle l'Allemagne tient à ce que les réformes structurelles précèdent toute discussion sur une collectivisation de la dette (sous forme d'eurobonds ou autres). Or de telles réformes structurelles mettent des années avant de porter leurs fruits : la question porte donc sur la politique à suivre durant la longue phase de transition.

L'approche allemande se traduit dans le Mécanisme de stabilité européen (MSE), entré en vigueur le 27 septembre 2012 et qui permet d'aider des pays solvables de la zone euro, à condition que le bénéficiaire s'engage à appliquer des réformes structurelles. Quoi qu'en disent ses critiques, no-

tamment en Allemagne, Mario Draghi, nouveau président de la BCE, ne met finalement en œuvre que ce que l'Allemagne souhaite : à savoir un rachat de créances souveraines par la BCE conditionné par la mise en œuvre de réformes structurelles.

Passé encore qu'Angela Merkel, soucieuse de défendre des centaines de milliers d'emplois, refuse de baisser les objectifs de rejet de CO₂ qui pénaliserait les constructeurs automobiles allemands, spécialisés sur les grandes cylindrées. La décision surprise de mettre un terme à la production d'énergie nucléaire d'ici 2022 est de toute autre nature. Elle interdit de fait toute discussion sur une sortie du nucléaire en Europe, et en France en particulier.

L'Allemagne et la France ont ensemble une part du PIB européen de 50 % : une entente préalable entre Paris et Berlin (et leur capacité à convaincre leurs partenaires européens) est nécessaire, quel que soit le sujet. En matière financière, Angela Merkel avait pris la voie traditionnelle de l'entente franco-allemande, avant d'être victime de sa préférence trop affichée pour Nicolas Sarkozy lors des élections présidentielles de 2012. Le couple Sarkozy intervenait de plus en plus d'une seule voix, notamment dans la mise en œuvre d'un plan de sauvetage de la zone euro. Voilà la raison probable du soutien d'Angela Merkel à Nicolas Sarkozy à la télévision française avant la campagne des élections présidentielles, exercice diplomatique pour le moins délicat et sans précédent.

Depuis l'élection de François Hollande, Angela Merkel est privée de partenaire privilégié et cherche à imposer seule ce qui était auparavant proposition franco-allemande, même si celle-ci était le fruit d'âpres négociations. L'Allemagne pâtit de ce nouvel isolement, comme le montrent les images dépeignant la chancelière aux couleurs du Troisième Reich...

Oser plus d'Europe malgré la nouvelle donne politique devrait conduire à plus de solidarité financière au bénéfice des pays en crise. La *Deutsche Bundesbank* garderait raison : elle s'exprimait comme suit en 1990, lorsque l'euro fut décidé : « *En fin de compte, une union monétaire est une communauté de destin irréversible, qui de tout expérience nécessite une union politique exhaustive pour durer* ».