Numéro spécial

Les cahiers de Génération France.fr

FRANCE-ALLEMAGNE : Un G2 européen face au G2 sino-américain

N° 4 - Septembre 2010

Les cahiers de

Génération France.fr

N° 4 - Septembre 2010

Cahiers trimestriels

Génération France.fr

Directeur de la publication : Jean-François COPÉ
Directeur délégué de la publication : Edouard PASQUELIN
Edités par l'association Génération France.fr - 75 rue de Lourmel - 75015 Paris
Imprimés par EDIPS (21)
Dépôt légal à parution - ISSN : 2101-4876
Prix à l'unité : 30 €

Imprimé sur du papier recyclé et issu de forêts gérées durablement.

Sommaire

FRANCE-ALLEMAGNE :
UN G2 EUROPÉEN FACE AU G2 SINO-AMÉRICAIN

Edito

Pour un nouveau "*traité de l'Élysée*",
par Jean-François Copé ..... **P. 8-10**

Partie I - La nécessaire convergence économique

• L'écart entre la France et l'Allemagne peut s'avérer mortel pour l'Europe ..... **P. 13-17**

Partie II - Les enjeux de la compétitivité

• Il est temps de faire converger nos politiques industrielles ..... **P. 21-25**
• Pour un moteur agricole franco-allemand ..... **P. 27-34**

Partie III - Les grandes réformes structurelles

• Comment sauver le système des retraites dans un pays vieillissant ? ..... **P. 37-41**
• Les lois Hartz, entre baisse du chômage et hausse de la pauvreté ..... **P. 43-47**
• Pourquoi l'assurance-maladie allemande est-elle en bonne santé ? ..... **P. 49-54**
• Réduire le niveau des dépenses publiques n'est pas impossible ..... **P. 55-61**

Partie IV – La crise démographique

• Le talon d'Achille allemand : "*Comment on fait les bébés ?*" ..... **P. 65-74**

ÉDITO
par Jean-François Copé

Pour un nouveau "traité de l'Élysée"

Nous sommes à la croisée des chemins. Sans un retour à une croissance dynamique et un redressement de nos finances publiques rapides, nous perdrons notre souveraineté et nous sacrifierons les chances de nos enfants !
L'enjeu est énorme pour la France et pour l'ensemble de l'Europe. Il s'agit de savoir si nous voulons sortir de l'Histoire par la petite porte et abandonner notre destin aux mains d'un G2 qui déciderait pour toute la planète : les Etats-Unis et la Chine.

Une question semblable se posait au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.
Le monde était alors dominé par les Etats-Unis et l'URSS. Entre les deux, les vieilles nations européennes étaient laminées par la calamité morale, humaine et économique de la guerre. Elles ont refusé la fatalité. Les pères fondateurs se sont lancés dans l'aventure européenne. Et, dans chacun de nos pays, les Européens se sont retroussés les manches.
Car ne nous y trompons pas : la reconstruction, les Trente Glorieuses, le modèle social européen, ce n'est pas le fruit d'un endettement extraordinaire. C'est le résultat du travail et de la détermination des générations qui nous ont précédés ! C'est le résultat des gains de compétitivité et de l'innovation des Européens !
Ce que la génération d'après-guerre a su faire dans des circonstances beaucoup plus dramatiques, nous devons le faire aujourd'hui. Pourquoi n'aurions-nous pas la même ardeur et le même enthousiasme ? Le monde qui vient a de nouvelles règles mais nous ne passons pas du paradis à l'enfer en mettant enfin de la rigueur dans la gestion publique !

Etre rigoureux et compétitif, c'est au contraire notre voie de passage pour que la France pèse encore au XXIème siècle.

"Etre rigoureux et compétitif, c'est notre voie de passage pour que la France pèse encore au XXIème siècle."

Face au G2 sino-américain, j'ai la conviction que nous devons constituer, au cœur de l'Europe, un G2 franco-allemand. Cela doit être l'objectif d'un nouveau "traité de l'Élysée", près de cinquante ans après le premier. Nos deux pays réunis représentent 50% du PIB de la zone euro et c'est toujours leur entente qui a déterminé l'avancement de l'Europe. Cette construction passe inévitablement par une convergence de nos politiques économiques. Un découplage trop important des modèles économiques et sociaux français et allemands serait une menace pour nos deux pays et pour l'ensemble de l'Europe.

Sans faire de complexe d'infériorité ou de supériorité par rapport à l'Allemagne, j'ai donc voulu que Génération France.fr dresse un état des lieux des forces et des faiblesses de nos deux pays afin de comprendre sur quelles bases nous devons mener cette indispensable convergence franco-allemande.

Depuis quinze ans, l'Allemagne a conduit les réformes structurelles que nous n'avons pas eu le courage de mener à bien. A travers l'analyse approfondie des politiques allemandes, je ne milite pas pour une transposition à la lettre des mêmes recettes dans les deux pays. Je cherche à prendre le meilleur là où il se trouve, des deux côtés du Rhin, en tenant compte des points communs sur lesquels nous devons capitaliser mais aussi de nos différences qu'il est hors de question d'ignorer. Il ne s'agit donc pas d'idéaliser notre voisin d'outre-Rhin mais de comprendre comment un modèle assez proche du nôtre a su gagner en compétitivité et baisser sa dépense publique sans traumatiser la société allemande, ni trahir ses valeurs fondamentales. Le modèle européen n'est pas à jeter aux orties pour courir après la Chine ou l'Inde. Ce n'est pas l'enjeu. Notre défi, c'est au contraire de donner de l'avenir à ce modèle en le finançant de manière viable.

Ce cahier est constitué de chroniques et de contributions des ateliers de Génération France.fr. Il commence par une présentation des grands enjeux de la convergence économique franco-allemande. Puis nous avons mis l'accent sur les enjeux de la compétitivité, avec un focus sur l'industrie d'une part, et l'agriculture d'autre part. Nous avons ensuite analysé en profondeur les réformes structurelles allemandes qui ont permis de baisser la dépense publique et de la remplacer par le travail. Cette démarche est présentée dans quatre articles : le premier sur la dette, le deuxième sur le marché du travail,

le troisième sur l'assurance maladie et pour finir, avec une réforme d'actualité en France, le quatrième sur les retraites. Une analyse sérieuse de la situation allemande ne peut, enfin, faire l'impasse sur la question démographique, qui est une vraie préoccupation et qui justifie en partie l'ampleur des réformes menées en Allemagne.

Ce cahier dédié au "benchmark" est une traduction d'un des principes fondamentaux de Génération France.fr : avoir les yeux rivés vers l'étranger. Notre vie politique se limite trop souvent à des débats franco-français. C'est une de ses grandes fragilités. Les comparaisons se font par rapport au passé plutôt que par rapport aux autres pays du monde. En clair, on passe beaucoup de temps à discuter de la situation de la France en 2010 au regard de 1981 ou de 1936, pour les plus nostalgiques, et on néglige ce qui se déroule hors de nos frontières. L'actuelle réforme des retraites en est l'illustration. Tous les pays d'Europe ont reculé l'âge légal de départ quand nous nous interrogeons sur le dogme des 60 ans, défini il y a près de 30 ans. C'est une des causes de la difficulté à réformer notre pays. C'est pourquoi, je suis très heureux de vous annoncer que la Fondation Konrad Adenauer et Génération France.fr ont décidé de travailler ensemble dans cette optique de benchmarking. La Fondation Konrad Adenauer contribuera ainsi à enrichir les prochaines éditions des cahiers de Génération France.fr.

"Ce cahier dédié au "benchmark" est une traduction d'un des principes fondamentaux de Génération France.fr : avoir les yeux rivés vers l'étranger."

Si, à travers son site Internet, à travers ses forums où la parole est systématiquement donnée à des représentants étrangers, à travers ses partenariats avec des think tanks étrangers, comme le Hudson Institute ou la Fondation Konrad Adenauer, à travers ses cahiers, Génération France.fr peut contribuer à ouvrir notre débat politique sur le monde, alors nous aurons réussi une partie de notre mission au service de la démocratie française. Je remercie ceux qui ont contribué à ce numéro spécial et chacun de nos soutiens sans lesquels cette réussite serait impossible.

Bonne lecture... et bonne réflexion !

La réflexion de chaque auteur n'engage que lui-même. Le but de ces Cahiers n'est pas de dresser un programme exhaustif ou de définir une doctrine intangible. Il est d'explorer progressivement les champs d'action du politique pour apporter des idées et préparer l'avenir.

PARTIE I

La nécessaire convergence économique

L'écart entre la France et l'Allemagne peut s'avérer mortel pour l'Europe

par Jean-François Copé

Depuis une quinzaine d'années, malgré l'adoption de la monnaie unique au 1er janvier 1999, France et Allemagne ont mené deux stratégies économiques différentes.

En ralentissement économique dans les années 1990 et confrontée au coût de la réunification, l'Allemagne a décidé de miser sur une politique de désinflation compétitive. Celle-ci visait à alléger le coût du travail et à rétablir l'équilibre des finances publiques. Pour tenir ce cap, l'Allemagne a lancé des réformes structurelles d'une grande ampleur qui ont pesé essentiellement sur le pouvoir d'achat des ménages, notamment celui des inactifs.

De son côté, la France a, de fait, privilégié la consommation - et la baisse du temps de travail - plutôt que la compétitivité. Nous avons donc parié sur notre marché intérieur plutôt que sur l'export. Le renchérissement de l'euro a renforcé cette logique. Les gouvernements successifs ont ainsi érigé le pouvoir d'achat en priorité, en relevant le SMIC, en baissant le taux des prélèvements obligatoires (passé de 44,9% du PIB en 1999, à 41% en 2009) et en augmentant les revenus de transfert (création du RSA, hausse des minima sociaux...). Ce choix d'une politique de la demande s'est notamment traduit par une hausse importante de l'endettement public, renforcée par la crise économique.

Les divergences économiques entre la France et l'Allemagne entraînent deux dangers majeurs :

1/ Nos différences de stratégies font que nos deux pays ont de moins en moins d'intérêts communs dans la définition de leur politique économique, ce qui peut s'avérer mortel pour l'euro comme pour l'Europe. Ainsi les écarts se creusent :

- **dans le domaine industriel et commercial :** l'Allemagne a enregistré un excédent commercial pour 2009 de 136,1 milliards d'euros contre un déficit français de 43 milliards d'euros, et l'emploi industriel allemand résiste bien à la concurrence internationale - il enregistre même une légère hausse depuis 2005 - quand l'emploi industriel français est en repli depuis 2001.
- **au niveau du pouvoir d'achat :** entre 1998 et 2006, les salaires ont augmenté de 11% en Allemagne contre 38% en France, ce qui s'est notamment traduit par une progression du pouvoir d'achat des ménages allemands de 8,3% contre 14,5% pour les ménages français (et 11,8% pour la zone euro). D'ailleurs, entre 1996 et 2009, la demande des ménages allemands a progressé de 10% contre 35% pour l'ensemble des ménages de la zone euro, hors Allemagne.

"L'emploi industriel allemand résiste bien à la concurrence internationale quand l'emploi industriel français est en repli."

- **en ce qui concerne la dette :** les déficits sont en passe d'être maîtrisés en Allemagne (3,3% de déficit, 72,3% de dette en 2009), quand ils s'aggravent toujours en France (déficit de 7,9% en 2009 pour un endettement de 77,6% du PIB).
- **pour ce qui est de la protection sociale :** la pauvreté a augmenté en Allemagne en partie sous l'effet des réformes drastiques des retraites et de l'assurance chômage : 10% des Allemands vivaient en 2000 en dessous du seuil de pauvreté contre 14,4% en 2008 alors que le taux de pauvreté français est passé de 16% de la population en 2000 à 13,4% en 2007.

2/ Les modèles économiques français et allemands ne sont pas viables sur le long terme. A force de concentrer en priorité leurs efforts sur la consommation (pour la France), ou l'export (pour l'Allemagne), nos deux pays en viennent à négliger le fait qu'une croissance équilibrée progresse grâce à trois moteurs : la demande intérieure, le marché international et l'investissement. France et Allemagne limitent ainsi leurs efforts d'investissement, notamment dans l'innovation, qui est pourtant la clé de notre compétitivité à venir (en 2008, 2% du PIB était consacré à des dépenses de Recherche/Développement en France et 2,5% en Allemagne, loin de l'objectif des 3% fixé par la stratégie de Lisbonne en 2000).

"Nous pouvons nous inspirer de certaines réformes allemandes, tout en continuant à lutter contre la pauvreté."

D'ailleurs, sur les dix dernières années, la croissance des deux pays témoigne de ces faiblesses : entre 2000 et 2009, la croissance annuelle moyenne - inflation comprise - en France a été de 3% contre 1,6% en Allemagne, bien en dessous du niveau des taux de croissance mondiaux !

Mais aujourd'hui, les choix allemands semblent porter leurs fruits. En effet, les derniers chiffres de croissance de nos deux pays (au deuxième trimestre 2010, 2,2 % de progression du PIB allemand contre 0,6 % pour la France) et les prévisions de la Bundesbank d'une croissance allemande à 3% pour 2011 contre 2% pour la France, laissent redouter que l'économie française ne se laisse durablement distancer par sa voisine allemande.

Si le modèle économique allemand n'est évidemment pas directement transposable en France, nous devons, cependant, nous en inspirer pour mener les réformes structurelles indispensables pour gagner en compétitivité et rééquilibrer nos finances publiques. Notre voisin nous a montré que l'on pouvait faire des réformes importantes sans tuer le modèle social. Certes, le taux de pauvreté a augmenté de trois points depuis près de 10 ans en Allemagne, mais il n'est au final qu'un point au-dessus de la France, qui n'a pas encore assuré la pérennité financière de son système de protection sociale. Nous pouvons nous inspirer de certaines réformes allemandes, tout en continuant à lutter contre la pauvreté : le recul de l'âge de départ à la retraite couplé à une augmentation

du taux d'emploi des seniors ; la progression de la retraite par capitalisation en complément du système par répartition ; la meilleure responsabilisation de tous les acteurs du système de santé ; la volonté de réduire sur la durée les dépenses publiques en associant Etat, collectivités locales et partenaires sociaux. De même, nous devons améliorer notre compétitivité, non par le bas en comprimant les salaires, mais par le haut en relevant le pari de l'investissement dans l'innovation et en refondant notre tissu industriel. En France, nos grandes entreprises ont parfois tendance à capter la valeur au détriment de leurs sous-traitants. Il faut mieux répartir la chaîne de valeur en les encourageant à mieux travailler ensemble, notamment pour que les grandes entreprises fassent profiter les PME de leurs réseaux et de leur présence à l'international. Pour faire court, la France doit passer d'un modèle économique fondé sur la consommation intérieure, stimulée par la dette publique, à un modèle davantage fondé sur l'investissement et l'export, c'est-à-dire sur le travail.

L'Allemagne, où deux hypothèques majeures pèsent sur l'avenir du pays, la démographie en berne et la consommation affaiblie, pourrait elle aussi, à certains égards, prendre la France pour modèle. Par exemple, comme elle commence déjà à le faire, sur notre politique de la famille qui permet à la France d'avoir le taux de natalité le plus dynamique d'Europe avec un important taux d'activité féminin.

C'est seulement en rapprochant leurs politiques que France et Allemagne pourront sortir du jeu à somme nulle dans lequel les ont enfermées leurs stratégies divergentes. Au-delà de cette convergence, nos deux pays doivent aussi **multiplier les partenariats industriels pour lutter ensemble face à la concurrence mondiale.** C'est ce qui existe déjà avec EADS, qui, malgré des difficultés (retard de l'A400M…), constitue l'un des fleurons de l'aéronautique mondiale. L'annonce récente du lancement d'un partenariat entre Daimler et Renault/Nissan va permettre aux deux groupes d'être plus présents sur les marchés émergents. Pourquoi nos deux pays ne favoriseraient-ils pas d'autres rapprochements semblables, non seulement entre grands groupes, mais surtout entre entreprises intermédiaires ? France et Allemagne pourraient également mettre en place des Initiatives communes de soutien aux PME les plus innovantes qui se lancent à l'export : partage des supports d'assistance tissés par les chambres de commerce à l'étranger,

"Cherchons à compenser ensemble nos handicaps, à gagner des parts de marché à l'international et à construire une croissance plus forte et plus équilibrée afin de maintenir notre modèle social."

échanges de cadres entre PME des deux pays, aide ciblée à l'effort de Recherche et Développement des PME performantes, etc…

Alors que les pays du BRIC - Brésil, Russie, Inde, Chine - ont montré, en se réunissant à Brasilia le 16 avril dernier, qu'ils partagent des objectifs communs pour s'alimenter mutuellement dans leur dynamique de croissance, il est temps pour l'Allemagne et la France de résorber l'écart grandissant entre leurs politiques économiques et industrielles. Cessons de tirer parti des faiblesses de nos voisins. Cherchons à compenser ensemble nos handicaps, à gagner des parts de marché à l'international et à construire une croissance plus forte et plus équilibrée afin de maintenir notre modèle social. C'est en unissant nos efforts que nous pourrons offrir des perspectives de réussite à nos enfants. Ceux de Vincennes comme de Göttingen…

PARTIE II

Les enjeux de la compétitivité

Il est temps de faire converger nos politiques industrielles

La France et l'Allemagne ont tout intérêt à affronter ensemble les défis du XXIème siècle. Plutôt que de pratiquer une concurrence fratricide sur des marchés à faible croissance, il est temps de construire une politique de convergence de nos deux pays, afin de faire le poids face aux géants asiatiques et américains.

Pour l'instant, malgré la monnaie unique, nos politiques économiques ont trop divergé. On l'a vu, la France a surtout misé sur le moteur de la demande, stimulant les exportations de son premier partenaire commercial, l'Allemagne, tandis qu'outre-rhin, on faisait le choix inverse en jouant la carte de la désinflation compétitive. Depuis le début des années 2000, cela a permis aux Allemands de renforcer l'emploi industriel et de gagner des parts de marché, en particulier par rapport à la France. Entre 1999 et 2008, les importations de biens allemands en France ont progressé de 109% quand nos exportations vers l'Allemagne n'ont augmenté que de 52%[1]... Cette politique s'est faite aussi en partie au détriment du pouvoir d'achat des Allemands et donc de la consommation intérieure - la demande des ménages en Allemagne a stagné entre 2002 et 2010, quand elle a progressé d'environ 20% dans la zone euro hors Allemagne, ce qui a bien entendu pesé sur nos exportations vers l'Allemagne.

Dans le domaine de l'industrie, trois phénomènes particulièrement marquants montrent un décrochage de notre pays face à l'Allemagne :

- premièrement, l'emploi industriel allemand résiste bien à la concurrence internationale - il enregistre même une légère hausse depuis 2005 - quand l'emploi industriel français est en net reflux depuis le début des années 2000 (aujourd'hui, l'industrie manufacturière allemande emploie près de 8 millions de salariés contre 3,1 millions en France).
- deuxièmement, l'industrie française ne pèse plus que 14,5% du PIB contre 25% en Allemagne. Le chiffre d'affaires de notre industrie s'élève à 950 milliards d'euros, contre 1600 milliards d'euros en Allemagne.
- troisièmement, depuis 2001, le solde commercial français est devenu largement négatif alors que celui de l'Allemagne est en pleine expansion : en 2007, avant la crise, le solde commercial en points de PIB était ainsi de -2 pour la France et de près de +8 pour l'Allemagne. De même, la part des exportations françaises sur les exportations allemandes a chuté de près de 20 points entre 1999 et 2008, passant de 56% à 37%[2].

"Il ne s'agit pas d'idéaliser notre voisin et de sombrer dans l'autodénigrement."

Il ne s'agit pas d'idéaliser notre voisin et de sombrer dans l'autodénigrement. La France a des atouts que les Allemands nous envient. Par exemple, nos grandes entreprises se classent mieux que les allemandes : en 2008, 31 entreprises françaises faisaient partie du top 500 des entreprises mondiales

1 - La France importe 10,22% des exportations allemandes, ce qui la place au premier rang des importateurs de produits allemands dans le monde, loin devant les Etats-Unis 6,71%, l'Italie 6,36% ou la Chine 4,55%...
2 - Eurostat, base de données Comext

(pour une capitalisation totale de 1735 milliards de dollars), contre 22 entreprises allemandes (1200 milliards de dollars). L'investissement productif allemand a aussi beaucoup plus chuté depuis 2007 qu'en France (- 23 points contre - 14 points).

Il n'y a pas de modèle parfait mais, des deux côtés du Rhin, nous avons tout intérêt à comparer nos approches, pour nous inspirer des meilleures pratiques qui existent chez l'autre et faire converger nos choix économiques. Nous devons donc observer les causes profondes qui expliquent les gains de compétitivité de l'Allemagne dans l'industrie.

1/ L'Allemagne a mené un effort considérable de maîtrise du coût du travail depuis 15 ans. En gelant les salaires, en augmentant la durée du travail et en transférant une partie des charges sociales du travail vers la consommation via l'instauration d'une TVA sociale en 2007, l'Allemagne a réussi à maîtriser le coût du travail : sur la période 1998-2008, les coûts salariaux unitaires n'ont ainsi progressé que de 4,4% en Allemagne contre 20,2% en France[3]. Il faut dire que, sur cette période, nous avons dû assimiler le choc des 35 heures. Le coût du travail allemand est donc désormais revenu à peu près au niveau français (le coût du travail s'élevait en 2007 à 25,25 euros par heure en France contre 27,8 euros en Allemagne)[4]. Or, à coût du travail égal, l'Allemagne s'en sort mieux que nous…

"Sur la période 1998-2008, les coûts salariaux unitaires n'ont progressé que de 4,4% en Allemagne contre 20,2% en France."

2/ Le capitalisme allemand est traditionnellement construit sur le "Mittelstand", un réseau de grosses PME locales, ultra compétitives car innovantes et soutenues depuis toujours par les banques des Länder qui les financent massivement. Ce sont ces entreprises qui créent de la croissance et des emplois et assurent aujourd'hui le dynamisme de l'industrie allemande. En France, il nous manque un tel tissu entrepreneurial. Il y a dans notre pays 30 000 PME entre 50 et 999 employés contre 65 000 en Allemagne. Seules 5 000 entreprises françaises ont plus de 250 salariés. Outre-rhin, c'est le double. Pourquoi un tel décalage ?
Tout d'abord parce que le modèle français s'est traditionnellement construit sur la prégnance de l'Etat et des grandes entreprises publiques et privées. Ensuite, parce que nos banques rechignent souvent à prendre des risques en investissant dans des structures de taille moyenne, moins solides que les géants du CAC 40, tandis que nos dirigeants de PME n'ont pas l'habitude d'ouvrir leur capital pour renforcer leur croissance.
Enfin, en France, les formations sont souvent éloignées de la réalité des PME. Un étudiant français rêve souvent soit de devenir fonctionnaire, soit de décrocher un poste de cadre dans

3 - Selon la Commission européenne
4 - Données croisées pour 2007 du Conseil des Prélèvements obligatoires et d'Eurostat

une grande entreprise. La PME apparaît moins prestigieuse et plus risquée... En Allemagne, la grande majorité des jeunes s'orientera au contraire naturellement vers une de ces PME du Mittelstand. D'autant plus que le réseau de "Fachhochschulen", ces établissements d'enseignement supérieur proposant des cursus professionnalisés de niveau Bac+4, sont en contact étroit avec les PME. Les "Fachhochschulen" constituent une structure intermédiaire entre la formation universitaire et la formation en alternance. Elles font partie de l'enseignement supérieur mais, à la différence des IUT en France, elles n'exigent pas l'obtention du baccalauréat (Abitur), et valident les qualifications professionnelles. Grâce aux "Fachhochschulen", l'enseignement supérieur n'est plus limité à la théorie, mais s'étend à la transmission de connaissances appliquées essentielles dans une PME.

3/ L'Allemagne a développé une véritable culture de l'export qui existe peu en France. Notre pays compte aujourd'hui près de 100 000 entreprises exportatrices, soit trois fois moins qu'en Allemagne, et 10 000 de moins depuis le début des années 2000. Les PME françaises sont ainsi les moins exportatrices d'Europe (16% de leur chiffre d'affaires, contre 22% en moyenne en Europe).

Ceci est dû au positionnement de l'Allemagne, présente sur des marchés moins concurrentiels, notamment celui des machines outils, qui s'exportent très bien dans les pays émergents. La forte crédibilité du "made in Germany", qui rime universellement avec qualité, durabilité et sécurité est également un atout de poids. Le positionnement haut de gamme (grosses cylindrées par exemple) met aussi l'Allemagne à l'abri des aléas liés aux variations de change : pour une Twingo produite en France, le prix de vente en euro est essentiel, ce qui est beaucoup moins le cas pour une Porsche sortie des usines de Stuttgart.

Le "made in France" n'a pas une réputation comparable, hormis dans les secteurs où la "french touch" est reconnue, notamment le luxe. Surtout, les Allemands ont une ouverture plus grande sur l'extérieur, notamment l'Europe de l'Est, la Russie, mais aussi l'Asie. La maîtrise de l'anglais est un élément déterminant. Cela peut relever du détail mais en réalité, c'est un frein pour beaucoup d'entrepreneurs français qui ne se sentent pas à l'aise pour échanger dans la langue du commerce international.

En réduisant la demande intérieure, la politique de l'offre menée en Allemagne a aussi forcé les entreprises locales à exporter davantage pour compenser la faiblesse de la demande intérieure. En France, où la consommation est le premier moteur de la croissance, les entreprises ne voient pas toujours la nécessité d'exporter pour survivre et craignent que le gain d'une exposition à l'international soit plus faible que les efforts consentis pour gagner des parts sur le marché domestique. Enfin, l'Allemagne a su s'appuyer sur la "profondeur stratégique" que lui ouvrent les pays de l'Est pour y délocaliser certaines de ses productions à moindre valeur ajoutée et ainsi réduire ses coûts de production finale. Par exemple, la Porsche Cayenne, modèle allemand qui se vend le plus sur le marché des voitures sportives aux Etats-Unis, bénéficie intégralement du label "made in Germany" alors que seulement un tiers de la valeur du véhicule est effectivement produite en Allemagne, le reste étant sous-traité en Europe de l'Est.

4/ Enfin, il faut noter que les pouvoirs publics allemands **jouent un rôle clé dans l'incitation à l'investissement, notamment à travers la politique fiscale.** Par exemple, les entrepreneurs ont plus de liberté pour choisir le rythme d'étalement d'amortissement de leurs actifs. Cela les motive à investir fortement dès qu'ils dégagent des profits, de manière à limiter leur taux d'imposition, plutôt qu'à servir des dividendes. De même, dans l'année qui suit la réalisation d'un investissement important, les dispositifs fiscaux permettent un remboursement de près de 25% des montants investis.

Il ne s'agit pas de défendre une politique de copié-collé du "modèle allemand" qui a aussi ses limites, mais nous pouvons tirer parti de quelques "bonnes pratiques" allemandes pour transformer notre tissu industriel, redevenir un leader de l'export et sortir renforcés de la crise. Il n'est pas sain que la France et l'Allemagne choisissent des chemins de croissance trop différents alors que nous avons en commun une monnaie, tant d'intérêts et tant de projets. Ne perdons pas notre temps et notre énergie à nous prendre des parts de marchés les uns aux autres au niveau européen. Si nous voulons peser dans la mondialisation, faisons converger nos grandes orientations économiques pour aller chercher ensemble la croissance face aux concurrents des autres régions du monde !

"Nous pouvons tirer parti de quelques "bonnes pratiques" allemandes pour transformer notre tissu industriel, redevenir un leader de l'export."

Pour un moteur agricole franco-allemand

A force d'avoir les yeux rivés sur l'excellence de l'industrie allemande, on en vient à négliger qu'Outre-Rhin, il n'y a pas que des usines, mais aussi des exploitations agricoles performantes. Auréolée par son statut de première puissance agricole européenne, la France n'a ainsi pas vu venir la montée en puissance de l'agriculture allemande depuis 30 ans.

"Auréolée par son statut de première puissance agricole européenne, la France n'a pas vu venir la montée en puissance de l'agriculture allemande depuis 30 ans."

Les chiffres sont pourtant impressionnants : les exportations agricoles allemandes ont doublé par rapport à 1990. Elles ont quadruplé par rapport à 1980. Près de 20% des ventes de l'agriculture allemande sont réalisées à l'export, notamment grâce aux filières porcines et laitières qui sont très offensives. Cette croissance spectaculaire s'est faite en partie au détriment de notre pays qui perd des parts de marché depuis vingt ans. Alors que la France pesait 9% des exportations agroalimentaires mondiales en 1990 contre 5,9% pour l'Allemagne, elle a perdu en 2009 son statut de premier exportateur agricole européen au profit de l'Allemagne, ne comptant plus, en volume, que pour 5,5% du commerce agricole mondial contre 6,5% pour l'Allemagne. Cette expansion allemande se traduit d'ailleurs très nettement dans l'évolution des revenus agricoles : tandis que ces revenus baissaient de 19,6% entre 2000 et 2009 pour les agriculteurs français, ils augmentaient de 11,9% pour leurs homologues allemands. L'Allemagne semble grignoter le pré carré agricole français.

Les causes de ce déclin sont bien sûr structurelles. Il serait malvenu d'invoquer la crise agricole comme seule raison de l'érosion de la position agricole française alors qu'elle a impacté plus violemment l'Allemagne que la France (entre 2008 et 2009, les revenus des agriculteurs français ont chuté de 19% contre 21% outre-Rhin). La perte de compétitivité française par rapport à l'Allemagne trouve sa source dans cinq causes de long terme :

1/ Le coût du travail. Il suffit de savoir que le coût de la main d'œuvre peut représenter de 60 à 80% du coût de revient (dans le secteur fruits et légumes par exemple), pour comprendre que le salaire est un élément clé de la compétitivité agricole. L'Allemagne, qui a bien compris l'importance de ce facteur, utilise deux leviers pour alléger le coût du travail :

- **Le recours massif à la main d'œuvre bon marché des travailleurs de l'Est :** 270 000 étrangers travaillent dans l'agriculture allemande, dont 80 % environ sont Polonais. Dans le même temps, la France ne fait appel qu'à un peu plus de 15 000 migrants. Schématiquement, les travailleurs ukrainiens vont travailler à bas prix pour l'agriculture polonaise tandis que les Polonais louent leurs services aux producteurs allemands.

L'Allemagne y gagne sur les salaires. Par exemple, selon une étude la FNSEA publiée en mai 2010, dans le secteur de l'abattage en Allemagne, les travailleurs étrangers sont payés sur les mêmes bases que leur rémunération dans leur pays d'origine. Or 2/3 des salariés de l'abattage en Allemagne sont étrangers, ce qui permet d'abaisser le coût à 7 euros par heure contre 20 en France. Pour la filière porcine allemande, cela correspond à un gain de 5 centimes par kilo de viande, soit 100 millions d'euros par rapport à la filière porcine française. Ce différentiel pousse parfois les éleveurs porcins bretons à ce qui ressemble une aberration écologique et un suicide économique : nombre de porcs élevés en France sont abattus en Allemagne pour être vendus in fine dans les supermarchés français…

- **L'exonération totale de charges sociales pour le travail saisonnier.** Cette exonération permet de contenir le coût de l'emploi saisonnier en Allemagne autour de 6 euros par heure, contre 11,30 euros en France. Pour atténuer l'impact de ces écarts, nous avons décidé, dans la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, des allègements de charges pour les saisonniers agricoles. Avec cette mesure, le coût du travail est ainsi ramené à 9,29 euros de l'heure, ce qui permet de réduire le différentiel de compétitivité avec les autres pays européens. Ces mesures d'exonération représentent un effort financier de l'Etat de 450 millions d'euros par an.

Plus globalement, notre pays est aussi à la traîne car le salaire de base allemand est inférieur au SMIC et que la durée légale du travail est plus courte chez nous.

2/ Un système fiscal allemand plus favorable. Par exemple, environ trois quarts de la production porcine allemande bénéficie d'un régime de TVA au forfait qui permet d'acheter à un taux de TVA réduit et de vendre à un taux plus élevé. Un mécanisme semblable existe en France, mais il n'est valable que pour des entreprises dont le chiffre d'affaires est si faible qu'il écarte d'emblée la majorité des exploitations agricoles... Malheureusement, les agriculteurs français, un peu à l'image des PME, se retrouvent perdus dans un maquis fiscal aux dispositifs si complexes qu'ils découragent ceux qui pourraient en profiter ou provoquent des effets de seuil rédhibitoires.

3/ Un cadre réglementaire moins tatillon. On pourrait penser que la politique agricole commune aurait supprimé les distorsions de concurrence en matière de réglementation. Pourtant, ce n'est pas le cas, notamment en ce qui concerne les normes environnementales. La France est souvent zélée dans l'application des directives en matière agricole. Nous voulons "laver plus vert que vert" en allant plus loin que les réglementations communautaires.

"La France est souvent zélée dans l'application des directives en matière agricole. Nous voulons "laver plus vert que vert."

A cet égard, plusieurs questions sont emblématiques :

- **Les phytosanitaires :** le plan Ecophyto du Grenelle de l'environnement a fixé un objectif ambitieux de réduction de 50% de l'utilisation de produits phytosanitaires d'ici 2018. Dans le même temps, les autres pays européens n'ont pas pris de tels engagements. Par ailleurs, la France est le seul pays dans l'espace communautaire à imposer la couverture hivernale des sols pour éviter le lessivage des nitrates lors des pluies hivernales et l'érosion des sols. 1,6 millions d'hectares sont concernés en France entraînant un coût de 80 millions d'euros pour les exploitants.
- **La loi sur les installations classées :** tous les pays de l'Union Européenne, dont l'Allemagne, appliquent une directive de 1996 qui prévoit une étude d'impact approfondie et la consultation du public lors de la création ou de l'extension d'un élevage de porc ou de volailles. En France, les seuils d'application de la loi sont beaucoup plus contraignants pour les exploitants : pour les volailles, le seuil est fixé à 30 000 animaux, contre 40 000 selon la directive. Cette distorsion de concurrence entraîne des coûts plus élevés pour l'agriculteur français (10 000 euros pour une étude d'impact) que pour leurs homologues européens.

Ces exigences sont évidemment tout à notre honneur... mais veillons à ne pas rendre cette attitude doublement contreproductive ! Si nous fixons à nos producteurs des contraintes plus fortes que celles de leurs voisins européens, ils sont pénalisés et deviennent moins compétitifs sur les prix. Les acheteurs en viennent alors à importer des productions moins chères et moins contrôlées venant de l'étranger. L'impact sur l'environnement ou le bien-être animal est néfaste, et la production française est dans le même temps entravée. On perd alors sur tous les tableaux : en termes financiers bien sûr, mais également en termes environnementaux, sanitaires... Gardons en tête que la France n'est pas une île et que, dans le cadre de la PAC, elle ne peut pas se donner des contraintes plus strictes que nos concurrents européens tant que cela ne lui donne pas un avantage compétitif aux yeux des consommateurs.

4/ Une prise en charge de certaines dépenses par les collectivités. Depuis la libéralisation du Service Public de l'Equarrissage en 2009, les autorités publiques françaises ne participent plus au financement de la collecte et de la destruction des déchets animaux comme par exemple les animaux retrouvés morts sur les exploitations. En Allemagne, les Länder participent à 90% au financement de l'équarrissage.

5/ Un appareil productif plus moderne. L'Allemagne compte 79,8 tracteurs pour 1 000 ha contre 68,5 en France. Ce ratio n'est pas anecdotique, il témoigne d'un vrai avantage allemand : une mécanisation plus poussée - donc des gains de productivité plus importants - et surtout une meilleure capacité à mobiliser des capitaux pour investir dans l'agriculture. Cela traduit aussi une vision différente du rôle de l'agriculture. L'Allemagne favorise les concentrations et regroupements d'exploitations quand la France se bat aussi pour maintenir des installations moins productives, mais qui participent à l'aménagement du territoire et à la vitalité rurale, notamment dans les zones de montagne.

Ces désavantages comparatifs ne doivent pas nous amener à jeter le bébé avec l'eau du bain. Malgré des filières porcines ou laitières en crise, l'agriculture française demeure leader en Europe avec un chiffre d'affaires de 65 milliards d'euros contre 45 milliards d'euros pour l'Allemagne. Certains secteurs sont toujours des fleurons français : notre pays devance par exemple l'Allemagne pour la production de céréales (qui pèse près de 12 milliards d'euros contre moins de 9 milliards outre-rhin) et pour la filière bovine (production de 8 milliards d'euros contre près de 3,8 milliards en Allemagne). D'ailleurs, alors que notre déficit commercial global s'élève à 43 milliards d'euros, la balance commerciale agricole et de l'agro-alimentaire présentait un solde positif de 5,8 milliards d'euros en 2009.

Ce "benchmark" avec l'Allemagne révèle des faiblesses qui ne sont pas particulières à l'agriculture. Coût du travail trop élevé, fiscalité complexe et peu incitative, cadre administratif trop lourd, tentation de faire cavalier seul dans l'exigence environnementale et sociale, frilosité de l'investissement sont autant de boulets que l'agriculture française a en commun avec nos PME en général. On ne peut donc pas imaginer que l'agriculture française se modernise sans une réforme globale de l'économie visant à améliorer sa compétitivité – en ouvrant notamment sans tabou une réflexion sur le "travailler plus" et en allégeant ses procédures fiscales et administratives.

Plus spécifiquement, il faut encore et sans cesse poursuivre l'effort de modernisation de notre agriculture. A travers le projet de loi de modernisation agricole, nous avons donné un signal fort. Il est possible d'agir concrètement pour améliorer la situation de nos agriculteurs et pour rééquilibrer les relations entre les différents acteurs au sein des filières agricoles, notamment en systématisant les contrats écrits précisant les volumes échangés et les prix sur des durées longues, en améliorant les instruments de couverture des risques qui protègent les producteurs contre les aléas du marché, en développant des politiques publiques de l'alimentation qui donnent la part belle aux productions agricoles locales, en protégeant mieux les terres agricoles contre les spéculations immobilières pour ne pas sacrifier l'avenir de notre alimentation aux caprices du présent.

Nous devons aussi investir dans la recherche agricole pour améliorer encore notre production.

Bien sûr, nous devons tourner la page de l'agriculture purement productiviste en continuant à diversifier les modes de production et de distribution : chaîne plus courte entre producteurs et consommateurs, meilleure prise en compte des cycles naturels, agriculture biologique... Mais cela ne doit pas se traduire par des effondrements de la

"Il y a une spécificité des fruits de la terre : on ne peut "laisser faire et laisser aller" en matière agricole comme on le fait pour certains biens industriels."

production et par le reniement des nouvelles technologies, pour peu que nous respections le principe de précaution. Cela vaut notamment pour la recherche sur les OGM.

La modernisation de notre agriculture ne doit cependant pas mener à une course un peu folle au productivisme à tout va avec l'Allemagne, qui se traduirait par une perte de qualité des produits. L'agriculture, ce n'est pas une activité comme une autre. Il y a une spécificité des fruits de la terre : on ne peut "laisser faire et laisser aller" en matière agricole comme on le fait pour certains biens industriels, voitures ou télévisions. De la qualité de l'agriculture dépend la qualité de l'alimentation, et l'alimentation, c'est la santé.

C'est pour cela que France et Allemagne ont un intérêt commun à harmoniser leurs agricultures par leur haut - notamment dans l'exigence environnementale - et à éviter toute concurrence fratricide sur les marchés agricoles. L'agriculture est un atout géostratégique essentiel dans un monde où l'alimentation peut devenir source de conflits. Ne perdons pas de vue qu'il va falloir augmenter de 70% de la production agricole d'ici 2050 pour nourrir 9 milliards d'habitants sur la planète !

France et Allemagne doivent porter ensemble au niveau européen cette question cruciale pour l'avenir : quelle agriculture voulons-nous pour relever le défi de la faim tout en préservant la planète et pour assurer la sécurité et l'indépendance alimentaires de l'Europe ? Pour cela nos deux pays doivent se donner deux exigences :

1/ L'Allemagne et la France doivent promouvoir une politique agricole commune ambitieuse et modernisée.

En France, et de plus en plus en Allemagne, avec laquelle nous présentons une position commune sur l'avenir de la PAC, c'est un point de vue qui fait presque l'unanimité. Reconnaissons qu'il n'est pas partagé par tous nos partenaires européens. Certains considèrent que la PAC est d'abord un moyen pour les pays agricoles d'obtenir des subventions… Nous avons du travail à faire pour changer les mentalités !
Voilà pourquoi la réforme de la PAC de 2013 se prépare aujourd'hui. Nous devons arriver à convaincre nos partenaires qu'en défendant la PAC, nous ne défendons pas seulement notre intérêt de pays agricole : nous défendons aussi leurs intérêts de consommateurs ! La PAC, c'est 100 euros par Européen et par an. 100 euros par an, moins de 30 centimes par jour, ce n'est pas de l'eau versée dans un tonneau troué, c'est le prix de la sécurité, de la diversité et de la qualité de notre alimentation !

Nous devons affermir et moderniser le principe fondateur de la PAC : la préférence communautaire. Il ne s'agit pas de faire de l'Europe une forteresse mais nous avons le devoir de protéger le marché européen des variations brutales des cours mondiaux et des importations à bas prix qui ne respectent aucune contrainte sanitaire, sociale et environnementale. Si nos prix sont élevés en dépit de notre productivité importante,

c'est parce que nos agriculteurs ont des cahiers des charges très lourds à respecter, en matière de traçabilité, de santé animale, de limitation des pratiques polluantes... Nos partenaires commerciaux sont loin d'avoir les mêmes exigences ! L'Europe ne doit pas craindre de défendre ses positions lors de négociations internationales, notamment dans le cadre de l'OMC. D'autres pays ne s'en privent pas, notamment les Etats-Unis, qui ont compris l'enjeu stratégique de "l'arme alimentaire". Voilà pourquoi il faut subordonner la création d'une taxe carbone en Europe à l'existence de la même taxe aux frontières de l'Europe. Cela permettra de s'assurer que les normes imposées à nos entreprises s'appliquent également aux produits importés. Il serait paradoxal que l'Europe paye le prix de sa vertu écologique par une érosion de sa compétitivité ! Nous souffrons déjà assez des délocalisations pour ne pas aller nous tirer une balle dans le pied ! Cela encouragera aussi les pays étrangers à s'aligner sur des normes environnementales et sociales plus exigeantes... Cela ne veut pas dire que nous devons nous replier sur nous-mêmes et ignorer les contraintes des autres pays du monde, particulièrement des régions les moins développées.

2/ A l'échelle de la planète, France et Allemagne doivent promouvoir une régulation des marchés agricoles, qui soit davantage fondée sur le partenariat que sur la concurrence acharnée et qui s'appuie sur les grandes régions mondiales.

Cette régulation passe par la création d'une Organisation Mondiale Agricole qui définirait les grands équilibres entre régions agricoles. Chacune des ces régions (Europe, Amérique du Nord, Amérique du Sud, Afrique, Russie, Chine, Inde...) doit viser l'autosuffisance et exporter ses surplus dans ses spécialisations sans menacer les agricultures des autres ensembles. Cette organisation aiderait les régions à gérer leurs stocks et à limiter les variations brutales des cours. Par exemple, il pourrait y avoir dans chaque région des prix d'équilibre par denrée, qui fluctueraient dans une fourchette variable, selon un mécanisme inspiré du défunt serpent monétaire européen.

Jusqu'à présent, beaucoup de pays en voie de développement, notamment en Afrique, ont sacrifié leurs cultures vivrières, qui assuraient leur autosuffisance alimentaire, pour se consacrer à la monoculture (café, banane, cacao...). Ils se pliaient à la loi d'un marché agricole mondialisé qui pousse à la spécialisation dans la production. Ce mouvement les a placés dans une situation de grande dépendance : leur capacité à nourrir leur population est soumise aux aléas des prix agricoles fixés par les marchés internationaux. Parallèlement, l'indépendance alimentaire de ces pays a été fragilisée par l'insuffisance des investissements dans la modernisation de l'agriculture et plus largement dans les infrastructures indispensables au développement. Et le rachat des terres arables par d'autres Etats ou par des grandes firmes étrangères constitue une menace supplémentaire très sérieuse.

Pour sortir de ce déséquilibre, il faut que les pays les moins avancés puissent assurer leur subsistance alimentaire par leurs propres moyens. Selon Jacques Diouf, Directeur Général de la FAO, l'agriculture des pays en voie de développement a besoin de 44 milliards de $ par an. Les efforts dans l'aide au développement doivent donc se porter en priorité sur le volet agricole. Les institutions internationales et les pays comme la France et l'Allemagne doivent accompagner la création de filières agricoles intégrées dans les pays les moins développés et accélérer les transferts de technologie vers les agricultures les moins productives. Cette intensification des modes de production, accompagnée d'une augmentation des surfaces cultivables qui respecte les équilibres environnementaux, devrait permettre, selon la FAO, de couvrir 90 % des nouveaux besoins agricoles dans les années à venir.
Ne nous voilons pas la face, c'est aussi une manière de contribuer à une meilleure maîtrise des flux migratoires internationaux. Si nous voulons que les populations locales se fixent sur leur territoire, il faut au moins qu'elles puissent manger et boire selon leurs besoins. La faim est un des meilleurs alliés de l'immigration clandestine… Pas forcément entre le Sud et le Nord mais entre les pays du Sud eux-mêmes, avec des risques de déstabilisation dramatiques pour les Etats les plus fragiles.

Moderniser, produire et protéger, voilà les trois mots d'ordre pour continuer à développer une agriculture raisonnée, respectueuse des hommes, de la terre et de l'eau. C'est une feuille de route exigeante pour la France et l'Allemagne. Il est temps d'y travailler, dans notre intérêt respectif, dans celui de l'Europe et dans celui de tous les pays du Sud.

PARTIE III

Les grandes réformes structurelles

Comment sauver le système des retraites dans un pays vieillissant ?

L'Allemagne a déjà réformé son système de retraites alors que ses caractéristiques étaient proches du nôtre : régime par répartition qui assure un fort taux de remplacement, avec un âge moyen de départ à la retraite proche de 60 ans, et des inégalités entre privé et public. Même si la démographie française est beaucoup plus dynamique, nous aurions tort de nous priver de l'expérience de l'Allemagne qui a déjà tenté de répondre à la problématique que nous nous posons aujourd'hui : comment sauver un système de retraite par répartition dans un pays vieillissant ?

En Allemagne, le vieillissement est beaucoup plus accentué qu'en France : depuis 1972, elle enregistre chaque année plus de décès que de naissances ! Cette pression démographique l'a poussée à mener plusieurs réformes des retraites. Sans entrer dans les détails techniques, en voici les grandes lignes.

En 1992, l'Allemagne a adopté un système de retraite par points qui reste fondé sur une logique de répartition où les actifs payent les pensions des retraités. Dans ce système, le salarié engrange un point de retraite quand il gagne l'équivalent du salaire moyen annuel. Pour obtenir le montant de sa pension annuelle, le retraité multiplie le nombre de points qu'il a obtenus au cours de sa carrière par la valeur du point, révisée chaque année en fonction des rentrées de cotisations retraites et de l'évolution du salaire net moyen. Ainsi, plus le cotisant retarde le moment de son départ à la retraite, plus le niveau de sa pension est haut.

"L'Allemagne a adopté un système de retraite par points qui reste fondé sur une logique de répartition."

Par ailleurs, l'Allemagne a décidé d'appliquer un ratio prudentiel à ses caisses de retraites, à l'image des ratios appliqués aux banques : le taux des cotisations doit être calculé pour que le niveau des réserves de la caisse de retraites soit au moins égal, à la fin de l'année qui suit, à 50% des dépenses mensuelles moyennes (20% depuis 2004). Cette mesure a pour vertu de limiter l'endettement des caisses de retraites, mais entraîne mécaniquement une augmentation des taux de cotisation dans une population où il y a de moins en moins d'actifs pour toujours plus de retraités.

Jusqu'en 2001, l'Allemagne s'est contentée de ces réformes. Mais le taux de cotisation pour les retraites, également partagé entre salarié et employeur, ne cessait de s'accroître, passant de 17,7% en 1991 à 19,3% en 2000. Cela détériorait la compétitivité allemande, en augmentant le coût du travail, et accentuait le poids des retraites sur les épaules des actifs. Afin de conserver des caisses de retraites à l'équilibre, sans pénaliser le coût du travail et en répartissant mieux entre générations le poids des retraites, l'Allemagne a alors choisi de jouer sur le montant des pensions et l'âge de départ à la retraite. Cette réforme s'est faite en trois temps :

1/ En 2001, la réforme Riester, du nom du ministre du Travail et des Affaires sociales de Gerhard Schröder, a encouragé la constitution d'une épargne retraite complémentaire par capitalisation auprès d'organismes privés pour compenser la baisse du montant des pensions versées par le régime général. La réforme spécifie que le taux de cotisation du régime public ne pourra pas dépasser 20% du salaire brut d'ici 2020 et 22% d'ici 2030, pour lisser dans le temps l'augmentation du coût du travail.
Cela impliquait parallèlement de diminuer le montant des prestations versées par le régime général. Pour ce faire, l'Allemagne a encouragé les salariés à convertir une fraction de leur rémunération en épargne dans des fonds de pension ou des régimes parrainés par les entreprises. L'Etat a mis en place deux mécanismes d'incitation à la capitalisation : soit une prime forfaitaire, majorée par le nombre d'enfants, qui profite particulièrement aux travailleurs pauvres pour qui la prime peut représenter l'apport principal à l'épargne retraite individuelle ; soit un crédit d'impôt sur le revenu en fonction du montant de l'épargne. Le taux de cotisation minimal de capitalisation ouvrant droit à ces aides d'Etat était initialement fixé à 1% des revenus bruts, il a été progressivement relevé jusqu'à 4% en 2008. Parallèlement, un taux de remplacement minimal garanti de la pension de retraite a été instauré et fixé à 67% du salaire net.

2/ En 2004, la réforme "Rurüp" a créé le "facteur de viabilité" qui lie le niveau des pensions à l'évolution du ratio actifs/retraités : plus l'augmentation du nombre de retraités par rapport à celui des actifs est grande, moins la revalorisation des retraites est importante. Conséquence de la compression des pensions induite par ce ratio, le taux minimal garanti de remplacement a été abaissé : il devrait descendre jusqu'à un taux de 55% du revenu net pour l'année 2030. En cas de franchissement de ce palier, le Gouvernement sera tenu de proposer des mesures pour accroître les pensions. Parallèlement à l'introduction du facteur de viabilité, le gouvernement Schröder a fait adopter une loi qui met fin d'ici 2040 aux inégalités entre fonctionnaires dont la pension est soumise à 100% à l'impôt sur le revenu et les salariés du privé dont les pensions ne l'étaient pas. Les retraités du privé sont désormais imposés sur leur pension à 50% depuis 2005 et le seront à 100% d'ici 2040. En contrepartie, les cotisations sociales des salariés du privé seront progressivement sorties du calcul de l'impôt. En clair, on allège ainsi la fiscalité sur les salariés et on la reporte sur les pensions pour inciter les Allemands à rester en activité.

3/ Enfin en 2007, le Bundestag a voté le recul de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans. Le recul a commencé en 2010, et s'échelonnera par paliers successifs d'un mois puis de deux mois par an jusqu'en 2029. Les personnes nées en 1946 seront les dernières à toucher leur retraite à taux plein

"En 2007, le Bundestag a voté le recul de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans."

à 65 ans. Des décotes seront appliquées en cas de départ à la retraite avant l'âge légal. Toutefois, il est prévu que les individus ayant cotisé 45 ans pourront encore partir à la retraite à 65 ans sans diminution de leur rente.

Cette mesure s'accompagne d'un dispositif nommé *"Initiative 50 Plus"*, visant à doper le taux d'emploi des seniors :

- Les employeurs, qui recrutent pendant au moins un an un senior au chômage depuis plus de 6 mois, bénéficient d'une subvention de 30 à 50% du coût salarial pendant au maximum 36 mois.
- Les quinquagénaires choisissant de travailler plutôt que de recevoir l'allocation chômage touchent une compensation partielle du manque à gagner, et davantage s'ils acceptent un travail moins bien rémunéré que leur précédent poste. Pour ces seniors qui reprennent un emploi moins bien rémunéré, les cotisations retraites sont également subventionnées afin de s'élever jusqu'à 90% des sommes cotisées dans l'emploi antérieur.
- Les personnes de 52 ans et plus, en situation de chômage depuis au moins 4 mois, peuvent se voir proposer un contrat de travail temporaire pour une durée de 5 ans.

Quatre enseignements majeurs ressortent aujourd'hui de cette salve de réformes :

1/ **Le financement du régime des retraites est assuré** pour les années à venir malgré des projections démographiques très inquiétantes : l'Allemagne devrait perdre entre 8 et 14 millions d'habitants d'ici 2050.

2/ **Les Allemands ont largement souscrit à des mécanismes de retraite complémentaire par capitalisation :** entre 2001 et 2009, ils sont 13 millions à y avoir adhéré grâce aux aides "Riester".

3/ **L'emploi des seniors a considérablement augmenté :** le taux d'emploi des 55-64 ans est passé de 38% en 2000 à près de 57% en 2009 (contre 46% pour la zone euro et 38% pour la France).

4/ **La baisse du taux de remplacement appauvrit cependant les seniors allemands qui n'ont pas souscrit à des mécanismes complémentaires de capitalisation :** le taux de remplacement de la retraite nette standard, devrait tomber de 70 % en 2000 à 52,2% en 2030. Ce qui le situerait en dessous du seuil d'alerte de 55% à partir duquel le gouvernement est obligé d'agir pour revaloriser les retraites…

L'Allemagne a donc clairement fait le choix de sacrifier le montant des pensions au profit de la maîtrise du coût du travail et des déficits publics. En France, nous écartons la possibilité de faire baisser les retraites alors que le minimum vieillesse est déjà faible (il a augmenté de 4,7% au 1er avril 2010, à 708,96 euros par mois contre 677,13 euros auparavant) et que notre

croissance, contrairement à l'Allemagne, repose essentiellement sur notre consommation interne. Mais nous pouvons nous inspirer de ce qui a été fait en Allemagne pour repousser à 62 ans l'âge de départ à la retraite, puis au-delà selon la progression de l'espérance de vie, et pour renforcer le complément par capitalisation, tout en favorisant l'emploi des seniors.

"Une retraite sur dix est d'ores et déjà financée par la dette."

La réforme des retraites est indispensable. Si notre situation démographique est plus clémente qu'outre-Rhin, notre situation financière est nettement plus sombre : avec 270 milliards d'euros, les retraites représentent notre première dépense publique. Une dépense que nous avons de plus en plus de mal à assumer : une retraite sur dix est d'ores et déjà financée par la dette. Si nous n'avions pas repoussé l'âge de départ à la retraite de 60 à 62 ans, cette situation n'aurait pu aller qu'en s'aggravant puisque le rapport entre actifs et retraités se dégrade : on compte aujourd'hui un 1,8 cotisant pour un retraité, 1,5 dans 10 ans et 1,2 en 2050.

Les lois Hartz, entre baisse du chômage et hausse de la pauvreté…

Le marché du travail allemand a été bouleversé par les lois Hartz, promues entre 2003 et 2005, par la majorité sociale démocrate. Ces lois visant à assouplir le marché du travail et à augmenter la pression à la reprise d'un emploi, ont été abondamment critiquées en France comme en Allemagne. Certains ont parlé de régression ou de darwinisme social, on a même largement évoqué les problèmes judiciaires et extraconjugaux de Peter Hartz, DRH de Volkswagen à l'origine des lois, pour discréditer les réformes. Au-delà de l'émotion compréhensible que ces changements ont causé, il est temps d'établir un premier bilan des lois Hartz en répondant, en toute objectivité, à cette question : l'emploi a-t-il bénéficié de ces réformes ? Et si oui, est-ce au détriment de la lutte contre la pauvreté ?

Le gouvernement Schröder a posé un constat en 2003 : le chômage allemand, en particulier de longue durée, était structurellement plus élevé que la moyenne de l'OCDE (10,5% en 2003, 12% en 2005, contre respectivement 8,5% et 9% en France). Plusieurs faiblesses allemandes ont été invoquées : une politique de l'emploi trop passive (favorisation des préretraites), un marché peu flexible avec un faible recours à l'emploi intérimaire (en 2004, il représentait 1,1% de l'emploi salarié contre environ 2,5% en France) et la création de trappes à inactivité pour les chômeurs non qualifiés. Pour faire durablement revenir le chômage en dessous de la barre des 10%, Peter Hartz a choisi d'appliquer une révolution copernicienne au marché du travail allemand : plutôt que de constituer un amortisseur social ultra-protecteur, le système d'aide allait désormais associer aux droits des chômeurs des devoirs exigeants pour pousser à tout prix au retour à l'activité. Le but principal des réformes Hartz était ainsi de créer un nouveau secteur d'emplois tertiaires peu payés pour des salariés faiblement qualifiés afin de réintégrer la majorité des chômeurs de longue durée dans le marché du travail.

Ces réformes drastiques ont été déclinées en quatre lois, successivement entrées en vigueur entre 2003 et 2005. Trois changements majeurs ont été mis en œuvre :

- **Une refonte du service de l'emploi pour améliorer les services proposés au chômeurs :** création des "job centers" qui regroupent en un guichet unique, bureaux d'aide sociale et agences pour l'emploi des Länder. Auprès de ces "job centers", des entreprises privées, appelées agences de placement personnel (PSA), s'engagent à trouver des missions d'intérim pour les chômeurs.
- **Un accroissement de l'offre des petits boulots pour encourager le travail à bas salaire plutôt que l'inactivité :** les minijobs, en deçà de 400 euros, sont exonérés de charges sociales mais le salarié ne bénéficie plus de couverture sociale. Les "midijobs", entre 400 et 800 euros, sont soumis à des cotisations salariales selon un taux progressif et donnent droit à une protection sociale complète. Enfin, des "jobs à 1 euro" ont été créés : ce sont des travaux d'utilité publique dédommagés à hauteur de 1 à 2 euros par heure et dont l'objectif est de permettre aux personnes désocialisées de renouer un contact avec une vie sociale et professionnelle.

- **Un durcissement des conditions d'indemnisation du chômage :** réduction des délais de présentation à l'agence pour l'emploi, réduction à deux ans de la période de référence de calcul des indemnités de chômage, réduction à 18 mois de la durée maximum de bénéfice de l'assurance chômage (contre 32 mois auparavant) et fusion des minima sociaux avec l'allocation chômage au-delà de ces 18 mois. Désormais, les allocataires ayant épuisé leurs droits d'indemnisation chômage peuvent recevoir une forme de RMI forfaitaire, l'allocation "chômage II", dont le montant dépend du nombre de personnes à charge dans le ménage. Dans l'ancien dispositif d'assistance, les allocataires ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage percevaient une allocation d'assistance proportionnelle à leur ancien salaire net. Pour pouvoir prétendre aux allocations d'assistance, chaque ménage doit compter au moins une personne apte à travailler. Toutes les offres d'emplois sont jugées "acceptables", si la rémunération n'est pas "contraire aux bonnes mœurs", et même si elle est inférieure aux conventions collectives de branche. Le nouveau système en vigueur ne garantit plus le statut professionnel des demandeurs d'emploi, qui sont contraints d'accepter un travail même s'il ne correspond pas à leurs qualifications et diplômes.

"Malgré la crise, entre 2005 et début 2010, le chômage en Allemagne est passé de 12% à 7,7%"

Cinq ans après l'entrée en vigueur des lois Hartz, un constat macroéconomique s'impose : malgré la crise, entre 2005 et début 2010, le chômage en Allemagne est passé de 12% à 7,7%[1]. Dans le même temps, en France, il a augmenté de 9% à 10%. Alors que, dans les années 1990 et 2000, le chômage allemand était structurellement supérieur au chômage français, la tendance s'est depuis inversée. Les différentiels de croissance n'expliquent pas à eux seuls ce croisement de nos courbes de chômage. Certes, entre 2006 et 2008, l'Allemagne a, chaque année, enregistré un point de croissance de plus que notre pays. Cette activité supplémentaire a créé des emplois. Mais, en 2009, la croissance allemande a chuté de 5% contre - 2,2% pour la France, soutenue notamment par le plan de relance. Sur la période 2005-2010 qui nous intéresse, France et Allemagne font globalement jeu égal en termes de croissance. Cela signifie donc bien, qu'au-delà de la croissance, les lois Hartz ont eu un impact sur l'emploi. Par exemple, l'emploi intérimaire, quasi inexistant en 2004, a doublé pour toucher aujourd'hui plus de 2% des actifs. De même, les petits boulots sont pour la plupart sortis de l'économie souterraine pour être désormais reconnus et encadrés par la loi : les minijobs sont ainsi passés de 4,1 millions en 2002 à plus de 7 millions en 2007.

Mais ces mesures drastiques ont eu un coût social. En 2008, 14% de la population allemande vivait en dessous du seuil de pauvreté, soit 11,5 millions de personnes, contre 10% en 2000. Cette fois-ci, c'est l'Allemagne qui a décroché par rapport à la France, passée de 16% de la

1 - Chiffre en juin 2010, selon les données de l'office fédéral du travail allemand

population en dessous du seuil de pauvreté en 2000, à 13,4% en 2007. L'explosion des "mini-jobs" à 400 euros a accru le nombre de "travailleurs pauvres" parmi les Allemands les moins qualifiés.
Par ailleurs, dans un arrêt du 9 février 2010 qui faisait suite à plus de 194 000 plaintes enregistrées en 2009, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a jugé que l'allocation chômage II - dont bénéficient 6,7 millions de personnes - était incompatible avec "le droit à une existence digne". La Cour a notamment dénoncé le fait que le barème pour les enfants ne soit qu'un pourcentage (de 60 à 80%) de l'allocation pour adultes et ne tienne pas compte de leurs "besoins spécifiques" : couches pour nourrissons, matériel scolaire... La Cour a donné au Gouvernement jusqu'au 31 décembre 2010 pour modifier le mode de calcul des allocations. Une augmentation des prestations pourrait coûter jusqu'à 10 milliards d'euros par an.
Enfin, est-il normal qu'un chômeur qui a fait le choix d'accepter un minijob mal rémunéré, ne bénéficie en contrepartie que d'une très faible couverture sociale ?

Les lois Hartz ont donc permis de faire descendre le taux de chômage au prix d'un accroissement de la précarité. En France, nous avons fait le choix inverse : conserver une protection sociale universelle au détriment d'une flexibilisation du marché de l'emploi. Faut-il vraiment choisir entre la lutte pour l'emploi ou la lutte contre la pauvreté ?

"Faut-il vraiment choisir entre la lutte pour l'emploi ou la lutte contre la pauvreté ?"

Les divergences franco-allemandes sur ce sujet illustrent toute la difficulté à trouver un juste équilibre entre libéralisation du marché du travail et protection des personnes. En France, des réformes importantes ont été lancées en 2009 pour soutenir les chômeurs dans leur recherche d'emploi, avec la fusion ANPE Unedic dans l'ensemble Pôle emploi, et pour inciter au retour à l'activité avec la création du RSA, avec le statut de l'auto-entrepreneur... Il est trop tôt pour en tirer un bilan, mais elles semblent aller dans le sens de cette fameuse "flexisécurité" qui reste un objectif à atteindre. Des améliorations doivent être apportées à notre système pour renforcer l'équilibre entre les droits et les devoirs. Il serait par exemple bénéfique :

- **D'anticiper les fins de contrats :** ne pas attendre que le licenciement soit effectif ou que les salariés en contrat à durée déterminée soient en fin de contrat pour commencer à les accompagner. Cela permettrait d'anticiper les recherches et donc de réduire la période de battement entre deux postes.

- **De stimuler le retour rapide à l'emploi à l'aide d'une prime :** pour avoir un système plus incitatif, on pourrait verser une "prime pour retour rapide à l'emploi". Elle pourrait représenter un certain nombre de mois d'indemnisation non consommés. Le montant de la prime dépendrait du délai de retour à l'emploi et du profil du demandeur d'emploi.

Elle tiendrait compte de la durée moyenne de retour à l'emploi pour un demandeur d'emploi de même profil.

- **D'inciter à la reconversion dans les secteurs porteurs :** au bout de 18 mois de chômage, Pôle emploi devrait contraindre un demandeur d'emploi à choisir une formation qualifiante qui correspond aux besoins économiques dans son bassin d'emploi. A l'inverse, on pourrait créer une prime pour les chômeurs qui suivent une formation qualifiante dans un secteur en pénurie de main d'œuvre dans leur bassin d'emploi. Cette prime pourrait être l'équivalent d'un mois d'indemnisation supplémentaire.

- **D'encourager davantage les titulaires de minima sociaux en marge du marché du travail à effectuer des travaux d'intérêt général sous la houlette des collectivités locales et en liaison avec le secteur associatif :** cela pourrait leur permettre de renouer du lien social et d'envisager à nouveau de chercher du travail.

- **De rabaisser le plafond d'allocation chômage :** c'est en France que l'on peut bénéficier du montant d'allocation le plus élevé : 5 642,90 euros. C'est plus de deux fois supérieur à l'allocation maximale allemande, et quasiment trois fois plus qu'au Danemark, pourtant cité comme le modèle de référence de la "flexisécurité".

S'il n'est pas forcément souhaitable de réformer notre marché du travail en plagiant les lois Hartz, nous devons, à la lumière des leçons du modèle allemand, parvenir au plus vite à un système qui sécurise au mieux les parcours professionnels tout en incitant au travail.

Pourquoi l'assurance maladie allemande est-elle en bonne santé ?

Le légitime attachement à la qualité de notre système de santé, l'un des meilleurs au monde, ne doit pas nous faire perdre de vue le fait que l'assurance maladie est structurellement en déficit dans notre pays (11,5 milliards d'euros en 2009, après des déficits de 4,4 milliards en 2008, 4,6 en 2007, 5,9 en 2006, et 8 en 2005...). Ce déficit structurel revient à faire payer nos dépenses de santé d'aujourd'hui par les générations futures. Cela est injuste alors même que nos enfants auront eux-mêmes à assumer des soins toujours plus perfectionnés et coûteux dans un contexte de vieillissement de la population. Tous les experts s'accordent à dire que le poids de la santé dans le PIB va inéluctablement continuer de progresser dans les années à venir. Ce n'est pas un mal en soi... aussi longtemps que notre système demeure viable sur le plan financier !

En Allemagne, malgré des différences, le système d'assurance maladie est assez proche du nôtre : un même modèle d'origine fondé sur une logique d'assurance professionnelle "bismarckienne", une très large couverture par l'assurance maladie publique (90% de la population, à travers plus de 300 caisses différentes), des niveaux de dépenses comparables (entre 10 et 11% du PIB) dont plus de 75% sont à la charge de la sécurité sociale. Pourtant, l'assurance maladie allemande est excédentaire depuis 2004, hors période de crise, après avoir été longtemps déficitaire et malgré le vieillissement de la population. Quelle a été la recette d'un tel retour à l'équilibre des comptes de l'assurance maladie ? S'est-il traduit par une dégradation de l'offre de soins ?

Dès les années 1990, et dans la foulée de la réunification, l'Allemagne, confrontée à une augmentation des dépenses de santé (passées de 9,6% du PIB en 1992 à 11,2% fin 2002) et à une accumulation des déficits (- 4,70 milliards d'euros en 1992) a été confrontée à un choix cornélien : laisser filer les déficits, augmenter les taux de cotisations au risque d'alourdir le coût du travail, ou maîtriser les dépenses de l'assurance maladie. Comme dans tous les autres domaines, l'Allemagne a choisi de garantir l'équilibre financier de son régime, tout en préservant la compétitivité du travail.

C'est ainsi qu'entre 1992 et 2003, l'Allemagne a mené **les réformes Seehofer,** du nom du ministre de la Santé d'Helmut Kohl, visant à contenir l'augmentation des dépenses de santé. Ces réformes se sont développées en trois volets :

- En 1992-1993, **un montant de remboursement des médicaments à ne pas dépasser est fixé à l'échelon régional** pour l'ensemble des médecins et des hôpitaux. Cette mesure a conduit les médecins à prescrire davantage de génériques. De même, les hôpitaux

"L'Allemagne a choisi de garantir l'équilibre financier de son régime, tout en préservant la compétitivité du travail."

négocient individuellement leur budget annuel. En cas de dépenses excessives, les établissements doivent rembourser l'année suivante 65% du dépassement. Dans le cas contraire, ils conservent 40% des économies réalisées.

- En 1995-1996, le deuxième volet de la réforme instaure principalement la **concurrence entre les caisses existantes,** afin de pousser à la maîtrise des dépenses et des cotisations. En outre, un paiement forfaitaire s'applique pour les interventions chirurgicales et diverses réductions des prestations sont lancées (comme la baisse des indemnités journalières de congé maladie).

- En juillet 1997, le principe **des enveloppes globales de prescription est abandonné au profit d'enveloppes individuelles.** Chaque médecin se voit désormais attribuer un budget annuel tenant compte du profil moyen d'activité dans sa spécialité, des conditions sanitaires de sa région, de sa qualification et des spécificités de ses clients. Par ailleurs, le ticket modérateur est augmenté et la politique de déremboursement de certains médicaments est poursuivie.

Ces réformes sont complétées en 2001 par l'introduction **d'un droit de substitution pour les pharmaciens,** qui sont incités à vendre un médicament moins cher de la même classe thérapeutique, et, en 2002, par la loi de stabilisation des taux de cotisations qui **gèle les honoraires** médicaux, des dentistes et les budgets hospitaliers, et réduit les marges pour les grossistes et les pharmaciens.

Malgré des effets financiers immédiats, ces réformes n'ont pas suffi à ramener les caisses à un équilibre pérenne, ni à empêcher la hausse des cotisations. Par exemple, la réforme de 1992 a entraîné un excédent de 5 milliards d'euros en 1993, mais des déficits de 3,65 et 6,55 milliards en 1995 et 1996. Dans le même temps, les taux de cotisations ont bondi, passant de 12,1% en 1991 à 14,4% en 2002. Le gouvernement Schröder a donc lancé, dès 2003, une réforme structurelle de l'assurance maladie autour de trois axes principaux :

- **Responsabiliser les patients en augmentant la part non prise en charge :** les tickets modérateurs sont augmentés pour les médicaments (10% du prix, pour un montant par médicament compris entre 5 et 10 euros) et les soins hospitaliers (le forfait passe de 9 à 10 euros par jour, pour une limite de 28 jours). Une "taxe de cabinet" de 10 euros, versée une seule fois par trimestre pour une pathologie donnée est également introduite. Comme en France, le médecin généraliste se voit accorder un rôle central, selon le principe du "médecin traitant".

- **Financer certaines prestations par des assurances complémentaires privées ou par l'impôt.** Les médicaments ne nécessitant pas d'ordonnance ne sont plus pris en charge à l'exception de ceux prescrits aux enfants de moins de 12 ans. Même certains

médicaments de prescription obligatoire ne sont plus couverts (antalgiques pour syndromes grippaux et rhumes, laxatifs...). Ne sont plus pris en charge des médicaments visant à une amélioration de la qualité de vie (pour l'obésité et les dysfonctionnements érectiles, par exemple). Enfin, un certain nombre de prestations sont financées par une hausse de la taxe sur les tabacs : les indemnités et soins liés à la grossesse...

- **Optimiser le fonctionnement global du système :** la loi crée un Centre pour la qualité de la médecine qui regroupe l'ensemble des acteurs du secteur de la santé (représentants des caisses, des médecins, des hôpitaux et des patients). Il est chargé d'**améliorer la transparence du système d'assurance maladie** et de classer les médicaments en fonction de leurs caractéristiques thérapeutiques.

Conséquence directe de cette réforme : dès 2004, l'assurance maladie devient excédentaire de plus de 4 milliards d'euros. La volonté de responsabiliser les assurés semble avoir porté ses fruits : on peut noter une baisse des consultations médicales (-10% environ pour le premier trimestre 2004) et des prescriptions de médicaments (-27% pour les quatre premiers mois de l'année 2004). Mais dès 2005, les dépenses de santé repartaient à la hausse, essentiellement en raison de la hausse des dépenses de médicaments (+16,3%).

À partir de 2005, une "carte vitale" a été mise en place. Elle permet notamment d'envoyer aux patients une facture leur détaillant le coût réel de leurs dépenses de santé, dans l'optique d'une prise de conscience de la population. Un plan de maîtrise du médicament, entré en vigueur en 2006, a permis d'économiser 1 milliard d'euros. Il gelait jusqu'en mars 2008 le prix des médicaments remboursables et adoptait une définition plus restreinte des médicaments "apportant un progrès thérapeutique". Il avait également réduit de 10% le prix des médicaments génériques. En 2006, le redressement de la situation financière de l'assurance maladie allemande s'est poursuivi avec un excédent de 1,7 milliard d'euros, comparable à celui de 2005.

Grâce à ce redressement financier, le gouvernement Merkel a pu introduire en 2007 **une couverture maladie universelle** alors qu'au moins 200 000 personnes ne bénéficiaient d'aucune couverture santé (chômeurs de longue durée, non salariés...). La couverture santé des enfants est aussi gratuite depuis 2008. La rationalisation de la gestion s'est également poursuivie, en misant sur **l'augmentation de la concurrence entre les caisses d'assurance maladie publiques et privées.** Les caisses d'assurance maladie privées ne peuvent désormais plus refuser d'assurer une personne éligible aux conditions de libre assurance. **Un fonds pour la santé** a été créé. Il est financé en grande partie par les cotisations et partiellement par l'impôt. Les assurés de l'ensemble des caisses publiques versent une même contribution, ramenée de 15,5% en moyenne à 14,9%, et l'Etat redistribue les fonds aux caisses publiques, à raison d'un montant fixe par assuré. Sans cette mesure, du fait de la crise économique, certaines caisses auraient été contraintes de relever leur taux de cotisation d'au moins 17%.

Entre 2004 et 2008, l'assurance maladie a été chaque année excédentaire. Seule la baisse des recettes pendant la crise a entraîné un déficit de 2,48 milliards d'euros l'année passée. Ces réformes n'ont manifestement pas entraîné une dégradation de la qualité des soins ou de la santé des Allemands. A titre d'information, leur espérance de vie à la naissance en 2008 était de 77,2 ans pour les hommes et de 82,5 ans pour les femmes (en France métropolitaine : 77,6 et 84,4). Les dépenses de santé ont d'ailleurs continué à augmenter en Allemagne passant de 10,3% du PIB en 2000 à 10,5% en 2008 tandis que les dépenses publiques de santé sont passées de 79,7% en 2000 à 76,9% en 2008. Cela signifie donc qu'une partie du coût de la santé a été transférée de l'assurance maladie vers les ménages et les assurances privées.

"Ces réformes n'ont manifestement pas entraîné une dégradation de la qualité des soins ou de la santé des Allemands."

De ces réformes allemandes étalées sur 15 ans, quels enseignements pouvons-nous tirer en France ?

1/ L'avenir de notre système de santé passe par une **considération renforcée pour les acteurs du monde médical et une responsabilisation accrue de chacun :** médecins, hôpitaux, patients, pharmaciens... Pour reprendre un slogan connu : la santé n'a pas de prix, mais elle a un coût. Il est indispensable de mener une opération vérité sur le coût des soins. Non pas pour culpabiliser, mais pour responsabiliser. A cet égard, les initiatives qui visent à informer les patients du coût des soins reçus s'avèrent très intéressantes. Et la création d'un Centre pour la qualité de la médecine chargé de décider de certaines grandes inflexions dans le domaine de la santé et qui rassemble représentants des caisses, médecins et patients est une avancée majeure.

2/ **Nous devons faire le point régulièrement sur ce qui doit relever de la solidarité nationale et donc de l'assurance maladie d'une part, et ce qui relève de la responsabilité individuelle et des complémentaires santé d'autre part.** C'est évidemment un sujet très délicat mais nous devons absolument avoir ce débat avec tous les Français et le monde médical, en étant conscients que la solidarité nationale ne peut pas tout financer...

3/ **Nous devons poursuivre en permanence les efforts pour optimiser la gestion.** Pour garantir une offre de soins large et performante, il faut maîtriser au mieux les dépenses de structure, de gestion, notamment à l'hôpital et dans l'assurance maladie. La récente loi Hôpital-Patients-Santé-Territoires, avec notamment la création des Agences régionales de santé, s'inscrit dans cette logique. Il faut continuer cette recherche d'efficacité.

4/ Plus largement, nous devons vivre une révolution dans notre rapport à la santé : en France, nous sommes souvent dans le tout curatif et peu dans la prévention. **Le meilleur moyen de préserver la santé des citoyens tout en limitant nos dépenses est bien de tout faire pour qu'ils ne tombent pas malades.** Dans ce domaine, nous avons beaucoup à faire. Pensons notamment à la santé au travail : en France, les citoyens arrivent à la retraite physiquement et psychologiquement plus fatigués que dans les pays scandinaves où la prévention au travail est beaucoup plus développée.

L'objectif d'une réforme de notre système de santé n'est pas de réduire les dépenses de santé. Celles-ci vont augmenter dans les années à venir. C'est une évidence. Mais nous devons optimiser la gestion des dépenses pour ne pas gâcher des ressources rares. Surtout, nous devons garantir un financement viable à long terme pour que les générations actuelles assument leurs dépenses de santé sans sacrifier le droit qu'ont les générations à venir de bénéficier des mêmes chances. **Dans un pays moderne, l'accès à la santé pour tous, notamment les plus modestes, est un droit que nous devons garantir. Donnons-nous les moyens de pouvoir financer cette exigence sur le long terme !**

Réduire
le niveau
des dépenses
publiques
n'est pas
impossible !

Alors que la crise réduit les recettes des Etats tout en les poussant à augmenter leurs dépenses, le redressement des finances publiques sera une priorité des années à venir. Dans ce cadre, nous avons tout intérêt à regarder de près les politiques mises en place depuis plus d'une décennie par nos voisins allemands.

Pour financer la réunification, l'Allemagne a dû consentir un effort sans précédent : entre 1990 et 1995, sa dépense publique a doublé. L'Allemagne partait ainsi du même niveau de dépenses par rapport au PIB que la France en 1995. Pourtant elle se situait 9 points en dessous en 2008. L'explication de ce phénomène est simple : l'Allemagne a su réduire ses dépenses de 0,2% en valeur entre 1995 et 2006, quand la France les a augmentées de 46,3% sur la même période. Comment l'Allemagne a-t-elle su couper dans les dépenses quand, dans notre pays, les crispations sont si fortes dès qu'on évoque la maîtrise des dépenses publiques ?

"Comment l'Allemagne a-t-elle su couper dans les dépenses quand, dans notre pays, les crispations sont si fortes ?"

Le rétablissement des finances publiques allemandes s'est opéré en deux temps : de 1998 à 2005, sous l'impulsion de la coalition rouge-verte de Gerhard Schröder, et depuis 2005 avec les gouvernements d'Angela Merkel. Entre 1998 et 2005, le SPD et les Verts au pouvoir ont pris conscience que la compétitivité de l'Allemagne s'érodait dangereusement, fragilisée par le double choc de la réunification et de la mondialisation. Ils ont alors choisi de mener une stratégie impopulaire mais qui leur semblait être la seule voie pour sauver le modèle économique et social allemand : réduire la dépense publique et maîtriser l'augmentation du coût du travail.

Le gouvernement Schröder a joué sur trois leviers :

- **Des réformes structurelles dans le domaine social :** les lois Hartz du marché du travail et la réforme du système des retraites ont clairement permis à l'Etat de réduire le poids financier de la protection sociale. L'Allemagne a aussi lancé, en 2003, une réforme de l'assurance maladie visant à accroître la participation financière des patients (création d'un ticket modérateur dont le montant représente 10 % du coût des médicaments prescrits, avec un maximum de 10 euros par boîte), à diminuer la prise en charge par l'assurance maladie des prestations jugées les moins essentielles (suppression de la prise en charge des médicaments sans ordonnance, des verres et montures des lunettes, des cures thermales, des frais d'ambulance…) et à améliorer le fonctionnement global du régime. Une taxe sur le tabac a été créée pour contribuer au financement de l'assurance maladie. Grâce à ce plan, qui a généré 10 milliards d'économies, les caisses d'assurance maladie sont excédentaires depuis 2004.

- **Une réduction des impôts directs sur les revenus des ménages et les entreprises plus que compensée par une baisse drastique des subventions publiques et par une hausse des impôts pesant sur la consommation :** le gouvernement Schröder a décidé de baisser de 21,5 milliards d'euros les impôts directs sur les ménages et les entreprises. En contrepartie, en 1998, la TVA a été augmentée d'un point, et en 2003, les taux de TVA réduit de 7% pour certains biens ont été supprimés. En 1999, une taxe écologique pesant sur les carburants et l'électricité est aussi entrée en vigueur, et rapporte environ 16 milliards d'euros à l'Etat. Enfin, l'ensemble des aides financières d'Etat (par exemple l'abattement fiscal accordé aux salariés pour le trajet domicile/travail, ou encore le soutien à l'accession à la propriété) a baissé de 12% en 2004.
- **Les effectifs de la fonction publique ont fondu :** l'Allemagne et ses Länder comptaient 6,7 millions de salariés du service public en 1991. Ils n'étaient plus que 4,6 millions en 2006. Cette baisse résulte de la privatisation des services de nombreuses communes, de la suppression massive d'emplois publics à l'Est, et de la fusion des réseaux ferrés des deux Allemagne. Sur ces 2,1 millions d'emplois publics en moins, la moitié correspond à des privatisations, l'autre moitié a réellement disparu.

Cependant, ces vastes réformes n'avaient pas suffi à réduire les déficits en période de récession. La dette publique était passée de 58,8% du PIB en 2001 à 68% en 2005. Le Gouvernement d'Angela Merkel, qui a succédé à celui de Gerhard Schröder en 2005, a donc choisi de poursuivre une politique d'assainissement des comptes publics. Sur la période 2006-2009, le gouvernement Merkel a entrepris de dégager **120 milliards d'euros supplémentaires pour l'Etat :**

- **Les réformes structurelles de la protection sociale ont été poursuivies :** en 2007, l'âge de départ à la retraite est passé de 65 à 67 ans. Entre 2006 et 2009, des suppressions de 11 milliards d'euros de subventions aux caisses d'assurance maladie et un plan "maîtrise du médicament" (qui a notamment bloqué jusqu'en mars 2008 les prix des médicaments remboursables, limité les remboursements aux médicaments "apportant un progrès thérapeutique", et baissé de 10% le prix des médicaments génériques) ont permis de réduire encore les dépenses de santé. L'application de la loi Hartz IV a aussi généré 15 milliards d'euros d'économies.
- **Certains impôts ont été relevés et des avantages fiscaux supprimés :** au 1er janvier 2007, la TVA est passée de 16 à 19%, ce qui génère 22,3 milliards d'euros de recettes chaque année, dont deux tiers ont été affectés à la réduction du déficit. La même hausse a été appliquée à la taxe sur les assurances. Le taux d'imposition pour les minijobs a été relevé de 25 à 30% et le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu est passé de 42 à 45%, soit 1 milliard d'euros de recettes supplémentaires par an. De 2006 à 2009, la réforme de niches fiscales (abaissement du seuil d'exonération des revenus de l'épargne...) ou la baisse d'aides (pour le biodiesel, pour le logement, ...) ont permis d'éviter une dépense de 19 milliards d'euros.

- **En 2005, une nouvelle convention collective a bouleversé le système de rémunérations des salariés du public :** une partie du salaire est désormais liée aux performances, et les carrières des jeunes agents sont revalorisées au détriment de celles de leurs aînés. Les primes de Noël et de congés payés ainsi que les compléments pour les heures supplémentaires ont été réduits, ce qui a entraîné 1 milliard d'économies. Parallèlement, en 2006, le temps de travail est passé de 40 heures à 41 heures pour les fonctionnaires de l'Etat.
- **Enfin, l'Allemagne s'est dotée d'une règle constitutionnelle de maîtrise du déficit.** Elle s'appliquera dès 2011 et impose à l'Etat fédéral et aux Länder de réduire leur déficit, afin de le faire passer de 70 milliards d'euros environ en 2010 à 10 milliards en 2016. Ainsi, à partir de 2016, tout déficit structurel supérieur à 0,35% du PIB sera prohibé.

Grâce à ces mesures, en 2008, avant l'éclatement de la crise, l'Allemagne avait réussi à être à l'équilibre budgétaire avec un déficit à 0%. Poursuivant sa logique de désinflation compétitive, l'Allemagne a réaffecté une partie des économies générées vers des allégements de charges sociales sur les salaires. Par exemple, entre 2006 et 2009, 22 milliards d'euros ont été consacrés à la diminution des cotisations chômage.

"En 2008, avant l'éclatement de la crise, l'Allemagne avait réussi à être à l'équilibre budgétaire."

Bien sûr, la crise a entraîné un dérapage des comptes publics de l'Allemagne : le déficit devrait être nettement inférieur à 5% en 2010 pour un endettement proche de 75% du PIB. Mais outre que ces chiffres restent meilleurs que ceux de la France (8% de déficit et 83,2% d'endettement prévus pour 2010), les déficits allemands sont essentiellement conjoncturels alors que les nôtres sont encore largement structurels. L'Allemagne devrait être le premier pays d'Europe à revenir à l'équilibre budgétaire après la crise, notamment avec l'annonce d'un nouveau plan de réduction des dépenses de 80 milliards d'euros. Les mesures de consolidation budgétaire déjà engagées depuis dix ans devraient ensuite mécaniquement suffire à redresser les finances publiques. L'Allemagne devrait ainsi respecter le Pacte de Stabilité et de Croissance dès 2013 (3% de déficit et 60% d'endettement).

Nous pouvons tirer quelques leçons de l'expérience allemande :

1/ Il n'y a pas de fatalité à l'endettement public à condition d'avoir une politique cohérente sur plus de dix ans. Entre 1995 et 2008, l'Allemagne a pu rétablir une situation qui était aussi inquiétante que celle de la France. Cela a été possible grâce à un cap politique responsable et réformateur fixé par le SPD et poursuivi par la CDU. A quand une telle continuité en France, au-delà des alternances politiques ?

2/ L'augmentation des impôts ou le retour de la croissance ne suffisent pas : le redressement des finances passe, dans tous les cas, par une réduction des dépenses. Ne cédons pas à la facilité en nous contentant d'augmenter les prélèvements obligatoires ou en pariant sur un retour hypothétique d'une croissance exceptionnelle.

3/ La maîtrise des finances publiques passe par un effort à tous les niveaux pour jouer sur tous les leviers disponibles : réforme de la protection sociale, réduction des effectifs de la fonction publique, rabotage des niches fiscales, pacte budgétaire entre l'Etat et les collectivités.

C'est dans le domaine de la réduction de la dépense publique que la France doit agir en urgence, parfois en s'inspirant de l'Allemagne. Entre 1996 et 2008, les dépenses de l'Etat ont augmenté de 35%, celles de la sécurité sociale de 61%, et celles des collectivités de 78%. Un tel rythme n'est pas tenable.

Génération France.fr propose donc qu'une **loi de programmation des finances publiques soit votée au début du prochain quinquennat et qu'elle soit élevée au rang organique avec un objectif de réduction de la dette et des déficits.** Cela signifie que chaque loi de finances de l'Etat et de la Sécurité sociale devrait respecter la norme d'évolution des dépenses fixée dans la loi de programmation. Pour les collectivités locales, nous préconisons d'instaurer un pacte de stabilité interne, avec des objectifs à respecter et un bonus-malus sur les dotations de l'Etat, selon les résultats.

Dans l'intérêt des générations futures, il faut être au rendez-vous du courage. Ce courage a un prix : 100 milliards d'euros sur 3 ans, c'est-à-dire au moins 40 milliards d'euros dès 2011. C'est avec une telle économie que nous pourrons ramener le déficit à 3% du PIB en 2013.

Il faut d'abord agir sur les dépenses fiscales, les fameuses niches fiscales et sociales qui doivent être réduites de près de 10 milliards d'euros dès l'année prochaine. Plutôt que de les attaquer une par une, **un rabot général pour économiser 10 milliards sur trois ans,** dont 5 dès l'année prochaine peut paraître primaire, mais c'est la seule façon efficace pour avancer dans l'urgence.
Pour les niches sociales, il faudrait qu'elles soient abaissées d'au moins 4 milliards d'euros, notamment avec l'annualisation du salaire

"Il faut d'abord agir sur les dépenses fiscales, les fameuses niches fiscales et sociales qui doivent être réduites de près de 10 milliards d'euros dès l'année prochaine."

pour le calcul des exonérations de charge sur les bas salaires. C'est une mesure juste qui rapportera 2 milliards chaque année.

Il faudra également agir sur les dépenses directes. A tous les niveaux.

- **Celles de l'Etat.** L'Allemagne, qui a supprimé plus de deux millions d'emplois publics, a prouvé que le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux est tout à fait tenable. **Génération France.Fr propose un rabot de 10% sur les dépenses de l'Etat, programme par programme, mission par mission.** C'est la meilleure façon de responsabiliser chacun. Chaque ministre, chaque responsable de programme doit identifier avec ses équipes les sources d'économies qui ne ralentiront pas la croissance et permettront même d'améliorer le service rendu. Car l'économie n'est pas synonyme de dégradation ! Avoir moins d'argent, c'est l'opportunité de se reposer les bonnes questions : où sont nos priorités ? Ce qui est fait, est-ce vraiment utile pour les usagers ? Est-ce que c'est vraiment la mission de l'Etat ?

- **Mais l'Etat ne peut pas porter tout seul les efforts. Il est temps que les collectivités locales s'y mettent,** elles dont les dépenses augmentent de plus de 5% par an hors transferts de compétences. Les socialistes qui paraissent très sourcilleux sur le train de vie de l'Etat sont moins regardants sur celui des collectivités locales qu'ils dirigent : multiplication des vice-présidences et des voitures de fonction qui vont avec, augmentation des indemnités des élus, croissance exponentielle des membres de cabinets des Présidents de conseils généraux et régionaux. **Il est impératif que les collectivités locales** dont les effectifs ne cessent de croître depuis des années (+35% pour les régions entre 2007 et 2008 et +15% pour les départements), **appliquent** comme le fait l'Etat **le non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite. La fusion des administrations des régions et des départements est un moyen d'atteindre ce but.** Il est temps qu'elles fassent le ménage dans leurs dépenses de fonctionnement : une réduction de 5% des budgets de fonctionnement permettrait une économie de 8 milliards d'euros.

"L'Etat ne peut pas porter tout seul les efforts. Il est temps que les collectivités locales s'y mettent."

- **Notre système de protection sociale doit aussi être revu en profondeur :** il est généreux certes mais déresponsabilisant pour les patients et les professionnels eux-mêmes, et qui plus est inégalitaire ! La réforme de notre système de santé devra faire l'objet d'un grand débat national qui n'aura pas lieu avant 2012. Pour autant, dès maintenant nous devons poser des jalons. Voici quelques pistes :

- notre système est très concentré. Les Affections de Longue Durée (ALD) représentent 90% de la hausse des dépenses de santé. Le sujet ne doit pas être tabou. **Il faut mettre sur la table la question de l'entrée et de la sortie dans le dispositif des ALD et du renforcement du contrôle de leurs prescriptions.** De nombreux rapports parlementaires et de la Haute autorité de santé sont sur la table. Utilisons-les !
- notre système est déresponsabilisant. Un exemple : **l'Aide Médicale d'Etat pour les étrangers en situation illégale et la Couverte Maladie Universelle Complémentaire. Il ne serait pas anormal de mettre en place une contribution forfaitaire pour les bénéficiaires de ces systèmes,** avec des contrôles beaucoup plus vigilants, pour mettre fin aux abus manifestes (trafics de médicaments, fraudes ...).
- notre système n'est pas suffisamment efficient. Il suffit de regarder les différents taux de remboursement des médicaments. **Un médicament est efficace ou ne l'est pas ! Il est donc remboursé ou pas. Le maintien d'un taux de remboursement à 15 % paraît à cet égard manquer singulièrement de lisibilité...**

• **Evoquons enfin l'hôpital :** le chantier est considérable. La loi Hôpital Patients Santé Territoires a mis en place les outils nécessaires. Sa mise en œuvre se précise. Tant mieux ! Mais il nous faudra aller plus loin et plus vite : accélérer les restructurations hospitalières qui sont l'objectif principal de la loi HPST et mettre en place un véritable parcours de soins coordonné pour le patient ET pour les établissements pour éviter des hospitalisations inutiles et coûteuses.

Sur le volet recettes, notre système fiscal peut aussi gagner en lisibilité, tout en générant des économies de gestion. **Nous pouvons ainsi agréger impôt sur le revenu et CSG-CRDS** (Cotisation Sociale Généralisée - Contribution au Remboursement de la Dette Sociale). L'assiette fiscale serait plus large, le dispositif plus efficace et **cela permettrait de réaliser, à terme, la fusion de l'administration fiscale et des Urssaf. Ce serait l'occasion de mettre enfin en place la retenue à la source,** une réforme gagnante pour l'Etat comme pour les contribuables.

Nous sommes au pied du mur. Le niveau de la dette affecte notre compétitivité et notre croissance, fragilise notre modèle social et nous prive de marges de manœuvres politiques. La réduction des dépenses demandera des efforts à tous les Français notamment au moment de la réforme des retraites. Ils y sont prêts, à condition que la justice soit au rendez vous.

PARTIE IV

La crise démographique

Le talon d'Achille allemand : "Comment on fait les bébés ?"

Les démographies de la France et de l'Allemagne connaissent un XIXème siècle à l'envers. Alors qu'entre 1800 et 1900, la population allemande a dépassé la population française - croissant de 21 à 56 millions d'habitants contre une progression de 29 à 40 millions - au XXIème siècle, la tendance s'inverse spectaculairement. Les projections sont claires : on comptera plus de Français que d'Allemands avant 2050 (70 millions contre 68,7)[1].

Ce phénomène est un petit séisme à l'échelle européenne car, depuis environ deux cents ans, la France était présentée comme un pays vieillissant par excellence et l'Allemagne comme une puissance nataliste. La réunification avait même fait peur à certains Français, à commencer par François Mitterrand, qui s'inquiétait du poids démographique des deux Allemagne devenues une.
Ainsi, entre 1800 et 2000, l'Allemagne a exactement multiplié sa population par quatre... dans le même temps le nombre des Français a tout juste doublé.
Ce boom démographique continu a été tel qu'il a fait de l'Allemagne un pays d'émigration, notamment vers les Etats-Unis dans les années 1880-1890. Cet exode a été si important que lorsque les Américains ont été questionnés sur leur origine, lors du recensement de l'an 2000, 15,2 % des citoyens, soit 42,8 millions de personnes, ont déclaré avoir des racines allemandes, loin devant les origines irlandaises, africaines, mexicaines ou italiennes[2]. Ce dynamisme démographique explique le choix du "droit du sang" en 1912, qui était certes lié à une conception de la nation fondée sur la langue et la culture, mais qui permettait aussi aux nombreux immigrés allemands de conserver une attache avec leur pays d'origine.
Au contraire, hormis l'épisode nataliste du baby-boom d'après-guerre, la France a été condamnée à un marasme de la natalité dès le Second Empire, pendant lequel notre pays a été le premier à achever sa transition démographique. Parfait contre-pied de la logique allemande, la première loi sur le droit du sol de 1889 correspond bien sûr à une définition de la nation comme projet politique rassemblant des citoyens de tous les horizons, mais elle a également été votée parce que l'immigration pouvait être un palliatif à la dénatalité, dans un contexte de revanche où l'on considérait que le nombre de soldats faisait la puissance militaire. Ainsi, la citoyenneté à la française, conçue comme un "plébiscite de tous les jours", est un héritage d'une vision universaliste de la nation, mais certains la voient aussi comme un choix pragmatique pour remplir les casernes du pays[3].

Pourtant aujourd'hui, c'est la France qui est devenue plus dynamique que l'Allemagne. Notre population vieillit plus lentement qu'outre-Rhin et continue à s'accroître, quand l'Allemagne perd des habitants.

1 - Les données de benchmark et de projections démographiques proviennent, sur la base des chiffres de l'INED, l'Institut National des Etudes Démographiques, de l'office fédéral des statistiques allemand et d'Eurostat, des travaux du comité d'études franco-allemandes de l'IFRI dans son dossier "le décrochage démographique France-Allemagne" de janvier 2010.
2 - Chiffres rapportés par Etienne Wasmer, professeur d'économie à Sciences Po, chercheur à l'OFCE, dans son article "Les origines des Américains : beaucoup d'Allemands", publié sur www.rue89.com, le 24 mai 2007
3 - C'est notamment la thèse de l'historien de l'immigration Gérard Noiriel, directeur d'études à l'EHESS, auteur du "Creuset français" édité au Seuil, 1992.

- **La France connaît un fort vieillissement mais qui est loin d'être aussi radical qu'en Allemagne :** entre 2010 et 2050, la part des plus de 65 ans va passer de 21% à 33,2% en Allemagne et de 16,7% à 26,2% en France[4].

- **La population française continue à s'accroître régulièrement, quand la population allemande a entamé une nette régression.** D'ici 2050, l'Allemagne devrait perdre plus d'habitants (environ 13 millions) que la France en gagnera[5] (près de 8 millions). Les signes du décrochage démographique allemand sont apparus dès la fin des années 1960, à l'Est comme à l'Ouest[6]. En 1968, la natalité a brutalement chuté. On peut lier cette évolution à la remise en cause du modèle familial traditionnel qui a traversé l'ensemble du monde occidental. Cette remise en cause a sans doute pris un accent encore plus important en Allemagne où la politique nataliste comme "volonté de puissance" a été particulièrement rejetée. Les jeunes nés dans les années 1930 et 1940 ont en effet voulu s'inscrire en rupture avec les générations passées qui portaient à leurs yeux une responsabilité dans les atrocités du nazisme. De même, une certaine vision féministe qui assimilait la maternité à une aliénation de la femme[7], tout comme une crainte malthusienne de la surpopulation mondiale et de ses effets sur l'environnement, ont eu un écho particulièrement fort Outre-Rhin. Quel est l'impact de ces différentes transformations des mentalités sur la natalité ? Il est difficile de le mesurer scientifiquement mais force est de constater le décrochage de la natalité allemande, passée de 2,5 enfants par femme au pic du baby boom en 1965 à 1,5 enfants par femme en 1975. A partir de 1972, la natalité a ainsi chuté en dessous de 2,1 enfants par femme - seuil à partir duquel le renouvellement des générations à venir n'est plus assuré à espérance de vie et immigration constantes - et depuis cette date l'Allemagne a enregistré chaque année plus de décès que de naissances.

- **Il n'y a à ce jour aucun signe d'arrêt de ce déclin :** en 2009, il y a eu 651 000 naissances en Allemagne, soit 30 000 bébés de moins qu'en 2008, et deux fois moins qu'en 1964... Seule l'immigration (12 millions de personnes sur les cinquante dernières années) a compensé ce déficit des naissances et a permis à l'Allemagne de passer de 68 à plus de 80 millions d'habitants. Mais, depuis 2003, l'immigration ne suffit plus et la population allemande commence à diminuer. Elle a déjà perdu un demi million de personnes et ce rythme de décroissance ne cessera de s'accélérer dans les années à venir : chaque nouvelle génération ne remplace la génération précédente qu'au deux tiers, 100 mères donnent 66 filles, 44 petites filles et 30 arrières petites filles[8]... A ce rythme, en 2060, l'Allemagne comptera 20% d'habitants en moins...

4 - Source INSEE
5 - Selon les projections de l'INED, l'Allemagne passera de 82 millions de personnes aujourd'hui à 69 millions en 2050. Soit le même niveau que RDA et RFA réunies en 1950...
6 - Selon l'office fédéral des statistiques, les courbes démographiques de la RFA et de la RDA sont très comparables, sauf entre les années 1975 et 1990 où le nombre d'enfants par femme évoluait entre 1,5 et 2 enfants par femme à l'Est contre moins de 1,5 enfants par femme à l'Ouest.
7 - On pense notamment au succès de l'œuvre de la féministe allemande Alice Schwarzer qui, en 1975, a publié "La petite différence et ses grandes conséquences" où elle explique notamment que le mariage et la maternité sont de grands handicaps pour l'émancipation des femmes.
8 - Selon les calculs effectués par l'IFRI.

Côté français, après le baby-boom des Trente Glorieuses, la population a continué à s'accroître naturellement : le taux de naissance se stabilisant autour de 13 pour 1000 et le taux de décès poursuivant régulièrement sa descente en dessous de la barre des 10 pour 1000. La France gagne ainsi environ 350 000 personnes chaque année. Fait unique en Europe, cette croissance française repose à 80% sur l'excédent des naissances. En 2009,
il y a eu ainsi 821 000 naissances pour 546 000 décès. Le solde migratoire est quant à lui estimé à 71 000 personnes.

Qu'est ce qui peut expliquer ce retournement historique de conjoncture démographique entre nos deux pays que personne n'avait prévu il y a 50 ans ?
Il y a trois raisons majeures qui expliquent le déclin démographique allemand :

1/ L'échec de la politique familiale allemande. L'Allemagne a rendu sans le vouloir un grand service à la France :
si notre pays a commencé à se doter d'une politique familiale ambitieuse dès les années 1930, c'est pour essayer de compenser le désavantage démographique croissant qu'elle subissait à l'époque par rapport à son voisin. Notre modèle est fondé sur une redistribution horizontale entre ceux qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas. Le but est de compenser autant que possible le coût lié à l'arrivée d'un enfant supplémentaire, grâce au quotient familial, aux allocations familiales, désormais accessibles dès le deuxième enfant, et, dans une moindre mesure, à la carte famille nombreuse. La France montre ainsi son soutien inconditionnel à toutes les familles, quels que soient leurs revenus et leurs conditions. Ce qui compte, ce sont les enfants. La politique familiale n'est pas une politique sociale instituant une redistribution verticale entre les riches et les pauvres, c'est un investissement collectif qui profite à l'ensemble du pays.

"La politique familiale n'est pas une politique sociale instituant une redistribution verticale entre les riches et les pauvres, c'est un investissement collectif qui profite à l'ensemble du pays."

Au contraire, l'Allemagne, sûre de sa vitalité, a longtemps négligé le domaine de la politique familiale. Pire, se contentant de se reposer sur les traditionnels 3 "K" de Bismarck au sujet des femmes, "Kinder, Küche, Kirche" (enfants, cuisine, église), notre voisin a commis une erreur historique : il n'a pas pris en compte la révolution induite par l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail. Alors que, dès les années 1970, on a compris en France que la politique de la famille devait aider les femmes à concilier vie

professionnelle et vie familiale (développement des crèches, aides financières à la garde d'enfants, congé parental…), l'Allemagne a continué à favoriser le modèle traditionnel de la femme au foyer. Une des conséquences directes de cet aveuglement allemand est la chute du taux de fécondité : entre 1974 et 2009, le nombre d'enfants par femme est tombé de 1,5 à 1,4 en Allemagne, tandis qu'il remontait de 1,73 à 1,99 en France. Les Françaises ont donc aujourd'hui environ 50% d'enfants de plus que les Allemandes… Depuis les années 1990, l'Allemagne a pris conscience des lacunes de sa politique familiale. Elle a investi massivement pour rattraper son retard. Aujourd'hui elle dépense même autant que la France : nos deux pays investissent environ 3% du PIB pour la famille. Mais cet effort financier n'a pas eu les effets escomptés car le système reste inadapté pour les femmes actives, notamment à cause de deux problèmes[9] :

- **La progressivité des aides dans le système familial allemand n'incite pas à la maternité.** La politique familiale allemande est en fait en grande partie une politique sociale qui vise avant tout les familles pauvres en pratiquant une redistribution verticale différente de la logique horizontale française. Par exemple, il n'existe pas de quotient familial, mais un quotient "conjugal" (Ehegattensplitting) basé sur les revenus des parents. Cette forte progressivité n'incite pas les foyers fiscaux à avoir des enfants ni les mères à travailler, car elles risqueraient de perdre le bénéfice de leurs aides en augmentant les revenus familiaux. Les femmes diplômées, qui touchent les plus hauts salaires, sont particulièrement désavantagées par cette logique. Au contraire, en France, la redistribution horizontale encourage les femmes, et notamment les femmes diplômées, à travailler et à élever des enfants en même temps. De ce fait, environ 40% des Allemandes diplômées âgées de 35 à 40 ans n'ont pas d'enfant, contre 24% en France.
- **Le système de garde d'enfants en Allemagne est déficient.** Les équipements d'accueil pour les enfants sont très largement insuffisants : sur 100 enfants des Länder de l'Ouest, seuls 3 obtiennent une place en crèche. Très peu de jardins d'enfants offrent des journées de garde complète (le déjeuner est rarement pris en charge), ce qui est très problématique pour les femmes actives… De même, les écoles allemandes ferment beaucoup plus tôt qu'en France, parfois à 13h, mettant dans l'obligation les parents d'être présents auprès de leurs enfants dans l'après-midi. Enfin, en France, les frais de garde des enfants sont subventionnés à hauteur de 3 milliards d'euros contre seulement 460 millions en Allemagne. Le cas de l'ex RDA montre bien d'ailleurs le lien direct entre natalité et efficience du système de garde d'enfants. Si la natalité en ex-RDA s'est effondrée juste après la chute du mur passant de 1,5 enfants par femme à 0,8 enfants en 1994, c'est notamment parce que le système d'accueil de la petite enfance de l'Allemagne de l'Est a été démantelé[10] avec la réunification.

9 - Selon l'étude d' Angela Greulich, doctorante en économie, travaillant à l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), disponible sur http://www.strategie.gouv.fr/revue/article.php3?id_article=635#ftn29

10 - Ined, l'Allemagne 20 ans après, "chute du mur et convergence démographique", novembre 2009. Aujourd'hui, le taux de natalité en ex-Allemagne de l'Est est le même que dans l'ex-Allemagne de l'Ouest.

Les Allemandes sont donc souvent obligées de faire un choix cornélien entre leur carrière professionnelle ou leur désir de maternité. Les mères allemandes sont ainsi celles que l'on retrouve le moins sur le marché du travail en Europe. Elles subissent une forte inégalité salariale et sont surreprésentées dans les emplois précaires : en 2007, une femme qui avait des enfants de moins de trois ans travaillait en moyenne 5,3 heures par semaine, et12 heures si ses enfants avaient plus de trois ans. 39% des femmes de 25 à 49 ans sont à temps partiel en Allemagne et seulement 34% occupent un emploi à temps plein, alors que les Françaises de cette tranche d'âge sont 23% à travailler à temps partiel et 52% à temps plein. Par conséquent, beaucoup de femmes choisissent in fine de sacrifier la possibilité d'être mères pour réussir leur carrière : en 2009, 34% des femmes allemandes âgées de 35 à 49 ans et détentrices au minimum d'un master n'ont pas d'enfant. Pour réussir le début de leur carrière, nombre de mères reportent aussi l'âge de conception de leur premier enfant, souvent au-delà de 30 ans. Ce phénomène existe largement en Europe (en 2009, les Françaises avaient en moyenne leur premier enfant à 29,9 ans), mais il est moins pénalisant chez nous pour deux raisons : le report de la première naissance en France a tendance à se stabiliser autour de trente ans, quand il continue à se décaler en Allemagne ; surtout les Françaises "rattrapent" souvent le temps perdu en donnant naissance à un second enfant entre 30 et 40 ans, quand les Allemandes ont majoritairement un seul enfant.

Depuis 2007, l'Allemagne a essayé d'infléchir sa politique familiale. Elle a notamment mis en place une nouvelle allocation, l'Elterngeld. Son objectif est d'atténuer les pertes de salaires, de raccourcir les arrêts de travail des mères et d'inciter les pères à prendre un congé parental. Ainsi, le parent qui arrête de travailler pour élever son enfant touche pendant 1 an une substitution de salaire net de 67 % du revenu mensuel moyen des 12 mois précédant le congé de maternité, le montant maximal étant de 1800 euros par mois. Un montant minimal, de 300 euros par mois, est également versé aux parents n'ayant pas travaillé auparavant. Enfin, le parent qui diminue son temps de travail pour s'occuper de son enfant reçoit une allocation qui s'élève à 67 % de la différence entre le salaire antérieur à temps plein et le salaire actuel à temps partiel. Les parents peuvent aussi bénéficier de l'Elterngeld s'ils se partagent complètement durant la semaine la garde de l'enfant. Ils ne doivent pas dépasser 30 heures maximum de travail par semaine chacun. Trois ans après l'entrée en vigueur du dispositif, le bilan est faible. Alors que l'Elterngeld devait encourager les femmes diplômées à concilier leur vie familiale avec leur travail, il a surtout été essentiellement utilisé par les familles modestes, où les femmes n'ont jamais travaillé : près de 50 % des bénéficiaires touchent en effet le minimum de 300 euros par mois, alors que seules 6,8 % des nouveaux parents sont dans la tranche maximale entre 1 500 et 1 800 euros.
Le gouvernement a d'autres pistes à l'étude : la Ministre de la Famille Kristina Schroeder a lancé l'idée d'une semaine de 30 heures pour les jeunes parents et propose d'imposer un quota de 20% de femmes aux postes de directions d'ici 2015. Selon l'institut de

recherche économique DIW, seuls 2,5 % des postes au sein des comités de direction des 200 plus grosses sociétés allemandes sont occupés par des femmes. Elle espère ainsi, comme Jean-François Copé et Marie-Jo Zimmermann en ont fait le pari en France en portant une proposition de loi sur la parité dans les conseils d'administration, que la féminisation de ces postes aura une valeur d'exemple et permettra de changer par le haut les réflexes vis-à-vis de la maternité dans les entreprises. Les Verts préconisent de renforcer le programme de construction des Kindertagesstätten, ces petites écoles pour les enfants de moins de six ans, axées notamment sur l'éveil à la nature.

Le problème est que la démographie ne relève pas seulement de mesures techniques ou du volontarisme politique. Avoir peu ou pas d'enfants est peu à peu devenu une forme de norme sociale en Allemagne. Interrogés en 2003 sur le nombre idéal d'enfant pour une famille, les Allemands répondaient ainsi 2,2 enfants contre 2,5 en France, une nette différence dans les sondages qui a des influences dans la vie réelle : la proportion de femmes qui arrivent à la ménopause sans avoir eu d'enfants est de 23% en Allemagne contre 8% en France. C'est inquiétant pour l'avenir : car faire évoluer une norme sociale est extrêmement lent et difficile, bien plus que de diminuer un déficit ou de repousser l'âge légal de la retraite.

2/ L'influence limitée de l'immigration sur la natalité. On a vu que l'immigration avait été le seul moyen d'augmenter la population allemande dans les quarante dernières années. Mais cet apport a peu influé sur le taux de natalité. Notamment, parce que, depuis la réunification, une grande partie de l'immigration en Allemagne est constituée par les "Spätaussiedler", des minorités germanisantes venues des ex-pays de l'Union soviétique, dont les femmes ont les mêmes taux de fécondité que les femmes allemandes. Ainsi, en 2006, les femmes étrangères résidant en Allemagne avaient en moyenne 1,4 enfants, soit un peu au-dessus du taux moyen allemand (1,3), une différence qui n'influe que de manière infime sur le taux de fécondité général. Au contraire, les femmes étrangères résidant en France ont en moyenne 3,3 enfants, ce qui permet de booster plus fortement la démographie dans notre pays. Cet effet n'existe cependant plus à partir de la deuxième génération, les filles nées en France de parents étrangers ayant un taux de fécondité proche de celui des autres Françaises.

3/ L'espérance de vie plus faible. Les Français vivent plus longtemps que les Allemands. Le taux de décès allemand est légèrement plus élevé - plus de 10 pour mille - que le taux français - moins de 9 pour mille. Une Française née en 2008 pouvait ainsi espérer vivre 84,4 ans contre 82,5 ans en Allemagne, et un Français né la même année a une espérance de vie de 77,6 ans contre 77,2 ans pour un Allemand.

Quelles conclusions faut-il tirer de cette nouvelle donne démographique en France et en Allemagne ?

1/ Les différences démographiques n'imposent pas à nos deux pays les mêmes efforts. Même si une plus grande convergence de nos politiques est indispensable et que la France doit donner dès à présent des gages à l'Allemagne sur sa capacité à mener des réformes structurelles, il n'est pas question de faire un copier/coller des réformes mises en œuvre en Allemagne depuis Gerhard Schröder. Cela serait contre-productif alors que nos contextes démographiques sont si différents. Notre relatif dynamisme nous permet d'envisager des réformes des retraites ou de l'assurance maladie moins drastiques que les plans allemands qui ont préparé le pays à un vieillissement massif. De même, les habitants d'un pays vieillissant sont obligés d'épargner massivement pour préparer une retraite qui ne pourra pas être payée par les actifs. Notre situation démographique est d'ailleurs meilleure qu'en 1900, selon François Héran, ancien directeur de l'INED : "Les personnes nées un peu avant 1900 avaient une fécondité qui ne garantissait pas le remplacement des générations. Le renouvellement est donc mieux assuré aujourd'hui qu'au début du XXème siècle"[11]. Attention toutefois à ce que l'argument démographique ne serve pas d'échappatoire aux réformes dans notre pays et à la nécessité de faire converger nos économies : si la France vieillit moins vite que l'Allemagne, elle a un devoir de se préparer à une situation où, en 2050 nous n'aurons plus qu'1,2 actifs pour 1 retraité.

2/ La quasi parité démographique à horizon 2050, est un argument supplémentaire en faveur du renforcement du moteur franco-allemand. Depuis le Traité de Nice, le partage des voix au Conseil européen est en partie basé sur la population de chacun des Etats. En 2050, France et Allemagne compteront autant d'habitants et auront donc plus que jamais le même poids, réel et symbolique. Alors que la démographie a si souvent été facteur de rivalité et de course à la puissance dans la relation entre nos deux pays, il doit désormais pousser France et Allemagne à adopter des stratégies européennes communes.

3/ La réussite de la politique de la famille en France est une preuve que notre pays peut mettre en place des politiques publiques efficaces, à condition qu'elles soient simples et cohérentes sur le long terme. Notre politique familiale universelle, c'est-à-dire pour tout le monde, sans usine à gaz ni effet de seuil, envoie à toutes les familles un signal constant depuis des décennies : l'Etat sera toujours à vos côtés. Il serait dangereux d'introduire de la complexité ou de l'instabilité dans cette politique publique qui porte ses fruits, même si la tentation est forte en période de rigueur budgétaire de chercher des économies sur ce volet ! Certes, c'est une politique qui a un coût important - 3% du PIB environ, soit plus de 50 milliards d'euros au total

11 - In Le Monde du mardi 20 octobre 2009, "Démographie : l'exception française"

- mais elle offre un retour sur investissement considérable, qu'on ne mesure malheureusement que lorsqu'un pays manque d'enfants. De nombreux Etats cherchent d'ailleurs à s'inspirer de ce modèle français qui est une référence reconnue à l'international.

4/ L'Europe doit promouvoir une harmonisation des politiques de la famille inspirée du modèle français.

Le vieillissement n'est pas seulement un problème allemand, il existe dans toute l'Europe : en 2007, il y avait 1,5 enfants par femme en moyenne dans l'Union européenne (avec des pays sinistrés comme la Pologne, le Portugal, l'Espagne, l'Italie qui oscillent entre 1,3 et 1,4 enfants par femme, et des pays plus dynamiques comme l'Irlande, la Suède ou le Royaume-Uni entre 1,8 et 2 enfants par femme)[12]. Il n'est pas question que l'Europe, France et Allemagne en tête, se résigne au vieillissement accéléré. Nous devons inverser la tendance car tout dynamisme économique, social, culturel repose sur une vitalité démographique.

"C'est un leurre de croire que les populations du Sud ont un surplus de jeunes qui pourraient venir compenser la vieillesse du Nord."

Face au vieillissement européen, certains experts affirment qu'un recours massif à l'immigration est inévitable. Au-delà des problèmes d'intégration qu'une arrivée non maîtrisée de populations immigrées peut entraîner, ce serait une mauvaise solution à un vrai problème. L'immigration ne peut pas servir de variable d'ajustement démographique entre le Nord et le Sud. Il n'y a pas, en effet, de grand vase communicant démographique mondial. C'est un leurre de croire que les populations du Sud ont un surplus de jeunes qui pourraient venir compenser la vieillesse du Nord. Au contraire, les populations du Sud vont faire face à un vieillissement massif dans les vingt-cinq ans à venir[13]. Aujourd'hui, Algérie, Tunisie ou Vietnam, trois grands pourvoyeurs traditionnels d'immigration en France, ont un taux de fécondité inférieur au taux français, respectivement 1,76, 1,71 et 1,93 enfants par femme[14]. Il y aurait un certain égoïsme à vouloir dépeupler des pays du Sud pour gérer notre vieillesse alors que ces pays vont avoir besoin de toutes leurs forces vives pour faire face à un vieillissement très rapide de leurs propres populations, phénomène auquel elles ne sont pas préparées ! L'exemple allemand montre bien d'ailleurs que l'afflux d'immigrés n'est qu'une réponse ponctuelle au problème structurel

12 - http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=98&ref_id=CMPTEF02215
13 - Comme l'explique Gilles Pison, démographe à l'INED, dans son article de juin 2009 "Le vieillissement démographique sera plus rapide au Sud qu'au Nord", n°457 de la publication "population et sociétés"
14 - Selon les estimations de la CIA pour 2010 dans son "World fact book". La chute de la natalité en un demi-siècle est vertigineuse dans ces pays : en 1962, Algérie, Tunisie et Vietnam avaient respectivement des nombres d'enfants par femme qui s'élevaient à 7,38 ; 7,18 et 7,2.

du vieillissement de la population. En Europe, dès la deuxième génération, les enfants d'immigrés ont un taux de natalité comparable aux moyennes nationales.

La vraie solution au problème démographique est la natalité. Nous devons donc proposer l'adoption d'un agenda européen commun de la famille qui fasse le pari d'accéder au renouvellement des populations européennes (2,1 enfants par femme) d'ici à 2050. Cet objectif n'est pas irraisonnable : il a fallu un peu plus de 30 ans à la France pour passer de 1,7 enfants par femme en 1975 à 2 enfants en 2008. C'est à la fois un des moyens les plus sûrs de sauver notre modèle social sur le long terme et d'enrayer le déclin économique de notre continent.

Même au siècle des nouvelles technologies, le fameux "*il n'y a de richesses que d'hommes*" de Jean Bodin n'est pas démodé. L'Europe ne doit pas sombrer dans le malthusianisme. Le vieillissement sera d'ailleurs le point faible de la Chine, qui va commencer à payer le prix d'années de politique de l'enfant unique (son taux de fécondité était tombé à 1,22 en 2000[15] selon le recensement national). Désormais, l'Europe doit tout faire pour que la démographie redevienne pour elle un facteur d'équilibre et de développement au XXIème siècle.

15 - D'après un article de l'économiste Chen Bin, paru dans Courrier International du 5 février 2009, ce taux n'a pas évolué depuis l'an 2000, malgré les dénégations du planning familial chinois qui estime que le taux est remonté en 10 ans à 1,8 enfants par femme. Selon Chen Bin, le planning familial gonfle les chiffres car une natalité qui repartirait à la hausse est la seule raison qui pourrait lui permettre de continuer à exister.