



III/ Le modèle allemand en souffrance : fatigue passagère ou affection profonde ?

Céline Antonin*

« **P**as un homme malade, mais un homme fatigué après une courte nuit », c'est ainsi que le ministre des Finances allemand, Christian Lindner, qualifiait l'état de l'économie allemande début 2024. Fatigue passagère ou affection plus profonde ? L'Allemagne affiche de mauvaises performances fin 2023 : son niveau de production dépasse à peine celui de 2019, le pays est en récession et son niveau d'investissement productif privé a baissé de plus de 5 % par rapport à 2019. L'industrie, fleuron du modèle allemand, est à la peine : en décembre 2023, l'indice de production industrielle se situe plus de 8 % en dessous de son niveau de 2019. Ce marasme de l'économie allemande est-il conjoncturel, imputable aux deux crises successives – crise de la Covid-19 et crise énergétique – qu'a traversées l'Europe ? Ou le révélateur de difficultés structurelles inhérentes au modèle allemand ?

Après avoir rappelé les piliers du modèle économique allemand et son essoufflement conjoncturel récent, on détaillera les causes structurelles des difficultés allemandes, que les deux crises de la Covid-19 et de l'énergie ont mises en lumière. Les incidences des difficultés allemandes sur la zone euro et sur l'évolution des débats de politique économique dans l'Union européenne (UE) seront ensuite analysées.

* Céline Antonin est économiste senior à l'OFCE.

Des signes d'essoufflement récents

Un modèle économique fondé sur la puissance industrielle exportatrice

Entre 1996 et 2005, l'Allemagne est qualifiée d'« homme malade de l'Europe » : la croissance du produit intérieur brut (PIB) est systématiquement inférieure à la moyenne de la zone euro, et l'emploi ne progresse que de 3,3 % contre 11,6 % en zone euro. Au début des années 2000, l'Allemagne met en place une thérapie de choc s'appuyant sur une faible progression des salaires nominaux. Elle entame une reconquête de ses parts de marché, l'industrie améliore son positionnement, et le commerce extérieur devient le moteur de l'économie, inaugurant ainsi le « modèle allemand ».

L'industrie est le fer de lance de l'économie allemande. En 2023, la valeur ajoutée de l'industrie hors construction représente 25 % du PIB – contre 10 % en France –, une proportion stable depuis 1995. Elle emploie 8,1 millions de personnes, soit 17,7 % de la main-d'œuvre. Cette situation est d'autant plus remarquable qu'elle s'inscrit dans un contexte marqué par la désindustrialisation massive et la tertiarisation des économies avancées résultant non seulement du rôle croissant des services, mais aussi du recentrage des entreprises industrielles sur leur cœur de métier [Blot *et al.*, 2015]. Quelques secteurs jouent un rôle essentiel : la fabrication de machines et de biens d'équipement (21 % de la valeur ajoutée de l'industrie hors construction en 2019), l'automobile (18 %), et dans une moindre mesure la métallurgie (10 %) et la chimie (6 %).

C'est une industrie compétitive, distinguée par l'expression « Standort Deutschland ». La compétitivité-prix de l'industrie allemande a reposé sur plusieurs piliers, notamment la modération salariale, l'externalisation des services et les délocalisations en Europe centrale et orientale. La modération salariale a été un premier facteur de compétitivité qui serait responsable de la moitié de l'écart de performances à l'exportation de la France par rapport à l'Allemagne [Le Moigne et Ragot, 2015]. À l'origine de cette modération salariale, les lois Hartz et l'Agenda 2010 mis en place par le gouvernement Schröder, dont la mesure la plus emblématique a été l'introduction des mini-jobs, petits boulots précaires à temps partiel exonérés de charges sociales et assortis de droits sociaux minimaux. En misant sur le développement d'un secteur à bas salaires, l'Allemagne a bénéficié d'une

modération salariale généralisée: les salaires réels nets ont baissé entre 2001 et 2009. Notons que cette politique intérieure de modération salariale a été plus prononcée dans les services que dans l'industrie, mais l'externalisation des activités de services a indirectement permis à la compétitivité des entreprises industrielles de s'améliorer. La rationalisation de la production a été autant marquée par l'externalisation des services en Allemagne que par la délocalisation de certaines activités dans les pays à bas coût. La concurrence accrue avec les tigres asiatiques (Hong Kong, Singapour, Corée du Sud et Taïwan) dans les années 1990 et 2000 a favorisé le soutien de l'Allemagne aux vagues d'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO), à la recherche de marchés et d'une main-d'œuvre moins onéreuse pour délocaliser ses chaînes d'approvisionnement industrielles.

Outre la compétitivité-prix, l'Allemagne se distingue également par sa compétitivité hors-prix, autrement dit par l'effet du *made in Germany*: l'Allemagne produit du haut de gamme et offre des biens plus innovants que la France dans les mêmes secteurs [Le Moigne et Ragot, 2015]. L'utilisation par l'Allemagne des marges pour innover lui a permis d'atteindre un niveau de R&D élevé par rapport à ses voisins – 3,1 % du PIB en 2021, contre 2,2 % en France. Une part importante de ces dépenses est réalisée par les entreprises: 76 milliards d'euros en 2021 contre 36 milliards d'euros pour les entreprises françaises.

Le maintien de la puissance industrielle allemande est étroitement lié au dynamisme du commerce extérieur. L'Allemagne est une économie très ouverte sur le reste du monde: elle est le troisième exportateur mondial de marchandises et son excédent commercial atteint 7,3 % du PIB en moyenne sur la période 2014-2019. Par rapport à la France, l'Allemagne affiche également des avantages comparatifs plus forts dans un nombre plus restreint de secteurs, notamment l'automobile et les biens d'équipement. Cette spécialisation expliquerait pourquoi l'Allemagne a mieux résisté à la concurrence des pays asiatiques. L'émergence des pays d'Asie dans le commerce mondial aurait ainsi provoqué une augmentation de la demande pour les biens d'équipement allemands... alors qu'elle serait entrée en concurrence directe avec la production de biens de consommation, notamment français. Enfin, l'Allemagne peut s'appuyer sur un tissu de petites et moyennes entreprises (PME) de taille importante – le *Mittelstand* –, très actives à l'exportation,

et étroitement connectées aux grandes entreprises *via* un réseau de clients-fournisseurs.

Les principaux indicateurs récents montrent un essoufflement de l'Allemagne

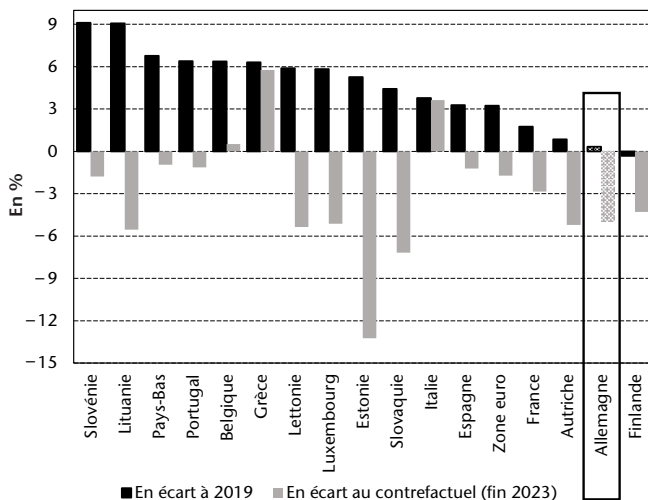
En 2023, cependant, l'Allemagne confirme ses difficultés: alors que la croissance atteint 0,5 % en zone euro, l'Allemagne affiche une récession sur l'ensemble de l'année, quatre ans après la pandémie de Covid-19 qui a provoqué une forte contraction de l'activité économique mondiale, et deux ans après le début de la crise énergétique. En 2023, le pays se situe à peine 0,3 % au-dessus de son niveau de production pré-Covid-19. Cependant, par rapport à la trajectoire de croissance potentielle que le pays aurait dû suivre en l'absence de crise – autrement dit un scénario de croissance contrefactuel sans choc –, l'Allemagne affiche un déficit d'activité de 5 % fin 2023. Cette performance est bien plus mauvaise que celle de la zone euro dans son ensemble, où le déficit d'activité atteint 1,7 % (graphique 1).

La piètre performance de l'Allemagne s'explique essentiellement par la perte de parts de marché, la faiblesse de la demande extérieure et le recul marqué de l'investissement en construction.

Alors que les parts de marché à l'exportation de l'Allemagne étaient restées stables entre 2000 et 2020, elles ont baissé de 10 % entre fin 2019 et fin 2023, en raison d'un recul de la compétitivité-prix. Confrontée à la crise énergétique, l'Allemagne a en effet subi l'inflation plus durement que ses voisins, ce qui a également pesé sur la consommation des ménages: l'indice des prix à la consommation harmonisé a augmenté de 19,6 % entre fin 2019 et fin 2023, contre 15,2 % en France et 17,4 % en zone euro. Ce différentiel s'explique en premier lieu par la composition du bouquet énergétique allemand qui repose davantage sur le gaz naturel; il s'explique en second lieu par le fait que l'Allemagne a d'abord privilégié les mesures anti-crise inflationnistes (aides directes aux ménages et aux entreprises), et qu'elle a beaucoup attendu avant de mettre en place un bouclier tarifaire sur le gaz et l'électricité en mars 2023 [Antonin, 2023].

Par ailleurs, l'Allemagne a subi, comme les autres pays de la zone euro, le durcissement de la politique monétaire, qui a conduit à des conditions de financement restrictives. En conséquence, l'investissement se situe, fin 2023, plus de 5 % en dessous de son niveau pré-Covid-19 et la consommation en volume a

Graphique 1. PIB en écart à fin 2019 ou au scénario contrefactuel



Note : pour les pays industrialisés, le PIB contrefactuel de fin 2023 est calculé à partir des taux de croissance du PIB potentiel estimés par l'OCDE avant la pandémie pour les années 2020 et 2021. Pour les années 2022 et 2023, la croissance potentielle est supposée identique à celle de 2021.

Source : Département Analyse et Prévision de l'OFCE [2024].

reculé sur l'ensemble de l'année. Par ailleurs, si la contribution du commerce extérieur à la croissance a été positive, c'est uniquement en raison d'un recul des importations plus marqué que celui des exportations. Ainsi, l'industrie a continué de souffrir de la faiblesse de la demande étrangère. Fin 2023, la robustesse du marché du travail et la croissance soutenue des salaires nominaux ont permis un léger rebond de la consommation privée réelle, mais le revers de la médaille a été la forte baisse de la productivité du travail.

Des crises aux difficultés structurelles du modèle allemand

Au-delà des facteurs conjoncturels, les crises récentes ont révélé des problèmes structurels inhérents au modèle allemand. Parmi eux, on trouve d'abord la vulnérabilité liée à

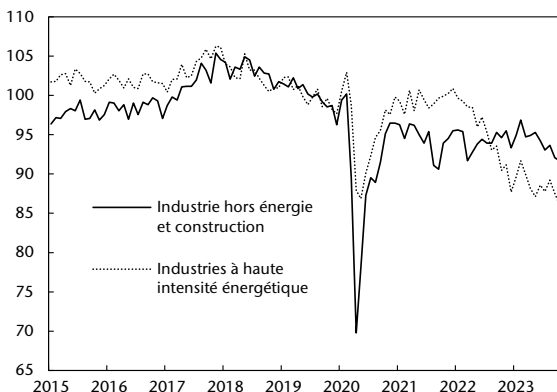
la dépendance extérieure, à la fois sur le plan énergétique et sur le plan commercial – notamment vis-à-vis de la Russie et de la Chine. Par ailleurs, le fort ralentissement de la productivité allemande traduit deux autres difficultés structurelles : le déficit d'infrastructures publiques et le ralentissement démographique.

Les vulnérabilités énergétique et commerciale liées à la dépendance extérieure

La guerre en Ukraine a révélé la dépendance de l'Allemagne aux hydrocarbures provenant de Russie, en particulier au gaz naturel. La place privilégiée du gaz naturel dans le mix énergétique allemand s'explique par plusieurs raisons. L'Allemagne s'est fixé un objectif de sortie du nucléaire depuis l'accident de Fukushima en 2011. Elle a également souhaité favoriser la transition vers une économie bas-carbone : toutefois, malgré un fort investissement dans les énergies renouvelables, ces dernières sont intermittentes, d'où la nécessité de recourir à des centrales à gaz pour assurer la stabilité électrique. Par ailleurs, l'Allemagne a plutôt misé sur le gaz pour le chauffage des logements pour éviter de solliciter l'électricité, encore trop carbonée. Pour assurer son approvisionnement en gaz, l'Allemagne avait largement misé sur la Russie. En 2005, les deux pays ont signé un accord pour la construction d'un gazoduc sous-marin destiné à relier directement la Russie et l'Allemagne, le gazoduc Nord Stream 1, mis en service en 2012. À partir de 2018, ce partenariat stratégique s'est renforcé avec la construction de Nord Stream 2 qui devait permettre de doubler les livraisons directes de gaz naturel russe à l'Allemagne.

À la suite des réductions de livraisons de gaz vers l'Europe par Gazprom, dès 2021, l'Allemagne s'est trouvée contrainte de compenser 50 % de ses importations de gaz naturel. À l'instar des autres pays européens, elle a été confrontée à une flambée du prix du gaz puis de l'électricité, conséquence du mécanisme européen de fixation des prix. Les factures énergétiques ont triplé, contribuant à la résurgence d'un taux d'inflation dépassant les 10 % (contre 6 % en France) fin 2022. Dans les industries énergivores, cette crise s'est traduite par une baisse durable de la production industrielle. Fin 2023, la valeur ajoutée du secteur manufacturier était toujours légèrement inférieure à son niveau pré-crise, essentiellement en raison des secteurs à forte intensité énergétique (graphique 2) : l'indice de production industrielle

Graphique 2. Indices de production industrielle
indice 100 en 2019



Note : les cinq secteurs à haute intensité énergétique considérés sont l'alimentation, les boissons, le tabac (C10, C11, C12 dans la nomenclature NACE), le papier-carton (C17), la chimie (C20), la cokéfaction-raffinage (C19) et la métallurgie (C24).

Source : Bundesbank.

de ces cinq secteurs se situait, en décembre 2023, 15,3 points en dessous du niveau de 2019 – notamment 21,6 points en dessous pour la chimie, 18,7 pour le papier-carton et 18,2 pour la métallurgie. Ainsi, l'association des industriels du secteur chimique en Allemagne a déclaré en octobre 2022 que 13 % des activités industrielles avaient été délocalisées aux États-Unis en raison des coûts plus faibles de l'énergie.

La crise énergétique a donc révélé une faiblesse structurelle : la disponibilité de l'énergie à coût raisonnable, qui déterminera en partie la capacité de l'Allemagne à conserver son tissu industriel. L'Allemagne a tenté de réagir pour sortir de cette dépendance énergétique : dès 2022, elle a cessé d'importer directement du gaz russe – même si elle continue à importer indirectement du gaz naturel liquéfié russe *via* ses voisins, les Pays-Bas et la Belgique. Elle s'est engagée dans une politique de diversification de ses fournisseurs, notamment en construisant des terminaux méthaniers permettant d'importer du gaz naturel liquéfié, et des contrats d'approvisionnement ont été signés avec le Qatar et les États-Unis. En réalité, c'est la question de la pertinence du mix énergétique global qui se pose : l'industrie manufacturière,

par définition énergivore, doit entreprendre une transition énergétique de grande ampleur si elle souhaite préserver sa compétitivité sur les marchés internationaux.

À cette vulnérabilité énergétique liée à la dépendance à la Russie s'ajoute une vulnérabilité commerciale liée quant à elle à la dépendance de l'Allemagne vis-à-vis de la Chine. En perturbant les chaînes de production mondiales, les chocs successifs de la Covid-19 et de la guerre en Ukraine ont révélé la vulnérabilité d'un modèle allemand fortement exposé aux aléas du commerce international. Davantage que ses voisins, l'économie allemande est dépendante des chaînes de livraison et d'acheminement des matières premières et produits intermédiaires. Ainsi, les difficultés d'approvisionnement en 2021 ont pesé à hauteur de 0,7 point sur la croissance du PIB allemand, contre 0,2 point sur celle des PIB français et américain [Dauvin, 2022]. Cela tient principalement à la part du secteur industriel en Allemagne, l'industrie automobile ayant été particulièrement pénalisée par la pénurie de semi-conducteurs. Ensuite, d'après Raul Sampognaro [2022], la montée des tensions géopolitiques observée en 2022 expliquerait une baisse du commerce mondial de marchandises de 0,7 % en volume, et l'ampleur de la perte pour l'Allemagne atteindrait 1,1 % du PIB en 2022. Certes, cette évolution du commerce mondial est de nature conjoncturelle. Cependant, ces deux crises ont révélé une fragilité du modèle allemand, qui repose essentiellement sur la demande extérieure, et dont la demande interne, compressée pendant des décennies, peine à prendre le relais.

L'une des difficultés de l'Allemagne provient d'une dépendance croissante à la Chine – notamment aux intrants stratégiques –, malgré la « stratégie chinoise » adoptée en 2023 qui recommande aux entreprises allemandes de diversifier leurs sources d'approvisionnement et leur clientèle dans un contexte de risques géopolitiques croissants. Alors qu'en 2000 les entreprises allemandes investissaient en Chine 1 % de leurs investissements directs à l'étranger (IDE), c'est 11,3 % en 2023, soit le niveau le plus élevé depuis 2014 [Matthes, 2024]. Quelque 5 200 entreprises allemandes sont présentes en Chine, contre 1 600 entreprises françaises. Notons cependant que les investissements allemands en Chine au cours des quatre dernières années ont été entièrement financés par des bénéfices réinvestis et que la proportion d'entreprises quittant le marché chinois est en

hausse. Aucune branche n'illustre aussi bien la dépendance à la Chine que l'industrie automobile. Pendant des années, la Chine a laissé les grandes entreprises allemandes injecter des IDE, créer des joint-ventures ou participer au capital d'entreprises chinoises. Cela a favorisé les transferts de technologie et l'émergence d'une industrie automobile chinoise performante... qui est devenue une concurrente directe de l'Allemagne. Ainsi, en mai 2023, la Chine a raflé le titre de premier exportateur automobile mondial. Autre exemple, la forte dépendance de l'Allemagne aux composants électroniques chinois : un quart de ses importations de diodes, circuits intégrés, processeurs, etc. proviennent de Chine.

Le ralentissement de la productivité allemande

Le ralentissement de la productivité allemande est une autre illustration des difficultés du pays. Preuve que la situation pourrait être durable, les estimations de la croissance du PIB potentiel – le niveau maximum de production que peut atteindre une économie sans qu'apparaissent de tensions inflationnistes sur les facteurs de production – réalisées par différents instituts montrent une inflexion à partir de 2019. Par exemple, les projections à long terme du Conseil des experts donnent dans le scénario de référence un taux de croissance du PIB potentiel de 1,4 % entre 2000 et 2019, puis 0,4 % entre 2020 et 2030, avant une lente remontée. Deux facteurs contribuent particulièrement à ce ralentissement de la croissance potentielle : le ralentissement démographique et le manque d'investissements publics.

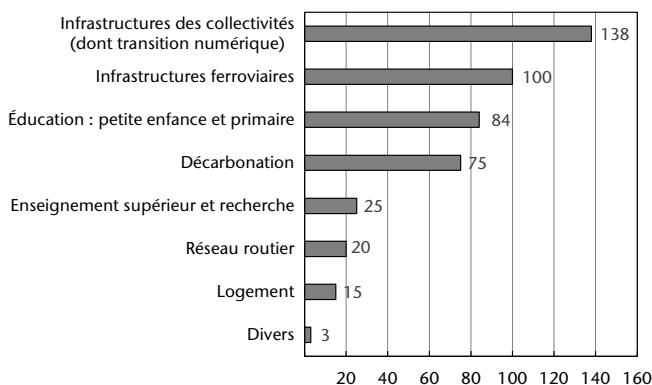
L'Allemagne fait aujourd'hui face à un défi démographique qui engendre une pénurie de main-d'œuvre, défi démographique que Hans-Werner Sinn (économiste allemand, ancien président de l'institut IFO) qualifie de « grave épée de Damoclès ». En 2022, le taux de fécondité n'est que de 1,52 enfant par femme en Allemagne, contre 1,82 en France. Les derniers exercices de projection, menés par l'institut statistique allemand Destatis, dépendent fortement des hypothèses faites sur le taux de natalité, le solde migratoire et l'espérance de vie. À partir d'hypothèses très « conservatrices » – le taux de fécondité atteindrait 1,55 enfant par femme à partir de 2032 et l'augmentation de l'espérance de vie serait modérée –, on peut comparer deux de ces projections. Avec un solde migratoire « faible » de 180 000 personnes par an, la population allemande passerait de 83,2 millions à 74,5 millions entre 2022 et 2070 ; il faudrait en revanche un solde migratoire

de 290 000 personnes par an pour que la population reste stable (82,6 millions) en 2070.

L'autre pendant de la baisse de la natalité est le vieillissement de la population dont la première conséquence est l'augmentation des dépenses sociales (retraite, maladie et dépendance). La réforme des retraites de 2014, qui introduit progressivement pour la génération 1962 et les suivantes un départ à 67 ans à partir de 2029, est une réponse à ce défi. Le financement des retraites va en effet poser un problème structurel : le rapport entre retraité et actif, qui était de 1 pour 6 en 1962, atteindrait 1 pour 1,3 en 2050 [Gougeon, 2024]. La deuxième conséquence du vieillissement est la baisse de la population en âge de travailler. Certes, le ralentissement de la démographie peut favoriser la baisse du chômage à court terme en faisant baisser la population active. En revanche, à plus long terme, le recul de la population a un impact négatif sur la croissance potentielle selon plusieurs mécanismes. D'abord, l'apparition de pénuries de main-d'œuvre réduit les capacités productives de l'économie. Par ailleurs, des salariés plus âgés pourraient avoir une moindre propension à innover. Conséquence directe de cette situation démographique, les entreprises se heurtent à la pénurie persistante de travailleurs qualifiés, et retardent leurs décisions de production et d'investissement. Actuellement, il y a 2 millions d'emplois non pourvus en Allemagne, et l'Institut de Cologne estime qu'un cinquième des entreprises allemandes doit aujourd'hui limiter son activité du fait du manque de main-d'œuvre. La pénurie de scientifiques atteint des niveaux alarmants : le pays manque de 308 400 professionnels en mathématiques, informatique, sciences naturelles et technologies, qui sont au cœur du domaine industriel [Anger *et al.*, 2023].

Une autre grande faiblesse structurelle de l'Allemagne est le déclin de l'investissement public depuis les années 1990. Ce dernier est largement imputable à une décennie de restrictions budgétaires au niveau national, régional et local. En effet, à partir de 2009, la mise en place du « frein à l'endettement » a limité à 0,35 % du PIB le déficit structurel (hors impact de la conjoncture) de l'État fédéral, sauf en cas de circonstances exceptionnelles. Cela a bloqué la mise en œuvre d'une politique ambitieuse d'investissement public. L'Allemagne est à la traîne par rapport aux États-Unis et à d'autres pays de l'UE sur la numérisation dans son ensemble, de la construction d'infrastructures en

Graphique 3. Besoin de financement d'investissements publics sur dix ans en Allemagne
en milliards d'euros



Source : Dullien *et al.* [2021].

fibre optique à la numérisation des services publics: la part de la population raccordée à la fibre optique est six fois moins importante qu'en France [Gougeon, 2024]. Par ailleurs, l'infrastructure publique ferroviaire et routière apparaît délabrée. Dans l'UE, l'Allemagne n'arrive qu'en 22^e position concernant la qualité des infrastructures routières [Gougeon, 2024]. L'institut allemand de politique macroéconomique IMK estime que le montant des investissements nécessaires à la modernisation de l'Allemagne atteindrait 460 milliards d'euros cumulés sur dix ans, dont 100 milliards uniquement pour le réseau ferroviaire (graphique 3). Cela se traduirait par une augmentation du PIB allemand de 0,9 % les deux premières années et de 1,7 % la dixième année, par rapport à un scénario de référence sans investissement [Dullien *et al.*, 2021].

Les incidences des difficultés allemandes sur la croissance et les orientations économiques en zone euro

Étant donné le poids économique de l'Allemagne dans l'UE, les difficultés qu'elle rencontre ont un impact direct sur ses voisins, mais également sur l'orientation des débats économiques de l'ensemble des États membres.

L'impact du ralentissement allemand sur la croissance en zone euro

L'Allemagne est de loin la plus grande économie de la zone euro, comptant pour près de 30 % de la production économique de la zone. Par ailleurs, elle est le principal partenaire commercial de plus de la moitié des pays de l'UE. Si les exportations allemandes bénéficient en premier lieu au marché du travail allemand, leur impact s'étend également au-delà des frontières nationales. Dans le monde, 12,4 millions d'emplois sont liés aux exportations allemandes, tous secteurs confondus. Dans l'UE, ce chiffre atteint 8,4 millions, contre 3,3 millions pour la France [Gougeon, 2024]. Si l'on considère les chaînes de valeur mondiales, la base de données TiVA de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) permet de connaître la valeur ajoutée par chaque pays dans la production de biens et services dans le monde ainsi que l'origine de la valeur ajoutée de la demande intérieure finale et des exportations. Dans la plupart des pays de l'UE, on constate que la part de la valeur ajoutée allemande dans la valeur ajoutée étrangère européenne varie de 2,2 % à Chypre à 11,7 % au Luxembourg [Kolev et Obst, 2022]. Les pays d'Europe centrale et orientale, comme l'Autriche, la République tchèque et la Hongrie, sont particulièrement dépendants de l'Allemagne en tant que fournisseur de produits intermédiaires et de services.

L'impact, deux ans après le choc, d'une baisse des exportations ou d'une récession en Allemagne sur le commerce des autres pays de l'UE varie selon les pays [Juráček, 2021]. Deux effets antagonistes sont à l'œuvre. D'un côté, certains pays concurrents directs de l'Allemagne pourraient tirer profit de sa perte de compétitivité et gagner de nouvelles parts de marché : c'est le cas du Royaume-Uni, de l'Italie et de l'Estonie. De l'autre, certains pays sont si étroitement liés au commerce allemand que la perte de compétitivité de l'Allemagne réduirait leurs exportations : c'est le cas de l'Irlande, la Grèce, la Finlande, la Slovaquie ou encore la Slovaquie.

L'impact des choix allemands sur les orientations futures de la zone euro

À la faveur des deux crises (Covid-19 puis guerre en Ukraine), d'aucuns ont pu penser que la position allemande en matière budgétaire s'était assouplie. Ainsi, en 2020-2021, à la suite de la crise de la Covid-19, l'Allemagne a levé provisoirement le

mécanisme de « frein à la dette », et adopté un plan de soutien à l'économie d'une ampleur historique, le plus élevé en Europe, équivalent à 8,8 % de PIB. De la même façon, le gouvernement n'a pas hésité à intervenir au moment de la crise énergétique consécutive à la guerre en Ukraine, avec un plan d'aide de 4,4 % de PIB sur 2022-2023. Par ailleurs, les ressources non utilisées dans certains fonds spéciaux ont été réaffectées vers d'autres dépenses. Début 2024, le Conseil des sages (Sachverständigenrat) s'est prononcé pour une réforme du « frein à l'endettement » et a proposé de corréler la règle au niveau d'endettement du pays, ce qui permettrait potentiellement de dégager plus de 50 milliards d'euros d'endettement supplémentaires d'ici à 2027.

Mais, malgré les voix qui s'élèvent pour demander davantage d'investissements, l'Allemagne ne semble pas prête à rompre avec l'orthodoxie budgétaire, comme le montrent deux événements récents. Premièrement, le 15 novembre 2023, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a invalidé une disposition budgétaire inscrite dans la loi de finances rectificative de 2022. Cette dernière avait transféré 60 milliards d'euros destinés à la lutte contre la Covid-19 vers le Fonds pour le climat et la transformation (KTF). La Cour a souligné que la capacité d'emprunt ne pouvait être utilisée qu'aux fins prévues, et uniquement jusqu'à la fin de l'exercice budgétaire. Deuxièmement, l'élaboration de la révision du Pacte de stabilité et de croissance a montré que l'Allemagne restait fidèle à sa doxa budgétaire. Certes, le nouveau texte rend un peu plus flexible l'ajustement réclamé aux pays de l'UE en cas de déficits excessifs, s'ils consentent à des investissements et à des réformes structurelles : les États membres devront présenter un plan sur quatre ans (pouvant être allongé jusqu'à sept ans) qui devra assurer la « soutenabilité » de leur dette et ramener leur déficit sous 3 % du PIB. Cependant, l'Allemagne a obtenu que tous les pays en situation de « déficits excessifs » soient contraints à une réduction minimum du ratio de déficit de 0,5 point de PIB par an. Ceux dont la dette est supérieure à 90 % du PIB devraient assurer sa réduction annuelle de 1 point de pourcentage (*versus* 0,5 point pour ceux dont la dette est comprise entre 60 % et 90 %). La contrainte budgétaire se trouve ainsi durcie par ces mesures. Cela compromet donc la capacité des futurs investissements d'ampleur, non seulement en Allemagne, mais également au niveau européen.

C'est cependant dans ce cadre budgétaire revenu à l'orthodoxie que l'Allemagne entend réhabiliter sa politique industrielle et l'axer sur la transition écologique. La crise de la Covid-19, suivie de la crise énergétique, a souligné la nécessité pour l'Allemagne de repenser sa politique industrielle. À l'équation déjà complexe s'ajoute l'impératif écologique, qui a un impact direct sur la production industrielle: l'Allemagne vise la neutralité carbone dès 2045, et souhaite que la consommation d'électricité soit couverte au minimum à 80 % par des énergies renouvelables d'ici 2030. Mentionnons qu'en 2023 le mix électrique allemand repose déjà à 56 % sur les énergies renouvelables, 11 % sur les énergies fossiles, et 26 % sur le charbon. En France, ces proportions sont respectivement de 26,6 %, 6,5 % et 0,2 %, l'essentiel étant assuré par le nucléaire (64,8 %).

La politique industrielle offensive mise en place aux États-Unis a fait peser une pression supplémentaire sur l'industrie allemande. Depuis le 16 août 2022 et la signature de l'*Inflation Reduction Act* (IRA) par l'administration Biden, les États-Unis prévoient l'octroi de 342 milliards de dollars d'aides pour assurer la production sur le territoire national et le déploiement des équipements bas-carbone. Les industries allemandes voient l'IRA, à l'instar de la concurrence chinoise, comme un désavantage concurrentiel touchant de plein fouet les secteurs les plus dépendants de la demande américaine, et qui renforce l'attractivité des délocalisations industrielles vers les États-Unis. En conséquence, l'Allemagne a largement soutenu la proposition de règlement du *Net Zero Industry Act* par la Commission européenne le 16 mars 2023, qui se veut une réponse à l'IRA et vise à relocaliser une partie de la production de technologies énergétiques propres sur le continent européen. L'UE prévoit non seulement de produire 20 % des semi-conducteurs sur son territoire d'ici à 2030, mais se fixe aussi l'objectif de faire fabriquer en Europe davantage de technologies propres (panneaux solaires, électrolyseurs ou turbines pour éoliennes) afin de couvrir 40 % de ses besoins d'ici à 2030. Ainsi, les solutions à moyen terme sont tracées par la perspective d'une montée en puissance des énergies renouvelables et d'une amélioration de l'efficacité énergétique par l'innovation technologique. Pour construire ces solutions, la meilleure réponse est de renforcer l'industrie manufacturière en misant sur les semi-conducteurs, qui sont des pièces maîtresses dans le stockage et la transmission variable d'énergie – ce qui

permettra à terme le passage à une économie décarbonée – et sur le développement des technologies vertes. Cependant, il est à craindre que cet objectif ambitieux, comme de précédents mécanismes européens – par exemple, le plan Juncker de 2014 –, reste lettre morte, faute de moyens pertinents pour l’atteindre.

Les deux crises successives de la Covid-19 et de l’énergie ont mis en lumière certains problèmes structurels allemands. Cela étant, le modèle allemand possède également des atouts indéniables qui devraient lui permettre de se réinventer : une base industrielle innovante, un tissu de PME puissantes, une avance dans le domaine des énergies renouvelables. Une partie de la solution sera nationale, notamment à travers un rééquilibrage entre demande extérieure et demande interne, une politique volontariste d’investissement public ou encore la redéfinition d’un mix énergétique soutenable. Mais l’autre partie de la réponse sera européenne, car nombre des défis qui concernent l’Allemagne touchent également les autres pays européens, comme les enjeux de souveraineté industrielle ou de sécurité d’approvisionnement. Plus que jamais, ce qui est bon pour l’Europe est bon pour l’Allemagne.

Repères bibliographiques

- ANGER C., BETZ J., GEIS-THÖNE W. et PLÜNECKE A. [2023], *MINT-Herbstreport 2023. Mehr MINT-Lehrkräfte gewinnen, Herausforderungen der Zukunft meistern, Gutachten für BDA, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall.*
- ANTONIN C. [2023], « Allemagne : un bouclier tarifaire trop tardif », Blog de l’OFCE, 25 avril.
- BLOT C., CHAGNY O. et LE BAYON S. [2015], *Faut-il suivre le modèle allemand ?*, La Documentation française, « Doc en poche », Paris.
- DAUVIN M. [2022], « Évaluation du choc d’approvisionnement », *Revue de l’OFCE*, n° 3, p. 101-115.
- DÉPARTEMENT ANALYSE ET PRÉVISION DE L’OFCE [2024], « L’Europe décroche : perspectives 2024-2025 pour l’économie mondiale », *OFCE Policy Brief*, n° 125.
- DULLIEN S., JÜRGENS E., PAETZ C. et WATZKA S. [2021], « Makroökonomische Auswirkungen eines kreditfinanzierten Investitionsprogramms in Deutschland », *IMK Report*, n° 168, mai.
- GOUGEON J.-P. [2024], *L’Allemagne, un enjeu pour l’Europe*, Eyrolles, Paris.
- JURÁČEK M. [2021], « German exports : impact on the selected EU countries », *Review of Economic Perspectives*, vol. 21, n° 1, p. 41-55.
- KOLEV G. et OBST T., [2022], « Global value chains of the EU member states. Policy options in the current debate », *IW-Report*, n° 4.

- LE MOIGNE M. et RAGOT X. [2015], « France et Allemagne : une histoire du désajustement européen », *Revue de l'OFCE*, n° 142, p. 177-231.
- MATTHES J. [2024], « Deutsche Direktinvestitionen nach China und Hongkong auf neuem Höchststand – von Diversifizierung kaum eine Spur », *IW-Kurzbericht*, n° 7.
- SAMPOGNARO R. [2022], « Guerre en Ukraine et hausse des tensions internationales : quel impact sur le PIB ? Analyse empirique de l'économie mondiale et de six pays avancés à partir d'un indicateur de "risque" géopolitique », *Revue de l'OFCE*, n° 178, p. 165-184.