

## La Commission européenne est-elle responsable des excédents commerciaux allemands ?

Eric Rugraff\*

**« La croissance anémique de la demande intérieure allemande et la dépendance aux exportations entravent le rééquilibrage [de la zone euro] (...). Le résultat, c'est une tendance déflationniste pour la zone euro et pour l'économie mondiale » (Rapport du Trésor américain au congrès des Etats-Unis, 30 octobre 2013, repris dans : le Monde, Economie & entreprises, 16 novembre, p.2).**

Depuis 2008, l'excédent de la balance des transactions courantes allemande dépasse les 6 % du PIB ce qui a conduit l'Union européenne à engager récemment une procédure pour déséquilibre excessif. Ces excédents répétés expriment l'« hyper-compétitivité » des exportations allemandes et la faiblesse de la demande intérieure. Ils sont le résultat de l'émergence d'une nouvelle compétitivité-coût de l'Allemagne fruit de réformes entreprises sur le marché du travail à partir de 2003 encouragées par la Commission européenne. Il n'est toutefois pas établi que la faiblesse de la croissance économique allemande au tournant des années 2000 était due à un problème d'offre, en particulier sur le marché du travail. Si les mauvaises performances allemandes en termes de croissance économique étaient en réalité dues à une insuffisance de demande intérieure, alors les mesures de réformes du marché du travail recommandées par la Commission européenne visant à une modération salariale n'ont fait qu'accroître les effets négatifs de la crise de 2007/2008, en déprimant la demande intérieure du seul pays européen qui aurait pu être le moteur de la croissance européenne dans la période actuelle.

### Pourquoi un avertissement à l'Allemagne ?

Le 13 décembre 2011, le pacte de stabilité et de croissance renforcé est entré en vigueur avec un nouvel ensemble de règles en matière de surveillance économique et budgétaire. Ces nouvelles mesures (le « six-pack ») se composent de cinq règlements et d'une directive proposés par la Commission européenne et approuvés par les 27 Etats membres et le Parlement européen. Les nouvelles règles imposent à l'Union européenne

d'engager une procédure pour déséquilibre excessif, avec d'éventuelles sanctions, lorsqu'un Etat connaît des « déséquilibres macroéconomiques ». Une balance des transactions courantes en déficit de plus de 4 % du PIB ou en excédent de plus de 6 % du PIB, trois années de suite, est un « déséquilibre macroéconomique ». Or depuis 2008, l'excédent allemand dépasse les 6 % du PIB<sup>1</sup>. Les excédents commerciaux allemands ont fortement augmenté au début des années 2000. L'Allemagne avait un excédent commercial « solide » de près de 45 milliards d'euros, en moyenne annuelle, dans les années 1990. Cet excédent est devenu « exceptionnel » dans les années 2000 : il passe la barre des 100 milliards d'euros en 2002, et représente entre 2003 et 2012 une moyenne annuelle de 160 milliards d'euros (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, décembre 2013).

Cet indicateur de déséquilibre fait partie d'un ensemble d'autres indicateurs tels qu'une dette du secteur privé supérieur à 160 % du PIB, un taux de chômage supérieur à 10 %, etc<sup>2</sup>. C'est pourquoi d'ailleurs, même si le cas allemand focalise l'attention, il n'est qu'un pays parmi seize à l'encontre desquels une procédure d'enquête a été ouverte, de sorte que l'hypothèse de sanctions infligées à l'Allemagne est totalement improbable. Les indicateurs du tableau de bord ont été surtout définis pour que l'UE dispose d'un ensemble de données qui permettent d'assurer une meilleure gouvernance économique de l'UE.

<sup>1</sup> 6,6 % du PIB en 2008, 6,5 % en 2009, 6,1 % en 2010 et 2011 et 6,5 % en 2012 (Eurostat, 2013).

<sup>2</sup> On trouve désormais un onglet « procédure concernant les déséquilibres excessifs – indicateurs » sur Eurostat ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)) qui permet d'obtenir les données sur les indicateurs de « déséquilibres excessifs ».

\* Université de Strasbourg (BETA).

---

La balance des paiements courants (ou des transactions courantes) est une partie de la balance des paiements. Elle comprend la balance commerciale et la balance des invisibles (services, revenus, transferts courants) entre un pays et le reste du monde. Dans le cas allemand, c'est la balance commerciale (des marchandises) qui est « trop » excédentaire, c'est-à-dire que l'Allemagne exporterait trop de biens et n'en importerait pas assez. Le reproche fait à l'Allemagne par le Trésor américain et par la Commission européenne ne repose pas sur le côté « offre », c'est-à-dire sur la compétitivité internationale de l'Allemagne, mais sur le côté « demande », à savoir une demande intérieure insuffisante.

### Quelle est l'origine des excédents allemands ?

L'origine de l'« hyper-compétitivité » à l'international de l'Allemagne a été présentée dans un précédent article du *Bulletin de l'OPEE* (Rugraff, 2012). Nous avons montré qu'à la traditionnelle performance à l'international de l'Allemagne s'est ajoutée dans la première moitié des années 2000 une forme de compétitivité additionnelle : une nouvelle forme de compétitivité-coût. La compétitivité hors-prix allemande n'a pas changé : elle est inscrite dans l'histoire longue de l'Allemagne<sup>3</sup>. Ce qui a changé au tournant des années 2000, c'est la compétitivité-coût allemande comparée à celle de ses principaux partenaires européens : elle s'est fortement améliorée. L'indice du coût horaire de la main d'œuvre a augmenté de 16 % entre 2001 et 2011 en Allemagne, alors que sur la même période le coût de la main d'œuvre a augmenté de 34 % en France et de 27 % en moyenne dans la zone euro (calculs effectués d'après Eurostat, 2013). En d'autres termes, l'Allemagne exporte non seulement des produits recherchés par les consommateurs du monde entier, mais en plus elle a su comprimer les coûts de production, de sorte que les prix de ses produits ont augmenté moins vite que ceux de ses principaux concurrents.

Une augmentation modérée des coûts du travail signifie que les salaires ont faiblement progressé, ce qui explique en grande partie l'atonie de la demande intérieure. Par ailleurs, l'investissement public allemand ne contribue pas davantage à stimuler la demande intérieure. Depuis 2001, la formation brute de capital fixe des administrations publiques allemandes n'a que peu

changé, oscillant, annuellement, entre un minimum de 1,4 % du PIB et un maximum de 1,8 % du PIB, alors que sur la même période le même indicateur a varié dans la zone euro-17 entre 2,1 % et 2,8 %. En d'autres termes, la demande finale allemande est atone et l'investissement public allemand n'a pas augmenté et demeure inférieur (en points de PIB) à celui des autres pays de la zone euro. D'autres éléments structurels, et notamment le vieillissement de la population (lié à un très faible taux de natalité), contribuent également à expliquer qu'une part importante du revenu disponible se dirige vers l'épargne plutôt que vers de la consommation.

La nouvelle compétitivité allemande est le fruit des réformes du marché du travail engagées entre 2003 et 2005<sup>4</sup>. Les réformes ont été à l'origine de l'augmentation du poids de l'emploi atypique (intérim, contrats à durée déterminée et mini-jobs<sup>5</sup>), du recours au chômage partiel et de la baisse conventionnelle de la durée du travail et des salaires (voir à ce sujet Allègre, 2012 ; CAE, 2012). Les réformes sur le marché du travail ont conduit à une modération salariale, de sorte que les salaires moyens ont stagné durant le cycle conjoncturel précédant la crise actuelle (Lehndorff, 2012). Les réformes du marché du travail ont été à l'origine de l'émergence d'une nouvelle catégorie de travailleurs, les *working poors* (revenu mensuel inférieur à 940 euros) : ils représenteraient selon la *Hans-Böckler-Stiftung* près de 7,1 % des actifs (cité par Hénard, 2012). En 2010, 7,3 millions d'actifs (soit 22 %) étaient comptabilisés en tant que *Geringverdiener*, avec un salaire inférieur à 9,26 euros brut par heure (Hénard, 2012). En outre, près d'un million de *Geringverdiener* travaillaient plus de 50 heures par semaine. Cette nouvelle forme de compétitivité allemande a permis de réduire le chômage, mais elle s'est accompagnée d'une augmentation de la précarisation et des inégalités.

### Comment expliquer ce tournant dans la politique économique allemande ?

Durant près de dix ans, entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000 l'Allemagne a enregistré le taux de croissance économique le plus faible de l'UE. Les performances macroéconomiques de l'Allemagne se sont fortement dégradées au début des années 2000 : entre 2000 et 2003, l'Allemagne connaît trois années

---

<sup>3</sup> L'avantage hors-prix de l'Allemagne est maintenant bien documenté dans la littérature économique et de gestion à travers des études de cas d'entreprises, des études sectorielles ou encore des travaux économétriques (Voir par exemple Fontagné, Freudenberg et Ünal-Kesenci, 1999, Commissariat général au plan, 2001).

<sup>4</sup> Les implantations massives de firmes allemandes en Europe centrale ont également contribué à la modération salariale en Allemagne (Rugraff, 2004).

<sup>5</sup> Emplois à temps partiel rémunérés à moins de 400 euros par mois et non soumis aux cotisations sociales.

consécutives de stagnation de la production et un taux de croissance économique proche de zéro. L'Allemagne est considérée dans cette période comme étant « l'homme malade de l'Europe » (The Economist, Juin 1999) et la « lanterne rouge de l'Europe » (Sinn, 2002). Au début des années 2000, la Commission européenne (2002), l'OCDE (2002, 2003) et le FMI (2003) multiplient les rapports et concluent à un problème structurel. La croissance économique allemande serait notamment pénalisée par des dysfonctionnements majeurs sur le marché du travail. Sont notamment montrés du doigt les conditions d'embauche et de licenciement, les négociations de branche, et un système dans son ensemble jugé « corporatiste » et dépassé. Le chancelier Gerhard Schröder présente en 2003 l'« Agenda 2010 » et engage les réformes Hartz (Kiziltepe et Logeay, 2003) qui modifient en profondeur le fonctionnement du marché du travail allemand. Les analyses et recommandations de la Commission européenne ont joué un rôle central dans la mise en place d'une politique de déréglementation du marché du travail conduisant à une modération salariale. L'atonie de la demande intérieure allemande actuelle est le résultat d'analyses et recommandations dans les années 2000 qui ont considéré que la faiblesse de la croissance allemande s'expliquait par des rigidités pesant sur l'offre : comme l'Allemagne souffrait de rigidités structurelles sur le marché du travail, il fallait le réformer pour avoir un marché plus flexible et maîtriser les augmentations de salaires.

Cependant les salaires ne peuvent pas seulement être considérés d'un point de vue coût, ils sont également l'élément central de la demande. La Commission européenne ne peut dès lors reprocher à l'Allemagne d'avoir une demande anémique, alors même que cette anémie est le résultat du fait que l'Allemagne ait accepté de suivre ses recommandations. De même, la Commission européenne ne peut reprocher à l'Allemagne ses excellentes performances à l'international, alors même que ce sont ses recommandations qui sont, en grande partie, à l'origine de la nouvelle compétitivité internationale allemande.

Au début des années 2000, le diagnostic posé par l'OCDE, le FMI et la Commission européenne faisait débat. Les soubassements scientifiques du choix d'une politique de l'offre étaient plus que fragiles : la faiblesse de la croissance allemande était peut être davantage conjoncturelle que structurelle. D'abord, la situation allemande était particulière car elle venait d'être touchée par un choc exceptionnel, celui de la réunification. Le coût de la réunification et les déséquilibres générés (comme par exemple la bulle immobilière

dans les nouveaux Länder dans la seconde partie des années 1990) ont profondément pénalisé la croissance économique (Bilger et Rugraff, 2003). Alors même que certaines études, comme celle de Wurzel (2001), estimaient que la réunification avait contribué à faire sortir l'Allemagne de son sentier de croissance<sup>6</sup>, ces analyses sont passées au second plan au moment de l'application de l'« Agenda 2010 ». De même, le début des années 2000 coïncide avec l'arrivée sur le marché mondial d'un nouveau concurrent, à savoir la Chine. C'est entre 1995 et 2006 que les parts de marché mondial de la Chine augmentent fortement<sup>7</sup>. Dans la mesure où le moteur de croissance allemand est très dépendant des exportations, l'émergence d'un concurrent de la taille de la Chine a momentanément handicapé l'Allemagne avant qu'elle ne s'adapte aux nouvelles règles du jeu.

Ensuite, le lien entre « rigidités du travail » et « taux de chômage » et le lien entre « rigidités du travail » et « faible croissance » étaient, pour le moins, discutables scientifiquement et empiriquement. Dans le rapport sur les perspectives de l'emploi, l'OCDE (1999) ne trouve pas de relation solide et significative entre les restrictions en vigueur sur le marché du travail et le taux de chômage dans les pays de l'OCDE. Logeay (2003) et Kiziltepe et Logeay (2003) estiment que la flexibilisation du marché du travail ne permet pas d'augmenter le taux de croissance, mais permet d'obtenir davantage d'emplois avec la même croissance, c'est-à-dire de jouer sur l'élasticité de l'emploi par rapport à la croissance. Les auteurs trouvent que la courbe de Beveridge, qui est construite avec le taux de chômage en abscisse et le taux de vacances (vacances déclarées par les entreprises/total des actifs) en ordonnée de la courbe, se déplace vers la droite au début des années 1990, tendant à confirmer l'émergence d'un chômage structurel dû à la réunification. Puis tout au long des années 1990 la courbe s'est déplacée vers la partie sud-est signe d'une faiblesse conjoncturelle.

Plus fondamentalement, l'Allemagne ne souffrait peut être pas d'un problème d'offre, mais d'un problème de demande. Certes, les salaires nominaux ont fortement augmenté à la suite de la réunification allemande dans la première moitié des années 1990. Cependant dès 1996, et cela jusqu'à aujourd'hui, l'augmentation des salaires a été modérée.

<sup>6</sup> L'OCDE estimait que la réunification aurait coûté au moins un tiers du taux de croissance économique à l'Allemagne.

<sup>7</sup> En 1995, la Chine représentait (en valeur) 2,9 % des exportations mondiales de marchandises et 8 % en 2006.

Entre 1995 et 2003 le coût unitaire du travail (en valeur nominale) a augmenté de 2,8 % en moyenne annuelle puis de 1,5 % entre 2003 et 2012, tandis que la productivité horaire du travail a augmenté de 1,7 % sur la première période et de 1 % sur la seconde période, en moyenne annuelle. La compression des salaires allemands a été engagée dans la seconde moitié des années 1990, et s'est accentuée à partir de 2003. Ainsi, sur la période 2003-2012, l'indicateur de croissance du coût unitaire du travail, qui compare la rémunération par salarié (à prix courants) et la productivité par salarié<sup>8</sup>, a baissé en moyenne annuelle de 0,3 %. En d'autres termes, la part de la création de valeur ajoutée revenant au facteur travail a progressivement diminué depuis le début des années 2000, de sorte que la rémunération des salariés est passée de 53,3 % du PIB en 2003 à 51,6 % du PIB en 2012 (Eurostat, 2013).

En définitive si les mauvaises performances allemandes en termes de croissance et de chômage entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000 étaient dues à une insuffisance de demande intérieure, alors les mesures de réformes du marché du travail recommandées par la Commission européenne visant à une modération salariale allemande n'ont fait qu'accroître les effets négatifs de la crise de 2007/2008, en déprimant la demande intérieure du seul pays européen qui aurait pu être le moteur de la croissance européenne dans la période actuelle.

## Bibliographie

Allègre Guillaume, 2012, Marché du travail, inégalité et pauvreté : éléments de comparaison France-Allemagne, *Colloque du CIRAC*, 27 septembre, Paris.

Bilger François et Rugraff Eric, 2003, Les trois chocs de l'économie allemande, *Revue d'Allemagne*, Vol.35(4), pp.471-490, Repris dans *Problèmes Economiques*, 2004, N°2.853, pp.7-16.

Commissariat Général au Plan - Deutsch-französisches Institut, 2001, *Compétitivité globale : une perspective franco-allemande*, Rapport du groupe franco-allemand sur la compétitivité, La Documentation française, Paris.

Commission européenne, 2002, Germany's growth performance in the 1990s, *Economic Paper*, N°170.

Conseil d'analyse économique (CAE), 2012, *Les mutations du marché du travail allemand*, La do-

cumentation française, <http://www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/102.pdf>

Deutsche Bundesbank, 2013, Monatsbericht, <http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/>

Eurostat, 2013, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

Fontagné Lionel, Freudenberg Michael et Ünal-Kesenci, 1999, Trade in technology and quality ladders : Where do EU countries stand ?, *International Journal of Development Planning Literature*, Vol.14(4), pp.561-582.

FMI, 2003, World Economy Outlook, Chapter 4- Unemployment and labour market institutions : Why reforms pay off, April, pp.129-150.

Hénard Jacqueline, 2012, *L'Allemagne : un modèle pour qui ?*, Presse des MINES, Paris.

Kiziltepe Cansel et Logeay Camille, 2003, L'économie allemande, entre faiblesses structurelles et volonté de réforme, *Note du Cerfa*, N°2, Ifri.

Lehndorff Steffen, 2012, German capitalism and the European crisis : part of the solution or part of the crisis ?, In Lehndorff St. (Ed.), *A triumph of failed ideas : European models of capitalism in the crisis ?*, European Trade Union Institute, Brussels, pp.79-102. <http://www.etui.org/Publications2/Books/A-triumph-of-failed-ideas-European-models-of-capitalism-in-the-crisis>

Logeay Camille, 2003, Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitslosigkeit : Stand der wissenschaftlichen Diskussion, *Wochenbericht des DIW Berlin*, N°22, pp.354-360.

OCDE, 1999, Employment Outlook.

OCDE, 2002, 2003, Etudes économiques de l'Allemagne, Paris.

Rugraff Eric, 2004, L'intégration économique entre l'Allemagne et les pays d'Europe centrale, *Revue d'Allemagne*, Octobre-Décembre, Vol.36(3), pp.275-298.

Rugraff Eric, 2012, Le « modèle » de croissance allemand par les exportations est-il généralisable aux autres pays européens ?, *Bulletin de l'OPEE*, N°28.

Sinn Hans-Werner, 2002, Die rote Laterne, *IFO Schnelldienst*, N°23.

Wurzel Eckhard, 2001, The economic integration of Germany's new Länder, *OECD Working Paper*, N°33.

<sup>8</sup> C'est le rapport entre la rémunération de chaque travailleur et la valeur qu'il produit par son travail.