Allemagne 2001

Regards sur une économie en mutation

Sous la direction d'Isabelle Bourgeois
Préface de René Lasserre

CIRAC

Allemagne 2001

Regards sur une économie en mutation

Isabelle Bourgeois (dir.)

DOI : 10.4000/books.cirac.836

Éditeur : IFAEE

Année d'édition : 2001

Date de mise en ligne : 13 décembre 2017

Collection : Travaux et documents du CIRAC

ISBN électronique : 9782905518538

<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

ISBN : 9782905518309

Nombre de pages : 416

Référence électronique

BOURGEOIS, Isabelle (dir.). *Allemagne 2001 : Regards sur une économie en mutation*. Nouvelle édition [en ligne]. Cergy-Pontoise : IFAEE, 2001 (généré le 02 octobre 2020). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/cirac/836>>. ISBN : 9782905518538. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.cirac.836>.

Ce document a été généré automatiquement le 2 octobre 2020. Il est issu d'une numérisation par reconnaissance optique de caractères.

© IFAEE, 2001

Conditions d'utilisation :

<http://www.openedition.org/6540>

Confronté au double défi de l'unification et de la mondialisation, le « modèle rhénan » semblait s'être progressivement englué dans ses pesanteurs et ses rigidités. Pourtant, le gouvernement Schröder est parvenu à sortir l'Allemagne de sa torpeur. Réforme fiscale, privatisations, modernisation bancaire et financière, épargne-retraite, flexibilité du travail, gouvernance sociale,... - aucun domaine n'échappe à de profondes mutations.

Une nouvelle dynamique collective de modernisation a saisi pouvoirs publics, acteurs économiques, partenaires sociaux ; elle se fonde sur une acceptation raisonnée du changement. Dans un contexte en pleine évolution, l'Allemagne réagit et tente de libérer sa compétitivité, ses forces d'innovation et de croissance. L'impératif réformateur est triple : la globalisation et l'intégration croissante de l'Union européenne exigent l'adaptation des structures et de la réglementation ; la « révolution technologique » force à la réorganisation des activités et des règles du jeu ; la normalité nouvelle de l'Allemagne réunifiée appelle la redéfinition des fondements mêmes du « modèle rhénan ».

Le défi que relève actuellement la société allemande dépasse l'horizon mental national. C'est avant tout un choix européen assumé. Parce que le site Allemagne est au cœur de l'Europe, il ne peut échapper à la modernisation : de son dynamisme retrouvé dépendra la compétitivité de l'espace économique européen dans son ensemble, et donc celle de chacun des Etats membres. En révélant le haut degré d'interdépendance des économies nationales au sein de la zone euro, l'avènement de la monnaie unique en a forcé la prise de conscience collective. Tout autant que la globalisation ou la « nouvelle économie », le vrai levier des mutations que connaît l'économie allemande n'est autre que la réalité vécue et acceptée de l'Europe économique et monétaire. En cela, l'Allemagne est peut-être en train de reprendre une longueur d'avance.

Cet ouvrage est le fruit d'un travail collectif issu de l'activité d'étude et d'observation suivies de l'équipe du CIRAC et de son réseau, rassemblés autour de la revue Regards sur l'économie allemande. Les auteurs des contributions sont des spécialistes réputés, de jeunes chercheurs et experts, ainsi que des journalistes spécialisés.

ISABELLE BOURGEOIS

Chargée de recherches au CIRAC.

Rédactrice en chef de *Regards sur l'économie allemande* - Bulletin économique du CIRAC.

SOMMAIRE

Préface

René Lasserre

Introduction

Allemagne 2001 : l'Europe assumée

Isabelle Bourgeois

Consolidation budgétaire et compétitivité territoriale : un double défi pour les pouvoirs publics

Les services d'intérêt économique général entre politique nationale et marché européen

De la *Deutschland AG* à la « nouvelle économie »

Les mutations du travail

La crise d'adaptation du « modèle social » allemand

I - Consolidation budgétaire et compétitivité territoriale : un double défi pour les pouvoirs publics

Le lent assainissement des finances publiques allemandes

Markus Gabel

A nouveau gouvernement, nouvelle politique ?

« Avenir 2000 », un retour à la rigueur budgétaire ?

Quelle réforme pour le fédéralisme financier allemand ?

Laurent Guihéry

La péréquation financière allemande : une vision coopérative et solidaire du fédéralisme

Le *Finanzausgleich* : quelles critiques - quels résultats ?

L'innovation technologique en Allemagne : performances et limites d'un système

Florence Autret

Performances allemandes : un état des lieux

Les facteurs de la compétitivité technologique

La politique fédérale d'innovation

Capital-risque pour les jeunes entreprises de Bade-Wurtemberg : le rôle des pouvoirs publics

Renate de la Paix

Capital-risque allemand : un marché dynamique

Capital-risque pour les jeunes entreprises dans le Bade-Wurtemberg

Le Standort Bavière

Isabelle Bourgeois

La Bavière, une locomotive de la croissance allemande

Un tissu économique dense où prédomine le Mittelstand

La politique économique structurelle du Land - sous le signe de l'Innovation

10 ans après l'unification : l'économie des nouveaux Länder en voie de normalisation

Isabelle Bourgeois

Une nouvelle phase de développement

Des problèmes structurels Importés, puis auto-entretenus

Une très forte dynamique régionale

II - Les services d'intérêt économique général entre politique nationale et marché européen

La libéralisation des télécommunications en Allemagne

Isabelle Bourgeois

Les enjeux de l'introduction en bourse de Deutsche Telekom AG
 Bilan d'un ex-opérateur public à la veille de son introduction en bourse
 La levée progressive du monopole des télécommunications
 Les acteurs prennent place sur le marché de la communication

La libéralisation du marché postal allemand : entre service public et marché

Isabelle Bourgeois

Deutsche Post AG à la veille de son introduction en bourse
 Le marché allemand des services postaux
 De la désétatisation à la privatisation : étapes et enjeux de la libéralisation du marché postal

Le secteur de l'électricité à l'heure de la libéralisation

Henri Courivaud

Les caractéristiques du secteur de l'électricité en Allemagne
 Les aléas de la politique énergétique et leur impact sur le secteur de l'électricité

L'avenir de la filière nucléaire civile

Florence Autret

Evolution et arguments du débat politique sur le nucléaire
 La situation après la décision du gouvernement d'abandonner l'énergie nucléaire
 Le nucléaire dans le cadre de la politique énergétique allemande : perspectives

L'Allemagne face à la crise pétrolière : l'écotaxe et la politique énergétique à l'épreuve

Isabelle Bourgeois

L'écotaxe sur la sellette
 L'impact des prix pétroliers sur la consommation des ménages
 Ecotaxe- un débat en trompe-l'œil

III - De la Deutschland AG à la « nouvelle économie »

De la banque-industrie aux industries bancaires : les mutations du système bancaire allemand

Markus Gabel

La structure du paysage bancaire allemand : banque universelle et interpénétration banque-industrie
 Les mutations du lien banque-industrie
 Vers de nouveaux métiers

Mannesmann AG : de la sidérurgie à la « nouvelle économie »

Isabelle Bourgeois

1890-1968 : de la manufacture à la sidérurgie
 1968-1990 : réorientation technologique
 1990- 2000 : télécommunications et services
 Les mutations du contexte structurel

Les NTIC en Allemagne : état des lieux et nouvelles tendances

Isabelle Bourgeois

Etat des lieux : infrastructures, équipements et services

Les NTIC, un marché dynamique mais difficile à appréhender

Compétitivité de l'Allemagne et exemples d'enjeux stratégiques pour le changement structurel

Transport routier et logistique en Allemagne : nouvelles configurations sectorielles

Isabelle Bourgeois

La place prépondérante du transport routier

Le transport routier en pleine restructuration

La logistique, un accélérateur des mutations

L'artisanat allemand face à la « nouvelle économie » : les difficiles mutations de la culture professionnelle

Isabelle Bourgeois et Cordula Allmann

L'artisanat allemand : le socle du Mittelstand

L'innovation dans le respect des traditions

IV- Les mutations du travail

Déclin démographique et gestion des âges dans les entreprises allemandes

Marie-Hélène Pautrat

Une population active vieillissante

Sortie précoce de la vie active

Les salariés vieillissants dans l'entreprise : une place difficile à retrouver

Un rajeunissement en trompe-l'œil

Redéfinir l'offre de travail pour les salariés vieillissants

Epargne salariale et participation financière des salariés en RFA : une nouvelle dimension du partenariat social ?

Marie-Hélène Pautrat

L'évolution du dispositif d'aide à la constitution d'un patrimoine

Développement de la participation financière des salariés

L'emploi des femmes en Allemagne : le temps partiel, une spécialité allemande ?

Brigitte Lestrade

Dichotomie entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne

Partage sectoriel et hiérarchique des tâches et revenus

Le travail à temps partiel, un fait féminin

Le poids du contexte socioculturel

V - La crise d'adaptation du « modèle social » allemand

Négociation collective : quel avenir pour la convention de branche ?

Alain Lattard

Le « modèle allemand » de la négociation de branche

Les symptômes de crise

Le *Flächentarifvertrag* : adaptation et/ou désaffection ?

La réforme de la « constitution interne de l'entreprise » en Allemagne

Alain Lattard

Le conseil d'établissement/d'entreprise dans le système des relations professionnelles

Les pouvoirs du *Betriebsrat*

Pourquoi toucher à ce qui semble accepté ?

Une réforme pourtant nécessaire

Le projet gouvernemental de février 2001

Le Pacte pour l'emploi : une tentative de relance du dialogue social

Marie-Hélène Pautrat

Assurance santé : le système bismarckien dans l'impasse ?

Florence Autret

Un système auto-administré, complexe et coûteux

L'intervention croissante de l'Etat fédéral

Les auteurs

Préface

René Lasserre

- 1 Depuis la chute du Mur de Berlin et l'unification, nous ne cessons de nous interroger sur l'avenir de l'Allemagne et sur sa place en Europe. Au centre des conjectures : l'économie allemande dont on redoute à la fois la puissance et la faiblesse, la première portant en germe un retour aux tentations hégémoniques, la seconde nourrissant la crainte d'une Allemagne repliée sur elle-même et d'une Europe sans volonté. La construction d'un espace économique et monétaire européen et l'effort d'adaptation qu'ont entrepris les économies européennes pour faire face à la mondialisation au cours des années 90 ont fini par éclipser cette double hantise. Non seulement les économies européennes ont tenu ensemble le choc, mais elles sont désormais étroitement interdépendantes, leurs performances se normalisent et deviennent de plus en plus convergentes. Ce qui est désormais en jeu, ce n'est plus qu'une économie en surclasse une autre, mais que l'économie européenne dans son ensemble parvienne à restaurer sa compétitivité et à mettre en œuvre une dynamique d'échange et de réciprocité qui lui permette de retrouver une croissance durable.
- 2 La problématique de la puissance économique allemande a ainsi complètement changé de nature. L'économie allemande est la première économie européenne par l'importance de son marché et de sa production et, de ce fait même, ses performances constituent un enjeu crucial pour la prospérité de l'Europe. De la capacité de l'Allemagne à faire face aux charges financières héritées de l'unification et aux coûts salariaux imposés par une population active hautement qualifiée et vieillissante dépend la compétitivité externe d'une industrie fortement exportatrice et pourvoyeuse d'emplois, non seulement sur le sol allemand, mais sur l'ensemble du territoire européen. De sa capacité à innover, à moderniser ses infrastructures et son appareil de production, à flexibiliser les conditions d'emploi et de travail, à optimiser son système de formation dépend également sa dynamique interne en termes d'investissement et d'activité. Ce qui fait par là même du marché allemand l'un des marchés les plus attractifs et les plus porteurs pour les autres partenaires européens.
- 3 De ce point de vue, l'évolution de l'économie allemande a suscité de réelles inquiétudes depuis le milieu de la décennie écoulée. Moins d'ailleurs par le niveau de ses performances en termes de compétitivité, de croissance et d'emploi, dont la

détérioration sensible peut s'expliquer en partie par les effets induits et durables de l'unification, que par l'inertie persistante et les rigidités du système de régulation économique et sociale. Alors que quinze ans plus tôt, les mécanismes de l'économie sociale de marché et de l'action politique concertée avaient permis à l'industrie allemande de surmonter rapidement les chocs pétroliers puis de renforcer et d'asseoir solidement ses positions sur le marché mondial, en 1990, le « modèle allemand » s'est enrayé face à l'épreuve de l'unification. Il est vrai que celle-ci bouleversa complètement les équilibres, détruisant les repères, brouillant durablement les règles du jeu collectif. Le primat du pilotage politique et de l'action étatique s'imposa dans les faits, non sans réussites et volontés réformatrices, mais conduisant progressivement à l'usure du pouvoir, à l'incapacité à mener à bien les réformes face à la montée des corporatismes, et finalement à l'immobilisme. L'alternance politique de l'automne 1998 ouvrit une nouvelle phase d'expérimentation, de débats et d'incertitude avant que finalement, sous la pression des mutations en cours, la nécessité des adaptations structurelles ne s'impose et que les choix ne se décantent. Depuis maintenant deux ans, les réformes de fond se succèdent : assainissement financier et budgétaire, réforme fiscale, privatisations, réforme des régimes de retraite, du système de santé... - autant de réformes structurelles qui, les unes après les autres, procèdent d'une volonté délibérée de retour à la logique de l'économie de marché.

- 4 C'est de ce processus d'adaptation de l'économie allemande au changement que rend compte le présent ouvrage en s'efforçant d'en faire ressortir le caractère progressif, complexe et multiforme, d'en analyser la dynamique et d'en dégager la portée. L'intérêt principal de l'approche choisie tient à la multiplicité des champs étudiés qui embrassent les principaux niveaux et domaines de la vie économique et sociale allemandes, donnant ainsi une très grande variété d'éclairages sur les transformations en cours. L'originalité de la démarche tient également dans le souci permanent des auteurs de situer leurs analyses sectorielles à la fois dans la synchronie, en les replaçant dans leur contexte allemand et européen, et dans la diachronie, en retraçant les évolutions significatives intervenues au cours de quatre ou cinq dernières années. Après avoir ainsi planté le décor, chacune des vingt-sept études ici rassemblées s'efforce de camper les différents acteurs et de mettre leur action en perspective.
- 5 Il en résulte une série très riche de tableaux mettant en évidence les spécificités de la nouvelle dynamique de modernisation qui, à l'issue d'une décennie particulièrement éprouvante et mouvementée, anime l'économie et la société allemandes au tournant du millénaire. Cette dynamique de modernisation résulte d'une démarche largement partagée par les pouvoirs publics, les décideurs économiques et les partenaires sociaux. A l'issue de longs débats publics, elle s'appuie sur une acceptation raisonnée des changements et des adaptations qu'implique le retour au marché. Elle reste néanmoins marquée par le souci commun de préserver les équilibres sociaux fondamentaux. On comprend mieux que cette modernisation, dans ses exigences consensuelles, n'ait pu s'imposer que progressivement, ce qui est sans doute un gage de solidité. Mais on discerne aussi sa fragilité, car il n'est pas certain que la logique du marché sera toujours facilement acceptée, pas plus qu'il n'est exclu qu'elle ne conduise, en dépit des correctifs, à la différenciation et à la fracture sociales.
- 6 Plus instructif encore, pour nous autres Français et Européens, est sans doute le fait que dans les différents champs où on la voit à l'œuvre, cette démarche allemande de modernisation s'accompagne d'un élargissement de l'horizon mental national et

procède finalement d'un choix européen pleinement assumé. Tout autant que la globalisation des marchés, la libéralisation des capitaux ou la « nouvelle économie », c'est l'adaptation aux contraintes du grand marché européen et de la monnaie unique qui s'impose aux transformations de l'économie allemande. C'est dans cette prise de conscience collective et dans la réalité vécue et acceptée de l'intégration européenne que l'Allemagne inscrit résolument sa modernisation et son développement, prenant ainsi une longueur d'avance dans sa capacité à penser l'Europe.

AUTEUR

RENÉ LASSERRE

Directeur du CIRAC

Introduction

Allemagne 2001 : l'Europe assumée

Isabelle Bourgeois

- 1 On voyait le « modèle rhénan » sclérosé, on croyait la « Deutschland AG » verrouillée à tout jamais, on pensait l'Allemagne enlisée dans l'immobilisme. Or depuis l'automne 1998, l'Allemagne se métamorphose. Les réformes se succèdent à un rythme soutenu : retraites, fiscalité, emploi, santé, budget, aucun domaine ne semble échapper à la modernisation.
- 2 Si le gouvernement du chancelier Schröder mène aujourd'hui à bien un certain nombre de réformes structurelles, ce n'est pas tant le résultat de l'alternance politique. Beaucoup d'entre elles avaient été engagées par le gouvernement du chancelier Kohl mais n'avaient pu aboutir. Pendant que les dossiers non traités s'accumulaient, le contexte lui-même était soumis à d'importants changements, pressant les acteurs en charge de la politique économique de répondre à de nouveaux défis. Aujourd'hui, pour préserver sa compétitivité, l'Allemagne se trouve ainsi soumise à un triple impératif réformateur : elle doit adapter la structure de ses activités et sa réglementation aux évolutions du marché mondial comme à l'intégration croissante de l'Union européenne, les réorganiser en réponse à la « révolution technologique », et les asseoir sur une normalité nouvelle après avoir surmonté les urgences de l'unification.
- 3 La globalisation, la fluidité internationale croissante des capitaux comme la réorganisation des flux de production et d'échanges, appellent l'ouverture du capital des entreprises et l'internationalisation de la place financière allemandes. Cette évolution, qui concerne tous les pays industrialisés, est une nécessité pour une économie aussi fortement internationalisée que celle de l'Allemagne. A cela viennent s'ajouter les effets de plus en plus sensibles de l'intégration européenne. La constitution d'un espace économique et monétaire commun, l'harmonisation réglementaire qui s'ensuit, rendent tangibles les disparités en matière de politique économique ou sociale et remettent en question les règles du jeu établies à l'échelon national. L'union monétaire, si elle crée un espace de stabilité pour les activités, augmente le besoin de transparence et accroît les impératifs de rigueur budgétaire. Ce nouvel environnement où l'interpénétration des économies commence à constituer un espace solidaire exige, de la part de chacune des parties prenantes, un effort accru de compétitivité ;

atermoyer sur la nécessaire modernisation du « modèle rhénan » risquerait de grever à la fois la compétitivité du site Allemagne et celle de l'Europe tout entière. Il est d'autant plus urgent de libérer le potentiel de croissance que, par ailleurs, la « révolution technologique » vient exacerber les enjeux de compétitivité et d'innovation. En transformant radicalement les flux d'information et en réorganisant l'ensemble des systèmes de production, elle entraîne à sa suite des mutations sociales et culturelles importantes auxquelles les acteurs en charge de l'économie doivent maintenant adapter le cadre régissant l'emploi, les régulations en matière de travail et de formation professionnelle. A ces effets d'accélérateur de mutations structurelles qui sont communs aux pays industrialisés et affectent tout particulièrement les Etats membres de l'Union européenne s'ajoute, dans le cas de l'Allemagne, une nécessité propre : tout au long de la décennie écoulée, l'unification a contribué à modifier sensiblement la donne au plan national, faussant le pilotage des activités par un subventionnement massif, minant les rouages fondamentaux de la régulation du travail, amplifiant les déséquilibres du système de protection sociale. L'avenir de la compétitivité allemande exige ainsi un retour aux sources de l'économie sociale de marché et, par là même, à l'orthodoxie. Autrement dit, en ce début du 3^e millénaire, les acteurs économiques et sociaux s'attellent à une redéfinition des fondements même du « modèle rhénan ».

- 4 L'ampleur du processus de transformation en cours, la multiplicité des facteurs à l'origine des mutations, la diversité des acteurs en lice comme des niveaux où s'observe le changement, appellent une lecture à plusieurs dimensions. C'est à l'analyse de ces processus complexes, multiformes, que s'attache cet ouvrage. Fruit d'un travail collectif, il offre un prisme à multiples facettes des mutations économiques et sociales en cours en Allemagne. Les contributions rassemblées ont été initialement publiées au cours des derniers mois dans le bulletin économique du CIRAC : *Regards sur l'économie allemande*. Elles sont le produit de l'activité de veille constante de l'équipe du Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne contemporaine et de son réseau, composé de spécialistes réputés, mais aussi de jeunes experts, journalistes spécialisés et chercheurs. Elles ont toutes été revues et reprises à la lumière de l'actualité de ce printemps 2001, ce qui fait apparaître la dynamique de changement dans sa complexité, mais aussi sa continuité. La lecture des mutations de l'économie et de la société allemandes gagne ainsi en profondeur de champ.

Consolidation budgétaire et compétitivité territoriale : un double défi pour les pouvoirs publics

- 5 Dans la gestion du changement, les pouvoirs publics se trouvent en première ligne. Le premier chapitre de cet ouvrage est consacré à leur action en matière de consolidation budgétaire et de compétitivité territoriale. On s'inquiète en effet de savoir si l'Allemagne saura durablement comprimer sa dette. Theo Waigel, Oskar Lafontaine et, aujourd'hui, Hans Eichel, tous les ministres fédéraux des Finances ont la même priorité par-delà leurs approches doctrinales divergentes : assainir durablement un budget dont la dérive a pour principale origine l'effort consenti à l'unification ; leur objectif central commun est la baisse des prélèvements. Réduire la pression fiscale sur les entreprises et les particuliers, ramener à de plus justes proportions les charges qui pèsent sur le travail pour doper l'activité et libérer du pouvoir d'achat, c'est là le premier moteur de

la politique de compétitivité menée par l'actuel gouvernement fédéral. Les différents volets de la réforme fiscale répondent à la même logique de réduction des déficits que la réforme du régime des retraites adoptée le 12 mai 2001, et qui introduit des éléments de capitalisation dans le traditionnel système de répartition. L'effort budgétaire consenti à la transformation et au développement des Länder est-allemands, l'importance des transferts opérés, ont fini par gripper les mécanismes mêmes du fédéralisme financier allemand, déjà quelque peu mis à mal au fil du temps. La révision – et la simplification – du système de solidarité et de répartition structurelle régionale entre Bund, Länder et communes sont désormais incontournables pour rééquilibrer les disparités de compétitivité entre les collectivités territoriales en renforçant la concurrence économique entre les sites.

- 6 En ce sens, unification et intégration européenne se cumulent dans leurs effets pour révéler les domaines où doit s'exercer l'action de remise en ordre structurelle des pouvoirs publics. Maîtriser les coûts ne suffit pas à libérer la dynamique de compétitivité. Il faut aussi agir sur les règles du jeu qui déterminent le degré de compétitivité et d'innovation. Certes, dans le système national d'innovation de l'Allemagne, les pouvoirs publics ne sont pas les seuls acteurs. Mais ils ont un rôle d'impulsion, de soutien et de coordination non négligeable, de par les fonds qu'ils mettent à disposition ou des priorités qu'ils définissent conjointement avec les acteurs de l'économie et de la société. Toutefois, ce rôle-là n'est pas unitaire ou central. Il se caractérise avant tout par une pratique de *benchmarking* interne à laquelle se livrent les régions : c'est de la concurrence des compétitivités territoriales, de la diversité des stratégies d'innovation ou des politiques structurelles en présence que naît, en Allemagne, une dynamique collective et cumulative d'innovation à même d'alimenter les mutations en cours et de soutenir, dans l'opinion, l'adhésion au changement et à la modernisation. L'industrialisation, puis la tertiarisation progressives de la Bavière, région défavorisée voici 40 ans encore, laisse entrevoir le potentiel de compétitivité dont disposent les cinq Länder de l'Est. Ils sont intégrés à la RFA depuis une décennie seulement, mais leurs économies sont déjà largement normalisées en ce sens que se dégagent, dans chaque Land, des stratégies différenciées en matière de politique économique et de développement de la compétitivité territoriale.

Les services d'intérêt économique général entre politique nationale et marché européen

- 7 Le second chapitre détaille quelques-uns des domaines où il appartient aux pouvoirs publics de donner une impulsion prépondérante au changement structurel : les services d'intérêt économique général, dont font partie les télécommunications, les services postaux et aussi, dans une large mesure, la politique énergétique. Ce sont des domaines par excellence où s'observent les forces en jeu dans les mutations : des effets de l'intégration des politiques communautaires qui exigent leur lot de libéralisations à la nécessité unanimement reconnue d'adapter les structures à un environnement qui se transforme sous l'effet de la globalisation en passant par la résistance au changement ou, à l'inverse, l'émergence de nouvelles doctrines. Il s'agit là de champs d'action et de débats à l'intersection entre l'internationalisation des économies, le processus de constitution de l'espace européen, et la marge de manœuvre des acteurs nationaux. Les orientations stratégiques et les termes des débats y participent d'un conflit d'intérêts

entre l'objectif d'efficacité économique (l'accroissement de la compétitivité) et les résistances sociales qui se manifestent dans l'affrontement des valeurs et idéologies. Si aujourd'hui, la libéralisation des télécommunications et à sa suite, celle des services postaux, est communément acquise dans l'opinion, le processus de prise de décision préalable fut marqué de controverses virulentes. Dans le domaine des télécommunications par exemple, il s'agissait de transcrire en droit national des directives européennes que les pouvoirs publics allemands avaient contribué à élaborer. Mais les syndicats, l'opinion s'y opposaient farouchement. C'est finalement l'efficacité économique qui a forcé la négociation des accords, puis du consensus sur la réforme de ces services publics et débouché sur une nouvelle définition du rôle de l'Etat en la matière. L'ouverture des télécommunications à la concurrence a effectivement dopé la compétitivité du site Allemagne en accélérant sa mutation vers l'économie de l'information. La libéralisation des services postaux, bien que moins consensuelle à l'échelle européenne, suit la même logique en Allemagne : elle est reconnue comme un facteur d'accroissement de la compétitivité. Si l'Allemagne a pu dénouer relativement vite en comparaison de ses voisins européens le lien entre statut, structure et missions publics, c'est que dans d'autres domaines, comme l'électricité par exemple, acteurs privés ou semi-publics coexistent et exercent des missions d'intérêt général. Dans ce secteur précis, la libéralisation n'implique pas une réforme du service public, elle concerne d'emblée le seul aspect de l'ouverture du marché allemand aux acteurs européens et de son intégration dans un espace d'échanges communautaire doté d'une régulation harmonisée. Les résistances au changement proviennent alors moins de facteurs sociaux ou idéologiques que du constat des fortes disparités intra-européennes et de leur cortège de déséquilibres compétitifs.

- 8 D'autres réformes en cours, ainsi la décision d'abandonner le nucléaire civil, ont pour origine des mécanismes purement nationaux et sont, eux, le reflet de l'alternance politique. La coalition fédérale SPD/Verts prenait là une décision ambiguë : en tenant sa promesse électorale, elle donnait un gage à la partie de l'opinion la plus farouchement hostile au nucléaire ; ce faisant, le gouvernement créait dans l'opinion un climat pacifié lui permettant d'engager d'autres réformes structurelles largement plus libérales. Enfin, contrairement aux apparences, la logique de l'efficacité économique caractérise elle aussi la doctrine écologique : l'abandon du nucléaire est prôné comme une mesure certes draconienne d'incitation à l'innovation en matière de ressources énergétiques, mais on en espère les mêmes effets bénéfiques sur la compétitivité que ceux des normes anti-pollution en vigueur dans l'industrie depuis les années 70 et qui avaient hissé les technologies environnementales allemandes au palmarès mondial. Bien que l'abandon du nucléaire soit loin d'être acquis, puisqu'il ne repose encore sur aucun texte législatif, son corollaire, l'intention de donner une impulsion nouvelle à l'innovation en matière d'énergies renouvelables, est en train d'atteindre, lui, son objectif. Mais la question de la politique énergétique de l'Allemagne sur le court et le moyen terme n'en reste pas moins en suspens, ainsi que l'a révélé la récente flambée des cours du pétrole. Celle-ci a également démontré l'ambiguïté foncière de l'écotaxe, un impôt censé à la fois réduire la consommation d'énergie en en renchérissant le coût, garantir l'avenir des retraites et créer des emplois. Les vifs débats d'experts suscités par ces questions dans l'espace public rappellent comment se gèrent outre-Rhin crises et prises de décisions : par l'information et la concertation de tous les acteurs. Sans l'adhésion de l'opinion, pouvoirs publics et acteurs économiques ne peuvent pas procéder aux réformes. Mais cette adhésion, en Allemagne aussi, est un

équilibre fragile entre les idéologies, et plus encore entre le credo de l'efficacité économique et l'acceptation raisonnée du changement.

De la *Deutschland AG* à la « nouvelle économie »

- 9 Le troisième chapitre de cet ouvrage s'attache aux mutations qui affectent les mécanismes mêmes de l'économie allemande dans sa transition vers la « nouvelle économie ». Ces mutations concernent en premier lieu le financement des activités. Sous l'influence de la fluidité croissante du marché international des capitaux, les liens étroits qui unissent en Allemagne banque et industrie depuis la fin du siècle dernier sont amenés à se défaire, et la structure capitaliste des entreprises à se déverrouiller. Pour accélérer le processus, le ministre fédéral des Finances s'est contenté d'une mesure technique mineure contenue dans sa réforme fiscale et qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2002 : la défiscalisation des plus-values issues de la cession de participations détenues par banques et assureurs. Dans le contexte de la globalisation financière, ce léger 'coup de pouce' suffit à ouvrir un marché national jusqu'ici protégé et contrôlé, ce qui lui avait valu le sobriquet de « *Deutschland AG* ». Depuis l'industrialisation poussée enclenchée sous Bismarck, la « gouvernance de l'économie » était en effet largement exercée par les banques. Dans l'effervescence économique et la course à l'innovation de la seconde moitié du siècle dernier, les 'capital-risqueurs' se constituaient en même temps que les 'start up' : Deutsche Bank, Commerzbank, Dresdner Bank et Bayerische Vereinsbank amorçaient, via capitaux et prises de participation, les jeunes pousses de l'économie industrielle naissante comme AEG, Siemens ou Mannesmann, qu'elles ont soutenues ensuite dans leur développement, tout en élargissant leur portefeuille de participations. Cette interpénétration explique pourquoi, aujourd'hui encore, les entreprises recourent majoritairement au financement bancaire. Si elle a contribué à asseoir la stabilité des activités en Allemagne, elle se traduit aussi par le sous-développement relatif des marchés financiers comme de la culture boursière et ralentit désormais la nécessaire internationalisation des entreprises et des activités. L'OPA de Vodafone sur Mannesmann – une première en Allemagne – a forcé la prise de conscience de cet état de fait ; son succès a dès lors pris une haute valeur symbolique, créant un large consensus sur la nécessité de réformer les mécanismes de financement et de régulation de l'économie. Quant aux modalités de négociation de l'accord, elles révèlent par ailleurs les mécanismes qui régissent outre-Rhin les prises de décision ; qu'il s'agisse de la politique économique ou de la stratégie d'une entreprise, ils reposent sur la négociation conjointe et la codéfinition par l'ensemble des acteurs. La mesure fiscale de Hans Eichel n'aura donc pour effet que de libérer les transformations déjà en cours, et dont témoigne également le repositionnement du sidérurgiste Mannesmann en opérateur de télécommunications ; un repositionnement amorcé dès l'ouverture du marché des télécommunications voici une quinzaine d'années.
- 10 Le second puissant levier des mutations est en effet la rapide diffusion des NTIC et de leurs applications. Dans ce domaine, l'Allemagne est en pointe, bien qu'elle déplore de n'occuper que le troisième rang mondial, logique de *benchmarking* oblige. Le déclencheur des transformations est la libéralisation du marché des télécommunications tant à l'échelle européenne que nationale, qui a permis l'accélération et la mondialisation du flux des échanges de données et modifie en

profondeur les processus économiques. Levier transversal des mutations, les technologies de l'information et de la communication affectent toutes les branches de l'économie : la banque, dont le métier se diversifie et se renouvelle, mais aussi le transport routier par exemple qui, sous l'impact de la logistique, donne naissance à de nouvelles configurations sectorielles. Plus fondamentalement, la tertiarisation et la dématérialisation croissantes de l'économie sous l'impact des NTIC défient les structures sectorielles établies, qu'elles forcent à la modernisation ; quel meilleur exemple de ces enjeux que les mutations de l'artisanat allemand, dont l'image incarne par essence le travail manuel et dont les structures sont ancrées dans une culture corporatiste séculaire ?

Les mutations du travail

- 11 Les axes de transformation de l'économie allemande ne se limitent pas aux enjeux de la globalisation ou de l'intégration européenne pour la définition des orientations de politique économique ou la restructuration des activités. Ils affectent jusqu'à l'évolution du travail, elle-même déterminée par la démographie ou la mutation des valeurs. C'est là l'objet du quatrième chapitre. Comment concilier vieillissement démographique et impératifs d'innovation ? A l'instar d'autres Etats membres de l'UE, et dans le même espoir de résorber le chômage des plus jeunes, les pouvoirs publics cherchaient jusqu'ici à inciter les plus âgés des actifs à opter pour une cessation précoce des activités. Du côté des entreprises, c'est la culture professionnelle qui poussait au rajeunissement des effectifs. Mais dans une société vieillissante, et à l'aune du problème du financement des retraites que cela induit, ces pratiques sont devenues problématiques et doivent aujourd'hui être corrigées conjointement par le gouvernement fédéral, les milieux économiques et les partenaires sociaux. De même, sous la menace de l'implosion du régime de retraites par répartition et devant la nécessité de recourir plus largement à la capitalisation d'une part, sous l'effet des nouvelles formes de rétribution du travail qui se développent dans la « nouvelle économie », d'autre part, le système actuel de l'épargne salariale et de la participation financière des salariés au capital productif doit être rénové et élargi. Qu'il s'agisse de futurs retraités ou de jeunes salariés du secteur *high tech*, la nécessité objective, économique et financière, d'une modernisation s'impose à tous : la société civile s'est très largement approprié le changement. Si une nouvelle culture boursière, populaire, a émergé depuis la privatisation de Deutsche Telekom AG, d'autres tendances plus anciennes s'accroissent aujourd'hui. Les discours politiques du gouvernement fédéral SPD/Verts, l'extension des mesures d'affirmative *action* en faveur de l'emploi féminin prises antérieurement, sont portés par l'évolution du contexte socioculturel. La définition d'un nouveau rôle des femmes dans la société et la vie active après 1968 s'accommode parfaitement aujourd'hui des nouvelles formes de travail qu'exige la tertiarisation. Elles permettent de concilier vies professionnelle et familiale ; les Allemandes choisissent ainsi majoritairement le temps partiel, et investissent les services. Certes, ce phénomène s'observe surtout à l'ouest, les nouveaux Länder restant encore marqués par la culture du plein emploi à temps plein qui caractérisait la RDA. Néanmoins, si l'on excepte cette différence de degré, la montée en puissance de toutes les formes du travail considérées encore comme 'atypiques', mais qui constituent le

gisement d'emplois de demain, et qu'investissent massivement les femmes, laisse entrevoir l'ampleur des mutations du travail à l'œuvre en Allemagne.

La crise d'adaptation du « modèle social » allemand

- 12 Enfin, le cinquième chapitre aborde les mutations du « modèle social » allemand, conjugaison entre Etat-providence et partenariat social. Sous l'impact de la mondialisation, de l'évolution du contexte des activités et, plus encore, de l'unification, les fondements sociaux du « capitalisme rhénan » traversent aujourd'hui une véritable crise d'adaptation. Elle en affecte les deux faces : la branche et l'entreprise. Le système de négociation contractuelle de branche qui garantissait jusqu'ici l'équilibre entre progrès social, emploi et rentabilité de l'entreprise, et que l'unification a mis à rude épreuve, affronte de surcroît les reconfigurations des branches et secteurs induites par la tertiarisation et la globalisation. Que ce soit à l'échelle de la branche ou au niveau de l'entreprise, la réforme de la cogestion devient un enjeu stratégique, comme le révèle la révision en cours de la « constitution interne de l'entreprise ». La légitimité même du partenariat social allemand semble aujourd'hui remise en question. Dans ce contexte, on comprend mieux la fonction dévolue au Pacte pour l'emploi, une rencontre au sommet institutionnalisée entre les gouvernement fédéral et les partenaires sociaux : être l'instrument d'un consensus réformateur. Certes, cette instance ne peut se substituer aux acteurs en charge de 'dossiers techniques' comme l'élaboration de mesures réglementaires ou la négociation de conventions salariales de branche ; ce n'est pas son rôle. Mais entretenir un dialogue suivi – dont font partie en Allemagne les affrontements, souvent féroces, et toujours médiatisés – sur la détermination conjointe des grandes orientations à suivre pour certaines des réformes structurelles nécessaires en matière de travail. A quel point un climat consensuel est requis pour l'œuvre réformatrice se révèle à propos d'un autre dossier auquel s'attelle le gouvernement fédéral : la réforme de l'assurance-santé. Cette question-là, au même titre que la place des salariés âgés dans l'entreprise ou la réforme du régime des retraites, suffirait à montrer combien les impulsions au changement sont multiples : si l'unification, la mondialisation et l'intégration de l'UE contribuent à accélérer les mutations économiques, d'autres tendances, comme la disparité des coûts du travail dans l'Union que l'achèvement de l'espace monétaire va mettre en plein jour, exigent désormais une révision du « modèle social » européen.
- 13 **PAR-DELÀ LA COMPÉTITIVITÉ DU SITE ALLEMAGNE**, c'est celle de l'Europe qui est en jeu. Cette prise de conscience est au cœur des mécanismes qui animent outre-Rhin la dynamique de changement et l'adhésion raisonnée des acteurs aux mutations. Bien qu'elle ne soit pas toujours thématifiée, elle y semble pourtant plus prononcée que dans les autres Etats membres, et notamment en France. Elle a en effet pour origine un constat objectif : le haut degré d'interdépendance atteint par les économies nationales au sein de l'Union européenne. C'est parce qu'il est partie prenante du marché communautaire et de la compétitivité de ses parties constitutives que le *Standort Deutschland* est concurrentiel sur les marchés tiers. Cette prise de conscience se nourrit ensuite d'un facteur structurel, voire culturel dans ses implications pour l'adhésion au changement : depuis sa constitution en 1949, c'est de l'émulation entre les performances économiques de ses sites régionaux (les Lander) au sein d'un espace économique et réglementaire commun que la République fédérale d'Allemagne tire sa compétitivité

globale. Mais que la Bavière ou la Rhénanie du Nord-Westphalie – deux puissances économiques reposant sur des identités et des politiques presque opposées – enregistrent une baisse de leurs performances ou ralentissent le rythme des réformes structurelles sur leur territoire, et c'est, à l'échelon territorial supérieur, la compétitivité de l'Allemagne entière qui s'en trouve ralentie. La transposition, à l'échelon de l'Europe, de ce mode de fonctionnement systémique échappe à toute idéologie. Elle résulte simplement d'une projection où l'expérience nationale se conjugue à l'expérience communautaire. Certes, l'Union européenne n'est encore qu'une zone d'échanges et une zone monétaire. C'est pour cela que l'Allemagne plaide pour que l'Union se dote maintenant de structures institutionnelles permettant de gérer à la fois la diversité des cultures et dynamiques économiques nationales et le potentiel de croissance commun. C'est pour la même raison que, conformément à cette vision de son environnement, l'Allemagne ne peut plus ajourner les réformes structurelles nécessaires pour libérer sa dynamique de croissance et sa compétitivité. Plus que la tertiarisation, la mondialisation ou la « révolution technologique », c'est l'accélération de l'intégration européenne depuis l'adoption de la monnaie unique qui aura finalement eu raison de l'immobilisme allemand.

I - Consolidation budgétaire et compétitivité territoriale : un double défi pour les pouvoirs publics

Le lent assainissement des finances publiques allemandes

Markus Gabel

- 1 La réunification avait mis une fin abrupte à l'assainissement des finances publiques entamé au cours des années 80. Alors que 1989 était la première année, depuis près de trente ans, à présenter un budget équilibré, voire légèrement positif, les soldes se sont vite dégradés par la suite. Le solde structurel (solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles ; il s'agit alors du solde qui aurait été réalisé si la croissance avait été égale à la croissance potentielle) accuse une baisse de près de 4,5 points jusqu'en 1991, notamment à cause des transferts massifs à destination des nouveaux Länder. Les dépenses générales sont en forte hausse (plus de 3 points de PIB). Certes, le déficit financier s'est légèrement réduit grâce à la conjoncture exceptionnelle des premières années de l'unification et à la forte croissance des recettes fiscales. Mais en 1991, pour la première fois depuis dix ans, le solde primaire (la partie du déficit en dehors des intérêts de la dette) est nettement déficitaire et accuse un niveau de 1,3 % du PIB. Dès lors se trouve posée la question de la soutenabilité de la dette allemande.

Les hauts et les bas des finances publiques dans les années 90

- 2 Dès 1992, le gouvernement commence un assainissement structurel qui se poursuit *grosso modo* jusqu'à aujourd'hui. Il a d'abord porté le solde structurel à près de -2,5 % jusqu'en 1994. Compte tenu d'un environnement conjoncturel très défavorable (récession de 1993), le déficit financier n'a pas pu confirmer les efforts du gouvernement, qui portaient essentiellement sur une hausse des prélèvements obligatoires. La croissance des dépenses se ralentit certes nettement, mais la dette brute augmente de plus de 5 points et dépasse pour la première fois les 50 % du PIB.
- 3 Dans le cadre d'une conjoncture moins favorable et d'une nouvelle hausse des dépenses atteignant en 1995, avec presque 50 % du PIB, le niveau le plus élevé de l'après-guerre, le déficit financier se détériore d'un point et passe, avec -3,4 %, assez nettement en dessous de la barre du traité de Maastricht. Mais c'est surtout le niveau de la dette qui explose : celle-ci s'accroît de plus d'un cinquième pour atteindre 61 % du PIB. Cela

s'explique en grande partie par le coût de l'unification : l'*Erblastentilgungsfonds*, le Fonds des charges héritées (qui contient la dette budgétaire de l'ex-RDA, le budget de la Treuhandanstalt et une partie de la dette du logement social de l'ex-RDA), représente à lui seul 9,5 % du PIB en 1995. Au total, la dette publique a subi une hausse d'environ 20 points de PIB durant la seule année de 1994/95. Compte tenu de soldes primaires négatifs pour les années 1995 et 1996, le problème de la soutenabilité de la dette persiste. Du côté des recettes, l'année 1996 se caractérise en outre par une baisse de la charge fiscale : le relèvement des cotisations sociales d'un demi point de PIB est plus que compensé par un assouplissement de l'imposition des revenus, notamment suite à l'exemption du minimum vital et des mesures destinées aux familles.

L'évolution des déficits publics². Le choc de la réunification et le lent assainissement

Source des données : OCDE 1999, Perspectives économiques

Dette et cotisations sociales financent l'unification

- 4 Face à la situation peu satisfaisante des finances publiques et contraint par l'objectif de Maastricht, le gouvernement allemand continue son effort de consolidation. Cette fois, la conjoncture lui est favorable, puisque la croissance du PIB dépasse les 2 % en 1997 pour atteindre presque 3 % en 1998. L'Allemagne a donc finalement éprouvé moins de difficultés que prévu pour respecter le critère des 3 % : le déficit financier est tombé à -2,7 % en 1997 et à -2 % en 1998. Elle y est parvenue principalement grâce à une réduction des dépenses qui ont atteint en 1998 un niveau proche de celui qu'elles avaient avant la réunification. La forte augmentation depuis 1990 se trouve ainsi pour une bonne partie corrigée. Il en va de même du déficit : le déficit financier a retrouvé en 1998 un niveau proche de sa moyenne sur les vingt dernières années (soit environ -2,4 % du PIB) ; quant au déficit primaire, il est nettement positif pour la première fois depuis la réunification. Cependant, le principal effet de la réunification sur les finances publiques allemandes reste le saut qualitatif dans le niveau de la dette, de l'ordre de 60 à 64 % du PIB. L'Allemagne ne respecte pas le critère correspondant du traité de Maastricht.
- 5 L'exercice 1998 a été une bonne année pour les budgets publics allemands. La faiblesse des recettes fiscales ne s'est pas prolongée. Au contraire, les rentrées fiscales ont largement dépassé les estimations : elles se sont appréciées plus fortement (4,5 %) que le PIB (2,8 %). Les diverses mesures fiscales, notamment la suppression de la taxe professionnelle assise sur le capital et les règles plus strictes du calcul des bénéfices, l'augmentation de la TVA et la baisse de la surtaxe de solidarité se sont globalement

neutralisées. L'augmentation des cotisations sociales a pu être évitée grâce au relèvement d'un point du taux de la TVA, passé à 16 %. Le niveau des cotisations sociales s'est ainsi stabilisé aux environs de 42 % des revenus assujettis à la sécurité sociale. Ce niveau est cependant sensiblement plus élevé qu'avant la réunification (36 % en 1989). A côté de l'endettement public, ce sont donc essentiellement les cotisations d'assurance sociale qui ont financé la réunification allemande.

A nouveau gouvernement, nouvelle politique ?

- 6 Le gouvernement Schröder a présenté pour l'an 1999 un budget qui se caractérise avant tout par une forte augmentation des dépenses. Le budget d'Oskar Lafontaine, ministre des Finances jusqu'en mars 1999, marque ainsi une rupture avec la rigueur modérée du gouvernement Kohl. Avec un niveau de 485,7 milliards de DM, les dépenses sont en nette hausse, aussi bien par rapport au budget de l'an 1998 (+6,3 %) que par rapport au budget prévisionnel établi pour la même année par le gouvernement sortant (il prévoyait des dépenses de 465,3 milliards de DM). La singularité de cette augmentation est encore plus manifeste si on la compare à la croissance moyenne des dépenses publiques au cours des années 90 : celle-ci s'établissait à environ 2 % par an seulement.
- 7 Le 1^{er} janvier 1999 a également marqué le début de la réforme fiscale tant attendue après de longues années d'enlisement politique, dû notamment à l'obstruction des Lander SPD au Bundesrat sous le gouvernement du chancelier Kohl. Cette réforme qui s'étend sur quatre ans (*Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002*) vise à baisser les taux d'imposition tout en élargissant l'assiette fiscale. En 1999, les familles profitent essentiellement d'allocations familiales plus généreuses et d'une augmentation de l'abattement de base, tandis que les entreprises sont confrontées à des règles plus strictes dans le domaine des amortissements et des compensations de pertes. Elles profitent néanmoins d'une baisse de l'impôt sur les sociétés, puisque le taux pour les bénéfices non redistribués est abaissé de 45 à 40 % (le taux réduit passe de 42 % à 40 %). Quant au taux d'imposition des revenus d'activités commerciales ou industrielles, il est diminué de 2 points pour atteindre 45 % dès 1999. D'autres baisses, à la fois pour les ménages et pour les entreprises, mais aussi une réduction des subventions fédérales, sont prévues pour les années suivantes.

Financer les retraites par l'écotaxe

- 8 Parallèlement, le 1^{er} avril 1999 est entré en vigueur le premier volet d'une réforme fiscale écologique qui veut aboutir à un « double dividende » : redynamiser le marché du travail et apporter une solution au problème de la pollution. Pour rendre le facteur travail moins cher, il est prévu d'abaisser le niveau des cotisations sociales de 2,5 points pour le ramener à un niveau inférieur à 40 %. Ainsi, les cotisations retraites sont passées, le 1^{er} avril, de 20,3 % à 19,5 %. Les pertes de recettes entraînées par cette mesure (environ 9 milliards de DM) sont compensées par une augmentation progressive de l'impôt sur les carburants pendant quatre ans et par un nouvel impôt sur la consommation d'électricité. Mais pour ne pas trop pénaliser l'industrie allemande, cet alourdissement fiscal a été réduit pour l'industrie, l'agriculture et les chemins de fer, ce qui accroît, en retour, les subventions fédérales et va ainsi à l'encontre du but affiché, à savoir de les baisser progressivement. En ce qui concerne

les conséquences sur l'inflation, l'institut ifo estime l'effet net de l'impôt écologique et de la baisse des cotisations retraites sur l'indice des prix à environ un huitième de point de pourcentage pour l'année 1999.

- 9 Avec la réduction du coût du travail, la réforme va économiquement dans la bonne direction, mais cela a un prix. Car pour pouvoir baisser les cotisations de retraites, la part fédérale versée à la caisse des retraites s'accroît. Dès avant cette réforme, la subvention fédérale à la caisse des retraites était évaluée à 90 milliards de DM pour 1999 ; elle passera maintenant à 97,3 milliards de DM pour atteindre même 123 milliards en 2003 (prévision du ministère des Finances). Mais la réforme pérennise surtout un changement structurel important : la fiscalisation des retraites se voit renforcée. Elle avait déjà été accentuée en 1998 par l'augmentation d'un point de la TVA pour éviter la hausse des cotisations retraites. Par ailleurs, il n'est pas sûr que la réforme apportera vraiment le « double dividende » souhaité. D'une part, plus l'impôt écologique sera efficace, moins il apportera de recettes dans les caisses de l'Etat, et plus la baisse durable des coûts du travail sera remise en question. D'autre part, les partenaires sociaux doivent jouer le jeu : l'effet de baisse des cotisations sociales serait anéanti si le renchérissement de la consommation d'énergie motivait une demande d'accroissement des salaires.
- 10 Dans l'ensemble, le premier exercice du gouvernement Schröder reste sur une note mitigée. La Bundesbank constate le retour de la croissance et de l'optimisme des ménages comme des chefs d'entreprises. En effet, le solde structurel passe à -1,1 % ; c'est son meilleur niveau depuis la réunification. Malgré cet environnement favorable, l'exercice de l'année 1999 marque néanmoins un ralentissement dans l'assainissement des finances publiques. Pour la première fois depuis 1995, le rapport dépenses/PIB repart à la hausse. Grâce à des rentrées fiscales plus fortes que prévu (au premier trimestre, elles croissent de 6,7 % par rapport à l'année précédente), le solde financier continue néanmoins à s'améliorer. Cette année, il devrait atteindre un niveau de -2 % du PIB, voire légèrement inférieur. Le solde primaire devrait rester sur le même niveau qu'en 1998 (autour de 1,2 %). Le seul point noir reste la dette, qui persiste à un niveau très élevé : après 56,4 milliards de DM en 1998, le recours à la dette est encore de 53,5 milliards DM en 1999. L'Allemagne dépasse donc toujours le critère des 60 % du traité de Maastricht.

Le programme « Avenir 2000 » : consolidation ou réel assainissement ?

- 11 Entré en fonctions en mars 1999, le nouveau ministre des Finances, Hans Eichel, surprend en déclarant vouloir économiser 30,4 milliards de DM dans le budget 2000. Jusqu'en 2003, son programme prévoit un volume total d'économies de 150 milliards de DM, soit 50 milliards par an. Selon ce plan quadriennal, le déficit budgétaire baissera de 7,5 % en 2000 pour atteindre un niveau de 49,5 milliards de DM, ce qui représente 1,5 % du PIB ; il est prévu de le réduire à 0,5 % du PIB en 2003. Quant au niveau de la dette, il pourrait passer sous la barre des 60 % du PIB en 2002. Ce programme suppose que les dépenses publiques n'augmenteront pas de plus de 2 % annuellement et que le PIB nominal s'accroîtra de 3,5 % par an (en 1998 et 1999, il avait augmenté de 3,7 % et de 2,6 % respectivement).

- 12 Bien qu'il ait créé un effet de surprise, ce programme d'économies n'a rien d'étonnant compte tenu de l'évolution de la dette fédérale : de 1985 à 1999, celle-ci a en effet plus que triplé, passant de 435 milliards à 1 504 milliards de DM. En 1999, l'Allemagne paie 85 milliards de DM d'intérêts, ce qui représente presque 18 % des dépenses et plus de 23 % des recettes. L'accroissement spectaculaire de la dette a considérablement réduit la marge de manœuvre du gouvernement, qui cherche désormais à renverser la tendance grâce à une nouvelle politique d'austérité. L'objectif prioritaire du programme « Avenir 2000 » présenté par Hans Eichel consiste donc à retrouver un budget équilibré à moyen terme.

Les budgets 1999 – 2003

	1998	1999	2000*	2001*	2002*	2003*
Dépenses	456,9	485,7	478,2	485,3	492,8	503,8
Variation /l'année précédente	+3,4	+6,3	-1,5	+1,5	+1,5	+2,2
Recettes fiscales	341,5	371,7	387,9	401,6	414,6	437,2
Autres recettes	59,0	60,5	40,8	37,6	37,0	36,2
Déficit	56,4	53,5	49,5	46,1	41,2	30,4

* Prévisions ; Source des données : ministère fédéral des Finances, août 1999 (chiffres arrondis)

Comprimer les dépenses

- 13 Dans l'ensemble, le budget 2000 corrige la forte croissance des dépenses de 1999. Dans les années à venir, l'évolution des dépenses devrait retrouver sa croissance moyenne (2 % annuellement). Grâce à différentes mesures d'économies, dont la réduction de l'effectif des administrations fédérales de 1,5 % par an, le déficit annuel devrait diminuer d'environ 23 milliards de DM jusqu'en 2003. Pour l'année 2000, le projet prévoit une contribution solidaire de tous les ministères. Néanmoins, les dépenses pour le travail et les affaires sociales restent largement le plus grand poste du budget. Sa part dans le budget total ne change que marginalement et se situe toujours autour de 37 % en 2000. Dans l'ensemble, la baisse des dépenses par rapport à l'an 1999 n'est cependant que de 1,5 %.

Budget 2000 : le détail des dépenses de 1999 à 2003³

			Projet	Plan financier		
	1998	1999	2000**	2001**	2002**	2003**
Dépenses totales	456,9	485,7	478,2	485,3	492,8	503,8
dont :						
Affaires sociales	182,0	200,9	196,1	199,6	203,7	207,1
Défense	47,2	47,4	45,7	45,2	44,8	44,0
Agriculture	3,4	3,5	3,4	2,9	2,8	2,5
Economie	27,3	26,7	26,6	24,7	22,7	21,9
Transport	42,5	35,9	40,2	39,5	38,9	38,1
Logement	6,9	7,6	7,0	5,9	4,9	3,9
Recherche, éducation et culture	19,1	20,3	19,9	20,1	20,1	20,3
Environnement, santé et sport	1,6	1,7	1,8	1,8	1,7	1,8
Sécurité intérieure	4,8	5,2	5,3	5,3	5,3	5,3
Coopération économique	7,8	7,7	7,0	6,9	6,8	6,6
Admin. financière***	114,3	128,6	125,2	133,4	141,0	152,2

Projet du ministre des Finances Eichel ; *y compris le paiement des intérêts sur la dette fédérale.
Source des données : ministère fédéral des Finances, août 1999

Tracer la voie des réformes structurelles

- 14 Ce programme d'assainissement s'articule autour de cinq axes principaux : l'amélioration de l'environnement fiscal des familles, la réforme fiscale des entreprises, la stabilisation de l'Etat-Providence, la poursuite de la réforme fiscale écologique et l'augmentation de l'efficacité de l'administration. Dans le cadre de la réforme fiscale *Steuerentlastungsgesetz* 1999/2000/2002, dont le premier volet entre en vigueur le 1^{er} janvier 2000, les familles et les salariés profitent d'une baisse de leur charge fiscale. Ainsi, le taux inférieur de l'imposition des revenus passe de 23,9 à 22,9 % pour atteindre 19,9 % en 2002. Le taux supérieur, jusqu'ici de 53 % (avec la surtaxe de solidarité, le taux est de 55,9 %), baisse à 51 % en 2000 et à 48,5 % en 2002. Ces mesures représentent en 2000 et 2001 une décharge annuelle d'environ 13,5 milliards de DM et d'environ 27 milliards de DM en 2002. Suite à une décision de la Cour constitutionnelle de janvier 1999, le traitement des familles est amélioré : en 2000 sera créé un abattement fiscal pour la charge d'enfants de moins de 16 ans, représentant un montant de 3 024 DM. Les allocations familiales augmentent de 20 DM, passant à 270 DM pour le premier ainsi que le deuxième enfant. A cela s'ajoute l'augmentation progressive de l'abattement de base : fixé à 13 500 DM/27 000 DM (célibataires/couples) en 2000, il s'élèvera à 14 000/28 000 DM en 2002. L'ensemble de ces mesures réduira par exemple la charge fiscale de la famille moyenne avec deux enfants d'environ 1 200 DM par an en 2000, et d'environ 2 500 DM en 2002.
- 15 En ce qui concerne les entreprises, le taux d'imposition des revenus d'activités commerciales ou industrielles est ramené à 43 % dès 2000 (soit une réduction de 2 points). Cependant, les entreprises seront confrontées à un alourdissement de leur charge globale, non pas seulement en raison de l'écotaxe, mais aussi de la suppression de nombreuses déductions comme de la baisse de certaines subventions. Dans un deuxième temps, les entreprises profiteront d'une réforme fiscale ; celle-ci, prévue

pour 2001, servira essentiellement à les décharger partiellement des effets de la loi précédente. Ainsi, le taux d'imposition de toutes les sociétés sera ramené à 25 % pour les bénéfices restant dans l'entreprise. Compte tenu de la taxe professionnelle, le niveau de la charge fiscale des entreprises sera alors d'environ 38 %. Pour financer cette baisse des taux, le gouvernement a l'intention d'élargir davantage la base fiscale, notamment par une baisse de l'amortissement dégressif (de 30 à 20 %) et par la prolongation de la période d'amortissement pour les investissements.

- 16 Dans le cadre de la réforme fiscale écologique, l'imposition des carburants augmentera de 0,06 DM/litre et par an entre 2000 et 2003. Pour l'électricité, le taux s'accroîtra annuellement de 0,02 DM/kWh. Les recettes supplémentaires, estimées à 52,6 milliards de DM pour la période 2000 à 2003, continueront à assurer la baisse des cotisations retraites et financeront la subvention fédérale à la caisse des retraites. Celle-ci augmentera fortement dans les années à venir : elle passera de 97,3 milliards de DM en 1999 à 122,9 milliards de DM en 2003.

« Avenir 2000 », un retour à la rigueur budgétaire ?

- 17 Ce programme est suffisamment spectaculaire pour avoir suscité de multiples échos. Ainsi, la Bundesbank salue la volonté d'assainissement du gouvernement et y voit même une incitation pour raviver les efforts de consolidation budgétaire au niveau européen qui s'étaient un peu ralentis ces derniers temps. Néanmoins, la Banque centrale allemande souligne aussi que cette évolution favorable reste soumise à l'hypothèse que les économies prévues se réalisent réellement et que la volonté de consolidation se poursuive à moyen terme.

Un exercice de consolidation d'abord

- 18 En effet, si l'on considère la seule année 2000 et si l'on prend comme base le budget de 1999, l'effort d'austérité du nouveau ministre des Finances se relativise. Les dépenses ne baissent ainsi que de 7,5 milliards de DM. Ce volume est toujours supérieur de 9 milliards à la trésorerie prévisionnelle de l'ancien ministre des Finances, Theo Waigel, qui avait prévu, pour l'an 2000, des dépenses de 469 milliards de DM seulement. Hans Eichel se contente donc de corriger l'augmentation des dépenses amorcée par son prédécesseur, Oskar Lafontaine ; les économies de 30,4 milliards ne se comprennent alors que par rapport à la trésorerie prévisionnelle de ce dernier. Le mérite de l'actuel ministre des Finances repose donc moins sur les économies directes prévues que sur le retour au réalisme financier et à la réorientation du budget selon les directives du Pacte européen de stabilité et de croissance. Dans un premier temps, l'effort de Hans Eichel est surtout un exercice de consolidation. Dans un deuxième temps - et cela seulement dans une nouvelle législature et avec toutes les incertitudes qui y sont liées - les finances publiques pourraient vraiment changer de tendance selon les objectifs du nouveau ministre, c'est-à-dire la stabilisation de l'Etat-Providence, la réduction des subventions et une meilleure efficacité du secteur public. Mais avant d'entrer en vigueur, le projet de loi de finances de Hans Eichel doit encore passer le difficile cap du Bundesrat, où certains Länder menacent de voter contre lors de l'examen du projet. Compte tenu aussi de l'opposition interne dans les partis de la coalition gouvernementale, le gouvernement fédéral devra négocier un certain nombre de

concessions en échange de l'adoption des orientations générales de sa politique budgétaire.

- 19 Malgré son objectif affirmé de consolidation, salué par la plupart des acteurs économiques, ce projet n'est pas sans failles. Si les politiques salariales ne jouent pas le jeu, la volonté d'indexer les salaires des fonctionnaires sur l'inflation peut très vite s'estomper. En outre, il faut craindre que la baisse des dépenses fédérales n'entraîne des augmentations dans d'autres budgets publics : si les allocations chômage baissent, les dépenses des communes pour l'allocation de fin de droits (*Sozialhilfe*) pourraient augmenter, ce qui se traduirait par des demandes compensatoires des communes vis-à-vis de l'Etat fédéral et contribuerait à alimenter un débat sous-jacent : celui de la réforme du système de péréquation financière entre les collectivités territoriales. En outre, l'effort de consolidation était facilité ces dernières années par des revenus exceptionnels provenant de la Bundesbank et des privatisations, dont la privatisation partielle de Deutsche Telekom. Or ces revenus vont décroissant : après 19,9 milliards de DM en 1998 et 18,9 en 1999, leur montant tombera à environ 9 milliards de DM en 2000.

La mise en cohérence des objectifs reste à faire

- 20 Par ailleurs, l'effort de consolidation ne doit pas seulement viser l'aspect quantitatif. Il ne s'agit pas de faire des économies pour le principe, selon la méthode de « la tondeuse à gazon », pour prendre l'expression allemande consacrée. Ce qui compte, c'est la consolidation qualitative. L'Etat doit se fixer des priorités qui déterminent ensuite quelles dépenses il veut baisser et quelles dépenses il veut augmenter. Compte tenu du problème très lourd du chômage, il paraît raisonnable de se demander si les mesures contribueront à la solution de ce problème. Par ailleurs, si les charges assises sur le facteur travail seront réduites, il est prévu que les dépenses relatives à l'investissement baisseront de plus de 8 % jusqu'à 2003, pour passer à 53,3 milliards de DM. Autrement dit, la mise en cohérence, le choix des objectifs du programme d'assainissement des finances publiques reste encore à faire.
- 21 Pour ce qui est de la réforme fiscale entamée en 1999, si elle va dans la bonne direction, elle n'est pas complète non plus. Le nouveau gouvernement reconnaît qu'un système fiscal qui juxtapose des taux très élevés ainsi que de nombreuses déductions et exemptions n'est pas efficace, car il cause des distorsions dans l'allocation des ressources. Ainsi, diverses mesures visent à réduire les taux et à élargir la base fiscale. Leurs conséquences pour les ménages et pour les entreprises sont difficiles à estimer. Pour la seule année 1999, les instituts économiques tablent sur un assouplissement de 2 à 3 milliards de DM pour les ménages et sur des charges supplémentaires de 1 à 2 milliards pour les entreprises. Si l'on prend l'ensemble des mesures, c'est-à-dire à la fois le *Steuerentlastungsgesetz* 1999/2000/2002 déjà en vigueur et le projet pour 2001, les entreprises s'attendent à une charge nette supplémentaire d'environ 5 milliards de DM, tandis que les ménages bénéficient jusqu'en 2002 d'une réduction d'environ 6 milliards de DM.
- 22 Néanmoins, la charge sur les ménages reste toujours élevée : selon les calculs de l'institut Karl-Bräuer de la fédération des contribuables, la charge d'impôts et de cotisations sociales sur les ménages s'élève à 51,4 % en 1999 (le plus haut niveau a été atteint en 1997 avec 51,7 %). Jusqu'en 2002, cette charge ne baissera que de 0,6 point pour atteindre 50,4 %. Par ailleurs, les diverses mesures visant à soulager les familles,

notamment l'augmentation des abattements, vont plutôt contre l'ambition du gouvernement de soulager les bas et moyens revenus, car ce sont essentiellement les hauts revenus qui profiteront pleinement des nouveaux abattements. Notons enfin que, dans la mesure où les principales dispositions relatives à la baisse des taux n'interviendront pas avant 2002, les effets stimulants sur la demande ne pourront se montrer que tardivement.

- 23 Ce programme est sans doute ambitieux, mais tout dépend de son adoption définitive. Comme le veut la tradition de la Constitution financière allemande (le fédéralisme financier prévoit un équilibre des recettes et des dépenses entre Fédération, Länder et communes à travers une péréquation horizontale et verticale), toutes les lois concernant les Länder nécessitent l'accord, à la majorité absolue, du Bundesrat, la représentation des Länder au niveau fédéral. Le gouvernement fédéral doit donc nécessairement composer à la fois avec l'opposition politique et celle des Länder, en l'occurrence ceux qui plaident pour une réforme du fédéralisme budgétaire (Bavière, Bade-Wurtemberg et Hesse). Toutefois, l'opposition actuelle ne se livre pas à une obstruction aussi systématique que celle qu'avaient menée les sociaux-démocrates lors du projet de réforme fiscale du chancelier Kohl. Rien ne l'incite en effet à voter contre une politique d'austérité qu'elle approuve sur le fond.
- 24 Le gouvernement fédéral doit plutôt s'attendre à l'intervention d'un autre acteur : le Tribunal constitutionnel fédéral. Depuis quelques années, celui-ci a pris l'habitude d'intervenir dans les politiques budgétaires, et notamment fiscales. Les juges de Karlsruhe avaient ainsi contraint l'ancien gouvernement de revoir les règles d'imposition du minimum d'existence. Au début de l'année 1999, ils s'étaient prononcés sur le statut fiscal des familles avec et sans enfant, requerrant l'égalité de traitement. Le gouvernement a intégré ce jugement dans son programme 2000. Or, c'est justement ce programme qui devrait susciter une nouvelle intervention de la Cour de Karlsruhe, en raison de la différence entre le taux d'imposition des bénéfices de l'entreprise et celui du revenu des ménages. Cette différence s'élèvera à 13,5 points en 2002. Les revenus personnels seraient ainsi discriminés par rapport aux revenus commerciaux. Il devient dès lors plus intéressant d'accumuler des bénéfices à l'intérieur de l'entreprise que d'épargner une partie de son salaire. L'incitation à fonder des sociétés fictives augmente. A long terme, il faut craindre une mauvaise allocation du capital dans l'économie, car le capital ne cherchera plus l'utilisation la plus efficace, mais la plus avantageuse d'un point de vue fiscal. Une solution pourrait être de baisser en parallèle l'imposition de l'ensemble des revenus et bénéfices. Une telle baisse serait certainement difficile à financer si on ne relève pas en même temps les impôts indirects. Ceci reviendrait à une réforme profonde du système fiscal allemand qui aurait l'avantage d'être plus favorable à la croissance.
- 25 **AVEC L'UNIFICATION**, l'Allemagne a connu une période de changement radical. Ces changements ont largement sollicité - et sollicitent encore - les institutions allemandes et notamment les finances publiques qui ont subi le choc de plein fouet. Etant donné que le niveau de la charge fiscale est resté relativement stable pendant les années 90, le processus de rattrapage a été principalement financé par l'endettement, ainsi que par les cotisations sociales. Avec une dette qui a doublé au cours de quelques années, les marges de manœuvre du gouvernement se sont considérablement réduites. La volonté affichée par le nouveau ministre des Finances, Hans Eichel, soutenu par le chancelier, de trouver une issue au piège de la dette, va ainsi certainement dans la bonne direction,

notamment après un budget 1999 qui avait trop mis l'accent sur les dépenses. Néanmoins, il est non seulement indispensable que l'effort de consolidation soit poursuivi dans les années à venir, mais aussi qu'il soit encadré par un vrai programme d'assainissement sur le long terme, mettant l'accent à la fois sur les éléments quantitatifs et qualitatifs du budget. Mais il est clair aussi que, pour cela, les acteurs concernés (opposition, Länder, partenaires sociaux) doivent tous pleinement jouer le jeu.

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Bundesministerium der Finanzen, *Volks-und Finanzwirtschaftliche Berichte*, janvier/août 1999
- Deutsche Bundesbank, *Geschäftsbericht* 1998, Francfort/M., 15-04-1999
- Deutsche Bundesbank, *Monatsbericht*. Francfort/M., juillet 1999
- DIW, *Wochenbericht* 17/99, du 29-04-1999
- DIW, *Wochenbericht* 34-35/99, du 02-09-1999
- Huber B. et Lichtblau K., « Systemschwächen des Finanzausgleichs - Eine Reformskizze », *Quartalshefte zur empirischen Wirtschaftsforschung*, 27 (10), 1997
- Nierhaus Wolfgang, « Preiswirkung der Ökosteuer », *i/o Schnelldienst*, vol. 52, 23 avril 1999
- OCDE, *Etude économique de l'Allemagne*, Paris, août 1998
- OCDE, *Perspectives économiques*, Paris, 1999
- *Regards sur l'économie allemande* n° 32 (octobre 1997). Dossier : « La réforme de la fiscalité : chronique d'un échec politique »

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 43 (octobre 1999)
2. En % du PIB.
3. en milliards de DM, chiffres arrondis.

RÉSUMÉS

Dix ans après la chute du Mur, les finances publiques allemandes payent toujours leur tribut à l'unification. La dégradation persistante des budgets publics détermine le gouvernement fédéral à présenter un plan d'austérité en 2000. Le programme « Avenir 2000 » du ministre des Finances,

Hans Eichel, qui succède à Oskar Lafontaine, démissionnaire en mars 1999, semble amorcer le retour de l'Allemagne à l'orthodoxie budgétaire. Toutefois, si la mise en cohérence des mesures mises en chantier Tan dernier reste le principal défi que doit affronter le gouvernement Schröder, ces mesures ont préfiguré, voire lancé la plupart des réformes structurelles engagées ou débattues en cette année 2001. La plupart d'entre elles recueillent, du moins dans leur architecture générale, l'adhésion de l'opposition et de l'opinion tout à la fois¹.

AUTEUR

MARKUS GABEL

Docteur en sciences économiques, Université de Paris X-Nanterre
Chercheur associé au CIRAC.

Quelle réforme pour le fédéralisme financier allemand ?

Laurent Guihéry

- 1 L'annonce du programme d'austérité budgétaire du gouvernement Schröder a relancé le débat sur une refonte du fédéralisme. Redoutant que le transfert des charges lié aux choix gouvernementaux se fasse au détriment des Länder et des communes, les ministres-présidents de Bavière (Edmund Stoiber, CSU), de BadeWurtemberg (Erwin Teufel, CDU) et de Hesse (Roland Koch, CDU) avaient saisi la Cour de Karlsruhe. Par delà ces revendications, la modernisation du fédéralisme financier est devenue incontournable face à une double évolution : l'accroissement phénoménal des transferts liés à l'unification grippe désormais l'ensemble du complexe système de péréquation ; or ces transferts prennent fin en 2004. Par ailleurs, le cap de consolidation budgétaire que s'est fixé le gouvernement Schröder ne pourra être tenu qu'au prix d'une révision en profondeur de tous les mécanismes du fédéralisme financier.

La péréquation financière allemande : une vision coopérative et solidaire du fédéralisme

- 2 La grande réforme de 1969 a mis en place un cadre coopératif du fédéralisme allemand, dans lequel 70 % environ des recettes fiscales et certaines compétences publiques - les *Gemeinschaftsaufgaben* ou tâches communes - sont partagées de manière horizontale entre les différents niveaux de pouvoir, Bund, Länder et communes. Afin de garantir une adéquation entre la capacité contributive des Länder et les besoins supposés égaux sur l'ensemble du territoire de la RFA, a été institué au système de péréquation interrégionale des ressources fiscales, la péréquation financière ou *Länderfinanzausgleich*. Elle répond tout d'abord aux exigences de la Loi fondamentale qui intègre, à deux reprises, un impératif constitutionnel d'équité territoriale et d'aménagement de territoire en garantissant « une homogénéité des conditions de vie sur l'ensemble du territoire de la RFA » (article 72 § 2-3 et article 106 § 3-2). Cet impératif est au fondement de la plupart des instruments de politique régionale (tâches

communes) et de redistribution des ressources fiscales qui sont une des caractéristiques majeures du système fédéral allemand. En termes de finances publiques, cet impératif s'exprime nettement dans la péréquation financière allemande (Finanzausgleich), qui se définit alors, dans un sens large, comme la répartition des compétences, des recettes et des dépenses entre les différents niveaux de pouvoir, mais aussi, dans un sens strict, comme les mécanismes de redistribution horizontale des recettes fiscales entre les Länder. Elle tente une synthèse entre l'indépendance des Länder, qui est reconnue par la Constitution, et une participation solidaire aux responsabilités et aux tâches communes. Ces deux principes animent donc la Constitution financière, en particulier le chapitre X « Les Finances » (article 104a à article 115), et se retrouvent dans la pratique fédérale et administrative allemande.

- 3 La péréquation financière allemande définit la répartition primaire des recettes fiscales entre les différents niveaux de pouvoir : certains impôts sont perçus en propre ; d'autres, comme la TVA, l'impôt sur le revenu et sur les sociétés, sont perçus collectivement puis partagés entre les niveaux de pouvoir en y intégrant des mécanismes redistributifs et péréquateurs. La détermination des bases fiscales relève du niveau de la Fédération, soit de façon directe pour les impôts dont la compétence revient exclusivement au Bund, soit de façon indirecte. Dans ce cas-là, l'accord du Bundesrat, la chambre des représentants des Länder, est indispensable pour les impôts partagés, qui représentent 70 % des recettes fiscales totales : le fédéralisme allemand se caractérise donc par l'uniformité du droit fiscal, réduisant ainsi considérablement l'éventualité d'une concurrence fiscale entre les régions mais introduisant une forme de concurrence moins optimale fondée sur la dépense publique. Les finances publiques allemandes s'inscrivent ainsi dans une logique plus « coopérative » que « concurrentielle ».

Trois niveaux de redistribution

- 4 Répondant aux exigences de la Loi Fondamentale, trois niveaux de redistribution ont été mis en œuvre par la réforme de 1969. L'intégration, dès 1995, des Länder de l'Est dans la péréquation financière n'a pas profondément modifié cette dernière. Les principales dispositions redistributives ont été reconduites après quelques aménagements. Mais les transferts se sont, eux, considérablement accrus : ainsi, en 1994, c'est-à-dire la dernière année avant l'intégration des nouveaux Länder, 2,9 milliards de DM ont transité par l'intermédiaire du deuxième niveau de redistribution. En 1997, soit deux années plus tard, ces transferts ont été multipliés par quatre (11,9 milliards de DM).
- 5 Niveau 1 : après une répartition de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt sur les revenus, c'est la répartition de la TVA qui est la base du système redistributif primaire. Le produit de cet impôt est, dans un premier temps, réparti entre le Bund et les Länder en fonction d'une clé de répartition qui peut être modifiée : 56 % (Bund) et 44 % (Länder) à partir de 1995, puis 50,5 % (Bund) et 49,5 (Länder) en 1996 et 1997. En 1998 et 1999, certains aménagements ont été décidés, en particulier pour financer l'assurance retraite et compenser, pour les communes, la suppression de la taxe sur le capital professionnel (*Gewerbekapitalsteuer*). Sur les recettes totales, le Bund prélève 3,64 % pour financer l'assurance retraite (5,65 % en 1999), et les communes, 2,2 %, en 1998 et 1999, à titre de compensation liée à la suppression de la *Gewerbekapitalsteuer*. La clé de

répartition présentée est alors appliquée au montant restant. Après avoir réparti, entre les *Länder*, 75 % du produit de l'impôt en fonction du nombre d'habitants, les 25 % restant sont utilisés à des fins redistributives pour les *Länder* les plus pauvres. Avec un volume redistribué de près de 16,7 milliards en 1996, dont 16,5 à destination des nouveaux *Länder*, l'objectif inscrit dans la Constitution est d'atteindre une répartition fiscale entre *Länder* au moins égale à 92 % de la moyenne fédérale.

- 6 Niveau 2 : le *Länderfinanzausgleich* - ou péréquation financière horizontale entre *Länder*, au sens strict - constitue assurément l'édifice le plus achevé de la solidarité interrégionale en Allemagne. Il a pour objectif d'égaliser les besoins financiers, supposés égaux pour tous les habitants des *Länder*, et la capacité fiscale effective en fonction d'objectifs précis. Il organise la redistribution horizontale des recettes fiscales entre les *Länder*, sans intervention du gouvernement fédéral. L'ensemble des opérations de péréquation est complexe : le total des recettes fiscales des *Länder* est retenu ainsi que la moitié des recettes fiscales des communes situées sur le territoire de chaque Land. Pour Hambourg, Brême, la Basse-Saxe et le Mecklembourg, des charges liées à l'activité portuaire sont soustraites. Pour l'ensemble de ces ajustements, le nombre d'habitants est multiplié par 1,35. On obtient alors un potentiel fiscal total en millions de DM.
- 7 En fonction du nombre d'habitants par Land est établi un seuil de péréquation : ce seuil se définit comme la moyenne *per capita* des indices de capacité fiscale de tous les *Länder* multipliée par le nombre d'habitants de chaque région. Les *Länder* situés sous ce seuil ont alors droit à une redistribution, les autres étant contributeurs. En ce qui concerne les contributeurs, pour ceux qui sont au-dessus de 110 % de ce seuil, un taux de transfert de 80 % est appliqué, pour ceux compris entre 101 % et 110 %, un taux de 66 %. Entre 100 et 101 %, les excédents ne peuvent plus être conservés, un nouveau taux de 15 % est alors appliqué. Pour les *Länder* les plus pauvres, dont la capacité fiscale effective est inférieure à la capacité fiscale désirée, c'est-à-dire ceux qui sont situés en dessous de 92 % de la *Ausgleichsmesszahl*, la péréquation est totale. Pour ceux compris entre 92 % et 100 %, un taux de 37,5 % est appliqué. Certaines clauses de sécurité et, dans le cas de situations difficiles, certains ajustements peuvent encore être opérés : pour éviter notamment les phénomènes de surcompensation (Etat contributeur pouvant se retrouver, après péréquation, plus démuné qu'un Etat bénéficiaire). Cela rend le système de plus en plus complexe.
- 8 La somme des contributions et des dotations est nulle. Au terme de ce processus, il n'y a pas d'égalisation complète : ce système appelé « fraternel » dans la mesure où le Bund, une fois la loi mise en place, n'intervient plus dans ce processus, assure aux *Länder* les plus pauvres un socle de 95 % de la moyenne fédérale des ressources fiscales *per capita*. De façon globale, les flux de transferts sont estimés en 1996, pour ce deuxième niveau de redistribution, à 12,25 milliards de DM environ. En transfert par habitant, Berlin et Brême sont les mieux dotés. Les *Länder* de l'Est, tous bénéficiaires, sont à peu près homogènes. La Hesse, Le Bade-Wurtemberg, la Bavière ont vu leur contribution augmenter fortement entre 1995 et 1998, ce qui motive leurs critiques contre la péréquation financière.

Péréquation financière horizontale 1995 et 1998²

Länder contributeurs	1995	1998
Rhénanie du Nord-Westphalie	3 449	3 095
Bavière	2 532	2 901
Bade-Wurtemberg	2 803	3 473
Hesse	2 153	3 435
Hambourg	117	613
Schleswig-Holstein	141	0
Länder bénéficiaires	1995	1998
Basse-Saxe	452	787
Rhénanie-Palatinat	229	431
Sarre	180	228
Brême	562	912
Berlin	4 222	4 888
Saxe	1 773	1 990
Saxe-Anhalt	1 123	1 205
Thuringe	1 019	1 160
Brandebourg	864	1 041
Mecklembourg-Poméranie occ.	771	876

Source : *Finanzbericht* 2000, p. 171

- 9 Niveau 3 : péréquation verticale entre Bund et Länder. Elle prend la forme de subventions « destinées à couvrir à titre complémentaire les besoins financiers généraux » des Länder qui sont déjà bénéficiaires de la redistribution horizontale. Il s'agit des *Bundesergänzungszuweisungen*, régies par l'article 107 al. 2 de la Loi Fondamentale. Elles sont en général non affectées, même si le Pacte de Solidarité, appliqué à partir de 1995, a décliné ces transferts en cinq dotations (auxquelles s'ajoutent des aides complémentaires pour les investissements dans les nouveaux Länder) en les affectant précisément :
- une dotation visant à compenser 90 % de la capacité déficitaire après péréquation (5,7 milliards de DM en 1998) ;
 - une compensation pour les coûts plus que proportionnels de la « gestion publique » (1,5 milliard de DM), destinée aux neuf 'petits' Länder ;
 - une dotation pour compléter la capacité financière insuffisante des collectivités locales dans les nouveaux Länder, et cela jusqu'en 2004 (14 milliards de DM/an) ;
 - des dotations de transition dégressives versées pendant dix ans aux Länder de l'Ouest qui étaient bénéficiaires jusqu'en 1994 de versements de péréquation (0,9 milliard de DM) ;
 - des dotations destinées à Brême et à la Sarre, considérés par la Cour constitutionnelle comme étant dans des situations budgétaires catastrophiques. Ces Länder recevront entre 1995 et 1998 cinq fois 1,8 et 1,6 milliard de DM (3,4 milliards de DM).
- 10 Le tableau suivant détaille les montants transférés dans le cadre de ce troisième niveau de redistribution. Le poids de ce système de redistribution central n'a cessé d'augmenter, passant de 3 milliards de DM en 1990 à 25,7 en 1998. Il trahit un engagement massif du gouvernement central, le Bund, dans le processus de réunification et pose la question du nouvel équilibre Bund - Länder dans le fédéralisme budgétaire allemand. D'une perspective horizontale, significative du deuxième niveau de redistribution, il semblerait que le fédéralisme fiscal allemand évolue vers une perspective plus verticale, dans lequel la place du Bund serait renforcée.

Péréquation verticale (*Bundesergänzungszuweisungen*) 1998³

	Compensation	Coûts gestion publique	Transition anciens Länder	Besoins spéciaux nouveaux Länder	Brême et Sarre
Basse-Saxe	1 181				
Rhénanie - Palatinat	647	219	316		
Schleswig - Holstein		164	159		
Sarre	209	153	56		1 600
Brême	143	126	56		1 800
Berlin	882	219		2 662	
Saxe	873			3 658	
Saxe-Anhalt	520	164		2 208	
Thuringe	477	164		2 008	
Brandebourg	498	164		1 985	
Mecklembourg - Pom. occ.	348	164		1 479	
TOTAL : 25 657	5 778	1 537	942	14 000	3 400

Source : *Finanzbericht* 2000

- 11 La péréquation financière existe aussi au niveau local entre les communes, avec l'objectif d'égaliser la capacité contributive des communes avec leurs besoins supposés égaux sur le territoire de la RFA. La Loi fondamentale laisse cependant de côté ces relations Länder-communes, ce qui a amené à l'existence de treize systèmes de péréquation locale.
- 12 La pratique du fédéralisme allemand en matière fiscale se caractérise ainsi par le rôle important du gouvernement central, le Bund, et par l'uniformité du droit fiscal, ce qui limite l'espace concurrentiel des politiques publiques. Cet élément est au centre des critiques actuelles des ministres-présidents E. Stoiber, E. Teufel et R. Koch, qui exigent une plus grande autonomie fiscale susceptible de donner une marge de manœuvre aux Länder pour des politiques fiscales de type concurrentiel entre Länder, voire entre régions européennes.

Le *Finanzausgleich* : quelles critiques - quels résultats ?

- 13 La critique fondamentale portée par les représentants des Länder les plus riches sur les mécanismes du *Länderfinanzausgleich* concerne un système qui ne procure aucune incitation pour une efficacité des politiques budgétaires. D'une part, les Länder contributeurs ne bénéficient pas de meilleures recettes fiscales, consécutives, par exemple, à une meilleure gestion publique. Pour 1 million de DM de recettes supplémentaires, la Hesse doit reverser 800 000 DM au titre de la solidarité inter-Länder. D'autre part, les Länder bénéficiaires ne sont pas non plus incités à une meilleure efficacité dans l'allocation des ressources publiques, ce qui peut conduire à ce que les économistes appellent une illusion fiscale : les pouvoirs publics, anticipant de nouvelles recettes, vont dépenser plus, souvent de manière sous-optimale. E. Teufel propose ainsi de réfléchir à un redécoupage des Länder, et envisage pour les Länder les plus pauvres bénéficiant de la péréquation financière, de considérer l'éventualité d'un regroupement de compétences. L'objectif est de réaliser des économies d'échelle et, à terme, de réduire les besoins des Länder est-allemands, et donc le poids de la

péréquation financière. Néanmoins, cet argument suppose une perte d'autonomie des Länder concernés, ce qui est peu envisageable.

- 14 Les critiques portent aussi sur la répartition de l'impôt sur les successions et le revenu. E. Stoiber, E. Teufel et R. Koch proposent de limiter la part du Bund à l'impôt sur le revenu à son enveloppe actuelle (42,4 % des recettes), ce qui laisserait aux Länder une marge manœuvre de 1 à 2 % sans augmentation de la charge fiscale. De même, ils critiquent un des fondements du fédéralisme coopératif à l'allemande, à savoir les « tâches communes » entre Bund, Länder et communes : ainsi, le cofinancement des programmes universitaire et hospitalier, jugé peu flexible car nécessitant l'accord des seize Länder, doit être modifié, et un transfert de nouvelles compétences au profit des Länder (promotion de la recherche ou formation extra-scolaire) envisagé. Concernant la hausse de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (Mineralölsteuer), soit 20 milliards de DM de recettes supplémentaires au profit du Bund, E. Stoiber considère que c'est une « des erreurs les plus fatales » du gouvernement car les dépenses en infrastructures routières ne devraient pas progresser. Précisément, les restrictions budgétaires concernant certains programmes d'infrastructures de transport des Etats du Sud, dont la Bavière. L'esprit de ces prises de position est clair : il s'agit de remettre en cause le « fédéralisme coopératif » à l'allemande issu de la Grande Réforme de 1969, au profit d'un recentrage vers des logiques plus concurrentielles, fondées sur une plus grande autonomie fiscale et budgétaire des Länder.

Unification et intégration européenne : une nouvelle donne

- 15 La voie coopérative du fédéralisme allemand est-elle en passe d'être abandonnée en Allemagne ? Le débat est plus complexe... D'un côté, l'unité allemande a constitué un choc sans précédent sur le fédéralisme allemand : l'accroissement des disparités Est-Ouest, le retard infrastructurel des Länder est-allemands exigent, pour répondre aux impératifs de la Loi Fondamentale, des niveaux de redistribution élevés. D'un autre côté, la mise en œuvre de la péréquation financière en Allemagne de l'Ouest depuis 1970 a été très largement favorable à des Länder comme la Bavière qui est passée peu à peu d'une situation de bénéficiaire net à une situation de contributeur. La Bavière aurait-elle la mémoire un peu courte ? La redistribution fiscale allemande a globalement été favorable à une convergence des potentiels fiscaux des Länder entre 1970 et 1994. L'objectif constitutionnel d'une homogénéisation des conditions de vie sur le territoire de la RFA a donc bien été atteint à l'échelle des anciens Länder de l'Ouest. Tout l'enjeu du débat est aujourd'hui de savoir si ce résultat est transposable à l'Allemagne réunifiée. Le contexte politique aussi est différent : en 1969, la construction européenne n'avait pas atteint le niveau qu'elle a aujourd'hui. Dotée d'un grand marché unifié et d'une monnaie unique, l'Europe n'est pourtant pas un modèle de fédéralisme coopératif : l'absence de coordination, au niveau européen, des politiques fiscales nationales est regrettable, car elle ouvre la voie à des ajustements de type concurrentiel entre Etats, voire entre régions. C'est dans ce contexte que se situent aussi les prises de position des ministres-présidents E. Teufel, R. Koch et E. Stoiber.
- 16 Trop de solidarité pourrait-elle tuer la poule aux œufs d'or ? Derrière ce débat se cache une analyse plus fine en termes de choix constitutionnels et d'effets désincitatifs, à la fois pour les nouveaux Länder, peu incités à mener des choix budgétaires motivés, mais aussi pour les anciens Länder, dont l'autonomie, pourtant reconnue par la Constitution,

se trouve *de facto* limitée. Le nombre des acteurs - 16 contre 11 avant l'unité - joue-t-il contre un éventuel consensus unanime ? Le retour à une logique stable et modérée de redistribution des recettes fiscales, qui n'est au bout du compte pas vraiment remise en cause, se heurte à la masse des transferts qui doivent intervenir (près de 60 milliards de DM pour les trois niveaux de redistribution). Les prévisions sont pessimistes : « les représentants des Länder (...) ne semblent pas capables de restaurer le fonctionnement global de la Constitution fiscale parce que le système de péréquation représente dans sa multiplicité, sa complexité et son opacité un système de l'irresponsabilité organisée où presque personne n'a intérêt à accroître l'information des acteurs, ni à lever le 'voile de l'ignorance' ni à accepter des réformes fondamentales » (Färber, 1996). Ces critiques doivent être mises en regard des enseignements plutôt positifs sur une longue période et de la réflexion qui s'engage sur l'avenir de la péréquation financière et la nouvelle donne en Allemagne.

- 17 Une contribution importante à cette réflexion a été publiée par Schäuble et Lamers dans le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (04-05-99), sous le titre « L'Europe a besoin d'un contrat constitutionnel » ; elle résume bien la problématique : dans ce texte, le leader de la CDU et son porte-parole estiment que le fédéralisme européen est un fédéralisme de type concurrentiel, qui ne s'apparente pas à un fédéralisme de type coopératif, fondé sur des transferts comme c'est le cas en Allemagne. La fiscalité joue un rôle fondamental, de même que l'établissement de règles strictes, limitant par exemple l'usage des subventions. La mise en concurrence des politiques publiques serait susceptible d'inciter les autorités à plus de rigueur et d'efficacité budgétaires.
- 18 AU NOM DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE et de ses contraintes - concurrence fiscale entre Etats-membres, mobilité du capital, délocalisation, rôle-clé des investissements étrangers-, c'est une critique radicale du fédéralisme coopératif allemand qui est énoncée. Selon les auteurs, les Länder ont réduit leur capacité d'innovation et de décision en raison des multiples programmes de co-financement Bund-Länder et de tâches communes, les mécanismes incitatifs que constitue la fiscalité locale ont été réduits au minimum, la redistribution interrégionale atténue le pouvoir d'innovation des Länder les plus efficaces, les lenteurs dans les mécanismes de prises de décisions freinent le dynamisme local et régional, les mécanismes de coordination et le rôle central du Bund limitent le contrôle démocratique des électeurs... « Fédéralisme et un minimum de concurrence sont synonymes », affirment les auteurs, précisant que « qui veut de la diversité doit encourager la concurrence ». Constatant que « la pratique du fédéralisme allemand est à l'opposé du fédéralisme de type concurrentiel », les auteurs appellent à une refondation du fédéralisme allemand dans le cadre dynamique et concurrentiel de l'intégration européenne.

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Färber, G., « Le système de péréquation allemand », in G. Gilbert, *La péréquation financière entre les collectivités locales*, PUF, Paris, 1996
- Föttinger, W., Spahn, P.B., « German Unification and its Consequences for Intergovernmental Financial Relations », *Current Economics and Politics in Europe*, 1994, vol. 4, numéro 1
- Gilbert, G., *La péréquation financière entre les collectivités locales*, PUF, Paris, 1996
- Guihéry, L., *Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand*, thèse de Doctorat de Sciences Economiques, université Lumière Lyon 2, 1997
- Ministère fédéral des Finances, *Finanzbericht 1999 et 2000*
- Spahn, P. B., « Le fédéralisme financier en RFA », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 20, 1987
- Spahn, P. B., « Germany », in HELLER, Ter-Minassian, *Fiscal Federalism*, FMI, Washington D.C. 1996
- Lenk, T., « Länderfinanzausgleich : Reform des Ausgleichsmechanismus », *RWI-Mitteilungen*, cahier 1/2, année 49 (1998)
- Lenk, T., « Kooperativer Föderalismus - wettbewerbsorientierter Föderalismus », *Diskussionbeiträge*, université de Leipzig, mars 1999
- Schäuble, W., Lamers, K., « Europa braucht einen Verfassungsvertrag », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 04-05-1999

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 43 (octobre 1999)
2. *Länderfinanzausgleich*, en millions de DM.
3. en millions de DM

RÉSUMÉS

Dans un jugement rendu le 11 novembre 1999, le Tribunal constitutionnel fédéral donne au gouvernement fédéral jusqu'au 31 décembre 2004 pour réformer le système de péréquation financière : *Finanzausgleich*. Il exige une simplification des critères de répartition des recettes fiscales entre les collectivités territoriales afin de recréer les conditions d'une réelle compétition entre les Länder dans le respect de la « communauté solidaire » qu'est la République fédérale. Désormais, les collectivités devront respecter un principe constitutionnel, pour la première fois formulé aussi clairement par la Cour suprême : « l'interdiction du nivellement ». Autrement dit : les acteurs concernés doivent trouver un compromis entre fédéralisme coopératif et fédéralisme concurrentiel¹.

AUTEUR

LAURENT GUIHÉRY

Maître de conférences en sciences économiques à l'Université Lumière Lyon 2
Rattaché au Laboratoire d'Economie des Transports (LET/ISH).

L'innovation technologique en Allemagne : performances et limites d'un système

Florence Autret

- 1 Comment apprécier la compétitivité ? Les indicateurs comme la position sur les marchés extérieurs, les dépenses de R&D et l'évolution de la répartition entre secteurs industriel et tertiaire permettent de dresser un premier état des lieux des performances des entreprises sur les marchés de produits industriels intensifs en R&D. Mais la compétitivité ne se réduit pas à une position, à un moment donné, sur l'échiquier de l'économie mondiale. Elle résulte d'un mouvement dynamique et continu d'innovation et de diffusion de la technologie. Le concept de « système national d'innovation » vulgarisé par l'OCDE et repris dans les travaux de l'administration fédérale est une tentative de rendre compte de ces processus en les replaçant dans un cadre d'analyse plus large qui inclut l'environnement institutionnel des entreprises. Il éclaire la spécialisation technologique du pays. Cette lecture dynamique révèle, en outre, que la politique pour la compétitivité technologique va au-delà du soutien à l'innovation pour agir sur ses facteurs. Plus que d'une politique, il s'agit dès lors d'un ensemble de politiques qui englobent le financement de la recherche publique et privée, l'aide au *Mittelstand*, le soutien aux transferts de technologies ou le développement de l'activité tertiaire dans les nouvelles technologies. Le rôle du gouvernement fédéral est d'en articuler les multiples dimensions.

Performances allemandes : un état des lieux

- 2 La position de l'Allemagne sur les marchés de produits manufacturés à fort contenu technologique se situe au niveau de celle du Japon (pour un PIB environ deux fois moindre). L'effort de R&D y est comparable à celui des Etats-Unis, et l'intensité de l'innovation, mesurée en nombre d'inventions par habitants, nettement supérieure. Dès lors, pourquoi des réserves sont-elles formulées au sujet de sa compétitivité ? Elles tiennent d'abord au tassement des dépenses de R&D depuis le début des années 90. Elles

concernent ensuite sa spécialisation industrielle qui lui donne un avantage plus marqué dans les technologies moyennes ou avancées que dans les technologies de pointe. Enfin, il n'est pas rare que la tertiarisation relativement faible de l'économie allemande soit présentée comme un handicap dans la compétition technologique. Ce dernier argument, qui s'appuie sur l'exemple des Etats-Unis, économie de services et champion des nouvelles technologies, invite à s'interroger sur les effets de la spécialisation allemande sur la valorisation de l'innovation en termes de croissance et d'emploi.

L'essentiel de la R&D dans le secteur manufacturier

- 3 Avec une part de marché mondiale de 14 % dans l'industrie manufacturière, l'Allemagne se situe à un niveau proche des Etats-Unis, loin devant la France et la Grande-Bretagne. Les données disponibles reposent sur la typologie mise en place par l'OCDE qui distingue entre catégories de produits selon l'importance des dépenses de R&D dans leur chiffre d'affaires. Le secteur des biens intensifs en R&D se compose ainsi des technologies de pointe (biens pour lesquels les dépenses en R&D représentent plus de 8,5 % du CA) et des techniques moyennes et avancées (biens pour lesquels les dépenses de R&D représentent 3,5 à 8,5 % du CA).

Parts de marché mondiales pour les produits intensifs en R&D

	Produits intensifs en R&D	Technologies de pointe	Technol. moyen. ou avancées	Industrie manufacturière en général
Etats-Unis	17,6	24,9	12,8	15,1
Japon	16,3	15,9	16,5	11,6
Allemagne	15,4	11,6	17,9	14,2
Grande-Bretagne	7,7	9,4	6,6	7,0
France	7,0	8,1	6,3	7,8
Italie	5,0	3,2	6,2	7,1
Pays-Bas	3,4	3,7	3,3	4,3
Suède	2,1	2,3	2,0	2,2

SOURCE : MINISTÈRE FÉDÉRAL DE LA FORMATION ET DE LA RECHERCHE (BMBF), DONNÉES 1996

- 4 Les entreprises allemandes sont bien placées sur les marchés des produits à haut contenu technologique. Les industries intensives en R&D assurent 50,5 % de la production industrielle allemande. Elles emploient 13 % de la population active (contre 6 % aux Etats-Unis, 9,5 % au Japon, 8 % en Grande-Bretagne et 7,5 % en France) et produisent 13 % de la valeur ajoutée, ce qui est à peu près autant que le Japon et nettement plus que ses autres principaux concurrents. Le poids de ces industries a néanmoins tendance à reculer, même si cette évolution intervient moins rapidement en Allemagne ou au Japon, qu'aux Etats-Unis ou en France. Parallèlement se développent des « technologies transversales ou génériques » qui entrent dans la composition de différents produits et augmentent leurs performances : micro-électronique, biotechnologies, nouveaux matériaux ou logiciels.
- 5 Ces performances sont soutenues par un important effort en R&D. Il représentait 2,3 % du PNB en 1997, soit 83 milliards de DM. Cette part est comparable à celle de la France, inférieure à celle des Etats-Unis (2,5 %) ou du Japon (2,98 %), mais supérieure à celle de la Grande-Bretagne (environ 2 %). Elle place l'Allemagne au deuxième rang européen et

au quatrième mondial. En 1995, 460 000 personnes (équivalent plein temps) travaillaient dans la R&D, dont 61,7 % dans les entreprises. La moitié d'entre elles était des chercheurs, le quart des techniciens. Les données disponibles sur la ventilation des dépenses de R&D par branche d'activité sont parcellaires, car la répartition des fonds entre institutions et projets ne répond pas forcément à une logique sectorielle. Les dépenses du secteur des entreprises (quelle que soit la source de financement, propre ou publique), qui représentaient près de 53 % du total des dépenses en 1993, révèlent néanmoins une certaine spécialisation sectorielle. Selon le ministère de la Formation et de la Recherche, elles étaient réalisées à hauteur de 95 % dans le secteur manufacturier. L'industrie chimique et pharmaceutique, la sidérurgie, l'ingénierie mécanique, la construction automobile et l'ingénierie électrique en absorbaient 94 %.

Résultat des activités de R&D² (moyenne annuelle)

	1981-1985	1986-1990	1991-1995 (a)
Japon	118	178	177
Etats-Unis	69	86	112
Union européenne	54	64	65
Suède	135	126	147
Allemagne (b)	134	154	120 (149)
Finlande	56	87	129
Danemark	44	60	88
Grande-Bretagne	60	75	77
Pays-Bas	51	63	63
France	49	61	62
Autriche	45	50	50

Source des données : EPIDOS, ifo Patentstatistik, ifo Schnelldienst 9/99

- 6 Comme la plupart des pays industrialisés, l'Allemagne a connu au début des années 90 une baisse des dépenses de R&D. Sa situation s'est néanmoins relativement plus dégradée que celle de ses concurrents. Cela est dû en partie à la réunification, les nouveaux Länder ayant un potentiel de recherche nettement moins important que les anciens. Les dépenses de R&D et le résultat des innovations, mesurés par des demandes de brevets, sont deux des principaux indicateurs utilisés pour évaluer l'effort d'innovation et le potentiel de création ou d'amélioration des produits et des procédés qu'il recèle. La baisse du nombre moyen de demandes de brevets par habitant met lui aussi en relief cet « effet réunification ». De 1991 à 1995, le nombre de demandes dans l'Allemagne entière atteignait 120 seulement en moyenne par million d'habitants,

tandis qu'il était de 149 dans les anciens Lander. Auparavant, sur la période 1986-1990, la moyenne allemande était de 154.

Un déficit dans les services ?

- 7 Le contenu technologique des produits et les demandes de dépôts de brevets sont des indicateurs certes précieux mais partiels, pour plusieurs raisons. Ils amènent à privilégier une approche par produit et rendent insuffisamment compte de la diffusion des technologies transversales. Ils ne concernent ensuite que les produits industriels et laissent de côté les services, dont il est difficile, au demeurant, de mesurer le contenu technologique, tant les problèmes méthodologiques et statistiques sont importants. Enfin, et surtout, brevets et parts de marché sont des indicateurs de court terme, qui renseignent peu sur le changement structurel induit par l'accélération de l'innovation et la diffusion des nouvelles technologies. Le développement des services est considéré, avec la progression des investissements immatériels (par rapport aux investissements matériels) et la mondialisation des échanges, comme l'une des trois dimensions de la transformation des économies industrielles en économies fondées sur le savoir. Or, l'Allemagne a connu une tertiarisation plus tardive et moins importante que les autres pays industrialisés. C'est pourquoi le thème du « déficit de services » allemand (*Dienstleistungslücke*) apparaît de manière récurrente dans le débat sur l'innovation et la compétitivité technologique ; l'idée la plus couramment répandue étant que ce déficit témoigne d'une certaine résistance au changement structurel, et surtout qu'il prive le pays d'une large part des fruits des mutations en cours en termes d'emplois.
- 8 En 1998, les services représentaient 67 % du PIB allemand, tandis que leur poids s'élevait à 75 % aux Etats-Unis et à 74 % en France. Ces chiffres témoignent de la profonde modification de l'équilibre entre secteurs tertiaire et secondaire au cours des vingt dernières années. Dans les Länder occidentaux en effet, le secteur industriel perdait 1,5 million d'emplois nets entre 1977 et 1997, alors que les activités de services en créaient 3,8 millions sur la même période. Malgré le développement du secteur tertiaire, l'Allemagne se distingue aujourd'hui encore par la place importante de l'industrie dans la création de richesses. Depuis le début des années 80, le poids des services dans la valeur ajoutée a certes progressé : il était de 55 % en 1995 - anciens Länder uniquement - contre à peine plus de 45 % en 1980. Mais sans atteindre celui de l'Italie ou encore de la Grande-Bretagne, où il dépasse 60 % (contre moins de 50 % en 1980).
- 9 Il paraît difficile de tirer des conclusions univoques du « déficit de services » allemand quant à sa position dans la compétition technologique. Les activités tertiaires ont en effet un contenu technologique très variable. La tertiarisation est un indice de performance avant tout lorsqu'elle concerne des activités à forte valeur ajoutée. Or, les services à forte valeur ajoutée sont nettement plus développés en Allemagne que ne le laisseraient penser les données générales sur le tertiaire. C'est le cas en particulier des services aux entreprises, qui comprennent des activités « intensives en savoir » comme l'audit et le conseil, ou encore les services informatiques, selon l'étude de l'institut ifo sur le potentiel de création d'emplois dans les services. Important vecteur de diffusion des technologies de l'information et de la communication, les services aux entreprises représentent environ 14 % de l'emploi tertiaire, mais croissent nettement plus vite que l'ensemble de ce secteur. Entre 1977 et 1997, dans les Länder de l'Ouest, plus d'un

emploi de services sur quatre a été créé dans les services aux entreprises, dont la moitié dans des activités intensives en savoir. Dans les nouveaux Länder, alors que l'emploi tertiaire total baissait entre 1993 et 1997 (-130 000), les services aux entreprises ont affiché un solde net de créations d'emplois (+75 125). Cette progression rapide fait qu'aujourd'hui les services aux entreprises « intensifs en savoir » sont, selon l'institut ifo, aussi développés en Allemagne de l'Ouest, où ils représentent 4,3 % de la population active non agricole, qu'aux Etats-Unis (4,4 %).

- 10 Ces résultats invitent à chercher ailleurs que dans les performances technologiques les causes de la tertiarisation tardive de l'économie allemande. L'étude de ces causes gagnerait à un examen approfondi de facteurs structurels tels que l'organisation du travail et son coût, ou encore les pratiques de consommation. La répartition de l'activité entre secteurs illustre moins le niveau de développement économique d'un pays à un moment donné qu'un modèle de développement et le type de spécialisation qui lui est associé.
- 11 En termes d'emplois, la spécialisation technologique industrielle de l'Allemagne peut être considérée comme un handicap. *« Malgré les perspectives positives à court terme, les secteurs industriels intensifs en R&D n'ont pas pu assurer le rôle qui était le leur dans les années 80 d'offres d'emplois supplémentaires en période de reprise conjoncturelle. La croissance et l'emploi se sont découplés aussi dans les industries intensives en R&D »,* souligne le rapport sur la compétitivité allemande du ministère fédéral de la Formation et de la Recherche. Or les créations d'emplois dans les services n'ont pas permis d'occuper la main-d'œuvre laissée inemployée par l'industrie, ce qui contribue à entretenir le débat sur la *Dienstleistungslücke* allemande. Celui-ci s'alimente de la comparaison avec d'autres pays, dont les Etats-Unis, faisant apparaître par contraste que, compte tenu de ses performances technologiques, l'Allemagne crée relativement moins d'activités de services, donc d'emplois, que les autres. Autrement dit, la question de la tertiarisation se pose moins en termes de capacité d'innovation que d'application de ces innovations, moins en termes d'offre de technologies nouvelles, que de marché. Elle n'en perd pas pour autant sa pertinence, le progrès technique étant généralement considéré comme facteur de croissance et d'emplois.

Les facteurs de la compétitivité technologique

- 12 Pour comprendre dans quelles conditions la technologie est valorisée en termes de croissance et d'emploi, l'approche traditionnelle axée sur les activités du secteur manufacturier à forte intensité de R&D, et même l'analyse du développement des services, ne suffisent pas. *« L'innovation se fait de plus en plus présente à l'échelle de l'économie tout entière et non plus seulement dans le secteur des services. Le fait que la diffusion et l'utilisation des technologies s'étendent à toute l'économie et génèrent globalement des gains de productivité est plus important encore. La réalisation de ces gains de productivité passe par des changements d'organisation qui accompagnent les innovations de produits et procédés au sein des entreprises, et par la mise en place d'un environnement réglementaire et de conditions cadres propices aux activités innovantes »,* souligne l'OCDE. Il convient donc d'ouvrir la perspective en considérant le contexte général de l'innovation et de sa diffusion. Cette nouvelle approche fait apparaître une Allemagne beaucoup plus innovante que ne le laissait présager la lecture traditionnelle.

Un système d'innovation performant

- 13 La République fédérale, du fait même de sa structure polycentrique et de sa culture de réseau, dispose d'atouts importants. C'est la conclusion qui s'impose lorsqu'on recourt au modèle du système national d'innovation ou SNI (voir encadré), qui vise à présenter les interactions entre les acteurs (entreprises, institutions publiques, etc.) jouant un rôle dans le processus d'innovation et la diffusion de la technologie. L'innovation elle-même résulte en effet d'un processus complexe, qui n'a plus grand chose à voir avec la démarche isolée de « l'inventeur ». Elle est le fruit d'un travail collectif associant des personnes et des institutions diverses. Il en va de même de sa diffusion, maillon indispensable de la chaîne qui relie invention et transformation des structures de production. Le SNI souligne la diversité des facteurs de l'innovation et de l'efficacité de la diffusion des technologies : organisation des entreprises, environnement réglementaire, situation des marchés de l'emploi et des produits, formation, politiques publiques, etc.
- 14 La taille de son marché intérieur et son potentiel industriel font que l'Allemagne est présente sur une large palette de produits « intensifs en R&D », alors que des économies de plus petite taille, comme la Finlande ou les Pays-Bas, concentrent leurs efforts d'innovation sur certains marchés, tels que les produits pharmaceutiques ou les télécommunications, pour s'imposer au plan mondial. L'Allemagne dispose de l'avantage comparatif le plus net dans les technologies moyennes ou avancées. Sa spécialisation technologique est la plus marquée dans l'automobile, la construction mécanique, la chimie ; et elle a tendance à s'améliorer dans les technologies de pointe. Aux techniques de mesure et d'asservissement, aux centrales nucléaires et à l'agrochimie, domaines dans lesquels les entreprises allemandes disposent de longue date d'un avantage technologique avéré, sont venus s'ajouter depuis 1996 les technologies de l'information, l'optique, ou encore les produits pharmaceutiques. Au total, l'Allemagne a donc tendance à renforcer sa position, malgré des performances encore limitées dans le matériel informatique ou les semi-conducteurs. Les dépenses de R&D par secteur viennent appuyer ces conclusions. Réparties sur une large palette d'activités industrielles, elles sont particulièrement importantes par rapport à ses grands concurrents industriels dans les domaines de la chimie, de la construction mécanique et de la pharmacie.

Le système national d'innovation

Le concept de système national d'innovation (SNI) permet de replacer le processus de diffusion de la technologie dans un contexte plus large. Introduit au milieu des années 90, puis vulgarisé par l'OCDE, le concept de SNI est désormais couramment repris dans l'analyse des facteurs de la compétitivité technologique, telle que l'effectue par exemple l'institut ifo.

Le SNI comprend différents acteurs (entreprises, organismes de recherche) et facteurs (infrastructures, conditions du marché des facteurs et des produits, contexte macroéconomique, etc.), dont il met en évidence les interactions. « On peut considérer que les institutions commerciales et non commerciales qui, dans un pays, influencent l'orientation et la vitesse d'innovation et de diffusion de la technologie, constituent un "système national d'innovation" » explique l'OCDE. La « performance » d'un SNI n'est rien d'autre que la compétitivité technologique du pays.

Si la structure d'un SNI (voir graphique page suivante) n'est pas en soi un indice de

compétitivité, elle peut en revanche donner des indications sur les raisons de la spécialisation industrielle d'un pays et son aptitude à opérer le changement. A niveau de développement technologique égal, deux pays peuvent disposer de systèmes d'innovation très différents. Les « trajectoires technologiques » des économies nationales ne sont en définitive pas moins singulières que l'évolution de leur structure de production ou celle de leur système éducatif. L'analyse des spécificités nationales des SNI renseigne donc sur la position de l'Allemagne par rapport à ses concurrents concernant la spécialisation, l'internationalisation et les liens interentreprises.

Une R&D fortement internationalisée

- 15 La répartition géographique des activités de recherche en Allemagne, étudiée en 1999 par l'institut *iwd* sur la base des origines de dépôts de brevets, confirme les grandes lignes de la spécialisation de l'industrie. Elle révèle une relative concentration des activités de recherche autour des grands pôles d'activité industrielle du sud du pays. Le Bade-Wurtemberg, et particulièrement la région de Stuttgart, occupent de loin la première place de cette géographie des brevets, avec 2589 brevets déposés à l'Office fédéral (Munich) en moyenne annuelle entre 1992 et 1994. La région de Munich arrive en deuxième position avec 2092 brevets, avant Francfort (1788).

Éléments d'un système d'innovation national

SOURCE : « TECHNOLOGIE, PRODUCTIVITÉ ET CRÉATIONS D'EMPLOIS », OCDE, 1998, P. 66.

- 16 Viennent ensuite la Rhénanie du Nord-Westphalie (Cologne : 1272, et Düsseldorf : 866), puis Berlin. Le poids des régions méridionales tient à la présence des grands groupes industriels qui donnent au pays son avantage compétitif : Daimler-Chrysler, Bosch,

Porsche, Zeiss ont leur siège en Bade-Wurtemberg, mais aussi des groupes internationaux comme IBM ou ABB. C'est là également que sont concentrées pour l'essentiel les nouvelles technologies (NTIC et biotechnologies) et que le développement du capital-risque est le plus avancé, grâce notamment à l'implantation de spécialistes étrangers. La R&D allemande est fortement internationalisée. Le pourcentage des articles de chercheurs allemands cosignés par un chercheur d'une autre nationalité se situe en Allemagne au niveau de la moyenne mondiale. Entre 1988 et 1993, un bon quart des quelque 192 629 articles scientifiques allemands étaient cosignés par un chercheur d'une autre nationalité. En France, cette proportion s'élevait à 28 % (sur un total de 142 805 articles) pendant la même période. Il était de 22 % (total : 210 685) en Grande-Bretagne. En nombre d'articles scientifiques publiés, l'Allemagne occupe ainsi la 4^e position mondiale, après les Etats-Unis (le tiers de la production mondiale), le Royaume-Uni et le Japon, et devant la France.

- 17 L'internationalisation des dépenses de R&D touche également les entreprises. En 1995, les dépenses en R&D des entreprises allemandes à l'étranger atteignaient 17 % de leurs dépenses domestiques. Le premier secteur pour le développement des capacités de recherche hors d'Allemagne est la chimie, où les dépenses engagées à l'étranger s'élèvent à 50 % des dépenses domestiques ; viennent ensuite l'électronique et l'automobile. Une étude comparative réalisée sur la base des dépôts de brevets à l'étranger entre 1985 et 1990 montre que l'Allemagne a particulièrement développé ses activités aux Etats-Unis. Sur les 15 % de brevets d'entreprises allemandes déposés à l'étranger, 10 % le sont aux Etats-Unis, ce qui est notablement plus que pour les entreprises françaises (4,8 % sur 14,3 % de dépôts de brevets à l'étranger) ou italiennes (5,3 % sur 11,8 %), mais nettement moins que le Royaume-Uni (31,9 % sur 42,1 %) ou les Pays-Bas (26,1 % sur 57,8 %). Le développement du potentiel de recherche des entreprises allemandes aux Etats-Unis est le résultat d'investissements massifs, notamment dans le domaine de la chimie/pharmacie. Elles y ont dépensé 3 milliards de dollars en 1996 (contre 2,5 en 1994). Après les entreprises suisses et avant les britanniques, elles disposent ainsi du plus important potentiel de recherche aux Etats-Unis (hors entreprises domestiques).

L'importance de la recherche publique

- 18 Au cœur du système d'innovation, la recherche publique exerce une influence déterminante sur l'effort total de R&D et sur son orientation. L'Allemagne, comme les autres pays européens, dispose d'une infrastructure de R&D relativement centralisée, coordonnée par le ministère fédéral de la Formation et de la Recherche. En 1996, les dépenses publiques représentaient 37 % des dépenses totales allemandes en R&D, une part comparable à celle de la France (environ 40 %), des Etats-Unis (33,6 %) ou du Royaume-Uni (31,8 %). L'Allemagne, comme le Japon, consacre plus de 90 % de ces dépenses à la recherche civile, tandis qu'aux Etats-Unis, en France et au Royaume-Uni, les recherches militaires absorbent entre 20 et 50 % des dépenses totales. Les activités de recherche du secteur public en Allemagne se répartissent à parts à peu près égales entre, d'une part universités et établissements d'enseignement supérieurs (plus loin regroupés sous le nom d'organismes universitaires) et, d'autre part, organismes non universitaires. Ces derniers incluent les grands centres de recherche nationaux, dont l'équivalent français serait le CNRS. C'est là une différence supplémentaire entre les pays européens et les Etats-Unis, dont l'organisation de la recherche publique,

décentralisée, privilégie les universités, même si les activités de certaines d'entre elles, comme Stanford ou le MIT, très tournées vers la recherche appliquée, rappellent plus celle des grands centres allemands, comme la société Fraunhofer, que celle d'universités européennes privilégiant la recherche fondamentale.

Fonds publics dans le financement de l'effort de R&D (en millions de DM)

	Allemagne	Etats-Unis	Japon	France	Royaume-Uni
Dépenses publiques en % du total des dépenses de R&D	37	33,6	18,7	nd	31,8
Dépenses publiques de R&D en % du PIB	0,92	0,94	0,56	1,1	0,77
Dépenses publiques civiles (v/s militaires) de R&D en % du PIB	0,83	0,43	0,53	0,78	0,49
Dépenses publiques civiles de R&D en % du total des dépenses publiques de R&D, dont :	90,2	45,3	94,1	70,3	62,4
Développement économique	23,1	20,7	34,4	19,3	16,6
Santé/environnement	12,7	45,1	6,9	12,3	32,3
Espace	5,5	25,1	7,0	15,6	4,1
Recherche fondamentale	16,5	9,1	10,2	26,6	18,6
Enseignement supérieur	41,3	nd	41,4	22,8	27,8

SOURCE : BMBF (SUR LA BASE DE DONNÉES OCDE : MAIN SCIENCE AND TECHNOLOGY INDICATORS), DONNÉES 1996

- 19 La répartition des dépenses publiques par grands bénéficiaires souligne la priorité donnée par l'Allemagne à l'enseignement supérieur, ainsi que le poids limité des dépenses militaires. A l'instar du Japon, elle consacre plus de 40 % de ces dépenses aux activités de recherche de l'enseignement supérieur, alors que le Royaume-Uni produit un effort particulier dans le domaine de la santé et de l'environnement (32 % des dépenses civiles), et que la France et les Etats-Unis privilégient le secteur spatial.
- 20 Dans ce contexte, les organismes de recherche non-universitaire allemands se distinguent par une intense activité de valorisation de leurs innovations, comparable à celle des universités américaines et des organismes français non-universitaires. La faible valorisation des résultats des organismes universitaires (où le nombre de dépôts de brevets par millier de chercheurs est proche de zéro) ne s'explique pas seulement par le fait que la recherche y est plus fondamentale, mais aussi par un régime particulier de protection des inventions propre à l'Allemagne, à l'Autriche, au Danemark et à la Suède, qui peut se révéler dissuasif compte tenu de la lourdeur des démarches administratives comme des frais de dépôt qu'il induit. Enfin, elle s'explique par la nature étroite des relations entre recherche publique et système productif, qui masquent en réalité le rôle des universités.

Un fonctionnement en réseau

- 21 Les liens entre organismes de recherche et entreprises constituent incontestablement un atout dans la compétition technologique. Une multitude de comités permanents associant membres des laboratoires de recherche et représentants de l'industrie (ou des fédérations professionnelles) permettent d'orienter, en amont, les travaux des équipes

de recherche et facilitent l'introduction des innovations dans le système productif. Cette aptitude à coopérer se retrouve également au niveau des entreprises. Parallèlement aux efforts de R&D (ressources internes), celles-ci ont de plus en plus recours à des ressources externes pour développer leurs performances technologiques. Elles les mobilisent notamment auprès d'autres entreprises (à travers les relations clients-fournisseurs, les prestations de conseil, la débauche de personnel, la coopération, etc.). Ces relations contribuent aux transferts de technologie comme à la diffusion de l'information pour l'innovation.

- 22 A cet égard, l'Allemagne se distingue par l'importance qu'y occupent les réseaux complets d'entreprises comme source d'information, alors que dans d'autres pays, les entreprises ont plus recours aux sociétés de conseil (Grande-Bretagne, Danemark, Belgique et France) ou encore aux publications de brevets (Danemark). Ces réseaux en général constitués au sein d'une branche industrielle donnée sont entretenus et renforcés par le mode de fonctionnement même des entreprises. Plus qu'en France, les salariés et même les dirigeants allemands ont en effet tendance à poursuivre leur carrière dans un même secteur, voire dans une même entreprise. Au niveau de la branche, l'association des entreprises au sein de puissantes fédérations professionnelles favorise les échanges, de manière informelle, mais aussi à travers leurs publications et l'organisation de séminaires spécialisés. Cette capacité des entreprises, des fédérations et des organismes publics à se coordonner et à favoriser l'exploitation des technologies constitue l'un des points forts du SNI allemand.
- 23 L'organisation interne des entreprises joue elle aussi un rôle dans les processus d'innovation. En Allemagne, elle se révèle particulièrement favorable au développement des innovations incrémentales (voir encadré). Celles-ci nécessitent en effet une certaine stabilité des relations entre acteurs. Un actionnariat stable, une politique de formation professionnelle initiale et continue permettant aux salariés d'accumuler des connaissances dans un domaine particulier, des relations industrielles basées sur le consensus, une concurrence relativement moins exacerbée sur les marchés de produits et services que dans d'autres pays, des relations stables et de long terme entre organismes de recherche et entreprises, sont autant d'éléments qui soutiennent au sein des entreprises un effort constant d'amélioration des produits et des procédés de fabrication.

La distinction entre **innovation incrémentale** et **innovation radicale** repose sur l'application de l'innovation. Une innovation incrémentale est avant tout destinée à l'amélioration d'un produit ou d'un procédé. Elle permet aux entreprises de se différencier sur les marchés existants en offrant des produits plus performants ou répondant plus précisément à la demande. L'innovation radicale amène au contraire la création de nouveaux produits ou services, et de nouveaux marchés.

- 24 Cet environnement est un atout pour maintenir ou améliorer les positions des entreprises sur les marchés existants et contribue à expliquer leur force dans la mécanique, l'électrotechnique, l'électronique ou la chimie. *A contrario*, on peut y lire les raisons - exactement symétriques - pour lesquelles les entreprises sont moins présentes sur les segments de marché nouveaux issus d'innovations radicales : les réseaux de financement ne favorisent pas la création d'entreprises innovantes ; la mobilité du personnel est limitée, et les conditions de concurrence relativement peu favorables à l'introduction de nouveaux produits. L'évaluation faite par les entreprises elles-mêmes

des obstacles qu'elles rencontrent en matière d'innovation et de valorisation de la technologie fait apparaître en négatif certains inconvénients liés à un tel cadre institutionnel.

Les obstacles à l'innovation

- 25 Une étude réalisée par l'institut ifo auprès de 1 400 entreprises allemandes met en relief trois facteurs principaux de blocage du processus d'innovation : le risque financier, l'acceptabilité des produits et le manque de main-d'œuvre qualifiée. Le problème du risque et des coûts liés à l'innovation (durée d'amortissement, frais de recherche) arrive, de manière prévisible, en tête des obstacles désignés par ces entreprises. Néanmoins, le fait que le « manque de préparation » à l'innovation soit plus fort chez les dirigeants que chez les salariés ou au sein du conseil d'entreprise amène à s'interroger sur la propension au risque des décideurs (dirigeants et actionnaires) dans un pays où les réseaux de financement des entreprises à haut risque et la mobilité des dirigeants sont moins développés qu'ailleurs.
- 26 Le second facteur de blocage concerne l'acceptabilité des produits nouveaux. Nombre d'entreprises rencontrent (ou ont peur de rencontrer) des obstacles au moment de l'introduction sur le marché de l'innovation incorporée à un produit ou à un procédé, soit qu'elles aient des difficultés de transposition du savoir-faire, soit que la demande se révèle insuffisante (acceptation du produit par les clients). Cela amène à formuler l'hypothèse d'une certaine réticence des consommateurs – particuliers ou entreprises – allemands à l'égard des produits nouveaux, sans pour autant permettre de tirer des conclusions à cet égard.
- 27 Enfin, les entreprises sondées mettent l'accent sur le problème de la formation et estiment manquer de personnel qualifié dans le domaine de la R&D. L'Allemagne dispose certes d'une main-d'œuvre qualifiée et abondante, en particulier dans le domaine des sciences de l'ingénieur. D'une manière plus générale, le système de formation et la mobilité relativement faible de la main-d'œuvre permettent l'acquisition d'un important savoir-faire au fil du temps. Mais l'accélération de l'innovation technologique appelle une adaptation permanente des savoirs et des savoir-faire enseignés dans le cadre des formations initiales et continues. Ces dernières sont actuellement en cours de modernisation afin de dispenser ces qualifications-clés requises par le changement structurel.

Les obstacles à l'innovation du point de vue des entreprises³

Les obstacles à l'innovation	1996	1997
Facteurs économiques		
- manque de capitaux propres	19,3	15,6
- manque de capitaux extérieurs	8,7	7,6
Rentabilité insuffisante des innovations de produits :		
- dépenses d'innovation trop élevées	29,2	26,7
- durée d'amortissement trop longue	30,5	28,0
- produit trop facile à copier	16,0	18,3
Potentiel d'innovation		
Manque de préparation à l'innovation		
- des salariés	6,3	6,0
- du conseil d'entreprise	4,6	4,7
- des dirigeants	7,6	7,4
Problèmes d'organisation	12,6	13,0
Problèmes de personnel - difficulté à trouver sur le marché du travail un personnel formé dans le domaine de :		
- la R&D	13,6	20,9
- la production	6,1	8,5
- la vente	12,3	9,4
Coopération insuffisante avec		
- des entreprises	7,1	8,6
- des organismes de recherche	5,2	3,3
Epuisement des possibilités d'innovation compte tenu de la maturité de la technique utilisée	8,2	9,9
Manque d'information sur le savoir-faire disponible à l'extérieur de l'entreprise	9,1	7,1
Difficultés à acquérir le savoir-faire extérieur	10,4	9,0
Difficultés de transposition du savoir-faire technique dans des produits marchands	18,7	19,7
Autres facteurs		
Législation trop restrictive	16,9	14,1
Procédures administratives trop longues	23,3	18,5
Problème d'acceptation des produits par les clients dû à la nouveauté du produit ou du procédé	17,9	17,7

Source : sondage réalisé par l'institut ifo, Innovationstest, ifo Schnelldienst 5/99

- 28 Elargir l'analyse des facteurs de la compétitivité suppose de revenir sur certains aspects plus généraux de la structure économique, tels que les relations entre entreprises, les circuits de financement ou encore les relations industrielles. Ces différents éclairages font ressortir une préférence des acteurs économiques pour le consensus et les arrangements de gré à gré sur un mode de régulation plus libéral. Ce trait structurel peut constituer un atout, comme lorsqu'il se traduit par une étroite collaboration entre centres de recherche et entreprises. D'une manière générale, il contribue à renforcer les spécificités du SNI allemand dans la mesure où il entretient le consensus sur la spécialisation technologique du pays. Pour cette même raison, il peut également constituer un obstacle au changement structurel. La spécialisation, les forces comme les faiblesses de l'Allemagne dans la compétition technologique mettent donc en jeu des éléments fondamentaux de la régulation économique. Dans ce contexte, l'Allemagne est amenée à adopter une stratégie de « suiveur rapproché » (*narrow follower*) sur les marchés mondiaux. Le gouvernement fédéral et les Länder s'efforcent de soutenir cette stratégie, qui fait partie intégrante de l'accompagnement du changement structurel.

La politique fédérale d'innovation

- 29 Depuis le début des années 90, la politique fédérale évolue sous une double contrainte : les restrictions budgétaires et le problème du chômage. La première se traduit par une baisse de l'effort de recherche fédéral. La seconde, par la tentative de reformuler la politique technologique dans un cadre plus large afin de mieux articuler les différents facteurs de la performance technologique pour valoriser celle-ci en termes d'emplois et de croissance. Dans ce contexte, la question de la politique technologique ne se pose

plus seulement en termes de financement de la recherche, même si celui-ci en reste le pilier. Elle a de plus en plus à faire avec l'amélioration des « conditions-cadre » de l'innovation et de l'utilisation des technologies. Dans cette nouvelle approche de la politique technologique, qui en est encore souvent au stade de la formulation, le gouvernement fédéral joue plus que jamais sur la coopération entre acteurs économiques.

Le financement public de la recherche : faire encore mieux avec moins

- 30 L'Allemagne figure parmi les pays où la part du financement public dans l'effort de R&D reste la plus importante (voir graphique ci-contre). Néanmoins, la baisse en volume du budget de recherche fédéral depuis 1993 a modifié la répartition du financement de ces dépenses entre Etat fédéral, Länder et entreprises. Elle s'est, par ailleurs, accompagnée d'un recentrage des dépenses comme de la recherche d'une plus grande efficacité dans l'allocation des fonds. Entre 1991 et 1997, la part de l'Etat fédéral dans le financement de l'effort de R&D est passée de 22,1 % à 19,4 %, celle des Länder de 16 à 18,2 % et celle des entreprises de 61,3 à 62,2 %. Dans le contexte de la baisse des dépenses fédérales, le rôle du ministère de la Formation et de la Recherche (*Bundesministerium für Bildung und Forschung* - BMBF) dans l'allocation des dépenses de recherche a été renforcé au détriment du ministère de l'Economie et de la Technologie (*Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*) et du ministère de la Défense (*Bundesministerium der Verteidigung*). La répartition des ressources budgétaires fédérales entre ces trois ministères était de respectivement 65 %, 6 % et 19 % dans le budget 1997, contre 59 %, 7 % et 22 % en 1990.
- 31 Parallèlement, ces ministères ont recentré l'allocation des fonds sur les organismes de recherche. Alors que la part des ressources destinées à des organismes publics est restée stable (20 % environ) depuis le début des années 90, celle des organismes de recherche privés à but non lucratif (voir encadré) a progressé. Elle s'élevait à 45 % en 1997 (contre 35 % en 1990), alors que moins de 29 % des dépenses de R&D fédérales allaient au secteur des entreprises (contre 34,4 % en 1990). Les Länder participent, à côté de l'Etat fédéral, au financement de ces organismes.

Les organismes non-universitaires, clé de voûte de la politique de soutien à la recherche

La Fondation allemande pour la recherche (*Deutsche Forschungsgemeinschaft* – DFG) soutient principalement des chercheurs de l'enseignement supérieur (y compris venant d'autres organismes subventionnés) dans toutes les disciplines. En 1998, elle devait recevoir 2,2 milliards de DM (projet de budget), financés à 90 % par l'Etat fédéral.

La société Fraunhofer (*Fraunhofer Gesellschaft* – FhG) est un ensemble de 48 établissements de recherche appliquée situés dans 14 Länder, et spécialisés dans les sciences de l'ingénieur (matériaux, micro-électronique, énergie, etc.). En 1998, les fonds publics qui lui étaient destinés atteignaient 550 millions DM, à 90 % d'origine fédérale. La FhG devait générer environ 650 millions de DM de recettes grâce à la valorisation de ses travaux de recherche.

La société Max Planck (*Max Planck Gesellschaft* – MPG) est le plus important des organismes de recherche fondamentale non-universitaire allemand et regroupe 80

établissements (dont 20 dans les nouveaux Länder). Sur un budget d'environ 2 milliards de DM en 1998, l'essentiel (1,6 milliard) devait être financé à parts égales par l'Etat fédéral et les Länder.

Les organismes de la « Liste Bleue » (*Blaue Liste Einrichtungen*) sont au nombre de 82. Spécialisés dans les domaines les plus variés, ils se partagent une enveloppe annuelle de 1,3 milliard de DM environ (projet de budget 1998), financée à parité par l'Etat fédéral et les Länder.

Les centres Helmholtz constituent un ensemble de centres de recherche publique, comme celui de Jülich, spécialisé dans l'énergie, ou le centre fédéral de recherche aéronautique (DLR) de Cologne. Ces centres devaient se partager en 1998 une enveloppe de 3 milliards de DM, financés à 90 % par l'Etat fédéral.

La carte de ces établissements est disponible sur internet : www.forschung.bmbf.de.

- 32 Environ un quart des dépenses cumulées des Länder et de l'Etat fédéral est dépensé au bénéfice d'organisations à l'égard desquelles ces bailleurs de fonds exercent une responsabilité conjointe. Le montant de ces « fonds communs » est loin d'être négligeable en proportion de l'ensemble des dépenses de recherche. L'Etat fédéral devait y investir quelque 6 milliards de marks en 1998 (projet de budget), soit plus de 37 % de l'ensemble des dépenses. Les fonds investis par les Länder étaient de 2,7 milliards, soit environ un cinquième de leurs dépenses de R&D. Le cofinancement de ces organismes de recherche non-universitaires indépendants, dont les établissements sont répartis sur l'ensemble du territoire fédéral, offre une solution au problème de la coordination entre politiques régionales et fédérale, et évite la duplication des structures ou le saupoudrage des fonds. Cette coopération fonctionne également dans le domaine universitaire, mais de manière plus limitée, dans la mesure où la compétence de l'Etat fédéral est restreinte en matière d'enseignement supérieur, qui est essentiellement financé par les Länder. Néanmoins, les fonds fédéraux consacrés à l'amélioration des capacités de recherche universitaires – jugées insuffisantes – ont tendance à progresser (5 % de son budget de R&D en 1996, contre 2,6 % en 1981).
- 33 En même temps qu'il limitait son effort de financement de la recherche, le gouvernement fédéral a cherché à renforcer l'évaluation des résultats de la recherche. En partenariat avec les Länder, il a mis en place en 1997 le programme dit de « garantie de la qualité de la recherche » (*Sicherung der Qualität der Forschung*). Le suivi des résultats des organismes subventionnés, assuré par un comité regroupant autorités régionales et fédérales, doit permettre à ces dernières de mieux orienter leur politique de soutien. Menée sous la bannière de « l'autonomie » et de la « responsabilité », cette initiative consiste en fait à lier l'attribution des fonds à l'évaluation des résultats des travaux des organismes bénéficiaires. Les règles d'allocation des budgets entre programmes de recherche ont été assouplies, de même que les conditions de financement extérieur, pour certains organismes. Enfin, un exercice d'évaluation général des organismes bénéficiaires par des comités indépendants a été lancé en 1996.
- 34 Les ressources fédérales destinées à la R&D sont principalement allouées sous deux formes : le financement direct de projets (42 %) et la dotation des organismes de recherche non-universitaires (43 %). Dans les deux cas, l'utilisation des fonds est définie et contrôlée par le ministère de la Formation et de la Recherche ou le ministère de la Défense selon les ressources respectives qui leur sont allouées dans le cadre du budget fédéral, en collaboration avec les organismes de recherche et, le cas échéant, avec les Länder. La répartition des ressources entre domaines de recherche, tous organismes

bénéficiaires confondus et calculée sur la base des prévisions comme de la réalisation du budget fédéral par le ministère de la Recherche - rend compte des priorités fédérales. Néanmoins, les données concernant chacun des domaines techniques n'incluent pas les dotations dites « de base » des organismes de recherche non universitaires cités plus haut, celles-ci ne pouvant être éclatées entre les différents domaines de recherche, en partie parce qu'elles financent des dépenses de fonctionnement.

Sept domaines prioritaires

- 35 En 1997, sept domaines de recherche principaux absorbaient 30 % des dépenses fédérales de R&D : l'environnement (6,6 %), l'énergie (5 %), la santé et les technologies médicales (4,8 %), les biotechnologies (2,8 %), les matériaux et la chimie (4,1 %), l'aide aux transferts de technologies (4,7 %), ainsi que l'aéronautique et les technologies hypersoniques (1,8 %). Depuis le début des années 90, un effort particulier a été réalisé dans le domaine de l'environnement et du changement climatique, pour lequel les dépenses de R&D ont progressé de 56 % entre 1990 et 1997. Dans le même temps, les fonds destinés à la recherche baissaient de 36 % dans le domaine de l'énergie, et de 66 % dans celui de l'aéronautique.
- 36 Le soutien à la recherche peut prendre la forme d'aides aux entreprises innovantes. C'est le cas, par exemple, du programme *Biochance* lancé en 1999 par le ministère de la Recherche et de la Formation. Il s'agit de soutenir les projets de recherche appliquée d'entrepreneurs en réduisant leur risque par une subvention. Suite au premier appel à candidature, 46 entreprises avaient présenté leur projet. L'enveloppe consacrée aux six entreprises sélectionnées s'élevait à 12 millions de marks. Le ministère a débloqué en tout 100 millions de marks sur cinq ans, au cours desquels seront réalisés plusieurs nouveaux appels à candidature. La gestion du projet a été confiée au centre de recherche de Jülich qui reçoit les candidatures et où est assurée l'évaluation des projets. *Biochance* s'apparente donc à la fois à une mesure de soutien à l'innovation et à un programme classique d'aide aux entreprises. Il repose sur une conception de la politique d'innovation privilégiant le soutien aux initiatives privées plutôt que la réalisation complète de programmes publics - une démarche présente dans l'ensemble de la politique de soutien à l'économie.

Domaines de recherche prioritaires⁴

	1990	1993	1997
Energie	1257	1015	821
Environnement	684	1016	1066
Biotechnologies	271	388	460
Matériaux	549	694	673
Aéronautique	899	300	302

Innovation**	290	834	759
--------------	-----	-----	-----

** et amélioration des conditions de base, y compris transfert de technologie et mesures de promotion du ministère de l'Economie (soutien aux PME innovantes). Source : BMBF

Créer un environnement plus favorable à l'innovation et à sa diffusion

- 37 La répartition des priorités de recherche révèle la place de plus en plus importante accordée aux politiques de diffusion et de transfert de technologie. Cette évolution est caractéristique d'une orientation nouvelle de la politique fédérale d'innovation et de technologie visant – au-delà de la dotation des programmes et organismes de recherche – à créer les conditions d'une meilleure valorisation du savoir technologique. Les mesures prises dans ce cadre empruntent à différents domaines de la politique économique et dépassent le strict cadre de la politique d'innovation. Ils engagent des montants financiers limités par rapport au volume total du soutien à la recherche, mais occupent une place importante dans la présentation de l'action gouvernementale. Voici quelques exemples de ces programmes ou initiatives qui participent de la reformulation de la politique fédérale.
- 38 Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral, ainsi que les Länder, ont mis l'accent sur l'amélioration des transferts de technologie et des réseaux d'entreprises. L'Allemagne compterait aujourd'hui, selon l'institut ifo, un millier d'organismes et de programmes de transferts de technologie. Certains sont plus particulièrement destinés aux PME, comme le programme de « stimulation de l'innovation de l'économie allemande par l'information scientifique et technique » : *Innovationsstimulierung der deutschen Wirtschaft durch wissenschaftlich technische Information - INSTI*. Installée dans les murs de l'institut d'études économiques *iwd*, proche du patronat allemand, l'équipe de l'INSTI anime depuis 1995 un réseau de partenaires susceptibles d'aider les entreprises à utiliser les informations relatives aux brevets déposés. Le programme est subventionné depuis l'origine par le ministère fédéral de la Formation et de la Recherche (5 millions de marks par an, soit en tout 30 millions sur six ans). Une quarantaine d'institutions participent au programme ; elles effectuent des recherches de brevets ou assurent une formation des personnels de recherche et des ingénieurs (principalement des PME) dans le domaine du droit de la propriété industrielle et intellectuelle.
- 39 L'INSTI a participé à la création de 150 « clubs d'inventeurs » réunissant principalement des entrepreneurs. Depuis peu, ses services se sont étendus à la recherche de capitaux. Les dossiers des entreprises cherchant des financements sont traités par l'INSTI en partenariat avec la *Deutsche Börse* et la *Kreditanstalt für Wiederaufbau-KfW*, institution financière publique spécialisée dans l'aide aux entreprises (et la coopération). Les membres de ce réseau (www.exchange.de/innovationmarket), véritable bourse d'échanges, se proposent d'agir comme intermédiaires entre l'entreprise et les investisseurs. Les frais de constitution de dossier sont subventionnés à hauteur du tiers ou de la moitié (prédossier) par le ministère de la Formation et de la Recherche.

- 40 Les programmes d'aide aux PME et les mesures destinées à faciliter l'accès des entreprises au capital participent également de cette politique de valorisation des technologies. Depuis le début des années 90, le gouvernement fédéral a pris différentes initiatives pour améliorer les conditions de financement des jeunes entreprises innovantes. L'aide au financement des capitaux propres a toujours été le principal instrument de la politique fédérale de soutien au *Mittelstand*, ou de celles des Länder, à travers leurs propres institutions financières. Les principaux organismes publics en la matière étant la Deutsche Ausgleichsbank (créée à l'origine pour gérer les fonds du Plan Marshall) et la KfW. Aujourd'hui cependant, l'action gouvernementale prend d'autres formes : plutôt que d'assurer par des organismes publics le financement du risque, il s'agit de développer le marché privé du capital-risque. La création d'un segment de marché financier voué aux actifs d'entreprises risqués témoigne du développement récent d'une culture financière qui fait une plus grande place au risque et à l'arbitrage anonyme du marché dans une économie plutôt caractérisée par la personnalisation et la stabilité des liens entre bailleurs de fonds et entrepreneurs.
- 41 C'est dans cette optique qu'un Nouveau marché (*Neuer Markt*) a été créé en 1995, et que la législation a été modifiée pour favoriser les activités de capital-risque dans le cadre de la « troisième loi pour la promotion des marchés financiers » (*Drittes Gesetz zur Förderung der Finanzmärkte*). Certes, la capitalisation de ce nouveau marché allemand, où sont cotées les valeurs des sociétés de hautes technologies, est environ vingt fois inférieure à celle du NASDAQ américain ; quant aux ressources de capital-risque levées sur la période 1986-1996, elles étaient deux fois plus importantes en France qu'en Allemagne ; mais l'écart est désormais comblé. Au total, ces nouvelles possibilités de financement viennent donc aujourd'hui renforcer le dispositif ancien et efficace de soutien aux PME. Ces mesures sont doublées au niveau des Länder de divers programmes de soutien et d'aide à la création d'entreprises. Elles poursuivent la même logique que l'aide classique au *Mittelstand* : l'aide à l'auto-assistance, tout en la réorientant vers l'innovation.
- 42 Améliorer la diffusion du savoir, faciliter l'accès aux capitaux et valoriser une culture du risque : la politique technologique fédérale vise de plus en plus ouvertement la création d'emplois. L'initiative annoncée en 1999 en faveur de la valorisation du potentiel d'emplois dans les NTIC (*Ausschöpfung des Beschäftigungspotentials im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien*) en fournit une illustration supplémentaire. Cette initiative s'inscrit dans le prolongement du programme « Travail et techniques – priorité aux services innovants » (*Arbeit und Technik – Schwerpunkt innovative Dienstleistungen*), lancé en 1998 par le ministre de la Formation et de la Recherche de l'époque. Elle cherche en priorité à remédier au déficit de main-d'œuvre qualifiée dans le domaine des NTIC et dans les médias. Les emplois non pourvus s'y élèveraient à 75 000, selon une estimation reprise par les associations professionnelles, les syndicats et le gouvernement. Quant au potentiel de créations d'emplois, il se situerait entre 250 000 et 350 000 d'ici deux à trois ans.
- 43 Au début de 1999, un dialogue entre fédérations professionnelles, syndicats, organismes de recherche et administration a été lancé sur ce thème dans le cadre du Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité (*Bündnis für Arbeit, Bildung und Wettbewerbsfähigkeit*). Il en est résulté quelques décisions en matière de formation, annoncées en juillet 1999 : création de nouvelles places d'apprentissage, développement de nouvelles formations continues dans le domaine des NTIC, création

d'un fonds de formation financé conjointement par des organismes publics et privés. Depuis, le ministère de la Formation et de la Recherche et le ministère de l'Economie ont publié conjointement un « programme d'action » (« *Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts* », septembre 1999) qui couvre des domaines aussi variés que l'amélioration de l'infrastructure de transferts de données, la formation, l'adaptation du cadre juridique du commerce électronique ou encore l'amélioration de l'équipement de l'administration.

- 44 Ces initiatives protéiformes montrent que la promotion des activités innovantes, dans la mesure où elles sont créatrices d'emplois, est devenue le pilier de toute politique de développement économique. « *Le chômage ne peut être combattu que si nous arrivons à passer de la société industrielle à la société de l'information* », peut-on ainsi lire dans le « programme d'action » gouvernemental. Une affirmation qui laisse d'ailleurs penser que les fruits attendus des nouvelles technologies, emploi et croissance, ne pourront être cueillis qu'au prix d'un « changement de société ».
- 45 L'ALLEMAGNE APPARAÎT DOTÉE DE SOLIDES ATOUTS dans la compétition technologique. Moins enclines que leurs concurrentes américaines à introduire des innovations radicales, ses entreprises ont préféré construire leur avantage technologique sur l'amélioration constante de leur offre de produits grâce à l'introduction d'innovations incrémentales. Leur capacité d'innovation et d'adaptation est stimulée par des réseaux de transfert de technologie efficaces. Les pouvoirs publics, Bund et Länder, contribuent pour une large part à l'effort d'innovation ; ils ont également mis à disposition des entreprises des moyens et mécanismes importants destinés à la promotion de la R&D et de l'innovation en général. Cette politique, centrée sur le soutien aux grands organismes de recherche appliquée ou fondamentale, vise également à favoriser la diffusion du savoir et à faciliter le financement des activités innovantes. Il s'agit de traduire ainsi la performance technologique en termes de croissance et d'emploi. L'innovation est dès lors devenue le point de mire de la politique de développement économique. Les décideurs politiques et économiques estiment cependant qu'un changement structurel est indispensable à la pleine exploitation des applications et du potentiel d'emplois des technologies nouvelles. Critiquant le « blocage des réformes » (*Reformstau*) et « l'immobilisme » (*Bewegungslosigkeit*) qui caractérisent, selon eux, la société allemande, ils laissent entendre que la compétitivité technologique du pays ne peut être garantie qu'au prix d'une plus grande « propension au risque » (*Risikobereitschaft*).
- 46 Il semble en définitive que l'Allemagne aspire à cumuler les avantages de son système d'innovation actuel et ceux associés à des modes de régulation plus libéraux. La politique des pouvoirs publics est-elle alors de nature à modifier profondément les facteurs de sa compétitivité au point d'agir sur sa spécialisation technologique ? Le gouvernement fédéral semble lui-même en douter, qui s'en tient dans les faits à une stratégie de « suiveur rapproché », conscient du fait que « *l'avantage concurrentiel lié à la maîtrise des technologies est une construction sociale, au demeurant dotée d'une notable inertie au cours du temps* », (Boyer/Didier 1998). C'est pourquoi le « passage » qu'il appelle de ses vœux emprunte les voies du consensus et de la réaffirmation continue des intérêts communs, tels qu'ils caractérisent l'Allemagne. C'est pourquoi aussi le changement en cours – plus structurel que radical – ne devrait pas remettre en cause les fondements de l'avantage technologique allemand.

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- « Beschäftigungspotentiale untemehmensbezogener Dienstleistungen », *ifo Schnelldienst* 15/99
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, « Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands - zusammenfassender Endbericht 1998 », janvier 1999
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, « Bericht der Bundesregierung zur Forschung - 1998 », décembre 1998
- Boyer, R., Didier M., « Innovation et croissance », Conseil d'analyse économique, La documentation française, septembre 1998
- Commission européenne, « La compétitivité de l'industrie européenne - rapport 1998 », direction générale « industrie »
- « Europas Position im Innovationswettbewerb und die Rolle der staatlichen Forschungseinrichtungen », *ifo Schnelldienst* 9/99
- « Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts », BMWi, BMBF, septembre 1999
- OCDE, « Technologie, productivité et création d'emplois – politiques exemplaires », 1998
- Soskize D., « German Technology Policy, Innovation, and National Institutional Frameworks », Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, septembre 1999
- « Untemehmensbezogene Dienstleistungen : Deutschlands Position im internationalen Wettbewerb », *ifo Schnelldienst* 10-11/99
- « Zur Wettbewerbsposition der deutschen Industrie im High-Tech-Bereich », *ifo Schnelldienst* 13/93

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 44 (décembre 1999).
2. nombre d'inventions par million d'habitants ; avec une demande de brevet dans la Triade (dans : Union européenne et Japon, ou Etats-Unis et Union européenne, ou Etats-Unis et Japon, ou Etats-Unis et Japon et Union européenne) ; (a) données provisoires pour 1993, 1994 et 1995 ; (b) entre parenthèses, chiffre sur l'Allemagne de l'Ouest uniquement.
3. en pourcentage du nombre de citations par les entreprises – citation de plusieurs facteurs possible.
4. en millions de marks

RÉSUMÉS

En pleine émulation avec les Etats-Unis ou le Japon, l'Allemagne regrette de ne pas les surclasser dans les secteurs *high tech* ou les grands programmes d'innovation radicale à mission mondiale. L'innovation technologique figure dès lors parmi les priorités absolues en matière de politique économique. Mais contrairement à ce que laissent croire les acteurs, l'Allemagne dispose de sérieux avantages compétitifs. Elle n'est certes pas le pays des 'révolutions technologiques' ; sa compétitivité réside plutôt dans un processus constant d'améliorations par paliers. Ce processus repose sur une intense activité de diffusion, de transfert de savoir et de savoir-faire au sein d'une multitude de réseaux associant recherche et production, université et entreprise, pouvoirs publics et marchés. Cette dynamique collective d'innovation alimente les mutations en cours vers la société du savoir¹.

AUTEUR

FLORENCE AUTRET

Titulaire d'un DEA de gouvernement comparé, Université de Paris I

Journaliste économique

Chargée d'études associée au CIRAC.

Capital-risque pour les jeunes entreprises de Bade-Wurtemberg : le rôle des pouvoirs publics

Renate de la Paix

- 1 Depuis la crise économique du début des années 90, le Bade-Wurtemberg a développé l'offre de capital-risque dans le Land afin d'accélérer le changement structurel de son économie, rejoignant en cela les préoccupations de l'Etat fédéral. En partenariat avec les acteurs du privé, une multitude de programmes ont ainsi été mis en place par la région et le Bund. Leur objectif commun est de développer le marché du capital-risque sous toutes ses formes (prêts participatifs, participation directe ou dormante, etc.), et de contribuer ainsi à la création d'entreprises pérennes, essentiellement de jeunes entreprises technologiques.

Capital-risque allemand : un marché dynamique

- 2 Si l'on pouvait parler, il y a quelques années encore, d'un retard du marché du capital-risque allemand, ceci n'est plus justifié aujourd'hui. La panoplie de l'offre en capital-risque est de plus en plus vaste, aussi bien au niveau des différentes phases de financement que des types de participation proposés. Le nombre de sociétés de participation opérant sur le marché allemand dépasse les 180. Les fonds abondent : avec 18 milliards de DM en 1998, leur volume a doublé depuis 1996 (9,3 milliards de DM). Mais pour diverses raisons, notamment culturelles, les entrepreneurs allemands hésitent encore à y recourir massivement, et seule la moitié des fonds disponibles est effectivement engagée à l'heure actuelle.

	Entreprises concernées par les engagements de 1998	Répartition du volume total des engagements
Seed	8 %	4 %

Start-up	35 %	12 %
Expansion	42 %	46 %
Bridge	3 %	9 %
MBO/ MBI*	7 %	21 %
Autres	5 %	8 %

* MBO/MBI : *management buy out/management-buy in*. Source : Bundesverband deutscher Kapitalbeteiligungsgesellschaften, 1998 (www.bvk-ev.de)

- 3 Le dynamisme actuel du marché du capital-risque n'est cependant pas qu'un phénomène allemand. En effet, entre 1997 et 1998, les nouveaux engagements dans les pays européens ont augmenté de 49,8 % en volume, et de 22 % en nombre. L'Allemagne se situe dans la bonne moyenne européenne, sauf pour le créneau du financement des entreprises en création, mieux développé qu'ailleurs. L'Allemagne se distingue aussi de la moyenne européenne par la provenance des fonds. En effet, avec plus de 50 % en 1998 (Europe : 27,8 %), les établissements bancaires occupent une place prépondérante depuis des années. Celle-ci est due à la forte présence des sociétés de capital-risque, filiales d'établissements bancaires.

Le rôle-clef des sociétés de participation des PME : les MBG

- 4 Les fonds des sociétés de participation des PME (*Mittelständische Beteiligungsgesellschaften* - MBG) se trouvent également dans cette catégorie. Les MBG sont une particularité du marché du capital-risque allemand. Elles ont été créées au niveau de chaque Land par les fédérations et associations professionnelles, mais à l'initiative et avec le soutien des pouvoirs publics. L'Etat fédéral et les Länder soutiennent les MBG par des exonérations d'impôt, par des possibilités de refinancement sous forme de prêts à taux d'intérêt bonifié, ainsi que par des subventions destinées à réduire la rémunération des participations pour les entreprises en création (voir l'exemple de la MBG Baden-Württemberg). Environ 60 % du nombre et 17 % du volume des engagements réalisés par les sociétés de participation en Allemagne incombent aux MBG. Les sommes engagées par opération sont donc moins élevées que celles des autres types de sociétés de participation.
- 5 Les fonds publics entrent sous différentes formes sur le marché du capital-risque. L'investissement direct est la forme qui apparaît dans le tableau ci-dessous. Mais dans le cadre de programmes d'aide, les pouvoirs publics accordent également aux sociétés de capital-risque des refinancements sans lesquels de très nombreuses participations seraient compromises. Par ailleurs, certains établissements bancaires appartenant à 100 % à leur Land respectif ont créé des sociétés de participation. Leurs fonds sont comptabilisés comme provenant d'établissements bancaires, mais il s'agit bien de fonds publics. Les statistiques ne traduisent donc pas l'importance réelle des fonds publics mis sur le marché du capital-risque.

Sources des fonds de capital-risque en Allemagne (en millions d'euros)

Banques	4 879
Fonds de pensions	1 354
Assurances	1 318
Industrie	794
Particuliers	720
Etat	343
Autres	137
Volume total des fonds	9 545

SOURCE : BUNDESVERBAND DEUTSCHER KAPITALBETEILIGUNGSGESELLSCHAFTEN (BVK) 1998

Le soutien au *Mittelstand* à l'origine du capital-risque

Le marché du capital-risque a débuté en Allemagne vers le milieu des années 60 dans le contexte de l'aide au *Mittelstand* ; plusieurs sociétés de participation ont alors été mises en place par des établissements financiers. Dans les années 70, sont créées des sociétés de participation bénéficiant de fonds publics et destinées aux PME : les *Mittelständische Beteiligungsgesellschaften* - MBG. Mais le capital-risque ne prend son véritable essor que dans les années 80, y compris pour les entreprises en création. Le volume des fonds engagés augmente d'environ 20 % par an. Mais l'engagement dans le créneau des entreprises en création est alors peu durable car de nombreuses sociétés de participation accumulent des expériences négatives, et d'autres se tournent vers des investissements plus lucratifs. Cela incite les pouvoirs publics à mettre en place, au début des années 90, des mesures pour stimuler l'offre des capital-risqueurs en direction des jeunes entreprises.

Le dispositif de l'Etat fédéral

- 6 Au cours des dix dernières années, l'Etat fédéral est devenu le principal acteur pour mobiliser du capital-risque dans la phase *early stage*. Ses mesures visent quasi exclusivement les créations d'entreprises technologiques (*Technologieorientierte Unternehmensgründungen* - TOU). Auparavant, les programmes d'aides destinés à ces entreprises comportaient surtout des primes et des prêts. Depuis 1989, l'Etat fédéral incite les investisseurs privés à mettre à disposition du capital-risque en intervenant comme partenaire refinanceur ou co-investisseur. Son incitation la plus importante consiste à supporter une grande partie du risque de l'investisseur. Basées sur le partenariat avec un investisseur privé et permettant la participation de l'Etat fédéral dans une entreprise en création, ces interventions constituent une véritable innovation dans les pratiques d'aide.

- 7 Deux programmes de refinancement et de co-investissement sont actuellement en vigueur dans les Länder de l'Ouest :

- le programme *Beteiligungskapital für kleine Technologieunternehmen* - BTU (capital de participation pour petites entreprises technologiques) fait suite à un programme similaire, le *Beteiligungskapital für junge Technologieunternehmen*
- BJTU (capital de participation pour jeunes entreprises technologiques), en vigueur entre 1989 et 1994. Il comporte une variante refinancement et une variante co-investissement ;
- le *DtA-Technologie-Beteiligungsprogramm* (programme DtA de participation dans les entreprises technologiques) vient d'être mis en place. Il intervient dans des phases et avec des volumes qui ne sont pas pris en considération par le programme BTU. Les fonds de ce programme proviennent d'une banque publique de l'Etat fédéral, la *Deutsche Ausgleichsbank* - DtA (banque allemande de compensation), mais le programme est géré par la *Technologie-BeteiligungsGesellschaft tbG*.

Terminologie

Capital-risque : moyens d'intermédiaires financiers qui augmentent les fonds propres d'une entreprise ; termes allemands : *Beteiligungskapital* (capital de participation), *Risikokapital* et *Wagniskapital*

Venture capital : technique de financement spécifique des *venture capitalists* ou sociétés de *venture capital* (*VC-Gesellschaften*) qui apportent non seulement des fonds propres, mais aussi une importante assistance au management (*hands on*)

Société de participation : *Kapitalbeteiligungsgesellschaft* en allemand

Seed stage : période précédant le démarrage de l'entreprise, travail sur la faisabilité du projet

Start-up : phase du véritable démarrage des activités de l'entreprise

Early stage : regroupe les phases *seed* et *start-up*

Bridge financing : financement-relais pour préparer l'introduction en bourse

- 8 Le refinancement d'une participation convient aux sociétés de participation qui manquent de fonds pour investir dans de jeunes entreprises ou qui ne souhaitent pas engager leurs propres fonds dans des projets très risqués. Elles peuvent refinancer une grande partie de leur participation auprès de la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* - KfW (le plus grand établissement de crédit à statut de droit public) sous forme de prêt à long terme, à condition d'investir également des fonds propres. La KfW assure le risque pour la partie refinancée. Cette possibilité de refinancement est particulièrement demandée par les établissements du secteur bancaire.
- 9 La *Technologie-Beteiligungs-Gesellschaft* - tbG est la société de participation de l'Etat fédéral qui prend des participations dormantes dans le capital de petites entreprises technologiques à condition qu'un investisseur privé (*leadinvestor*) s'engage au moins à la même hauteur. Ce *leadinvestor* joue un rôle de chef de file en sélectionnant et en accompagnant l'entreprise. Sa participation est garantie par la tbG, puisqu'il peut lui céder sa part pendant cinq ans à la hauteur de la moitié de sa valeur nominale. Cette disposition rend le programme très avantageux pour le *leadinvestor* qui partage le risque de son investissement, mais conserve la totalité des bénéfices éventuels.

Caractéristiques des programmes BTU et DtA-Technologie-Beteiligungsprogramm*)	
BTU variante refinancement Opérateur : KfW	<ul style="list-style-type: none"> - Refinancement de 70 % (90 %) de la participation d'un investisseur institutionnel dans une petite entreprise technologique de moins de 10 ans (<i>durée 3 à 5 ans</i>) - Plafond du refinancement : 1,4 million d'€ (0,5 million d'€) - La KfW porte le risque pour la partie refinancée
BTU variante co-investissement Opérateur : tbg	<ul style="list-style-type: none"> - Participation dormante de la tbg dans une petite entreprise technologique de moins de 10 ans (<i>durée 3 à 5 ans</i>) à condition qu'un <i>leadinvestor</i> investisse à la même hauteur - Plafond de la participation de la tbg : 1,5 million d'€ (0,5 million d'€) - La tbg porte pendant 5 ans (3 ans) 50 % (60 %) du risque du <i>leadinvestor</i>
DtA-Technologie-Beteiligungsprogramm Opérateur : tbg	<p>Participation de la tbg dans une petite entreprise technologique pour une durée de 10 ans à condition qu'un <i>leadinvestor</i> investisse à la même hauteur</p> <p>Trois volets :</p> <ul style="list-style-type: none"> - financement de la phase en amont de la création pour préparer l'entreprise à la participation d'un capital-risqueur institutionnel ; plafond : 125 000 € en complément du BTU pour des volumes d'investissements compris entre 1,5 million et 2,5 millions d'€ - <i>bridge financing</i> pour préparer une introduction en bourse ; plafond : 5 millions d'€

* Entre parenthèses : les caractéristiques du programme précédent, le BJTU, en vigueur de 1989 à 1994

Mobilisation des investisseurs privées

- 10 L'intervention de l'Etat fédéral depuis 1989 a pour objectif de mettre en place des incitations adaptées afin de mobiliser la participation des investisseurs privés au capital d'entreprises technologiques en création. Ces incitations doivent permettre d'augmenter l'expérience des investisseurs dans la sélection et le suivi de jeunes entreprises. Il s'agit également d'amener les créateurs à ouvrir leur entreprise à un capital de participation. A terme, c'est l'existence d'un marché de capital-risque développé et indépendant - ou presque - de l'aide publique qui est visée.
- 11 Les deux premiers objectifs semblent atteints. Si pendant les premières années de son existence, les activités de la tbg ont connu une progression lente, elles sont depuis deux ans en forte croissance (384 participations en 1998). Tous les types d'opérateurs du capital-risque sont captés par les programmes. Avec presque 40 %, les sociétés de *venture capital* occupent en 1998 la première place parmi les *leadinvestors* qui coopèrent avec la tbg. L'engagement des particuliers (*business angels*), qui représente 20 %, est également très important. Quant aux domaines technologiques des entreprises financées, les biotechnologies viennent en tête avec 30 % du volume des engagements en 1998, suivies par l'informatique. Les *leadinvestors* s'engagent donc dans des domaines particulièrement porteurs. L'évolution très positive du marché du capital-risque pour les entreprises en création reste ainsi étroitement liée aux activités de la tbg dont les participations ont un effet de levier pour au moins le même montant de participations du marché privé. En 1997, 40 % du volume de capital-risque dans les phases de création ont été mobilisés avec le concours de la tbg. Le coût de financement des activités de la

tbg, qui s'élève à environ 66 millions d'€, est qualifié par l'Etat fédéral de modéré au regard des 8 800 emplois créés (jusqu'à fin 1998).

Capital-risque pour les jeunes entreprises dans le Bade-Wurtemberg

- 12 Dans tous les Länder, le marché du capital-risque pour les jeunes entreprises se caractérise par une très forte implication des pouvoirs publics. Mais dans le Bade-Wurtemberg, le développement des activités de la tbg est moins visible. Si, lors du lancement des programmes fédéraux, une grande partie des demandes émanait d'entreprises bade-wurtembergeoises, leur part dans les engagements de la tbg se situe à 9,2 % seulement en 1998. A titre de comparaison, la Bavière conserve, avec 34 %, la première place dans les engagements de la tbg. On peut supposer que la faible part du Bade-Wurtemberg est due à un potentiel moins élevé de création d'entreprises technologiques susceptibles d'intéresser les capital-risqueurs. Toutefois, ce n'est pas pour autant que les activités du capital-risque en général sont moins développées dans le Bade-Wurtemberg. Bien au contraire, elles présentent des particularités qui les distinguent des activités dans les autres Länder.
- 13 La situation de la création d'entreprises dans le Bade-Wurtemberg présente de forts contrastes, reflets de la structure économique du Land. La première caractéristique en est la densité comme la stabilité du *Mittelstand*. Dans cette région, le taux de création se situe au-dessous de la moyenne des anciens Länder. Cette tendance persiste depuis plusieurs années, et l'écart s'accroît même. Parallèlement, le nombre de faillites y est le moins élevé d'Allemagne. La seconde caractéristique concerne la structuration même des activités régionales : si la création d'entreprises technologiques est importante dans le Bade-Wurtemberg, elle intervient essentiellement dans les branches prédominantes comme la construction mécanique ou l'électrotechnique. Elle se situe donc plutôt dans la moyenne, et non pas dans la haute technologie. De même, si les services qualifiés aux entreprises ou à fort composant technologique sont également en progression dans le Bade-Wurtemberg, ce secteur y évolue moins vite que dans d'autres Länder.

La MBG Baden-Württemberg, principal opérateur de capital-risque

- 14 Dans le Bade-Wurtemberg, on trouve les mêmes types d'investisseurs que dans les autres Länder. Mais le nombre de sociétés de participation ayant leur siège ou une succursale dans le Land est assez faible, surtout en comparaison avec la Bavière et la Rhénanie du Nord-Westphalie. Les sociétés de *venture capital* sont particulièrement peu représentées. Il est vrai que la grande majorité d'entre elles agit sur l'échiquier national, européen ou mondial, et que la centralisation de la prise de décision fait que ces sociétés ne maintiennent pas forcément un bureau dans chaque Land. Mais il est indéniable que le siège est toujours installé là où se trouve le plus grand potentiel de clients. Or, les entreprises technologiques à fort potentiel de développement se trouvent souvent ailleurs que dans le Bade-Wurtemberg. La création d'un fonds de *venture capital* (VC-Fonds Baden-Württemberg) par le Land est donc une initiative pour stimuler la création d'entreprises de haute technologie et installer une société de *venture capital* prestigieuse, celle qui est appelée à gérer le fonds. Le Land espère

qu'avec une plus grande présence de sociétés de *venture capital*, celles-ci arriveront mieux à détecter et à suivre les entreprises technologiques porteuses.

- 15 Comme dans les autres Länder, les filiales des établissements bancaires, notamment des caisses d'épargne, sont présentes sur le marché du capital-risque, ainsi qu'un nombre difficilement quantifiable de *business angels*. La mobilisation des *business angels* potentiels est recherchée par les pouvoirs publics ; 3 réseaux badewurtembergeois visent à mettre en contact ces particuliers avec des entreprises en création. Ils font partie d'un réseau plus large, le *Business Angels Netzwerk Deutschland* (BAND e.V.) créé à l'instigation de l'Etat fédéral (www.businessangels.de)
- 16 Mais le marché du capital-risque bade-wurtembergeois est largement dominé par la société de participation dédiée au *Mittelstand*, la *MBG Baden-Württemberg*. Elle avait été créée en 1971 par la *Bürgschaftsbank Baden-Württemberg GmbH* (BB), une banque de cautionnement portée par les organismes professionnels, et qui en détient 58 % du capital. Le reste provient d'une multitude d'établissements financiers et d'associations professionnelles. La *MBG du Bade-Wurtemberg* est la plus importante des 14 MBG allemandes. En 1998, elle réalisait à elle seule 47 % des nouvelles participations de l'ensemble des MBG. A titre de comparaison, la MBG de Bavière, appelée *Kapitalbeteiligungsgesellschaft für die mittelständische Wirtschaft Bayerns*, n'arrive qu'en deuxième position. Mais, par rapport à d'autres MBG et surtout à celle de la Bavière, les entreprises concernées sont en moyenne nettement plus petites.
- 17 En 1998, le nombre des engagements en cours de la MBG Baden-Württemberg s'élevait à 982, soit 85 % du total des engagements de capital-risque (1 144 très exactement) recensés dans le Land par la fédération des capital-risqueurs allemands - *Bundesverband deutscher Kapitalbeteiligungsgesellschaften* (BVK). Cependant, les sociétés de participation ne font pas toutes partie de la BVK, et le nombre d'opérations est en réalité supérieur. D'autre part, si on considère le volume des engagements en cours, la MBG arrive à peine au tiers du marché bade-wurtembergeois.
- 18 Elle est le partenaire privilégié du Land en matière de capital-risque pour les entreprises en création. En plus des avantages dont bénéficient ses homologues, elle est dotée par le Land d'une subvention annuelle de 1,5 million d'€, destinée à réduire la rémunération d'une participation de la MBG dans le capital des entreprises en création. Autrement dit, il s'agit d'une sorte de subvention indirecte au jeune créateur. Le Land a également confié à la MBG la gestion d'un fonds de capital-risque (*MBG Risikokapitalfonds*) créé en 1995 en direction des jeunes entreprises technologiques et doté de 12,5 millions d'€ pour une période de 10 ans.

Relations de la MBG Baden-Württemberg GmbH avec ses partenaires

- 19 Le Bade-Wurtemberg fut l'un des premiers Länder à prendre cette orientation. Si les autres Lander ont vite suivi, ils ont souvent fait le choix de créer leurs propres sociétés de capital-risque au lieu de s'appuyer sur leurs MBG, craignant qu'elles ne soient pas à même de satisfaire une clientèle d'entreprises technologiques. La MBG du Bade-Wurtemberg coopère avec la fondation Steinbeis pour sélectionner les dossiers ; cette fondation, qui est une spécificité bade-wurtembergeoise, a pour vocation d'aider les PME à résoudre leurs problèmes dans tous les secteurs de l'entreprise, en particulier ceux concernant la recherche et le développement. Ceci est un exemple des multiples imbrications des acteurs institutionnels de l'aide à la création d'entreprises.
- 20 La MBG prend des participations dormantes (*stille Beteiligungen*), elle n'apparaît pas en tant qu'associée vis-à-vis de l'extérieur, et elle ne participe pas à la gestion de l'entreprise. La participation fait généralement partie du capital de l'entreprise pour une période de dix ans, à l'issue de laquelle elle est rachetée par l'entreprise. La rémunération de la participation comporte une partie fixe et une partie variable en fonction des bénéfices. La partie variable est toutefois très modeste, ce qui ne permet guère à la MBG de profiter du bon développement de l'entreprise. Des bénéfices importants ne sont d'ailleurs pas dans ses objectifs, car ses statuts ne prévoient pas de versements aux associés. Quant aux pertes de la MBG Baden-Württemberg, elles se limitent à 2,9 % du volume d'engagements.

Les 3 programmes de participation de la MBG

- 21 La MBG propose trois types de programmes de participation aux entreprises, selon qu'elles oeuvrent dans les branches traditionnelles, dans les technologies (TOU, 12,3 % des participations en 1998) ou qu'il s'agisse de PME établies (47,7 %). Ils se caractérisent

tous par un montant relativement faible des participations, comprises entre 20 000 et 50 000 €. Si les TOU ont le taux de défaillance le plus important, les taux de défaillance des jeunes entreprises n'est pas plus élevé que celui des PME établies. Ceci peut surprendre dans la mesure où les entreprises nouvellement créées sont *a priori* plus fragiles. Les statistiques de la *Bürgschaftsbank Baden-Württemberg* montrent en effet que 20 % des jeunes entreprises ayant obtenu une participation de la MGB ou un prêt cautionné deviennent insolvables au cours de la durée de la caution.

- 22 Les objectifs de la MBG rejoignent clairement ceux de la politique de développement économique régional. Elle accepte de petits financements à faible rentabilité qui n'intéresseraient pas la plupart des autres sociétés de participation. Par contre, si le créateur passe le cap des premières phases de création, grâce aux financements de la MBG, il peut être tout à fait en mesure d'intéresser les sociétés de participation privées. Par ailleurs, il s'agit d'inciter les entrepreneurs à vaincre leurs réticences devant l'ouverture du capital à un apport extérieur donnant un droit de contrôle, voire de cogestion. Les participations dormantes de la MBG permettent ainsi une approche « douce » du capital-risque.
- 23 En 1998, le Land initie la création d'un fonds de *venture capital* et y participe avec 2,5 millions d'€. En effet, le *MBG Risikokapitalfonds* intervient essentiellement dans le financement de TOU de moyenne technologie avec un potentiel de développement relativement faible. Or, les pouvoirs publics ont considéré que le marché du capital-risque dans le Bade-Wurtemberg ne dispose pas de suffisamment de fonds susceptibles d'être investis dans des jeunes entreprises de haute technologie. Le Land a donc mobilisé, sans grande difficulté, des fonds provenant à 60 % de grandes entreprises et d'établissements bancaires. Les 40 % restants proviennent de sources publiques. L'objectif consiste aussi à montrer que, grâce à une gestion professionnelle des fonds, les participations dans des entreprises technologiques créées dans le Bade-Wurtemberg peuvent générer d'importants bénéfices.

Aperçu des programmes en vigueur dans le Bade-Wurtemberg		
Nom du programme	Caractéristiques	Opérateur
BTU - variante co-investissement	participation dans une entreprise en création avec un <i>leadinvestor</i> , garantie de 50 % de l'engagement du <i>leadinvestor</i> pendant 5 ans	tbg - (Etat fédéral)
BTU - variante refinancement	refinancement de la participation d'un investisseur jusqu'à 70 % sous forme de prêt à long terme, garantie de la partie refinancée	KfW - (Etat fédéral)
DtA-Technologie-Beteiligungsprogramm	en complément du programme BTU pour la toute première phase de création ou pour une participation publique très importante ou pour un financement relais	tbg - (Etat fédéral)
MBG Risikokapitalfonds	participation dormante pendant 10 ans, ensuite rachat par l'entreprise, très faible participation aux bénéfices de l'entreprise	MBG Baden-Württemberg
VC Fonds Baden-Württemberg	participation directe dans les TOU à fort potentiel de développement, <i>hands on</i>	Technologieholding (venture capitalist)

- 24 Le fonds est géré par la *Technologieholding* (www.technologieholding.de), une société de *venture capital* qui a ouvert un bureau à Stuttgart dans ce but. Spécialisée dans les

phases de création d'entreprises technologiques (communication, information, multimédia, etc.), elle figure parmi les plus grandes et prestigieuses sociétés de *venture capital*. Les fonds qu'elle gère (260 millions d'€) sont essentiellement privés, mais comportent aussi le *Innovations-Fonds Schleswig-Holstein und Hamburg*. En juillet 1999, trois participations avaient été effectuées dans les entreprises badewurtembergeoises, pour un volume moyen de 2 millions d'€. Par cette coopération avec une société privée, le Land a innové dans ses pratiques de partenariat. Il s'adresse désormais explicitement à un groupe cible difficilement capté par les mesures précédentes. Reste à savoir si l'engagement du Land était nécessaire pour proposer à « l'élite » des créations d'entreprises dans le Bade-Wurtemberg les fonds nécessaires à leur développement. Le marché de capital-risque allemand ne manque plus de fonds, les sociétés de *venture capital* sont de plus en plus nombreuses, et la concurrence entre elles commence à être rude. D'autant plus que le nombre de créations d'entreprises technologiques à fort potentiel de développement est très limité. Il est estimé à une trentaine, voire une quarantaine seulement pour tous les Länder de l'Ouest.

Les opérateurs du capital-risque pour les créateurs d'entreprise en Bade-Wurtemberg

Type d'investisseurs	Caractéristiques	Exemples
Les sociétés de participation régionales bénéficiant d'aides publiques	<ul style="list-style-type: none"> - partenariat public/privé avec un objectif de promotion économique : société de droit privé, fonds propres apportés par les organismes économiques, refinancement et contre-caution par les pouvoirs publics, avantages fiscaux - financement de PME, notamment en création, prise de petites participations dormantes pour une période de dix ans, rachat ensuite par l'entreprise - dans les secteurs plutôt traditionnels ou de moyenne technologie : recours à la participation peu onéreuse pour l'entreprise (subvention), participation aux bénéfices de l'entreprise très limitée pour le capital-risqueur 	Mittelständische Beteiligungsgesellschaft Baden-Württemberg GmbH (MBG) (www.mbg.de)
La société de participation de l'Etat fédéral	<ul style="list-style-type: none"> - société entièrement publique, mais qui intervient uniquement en coopération avec le secteur privé, partage de l'investissement ; cautionnement d'une partie de la participation privée - intervient sur tout le territoire national auprès de jeunes entreprises technologiques - participation dormante 	Technologie-Beteiligungsgesellschaft (tbG) (www.tbgbonn.de)

Les sociétés de participation filiales d'établissements bancaires	<ul style="list-style-type: none"> - recherche d'une rentabilité au moins moyenne, objectifs de développement régional - opère au niveau local ou régional auprès des entreprises établies (majoritairement) dans des secteurs plutôt traditionnels - suivi et conseil de l'entreprise assez limités 	Wagniskapitalgesellschaft mbH der Kreissparkasse Reutlingen S-Beteiligungsgesellschaft der Sparkasse Freiburg Nord-Breisgau mbH
Les sociétés de <i>venture capital</i>	<ul style="list-style-type: none"> - recherche d'une rentabilité importante à court ou à moyen terme par la vente de la participation - spécialisation dans certaines branches technologiques et dans certaines phases de la vie d'une entreprise - volumes de participation importants - suivi intensif de l'entreprise (<i>hands on</i>) 	TechnoStart Beratungsgesellschaft für Beteiligungsfonds mbH Innotech GmbH GUB Unternehmensbeteiligungen AG DaimlerChrysler Venture GmbH Dr. Schirmers, Hentges, Spatscheck Gesellschaft für Management und Sanierung mbH
Les <i>business angels</i>	<ul style="list-style-type: none"> - investissements directs de particuliers dans des entreprises pendant les toutes premières phases de la création - suivi intensif de l'entreprise (<i>hands on</i>) - généralement recherche d'une rentabilité importante 	Mise en contact par : BioRegio Stuttgart/ Neckar-Alb CyberForum e.V. Existenzgründerzentrum Stuttgart e.V. EXZET

Le capital-risque n'est pas à la portée de tous les créateurs

- 25 Seules les entreprises technologiques à fort potentiel de développement constituent la cible des sociétés de *venture capital*, même si, au stade de la création, elles ne sont certes pas faciles à détecter. Mais les sociétés sont nombreuses, les fonds abondants, et l'Etat fédéral ainsi que le Land soutiennent les opérations des capital-risqueurs. Ce marché est donc en évolution, tout en restant très sélectif.
- 26 Les entreprises technologiques à modeste potentiel de développement n'intéressent guère les sociétés de *venture capital* qui envisagent d'habitude une rentabilité annuelle comprise entre 25 % et 100 %. Ces entreprises peuvent s'adresser à la MBG ou à certaines sociétés de participation du secteur bancaire si leurs besoins de financement ne sont pas très élevés. Par contre, elles ne peuvent compter sur l'accompagnement intense dont elles auraient probablement besoin. Si leur besoin financier est important, l'offre de capital-risque est pour elles très limitée. Le gouvernement du Land est conscient de ce manque dans la panoplie de l'offre ; il projette actuellement de créer un autre fonds de capital-risque géré directement par son établissement de crédit, la *Landeskreditbank*. Cette nouvelle mise à disposition de fonds nécessitera de développer des compétences dans différents domaines technologiques pour mieux sélectionner et accompagner les entreprises. D'autres Länder disposent déjà d'un fonds de capital-

risque directement géré par leurs établissements financiers ou par une de leurs filiales (par exemple, la société *Bayern Kapital*).

- 27 Les créateurs d'entreprises des branches dites traditionnelles peuvent également faire appel à la MBG ou à d'autres sociétés de participation. Mais si le risque paraît trop élevé aux investisseurs, les créateurs ont peu de chances de mobiliser du capital-risque. Les créations d'entreprises avec un besoin financier très modeste ont elles aussi peu d'espoir de se faire entendre auprès des capital-risqueurs institutionnels. Elles entrent plutôt dans le créneau des *business angels* ou des initiatives locales. Plusieurs projets sont en gestation, une seule initiative locale peut pour l'instant servir de référence. Il s'agit de PEGASUS dans le Wurtemberg oriental, une association de parrainage de créateurs qui dispose également d'un fonds de capital-risque. Celui-ci est doté de 1,5 million d'€ provenant des entreprises de la région, des établissements financiers régionaux ainsi que des pouvoirs locaux. Sont prévues des participations au capital d'entreprises en création, d'un montant compris entre 25 000 et 100 000 €. Il s'agit là aussi d'un partenariat public-privé, mais d'une facture originale : l'initiative en revient en effet à deux entrepreneurs.
- 28 La panoplie de l'offre en capital-risque est de plus en plus vaste, encore faut-il que le créateur puisse en prendre connaissance. Or, ce marché manque indéniablement de lisibilité. Dans le Bade-Wurtemberg, il n'existe pas de structures d'information ou de conseil qui soient en mesure de renseigner le créateur de façon précise sur l'offre de capital-risque ou de l'orienter selon le profil de son projet. De plus, les traditions financières font que le créateur sollicitera d'abord un prêt bancaire plutôt que d'ouvrir le capital de son entreprise à la participation. Dans le meilleur des cas, son banquier pourra l'orienter vers un capital-risqueur si lui-même ne se voit pas en mesure d'accorder un prêt. Il semblerait donc qu'un des freins au développement du capital-risque dans le Bade-Wurtemberg, comme d'ailleurs dans l'ensemble de l'Allemagne, réside dans la faible diffusion de l'information parmi les acteurs économiques.
- 29 Consciente de ce manque d'information et d'orientation généralisé, la Rhénanie du Nord-Westphalie par exemple a créé une agence pour informer et conseiller les créateurs d'entreprise sur leurs possibilités de faire appel à du capital-risque. Elle les aide également à élaborer un *business plan*. Cette agence, une SARL nommée *Wagniskapital für Innovationen NRW GmbH - win*, est une filiale de la bourse de Rhénanie du Nord-Westphalie et bénéficie du soutien des pouvoirs publics régionaux.
- 30 LE MARCHÉ ALLEMAND DU CAPITAL-RISQUE est aujourd'hui en pleine expansion : le nombre de sociétés de participation, le volume de fonds engagés et le volume de fonds disponibles sont en constante augmentation. Le bon développement des participations dans la phase de création est essentiellement dû à l'engagement de l'Etat fédéral en tant que bailleur de fonds et garant. D'une manière plus générale, les pouvoirs publics mènent une politique active pour encourager le marché du capital-risque en devenant eux-mêmes acteurs en partenariat avec des acteurs privés. Les nouvelles orientations en matière d'aide aux TOU exigent souvent de nouveaux partenariats, sans que soient délaissées pour autant les relations avec des institutions traditionnelles d'aide à l'économie.
- 31 Dans le Bade-Wurtemberg, ces liens sont particulièrement forts et s'inscrivent dans le droit fil d'une politique d'aide forgée depuis des décennies. L'offre issue de ces partenariats arrive à satisfaire les demandes d'un grand nombre d'entreprises en création. Mais le risque est de privilégier toujours le même type de clientèle, des

entreprises dans les branches traditionnelles qui ne contribueront peut-être pas assez à maintenir la puissance économique du Bade-Wurtemberg au-delà de l'an 2000. Le gouvernement du Land a pris conscience de ce danger et complète aujourd'hui ses programmes d'aides à la création d'entreprises technologiques. Portés non seulement sur le capital-risque, ils visent aussi à encourager à terme les créations d'entreprises au sein des universités et des instituts de recherche.

- 32 Mais il serait erroné de faire reposer tous les espoirs sur les programmes d'aide à la création d'entreprises et sur le capital-risque. La situation du renouvellement du parc d'entreprises, et surtout celle du développement de la haute technologie, n'est pas satisfaisante dans le Bade-Wurtemberg. Les raisons de cette situation sont à chercher dans le tissu économique même de la région. Le Bade-Wurtemberg est en effet réputé pour les innovations d'amélioration par palier de ses PME qui se sont constituées en réseaux. Or pour le créateur, il est souvent difficile de pénétrer ces réseaux, d'autant plus si son innovation est radicale. La principale entrave au renouvellement de l'économie du Land réside donc moins dans une inadéquation de l'offre de capital-risque que dans une certaine inertie des structures économiques et institutionnelles. L'effort entrepris par l'ensemble des acteurs du Land vise donc désormais à susciter avant tout une relève des générations au sein de ce *Mittelstand* auquel il doit ses performances. Les programmes en matière de capital-risque en sont un instrument parmi d'autres.
-

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Bundesverband deutscher Kapitalbeteiligungsgesellschaften, *Statistik 1997 et 1998*, Berlin
- Engel, D., Stehl, F., *Dienstleistungsneugründungen in Baden-Württemberg*, Arbeitsbericht Nr. 139, Akademie Für Technikfolgenabschätzung, Stuttgart, mai 1999
- European Venture Capital Association, *1998 EVCA Yearbook : A Survey of Venture Capital and Private Equity in Europe*, London, Zaventem (www.evca.com)
- Lohmann, K., Pleschak, F., Posselt, J.-W., Amador, M. B. (dir.), *Beteiligungskapital in der Finanzierung von KMU - Grundfragen, Konzepte, Erfahrungen*, FhG-ISI, Karlsruhe, 1999 (www.isi.fhg.de)
- Kokalj, L., May-Strobl, E., Kay, R., *Initiative Wagniskapital NRW - Eine erste Bilanz*, IfM-Materialien Nr. 137, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn, 1999
- Krauss, Gerhard, « Les problèmes d'adaptation d'une économie régionale forte : changements et inerties en Bade-Wurtemberg », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 2, 1999

- Krauss, Gerhard, *Technologieorientierte Unternehmensgründungen in einer sich wandelnden Regional-ökonomie : Unterstützungsmodelle für die Praxis in Baden-Württemberg*, Workshopdokumentation Nr. 148, Akademie für Technikfolgenabschätzung, Stuttgart, août 1999
- Kulicke, Marianne, Wupperfeld, U., *Beteiligungskapital für junge Technologieunternehmen - Ergebnisse eines Modellversuchs*, Physica-Verlag, Heidelberg, 1996
- Kulicke, M., *Der Aufbau eines Marktes für Beteiligungskapital - Für Transformationsstaaten in Mittel- und Osteuropa relevante Erfahrungen in Deutschland*, Fraunhofer IRB Verlag, Stuttgart, 1998
- Kulicke, M., *Technologieorientierte Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland : Eine empirische Untersuchung der Strukturbildungs- und Wachstumsphase von Neugründungen*, Peter Lang Verlag, Francfort/M., 1987
- Lessat, Vera et al., *Beteiligungskapital und technologieorientierte Unternehmensgründung : Markt - Finanzierung-Rahmenbedingungen*, Gabier, Wiesbaden, 1999
- Lompe, Klaus et al., *Existenzgründungen, Risikokapital und Region*, Nomos Verlagsgesellschaft, BadenBaden, 1998
- Mittelständische Beteiligungsgesellschaft - Bürgschaftsbank Baden-Württemberg, *Geschäftsberichte 1997 et 1998*, Stuttgart (www.mbg.de)
- Schonebeck, C., Velsiner, P., « Globalisierung und regionale Beschäftigungsentwicklung : Empirische Befunde für die Bundesrepublik 1985 - 1995 », *IAB Mitteilungen*, 4/98, pp. 726-745
- Technologie-Beteiligungs-Gesellschaft, *Geschäftsberichte 1997 et 1998*, Bonn
- Wupperfeld, Udo, *Die Betreuung junger Technologieunternehmen durch ihre Beteiligungskapitalgeber - Empirische Untersuchung*, Projektbegleitung zum Modellversuch BJTU, FhG-ISI, Karlsruhe, 1995

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 44 (décembre 1999)

RÉSUMÉS

La pratique du capital-risque a pris un considérable essor en Allemagne. Non seulement les fonds disponibles abondent, mais la logique de la panoplie d'offre de financement se transforme. Cautions ou prêts bonifiés, les instruments classiques de l'aide au *Mittelstand* sont progressivement adaptés à une demande accrue de soutien à l'innovation. La participation au capital de jeunes entreprises en création figure désormais parmi les instruments innovants du développement structurel régional. Or chaque Land, en fonction de sa structure économique ou de ses axes de modernisation propres, adopte une politique originale en la matière. Le BadeWurtemberg, confronté plus que d'autres au vieillissement de ses structures, cherche ainsi à pérenniser le tissu des PME innovantes dans les moyennes technologies tout en accélérant le renouvellement du parc d'entreprises dans les hautes technologies¹.

AUTEUR

RENATE DE LA PAIX

Docteur en Etudes germaniques

Chercheur auprès du Fraunhofer-Institut für Innovations- und Systemforschung (Karlsruhe) et
du Bureau d'Economie Théorique et Appliquée (BETA) de l'Université Louis Pasteur de Strasbourg

Chercheur associé au CIRAC.

Le Standort Bavière

Isabelle Bourgeois

- 1 Une industrie manufacturière performante, largement tournée vers l'export, que dynamise une politique régionale résolument centrée sur le soutien aux activités économiques dans le but de créer un cadre favorable à la croissance et, partant, à l'emploi : voilà les principaux ingrédients de la compétitivité du site Bavière. Il faut y ajouter l'affirmation d'une identité régionale marquée qui confère à l'Etat libre de Bavière une place singulière dans le concert des Länder allemands.

L'Etat libre de Bavière

Ce Land - la seule région d'Allemagne ayant préservé son intégrité territoriale à l'échelle d'un millénaire - dispose d'une plus grande autonomie étatique que les autres : l'Etat libre de Bavière, situé en zone d'occupation américaine et doté d'une Constitution propre dès 1946, avait certes accepté d'opérer les transferts de souveraineté afférents à son intégration dans la République fédérale, mais tout en refusant par ailleurs de ratifier la Loi fondamentale (1949). Il a ainsi sa propre cour constitutionnelle (*Bayerischer Verfassungsgerichtshof*), qui coexiste aujourd'hui avec le Tribunal constitutionnel fédéral de Karlsruhe, et ses propres mécanismes démocratiques (recours au plébiscite, parti politique régional : CSU). Enfin, les communes y ont un poids politique décisif. Autrement dit : structurellement et par tradition à la fois, la Bavière se considère comme un Etat à part entière, à la souveraineté partiellement limitée du fait de son appartenance à la République fédérale. Au moment de leur constitution dans le contexte de l'unification, l'un des nouveaux Länder, à l'identité tout aussi affirmée, optera lui aussi pour le statut d'Etat libre : la Saxe, *challenger* en puissance de la Bavière.

- 2 Cette exception relative légitime l'Etat bavarois à mener une politique économique originale au sein même de l'ensemble de la Fédération, dont il est partie prenante au demeurant. Sa légitimité se double de la confiance dans le bien-fondé de ses orientations, puisque, sur près de quatre décennies, cette politique régionale a permis à la Bavière (17 % du PIB allemand) de se hisser dans le peloton de tête des Länder du Sud, les plus riches et dynamiques d'Allemagne. A l'échelle européenne, la Bavière

contribue à elle seule pour 4 % au PIB de l'Europe des Quinze, soit un peu moins que les Pays-Bas (4,4 %).

La Bavière, une locomotive de la croissance allemande

- 3 La Bavière est de loin le plus étendu des Länder et le second par nombre d'habitants. C'est un Etat riche (budget 1998 : 60,9 milliards de DM), qui verse la plus importante contribution au titre de la péréquation financière entre les Länder (quelque 3 milliards de DM), et alimente de 5,5 milliards de DM par an le fonds de soutien aux nouveaux Länder (Fonds de l'Unité allemande). Les dépenses publiques de l'Etat bavarois sont les plus faibles d'Allemagne (de l'ordre de 10 % du PIB), alors même que la Bavière est le plus gros investisseur public parmi les Länder (plus de 17 % de son budget). Les communes bavaroises, quant à elles, investissent un quart de leur budget (les communes sarroises, 10 % seulement). L'endettement des Bavarois est le plus faible d'Allemagne : 2 881 DM par habitant en 1997 ; les plus endettés étant les Sarrois, avec 11 945 DM par habitant.

Une croissance de trente ans

- 4 Avec un peu plus d'un sixième du PIB allemand, la Bavière est le second site économique d'Allemagne, après la Rhénanie du Nord-Westphalie (près d'un quart du PIB allemand). C'est aussi l'un des plus dynamiques, avec une croissance de 120 % du PIB entre 1970 et 1997, presque autant que la Hesse (122 %). A titre de comparaison, la moyenne ouest-allemande sur la même période est de 83,4 % seulement. Or voici quelque trente ans encore, la Bavière faisait figure de parent pauvre de l'Allemagne, avec un PIB par habitant bien inférieur à la moyenne nationale. Mais dès 1980, elle dépasse le plus gros site industriel allemand, la Rhénanie du Nord-Westphalie, atteint la moyenne nationale au milieu des années 80, et ne cesse de creuser l'écart depuis 1990. En PIB par habitant, elle occupe aujourd'hui le second rang, juste après la Hesse, à laquelle elle compte bien désormais ravir la première place. La Bavière poursuit en effet la conversion de son site industriel en un pôle d'excellence tertiaire, accordant désormais la priorité au développement des secteurs *high tech* et services innovants.
- 5 Cette croissance de trente ans s'est accompagnée d'une augmentation de l'emploi salarié (19 %) largement supérieure à la moyenne allemande (6,2 %). Quant au taux de chômage, il est aujourd'hui le plus faible d'Allemagne. Or, cette performance dont s'enorgueillit le Land est le fruit presque exclusif de la croissance économique, et d'une politique active d'incitation à la formation professionnelle initiale et continue en accompagnement notamment de la tertiarisation. Depuis 1980 en effet, l'emploi a plus nettement augmenté dans le secteur tertiaire bavarois (40 %) qu'en moyenne ouest-allemande (30 %). Enfin, facteur décisif de la compétitivité actuelle de la Bavière, les actifs y sont jeunes (60 % d'entre eux ont moins de 40 ans) et très qualifiés : près des trois quarts ont un diplôme universitaire ou une qualification professionnelle reconnue.

La Bavière - chiffres-clefs 1997

	Bavière	Länder de l'Ouest	Ensemble de l'Allemagne	Part de la Bavière/RFA (en %)
Superficie (en km ²)	70 552	248 938	357 022	19,8
Habitants (en millions)	12,1	66,7	82,1	14,7
Densité de la population	171	268	230	
PIB (nominal, en milliards DM)	615,4	3219,7	3641,8	16,9
PIB par habitant (en DM)	51 044	48 306	44 379	
PIB par actif (en DM)	114 486	115 505	107 300	
Part des secteurs en % de la valeur ajoutée brute :				
*Agriculture et sylviculture	1,0	1,1	1,1	
*Secteur productif	33,9	32,9	33,1	
*Secteur tertiaire	65,1	66,0	65,7	
Exportations (milliards DM)	136,1	-	887,3	15,3
Importations (milliards DM)	114,6	-	765,5	15,0
Taux d'export. en % du CA de l'ind.	36,4	33,1	31,9	
Actifs (en millions)	5,7	29,2	35,8	15,9
Taux d'activité a) (%)	47,3	43,8	43,6	
Part des travailleurs indép. b) (%)	11,7	10,3	9,9	
Taux de chômage c) (%)	7,5	9,8	11,4	
Taux de chômage des jeunes d) (%)	6,2	9,2	9,6	
Places d'apprentissage (09.97)	97 071	476 115	607 151	
Candidats (09.97)	97 167	546 340	772 368	

SOURCE DES DONNÉES (ÉTAT AU 18-01-99) : MINISTÈRE BAVAROIS DE L'ECONOMIE, DES TRANSPORTS ET DES TECHNOLOGIES (WWW.STMWVT.BAYERN.DE/THEMEN/WIRTSCHAFTSSTANDORT.HTML). A) EN POURCENTAGE DE LA POPULATION TOTALE ; B) EN POURCENTAGE DES ACTIFS ; C) EN POURCENTAGE DE LA POPULATION ACTIVE CIVILE ; D) EN POURCENTAGE DE LA POPULATION CIVILE SALARIÉE.

Une économie fortement internationalisée

- 6 La Bavière a aujourd'hui largement renoué avec une culture millénaire d'échanges et de commerce. Au moyen âge, l'axe est-ouest du Danube, la proximité du Rhin, situaient la Bavière au cœur de l'Europe marchande, entre mer Noire, Méditerranée et espace hanséatique. Augsburg ou Nuremberg, par exemple, étaient des étapes importantes sur les routes du sel, de l'ambre, de la soie et des épices. Si ces villes comptent toujours parmi les principales foires-expositions d'Allemagne, elle ont été détrônées au cours de ce siècle par Munich, l'une des premières d'Allemagne, redynamisée notamment par l'ouverture du nouvel aéroport en 1992. Aujourd'hui, les échanges bavarois s'effectuent principalement avec les pays industrialisés : l'Europe (plus des deux tiers des exportations bavaroises), les Etats-Unis (un huitième), le Japon et l'Asie (un dixième). Parmi les Länder allemands, c'est la Bavière qui exporte le plus vers les Etats-Unis (un peu moins d'un quart des exportations allemandes) et le Japon (un cinquième). Certes, après la guerre, la Bavière était zone d'occupation américaine ; mais la Hesse aussi. Or si la Bavière a pu se tailler la part du lion sur le marché américain, c'est grâce à la nature des biens exportés (automobile, machines et électrotechnique), reflet du tissu fortement industrialisé de la Bavière. Plus récemment, depuis la chute du Mur, la Bavière développe également ses échanges avec les Peco, qui comptaient autrefois parmi ses zones d'échanges traditionnelles.

- 7 A elle seule, la Bavière réalise un sixième des exportations allemandes. L'essentiel de ses exportations (les neuf dixièmes) est constitué de produits manufacturés : machines, automobile, électronique, bien que ceux-ci n'entrent que pour un peu moins d'un cinquième dans le total des exportations allemandes. Quant à l'agroalimentaire, s'il représente un peu moins de 6 % des exportations bavaroises, il constitue près du cinquième de l'export allemand, toujours en valeur. A force de côtoyer bières et fromages « made in Bavaria » dans les linéaires de la grande distribution française, on en vient à oublier ce qui constitue le cœur de la richesse bavaroise, et sur quoi se fonde largement la réputation du « made in Germany » : des produits manufacturés de haute technicité.
- 8 La Bavière est un site à la fois hautement industrialisé et fortement tertiaisé, résolument orienté vers l'innovation et les technologies de pointe. L'agriculture ne représente plus aujourd'hui que 1 % du PIB ; en 1968, sa part était encore de 5,3 %. Si le secteur productif pesait encore plus de 50 % à l'époque, aujourd'hui, il est tombé à près de 41 % du PIB, au profit du tertiaire, qui s'est considérablement développé en l'espace de trente ans. Certes, la part du commerce et des transports a reculé, passant de 16,8 % à un peu plus de 12 %. En revanche, tous les autres services ont gagné en importance, représentant désormais 40,6 % du PIB bavarois contre 26,7 % seulement en 1968. Autrement dit, le dynamisme de la Bavière, tout comme celui du Bade-Wurtemberg dont la structure économique est comparable, tient surtout à l'expansion d'industries et services à haute valeur ajoutée. La Bavière fait ainsi partie du trio de tête des Länder du Sud (avec le Bade-Wurtemberg et la Hesse), qu'on oppose aux Länder du Nord, aux prises avec les restructurations industrielles qu'ils tentent de surmonter en développant les industries de réseau.
- 9 Avec presque un cinquième tout à la fois des actifs allemands occupés dans le secteur productif et du chiffre d'affaires total du secteur (392 milliards de DM en 1997), la Bavière est un site industriel de premier plan. Ce qui la distingue des autres, et notamment du leader de l'industrie allemande, la Rhénanie du Nord-Westphalie (521 milliards de DM), c'est la prépondérance des technologies de pointe, plus particulièrement l'électrotechnique et l'électronique. Un tiers des emplois allemands dans le domaine des équipements électroniques et informatiques, ainsi que dans les télécommunications et les technologies de l'information, se trouve concentré en Bavière. Les composants électroniques attirent en Bavière 40 % des effectifs allemands de la branche, les secteurs mesure, asservissement et techniques médicales un cinquième et les équipements électriques, un bon quart.

Part des secteurs en valeur ajoutée brute par Land en 1996 (en %)

	Agricult., sylvicult., pêche	Secteur productif	Commerce et transports	Services	Etat, ménages	Contribution totale au PIB allemand
Bade- Wurtemberg	1,1	40,0	11,3	35,7	11,9	14,4
Basse-Saxe	2,7	33,0	13,5	35,1	15,7	8,9
Bavière	1,0	33,7	12,3	40,6	12,4	16,8
Berlin	0,2	29,3	11,5	39,3	19,7	3,1
Brandebourg	2,0	39,2	10,4	27,6	20,9	1,9
Brême	0,3	29,5	28,1	29,4	12,8	1,1
Hambourg	0,3	20,0	21,2	49,0	9,6	3,9
Hesse	0,4	25,7	14,5	49,0	10,4	9,7
Mecklembourg	2,6	29,3	13,6	29,1	25,4	1,3
Rhénanie du Nord-Westph.	0,7	34,9	15,3	35,1	13,9	22,3
Rhénanie- Palatinat	1,5	35,4	14,1	32,3	16,6	4,2
Sarre	0,3	33,8	15,1	36,1	14,8	1,2
Saxe	1,2	37,3	11,2	31,2	19,2	3,3
Saxe-Anhalt	2,0	35,4	12,7	27,9	22,1	1,9
Schleswig- Holstein	2,0	28,2	16,2	36,3	17,2	3,1
Thuringe	1,7	36,1	11,8	29,0	21,4	1,7
Total Allemagne	1,1	33,4	13,8	37,5	14,2	100

SOURCE DES DONNÉES : STATISTISCHES JAHRBUCH 1997

- 10 Si l'industrie bavaroise représente globalement 17,9 % du total de l'Allemagne en 1997, sa part dans la production allemande des biens durables de consommation est nettement supérieure (24 %), alors que ceux-ci ne représentent que 5,3 % du volume de l'industrie bavaroise (CA : 20,9 milliards de DM). Autre point fort : les biens d'investissement, dont la part s'élève à 38,1 % en Bavière (CA : 149 milliards de DM) et qui représentent 21,1 % du total allemand. Les biens de consommation courante (CA : 72 milliards de DM ; 18,4 %) contribuent à 17,7 % au total allemand ; quant aux biens intermédiaires (CA : 149,7 milliards de DM, 38,2 %), ils y entrent pour 15,2 %. Bien que le profil industriel de la Bavière soit ainsi nettement dominé par l'électrotechnique et l'électronique (par exemple AEG, Grundig, Osram, Siemens, Toshiba Europe, Zettler), la construction mécanique (FAG Kugelfischer, Krauss-Maffei, MTU, SKF), l'automobile (Audi, BMW, MAN, Fichtel & Sachs) ainsi que l'industrie aéronautique et spatiale (Daimler Benz Aerospace, Dasa), d'autres branches sont loin d'être négligeables. La transformation du caoutchouc et des matières plastiques, la chimie ou les produits mécaniques représentent entre un cinquième et un huitième du total des emplois allemands.

Poids relatif de quelques branches choisies de l'industrie bavaroise dans le chiffre d'affaires de l'industrie allemande (1997)

	CA 1997*)	Evolution 1997/96 (%)	Part en Bavière (%)	Part RFA (%)
Les dix branches les plus importantes en Bavière :				
Construction, équipement automobiles	68,9	10,1	17,6	21,9
Construction mécanique	55,6	8,2	14,2	20,7
Équipement électrique	39,1	-**)	10,0	33,2
Agro-alimentaire	36,0	2,6	9,2	15,9
Industrie chimique	22,9	7,1	5,8	9,9
Imprimerie, édition	15,9	4,1	4,1	21,4
Télécommunications	15,3	-**)	3,9	26,4
Produits plastiques et caoutchouc	14,9	7,7	3,8	16,7
Produits métalliques	14,9	10,0	3,8	11,7
Bureautique, équipement informatique	11,6	2,3	3,0	42,2
Les secteurs prépondérants dans l'ensemble de la production allemande :				
Bureautique, équipement informatique	11,6	2,3	3,0	42,2
Industrie aéronautique et spatiale	7,1	30,9	1,8	34,7
Équipements électriques	39,1	-**)	10,0	33,2
Cuirs	2,8	0,5	0,7	32,2
Industrie du jouet	1,0	- 13,2	0,2	31,5
Céramique	2,3	1,6	0,6	28,7
Équipements sportifs	0,3	- 13,8	0,1	28,5
Télécommunications, technologies de l'information	15,3	-**)	3,9	26,4
Mode, habillement	5,9	2,2	1,5	26,2
Construction, équipement automobiles	68,9	10,1	17,6	21,9

SOURCE DES DONNÉES : MINISTÈRE BAVAROIS DE L'ÉCONOMIE, DES TRANSPORTS ET DES TECHNOLOGIES. *) EN MILLIARDS DE DM ; **) PAS DE COMPARAISON POSSIBLE, MODIFICATION DES CATÉGORIES.

Leader en matière de services et de multimédias

- 11 Le record absolu de croissance revient aux services, dont la valeur ajoutée brute a plus que triplé en trente ans. Aujourd'hui, la Bavière, qui compte presque autant d'emplois dans les services que dans l'industrie, contribue pour un bon cinquième au total des services allemands. Cela est imputable principalement aux services aux entreprises, à fort potentiel de croissance, et dont le développement accompagne l'évolution de l'ensemble des activités du site Bavière. Il s'agit pour l'essentiel d'activités de conseil (fiscal, juridique, ingénierie), d'audit et expertise, de recherche et développement, de publicité ou de leasing. Quant à l'ingénierie informatique, elle constitue le terreau de l'avenir : 750 SSII sont implantées en Bavière, dont, le concepteur de logiciels SAP AG (Walldorf).
- 12 L'expansion récente de ces nouveaux services s'ajoute à la croissance de la finance-assurance, une branche dont la Bavière est l'un des berceaux historiques : les Fugger avaient construit leur empire à Augsburg, sur les routes d'échanges de la Renaissance. Aujourd'hui, Munich est la troisième place boursière d'Allemagne et la seconde place bancaire après Francfort : elle est le siège de la Hypo Vereinsbank, née en 1998 de la fusion entre la Bayerische Hypotheken-und Wechselbank et de la Bayerische Vereinsbank. En outre, la capitale bavaroise est le premier site de l'assurance d'Allemagne, avec D.A.S. (assistance juridique), Vereinte (assurance maladie), Münchner Rück (premier ré-assureur mondial), ainsi que le groupe Allianz qui, depuis

le récent rachat des AGF, est passé au premier rang européen. Au total, Munich brasse un tiers des primes d'assurances allemandes. Et la capitale bavaroise est le haut lieu du capital risque en Allemagne.

- 13 La Bavière est aussi le principal site médiatique allemand, en concurrence frontale désormais avec la Rhénanie du Nord-Westphalie, fief du groupe Bertelsmann. Tous les médias y sont représentés. L'imprimerie et l'édition, d'abord, qui fournissent un cinquième de la production allemande. Parmi les 24 éditions principales de quotidiens publiées en Bavière, figure le *Süddeutsche Zeitung* (Munich, 420 000 exemplaires vendus), principal challenger de *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (400 000 ex.). Si le Land est le premier producteur de quotidiens et de périodiques d'Allemagne (la rédaction du magazine *Focus*, édité par Burda, a son siège à Munich), l'agglomération munichoise, pour sa part, est le second site producteur mondial de livres (14 000 titres par an) après New-York. Une grande part de cette production émane de PME, travaillant en sous-traitance pour des grands groupes (Bertelsmann par exemple) ou hautement spécialisés (impression de cartes ou partitions). Mais la région de Munich, où se concentrent les activités médiatiques, est aussi le second site européen producteur de cinéma. En 1945, les seuls studios ouest-allemands rescapés se trouvaient dans la banlieue de Munich, à Unterföhring, et constituaient le tissu sur lequel s'est ensuite construite la production cinématographique, puis télévisée allemande (studios de la Bavaria), attirant à son tour la distribution. C'est dans ce contexte que le principal distributeur allemand de cinéma, Leo Kirch, avait constitué son groupe, aujourd'hui fortement diversifié dans l'audiovisuel. Unterföhring est demeuré le pôle audiovisuel et cinématographique bavarois, avec près de 400 entreprises, dynamisé à partir du milieu des années 80 par la libéralisation de l'audiovisuel. Sur cette base s'est opéré un boom du multimédias : au cours des dix dernières années, le nombre d'entreprises créées, de même que leur chiffre d'affaires, ont crû de 60 %. 1 500 entreprises (plus de 20 000 emplois), réalisent un chiffre d'affaires de 9 milliards de DM.
- 14 Bien sûr, la Bavière, qui est à l'Allemagne ce que sont à la France le Midi et la Région Rhône-Alpes réunis, se place en tête des régions touristiques allemandes, avec un bon cinquième du total allemand, plus de 300 000 emplois et un chiffre d'affaires de plus de 22 milliards de DM. Le site attire aussi bien vacanciers allemands ou voisins que voyageurs d'affaires : à elle seule, la nouvelle foire de Munich, ouverte en février 1999, a accueilli 2,7 millions de visiteurs. Or la proximité des Alpes, comme l'ensemble des infrastructures culturelles et de loisirs, compte également parmi ces facteurs compétitifs non quantifiables, mais décisifs qui, en augmentant considérablement l'attractivité du site, contribuent de ce fait au développement de l'ensemble des activités. Aussi, dans les enquêtes sur la ville où aimeraient vivre cadres et dirigeants allemands de l'industrie et des services, commanditées notamment à l'institut Ifo (Munich) par la presse économique, Munich l'emporte-t-elle loin devant des métropoles comme Berlin, Londres ou Paris (enquête réalisée par Ifo pour le compte de *manager magazin* en juin 1998).

Un tissu économique dense où prédomine le Mittelstand

- 15 Malgré la présence de grands groupes industriels (Siemens, BMW ou MAN, par exemple) ou de services (Allianz, HypoVereinsbank), le tissu économique bavarois est

constitué à plus de... 99 % de petites et moyennes entreprises : ce *Mittelstand* disparate qui caractérise l'Allemagne, et qui emploie les trois quarts des salariés bavarois. Ces PME/PMI, dont les plus petites occupent de une à quatre personnes, et dont les plus grandes réalisent un chiffre d'affaires allant jusqu'à friser les 40 millions de DM pour un effectif inférieur à 250 salariés (ou plus, selon les délimitations utilisées), réalisent en Bavière plus de 40 % du chiffre d'affaires total des entreprises, contre quelque 36 % seulement en moyenne nationale. Sur les quelque 500 000 entreprises recensées en Bavière, un quart réalise un chiffre d'affaires variant de 32 500 à 100 000 DM ; un autre quart se situe dans la tranche inférieure à 250 000 DM ; un troisième quart enfin frise un CA de 1 million. Le *Mittelstand* bavarois se caractérise donc par une répartition relativement équilibrée entre les différentes tailles d'entreprises. Ce *Mittelstand* contribue pour un peu moins de la moitié à la valeur ajoutée brute du secteur productif bavarois. Et même dans l'industrie manufacturière, dominée par les grosses entreprises, il produit encore quelque 40 % de la valeur ajoutée, réalisant un quart des exportations (35 milliards de DM) de l'industrie manufacturière bavaroise. A l'inverse, sa part est prépondérante dans le tertiaire, avec deux tiers ou plus de la valeur ajoutée. Or c'est dans le secteur tertiaire que se concentrent les deux tiers des travailleurs indépendants bavarois, représentant un huitième du total des actifs du Land, qui se révèle une véritable pépinière d'entreprises. Depuis 1980 en effet, un créateur d'entreprises allemand sur quatre choisit la Bavière, qui lui offre un important programme d'aide et d'accompagnement.

- 16 Le tissu économique de la Bavière se distingue par la prépondérance de l'artisanat, qui représente, avec 156 000 entreprises (7 salariés en moyenne), plus du tiers du *Mittelstand* bavarois, et contribue, avec un chiffre d'affaires de 162 milliards de DM en 1997, pour un dixième aux performances économiques du Land. Un cinquième (18,6 %) de l'artisanat allemand se trouve aujourd'hui concentré en Bavière. Le secteur est très conscient du rôle primordial qu'il a joué dans le 'miracle économique' bavarois. C'est en effet grâce à ces petites structures, presque toujours familiales, que la Bavière a pu opérer sa reconversion industrielle et compte bien à l'avenir renforcer ses activités dans les services et technologies de pointe. Proche de sa clientèle, l'artisanat dispose d'une grande force d'innovation, intégrant technologies nouvelles et produits traditionnels. Ce faisant, il assume également une fonction essentielle de lien social, ménageant la transition entre tradition et modernité, entretenant des liens structurels entre régions à habitat dispersé et pôles urbains d'activité, créant ou maintenant des emplois dans les régions en restructuration. Autrement dit, son poids économique repose aujourd'hui encore principalement sur son rôle d'acteur social, voire sociétal.
- 17 La densité d'entreprises artisanales, qui assument une large part de la formation professionnelle (sans en être toutefois les seuls acteurs), est notamment l'une des raisons pour lesquelles le taux de chômage des jeunes bavarois est le plus faible d'Allemagne. Près de la moitié des apprentis bavarois sont en effet formés par l'artisanat, qui n'emploie pourtant que 20 % des actifs. Fort de cette position privilégiée en matière d'insertion professionnelle, l'artisanat constitue ainsi, avec l'ensemble des acteurs économiques, un allié de choix pour le gouvernement dans la négociation d'un 'pacte pour l'emploi' version bavaroise, c'est-à-dire dans lequel les acteurs économiques misent sur la croissance, la flexibilité et la qualification plutôt que sur une « politique de l'emploi qui n'a pour effet que de réduire continûment le nombre d'emplois de statut classique et, *in fine*, de grever de plus en plus lourdement les

budgets publics », ainsi que l'explique la fédération bavaroise des chambres de l'artisanat (rapport annuel 1997/98).

Un maillage dense des activités

- 18 Certes, nombre d'activités industrielles et de services se concentrent sur quelques grands centres urbains : Munich, Erlangen/Nuremberg, Augsburg ou Ingolstadt. Mais si l'on considère la structure des activités dans les sept circonscriptions administratives, on distingue des dominantes régionales. Ainsi, la Haute-Bavière se caractérise par la prédominance des branches *high tech*, la Moyenne-Franconie, par l'importance de l'électrotechnique. Quant à la Souabe, limitrophe du BadeWurtemberg, et à la Basse-Franconie, elles sont le fief de la construction mécanique. Mais dans toutes les régions, les principaux moteurs de l'industrie bavaroise sont représentés : l'électrotechnique, la machine-outil et l'automobile. Cette distribution relativement harmonieuse des activités sur le territoire, et l'importance qu'y ont les branches intensives en recherche, est notamment le résultat d'une politique structurelle régionale menée de longue haleine par le gouvernement bavarois.
- 19 Le *Standort* Bavière, hautement industrialisé et tertiarisé, se caractérise d'abord par la grande diversité structurelle et régionale des activités qui lui confère une assise économique large. Parmi les activités dominant ensuite les industries à technologie moyenne ou avancée, et même les technologies de pointe. L'effort de R & D du Land, qui a un ratio DIRD/PIB de 2,9 %, est supérieur à celui des Etats-Unis (2,5 %), avec lesquels la Bavière aime à se comparer. Et à coopérer : elle a signé avec la Californie un important programme de coopération dans les domaines de la recherche et des technologies. Troisième caractéristique : la prépondérance des PME/PMI, qui participent de façon non négligeable de cette intensité de recherche, et qui ont un effet stabilisateur notoire sur l'emploi. Contrairement aux grands groupes industriels en pleine compression d'effectifs, le *Mittelstand* embauche. Plus vital encore : il assume l'essentiel de l'effort de formation professionnelle : 85 % des places d'apprentissage sont proposées par les PME/PMI.

Les principales branches industrielles dans les circonscriptions administratives en 1997 (en part régionale des emplois)

	Basse-Franconie	Haute-Franconie	Moyenne-Franconie	Haut-Palatinat	Basse-Bavière	Haute-Bavière	Souabe
Construction mécanique	26,8	9,8	18,1	12,6	9,5	11,8	26,0
Construct. et équipement automobile	12,4	6,2	4,5	9,8	24,9	19,5	5,7
Equipements électriques	6,9	8,5	18,6	17,7	6,9	9,3	3,3
Equipements AV et de télécommunication	-	-	4,6	n.c. *	4,3	5,1	-
Ind. aéronaut. et spatiale	-	-	-	-	-	n.c. *	-
Techn. méd., mesures et asservissement	4,2	-	6,1	-	-	3,8	-
Imprimerie, édition	4,0	-	4,5	-	-	6,2	5,9
Produits métalliques	7,5	5,0	5,9	7,2	9,8	3,0	7,1
Prod. et transformation des métaux	-	-	4,1	3,8	-	-	3,2
Agro-alimentaire	6,8	6,3	5,7	6,6	8,5	7,0	11,4
Industrie du meuble	-	8,6	-	-	3,0	-	-
Prod. plastiques et caoutchouc	4,2	11,4	6,0	4,3	6,7	-	6,7
Industrie chimique	3,6	-	-	-	-	11,0	4,4
Mode/habilleement	4,9	4,8	-	-	-	-	-
Industrie textile	-	9,9	-	-	-	-	-
Céramique	-	8,3	-	4,5	-	-	-
Industrie du verre	-	-	-	5,0	-	-	-
Industrie du bois	-	-	-	-	3,1	-	-
Mat. de construction minéraux	-	-	-	-	n.c. *	-	3,0

Source des données : ministère bavarois de l'Economie, des Transports et des Technologies, *Die bayerische Industrie 1997*, août 1998 *) non communiqué pour des raisons de protection des données.

La politique économique structurelle du Land - sous le signe de l'Innovation

- 20 La compétitivité du *Standort* Bavière s'est développée sous l'impulsion active et continue des gouvernements bavarois successifs, et dont on résume généralement les orientations comme les moyens par le néologisme allemand de *Standortpolitik* (voir encadré). Dans cette politique de développement du site se mêlent intimement, et tour à tour : aménagement du territoire, développement structurel régional, politique de formation et de recherche, politique de l'environnement, etc. Le rôle des pouvoirs publics d'un Land consiste à conjuguer politiques sectorielles, programmes d'aides et initiatives locales dans un climat général favorable à l'activité.
- 21 Or selon les orientations culturelles et idéologiques des citoyens, selon l'état des structures géo-économiques en place, les ingrédients de cette politique peuvent varier, de même que les axes de développement définis comme prioritaires. Dans ce contexte, la Bavière se distingue des autres Länder en premier lieu par une continuité politique unique en Allemagne. Le parti chrétien-social CSU est au gouvernement pratiquement depuis la fin de la guerre, et dispose de la majorité absolue depuis 1962. L'action politique de l'actuel ministre-président Edmund Stoiber poursuit donc les efforts engagés par ses prédécesseurs. Elle se place d'autant plus volontiers dans une logique de fidélité que les orientations définies au fil du temps (entre autres par Franz Josef Strauss, ministre-président de 1978 à 1988) se sont révélées un cadre favorable à la

croissance et à l'emploi. Cette stabilité politique s'est révélée déterminante pour le dynamisme économique du Land dans la mesure où elle a constitué le cadre au sein duquel ont pu converger pour se conjuguer les intérêts respectifs des pouvoirs publics comme des acteurs de l'économie et de la société. Au fil du temps, leur cumulation a mené à une démultiplication d'effets qu'il ne s'agit plus, dès lors, que d'entretenir activement dans le même esprit d'étroite coopération. La politique du *Standort* Bavière n'est alors que la résultante d'une mise en faisceau de plusieurs axes de développement structurel, qu'ils soient historiques ou sectoriels. Dans cette action de concert entre économie et politique, l'Etat comprend son rôle comme celui d'un animateur : il fixe les objectifs généraux permettant aux acteurs de s'épanouir dans l'action, et met à leur disposition les outils que ceux-ci ont définis comme indispensables dans un processus collectif de réflexion. Ce processus même est facteur de stabilité et de continuité, puisque la dynamique naît sur des fondations fermes, que le mouvement modifie, adapte, sans les remettre en question.

Standortpolitik

Quelles latitudes d'action économique pour les Länder ?

Institutionnellement, les Länder sont les collectivités territoriales constitutives de la RFA. Dotés d'une Constitution propre, souverains sur leur territoire, ils sont donc bien plus qu'une entité administrative 'déconcentrée' : de véritables Etats fédérés. Dans la marche des affaires de la Fédération (Bund), ils ont un pouvoir de co-décision via le Bundesrat, la chambre du Parlement allemand où siègent les représentants de leurs gouvernements. C'est la première facette du fédéralisme coopératif qui caractérise l'Allemagne.

La seconde concerne la répartition des pouvoirs. « Les Länder exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre » (art. 83 de la Loi fondamentale). En un mot : ce sont les Länder qui exercent le pouvoir administratif. Le Bund n'a pas d'administration centrale, sauf dans les rares domaines qui relèvent de sa compétence exclusive (défense, affaires étrangères, par exemple). Les Länder mettent donc en œuvre les lois soit pour le compte du Bund (administration déléguée), soit au titre de leurs compétences propres. Dans d'autres cas encore, Bund et Länder coopèrent pour l'exécution de tâches communes.

La troisième facette du fédéralisme coopératif concerne en effet la répartition sectorielle des compétences législatives. Ainsi, les Länder sont seuls souverains en matière d'éducation, de culture et de médias. Dans la plupart des autres domaines, il y a concurrence entre les compétences législatives du Bund et celles des Länder : ces derniers sont appelés à légiférer pour autant que le Bund ne fait pas usage de son droit (exemples : énergie nucléaire, environnement, promotion de la recherche). Or dans les faits, et malgré un catalogue très restreint de compétences exclusives, la Fédération se révèle le législateur dominant, la compétence concurrente jouant en sa faveur en vertu de la primauté du droit fédéral (art. 31 de la Loi fondamentale).

Contrairement aux apparences, le fait que les Länder disposent de compétences législatives somme toute résiduelles au regard du catalogue établi par la Constitution ne leur interdit nullement de mener leur propre politique de développement structurel. Bien au contraire, puisque ce sont eux qui disposent du pouvoir administratif, ce qui les habilite à gérer leurs affaires en pleine autonomie, que ce soit pour le compte de la Fédération, au titre des tâches communes, ou dans

l'intérêt de leur site économique.

Dotés en outre de l'autonomie budgétaire, ils gèrent en pleine souveraineté la part des recettes fiscales qui leur revient après la péréquation financière à laquelle sont soumis Bund, Länder et communes. L'objectif de cette péréquation étant d'assurer l'homogénéité des conditions de vie sur l'ensemble du territoire de la RFA (*Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*), autrement dit : de garantir l'équité des chances entre les 16 Länder. Or cet objectif s'applique également aux régions à l'intérieur de chaque Land. Sur son territoire, chaque gouvernement mène donc la politique qu'il juge utile pour développer la croissance et la stabilité de son économie, la prospérité des citoyens, des entreprises et des régions. Cela inclut politique industrielle, énergétique, éducative, technologique, culturelle, aménagement du territoire et création d'infrastructures, programmes d'aides à la création d'entreprises ou de développement structurel régional. Autonome dans ses domaines de souveraineté, il l'est également dans la mise en œuvre de la politique fédérale ou des missions communes.

Le gouvernement d'un Land a donc la possibilité de mener sa propre politique économique - au sens allemand du terme. Son rôle, tout comme d'ailleurs celui du gouvernement fédéral, consiste essentiellement à créer un cadre favorable aux activités : à l'émergence d'initiatives, à l'investissement, à la création d'entreprises et à l'emploi, sans oublier le développement de la qualité de vie. Et un gouvernement ne peut définir ces orientations générales pour son Land qu'en s'appuyant sur d'autres acteurs autonomes : communes, chambres de commerce et d'industrie, chambre des métiers, universités, fédérations, entreprises, etc. Car, selon le principe de subsidiarité, ce sont eux les véritables acteurs économiques sans qu'aucune politique n'est possible à l'échelon supérieur.

L'effort politique principal d'un gouvernement en matière de développement de son site économique consistera donc à créer dans le Land un climat favorable à l'émergence des initiatives et à en impulser la coordination à l'échelle du Land, tout en mettant en œuvre les axes de la politique fédérale qu'il a lui-même en partie contribué à définir. C'est cet ensemble d'implication à divers échelons, d'impulsions actives, de coordination des moyens et des initiatives qu'on désigne communément par le terme de *Standortpolitik*.

Peu importe dans ce contexte que le Land soit ou non habilité par la Constitution à légiférer dans l'un ou l'autre de ces domaines. Ce qui compte à son niveau, c'est qu'il lui revient de donner corps aux grands objectifs d'équilibre économiques communs à l'ensemble de l'Allemagne comme aux siens propres. L'originalité des choix politiques faits par chaque Land sera bien sûr fonction des orientations idéologiques de la majorité élue, de chaque gouvernement en place. La *Standortpolitik* est donc aussi le moyen pour chacun de ces Etats de cultiver sa singularité au sein de l'Allemagne et de se distinguer dans une véritable course aux résultats que se livrent les Länder.

Or, contrairement aux apparences, cette concurrence entre sites, considérée en Allemagne comme une saine émulation, se révèle par là même un des facteurs clés de la cohésion nationale, puisqu'elle promeut la confrontation des intérêts, préalable aux négociations nécessaires à la prise de décisions conjointes.

Mais comme toute concurrence, la rivalité entre les *Standorte* se trouve, elle aussi, régulée. D'abord par une orientation économique générale partagée : l'Allemagne dans son entier se réclame de l'économie sociale de marché, et la diversité des

modèles adoptés par les Länder concourt au processus permanent de réflexion et d'ajustement national. Ensuite, par un facteur d'auto-régulation : dans cette concurrence, les parties prenantes ont en effet obligation de respecter un comportement visant à préserver l'unité fédérale (*bundesfreundliches Verhalten*). Ce principe, qui a force constitutionnelle, répond au souci institutionnalisé de l'intérêt général dans le respect de la singularité des intérêts régionaux. Au total, la marge de manœuvre des Länder allemands est plus grande que ne le laisse entrevoir le seul catalogue des compétences législatives. Au fond, c'est de la vitalité économique des différents Länder et de leur émulation que dépend la prospérité du *Standort Deutschland* tout entier. La Bavière en est un exemple flagrant.

- 22 Concrètement, dans le cas de la Bavière, on peut distinguer ainsi trois grands ensembles dans l'action menée par les pouvoirs publics pour assurer la compétitivité du *Standort*, et dont les effets sont cumulatifs dans la durée : un axe de reconversion industrielle et technologique, amorcé à la fin de la guerre et qui se prolonge vers le second millénaire ; un axe visant à créer un environnement favorable à la croissance des activités (développement des infrastructures, politique énergétique, valorisation du capital humain) ; un troisième axe, enfin, visant à augmenter la compétitivité du site dans le contexte d'une économie mondialisée.

Cinq étapes pour reconvertir une région déshéritée en site *high tech*

- 23 La transformation de la Bavière en site *high tech* s'est faite, depuis la fin de la guerre, en cinq grandes étapes. Au départ, la Bavière était lourdement handicapée en comparaison des régions industrielles allemandes, certes largement détruites comme la Ruhr au cœur de la Rhénanie du Nord-Westphalie, mais sur lesquelles se focalisaient les efforts de reconstruction. La Bavière rurale d'alors n'avait ni ressources énergétiques notables, ni industries lourdes. Et elle s'était trouvée isolée de ses zones d'échanges orientales : du fait de la partition de l'Allemagne et de la constitution du bloc soviétique, la moitié (750 km) de ses frontières étaient fermées. Or ce grave handicap s'est révélé une chance pour la dynamisation du site dans l'effervescence de l'après-guerre.
- 24 La première étape, ambiguë d'abord, a été l'afflux massif dans les années 50 de réfugiés allemands d'Europe centrale. Entre 1946 et 1950, la Bavière accueille 2 millions de réfugiés et d'Allemands des Sudètes, soit un cinquième de sa population totale. Or ces réfugiés, souvent hautement qualifiés, ont reconstruit leur existence en créant leur entreprise, qui dans l'agriculture, qui dans l'artisanat, qui dans la construction mécanique, suscitant par leur motivation un climat bénéfique à l'ensemble des activités. Et contribuant aussi, soit dit en passant, à tisser cette toile dense des PME/PMI sur lesquelles s'appuie aujourd'hui le gouvernement bavarois pour préparer son site au XXI^e siècle.
- 25 La seconde étape, dans les années 60, peut se définir comme l'ère des localisations industrielles. Si la fièvre industrielle a concerné l'ensemble de l'Allemagne, la Bavière a su en tirer profit pour lancer une reconversion de large envergure. A l'époque, note M. Jürgen Hofmann, Directeur des affaires économiques et des relations avec la presse au ministère bavarois de l'Economie, des Transports et des Technologies, « il était facile d'attirer des investisseurs, c'était l'époque du plein emploi, les régions, mais aussi les

pays industrialisés, se concurrençaient moins féroce­ment qu'aujourd'hui pour attirer des investisseurs ».

- 26 Pour l'industrialisation rapide de la Bavière, plusieurs facteurs furent déterminants. La partition de l'Allemagne, d'abord, qui motiva nombre de groupes industriels à transférer leur siège et leurs activités d'Est en Ouest. Or la Bavière a attiré surtout des industries manufacturières à orientation technologique prononcée, qui constituent toujours le pilier de son économie : l'industrie électrotechnique et électronique, de même que l'automobile. Ainsi, le groupe Auto Union GmbH - précurseur d'Audi - est fondé à Ingolstadt en 1947 ; plus précisément : il s'agit d'un transfert à l'Ouest des activités de la firme originaire de Chemnitz (zone soviétique), fermée un an plus tard. Le groupe Siemens, originaire de Berlin, délocalise lui aussi ses activités à l'Ouest, établissant à Munich et Erlangen les sièges respectifs de Siemens & Halske et Siemens-Schuckert dès le blocus de Berlin. La Bavière y gagne en attractivité, d'autres industries suivent. Parmi les derniers arrivés figure le groupe VIAG AG (énergie, chimie, emballage, logistique et télécommunications), dont le nom actuel était à l'origine l'acronyme de Vereinigte Industrie-Anlagen-Aktiengesellschaft. Cette société-holding avait été créée à Berlin en 1923 pour développer les industries de pointe de l'époque (aluminium et énergie en particulier). Dès les années 30, VIAG construisait notamment des centrales hydrauliques en Bavière. A l'issue de la guerre, VIAG avait certes maintenu son siège à Berlin, mais installé l'administration du groupe à Bonn. Après sa privatisation en deux étapes (1986 et 1988), VIAG transfère siège et administration à Munich en 1994, l'année où il prend le contrôle (97 % des parts, 100 % des voix) de la principale compagnie d'électricité de la Bavière : Bayernwerk AG, dont le gouvernement bavarois se désengageait dans le cadre de sa politique de privatisation.
- 27 Dès les années 60, ces implantations bénéficient d'une politique active d'incitation de la part du Land, renforcée en 1969 par l'adoption du programme de la Mission commune Bund/Länder « Amélioration de la structure économique régionale ». Celle-ci constitue toujours, parallèlement au fonds spécial ERP héritier du plan Marshall, le dispositif par excellence de la politique régionale allemande. L'objectif des aides est double : veiller à l'équilibre territorial des zones d'activités, et donner aux entreprises les moyens de leur action. Ce double objectif a une optique fondamentale commune, qui caractérise tous les mécanismes allemands d'aide à l'économie : il s'agit toujours d'une aide à l'auto-assistance, l'une des facettes de la subsidiarité.
- 28 La troisième étape de revitalisation commence dans les années 70, sur fond de choc pétrolier. Sous l'impulsion d'Anton Jaumann, ministre de l'Economie de Bavière de 1970 à 1988, le Land adopte le 8 octobre 1974 une Loi sur le soutien au *Mittelstand* (Mittelstandsförderungsgesetz), qui servira de modèle ensuite aux programmes de soutien des autres Länder, puis du Bund. L'optique du programme bavarois d'aide au développement des PME/PMI n'a guère varié depuis : il s'agit en priorité de susciter un « comportement adapté au *Mittelstand* » (Otto Wiesheu, ministre bavarois de l'Economie du gouvernement d'Edmund Stoiber depuis 1993) chez tous les acteurs publics : administration de l'Etat bavarois, communes, fédérations, chambres de l'industrie, fondations et collectivités de droit public. Les moyens de cette politique consistent, certes, pour l'essentiel dans un important programme d'aides publiques (subventions d'investissement, prêts cautionnés principalement ; 11 milliards de DM depuis 1974). Toutefois, il ne s'agit pas de préserver à tout prix des structures ou de maintenir des acquis, mais de créer des conditions favorables à l'épanouissement des entreprises. Sur

cette base, à laquelle la politique du *Standort* Bavière accorde toujours la même importance, une nouvelle priorité se dessine : celle accordée désormais à la création d'entreprises.

- 29 Dans les années 80 s'enclenche la quatrième étape, dédiée à la recherche et aux technologies. La croissance économique du site étant bien engagée, il s'agit désormais de la stabiliser et, plus encore, de renforcer la compétitivité des entreprises à la fois dans les secteurs forts et dans les domaines clefs pour l'avenir. Ce sont donc essentiellement la construction mécanique et l'automobile, l'électronique et, dans une moindre mesure, l'industrie chimique qui bénéficient de la nouvelle politique de recherche et technologie de l'Etat bavarois. En outre, la Bavière, particulièrement sensible à l'attractivité de son site naturel, soutient les technologies de l'environnement (dont le secteur mesure et asservissement), contribuant ainsi à hisser l'Allemagne en position de leader mondial dans ce domaine. A une époque où l'ensemble de l'Allemagne relève le 'défi américano-nippon', la Bavière, déjà fortement internationalisée, cherche à valoriser ses atouts en les catalysant : une forte densité de PME/PMI innovantes, car proches du marché et capables d'intégrer de nouvelles technologies dans des produits traditionnels ; un réseau tout aussi dense d'universités et de laboratoires de recherche, dont les Instituts Fraunhofer qui sont le relais recherche du *Mittelstand*, et qui favorisent les transferts de technologies vers les entreprises locales. La politique de recherche et technologie des années 80 se concentre d'autant plus volontiers sur les PME/PMI que la Loi de 1974 (modifiée en 1986) sur le soutien au *Mittelstand* poursuit expressément un objectif d'incitation à l'innovation : « Les mesures de soutien ont pour but d'accroître les performances et la compétitivité [du *Mittelstand*, ndlr], notamment en facilitant l'adaptation à l'évolution du contexte économique et des technologies » (Art. 2, alinéa 1).
- 30 Dans les années 90, la Bavière poursuit cette politique d'innovation et de transfert de technologies, toujours dans la continuité, mais de façon accélérée et avec des prolongements nouveaux. C'est la cinquième étape, qui place le *high tech* au cœur de 'l'offensive Avenir'. Le constat est le suivant : l'Allemagne dans son ensemble, la Bavière en particulier, étant en retard sur le Japon et les Etats-Unis en matière de *high tech*, il faut d'urgence engager une course à l'excellence. Car il en va de la compétitivité future du *Standort* Allemagne dans une économie mondialisée. C'est ce qui a motivé l'Etat bavarois à déplacer - mais sans rupture - les axes stratégiques de sa politique de développement des produits à technologie moyenne ou avancée vers les technologies de pointe, pour l'essentiel : les technologies de l'information, de l'environnement, les biotechnologies, les nouveaux matériaux et la mécatronique. Mais ces secteurs particulièrement intensifs en recherche exigent de la part de l'ensemble des pouvoirs publics un effort budgétaire supplémentaire. Or il ne peut être question de financer cette stratégie sur le budget du Land et des communes, leurs recettes fiscales ayant baissé de façon drastique au cours des dernières années (-1,3 milliard de DM pour les années 1996 et 1997). Le gouvernement bavarois refuse en outre tout accroissement de l'endettement, estimant que, avec 2 milliards de DM annuels, le budget du Land est amplement grevé par le remboursement de la dette préexistante.
- 31 Il s'agit également d'une question de principe : en présentant le budget 1999/2000 du Land à la fin janvier, Kurt Faltlhauser, ministre des Finances de la Bavière, a en effet annoncé que le Land se fixait pour objectif de renoncer progressivement à tout nouvel endettement d'ici 2009, et même d'inscrire l'objectif d'une croissance zéro de

l'endettement dans la Constitution bavaroise. Il s'agit moins, pour la Bavière, de respecter de la sorte un quelconque objectif maastrichtien de rigueur, ce qui ne déparerait d'ailleurs pas, le bavarois Theo Waigel ayant démontré à Bonn sa stricte fidélité aux critères de stabilité et de rigueur, que de ne pas renier ses propres préceptes économiques. Le maître d'œuvre du miracle économique allemand, Ludwig Erhard, fut le premier ministre de l'Economie de la Bavière avant d'être chancelier, se plait-on à rappeler en Bavière.

- 32 Pour financer son « Offensive Avenir », la Bavière a donc lancé, dès 1994, un ambitieux programme de privatisations en deux tranches, dont le fruit sert en priorité à amorcer l'investissement grâce au développement de la recherche, de la formation/qualification et, bien sûr, grâce aux créations d'entreprises situées au cœur des transferts de technologie. Ont ainsi été vendues les parts que l'Etat détenait notamment dans Bayernwerk AG (produit : 2,3 milliards de DM), DASA (409 millions de DM), Rhein-Main-Donau AG (267 millions de DM). Au total, 5,3 milliards de DM seront ainsi dégagés sur la période 1995-2000, et attribués selon le principe de l'aide à l'auto-assistance. Le tiers de cette somme est destiné à la seule recherche scientifique (réacteur nucléaire scientifique de Garching, établissements supérieurs d'enseignement et de recherche, instituts Fraunhofer).

L'aménagement d'un environnement favorable

- 33 Cet effort continu de reconversion industrielle et technologique repose sur une gestion 'de bon père de famille' visant à construire l'avenir sur des fondations qui ont fait leurs preuves. Encore fallait-il construire ces fondations. Au fil du temps, plusieurs chantiers ont ainsi été ouverts, soit en accompagnement de la politique industrielle ci-dessus, soit pour en construire le cadre. Ils se résument à des politiques conséquentes de développement structurel régional, de diversification énergétique, de désenclavement en matière d'infrastructures de transport et de valorisation permanente du capital humain.
- 34 Depuis la fin de la guerre, la Bavière bénéficie de plusieurs grands programmes de développement structurel régional, issus de trois sources : les fonds structurels européens (développement des régions rurales, reconversion des sites industriels), les fonds de la Mission Commune Bund/Länder (*Gemeinschaftsaufgabe*) et les fonds propres du Land. Géographiquement, ceux-ci se concentrent principalement sur l'arrière-pays de l'ex-frontière interallemande, (aujourd'hui limitrophe de la Thuringe et de la Saxe), ainsi que le long de la frontière tchèque. A l'origine, ces aides étaient surtout destinées à y freiner l'exode économique consécutif à la fermeture des frontières du bloc de l'Est ou à y redynamiser le tissu économique restant. Aujourd'hui, il s'agit de soutenir les entreprises dans un contexte de concurrence nouvelle dû à l'ouverture des frontières en 1990. Certes, les activités ont connu un boom économique après cette date, mais elles se trouvent confrontées à des difficultés d'un nouvel ordre, qui tiennent à trois facteurs essentiellement : le retrait des forces militaires alliées, la concurrence accrue de pays à bas salaires comme la République tchèque, et la problématique spécifique aux branches prépondérantes dans ces régions (textile/habillement, porcelaine et verrerie). Pour préserver la croissance nécessaire au développement de l'emploi dans ces régions, les programmes de soutien ont été maintenus. Au total, sur la période 1990-1997, cette ex-zone frontière a bénéficié de quelque 5 milliards de DM, dont 2,8 milliards de prêts

et subventions versés par le Land, et 1,4 milliard de prêts alloués aux petites entreprises au titre du programme de soutien au *Mittelstand*.

- 35 Dans l'ensemble, il « s'agissait moins de conserver des structures existantes que de donner les impulsions nécessaires à l'émergence d'activités nouvelles et rentables », résume le directeur des affaires économiques du ministère bavarois de l'Economie. A une exception près : les aciéries Neue Maxhütte et Lechstahlwerke, « un véritable péché originel dans lequel nous nous sommes laissés entraîner comme dans un engrenage ». Les quelque 275 millions de DM de subventions accordées par le Land entre 1993 et 1995 à ces deux entreprises ont en effet été jugées contraires aux lois de la concurrence par la Cour européenne de Justice. Pour la Bavière, il s'agissait à l'origine de préserver des emplois dans le Haut-Palatinat, où les aciéries Maxhütte étaient alors l'employeur presque exclusif. Or condamner l'entreprise à la fermeture eût signifié le chômage pour quelque 10 000 salariés. Devant cette urgence sociale exceptionnelle, le gouvernement avait accepté de faire une entorse à sa doctrine, se laissant entraîner dans une spirale de subventionnement. « A Munich, un site hautement diversifié, cela ne nous serait jamais arrivé », reconnaît-on au ministère. Or aujourd'hui, le Haut-Palatinat a opéré sa reconversion, et seuls 1 500 emplois dépendent encore de Maxhütte qui devrait prochainement déposer son bilan, à moins qu'un repreneur ne s'annonce.
- 36 Si l'on reconnaît volontiers à Munich que l'affaire Maxhütte soulève un problème de doctrine économique, on s'insurge en revanche farouchement contre la révision du programme d'aides structurelles par la Commission européenne. Et plus particulièrement contre la correction à la baisse des critères de sélection des zones bénéficiaires, jugée « totalement inacceptable ». Par-delà la douloureuse perspective d'une réduction substantielle des aides se dessine plus fondamentalement une nette opposition de la Bavière à ce qu'elle considère comme une ingérence de la part de l'Europe. La Bavière compte en effet parmi ces Etats qui revendiquent une « re-fédéralisation » de l'Europe au nom d'une lecture pas toujours désintéressée du principe de subsidiarité. Au nombre des points litigieux, l'absence de cohérence de la politique structurelle européenne ; plus particulièrement, on estime à Munich que la politique touristique, la politique de l'eau, et surtout le soutien aux PME/PMI relèvent de la compétence exclusive des Länder ou des Etats-membres.

Diversification énergétique

- 37 Parallèlement à sa reconversion économique, le Land lance une politique énergétique offensive de diversification, les gisements bavarois de lignite, charbon, gaz naturel et pétrole étant largement insuffisants pour couvrir les besoins énergétiques décuplés par l'industrialisation de la Bavière au cours des années 60. De 1970 à 1996, la consommation d'énergie primaire a pratiquement doublé, passant de 1 176 à 2 021 PJ. Au cours des années 60, la Bavière s'est d'abord dotée d'infrastructures pétrolières. Aujourd'hui, le Land est raccordé au pipeline d'Europe centrale (de Gênes à Ingolstadt), et à la liaison transalpine (des pays de l'OPEC à Ingolstadt et au-delà via Trieste), qui acheminent le pétrole vers les quatre raffineries bavaroises, dont trois sont situées à Ingolstadt et alentours, et l'une à Neustadt sur le Danube. Dans les années 70 et 80, la Bavière développe son réseau de gazoducs, se raccordant notamment au réseau européen de distribution. Parallèlement au développement des infrastructures, le Land diversifie ses sources d'approvisionnement. Aujourd'hui, les trois quarts de ses

importations pétrolières proviennent des pays de l'OPEC, l'essentiel du gaz naturel, d'Europe centrale.

Production d'électricité par les compagnies publiques bavaroises² 1970-95 (en % du total brut)

	Charbon	Pétrole	Gaz	Energies renouvelables	Nucléaire	Total
1970	33,0	16,8	6,0	36,4	7,8	100
1995	13,7	1,2	1,5	16,7	66,9	100

SOURCE DES DONNÉES : MINISTÈRE BAVAROIS DE L'ECONOMIE, DES TRANSPORTS ET DES TECHNOLOGIES, DATEN UND FAKTEN ZUR ENERGIEVERSORGUNG IN BAYERN, 12-02-98.

- 38 Après le choc pétrolier, la Bavière réoriente sa stratégie d'approvisionnement vers le nucléaire. Aujourd'hui, avec une part de près de 70 % d'énergie d'origine nucléaire, la Bavière présente de grandes similitudes avec la France, avec laquelle elle entretient des relations de coopération étroites (participation au développement d'une nouvelle génération de réacteurs dans le cadre du projet EPR - *European Pressurized Water Reactor*). A l'heure où le gouvernement fédéral prône l'abandon du nucléaire, cette coopération prend une importance stratégique, et la Bavière compte fermement la poursuivre. « Le gouvernement fédéral ne pourra pas nous en empêcher », affirme le ministre bavarois de l'économie, rappelant au passage que la coopération transnationale des investisseurs est indispensable, ne serait-ce que pour « préserver la compétence nucléaire des producteurs et distributeurs allemands ».
- 39 Parallèlement, dès 1978, la Bavière lance un vaste programme de développement des énergies renouvelables, qui se poursuit aujourd'hui. La Bavière fournit désormais la moitié de l'approvisionnement allemand (total : 26 milliards de kWh) en énergies renouvelables. Les centrales hydrauliques s'y taillent la part du lion avec deux tiers de la production totale. L'exploitation des autres ressources, pourtant largement subventionnée (350 millions de DM de 1991 à 1997), n'est guère rentable encore. Au total, de 1991 à 1997, la Bavière a mis en œuvre 470 millions de DM pour la recherche technologique, la réduction de la consommation d'électricité et l'exploitation d'énergies renouvelables, ce qui la place en tête des Länder. Depuis 1997, elle a lancé un nouveau programme, financé à hauteur de 150 millions de DM : « Abordons l'avenir avec des énergies nouvelles » (*Mit neuer Energie in die Zukunft*). Ces fonds proviennent exclusivement de la privatisation des compagnies d'électricité bavaroises ou de la vente des parts qu'y détient encore l'Etat bavarois. Si la Bavière reste tributaire de ses importations dès lors qu'il s'agit de matières énergétiques fossiles, elle est désormais largement autonome, voire exportatrice, en ce qui concerne les énergies renouvelables et le nucléaire.

Désenclavement

- 40 Si le prix du kWh bavarois est aujourd'hui un des plus faibles d'Allemagne, c'est grâce à une politique des transports au long cours, qui atteint aujourd'hui son double objectif : le désenclavement et l'internationalisation du Land d'une part ; d'autre part, l'aménagement régional du territoire par rééquilibrage des zones d'activité entre agglomérations et zones à faible activité (principe de l'équité des conditions de vie).

- 41 Coupée de ses voies de communication orientales par le Rideau de fer, la Bavière a dû développer ses infrastructures vers l'Ouest. Le canal Rhin-Main-Danube ouvrait un accès vital à l'axe industriel rhénan et la Mer du Nord, tout en revitalisant les vallées du Main, du Danube et de ses affluents. Depuis l'ouverture des pays de l'Est, la Bavière retrouve sa place historique de zone d'échanges entre l'Est et l'Ouest de l'Europe. Mais il lui reste à convaincre les écologistes de la nécessité de rendre navigable une portion du Danube dans la région de Passau pour parachever la liaison mer du Nord-mer Noire. Autres dossiers où se manifestent des résistances idéologiques sévères, le nouveau gouvernement fédéral ayant décidé de réduire considérablement sa participation budgétaire : l'extension des réseaux autoroutier et ferroviaire par-delà les frontières du Land (Mission commune Bund/Länder), notamment vers les nouveaux Länder et les Etats riverains. Or la Bavière ne saurait rester « plaque tournante du commerce et des transports » sans une « infrastructure performante » des transports, s'insurge le ministre bavarois de l'économie.
- 42 Le second grand chantier de désenclavement a été le réaménagement/extension de l'aéroport de Munich, dont la première tranche s'est achevée en 1992. Il s'est traduit principalement par deux effets : d'abord un nouvel essor de l'internationalisation de l'économie bavaroise, grâce notamment à des liaisons directes avec les principaux pays partenaires de la Bavière, nécessaires également à l'expansion des principaux sites de foires-expositions bavarois (Munich, Nuremberg et Augsburg). Parallèlement en effet, les sites de Munich et Nuremberg se voyaient modernisés et considérablement agrandis. Ensuite, l'extension de l'aéroport de Munich a eu un effet de dynamisation sur l'économie des agglomérations alentour, de Munich à Ratisbonne, où le taux de chômage est tombé à 4 %. Un troisième chantier vient de s'ouvrir : après le réaménagement de la gare de marchandises de Munich-Riem et de la gare de triage de Munich-Nord dans l'objectif de rationaliser le ferroutage, la gare centrale de voyageurs de Munich sera entièrement replanifiée dans un concept intégré des transports ferroviaires, routiers et aériens des voyageurs et marchandises. L'ensemble de ces chantiers, financés par le Land, la fédération et les communes, a permis à la Bavière de s'internationaliser et, en même temps, d'améliorer l'équilibre territorial des activités, et donc de l'emploi.

Valorisation du capital humain

- 43 La dynamique du *Standort*, dépend de façon plus décisive encore de la valorisation du capital humain. Celle-ci constitue l'un des principaux axes stratégiques de la politique du Land, en concurrence, rappelons-le, avec les dynamiques Länder du Sud, mais qui se mesure bien plus volontiers encore aux performances 'nippo-américaines'. Pour faire face au défi de la mondialisation, la première des conditions requises est de « disposer d'une main d'œuvre hautement qualifiée, tant en volume qu'en excellence, et qui soit à même en permanence de développer par elle-même ses compétences, de les mettre en réseau, d'avoir une vision à la fois globale et intégrée de son activité et d'agir en conséquence », écrivait en 1992 August R. Lang, alors ministre bavarois de l'économie (*Programm Standort Bayern 2000*).
- 44 Cet objectif nécessite une action politique à deux niveaux : d'une part, pour l'ensemble de la main-d'œuvre, le maintien d'un haut niveau de qualification grâce à un système performant d'enseignement général comme de formation professionnelle initiale et

continue. Si la formation générale bavaroise est unanimement considérée comme la meilleure d'Allemagne - le baccalauréat bavarois ouvre les portes de toutes les universités allemandes, ce qui est loin d'être le cas pour les diplômes obtenus dans les autres Länder-, le bât blesse en matière de formation professionnelle. Trop de jeunes bavarois en effet entament des études universitaires. Or cette 'sur-universitarisation' mène à une inadéquation avec le marché du travail et se révèle génératrice de chômage. Pour y remédier, la Bavière a mis en place, entre autres mesures, un ambitieux programme d'extension du dispositif des *Fachhochschulen*, qui créent des passerelles entre formation professionnelle et enseignement supérieur et permettent d'acquérir une qualification professionnelle supérieure. Parallèlement, le gouvernement sensibilise les acteurs de la formation professionnelle (artisanat, chambres de commerce et d'industrie, entreprises) au développement de la formation continue, selon deux axes principalement : les nouvelles technologies et l'international.

45 D'autre part, la politique du *Standort* exige un effort de formation d'élites dirigeantes. Si le premier volet fait l'unanimité en Allemagne, la notion même de formation d'élites constitue encore un profond tabou, que la Bavière se fait fort de briser. Ainsi, en avril 1999, une école internationale de management ouvre ses portes à Munich : la Bayerische Elite-Akademie, qui accueille pendant quatre semestres au total 30 étudiants triés sur le volet, suivis chacun par un tuteur, pour les former au travail en équipe sur projets. Les étudiants y sont formés au management international tout en poursuivant leurs études à l'université (filiales : sciences, économie, et sciences de l'ingénieur). L'originalité de cet établissement consiste d'une part dans sa complémentarité : les enseignements sont dispensés durant les vacances semestrielles ; d'autre part, dans son financement par les entreprises, qui ont levé quelque 30 millions de DM. Parmi les principaux sponsors : VIAG, BMW et Siemens. Quant aux étudiants, leurs frais d'inscription s'élèvent à 1 000 DM par semestre, somme relativement modique en comparaison d'une inscription à une école de commerce française, mais qui suscite les plus vives critiques de la part des défenseurs de la gratuité des études au nom d'un égalitarisme social exacerbé par le débat général allemand sur la réforme du système universitaire.

46 « Une provocation à bon escient », selon Edmund Stoiber, ministre-président de Bavière. Car ce qui manque cruellement à l'Allemagne en général, à la Bavière en particulier, ce sont « des personnalités jeunes qui soient prêtes à exercer des responsabilités de direction », explique Maximilian Ardel, président du directoire de VIAG, l'un des initiateurs du projet et principal sponsor avec un apport de 6 millions de DM. En effet, les créateurs de l'Académie de l'élite bavaroise ont voulu donner un signal fort dont ils espèrent qu'il créera le sursaut nécessaire pour résoudre un urgent problème qui affecte l'ensemble de l'économie allemande : la relève des générations dans le *Mittelstand*. Nombre de ces PME/PMI familiales, créées après la guerre, sont aujourd'hui confrontées au problème des successions et cela, alors même que la concurrence internationale se renforce. Si de nombreuses petites entreprises sont ainsi menacées de fermeture faute de successeur, dans le même temps, une vague d'essaimage se dessine dans les grands groupes. Siemens, Metro et d'autres comptent ainsi externaliser des pans entiers de leurs activités, créant de nouvelles entités, plus petites. L'ensemble du *Mittelstand* allemand est donc actuellement aux prises avec un phénomène de restructuration de grande ampleur, ce qui a en retour des effets sur l'investissement : les fonds de pension allemands investissaient jusqu'ici principalement dans la construction mécanique, l'industrie du papier et

l'électroindustrie, selon la banque IKB Deutsche Industriebank. Or cela pose la question d'une réorientation stratégique des investisseurs allemands et en particulier celle du capital-risque. Voilà, par-delà le rôle, bienvenu, de pavé dans la mare du système de formation allemand, la fonction stratégique d'une institution comme l'Académie de l'élite bavaroise : tirer vers l'excellence l'ensemble du tissu économique bavarois, le *Mittelstand* en particulier.

L'axe stratégique du second millénaire : la recherche de l'excellence

- 47 Avec le troisième volet de l'Offensive Avenir, appelé *Offensive High Tech*, le gouvernement Stoiber poursuit les efforts de politique structurelle régionale engagés par ses prédécesseurs depuis un demi-siècle. Sur cette base, qui englobe tous les instruments classiques de politique infrastructurelle, industrielle et d'aide au *Mittelstand*, il accorde aujourd'hui la priorité à la création de nouveaux emplois grâce aux nouvelles technologies et nouveaux services qui constituent le cœur à proprement parler de l'Offensive *High Tech*. Cette stratégie du XXI^e siècle mêle trois axes : développer les infrastructures et les centres de compétences régionaux dans le domaine des technologies de pointe, les mettre en réseau et poursuivre l'internationalisation du *Standort*. La logique de cette politique n'est pas de lancer un plan radicalement nouveau, qui viendrait se superposer à d'autres, préexistants, ou les remplacer. Elle est bien plutôt de rassembler les initiatives pour les optimiser et en faire naître des synergies nouvelles. En un mot : impulser une dynamique de progrès collectif qui s'auto-entretienne.
- 48 Les pouvoirs publics bavarois ont ainsi pris diverses dispositions visant à améliorer le cadre des activités, à commencer par la simplification des procédures administratives, principal handicap à la création d'entreprises et à l'innovation. Ils ont en outre créé une série de structures visant à accompagner investisseurs allemands ou étrangers, créateurs d'entreprises, centres de recherche, dans leurs efforts d'innovation, de transferts de technologies ou d'internationalisation. Ainsi, le ministère de l'Economie s'est doté d'une cellule de coordination chargée d'informer les investisseurs et de les conseiller à la fois dans leurs démarches, les aides auxquelles ils peuvent prétendre au titre des différents programmes de développement structurel ou d'innovation et dans le choix d'une localisation judicieuse : *Service für Investoren in Bayern*. Les communes bavaroises, ainsi que les circonscriptions administratives disposent elles aussi de telles structures de conseil clés en main.
- 49 Pour les échanges internationaux, la société publique Bayern International épaula le *Mittelstand* dans son effort d'internationalisation par un soutien financier (aides à l'export) et logistique : participation aux foires-expositions à l'étranger, coopérations inter-entreprises sur les marchés tiers, ouverture de représentations de la Bavière dans les principaux marchés (l'Asie et les Etats-Unis), voyages de prospection ou accueil de délégations étrangères (www.bayern-international.de). Cet ensemble d'instruments et de mesures, financés conjointement par le Bund et la Bavière, vise aussi bien à accompagner les entreprises bavaroises qu'à attirer des investisseurs étrangers.
- 50 S'y ajoute un ample dispositif de sociétés de participations. Elles sont liées soit à la Deutsche Ausgleichsbank (niveau fédéral), dont les fonds publics sont gérés dans chaque Land par une filiale régionale et destinés entre autres à l'aide à la création de PMI. Soit elles sont liées à son équivalent bavarois, la LfA Förderbank Bayern (Munich),

créée après la guerre pour financer la reconstruction, et qui dispose d'un important fonds d'aide à la création ou à la restructuration d'entreprises : avec 4,6 milliards de DM de prêts cautionnés, garanties, subventions et capital-risque en 1997, la LfA a permis aux entreprises bénéficiaires de réaliser un volume d'investissements de près du double. Ces deux établissements ont pour rôle d'épauler le Land dans sa politique structurelle régionale. A leurs côtés, plusieurs établissements, dont le tour de table comprend divers partenaires privés ou publics (dont assureurs, banques, chambres de commerce et, le cas échéant, la LfA) ont pour tâche d'accompagner plus spécifiquement le *Mittelstand* : par exemple la Bayerische Garantiesgesellschaft mbH für mittelständische Beteiligungen, la BayBG Bayerische Beteiligungsgesellschaft mbH, ou la BUB Bayerische Unternehmensbeteiligungs-AG (toutes trois à Munich). Ces établissements interviennent essentiellement pour remédier à la sous-capitalisation des PME/PMI, leur offrant des garanties pour des prêts assimilables à des capitaux propres ou en prenant des participations dans leur capital. Ce volet financier de la politique de soutien au *Mittelstand* prend aujourd'hui un caractère essentiel. En effet, les PME/PMI sont en pleine restructuration. D'une part, elles sont amenées à modifier leur périmètre d'activités, autrement dit à vendre les filiales dont les activités ne correspondent pas à leur métier de base. Or ces filiales sont autant de PME/PMI en restructuration. D'autre part, le régime des droits de succession va forcer nombre d'entreprises à ouvrir leur capital familial. Rien qu'en Bavière, près de 70 000 PME/PMI (soit quelque 900 000 emplois) vont se trouver dans cette situation dans les cinq ans à venir.

- 51 Forte de sa tradition de soutien au *Mittelstand* menée au nom de la compétitivité et de l'innovation, la Bavière est ainsi devenue au fil du temps la première place de capital-risque allemande, avec une quinzaine d'établissements publics ou privés (Allianz Unternehmensbeteiligungs AG, Atlas Venture GmbH, par exemple). Les principaux acteurs généralistes publics sont la société de capital-risque Bayern Kapital Risikobeteiligungs GmbH créée en 1995 (filiale à 100 % de la LfA), ainsi que le réseau des caisses d'épargne bavaroises. Si tous proposent des services de capital risque classique, ils se spécialisent de plus en plus dans le *hard venture capital*, qui vise à accompagner les moyennes entreprises jusqu'à leur entrée en bourse. Car la Bavière, qui est l'un des principaux sites financiers d'Allemagne, mène parallèlement une politique active de développement de son second marché boursier. Dans cette optique, l'activité de capital risque poursuit un double objectif : permettre, à l'issue d'un processus de soutien et d'accompagnement momentané, aux plus importantes des PME de lever par elles-mêmes ces capitaux qui leur font défaut (ce qui, en retour, bénéficie aux marchés bavarois et allemand des capitaux) ; en même temps, soutenir les futures start up dans leur délicate phase de démarrage (amorçage). En d'autres termes : préparer l'avenir d'un nouveau *Mittelstand*, créateur d'emplois (une entreprise créée équivaut à quatre nouveaux emplois) et positionné d'emblée dans une économie de pointe mondialisée.
- 52 Au sein de sa politique générale de promotion des start up, la Bavière accorde une attention particulière aux créations dans le domaine *high tech*. Alors que dans la plupart des autres Länder, les capitaux sont investis en grande partie dans les secteurs intensifs en recherche, la Bavière mise en effet depuis 1995 sur ces technologies-clés que sont les technologies de l'information et de la communication, les biotechnologies, le génie génétique, les nouveaux matériaux et la mécanique. Cet axe de R&D constitue le cœur de l'Offensive *High Tech*, financée à hauteur de 2 milliards de DM sur les 6,1 milliards de l'Offensive Avenir (1995-2001). L'Offensive *High Tech* en est la troisième tranche et se compose de deux volets, étroitement imbriqués : valorisation de la

recherche et transfert de technologies d'un côté, promotion d'une approche entrepreneuriale, de l'autre. Ce n'est au fond que la démultiplication, dans le domaine du *high tech*, de la traditionnelle chaîne de l'innovation bavaroise : la Bavière tient en Allemagne le record des Prix Nobel scientifiques, et elle tient le record des dépôts de brevets. Universités, Instituts Max Planck, Instituts Fraunhofer, Offices allemand et européen des brevets, industrie, PME/PMI, y ont toujours fait bon ménage.

- 53 Les instruments de cette politique, enracinés dans le contexte de la promotion de l'esprit d'entreprise en général, sont de trois ordres. Avant tout, il s'agit de sensibiliser l'opinion et de dispenser informations et conseils aux créateurs potentiels (foires-expositions spécialisées, sites internet : www.innovations-netz-bayem.de ou www.infonetzbayem.de). Parallèlement se créent les infrastructures d'accompagnement : 20 centres communaux de création d'entreprises, 9 plateformes technologiques, diverses interfaces de transfert de technologies et, bien sûr, les infrastructures de communication à haut débit nécessaires (programme BayernOnline notamment) ont été ainsi implantés dans les régions bavaroises au plus près à la fois des centres de production et des pôles de recherche - autre manière de mettre en œuvre une politique d'aménagement industriel du territoire. Parmi les plateformes technologiques de création d'entreprises, il existe trois plateformes spécialisées : celles de Martinsried (Innovations-und Gründerzentrum Biotechnologie - IZB), d'Augsburg (Umwelttechnologisches Grunderzentrum - UTG : sciences de l'environnement) et de Prien (Logistik-Kompetenz-Zentrum Prien).
- 54 A l'intersection de ces instruments : le lancement en 1997 du Concours *business plan* de Munich par le Förderkreis Neue Technologien (association de promotion des nouvelles technologies), et que le Land subventionne à hauteur de 490 000 DM par an. A l'instar des pratiques universitaires américaines, ce concours récompense la réalisation de concepts innovants en matière de création d'entreprise.
- 55 Troisième instrument : les programmes d'innovation et de transfert de technologies, de capital-risque et de *coaching*. Ces programmes transversaux sont au nombre de trois :
- BayIP (Bayerisches Innovationsförderungs-Programm) promeut le développement de produits (par des prêts ou subventions) ou procédés (prêts seulement) innovants, en soutenant les efforts de R & D des entreprises jusqu'au prototype ;
 - BayTEP (Bayerisches Technologie-Einführungs-Programm) accorde des prêts aux PME/PMI désireuses de mettre en œuvre de nouvelles technologies dans leurs procédés de fabrication ou de développer la fabrication en série de prototypes ;
 - BayTOU (Bayerisches Programm zur Förderung technologieorientierter Unternehmensgründungen) accompagne le développement de sociétés à haut risque dans le domaine des technologies en leur offrant subventions, mais surtout prestations en nature grâce à un service clés en main : *coaching* dès la phase de développement du projet, puis du *business plan*, au sein des plateformes de création d'entreprises, et avec l'aide de sociétés de *seed-capital*.
- 56 A côté de ces programmes transversaux qui s'adressent essentiellement à des entreprises individuelles, il en existe d'autres, sectoriels. Ceux-ci impliquent une coopération entre plusieurs acteurs dans des branches déterminées (notamment les techniques médicales, énergétiques ou l'industrie aéronautique et spatiale). Mais priorité absolue est donnée à quatre secteurs *high tech* en particulier : les biotechnologies, l'information et la communication, les nouveaux matériaux, la mécatronique. L'effort principal porte aujourd'hui sur le génie génétique et les

biotechnologies, un domaine où la Bavière joue un rôle clé en Allemagne, avec la moitié des laboratoires de génie génétique d'Allemagne et les deux tiers de la production de nouveaux médicaments (thérapie génique). La région de Munich compte parmi les sites pilotes de réputation nationale et internationale officiellement primés par le gouvernement fédéral en 1996 et dotés de 50 millions de DM (Bund et Land) au total jusqu'en 2001. Les infrastructures de recherche scientifique de la BioRegio de Martinsried près de Munich constituent le premier élément de la mise en réseau des compétences, avec les instituts Max-Planck (biochimie et psychiatrie), le CHU de Grosshadern, le laboratoire de génie génétique de l'université de Munich et l'Institut d'hématologie du Centre de recherche GSF sur la santé et l'environnement. Se greffe sur ce pôle de recherche la plateforme d'innovation et de création d'entreprise de Martinsried (IZB), qui a également pour rôle d'attirer des entreprises du secteur. Le pivot de ce réseau est la Bio^MAG, une société créée *ad hoc* à Munich en 1997 pour gérer les subventions de la BioRegio et assister toutes les parties prenantes - du montage du projet (études de marché, recherche de partenaires, *business plan*) à la création de l'entreprise (conseil, communication, capital risque). Bio^MAG est financée majoritairement par les entreprises (9 millions de DM), le Land apportant un complément de 3,75 millions de DM. Enfin, élément indispensable au fonctionnement de ce réseau : la communication professionnelle et grand public. Munich s'est donc dotée en 1998 d'un *International Life Science Forum*.

- 57 Autre exemple de l'objectif intégré de cette politique de mise en réseau des compétences scientifiques et économiques : la mécanique. Elle se situe en effet à l'intersection des branches sur lesquelles repose l'avenir de la croissance bavaroise, à savoir : l'automobile, la construction mécanique, la machine-outil, l'électrotechnique, les technologies de l'information et les techniques médicales. A la différence des biotechnologies, le programme d'incitation au transfert de technologies ou à la création d'entreprises dans le domaine de la mécanique vise aussi à un effet de propagation plus large. Il consiste à impulser un nouvel essor à ces branches qui se sont révélées par le passé particulièrement innovantes, afin qu'elles puissent continuer à tenir leur rang dans la concurrence mondiale. Les acteurs impliqués (universités, industrie, pépinières d'entreprise, etc.) sont concentrés dans la région Erlangen/Nuremberg, Garching, Oberpfaffenhofen et Augsburg.
- 58 La répartition géographique des divers pôles *high tech* répond donc à un triple impératif : valoriser les infrastructures existantes, garantir une répartition équitable des activités porteuses sur l'ensemble du territoire bavarois et promouvoir en les modernisant les bassins d'emploi. En même temps, comme les branches concernées constituent le cœur des activités du *Mittelstand* bavarois, principal créateur d'emplois, c'est l'ensemble du marché du travail qui s'en trouvera redynamisé par l'accroissement de la compétence et de la qualification de la main d'œuvre parallèlement à la création d'entreprises et d'emplois nouveaux grâce aux pépinières d'entreprises ou plateformes technologiques qui se trouvent au cœur du dispositif de transfert de technologies comme de R&D.
- 59 Si tous ces programmes couvrent, au fond, l'ensemble du tissu économique et de recherche dans les branches vitales pour l'avenir, elles nécessitent également un programme ciblé de développement de l'excellence. Dans cette approche, il s'agit de former la relève pour les PMI innovantes de l'avenir en soutenant les vocations là où elles naissent : en milieu universitaire et scientifique. Pour cela, il convient à la fois de

développer l'esprit d'entreprise chez les étudiants et d'aider les jeunes diplômés à réaliser leur projet de création d'entreprises. Ce dernier aspect fait l'objet d'un programme propre, auquel sont associées toutes les universités bavaroises : *Förderprogramm zum leichteren Übergang in die Gründerexistenz* : FLÜGGE. L'acronyme de ce Programme d'aide à la transition vers la création d'entreprise n'a pas été choisi au hasard : il signifie « voler de ses propres ailes ». FLÜGGE s'adresse aux jeunes chercheurs diplômés depuis moins de six mois et leur permet de disposer des infrastructures universitaires de recherche pour y développer un projet innovant susceptible de déboucher sur un produit commercialisable et une création d'entreprise. Afin de pouvoir développer idée et *business plan* dans les meilleures conditions possibles, le jeune chercheur bénéficie pendant deux ans d'un poste de collaborateur scientifique qu'il partage à mi-temps entre l'université et son projet. Parallèlement, il est *coaché* durant toute la phase de développement de son entreprise par un tuteur qui peut être universitaire ou entrepreneur. Ce programme d'amorçage, créé en 1997, et financé à hauteur de 2,5 millions de DM, est une autre illustration de la philosophie bavaroise du transfert d'expérience et de technologies, de l'interaction entre toutes les forces impliquées dans la compétitivité du *Standort*.

- 60 AU FOND, L'OFFENSIVE *HIGH TECH* ne fait ainsi que prolonger, en innovant, 25 ans de politique de soutien au *Mittelstand* et quarante ans de politique de développement industriel. Le pivot en est aujourd'hui le transfert des technologies, qui unit recherche publique et privée, innovation et applications, et crée une dynamique de développement des compétences. Le rôle de l'Etat bavarois consiste essentiellement à créer un climat favorable à l'effort collectif d'innovation, à la course à l'excellence chez chacun des acteurs. Et à entretenir ensuite ce cercle vertueux propice à la croissance et à l'emploi.
- 61 Le 'miracle économique' bavarois n'a rien de visionnaire. Il repose simplement sur une dynamique cumulative que l'ensemble des acteurs impliqués ont établie de concert, dans un contexte d'étonnante continuité, et qui tient, en Bavière plus qu'ailleurs, à la conviction profonde qu'on ne peut construire l'avenir que sur des fondations durables. Quant au maintien sur plusieurs décennies d'une telle dynamique de croissance, il résulte dans une proportion égale de la concurrence entre les Lander ; celle-ci est non seulement un indispensable aiguillon pour la performance individuelle et collective, mais elle en exalte aussi les fruits, puisqu'elle permet à chacun des *Standorte* de cultiver sa singularité et de valoriser ses pôles d'excellence. Si la Bavière en fournit un bel exemple et ne manque pas de communiquer avec fierté sur ses acquis, elle n'entend nullement se reposer à l'avenir sur ses lauriers. Le vrai *challenge*, désormais, est de consolider, tout en la développant, la place de la Bavière dans une économie mondialisée à l'ère de l'information. C'est là qu'est la finalité de la politique du *Standort*. Forte de son expérience, la Bavière s'en donne visiblement les moyens.

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- « L'économie de la Bavière », *La Documentation française, Notes et études documentaires*, 26-07-1971
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, « Programm Standort Bayern 2000 », *Dokumentationen*, n° 3/92
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, « Visionen zur Industrielandschaft Bayerns in 20-25 Jahren », *Dokumentationen*, n° 2/94
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, in : « Solide Staatsfinanzen - für ein starkes Bayern », *Der Bayerische Staatshaushalt 1998 - Nachtrag*, 1998
- « Offensive Zukunft Bayern », Programme de gouvernement Stoiber (21-07-94 et 23-05-96)
- « Bayern, Weltregion und Heimat », Programme de gouvernement Stoiber (29-10-98)
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, *Mittellandsbericht 1996*
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, *Zwei Jahrzehnte Bayerisches Mittellandsförderungsgesetz* (actes de colloques, volume 20, 1995)
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, *Durch Mitarbeiterbeteiligung und Venture-Capital zu mehr Eigenkapital im Unternehmen*, (actes de colloques, volume 23, 1995)
- *Das Bayerische Handwerk im Jahre 1997 und im 1. Halbjahr 1998*, rapport annuel, Bayerischer Handwerkstag, Munich, 1998
- Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, *Food from Bavaria 98/99 Wirtschaft in Mittelfranken 97/98*. IHK, Nuremberg
- « Region Nurnberg spielt wichtige Rolle im bayerischen High-Tech-Netzwerk », *Wirtschaft in Mittelfranken*. n° 1/99, IHK, Nuremberg
- *Bericht 97*, IHK für München und Oberbayern
- « Wirtschaftsdaten Regierungsbezirk Schwaben », *IHK-Analysen* 05/98, Augsburg
- « Beteiligung der Region Bayerischer Untermain an der High-Tech-Offensive Bayern », Workshop (26-10-98), IHK, Aschaffenburg
- « Süd-Nord-Gefälle eingeebnet - Zur räumlichen Wirtschaftsentwicklung in Westdeutschland », *DIW-Wochenbericht* 3/99
- *Unternehmen in Deutschland stärker europaorientiert* », *ifo Schnelldienst* 25-26/98
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, « Raumordnung und Städtebau in der Informationsgesellschaft », *Informationen zur Raumentwicklung*, n° 1/1998
- « Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur » für den Zeitraum 1998-2001 (2002) 27. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe, *Bundestags-Drucksache* 13/9992 (27-02-98)
- www.bayern.de

- www.bayem-international.de
- www.eliteakademie.bayern.de
- www.infonetz.bayem.de
- www.bayem-innovativ.de
- www.innovations-netz-bayem.de

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 40 (mars 1999).
2. Les compagnies publiques bavaroises produisent 92,2 % (plus de 70 000 kWh) de l'électricité bavaroise.

RÉSUMÉS

La Bavière, l'une des principales locomotives de la croissance allemande, occupe aujourd'hui le second rang des sites high tech européens. Voici 40 ans, le Land comptait encore parmi les régions deshéritées d'Allemagne, acculée au Rideau de fer qui la coupait de ses anciennes zones d'échanges orientales, sans autres ressources notables que l'agriculture et l'artisanat. Ce 'miracle économique' bavarois est le fruit d'une patiente et active politique de reconversion économique et de développement structurel régional. Préservation du site et des structures établies d'une part, stratégie offensive d'innovation et d'internationalisation, d'autre part, voilà ce qui caractérise aujourd'hui le *Standort Bavière*. Ou, comme l'affirment les Bavarois eux-mêmes : l'alliance entre l'ordinateur portable et la culotte de peau¹.

AUTEUR

ISABELLE BOURGEOIS

Chargée de recherches au CIRAC

Rédactrice en chef de *Regards sur l'économie allemande* - Bulletin économique du CIRAC.

10 ans après l'unification : l'économie des nouveaux Länder en voie de normalisation

Isabelle Bourgeois

- 1 « L'économie est-allemande présente un tableau plutôt sombre à première vue », écrivaient en août 1998 les instituts DIW, IfW et HWWA (IWH 6/1998), pour aussitôt relativiser ce constat de nature à alimenter les scénarios alarmistes répandus dans l'opinion. « En réalité », poursuivaient-ils dans l'introduction à leur 18^e rapport commun sur l'état de la transformation de l'Allemagne orientale, « l'économie est allemande est en bonne voie, même si l'objectif à atteindre, se mettre au niveau de l'économie ouest-allemande, est encore loin ». Qu'il s'agisse du Conseil des Sages, qui, dans son rapport de l'automne 1999, estimait que la ténacité du chômage masque la réalité du potentiel de croissance de l'Est, ou qu'il s'agisse d'analyses effectuées par d'autres instituts ou experts, tous les constats concordent. « L'économie est-allemande est aujourd'hui une économie de marché en état de fonctionnement... En ce sens, il n'y a plus de différences systémiques avec l'Allemagne de l'Ouest ou d'autres régions et Etats de l'Union européenne » (Paqué, 1999).

Une économie de marché en état de fonctionnement

- 2 Considérées globalement, les performances de l'Allemagne orientale restent bel et bien à la traîne de la partie Ouest de la République fédérale. Le PIB par habitant n'y atteignait, en 1999, que 63 % du niveau occidental. C'est peu, mais en 1991, il ne s'agissait encore que d'un tiers ; en l'espace de huit ans, le PIB est-allemand a presque doublé (+45 %). C'est beaucoup, dix ans seulement après la banqueroute totale de l'économie planifiée de la RDA. Certes, les statistiques officielles de la RDA affichaient une croissance annuelle moyenne de quelque 4 % au cours des années 80, mais dans une note interne de mai 1989, le président de la commission de planification du comité central du parti SED en personne émettait le constat de faillite de l'économie est-allemande. Ainsi rapporté à l'état de l'économie au moment de la chute du Mur, le

degré de normalisation atteint par les nouveaux Länder en l'espace de dix ans seulement se révèle considérable.

Ombres et lumière : une question de point de vue

Lorsqu'on effectue le bilan de la transformation économique de l'Allemagne de l'Est, on commet souvent une triple erreur d'appréciation. La première consiste à adopter un angle de vue global, autrement dit à considérer l'Ouest d'un côté, l'Est de l'autre, comme s'il s'agissait encore de deux économies et de deux Etats distincts, et à méconnaître en outre qu'il ne s'agit, ni dans un cas ni dans l'autre, d'entités administratives, sociales ou économiques, mais bien plutôt d'un ensemble de régions autonomes, en concurrence les unes avec les autres. La seconde erreur, liée à la première, consiste à mettre face à face les acteurs de l'une des économies les plus puissantes d'Europe et de nouveaux arrivés, acteurs d'une économie encore émergente ; cela revient à mesurer les performances des sportifs débutants à celles de champions consacrés. La troisième enfin, également liée aux deux précédentes, consiste à adopter un point de vue statique, synchronique, pour interpréter une situation en pleine évolution. Une lecture dynamique, diachronique, permet au contraire de mieux distinguer les axes de transformation de l'économie est-allemande et de dégager en même temps les handicaps structurels comme les facteurs de dynamisme qui se dessinent nettement aujourd'hui dans les cinq Länder les plus jeunes de la République fédérale.

- 3 La normalisation en cours de l'économie est-allemande se manifeste en premier lieu dans la mutation rapide des bases sectorielles, qui tendent à s'harmoniser avec la partie Ouest de l'Allemagne. L'hypertrophie du secteur productif, caractéristique des économies communistes, est réduite aujourd'hui à de plus justes proportions : ce secteur ne représente plus qu'un gros tiers du PIB est-allemand. Dans le même temps, le sous-développement des services, son corollaire, est presque surmonté : ce secteur contribue désormais également pour un tiers au PIB de l'Allemagne de l'Est. La transformation s'est opérée très rapidement : en l'espace d'une année, entre le premier et le second semestre de 1990, les jalons en étaient posés.

Evolution de la structure économique de l'Allemagne de l'Est – Part des secteurs en % (en prix courants)

	1990		1991	1997	Länder de l'Ouest 1997
	1 ^{er} sem*	2 ^e sem.			
Agriculture, sylviculture, pêche	7,1	3,3	1,7	n.c.	n.c.
Secteur productif	53,1	41,6	34,1	35,7	34,0
dont : secteur manufacturier	-	-	17,7	16,4	26,8
BTP	-	-	12,5	15,0	4,6
Commerce et transports	13,3	18,0	16,7	13,2	15,5
Services	8,5	16,9	23,8	32,3	39,9
Etat, ménages, org. privés, etc.	18,0	20,2	23,7	20,5	13,9
Total	100	100	100	100	100

SOURCE DES DONNÉES : STATISTISCHES BUNDESAMT, DIW-WOCHENBERICHT 23/99. * EN MARKS-EST (L'UNION MONÉTAIRE AVEC LA RDA S'EST EFFECTUÉE LE 2 JUILLET 1990).

Après le collapsus de 1990-91, le boom

- 4 Si la transformation de l'économie est-allemande a été rapide, sa croissance n'a été ni constante, ni régulière. Avec le recul, on peut identifier trois phases dans le processus de transformation : l'effondrement de l'économie planifiée et des structures héritées (mi-1990 à mi-1991), une renaissance rapide sur fond de croissance accélérée (jusqu'à la fin 1994), puis un ralentissement des activités. Or divers éléments, de nature très disparate, mais interdépendants, permettent d'expliquer cette irrégularité, de même que le tassement actuel : la part disproportionnée du BTP, des erreurs stratégiques dans la politique d'accompagnement des restructurations, un trop rapide rattrapage salarial et un climat psychologique proche de la sinistrose.
- 5 La spectaculaire croissance - 10 %, voire plus - des années 1991-94 est le résultat d'une double tendance : elle traduit d'une part l'impulsion massive donnée aux activités par les transferts ; elle se trouve d'autre part amplifiée par le contraste avec l'effondrement total de l'économie est-allemande jusqu'à la mi-1991, où la croissance avait chuté de près de 40 %. Ce qui a porté le coup de grâce à la compétitivité en trompe-l'œil de la RDA, c'est, bien plus que les modalités mêmes de l'union monétaire, les plus souvent incriminées, la hausse générale des salaires en RDA après juillet 1990 (Lallement, 1995). C'est là l'origine de la vague de faillites. La fulgurance de l'implosion a pris de court les acteurs de la politique économique. Leur soutien s'est révélé *a posteriori* peu adéquat et a accéléré l'effondrement. Contraints d'agir dans l'urgence, ils étaient en outre prisonniers d'une double illusion. Les statistiques officielles de la RDA ne permettaient pas d'avoir une vision réaliste de la situation. Et on croyait que les mécanismes de croissance qui avaient joué à l'Ouest dès la réforme monétaire de 1948 et avant la constitution politique de la RFA allaient également entrer en œuvre à l'Est grâce à la mise en place du cadre de l'économie sociale de marché. C'était négliger les différences de contexte, mais aussi un facteur psychologique : demander son adhésion à un pays prospère pour y adapter ses propres culture et structures n'est pas du même ordre que de reconstruire sur des ruines. La partie ouest de la RFA a bien mis en œuvre un plan de reconstruction (modeste 'plan Marshall'), mais en se trompant quelque peu de cible, les aides privilégiant le soutien à l'export et à la consommation. Or, c'est la production qui s'effondrait.
- 6 Cette tendance n'a pu être inversée qu'après le constat d'échec de cette politique au début de 1991, suivie d'un changement de cap radical en matière de solidarité. Qu'on se souvienne : face à la presse, le chancelier Kohl avouait en ce printemps 1991 s'être trompé dans ses estimations, et annonçait que dorénavant la reconstruction de l'économie est-allemande ne pouvait se faire qu'au prix d'un effort fiscal de l'Ouest. L'impôt de solidarité (*Solidaritätszuschlag*) était voté peu après. Parallèlement, la Treuhandanstalt accélérait la restructuration et la privatisation des entreprises, l'aide à l'investissement était accru, les travaux d'infrastructure accélérés, et les procédures administratives simplifiées. Ce n'est qu'à partir de ce moment que les activités ont trouvé le fort dynamisme qui a caractérisé le processus de transformation jusqu'à ce que le « boom de l'unification » soit enrayé à la suite de la crise de 1993.

Une nouvelle phase de développement

- 7 Depuis 1997, la croissance des nouveaux Länder reste à la traîne des régions de l'Ouest. Les analyses pessimistes, dont les attentes reposaient sur la spectaculaire croissance du début des années 90, concluent volontiers à un essoufflement général de l'économie est-allemande. Or cette lecture ne résiste pas à l'analyse des instituts de conjoncture, qui évaluent depuis dix ans le processus de transformation. Dans le rapport final de cette veille continue, publié en juin 1999 (DIW/IfW/IWH, 1999), ils estiment que, en réalité, « c'est le processus de normalisation structurelle en cours qui grève actuellement la dynamique de croissance ». Deux tendances opposées s'annulent en ce moment : la perte de vitesse du BTP et l'essor de l'industrie manufacturière, deux secteurs actuellement de poids comparable. Or le jeu à somme nulle des moyennes et son impact sur les performances globales masquent temporairement l'ampleur du regain de dynamisme dans l'Allemagne orientale : si le déclin du BTP résulte de la sursaturation de la demande, le développement de l'industrie manufacturière est dû, lui, à l'accroissement de la compétitivité des entreprises est-allemandes. Dans cette région s'amorce donc une « nouvelle phase de développement qui devrait à brève échéance tirer la croissance dans la production et mener à l'accélération du processus de rattrapage », concluent les instituts.

Un ralentissement dû au processus de normalisation

- 8 Du fait de la vétusté des infrastructures et, plus encore, de leur pénurie, le bâtiment a pris dans un premier temps une part disproportionnée dans les activités est-allemandes. De 1991 à 1995, les investissements ont ainsi augmenté de 125 % dans ce secteur. A leur maximum en 1995, les investissements par habitants étaient supérieurs de 75 % à leur niveau ouest-allemand. Aujourd'hui, si la part du BTP est retombée à 12,5 % en 1998, et bien que cette diminution se poursuive, un certain déséquilibre structurel demeure : le bâtiment crée encore près de 40 % des richesses de l'industrie et en représente presque la moitié des emplois. Or la résorption progressive de cette hypertrophie affecte naturellement les secteurs connexes, d'autant plus qu'ils sont encore largement tributaires du marché 'régional' est-allemand. Cet effet de dominos touche toutes les activités industrielles ou de services qui gravitent autour du BTP et voient chuter leur productivité avec celle du bâtiment.
- 9 Le dynamisme encore fragile du secteur manufacturier est-allemand s'en trouve brouillé. Fragile, car contrairement au rôle de locomotive de croissance à l'export dévolu à son homologue ouest-allemand, le secteur reste encore largement confiné dans son marché 'régional'. Bien moins cependant que le BTP et les services, car sa contribution aux exportations est-allemandes était passée à 18,4 % en 1998, un tiers de plus que l'année précédente, la moitié de cette augmentation étant le fait de l'industrie automobile. Ce n'est encore que la moitié de ce que représentent les exportations de l'ensemble de l'industrie manufacturière à l'Ouest (34,5 % en 1998), mais visiblement, étant donné son poids relativement faible à l'Est, c'est à ce secteur, et à l'automobile en particulier, qu'est imputable le net frémissement du taux d'exportation est-allemand, passé en deux ans de 6,1 % à 9 % (1998). Les autres branches traditionnellement en tête à l'Ouest : chimie, construction mécanique et électrotechnique, restent toujours à la traîne. Un Land, à lui seul, totalise 40 % de la valeur des exportations est-allemandes en

1999 (total : 34,3 milliards de DM) : la Saxe, qui creuse ainsi l'écart avec le Brandebourg (6,2 milliards) et la Thuringe (6,1).

'Occidentalisation' du tissu industriel et tertiarisation

- 10 Ces différences sont le reflet d'une structuration particulière du paysage industriel est-allemand, caractéristique du processus de transformation. La privatisation et le démantèlement des combinats de l'ex-RDA ont abouti à la constitution d'un important *Mittelstand*. S'il n'est pas aisé d'avoir une photographie détaillée du parc d'entreprises est-allemand, on peut mettre en regard le nombre de créations enregistrées de 1990 à 1995, soit 1,3 million, et le nombre de faillites, soit 600 000. Mais ces données partielles ne permettent pas d'estimer la part réelle des créations *ex nihilo*. A l'issue des privatisations effectuées par la *Treuhandanstalt* en l'espace de quatre ans, très peu d'unités (1 200 environ) ont été liquidées. L'écrasante majorité des plus de 20 000 entités concernées a trouvé repreneur, en plusieurs vagues : reprise en l'état, modernisation et redécoupage, puis revente des nouvelles entités créées par essaimage. Deux catégories d'entreprises industrielles coexistent ainsi aujourd'hui : d'un côté, des établissements indépendants au capital est-allemand ; de l'autre, des filiales de sociétés ouest-allemandes ou étrangères. Les premiers sont confrontés aux défis classiques se posant à de jeunes entreprises, et trouvent leurs débouchés principalement en région. Quant aux autres, elles visent en règle générale soit le marché est-allemand lorsqu'elles sont liées à des groupes de l'Ouest, soit les marchés internationaux lorsqu'elles sont adossées à des groupes étrangers. Ces dernières, autre particularité, servent souvent de tête de pont vers les débouchés est-européens. Mais, fait nouveau, parmi ces catégories, les entités indépendantes croissent plus vite à l'international que sur leurs marchés régionaux ; en outre, c'est chez elles que le repositionnement est le plus prononcé.
- 11 Le dynamisme de certaines branches - celles dont les débouchés ne se limitent pas au marché régional - est notable. Elles ne sont encore qu'au nombre de cinq et ne représentent qu'un septième de la production industrielle est-allemande ; mais leur croissance entre 1995 et 1998 a été spectaculaire. Il s'agit de la bureautique et de l'informatique (33,6 %), de l'aéronautique (30 %), des télécommunications (16,1 %), de la construction automobile (12,7 %) et des mesures et asservissement (12 %). Ce sont elles, aujourd'hui, qui tirent la croissance de l'industrie après avoir relayé en 1995 les branches axées sur le marché régional qui, comme le BTP, étaient en forte croissance auparavant. Autrement dit, la structuration interne de l'industrie se normalise désormais à son tour. Ces tendances montrent combien l'économie est-allemande s'est en fait 'occidentalisée' malgré la persistance de caractéristiques liées à la transition : alors que l'industrie de la RDA était presque exclusivement tournée vers le COMECON, il ne peut plus être question aujourd'hui d'une quelconque 'spécialisation' géographique du tissu industriel est-allemand.
- 12 La part des services, notoirement sous-développés du temps de la RDA, a aujourd'hui atteint les quatre cinquièmes du niveau ouest-allemand. Cet essor reflète le besoin de rattrapage, mais s'explique également par l'économie particulière du secteur : alors que l'industrie a subi de plein fouet le « choc des coûts » au moment de l'unification, les services en ont été préservés. Dans les premiers temps se sont ainsi développés les services de proximité et les services aux particuliers, constituant une économie de niche. C'est dans ce secteur que se sont créées le plus d'entreprises, dopées de surcroît

par la consommation des ménages qui se développait rapidement avec les transferts et la progression des salaires. Vers 1995, la structure du secteur se modifie : la demande des ménages se ralentit, et les services aux entreprises prennent le relais dans la dynamique. De 1995 à 1997 par exemple, la part des actifs dans les services aux entreprises a progressé de 10 %.

- 13 Cette croissance reflète elle aussi le regain de dynamisme de l'industrie en comparaison de la 'crise' du BTP, cette catégorie de services étant la plupart du temps adossée à ces deux secteurs. Cela étant, la tertiarisation de l'économie est-allemande est loin d'être achevée, puisque l'administration est encore surdimensionnée : avec un cinquième du PIB est-allemand, elle pèse un tiers de plus que son équivalent de l'Ouest. C'est ce qui explique aussi pourquoi le secteur des services employait quelque 63 % des actifs est-allemands en 1997. Mais si l'on excepte cette manifestation du processus de transformation, les services dans l'ensemble ont un très fort potentiel de développement. Si le stock de capital est aujourd'hui largement modernisé dans le secteur productif, le tertiaire n'est pas en reste : les trois cinquièmes des investissements des entreprises ont été effectués dans le commerce, les transports et les services.

Des entraves à l'essor

- 14 Or cette modernisation rapide, et la création de surcapacités, contribue à expliquer la faible productivité est-allemande. Certes, la productivité par actif s'est démultipliée depuis l'unification, mais elle n'atteint toujours à l'Est que 59,5 % du niveau ouest-allemand (1998), et sa progression ralentit depuis le milieu des années 90. Les experts s'interrogent sur ses causes. Pour les uns, l'écart s'explique notamment par la prédominance des entreprises petites et moyennes, traditionnellement moins productives que les plus grandes. Pour les autres, il a pour origine le recours plus important aux produits et services intermédiaires et le coût plus élevé de l'électricité à l'Est. Enfin, on évoque jusqu'au style de management, encore trop centralisé et, surtout, axé sur la production et non pas la vente des produits. Beaucoup plus discrètement, on incrimine le niveau disproportionné des salaires et le sureffectif larvé né de la pratique généralisée de l'emploi subventionné ; mais ce constat est 'politiquement incorrect' face au taux de chômage est-allemand. Au total, les différentes analyses se rejoignent néanmoins sur un point : la faible productivité des entreprises est-allemandes relève principalement de facteurs endogènes se traduisant par l'intégration encore défectueuse des entreprises dans un tissu d'activités lui-même encore insuffisamment dense et varié. Cela semble être aujourd'hui, dans une lecture axée sur le potentiel prévisionnel de développement des activités, le facteur principal d'explication du 'retard' est-allemand.
- 15 Contrairement à une idée communément admise, les entreprises est-allemandes ne sont pas réellement sous-capitalisées : selon les sources, leur part de capital propre est soit légèrement inférieure, soit supérieure au niveau moyen ouest-allemand. Tout dépend de la taille ou de la branche des entreprises, ainsi que de la catégorie à laquelle appartiennent les instances d'où émanent les enquêtes. Ainsi la Deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), par exemple, se concentre sur le *Mittelstand*, la Deutsche Ausgleichsbank (DtA), sur les créateurs d'entreprises ; quant à la Bundesbank, elle ne considère que les entreprises recourant au crédit d'escompte, les caisses d'épargne

privilégiant les petites entreprises et l'artisanat. Autrement dit : les variations mêmes des estimations de capitalisation ou de rentabilité des entreprises est-allemandes reflètent la structuration aujourd'hui de plus en plus complexe et variée de l'économie est-allemande. Elles reflètent plus encore la multitude des programmes de soutien à l'investissement. Si besoin en capitaux il y a, il concerne aujourd'hui principalement la phase de développement dans laquelle entrent la plupart des entreprises indépendantes, nées voici dix ans à peine. Face aux moyens mis à disposition, c'est bien la nature des besoins qui s'est profondément modifiée, appelant une réorientation du dispositif, axé encore sur la phase de démarrage, alors que c'est le soutien au développement qui importe maintenant.

Des problèmes structurels Importés, puis auto-entretenus

- 16 Les déficiences de l'économie est-allemande, on s'en aperçoit aujourd'hui, ont été pour une large part importées, avant de s'auto-entretenir. Dans le contexte spécifique d'une économie en voie de transformation qui les a amplifiés, les problèmes structurels de l'Allemagne de l'Ouest, importés lors de l'unification, se révèlent un handicap majeur à l'accélération de la compétitivité est-allemande. C'est surtout le jeu finement réglé et solidement encadré de la convention de branche, qui avait été pratiquement transposé à l'identique à l'Est, qui se trouve mis en cause. L'application des conventions en matière de salaires et, surtout, en matière de classification salariale, ont eu des effets directement et fortement néfastes sur les activités. Par ailleurs, la généralisation des transferts, leur distribution peu ciblée, ainsi que les erreurs dans l'orientation de la politique de soutien à l'Est induisent des difficultés structurelles qui, en se cumulant avec d'autres éléments, s'auto-entretiennent aujourd'hui.

Les salaires disproportionnés ralentissent l'activité

- 17 En matière de salaires, le plan de rattrapage adopté à l'origine a amplifié l'effondrement de l'économie de l'ex-RDA ; il grève toujours la productivité des entreprises est-allemandes tout en entretenant le fort taux de chômage actuel. De 30 % du niveau ouest-allemand en juillet 1990, les salaires devaient atteindre la parité dès 1994. Certes, après un grave conflit dans la métallurgie est-allemande, ce calendrier est allongé. Mais la barre avait été placée d'entrée trop haut, et les salaires, qui atteignent aujourd'hui 75 % du niveau de l'Ouest (secteur manufacturier et services), voire plus (administration), sont toujours disproportionnés par rapport à la productivité.
- 18 « Lors du passage à l'économie de marché, les partenaires sociaux auraient dû exercer leur rôle pour garantir les emplois. Ce ne fut pas le cas », constatent pudiquement les instituts (DIW/IfW/IWH, 1999). Or les partenaires sociaux n'avaient guère le choix. A la différence des PECO, qui sont restés des entités autonomes, la RDA - plus correctement : les Länder qui en sont issus après la chute du Mur - avait demandé à adhérer à la RFA. En conséquence de quoi, les nouveaux Länder n'étaient pas libres d'ajuster leurs salaires à la réalité de la productivité. En outre, face à l'immense attente des Allemands de l'Est, et pour stopper net l'hémorragie démographique des plus qualifiés, il fallait donner un gage politique en alignant les salaires. Enfin, les partenaires sociaux ne disposant pas d'informations objectives sur l'état de l'économie de la RDA, ils

surévaluaient la rapidité avec laquelle le renouveau se manifesterait. En réalité, la hausse salariale disproportionnée est aussi le fruit d'une coalition d'intérêts : le patronat redoutait l'émergence trop rapide d'une concurrence orientale ; les syndicats craignaient qu'un régime d'exception à l'Est n'abaisse les standards de l'Ouest. Ainsi entravées dans la phase où elles abordaient le marché, les entreprises est-allemandes ont fait faillite les unes après les autres. Les pouvoirs publics, principalement la Treuhandanstalt et la Bundesanstalt für Arbeit, ont dû dès lors intervenir massivement pour éponger les conséquences sociales de cet effondrement général et maintenir un volet minimal d'activités.

Les transferts créent un effet de dépendance

- 19 L'Allemagne de l'Est consomme plus qu'elle ne produit, c'est là également que réside à l'heure actuelle son principal handicap en matière de compétitivité. Elle reste tributaire, à hauteur d'un tiers de son PIB actuellement, des transferts ouest-allemands. Le rapide alignement des salaires et des prestations sociales s'est traduit par une surconsommation qui, au regard d'une production moindre, a entraîné une montée permanente des transferts. D'autre part, les investissements par habitant sont forcément plus élevés dans la phase de transformation. Or ces investissements sont largement puisés dans les fonds publics, essentiellement au titre du développement structurel régional. En l'espace de dix ans, à raison de 185 milliards de DM bruts, soit 140 milliards de DM nets par an, l'Allemagne de l'Ouest a ainsi transféré quelque 1 400 milliards de DM au total au titre du soutien à l'Est. C'est, à peu de choses près, le montant de la dette fédérale aujourd'hui. Cela correspond à 4,5 % du PIB annuel des Länder de l'Ouest, ou au tiers du PIB des nouveaux Länder.
- 20 Ces fonds ont plusieurs origines : le Bund y contribue aux trois quarts (74 %), 17 % sont des prélèvements sur les cotisations sociales, les Länder versent 6 % dans le cadre de la péréquation financière horizontale (*Länderfinanzausgleich*). Si la moitié des fonds ainsi levés est destinée au traitement social des suites de la transition (prestations chômage et retraites), les trois quarts des transferts n'ont, de par leur justification politique, aucune fonction réservée spécifiquement au soutien du développement structurel est-allemand. Seul un quart de ces transferts lui est directement affecté, principalement sous la forme d'aides à la création d'infrastructures (près de 189 milliards bruts au total de 1991 à 1998) et d'aides aux entreprises (quelque 96 milliards de DM).

Transferts vers l'Est 1991-1998 (en milliards de DM)

	1991	1995	1998 ^{a)}	Cumul 91-98
Total des transferts bruts	139	185	189	1 370
Origine :				
Bund	75	135	139	934
Länder et communes Ouest	5	10	11	77
Fonds « Deutsche Einheit »	31	- b)	-	75
Union européenne	4	7	7	48
Cotisations sociales ^{c)}	24	33	32	236
Affectation :				
Prestations sociales	56	79	84	603
Subventions	8	18	16	109
Investissements	22	34	33	229
Dotations non affectées	53	54	56	429
Recettes du Bund à l'Est	33	45	48	339
Total des transferts nets	106	140	141	1 031
P.m. : Déficit de la Treuhandanstalt	9	- d)	-	-

SOURCE DES DONNÉES : DEUTSCHE BUNDESBANK, IWH FORSCHUNGSREIHE 5/99. A) ESTIMATION ; B) CE FONDS N'A EXISTÉ QUE JUSQU'EN 1994 ; C) ASSURANCE CHÔMAGE ET RETRAITES ; D) PRIVATISATIONS ET RESTRUCTURATION DES ENTREPRISES AYANT ÉTÉ POUR L'ESSENTIEL ACHÉVÉES, LA TREUHANDANSTALT A ÉTÉ DISSOUTE EN 1994 (DÉFICIT : 24 MILLIARDS DE DM).

- 21 Or le caractère massif et durable des transferts et subventions finit par induire aujourd'hui des effets pervers. L'institut HWWA de Hambourg a par exemple calculé le montant des subventions par actif : en 1999, il est de 7 337 DM à l'Est, contre 3 655 DM à l'Ouest. « Tant que l'affaiblissement de la dynamique de croissance repose sur une stagnation de la consommation privée soutenue par les transferts ou sur un recul des investissements mal orientés, il n'y a pas lieu de s'inquiéter » (DIW/IfW/IWH, 1999). Ce qui compte, c'est que les investissements croissent, qu'ils soient effectués à bon escient et qu'ils soient rentables. Mais là est justement la question. Par réorientations et glissements successifs, la nature des aides a quelque peu changé. A l'origine, on était persuadé à l'Ouest que l'économie des nouveaux Länder n'aurait besoin que d'un 'coup de pouce' sous forme d'aides au redémarrage. Mais après l'effondrement de 1991, il s'avère que l'Ouest doit accompagner massivement le processus de transformation - grâce à une stratégie classique de développement structurel régional, dédiée à l'Est (« *Aufschwung Ost* »), et par nature provisoire. Cette stratégie reposait essentiellement sur le soutien à l'investissement, qu'il s'agisse de biens matériels ou de capital humain. Si l'investissement dans les compétences a porté rapidement ses fruits, puisque les Allemands de l'Est étaient déjà hautement qualifiés, il a fallu déployer une large gamme de mesures d'incitation afin d'attirer à l'Est les investisseurs prêts à racheter les entités nées du démantèlement des combinats ou à en créer de nouvelles pour relancer l'activité. L'optique de cette politique était donc dégressive.
- 22 Mais avec l'extension à l'Est en 1995 de la récession ouest-allemande (dont le début date de 1993), l'Etat a été forcé de réorienter ses aides vers une logique de compensation. Ainsi, le programme de soutien spécifique (*Sonderförderung Ost*) est prolongé à plusieurs reprises ; sa fin est actuellement programmée pour 2004. Quant aux mesures, elles ont dévié de leurs objectifs d'origine (attirer les investissements vers la constitution d'un nouveau stock de capital à l'Est) et se résument aujourd'hui à une palette d'aides directes aux entreprises : R&D, prospection des marchés, emplois subventionnés. De ce fait, le dispositif a perdu de sa transparence comme de sa

fonctionnalité ; surtout, il risque d'entretenir une « mentalité d'assisté » dommageable à la compétitivité. C'est ce constat qui a incité les milieux politiques à infléchir légèrement ce dispositif vers deux priorités : sectorielle et structurelle. On aide ainsi à se développer, au sein du secteur manufacturier et des services aux entreprises, ces segments qui sont confrontés à la concurrence suprarégionale ou internationale ; enfin, ces aides s'inscrivent de plus en plus dans le cadre du soutien au *Mittelstand*. Plus généralement, le volume des aides spécifiquement dédiées à l'Est est aujourd'hui minime face aux divers plans de développement structurel régional, d'origine européenne ou nationale, tels qu'ils s'appliquent par exemple aux régions déshéritées de Rhénanie du Nord-Westphalie ou de Bavière.

Des collectivités territoriales sous perfusion

- 23 Les transferts n'en restent pas moins massifs. Deux postes en absorbent la plus grande partie : les prestations sociales et les budgets des collectivités territoriales est-allemandes. L'importance des premières s'explique par le fort taux de chômage et l'importance des retraites, anticipées ou non ; à ce titre, plus de 238 milliards de DM ont été transférés par les divers organismes ouest-allemands. Mais ces prestations étant liées aux personnes, elles n'ont pas de spécificité territoriale intrinsèque. L'importance des secondes est en revanche spécifique aux nouveaux Länder. Les collectivités territoriales est-allemandes sont en effet en situation de déficit structurel chronique : elles disposent de faibles recettes fiscales propres, les activités étant encore insuffisamment développées, et leurs dépenses de personnel sont élevées : à l'Est, Länder et communes occupent 574 personnes pour 10 000 habitants ; à l'Ouest, où l'administration est pourtant considérée comme hypertrophiée, cette part n'est que de 470. Surtout, leurs dépenses sociales sont nettement supérieures. Elles dépendent ainsi largement du système de péréquation financière.
- 24 Sans les contributions des autres Länder et communes versées dans le cadre de la compensation financière horizontale (*Finanzausgleich*), ou les dotations complémentaires du Bund (*Bundesergänzungszuweisungen*), auxquelles elles ont accès depuis leur intégration dans ce système en 1995, les collectivités est-allemandes ne pourraient faire face à leurs charges. De 1995 à 1998, elles ont ainsi perçu 141 milliards de DM, dont une bonne moitié en provenance du Bund. De la sorte, et conformément à l'objectif de ce système, qui est d'assurer un socle de 95 % de ressources fiscales à chaque Land, les recettes annuelles par habitant des Länder et communes est-allemands diffèrent peu du niveau ouest-allemand : en 1998, elles étaient de 6 940 DM à l'Ouest et de 6 880 DM à l'Est. Mais certains Länder ouest-allemands sont mieux lotis que les nouveaux Länder : Brême perçoit ainsi quelque 4 200 DM par habitant (le maximum absolu), alors que la Thuringe (champion est-allemand) ne perçoit que 3 000 DM.

**Recettes fiscales et capacité financière des Länder et communes de l'Est² 1991-1998 par habitant
(Allemagne de l'Ouest = indice 100)**

	1991	1994	1998
Recettes fiscales propres	14,5	80,1	93,4
Capacité financière après péréquation horizontale entre les Länder	34,6	96,9	117,3
Dépenses des collectivités	36,6	109,6	112,3

**SOURCE DES DONNÉES : MINISTÈRE FÉDÉRAL DES FINANCES (« ARBEITSKREIS STEUERSCHÄTZUNG »),
IWD N°44/99.**

Des niveaux de vie harmonisés malgré le sous-emploi

- 25 Après la chute du Mur, la situation économique des Allemands de l'Est s'est considérablement améliorée. L'écart des niveaux de vie est aujourd'hui presque comblé. Et pourtant, cette région se caractérise par un taux de chômage élevé et persistant. C'est sur lui qu'on se fonde généralement pour considérer l'ex-RDA comme une zone sinistrée. Néanmoins, et cela semble paradoxal à première vue, les standards de vie des Allemands de l'Est et de l'Ouest sont aujourd'hui pratiquement harmonisés.
- 26 Avec un taux de chômage de 17,1 %, l'Allemagne de l'Est fait toujours figure de région socialement sinistrée. Il faut toutefois relativiser cette appréciation. Certaines régions ouest-allemandes, et non des moindres, enregistrent des taux comparables, ainsi la ville de Dortmund dans la Ruhr, avec exactement 17,1 % en 1998. A l'Est aussi, il s'agit en grande partie d'un chômage structurel. Quelque dix ans après la chute du Mur, l'Allemagne de l'Est a perdu deux cinquièmes des emplois. Mais la RDA avait inscrit le plein emploi dans sa Constitution. Les quelque 10 millions d'actifs que comptait la RDA en 1989 étaient occupés pour 85 % d'entre eux, le taux de chômage était de 0 %. Depuis 1992, le nombre d'actifs occupés s'est stabilisé aux alentours de 6 millions, emplois aidés compris. En comparaison de la structure de l'emploi à l'Ouest, il s'agit là d'une normalisation dont les effets n'en seront pas moins dramatiques sur le long terme si les activités ne se développent pas pour créer des bases plus saines et plus stables. Mais à la différence de l'Ouest, la ténacité du chômage est-allemand résulte moins de la faiblesse de l'offre d'emplois que d'un excédent de demande lié à la rémanence de la structure sociale antérieure, notamment à l'importance de la demande d'emploi féminine. C'est ainsi que se manifeste principalement le chômage hérité de l'effondrement de la RDA.

Le marché de l'emploi en Allemagne de l'Est (moyennes annuelles en milliers de personnes)

	1997	1998	1999	2000	2001
Actifs	6 604	6 558	6 511	6 435	6 425
Chômeurs	1 364	1 375	1 344	1 330	1 300
Taux de chômage (en %)	17,1	17,3	17,1	17,1	16,8
En mesures d'aide à l'emploi :					
Temps partiel	49	34	27	20	20
Emploi aidé	154	151	168	140	135
Reconversion	80	162	180	150	145
Format. continue à temps plein	177	149	141	130	125

**SOURCE DES DONNÉES : STATISTISCHES BUNDESAMT, BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT ; PRÉVISIONS
2000 ET 2001 : DIW-HWWA-IFO-IFW-IWH-RWI ; RAPPORT DE PRINTEMPS DES INSTITUTS DE
CONJONCTURE (WWW.IFO.DE) DU 14/04/2000.**

- 27 Contrairement aux apparences, la proportion emplois disponibles/population active est équivalente à l'Est et à l'Ouest. Mais la demande d'emplois à temps plein est plus forte à l'Est, le travail intérimaire y étant parallèlement sous-développé. C'est de cette vision de l'emploi, héritée du temps de la RDA, que provient pour partie la persistance d'un fort chômage. Les premières victimes en sont les femmes mariées avec enfant(s) dont une grande partie est à la recherche d'un temps plein - à l'inverse des femmes ouest-allemandes. Cette recherche systématique du temps plein (et d'un CDI) se traduit également dans le nombre hebdomadaire d'heures travaillées, supérieur à l'Est (39,3 contre 37,1 à l'Ouest). Elle se traduit également par un chômage de flux caractérisé : si le stock de chômeurs avoisinait 1,4 million de personnes en 1998, la somme des entrées en chômage enregistrées tout au long de l'année s'élevait à près du double. La fréquence des périodes de chômage est, elle aussi, élevée : depuis 1990, la moitié des Allemands de l'Est a connu au moins une période de chômage ; à l'Ouest, un cinquième seulement. Une partie de cette fluctuation est absorbée par les différentes mesures d'aide à l'emploi ou la formation professionnelle continue.
- 28 Mais à l'Est comme à l'Ouest, on constate la même segmentation des chômeurs en deux groupes : ceux qui ont ou déclarent avoir un emploi stable et ceux qui ont connu plusieurs périodes de chômage (un tiers des actifs est-allemands ; un quart des actifs ouest-allemands tout au plus). Ceux qui ont le plus facilement trouvé un emploi stable après l'unification sont les plus jeunes des actifs - principalement ceux qui suivaient des études scolaires ou universitaires à cette époque. Leur formation théorique générale les avantagait par rapport aux apprentis est-allemands, qui étaient formés dans des métiers obsolètes pour une économie occidentale et, surtout, qui se trouvaient en concurrence directe avec les actifs occupés d'âge moyen. Une partie des déficits actuels du système de formation duale dans les nouveaux Länder trouve là son origine. Il se manifeste par un taux élevé de chômage des jeunes, variant entre 10,8 % pour les moins de 20 ans et 20,5 % pour les 20 à 25 ans en 1998 (à titre de comparaison, les taux respectifs sont de 8,7 % et 11 % à l'Ouest). Or si la forte fluctuation sur le marché de l'emploi révèle le manque de stabilité des structures économiques, elle comporte dans le même temps un fort potentiel de dynamisme. A condition que se flexibilisent les différentes formes de l'emploi et les grilles de salaires.

Un niveau de vie comparable, et pourtant la sinistrose s'installe

- 29 S'il est difficile de comparer le niveau de vie des Allemands de l'Est aujourd'hui avec ce qu'il était du temps de la RDA, faute d'indicateurs adéquats, la hausse des revenus des ménages depuis l'unification et sa comparaison avec les données ouest-allemandes permettent d'affirmer que désormais, les différences entre l'Est et l'Ouest se sont grandement estompées. En dix ans, le revenu réel moyen des ménages est-allemands a progressé de 12,5 % alors que celui des ménages ouest-allemands diminuait de 5 % (soit l'équivalent de la surtaxe de solidarité, le *Solidaritätszuschlag*). Cette augmentation est bien moins le fait des revenus du travail salarié (+40 % de 1991 à 1994) que des transferts (+80 %). Ainsi s'explique pourquoi ce sont les foyers dont l'essentiel des revenus provient de transferts (prestations sociales et familiales, retraites) qui ont vu le plus nettement progresser leurs revenus. A l'inverse, ce sont les ménages salariés avec enfants mineurs qui les ont vu augmenter le moins.

Équipement des ménages en biens de consommation durable (en %)

	Ménages est-allemands		Ménages ouest-allemands	
	1993	1998	1993	1998
Véhicules automobiles	66,2	70,6	73,9	76,2
achetés neufs	31,8	36,6	37,9	37,1
d'occasion	37,7	40,1	40,7	44,7
Téléviseur	96,2	97,8	95,3	94,4
Magnétoscope	35,9	61,3	48,5	62,7
Caméscope	6,3	17,1	11,1	16,5
Chaîne hifi	-	55,9	-	69,9
Téléphone fixe	48,8	94,3	97,4	97,3
Mobile	-	10,8	-	11,4
Fax	-	9,1	-	16,3
Internet	-	5,2	-	8,8
PC multimédias	-	24,9	-	30,1
Réfrigérateur	95,5	99,3	95,4	99,0
Congélateur	66,6	80,0	75,1	76,9
Lave-vaisselle	2,7	25,7	38,0	49,1
Lave-linge	91,2	94,3	88,2	91,2
Sèche-linge	1,5	13,6	24,3	33,1

SOURCE DES DONNÉES : STATISTISCHES BUNDESAMT, *DIW-WOCHENBERICHT* 23/99.

- 30 Au total, et compte tenu de l'augmentation du coût de la vie, le revenu réel des ménages avait atteint 90 % du niveau ouest-allemand - dès 1995. Les retraités sont de loin les mieux lotis : en 1999, le niveau des retraites que touchent les hommes est presque équivalent (96,8 %), celui des femmes (134,7 %) dépasse la moyenne ouest-allemande. Elles avaient travaillé et cotisé plus longtemps que les Allemandes de l'Ouest. Mais les foyers de chômeurs sont eux aussi logés à meilleure enseigne à l'Est qu'à l'Ouest : les prestations sont d'autant plus élevées que le chômage est de courte durée. Enfin, les foyers les moins favorisés sont ceux dont les revenus sont issus exclusivement du travail salarié : foyers à une personne ou ménages sans enfants. Globalement, si la fourchette des revenus est encore moins large à l'Est, les Allemands de l'Est ont aujourd'hui, en gros, le même standard de vie qu'à l'Ouest, comme le montre par exemple l'équipement des ménages en biens de consommation durable. Le seul signe de 'retard' que l'on puisse relever réside dans le faible équipement en sèche-linge ou en lave-vaisselle. Après tout, en Allemagne de l'Ouest aussi, ils s'agit encore d'équipements de luxe.
- 31 Qu'est-ce qui, dans ces conditions, explique la sinistrose des Allemands de l'Est ? Dans tous les sondages effectués depuis l'unification, et quelle que soit la manière dont sont tournées les questions, ils sont, avec une rare constance, largement plus nombreux à se déclarer insatisfaits de leur situation que les Allemands de l'Ouest. Les instituts de conjoncture, soupçonnant cette morosité de jouer un rôle non négligeable dans le tassement de la compétitivité est-allemande, ont procédé à une série d'enquêtes pour en comprendre les raisons. Parmi celles-ci, on trouve un effet de contraste avec l'euphorie de l'unification, qui se traduit par un désarroi face aux illusions perdues : la réalité succède au rêve. Mais en dix ans, ce cap devrait être surmonté. La ténacité de la morosité provient certainement, comme cela a pu être constaté ailleurs, de la conscience du chômage. Elle se trouve démultipliée par un autre mécanisme, bien connu en psychologie sous l'appellation de « déprivation relative ». Les Allemands de

l'Est se comparent systématiquement à leurs voisins de l'Ouest, qu'ils estiment favorisés, et entretiennent ainsi l'impression d'être, eux, défavorisés. Or ce mécanisme est amplifié dans les nouveaux Länder par un autre trait spécifique, hérité de la RDA. Habitué à la toute-puissance d'un Etat central providentiel et à son rôle majeur jusque dans l'organisation de la vie quotidienne, les Allemands de l'Est ont toujours une nette propension à s'en remettre aux pouvoirs publics, par qui ils se sentent aujourd'hui abandonnés et qu'ils identifient donc comme le principal responsable de leur sort de « victimes de l'unification ».

- 32 S'il y a une différence culturelle notoire entre l'Est et l'Ouest, c'est dans cette perception qu'elle réside. Elle induit par là même des comportements opposés : le principe de subsidiarité étant largement inconnu à l'Est, les Allemands de l'Est auto-entretiennent ainsi un comportement qui, s'il n'est enrayé, risque de se transmuier en « mentalité d'assistés ». Le risque est grand, dans un pays dont la compétitivité repose sur l'autonomie et la responsabilité des acteurs, que cette différence ne ralentisse considérablement désormais la normalisation en cours des nouveaux Länder et n'entrave encore longtemps la dynamique de croissance de l'ensemble de l'Allemagne. Si les instituts ne formulent pas de recommandations à l'issue de cette analyse qui n'est pas, elle non plus, très 'politiquement correcte', ils laissent néanmoins entendre ce qu'elle pourrait impliquer pour la politique de soutien ultérieure à l'Est. Comprendre les mécanismes de cette sinistrose devrait permettre de mieux ajuster désormais les mesures en les adaptant à ces différences culturelles que, dans l'urgence des chantiers purement économiques de l'unification, il était impossible de prendre en considération, ni encore moins d'entrevoir.

Une très forte dynamique régionale

- 33 Considérée globalement, et malgré ses faiblesses encore évidentes en matière de compétitivité, l'Allemagne de l'Est s'est aujourd'hui grandement normalisée. Plus que l'équilibrage en cours de ses structures économiques, c'est la forte différenciation régionale entre les nouveaux Länder qui permet de conclure à sa normalisation. Considérée sous l'angle des équilibres régionaux, en effet, « l'Allemagne de l'Est » n'existe pas plus, aujourd'hui, qu'une tout aussi fictive Allemagne « du Nord », « du Sud » ou même... « de l'Ouest ».

L'ex-RDA n'existe pas

L'Allemagne de l'Est n'est plus, depuis 1990, une entité territoriale et administrative d'un seul tenant. Après l'effondrement de l'Etat centralisé qu'était la RDA, cinq collectivités territoriales largement autonomes se sont constituées, ces « nouveaux Länder » qui ont demandé à intégrer la RFA en application de l'article 23 de la Loi fondamentale - cet article 23 qui, dans sa version entièrement remaniée après l'achèvement politique de l'unification, permet aujourd'hui à l'Allemagne d'intégrer l'Union européenne. Berlin-Est (vue de l'Ouest) ou la capitale Berlin (vue de RDA) a fusionné avec la partie ouest de la ville ; la nouvelle entité est devenue capitale de la République fédérale réunifiée.

Depuis la fin du régime solidaire d'exception en 1994, les « nouveaux » Länder partagent le lot des « anciens » : ils sont intégrés dans le même système général de la péréquation financière, le *Finanzausgleich*. Statutairement, rien ne les distingue

des autres collectivités territoriales constitutives de la RFA dont chacune est dotée d'une Constitution, de pouvoirs exécutif et législatif, dispose de la souveraineté administrative dans le partage des fonctions avec le Bund, et mène sa propre politique économique. L'appellation « ex-RDA » n'a plus, aujourd'hui, de justification que dans une perspective particulière, celle de la géographie historique.

- 34 En quelque dix ans d'existence, les Länder est-allemands se sont largement différenciés les uns des autres. En participant de la concurrence des sites (*Standortwettbewerb*) qui est le mécanisme fondamental de la compétitivité allemande, ils se sont normalisés : chacun d'entre eux présente aujourd'hui un profil économique propre - ni plus ni moins que les Länder de l'Ouest. Tout distingue aujourd'hui un Land comme le Mecklembourg par exemple, d'un autre comme la Saxe, de même que le profil économique du Schleswig-Holstein n'a rien de comparable avec celui du Bade-Wurtemberg. Cette différenciation régionale de plus en plus marquée entre les Länder de l'Est tend en outre à modifier les grands équilibres régionaux de la République fédérale et à brouiller considérablement le traditionnel clivage nord-sud des performances économiques.

Brandebourg : la 'banlieue' de Berlin

- 35 Le Brandebourg est un cas particulier. Si le referendum de 1996 n'a pas permis la fusion politique de ce Land avec Berlin, économiquement parlant, il ne s'agit que d'une seule entité, de surcroît celle qui crée le plus de richesses par habitant. L'interpénétration économique avec la capitale se traduit par des revenus élevés (taux de chômage : 17,6 % en 1998) ; mais également par un très faible taux d'activité, en recul constant depuis 1991. Autrement dit : le Brandebourg est en partie devenu la banlieue de la capitale. Les régions périphériques de Berlin bénéficient progressivement d'un effet d'entraînement qui tend à se répercuter sur le reste du territoire. La productivité relativement élevée des actifs brandebourgeois est liée, semble-t-il, à la présence de grandes structures industrielles et de groupes ouest-allemands, dont les compagnies pétrolières (la taxe sur les produits pétroliers dont elles sont redevables entre dans le calcul du PIB).
- 36 La péri-urbanisation qui affecte l'ensemble du Land présente quelques risques pour sa compétitivité future : les salaires bruts dans l'industrie sont particulièrement élevés (attraction de Berlin), ce qui risque d'effaroucher les investisseurs potentiels. Mais c'est là aussi un reliquat de la transformation : du temps de la RDA, la ville d'Eisenhüttenstadt (au sud de Francfort/Oder) avait été créée de toutes pièces pour accueillir le combinat *Eisenhüttenkombinat* qui produisait la moitié des besoins du pays en acier brut. La ville, classée aujourd'hui site historique et culturel, bénéficie de larges subventions européennes et allemandes. Quant au site de production, attribué à Usinor lors de sa privatisation, il occupe encore 3000 sidérurgistes dont les emplois ont été en partie préservés pour ne pas déstructurer encore plus le tissu social de cette région dédiée à l'acier, et dont le taux de chômage est de quelque 20 %. A cela s'ajoute l'échec de la tentative de relancer à Francfort/Oder les activités de micro-électronique. Du temps de la RDA, en effet, cette ville accueillait, avec Dresde et Erfurt, les sites de production du « Combinat micro-électronique d'Erfurt ».

- 37 Après la privatisation des installations par la Treuhand, puis leur modernisation à grand renfort de subventions, suivie de restructurations, le repreneur final, la société System Microelectronic Innovation, finit par faire faillite en 1997. Afin de préserver le tiers des salariés (350 au total), le Land subventionne la création d'une nouvelle entité : la Silicium Microelectronic Integration GmbH, et s'attire les foudres de la Direction européenne de la Concurrence. Aujourd'hui, une nouvelle tentative est faite pour relancer la production de semi-conducteurs à Francfort/Oder. L'Institut de physique des semi-conducteurs (Institut für Halbleiterphysik) de la ville vient d'ouvrir, avec l'aide de fonds européens et allemands (130 millions de DM au total), son nouveau centre de recherche appliquée. Son principal partenaire est Motorola, qui vient d'installer dans cette ville sa plateforme européenne de recherche en matière de puces électroniques. Au total, le principal déficit structurel du Brandebourg réside dans la mobilité du capital humain, irrémédiablement attiré par Berlin ou d'autres régions, et qu'il s'agit de fixer en lui proposant des schémas directeurs innovants.

Mecklembourg-Poméranie occidentale : tourisme

- 38 Le Mecklembourg, où le taux de chômage est particulièrement élevé, présente un solde migratoire nettement négatif. Le Land a une structure industrielle spécifique où dominant la construction navale (Rostock) et l'agro-alimentaire. Seule, l'attractivité touristique du site (île de Rügen, par exemple) parvient à compenser la crise de restructuration des chantiers navals, et la majeure partie de l'investissement productif de ces dernières années a été dédiée aux services - principalement au tourisme. L'essor de ce secteur se traduit également par un fort taux de création d'entreprises, dans l'hôtellerie et la restauration surtout. Du point de vue du développement structurel régional, ce Land présente encore d'énormes déficits, au point d'en appartenir dans son entier à une catégorie presque disparue de la carte des équilibres régionaux allemands : celle des « régions agricoles à faible structure industrielle et sans potentiel de développement notable ». Il ne partage cette appartenance qu'avec quelques micro-régions de l'Ouest : une partie du Schleswig-Holstein voisin, le nord de la Bavière, l'est de la Hesse ou toute la zone nord du Brandebourg.

La Saxe-Anhalt : toujours en transformation

- 39 Cette région - la cornue de la RDA - porte un lourd héritage. Non seulement, la Saxe-Anhalt s'est trouvée confrontée à de graves problèmes de pollution (Bitter-feld, Leuna), mais aussi à la restructuration de son industrie chimique : le Land détient de ce fait le record en matière de chômage (20,4 % en 1998). Cela étant, l'industrie chimique et le raffinage du pétrole ont été modernisés grâce à des soutiens massifs et un afflux d'investissements ciblés sur la mise aux normes économiques et sanitaires des installations. Sans eux, l'économie du Land - de type mono-structure - se serait rapidement effondrée. Actuellement, la Saxe-Anhalt se trouve à un tournant. Après la recréation du pôle chimie, la structure des activités commence à se diversifier : les investissements s'intensifient dans le domaine des services aux entreprises, dont l'essor est toutefois encore ténu. Tout dépend maintenant de la dynamique de deux pôles à fort potentiel de croissance : les agglomérations de Halle et de Magdebourg, dotées d'un fort capital humain, mais d'une faible densité d'entreprises technologiques. Or leur situation géographique est un facteur de risque : Magdebourg (et son

université) subit la force d'attraction de Berlin, et Halle (université, institut de conjoncture), celle de Leipzig, ville avec laquelle elle partage un aéroport.

Thuringe : un *Mittelstand* largement diversifié

- 40 En ce qui concerne la structure des activités, le tissu des entreprises et la compétitivité, la Thuringe se rapproche beaucoup du Bade-Wurtemberg, dont l'ancien ministre-président, Lothar Späth (CDU), soit dit pour l'anecdote, dirige aujourd'hui le groupe Jenoptik. Le *Mittelstand* y est particulièrement dense, et se livre à une intense activité de R&D. C'est dans ce Land que sont, de loin, déposés le plus de brevets est-allemands. Le secteur manufacturier, qui constitue le socle des activités du Land, se caractérise par une très grande stabilité : le parc d'entreprises n'a presque pas varié depuis 1994. Et dans la mesure où les salaires bruts y sont peu élevés, le secteur est attractif pour les investisseurs. En revanche, les services, et tout particulièrement les services aux entreprises, y sont plus faiblement développés qu'en Saxe, champion dans cette catégorie.

PIB des Länder : la Thuringe au 38 rang en 1999

En 1999, la croissance des nouveaux Länder a été plus forte qu'on ne pensait jusqu'ici. C'est ce qu'il ressort des nouvelles séries statistiques publiées à l'été 2000 par le groupe de travail des offices statistiques des Länder (Arbeitskreis VGR der Länder), établies en données révisées sur la base du nouveau Système européen des comptes nationaux (SEC 95). Hors Berlin, la croissance des quatre Länder est-allemands a été de 1,503 % en moyenne en 1999 ; ils atteignaient ainsi presque le niveau moyen des Länder de l'Ouest (1,535 %).

Berlin est un cas particulier : l'économie des deux parties de la ville-Etat est à ce point fusionnée qu'il est impossible aujourd'hui de distinguer encore entre l'Est et l'Ouest. Par ailleurs, Berlin dont le PIB réel « pèse » autant que celui du Brandebourg et de la Saxe-Anhalt réunis (3,9 % du total de l'Allemagne), a une croissance négative ces dernières années. Comme souvent, on intègre les performances berlinoises dans le calcul de la moyenne est-allemande, celle-ci s'en trouve grevée. Mais si l'on considère l'évolution du PIB dans chaque Land, on trouve dans le trio de tête du palmarès de la République fédérale : la Bavière (2,3 %), la Hesse (2,2 %) et la Thuringe (2,0 %). On voit bien là, dans la dynamique régionale comparée, le degré de normalisation atteint par l'économie des Länder est-allemands dix ans après l'unification.

- 41 Si l'économie thuringeoise repose sur des bases saines, son développement ultérieur pourrait pâtir de l'attraction de deux Länder limitrophes : la Hesse et la Bavière. Le taux modéré du chômage (17,1 % en 1998) s'explique en effet par les performances propres du Land, mais aussi par une intense activité migratoire. Cela dit, dans un audit sur l'efficacité du plan commun Bund/Länder de développement structurel régional (*Gemeinschaftsaufgabe*), effectué pour le compte du gouvernement de Thuringe, l'institut ifo a déterminé les effets bénéfiques de ce soutien sur la stabilisation des activités. Il estime ainsi que 1 DM de subventions a attiré 3,3 DM d'investissements privés - largement plus que la moyenne allemande (2,3 DM seulement). Il semblerait que l'effet d'aubaine puisse être considéré comme négligeable : selon les calculs d'ifo, les aides se sont soldées par un accroissement effectif de 27 % des investissements. Autre facteur

dynamisant, peu quantifiable, certes, mais de haute valeur symbolique : le rayonnement, au-delà du Land, d'une personnalité comme Lothar Spath, fortement impliquée dans la promotion des activités régionales.

La Saxe : le champion à l'export

- 42 S'il y a une locomotive parmi les Länder est-allemands, c'est la Saxe. Elle est, dans beaucoup de domaines, proche de la Bavière. Certes, le chômage y est encore élevé (17,6 % en 1998). Mais la structure des activités révèle un énorme potentiel : en matière de capital humain et par l'émergence de secteurs innovants constitués autour de groupes de renom et de pôles de recherche réputés. C'est là le fruit d'une politique structurelle constante et originale menée par le Land sous la houlette de son ministre-président Kurt Biedenkopf (CDU). Elle consiste toujours à accorder la priorité au soutien au *Mittelstand*, le socle des activités, ainsi qu'à mener de front la modernisation du cœur historique des activités (la construction mécanique) et l'incitation à l'innovation (grâce à une politique technologique déterminée).
- 43 Le moyen de cette politique au long cours a consisté pour le Land à se démarquer très tôt de la politique globale de soutien à la restructuration de l'économie est-allemande : en 1994, il a ainsi pris en main lui-même la suite de la privatisation des entreprises sur son territoire en l'accompagnant d'une politique active de développement industriel. Après l'arrivée, fortement subventionnée, de Siemens et d'AMD à Dresde en 1997, puis de Motorola peu après, la Saxe renoue avec son excellence passée en matière de micro-électronique. Elle était au cœur du dispositif de production et de recherche afférant du temps de la RDA : elle hébergeait le combinat Robotron et le site saxon de production et de recherche du Combinat Mikroelektronik. Ces activités, et plus encore l'automobile, constituent le cœur de l'économie saxonne. Si Zwickau était le site de production des fameuses *Trabant*, les villes de Mosel (près de Zwickau), Eisenach et Chemnitz sont aujourd'hui au centre de l'industrie automobile est-allemande, qui contribuait en 1998 pour 8 % au total de la production de RFA. Or 40 % du chiffre d'affaires de la production automobile est-allemande est réalisée à l'export.
- 44 Autrement dit, la Saxe est non seulement le plus internationalisé des Länder est-allemands, mais c'est d'elle que provient en majeure partie le démarrage de l'export de l'industrie orientale. C'est l'une des raisons pour lesquelles le Land accorde tant d'importance à la redynamisation de la Foire de Leipzig. Au prix d'efforts considérables, le site de Leipzig avait réussi à se hisser, dès 1997, au rang de Stuttgart. La clef en a été une réorientation des activités : sous la RDA, Leipzig était une foire universelle ; aujourd'hui, elle accueille une série de salons professionnels spécialisés et de congrès. Dans ce contexte, la foire du livre crée un effet d'image primordial. Or le développement de la Foire de Leipzig a pour effet de se répercuter sur les activités et l'emploi dans l'agglomération (services aux entreprises), le Land et, plus important encore, de contribuer au rayonnement international de l'ensemble de « l'Allemagne de l'Est ».

Une différenciation très fine des dynamiques régionales

- 45 Ces dynamiques régionales sont en réalité bien plus diversifiées encore. Au sein de chaque Land se dégagent des pôles de compétitivité, mais aussi des zones à faible

activité. C'est essentiellement cette évolution - vers la disparité - qui fonde le constat de normalisation de « l'ex-RDA ». Elle traduit le fait que, « entre 1992 et 1996, les performances économiques se sont harmonisées sur l'ensemble du territoire national », ainsi que le constate le Conseil des Sages dans son rapport 1999/2000. « La grande hétérogénéité au sein de l'Allemagne orientale plaide pour ne plus considérer cette région comme une entité », poursuit-il. Une analyse régionale plus différenciée des nouveaux Länder permet en effet de déceler la constitution d'un équilibre interrégional des activités et, au sein de ces nouvelles zones, l'émergence de futurs pôles d'attraction susceptibles de rayonner au-delà de leur territoire. Ces régions motrices sont principalement situées dans la zone d'attraction de Berlin, selon un axe est-ouest qui va de Magdebourg à Francfort, et elles sont largement concentrées dans le Sud, traversant de part en part la Saxe et la Thuringe. On voit là se constituer dans sa diversification une cartographie des activités que plus rien ne permet de comparer avec la géographie industrielle de la RDA.

- 46 « Certaines régions est-allemandes performantes vont dépasser les régions à faible structure industrielle de l'Ouest, de sorte que les disparités régionales vont de plus en plus s'entremêler à l'échelon national. Il s'agira cependant d'un processus à long terme » (Maretzke/Irmen, 1999). Or de l'avis unanime des experts, ce processus nécessite un accompagnement financier de longue haleine ; tous plaident ainsi pour le maintien, au-delà de 2004, des fonds spécifiques de développement structurel régional. Mais, le processus de transformation étant pour l'essentiel achevé, les aides doivent dorénavant répondre à des objectifs spécifiques d'incitation à la (re-)dynamisation des activités.

Désenclaver et revenir au principe de l'aide à l'auto-assistance

- 47 La politique à venir doit viser deux cibles : l'aide à l'investissement et le développement des infrastructures. Sur le premier point, il s'agit de revenir au droit canon de l'aide à l'auto-assistance (*Hilfe zur Selbsthilfe*) qui caractérise l'aide au *Mittelstand*, mais qui avait subi de larges entorses à l'Est. Le risque est grand aujourd'hui que « la mentalité d'assisté s'étende et ne mène à des investissements non rentables » (DIW/IfW/IWH, 1999). Bien que ce point fasse encore l'objet de quelques controverses, puisqu'il rompt avec la logique de redistribution compensatoire qui avait prévalu à l'Est, il y a consensus quant au type de moyens à mettre en œuvre après 2004 : ne plus subventionner les entreprises en difficulté ; privilégier la gamme classique d'aide à l'investissement et à la création d'entreprise. Priorité absolue doit être, enfin, donnée au désenclavement.
- 48 A vrai dire, l'Allemagne fait là de nécessité vertu. Dans le contexte de l'ouverture de l'Europe à l'Est et de la refonte des fonds structurels européens, l'Allemagne va voir se réduire sa part globale d'aides au développement structurel régional. Or les budgets des collectivités y avaient largement recours (de 1995 à 1999, les Länder de l'Est ont touché 26,25 milliards de DM au titre des fonds structurels européens). Dans le même temps, les priorités européennes se déplacent vers les investissements en infrastructures. Mais si l'architecture globale de l'infrastructure dans les nouveaux Länder est aujourd'hui mise à niveau, il reste de graves déficits micro-régionaux, et priorité doit désormais être donnée à l'achèvement du désenclavement régional.

- 49 Le seul point d'ombre existant encore en matière d'infrastructures concerne presque exclusivement les réseaux routier et ferroviaire interrégionaux. Les télécommunications, le traitement des eaux usées, les réseaux énergétique, autoroutier, ferroviaire (grandes lignes), ou les aéroports ont absorbé quelque 146 milliards de DM jusqu'en 1997 (dont un tiers pour les seules télécommunications). Certes, tous les axes autoroutiers, planifiés dans le programme de développement des transports dans le cadre de l'unification (*Verkehrsprojekte Deutsche Einheit*, 31 milliards de DM programmés, dont un tiers seulement avait été investi en 1998), ne sont pas encore construits ou réhabilités.

Länder de l'Est : une nouvelle dynamique régionale

D'APRÈS : IWH, *WIRTSCHAFT IM WANDEL*, 2/00, P. 47.

- 50 Si la fin des travaux est prévue pour 2001 sur l'autoroute Hanovre-Berlin, elle n'aura lieu qu'en 2008 pour le tracé Erfurt-Bamberg. En revanche, le réseau le plus lacunaire est celui qui relie les centres urbains aux aéroports et aux autoroutes. En moyenne, les automobilistes est-allemands mettent entre deux à quatre fois plus longtemps que leurs homologues de l'Ouest à atteindre ces infrastructures. Cela vaut également pour les transporteurs routiers rejoignant leur place de transbordement. Cet enclavement relatif se révèle le principal frein au développement des activités.
- 51 Pour désenclaver leurs régions, et combler le déficit en matière d'infrastructures, quelque 280 milliards de DM seront nécessaires, estiment les ministres-présidents des Länder est-allemands. Dans le contexte plus général de la révision du *Finanzausgleich* imposée par les juges de Karlsruhe, ils négocient actuellement l'avenir du Pacte de solidarité au-delà de 2004. Le Pacte en vigueur comprend une dotation fédérale de 14 milliards de DM par an destinée à combler l'insuffisance de la capacité financière des collectivités territoriales, ainsi qu'une dotation, fédérale également, de 6,6 milliards de

DM par an au titre du soutien à l'investissement. Les ministres-présidents souhaitent voir ces aides prorogées, ainsi que l'ensemble des aides issues du développement structurel régional (commun au Bund et aux Länder). Il en est de même des contributions issues de la péréquation horizontale (*Länderfinanzausgleich*), indispensables aux collectivités territoriales pour le développement des infrastructures. Actuellement, cette question constitue la principale pierre d'achoppement des négociations entre Länder bénéficiaires et donateurs. La question porte sur le degré d'intégration des communes dans ces mécanismes et, notamment, sur le calcul de leur capacité financière. En clair, il s'agit de savoir si les prestations sociales qu'elles dispensent, ou d'autres charges encore, sont dégrévées de leur budget ou non.

- 52 L'enjeu est de taille : les communes est-allemandes sont en déficit chronique du fait du chômage et de leurs charges d'infrastructures, mais elles sont aussi largement en sureffectif. Ce dernier point vaut également, quoique à un moindre degré, pour les collectivités ouest-allemandes. Autrement dit : la question du développement des infrastructures est-allemandes, le débat sur la réforme du *Finanzausgleich* et les modalités de poursuite du Pacte de solidarité cachent aussi celle, particulièrement épineuse, de la modernisation des administrations publiques. Toutes ces questions renvoient à un autre chantier, pour lequel l'unification a fait office de catalyseur, et que le Tribunal constitutionnel fédéral a mis délibérément en débat en exigeant une réforme du *Finanzausgleich* : c'est la redéfinition du partage des compétences entre Bund et Länder. Aux yeux des Länder, Bavière, Bade-Wurtemberg, Saxe et Thuringe en tête, la finalité ne peut en être qu'un renforcement du poids des Länder face au Bund et donc à... Bruxelles. Sans que ce lien ne soit jamais explicité ouvertement, l'institut ifo a publié récemment une étude circonstanciée sur l'impact de l'élargissement de l'Europe à l'Est sur la politique européenne de développement structurel régional et ses conséquences sur l'économie des nouveaux Länder. Dans une Europe élargie, ceux-ci feraient figure de paradis économique et social. Cette mise en perspective relativise aussi quelque peu la lecture de « l'ex-RDA » comme le *mezzogiorno* de l'Allemagne.
- 53 AINSI, EN DIX ANS À PEINE, les nouveaux Länder ont pratiquement achevé leur processus de normalisation économique. Leur degré d'intégration est tel, aujourd'hui, que plus rien ne permet de conclure à une quelconque complémentarité ou spécialisation entre une économie occidentale hautement développée et une économie orientale de sous-traitance. Bien au contraire, l'interpénétration et l'hétérogénéisation des régions comme des activités ont complexifié le schéma des grands équilibres régionaux allemands.
- 54 Parmi les nouveaux Länder s'est établi un nouveau clivage nord-sud, entre le Mecklembourg d'un côté, la Saxe et la Thuringe de l'autre. S'il s'insère dans le traditionnel clivage entre la Bavière et le Bade-Wurtemberg, d'un côté, le Schleswig-Holstein et la Basse-Saxe, de l'autre, il lui adjoint un centre de gravité au Centre-Est. Plus au Nord se constitue, depuis le choix de Berlin pour capitale et le lancement des travaux d'infrastructure nécessaires, un axe d'activités ouest-est, reliant l'ancienne et la nouvelle capitale, et plus particulièrement orienté sur les services. En dix ans, toute la géographie économique allemande s'est ainsi modifiée. Au sein de ces grands équilibres, l'émergence de nouveaux pôles d'excellence pourrait à terme renverser la hiérarchie des Länder. S'il concrétise et développe encore son potentiel, le berceau historique du commerce, puis de l'industrialisation qu'était l'ancienne « Allemagne

moyenne » pourrait bientôt rivaliser avec la tout aussi historique Bavière. Le premier suit le tracé de l'autoroute Eisenach-Dresde, où s'égrènent les sites de Erfurt, Iéna, ou Chemnitz. La seconde a construit son dynamisme sur les voies du Danube et du Main.

- 55 Certes, d'autres régions est-allemandes manquent de dynamisme, qu'elles soient à dominante agricole ou qu'elles se trouvent confrontées à d'importantes restructurations industrielles. Mais à l'Ouest aussi, ces régions persistent, au sein par exemple d'un autre cœur historique de l'industrialisation de l'Allemagne : en Rhénanie du Nord-Westphalie, qui compte à elle seule autant d'habitants que les nouveaux Länder réunis, et qui bénéficie elle aussi de soutiens massifs pour accompagner sa restructuration et réduire son chômage. Comparés à la plus importante des régions ouest-allemandes, les nouveaux Länder ont accompli plus de chemin vers la normalisation avec la « moyenne » allemande en dix ans que d'autres régions en plusieurs décennies.
- 56 Bien sûr, la Saxe n'est pas encore la Bavière. Mais elle compte bien le devenir. Elle en a le potentiel. Après tout, la Bavière, voici quarante ans seulement, se trouvait encore au rang de l'actuel Mecklembourg. Les économies est-allemandes ont pratiquement achevé leur transformation : elles entrent maintenant de plain-pied dans la concurrence interrégionale entre les sites ; leur compétitivité y gagnera progressivement en vigueur en même temps que s'atténueront les disparités résiduelles. Ce n'est plus, maintenant, qu'une question de temps.
-

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographique

- Bundesministerium der Finanzen, *Arbeitsplätze schaffen - Zukunftsfähigkeit gewinnen - Jahreswirtschaftsbericht 2000 der Bundesregierung*, Berlin, janvier 2000
- Barjak, F., Franz, P., Heimpold, G., Rosenfeld, M., « Regionalanalyse Ostdeutschland : Die wirtschaftliche Situation der Länder, Kreise und kreisfreien Städte im Vergleich », IWH, *Wirtschaft im Wandel*, 2/00
- Beer, Siegfried, « Branchenskizze : Ostdeutsche Kraftfahrzeugproduktion », IWH, *Wirtschaft im Wandel*, 9-10/99
- Brautzsch, H.-U., Loose, B., Ludwig, U., « Konjunktur in Ostdeutschland 1999 und 2000 : Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung setzt sich abgeschwächt fort », IWH, *Wirtschaft im Wandel* 9-10/99
- Czada, R., Wollmann, H. (dir.), *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit*, Leviathan Sonderheft 19/1999, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2000
- « Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1999 », DIW/HWWA/IFO/IfW/IWH/RWI, *DIW Wochenbericht*, 43-44/99

- « Gesamtwirtschaftliche Anlagenkäufe : Neue und alte Länder im Vergleich », *ifo Schnelldienst*, 3/00
- « Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland », 19. Bericht, DIW/IfW/IWH, *DIW Wochenbericht*, 23/99
- *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1999*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin, octobre 1999
- Kujath, H.-J., « Kontinuitäten und Brüche der Wirtschaftsentwicklung in ausgewählten Städten und Regionen Ostdeutschlands », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5/99
- Lallement, Rémi, *L'unification sans miracle. L'économie allemande en mutation (1990-1995)*, CIRAC, Levallois, 1995
- « Leipziger Messe : Produktions- und Beschäftigungswirkungen », *ifo Schnelldienst*, 10-11/99
- Maretzke, S., Irmen, E., « Die ostdeutschen Regionen im Wandel. Regionale Aspekte des Transformationsprozesses », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5/99
- Müller, Geralt, « Die Erneuerung des Dienstleistungssektors in den neuen Bundesländern », *IWHForschungsreihe*, 7/1999
- Müller, Ralf, « Grenzen der FuE-Förderpolitik : Was leistet sie in den neuen Ländern ? », IWH, *Wirtschaft im Wandel*, 13/99
- « Ostdeutsches Baugewerbe : Investitionsplanung 2000 », *ifo Schnelldienst*, 3/2000
- « Ostdeutsche Industrie : Investitionsentwicklung », *ifo Schnelldienst*, 30/99
- « Öffentliche Finanzen : Wo stehen die neuen Länder ? », *ifo Schnelldienst*, 32-33/99
- « Osterweiterung : Folgen für die neuen Länder », *ifo Schnelldienst*, 1-2/00
- Paqué, Karl-Heinz, « Zehn Jahre Aufbau Ost : eine Zwischenbilanz », *ifo Schnelldienst*, 34/99
- Ragnitz, Joachim, « Die Zukunft der Ost-Förderung », *Wirtschaftsdienst*, 2000/IV
- « Regionale Wirtschaftsförderung : Wirkungsanalyse für Thüringen », *ifo Schnelldienst*, 10-11/99
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 1999/2000*, Wiesbaden, novembre 1999
- « Weiterhin hohe Transfers an die ostdeutschen Sozialversicherungsträger », *DIW Wochenbericht*, 45/99

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 46 (mai 2000)
2. hors Berlin

RÉSUMÉS

Dix ans après l'union économique et monétaire, l'Allemagne de l'Est n'a rien d'un *mezzogiorno*. S'ils restent encore sous perfusion financière, les nouveaux Länder ont pratiquement achevé leur transition vers l'économie de marché. Ils entrent maintenant de plain-pied dans la course à la compétitivité que se livrent les économies régionales. De nouveaux pôles d'excellence bouleversent déjà le traditionnel clivage Nord-Sud des Länder ouest-allemands, esquissant une

carte des équilibres régionaux futurs. Dans le nouveau contexte de croissance, leur dynamisme ne fera désormais que s'affirmer. La Saxe, bientôt, défiera la Bavière¹.

AUTEUR

ISABELLE BOURGEOIS

Chargée de recherches au CIRAC

Rédactrice en chef de *Regards sur l'économie allemande* - Bulletin économique du CIRAC.

II - Les services d'intérêt économique général entre politique nationale et marché européen

La libéralisation des télécommunications en Allemagne

Isabelle Bourgeois

- 1 Le 18 novembre 1996 restera inscrit dans l'histoire boursière allemande : Deutsche Telekom AG entre en bourse. Cet appel à capitaux est un événement : pour la première fois depuis les années du miracle économique, il est fait appel massivement à l'actionnariat populaire. C'est aussi un enjeu fondamental pour la culture de placement des Allemands. On en escompte ensuite un regain d'attrait pour la place financière de Francfort. Et, enfin, une modernisation de l'opérateur historique des télécommunications.

Les enjeux de l'introduction en bourse de Deutsche Telekom AG

- 2 « Ce sera une heure de gloire pour les banques allemandes que de faire leurs preuves à l'occasion d'une transaction de cette ampleur », se réjouissait la Deutsche Bank, pilote du consortium bancaire allemand chargé de placer les actions Deutsche Telekom AG sur le marché national et international. D'une part, les banques en attendent un regain d'attrait pour la place financière de Francfort face aux concurrentes étrangères, Londres et New York en particulier. Deutsche Bank y voit pour ses homologues allemandes l'occasion de développer leur stratégie d'investissement grâce à la constitution de portefeuilles attractifs. Une analyse partagée par Dresdner Bank, qui pilote l'opération sur le marché allemand, ainsi que Goldman Sachs, le troisième partenaire du consortium chargé de la mise sur le marché mondial. Au total, une opération lucrative pour les trois associées sur qui devrait se concentrer, selon les prévisions, la majorité des investisseurs professionnels.
- 3 C'est aussi un pari risqué. Jusque là, les petits épargnants Allemands boudent les actions, leur préférant largement livrets d'épargne ou fonds de pension. Seuls 4,4 millions des Allemands possèdent des actions. En outre, la confusion, voire la méfiance semble entretenue chez les petits porteurs par des analyses et prévisions

contradictoires émanant notamment de la Fondation de protection des consommateurs Stiftung Warentest, dont la presse se fait largement l'écho. Le risque principal viendrait du fait que Deutsche Telekom AG n'a pas eu, jusqu'à présent, à faire ses preuves en situation de concurrence et que, en conséquence, la rentabilité du placement serait incertaine à long terme. A cela, d'autres experts rétorquent qu'il faut attendre la cotation à l'issue de la constitution de portefeuilles. Et ils se montrent optimistes dans la mesure où Deutsche Telekom AG (8 %) pèsera lourd dans le DAX, ce qui devrait, en retour, en augmenter l'attrait.

- 4 Pour l'opérateur comme pour les banques allemandes, le succès de cette première émission et le recours à l'actionnariat populaire sont donc un enjeu fondamental. En cas de succès, le comportement des consommateurs allemands pourrait en être profondément modifié : ceux-ci diversifiant leurs placements, les banques développant en conséquence leurs services financiers. Pour Deutsche Telekom AG, l'enjeu est double : outre la nécessaire recapitalisation (une première tranche de 15 milliards de DM environ), elle en espère une forte identification des petits porteurs, et donc une fidélisation de sa clientèle de particuliers en prévision de la concurrence acharnée qui naîtra de la libéralisation européenne en 1998.
- 5 Mais la mise en bourse force aussi l'entreprise publique de télécommunications à accélérer son plan de restructuration afin d'être parée pour la concurrence. La campagne auprès des investisseurs internationaux débute le 20 octobre ; d'ici là, Deutsche Telekom AG doit « *mettre le navire à flots avant que les nouveaux actionnaires ne montent à bord* », explique Ron Sommer, son président. Autrement dit, il s'agit de transformer en une entreprise concurrentielle un service public encore ancré dans la tradition et la culture administratives. Deux volets dominant dans cette modernisation : la réduction des effectifs (y compris le changement de statut des personnels), ainsi que le changement de culture d'entreprise.
- 6 La politique de réduction des effectifs s'accélère donc : Deutsche Telekom a budgété dès 1996 les provisions (1,75 milliard de DM) relatives à la suppression de 60 000 emplois d'ici l'an 2000. Certes, cela gonfle démesurément les coûts de restructuration pour l'exercice 1996, mais comme il s'agit d'un jeu d'écritures unique, le compte d'exploitation devrait s'en ressentir positivement dès l'année suivante. D'autant que la réduction des effectifs progresse, semble-t-il, mieux que prévu : 25 000 emplois ont d'ores et déjà été supprimés, sans licenciements secs. L'objectif à terme de 170 000 emplois pourrait donc être rapidement atteint.
- 7 Quant au changement de culture d'entreprise, c'est une opération de longue haleine. L'arrivée de l'ex-directeur général de Sony Europe, Ron Sommer, à la tête de Deutsche Telekom AG au printemps 1996, a en ce sens valeur symbolique. Ce n'est plus un politique ou un ingénieur qui dirige, mais un manager issu du privé, habile négociateur de surcroît. Avec lui, les notions de marketing et de clientèle font leur entrée dans la nouvelle entreprise. Son credo : « *Il faut que nous pensions davantage en termes de ventes* ». Point crucial pour l'avenir du géant des télécommunications : développer les atouts de Deutsche Telekom AG afin d'être compétitif en matière de coûts, de produits et de services.
- 8 Dans le domaine de la téléphonie, le cœur des activités, il s'agit avant tout de fidéliser la clientèle avant la levée du monopole de la téléphonie vocale au 1^{er} janvier 1998. Certes, les professionnels ne représentent que 5 % de la clientèle, mais ils pèsent 40 % du chiffre d'affaires des activités téléphoniques de l'opérateur. Ils sont aussi les plus

prompts à faire jouer la concurrence, notamment sur le marché de l'international. C'est donc sur eux que Deutsche Telekom AG a tourné en priorité ses efforts, leur proposant une politique tarifaire dégressive, principalement pour les communications internationales. En outre, l'opérateur renonce à répercuter la TVA sur les entreprises, ce qui équivalait pour ces dernières à une baisse supplémentaire des tarifs. Ces mesures ont suscité une levée de boucliers de la part des plus fervents défenseurs de la libre concurrence. Leur argument : en agissant ainsi, Deutsche Telekom AG abuserait non seulement de sa situation de monopole, mais entraverait la concurrence, puisqu'en « bradant » ainsi ses prestations, elle mettrait des obstacles à l'installation de ses futurs concurrents.

- 9 En contrepoids, Deutsche Telekom AG a également revu ses tarifs à destination des particuliers, abaissant le prix de l'abonnement mensuel et les tarifs des communications longue distance. A l'inverse, les communications urbaines augmentent par réduction de la durée de l'unité. En Allemagne comme ailleurs, toute modification de la tarification est délicate à faire passer dans l'opinion, et la huée ne s'est pas fait attendre. Un malheureux concours de circonstances lui a donné un regain de férocité : l'entrée en vigueur des nouveaux tarifs, le 1^{er} janvier 1996, s'est accompagnée d'une panne phénoménale, les ordinateurs centraux de Deutsche Telekom AG n'ayant pas été programmés à la date prévue pour la nouvelle tarification. Cette panne, ressentie par l'opinion comme une provocation, voire un signe de mépris envers le consommateur, a constitué un électrochoc pour l'opérateur. Qui, pour la première fois dans son histoire, a réagi non plus en termes d'administration, mais de prestataire de services : à titre de dédommagement, tous les clients ont pu téléphoner une journée ouvrable entière au tarif de nuit.
- 10 En agissant ainsi, Deutsche Telekom AG cherchait aussi à ménager sa clientèle de masse. Certes, celle-ci est moins migratoire par définition que celle que constituent les entreprises, rompues à la pratique du *call back*, et elle devrait constituer longtemps encore le socle des activités classiques de télécommunications. Or la satisfaction des particuliers a non seulement un impact fondamental sur l'image de l'entreprise à la veille de sa privatisation, mais elle est aussi un facteur déterminant pour l'établissement de nouveaux services. Un effort particulier a ainsi porté sur l'ISDN, le réseau numérique à intégration de services (son équivalent français est commercialisé sous le nom de Numéris), pour lequel Deutsche Telekom AG a lancé au début de l'année une vaste campagne de promotion, tant à destination des entreprises que des particuliers : pour le rendre attrayant à un large public, le coût d'achat des terminaux a été réduit de manière drastique, ceux-ci étant largement subventionnés. Ainsi, les clients se voyaient proposer durant le premier semestre 1996 un avoir variant entre 300 et 700 DM selon la configuration de leur installation. 600 000 nouveaux clients ont ainsi pu être attirés.

Bilan d'un ex-opérateur public à la veille de son introduction en bourse

- 11 Deutsche Telekom AG, soumise au régime des sociétés par action depuis janvier 1995, reste une entreprise lourdement endettée. Son déficit cumulé s'élève à 125 milliards de DM pour un chiffre d'affaires de 66,1 milliards de DM. Cet endettement est de nature structurelle et s'explique en grande partie par la réorganisation du secteur des P&T.

Ainsi, lors de l'éclatement de l'administration fédérale des P&T en 1994, Deutsche Telekom AG a dû reverser 12 milliards de DM de compensation aux deux autres sociétés, déficitaires : Deutsche Postbank AG (services financiers) et Deutsche Post AG (services postaux). En effet, du temps du monopole, les activités de télécommunications, seul poste rentable, contribuaient à équilibrer les activités déficitaires des services postaux notamment.

Deutsche Telekom AG - bilan consolidé 1995

Chiffre d'affaires	66,1 milliards de DM
Effectifs	220 000 personnes
Charges de personnel	18,5 milliards de DM
Capitaux propres	24,7 milliards de DM
Résultat	10,3 milliards de DM
Excédent annuel	5,3 milliards de DM
Bénéfice	1,3 milliard de DM
Dettes financières	125 milliards de DM
Investissements	17,7 milliards de DM

SOURCE : RAPPORT D'ACTIVITÉ 1995 DE DEUTSCHE TELEKOM AG

- 12 D'autre part, l'endettement de Deutsche Telekom AG est dû essentiellement à la politique publique de développement des infrastructures. C'est l'unification surtout qui pèse lourd dans la balance, avec un effort d'investissement dans les Länder de l'Est de l'ordre de 60 milliards de DM. Mais le développement des infrastructures de communication est-allemandes s'achève à la fin 1997. Quelque 7 millions de raccordements téléphoniques analogiques et numériques ont été posés dans les nouveaux Länder et à Berlin depuis l'unification. 1,2 million de foyers y sont raccordés par câble en fibre optique. Le câblage à grande échelle (réseau de télédistribution à large bande) de l'ensemble de l'Allemagne, financé à raison de 1,5 milliard de DM par an depuis le début des années 80, est pratiquement terminé : les trois quarts des foyers sont aujourd'hui raccordés. Quant au réseau téléphonique analogique fixe, il devrait être amorti à la fin 1997, et sa numérisation terminée l'année suivante (coût total : 12 milliards de DM). La libéralisation totale du marché allemand des télécommunications le 1^{er} janvier 1998 coïncide donc avec la fin des investissements lourds dus aux grands travaux d'infrastructure.

Le plus gros opérateur de réseaux européen

- 13 Au moment de sa privatisation partielle, Deutsche Telekom AG se présente comme « la première société de télécommunications d'Europe » et la troisième mondiale. Le réseau téléphonique commuté, en voie de numérisation complète (numérisation de 90 % à

l'Est, de plus de 60 % à l'Ouest), compte 40,4 millions de raccordements. Mais entre l'Ouest et l'Est de la RFA, il existe une grande disparité dans les infrastructures : alors que le réseau ouest-allemand, de structure mixte, ne fait intervenir la fibre optique que pour les liaisons grande distance (mais le raccordement des utilisateurs se fait de plus en plus en fibre optique), la partie est-allemande, construite à partir de 1990, est presque entièrement réalisée en fibre optique. Autrement dit, la partie Ouest est un réseau classique modernisé, à capacité accrue : commutation numérique, SDH (hiérarchie numérique synchrone du réseau) et ADSL (paire de cuivre asymétrique avec voie aller à haut débit et voie retour à bas débit). La partie Est, en revanche, est d'entrée de jeu un réseau numérique à intégration de services (Euro-ISDN), fonctionnant pour partie en mode ATM (multiplexage et acheminement pour réseau multiservices à haut débit).

- 14 Gros opérateur de réseau téléphonique, Deutsche Telekom AG est aussi le premier câblo-opérateur d'Europe. Le réseau câblé à large bande, prévu à l'origine pour la seule télédistribution, présente les mêmes disparités Est-Ouest : la partie ouest-allemande, de loin la plus importante avec quelque 22 millions de prises, et construite depuis le début des années 80, est réalisée pour sa majorité en cuivre coaxial ; la partie est-allemande du réseau, dont la construction a commencé avec l'unification, et qui compte quelque 2,5 millions de prises, est réalisée presque entièrement en fibre optique. Mais, dans les deux cas, ce qu'on appelle en Allemagne le « niveau 4 » (*Netzebene 4*) de l'architecture, c'est-à-dire le raccordement du point de livraison jusqu'à la prise de l'utilisateur, échappe largement à Deutsche Telekom AG, de même que nombre d'îlots câblés en habitat collectif, à l'Est principalement. Au total, selon la fédération des câblo-opérateurs privés ANGA, 20 % des îlots câblés appartiennent à des entreprises privées. A la différence des câblo-opérateurs français, Deutsche Telekom AG n'est que simple transporteur, et perçoit une redevance auprès des services audiovisuels distribués. Cette politique lui permet d'envisager d'amortir le réseau ouest-allemand d'ici la fin de la décennie. Quant aux investissements à l'Est, ils interviennent dans l'endettement structurel.
- 15 Au plan des services, la téléphonie vocale représente 78 % du chiffre d'affaires de Deutsche Telekom AG en 1995. Mais les autres activités sont loin d'être négligeables. L'ISDN compte 1,7 million d'abonnés. Depuis l'ouverture de la téléphonie mobile à la concurrence en 1989, celle-ci a connu un véritable boom en Allemagne, tiré par le sous-développement téléphonique de l'ex-RDA. Avec 3 millions d'abonnés, l'offre de téléphonie cellulaire (GSM) de Deutsche Telekom AG en a profité au même titre que celle de ses concurrents. Si les services télématiques allemands (ex-Btx) n'ont pas connu le même succès que le Minitel français, du fait notamment de la méfiance des consommateurs face aux nouvelles technologies électroniques, Datex-J, aujourd'hui reconfiguré et rebaptisé T-Online, a pris son essor ces deux dernières années. Ce prestataire, que Deutsche Telekom AG a filialisé en août 1995 (Online Pro Dienste GmbH & Co KG, Darmstadt), compte 1,2 million d'abonnés, ce qui équivaut à une part de marché de 70 %. Au total, si la téléphonie vocale se taille encore la part du lion (78 %) dans le chiffre d'affaires de Deutsche Telekom AG, les services de transmission de données et d'images représentent 10 %, la téléphonie mobile 5 % du chiffre d'affaires global. La part des terminaux n'est plus que de 6 %.

La levée progressive du monopole des télécommunications

- 16 Même pour l'Allemagne, qu'on considère par nature encline au libéralisme, la privatisation des télécommunications équivalait à une révolution. Depuis les origines, et contrairement à d'autres activités de communication, ce secteur a toujours été considéré comme relevant des prérogatives de l'Etat. Depuis la construction du réseau télégraphique par la Poste de Prusse en 1850, puis l'installation du premier réseau téléphonique en 1877, l'Etat détenait le triple monopole des infrastructures, des terminaux et des services.
- 17 Jusqu'à la première réforme de 1994, le monopole des télécommunications était ancré dans la Loi fondamentale (Constitution) : les services de télécommunications relevaient des compétences législatives et administratives du Bund (l'Etat fédéral). La Deutsche Bundespost de l'époque n'était autre que le ministère des P&T, et ses agents avaient statut de fonctionnaires. Le dispositif réglementaire relatif au monopole des télécommunications était ancré dans la loi sur les installations de télécommunications (*Fernmeldeanlagenengesetz* - FAG) du 14 janvier 1928, qui reposait elle-même en large partie sur la Loi sur les télégraphes de 1892. Selon la Loi FAG, seul le Bund (l'Etat fédéral) pouvait être opérateur de télécommunications. Ses prérogatives s'étendaient des réseaux aux terminaux en passant par les services. Toutefois, ce monopole d'Etat souffrait quelques exceptions : les compagnies d'électricité, ainsi que la Deutsche Bundesbahn (qui se nomme Deutsche Bahn AG depuis le début de sa privatisation) pouvaient obtenir des licences d'exploitation pour des réseaux qu'aujourd'hui on appellerait alternatifs (ou : *corporate networks*). Les opérateurs de ces réseaux ainsi établis au fil du temps constitueront dorénavant les principaux concurrents de Deutsche Telekom AG.
- 18 Sous la pression de la construction européenne, et notamment de l'Acte unique de 1985, le secteur allemand des télécommunications s'est libéralisé en trois phases, dont la dernière s'achèvera le 31 décembre 1997. A chacune de ces phases correspond un ensemble de dispositions réglementaires.
- 19 La loi du 8 juin 1989 sur la Structure de la Poste (*Poststrukturgesetz*), surnommée *Postreform I*, amorçait une levée partielle du monopole en libéralisant le segment des terminaux et des commutateurs, de même que celui des services de communication. Dans le secteur de la téléphonie, étaient ouverts à la concurrence les services de communication mobile : le réseau D2, attribué à un consortium d'opérateurs autour de Mannesmann, compte plus de 1,3 million d'abonnés en 1996 ; le réseau e-plus, attribué à E-Plus Mobilfunk GmbH (Vebacom, Thyssen Telecom, Vodafone, Bell South), quelque 200 000 abonnés. Dans le domaine de la communication par satellites, des licences d'exploitation pouvaient être accordées pour l'exploitation d'équipements destinés à la transmission de données à faible débit, ce qui a profité au développement du marché des réseaux privés utilisant les satellites VSAT (Very Small Aperture Terminals).
- 20 La loi du 14 septembre 1994 sur la réorganisation des Postes (*Postneuordnungsgesetz*), surnommée *Postreform II*, amorçait la transformation de l'administration fédérale des télécommunications en une société par actions aux mains de l'Etat, destinée à être privatisée à terme. Les dispositions de *Postreform II* ont eu pour effet l'éclatement de l'administration fédérale des P&T par la constitution de trois entités, dotées du statut

de sociétés par actions : Deutsche Post AG (services postaux), Deutsche Postbank AG (services financiers) et Deutsche Telekom AG (télécommunications). Pendant une phase transitoire, c'est-à-dire jusqu'à la mise en place des autorités de régulation prévues par la troisième étape de la réforme (*Postreform III*), ces trois sociétés avec l'Etat pour seul actionnaire sont placées sous la tutelle administrative d'une holding d'Etat : la *Bundesanstalt für Post und Telekommunikation* (administration centrale des P&T). Le ministère fédéral des P&T (ex-Bundespost) est remplacé par un nouveau ministère fédéral ne disposant plus que de la souveraineté en matière de relations extérieures et, au plan national, d'un pouvoir de réglementation *stricto sensu* : le *Bundesministerium für Post und Telekommunikation* (BMPT). A ses côtés, une instance de contrôle, composée à égalité de membres du Parlement fédéral (Bundestag) et de la Chambre des Länder (*Bundesrat*) a été créée pour accompagner la réforme : le *Regulierungsrat* (Conseil de régulation). Cette constellation complexe était le fruit d'un compromis avec le parti social-démocrate et le puissant syndicat des P&T, avec pour objectif de garantir le bon déroulement du plan social de restructuration.

- 21 Mais pour mener à bien l'éclatement de l'administration centrale des P&T, il avait fallu modifier la Loi fondamentale en séparant les compétences régaliennes de l'Etat fédéral de sa tutelle administrative. A l'été 1994, un nouvel Art. 87, alinéa f, consacrait donc l'abandon des prérogatives de l'Etat. En d'autres termes, l'Etat doit toujours garantir un service universel à des coûts raisonnables pour le consommateur, mais ne peut plus être opérateur ou prestataire de services. Ces tâches reviennent dorénavant de droit à des entreprises privées, parmi lesquelles Deutsche Telekom AG.
- 22 Enfin, la Loi sur les télécommunications du 26 juillet 1996 (*Telekommunikationsgesetz - TKG*) constitue la troisième et dernière étape de la libéralisation du secteur des télécommunications, en application du droit européen. Cette *Postreform III* contient les dispositions générales entrant en vigueur dès le 1^{er} janvier 1998 (notamment la fin du monopole de téléphonie vocale), ainsi que les dispositions transitoires nécessaires : lancement de la privatisation de Deutsche Telekom AG, abandon immédiat du monopole des réseaux. A la date du 1^{er} janvier 1998, le dernier bastion du monopole, la téléphonie vocale, sera tombé.

Libéralisation des télécommunications en Allemagne

Principales dispositions et calendrier d'application (état au 26-09-96)

A - Modification de la Loi fondamentale (Art 87,f)

Levée du monopole de l'administration des télécommunications : les services de télécommunications relèvent désormais du secteur privé. Seuls, les domaines de souveraineté restent du ressort de l'administration fédérale [entrée en vigueur : 01-01-1995].

B - Loi sur le réorganisation des P & T du 29-06-1994

Eclatement de l'administration fédérale des P&T en trois sociétés par actions, toutes privatisables : Deutsche Post AG, Deutsche Telekom AG et Deutsche Postbank AG (privatisation partielle). La Deutsche Telekom AG est dotée d'un capital de 10 milliards de DM, réparti en 200 millions d'actions nominatives d'une valeur nominale de 50 DM. L'Etat en conservera la majorité jusqu'à l'an 2000 [entrée en vigueur : 01-01-1995].

C - Loi sur les télécommunications du 25-07-1996 :

Réglementation de la concurrence : création d'une Autorité de régulation (*Regulierungsbehörde*) placée sous la tutelle du ministère fédéral de l'économie

[01-01-1998] ; mise en place d'un Comité Consultatif placé près cette Autorité [01-10-1997].

Ouverture à la concurrence de tous les services et réseaux par appel d'offres public ou par adjudication [téléphonie vocale : 01-01-1998 ; autres services et réseaux : 01-08-1996].

Service universel (notion évolutive) pour tous les opérateurs. Obligation accompagnée d'un système de compensations financières versées par les opérateurs atteignant une certaine part de marché dans le secteur ou segment de marché considéré [téléphonie vocale : 01-01-1998]. La notion de service universel sera précisée par arrêté [automne 1996].

Réglementation et régulation de la tarification des services. A préciser par arrêté [automne 1996].

Dispositif **anti-cartel** : identique au régime général de la loi contre les limitations de la concurrence [01- 08- 1996].

Accès aux réseaux et interconnexions (*Open Network Provision* - ONP). S'applique à tous les opérateurs de réseaux ouverts au public dans le respect de la libre concurrence. Réglementation et tarification feront l'objet d'un arrêté [automne 1996].

Protection des consommateurs : une réglementation-cadre sera prise par le gouvernement et la Chambre des Lander (*Bundesrat*).

Privatisation du réseau d'émetteurs radio et TV (par transfert des contrats de location avec les opérateurs audiovisuels aux repreneurs) [01-08-1996].

La numérotation téléphonique (et notamment la portabilité des numéros) fera l'objet d'un arrêté et sera réglementée par l'Autorité de régulation [entrée en vigueur : 01-01-1998].

Plan de fréquences, attribution et tarification feront l'objet d'un arrêté.

Droit d'usage de la voie publique applicable à tous les opérateurs [téléphonie vocale : 01-01-1998 ; autres réseaux et services : 01-08-1996].

Spécification et conformité des émetteurs/récepteurs (normes DIN/VDE).

La réglementation de la protection des données fera l'objet d'un arrêté gouvernemental soumis à l'approbation de la Chambre des Lander (*Bundesrat*).

- 23 Dès le 1^{er} janvier 1998, sur le nouveau marché des télécommunications, une instance veillera au respect de la nouvelle loi, et plus particulièrement à la libre concurrence : la *Regulierungsbehörde* (autorité de régulation). Son champ de compétences couvrira plus particulièrement : l'attribution des licences d'exploitation, l'accès aux réseaux, l'interconnexion des réseaux, ainsi que la tarification des prestations par des entreprises en position dominante. La création de cette haute autorité avait été très controversée, ses détracteurs voyant dans cette instance « politique » un frein à la libéralisation totale du marché des télécommunications : selon eux, l'Office fédéral des Cartels aurait parfaitement pu remplir les mêmes missions. Au-delà des positions de doctrine, ce sont les Länder principalement qui se sont opposés à la création d'une instance placée sous la tutelle du gouvernement fédéral. Car, cela s'assimilait pour eux à un viol de leurs compétences. En effet, la réforme des télécommunications, qui touche aux rouages intimes de la distribution des compétences entre Bund et Länder, exige que la loi de déréglementation soit adoptée aussi bien par le parlement fédéral (le Bundestag) que par la représentation des Länder (le Bundesrat) où siègent les ministres-présidents, c'est-à-dire les chefs de gouvernement des Länder. Pour parvenir

à un accord, il a donc fallu en recourir à une commission de conciliation entre les deux chambres du parlement. Le compromis a consisté à adjoindre à l'autorité de régulation un comité consultatif (*Beirat*), composé à parité de membres du Bundestag et du Bundesrat. Ce comité consultatif, qui sera installé le 1^{er} octobre 1997, proposera au gouvernement le président et les deux vice-présidents de l'autorité de régulation. La loi a donc pu être adoptée le 25 juillet 1996, et est entrée en vigueur dès le 1^{er} août pour ce qui est de la plupart de ses dispositions.

Une question délicate : la levée du monopole des réseaux

- 24 Si le principe de la privatisation de l'opérateur a fait l'unanimité, la négociation de la levée du monopole des réseaux a été autrement délicate. Il faut dire que ceux-ci constituent l'un des atouts majeurs de Deutsche Telekom AG ; et que, pour les repreneurs potentiels, il s'agit d'un enjeu concurrentiel stratégique. Les premières licences d'exploitation doivent être accordées au printemps 1997. Le principal enjeu, pour les nouveaux opérateurs de réseaux concurrents de Deutsche Telekom AG, consiste dorénavant en la constitution de réseaux de communication économiquement viables. L'effet de taille, mais aussi la réduction des coûts de génie, ainsi que l'accès direct à la clientèle sont pour eux essentiels. Il est donc logique pour eux d'intégrer d'entrée de jeu réseau câblé à large bande (services audiovisuels) et réseau téléphonique. Le principal champ de bataille se dessine dès lors à l'Est où dominent les réseaux en fibre optique et les opérateurs privés de réseaux. Or, ceux-ci, contrairement à Deutsche Telekom AG, commercialisent également les abonnements, notamment en habitat collectif. Pour ces câblo-opérateurs à la structure encore atypique en Allemagne, il s'agit, en toute logique, de raccorder les îlots entre eux afin de constituer de grands réseaux et, sur la base des infrastructures existantes, de développer à terme des services de téléphonie (boucles locales surtout).
- 25 Les nécessités dans ce domaine sont donc les mêmes que celles des câblo-opérateurs français. Et les câblo-opérateurs privés allemands se souviennent maintenant de leur avantage concurrentiel en puissance, via notamment leur Fédération ANGA, l'organisation patronale des télécommunications et de l'audiovisuel privé VPRT, et la Fédération de l'industrie électrique et électronique ZVEI. En effet, depuis les années 80, elles sont impliquées dans la construction du réseau câblé allemand de télédistribution. Pour accélérer le raccordement des foyers, la Bundespost de l'époque avait fait appel à des installateurs privés, syndicats d'immeubles ou services municipaux pour la pose des prises chez l'abonné, la gestion des abonnements, mais aussi la gestion technique des îlots câblés. A l'actif des installateurs privés (et parmi eux, le groupe Bosch qui possède à lui seul 1 million d'abonnés), dont la plupart sont associés au sein de l'ANGA : quelque 3,2 millions d'abonnés au câble sur les 16 millions existants, soit 20 % du total. Ceux-ci se trouvent principalement en zone urbaine, et comprennent même des villes entières. Il y a là un gisement rentable à condition de transformer le réseau de télédistribution en un réseau multiservices, c'est-à-dire une « autoroute de l'information » mariant télédistribution, téléphonie et autres services. Une modernisation d'autant plus facile à opérer que, selon les trois organisations impliquées, les liaisons câblées existantes offrent capacités (dans l'hyperbande notamment, c'est-à-dire au-delà de 450 Mhz) et gros débit. Elles ont donc décidé d'investir 5 milliards de DM d'ici l'an 2000 pour adapter et interconnecter leurs réseaux. Mais un problème demeure : dans de nombreux cas, les câblo-opérateurs privés doivent emprunter les têtes de station

réceptrices (satellites ou liaisons hertziennes) de Deutsche Telekom AG, voire la partie du réseau câblé allant jusqu'au point de livraison (dans la nomenclature allemande : le niveau 3).

- 26 Dès lors, la question cruciale qu'on débat en Allemagne à l'automne 1996 est celle-ci : Deutsche Telekom AG va-t-elle vendre son réseau câblé à large bande ? En principe, depuis la loi du 26 juillet 1996, la libéralisation s'applique à tous les réseaux... Et l'ANGA d'en réclamer à corps et à cri la privatisation immédiate au nom de ses adhérents comme des autres fédérations. Ils trouvent du renfort auprès de la *Monopolkommission* (la commission chargée du contrôle de la concurrence) et des instances bruxelloises où Ton craint des distorsions de concurrence. Les concurrents privés, appuyés par les libéraux allemands, vont même jusqu'à chiffrer les recettes que Deutsche Telekom AG serait en droit d'attendre de la vente de son réseau câblé : entre 20 et 30 milliards de DM. Mais pour l'heure, cette dernière est farouchement opposée à la privatisation de son réseau câblé. Pour Deutsche Telekom AG en effet, il s'agit d'un atout majeur pour son entrée en bourse : non seulement ce plus gros réseau d'Europe augmente considérablement sa valeur marchande, mais il est en train de prendre une valeur inestimable dans le cadre du développement des « autoroutes de l'information » et de l'interconnexion des services.

Les acteurs prennent place sur le marché de la communication

- 27 A l'unanimité, les experts estiment que le marché mondial des communications (au sens large) mettra fin à la crise de restructuration de la société de l'industrie et des services - grâce à sa formidable croissance. Selon le ministère fédéral des P&T par exemple, après une croissance annuelle de 9,2 % depuis 1990 (volume actuel : 650 milliards de dollars), son expansion devrait se poursuivre et, en l'an 2000, le chiffre d'affaires des télécommunications devrait représenter quelque 1000 milliards de dollars. Mais la prudence est de mise dans ce domaine où la réalité rencontre rarement les prévisions, tant les inconnues sont grandes. Interrogé sur les perspectives d'évolution du marché de l'information, un manager allemand a résumé la situation d'une boutade : « On peut avancer n'importe quel chiffre compris entre 1 et 999 milliards de DM. Tous relèvent de la spéculation ».
- 28 Cela étant, il est possible d'avancer des prévisions à court terme sur des marchés limités. Ainsi, selon certaines analyses, Deutsche Telekom AG, qui réalise aujourd'hui quelque 90 % du chiffre d'affaires du marché allemand des télécommunications, devrait voir sa part baisser à environ 75 % d'ici la fin de la décennie - principalement dans le segment des services, le plus ouvert à la concurrence. Dans le seul domaine des services en ligne, T Online se trouve en concurrence avec AOL Europe (joint venture entre AOL et le groupe Bertelsmann), CompuServe et msn (Microsoft). Pour l'instant, T-Online a une longueur d'avance, avec un million d'utilisateurs, professionnels surtout, mais les jeux sont loin d'être faits.
- 29 Dans d'autres domaines aussi, la concurrence se fait d'ores et déjà sentir. En particulier dans celui des télécommunications par satellites vers l'accès direct aux utilisateurs, en plein développement : satellites en orbites basses LEO (systèmes Iridium et Globalstar) et orbites intermédiaires MEO (systèmes Odyssey et ICO/Inmarsat). Dans un secteur déjà plus ancien en comparaison, celui de la téléphonie mobile cellulaire, les

concurrents de Deutsche Telekom AG gagnent des parts de marché : Deutsche Telekom MobilNet GmbH (réseaux C et DL), Mannesmann Mobilfunk GmbH (réseau D2, 1,4 millions d'abonnés), E-Plus Mobilfunk GmbH (réseau E1 ; moins de 500 000 abonnés). Quant à la quatrième licence (E2), l'appel d'offre sera clos le 15 octobre 1996.

La stratégie de Deutsche Telekom AG vise le marché mondial

- 30 Face à ces perspectives, Deutsche Telekom AG réagit conformément à ce rôle de *global player* qu'elle revendique parmi les groupes mondiaux de télécommunications : s'implanter sur des marchés délimités, mais porteurs, et en même temps, jouer la carte des communications mondiales. Pour développer la globalisation de l'entreprise, une direction de l'international a été créée en 1995. L'opérateur poursuit son internationalisation en prenant des jalons sur les marchés en développement de l'Asie du Sud-Est (Chine notamment), ainsi que l'Europe de l'Est, régions présentant un intérêt stratégique. Déjà présente en République Tchèque, en Russie, en Ukraine, en Pologne, Deutsche Telekom AG a pris en décembre 1995 une participation indirecte (via MagyarCom) dans la compagnie de téléphone hongroise Matáv en association avec l'américain Ameritech.
- 31 Dans l'Union européenne, si Deutsche Telekom a considérablement développé ses activités en Autriche (téléphonie mobile), son partenaire stratégique privilégié est France Télécom, avec qui elle a signé en février l'accord de coopération donnant naissance à Global One (ex-Phénix), qui doit proposer, à l'échelle mondiale, des services de télécommunications à guichet unique. Le renforcement des liens entre les opérateurs allemand et français remonte à la décision commune, prise en 1994, de s'associer dans les services aux entreprises internationales. Cette première coopération avait donné naissance à Atlas, qu'est venu rejoindre un an plus tard l'opérateur américain de longue distance Sprint, dont le tandem franco-allemand reprend 20 %. Après que la Commission européenne et la FCC eurent donné leur accord à l'entrée des deux européens au capital de Sprint, l'acte de naissance de Global One pouvait être signé. Cet opérateur, qui intégrera notamment les réseaux de transfert de données Transpac et Datex-P, offrira un service intégré de communications mondial (hors pays partenaires). Mais Transpac et Datex-P ne peuvent fusionner avant la libéralisation des télécommunications dans l'Union européenne à la date du 1^{er} janvier 1998, de même que Global One ne pourra accéder d'ici là aux lignes transatlantiques de Sprint entre la France, l'Allemagne et les Etats-Unis. Le jour J, Global One affrontera les deux autres *global players* mondiaux visant la clientèle des entreprises internationalisées : Concert (MCI et British Telekom) et Uniworld (AT&T et Unisource).

Les concurrents cherchent à forger des alliances stratégiques

- 32 Les concurrents en herbe de Deutsche Telekom AG cherchent à conclure à tour de bras des alliances stratégiques. Selon leurs prévisions, en particulier celles de Mannesmann Mobilfunk, l'expansion du marché des communications se fera essentiellement par une offre de services nouveaux et passe nécessairement par l'intégration des réseaux et services existants. Dans ce contexte, le secteur de la téléphonie mobile semble non négligeable, mais pas nécessairement déterminant.

- 33 Les concurrents les plus sérieux sont pour l'essentiel les propriétaires ou opérateurs historiques de réseaux alternatifs : la DB Kom GmbH (filiale de la Deutsche Bahn AG), les compagnies d'électricité RWE, Veba et Preussen Elektra AG, les industriels Thyssen, Viag ou Mannesmann. La plupart d'entre eux disposent d'un réseau en fibre optique ; celui de Veba compte 2 500 kilomètres, celui de Viag 4 000, celui de RWE 8 000 kilomètres. Et ils sont également présents dans le secteur de la téléphonie mobile (Thyssen, Mannesmann). En outre, devant l'importance des investissements requis, ces groupes cherchent à s'associer avec des partenaires de poids, afin de créer des synergies entre liquidités, réseaux et savoir-faire en matière de communications : Mannesmann avec AT&T et Unisource ; RWE et Viag avec British Telecom ; Veba avec Cable & Wireless ; Thyssen avec BellSouth.
- 34 Mais les alliances sont loin d'être définitivement conclues. A l'été, deux constellations se dessinent, qui pourraient constituer deux groupes de concurrents sérieux pour Deutsche Telekom dans les activités multi-médias. D'une part, DB Kom, dont Mannesmann (associé à AT&T et Unisource) a racheté la moitié du capital, se fond dans Communications Network International (CNI). Le nouveau consortium, piloté par Mannesmann, compte investir 4 milliards de DM d'ici l'an 2000 pour développer son réseau fixe de téléphonie, l'étendre à 14 000 kilomètres de fibre optique et diversifier son éventail de produits : téléphonie mobile (à destination des particuliers essentiellement), transfert de données, multi-services. DB Kom, qui possède 4 000 kilomètres de fibre optique (ATM) le long des 41 000 kilomètres de voie ferrée, tient là un véritable trésor de guerre si la question du droit d'usage de la voie publique est tranchée en faveur des collectivités territoriales. Les recettes induites du fait de l'accès aux réseaux seraient alors fort conséquentes. DB Kom, le plus important opérateur de téléphonie fixe après Deutsche Telekom AG, et qui était activement courtisée par la plupart des propriétaires de réseaux alternatifs, pourrait devenir un concurrent sérieux pour cette dernière. D'autant qu'elle a déjà pour principal client professionnel les chemins de fer allemands : la Deutsche Bahn AG.
- 35 Le second consortium qui s'esquisse pourrait comprendre RWE, le groupe Viag et British Telecom (déjà associés dans Viag Intercom). Mais deux inconnues de taille subsistent quant à la stratégie de deux autres grands groupes impliqués dans la communication et les services : Thyssen, principal concurrent de Mannesmann dans le domaine des mobiles, et à qui vient d'échapper le réseau DB Kom, fera-t-il alliance avec eux ? Ses atouts : téléphonie mobile, services par satellite. Quant à Veba, le plus gros câblo-opérateur privé allemand, allié au groupe Metro et au distributeur de cinéma Kirch pour le développement de la télévision numérique par satellite, quels vont être ses choix stratégiques ? Le groupe Veba dispose lui aussi de sérieux atouts dans le domaine des mobiles : il détient 10,5 % de l'opérateur britannique Cable & Wireless, 15 % de Bouygues Télécoms, est associé dans EPlus Mobilfunk GmbH avec Thyssen Telecom (chacun 28,25 %), Vodafone (15 %) et Bell South (10 %).
- 36 Dans cette bataille qui gagne en âpreté au fur et à mesure qu'approche le 1^{er} janvier 1998, les jeux sont loin d'être faits, et les alliances encore mouvantes. Les experts s'accordent en effet pour estimer que seuls deux groupes d'opérateurs de réseaux pourront subsister sur le marché allemand des télécommunications et du multi-services face à Deutsche Telekom AG. Aucun concurrent n'a un quelconque intérêt à construire un second réseau de téléphonie fixe couvrant l'ensemble du territoire. Avec la libéralisation totale du marché des télécommunications, l'ère des grands chantiers

publics d'infrastructure prend irrémédiablement fin. La rentabilité devient primordiale pour les nouveaux opérateurs privés, passant désormais par la diversification des services et la création d'effets de synergie, en un mot : par l'intégration verticale entre infrastructures, production de services à valeur ajoutée et services en ligne. La situation à l'horizon 1998 est donc très différente de celle qui prévalait lors de la privatisation des terminaux et services autres que la téléphonie vocale. La concurrence s'est installée très rapidement entre un grand nombre d'entreprises prospères. Mais l'ouverture du segment des réseaux exige d'autres capacités d'investissement et un savoir-faire acquis sur des marchés déjà libéralisés comme les Etats-Unis ou la Grande-Bretagne, par exemple. En termes de compétitivité et au vu des investissements requis, une forte concentration est donc la première des nécessités pour qu'émerge la concurrence souhaitée. Mais en termes de réglementation anti-cartels, ces alliances se révèlent plus problématiques. Car la répartition du marché entre trois opérateurs seulement, en créant une situation d'oligopole, pourrait constituer une entrave à la libre concurrence dans la mesure où elle risque de bloquer l'accès au marché de nouveaux opérateurs. Pour sortir de ce dilemme, l'Allemagne a eu recours à un compromis doctrinal provisoire et qui repose sur une approche asymétrique de la concurrence.

37 LA DOCTRINE QUI A PRÉSIDÉ à la libéralisation du secteur des télécommunications, et que traduit la loi TKG du 26 juillet 1996, relève d'une vision réaliste et positive de la concurrence, qui se traduit par une politique réglementaire visant à favoriser l'émergence de concurrents de Deutsche Telekom AG. La philosophie en est simple : pour que puisse s'installer le marché et qu'en même temps soit garanti le service universel, il faut sauvegarder un opérateur national puissant (Deutsche Telekom AG en l'occurrence) et, simultanément, promouvoir l'émergence de concurrents. Cela passe nécessairement par un encouragement à la concentration, quitte à réviser ou affiner la réglementation anti-cartels une fois que l'effet de taille aura joué et que le marché concurrentiel des communications se sera installé. C'est ainsi que la loi TKG suit une approche asymétrique de la concurrence. Elle ne prévoit pas de pénalisation pour Deutsche Telekom AG, qui disposera longtemps encore du gisement de la clientèle des particuliers, mais soumet l'opérateur à une réglementation légèrement plus stricte que ses futurs concurrents. Celle-ci concerne le contrôle des prix et des pratiques commerciales. Et elle ne s'appliquera que durant la phase de transition menant à la création d'un véritable marché. Afin que celui-ci se crée le plus rapidement possible, la loi cherche en retour à donner aux concurrents émergents, qui s'adresseront logiquement en priorité aux professionnels, le plus possible de certitudes quant aux règles du jeu qui s'appliqueront à eux. Il faut en effet qu'ils aient le temps de se préparer dès maintenant à l'ouverture du marché. Avant la fin de l'année 1996, ils disposeront donc d'une définition précise de la notion de service universel et des obligations qui y sont liées.

38 Contrairement aux apparences, il ne s'agit donc pas là d'un libéralisme à outrance, mais d'une approche pragmatique des données présentes et des perspectives d'avenir. Cette approche s'accorde de quelques entorses, provisoires, à l'esprit de la réglementation anti-cartels, le temps que se développe un marché compétitif. L'urgence, dans l'immédiat, n'est pas de prévoir a priori toutes les évolutions ou distorsions possibles, mais de faire en sorte que s'opère cette restructuration de l'ensemble du marché de l'information dont l'Allemagne espère bien qu'il jouera, pour elle aussi, un rôle moteur dans le processus de modernisation de son économie. C'est pourquoi l'introduction en

bourse de Deutsche Telekom AG a aussi valeur de test : de sa réussite dépend en grande partie la compétitivité future du site Allemagne sur le marché mondial.

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- *Auf dem Weg in die Informationsgesellschaft. Deutschland im internationalen Vergleich*, Fachverband Informationstechnik im VDMA und ZVEI, Francfort/M., 1996
- *Info 2000. Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft*, Rapport du gouvernement fédéral, Bonn, février 1996
- *Multimedia. Eine revolutionäre Herausforderung*, Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart, 1995
- *Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation*, Kieler Studien n° 272, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1995
- *Zukunftssichere Breitbandverteilnetze. Strategien und Forderungen zur volkswirtschaftlich sinnvollen Nutzung der bestehenden Kabelnetze in Deutschland*, Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT), Vistas, Berlin 1995

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 28 (octobre 1996).

RÉSUMÉS

Avec la privatisation partielle de Deutsche Telekom AG en 1996, l'Allemagne engageait la dernière phase de la libéralisation des télécommunications, débouchant sur la levée du monopole des télécommunications au 1^{er} janvier 1998. Certes, il aura fallu l'impulsion de « Bruxelles » pour que l'Allemagne se décide à abandonner à son tour la téléphonie vocale au libre jeu de la concurrence. Mais se cramponner à la notion de « service public » eût signifié retarder *sine die* les mutations structurelles nécessaires pour développer la compétitivité du site Allemagne sur un marché mondial lui-même en mutation. Avec le recul, ce choix se révèle l'un des principaux accélérateurs de modernisation, ouvrant la voie à ce qu'il est convenu d'appeler la « société de l'information », et modifiant profondément le métier bancaire comme la culture financière des Allemands. Mais en 1996, il ne s'agissait encore que d'un pari sur l'avenir...¹

AUTEUR

ISABELLE BOURGEOIS

Chargée de recherches au CIRAC

Rédactrice en chef de *Regards sur l'économie allemande* - Bulletin économique du CIRAC.

La libéralisation du marché postal allemand : entre service public et marché

Isabelle Bourgeois

- 1 Avec l'ouverture du capital de Deutsche Post AG, l'Allemagne poursuit la libéralisation des postes et télécommunications conformément au calendrier adopté il y a une dizaine d'années. Le 1^{er} janvier 2003, selon la législation en vigueur, le marché postal doit être entièrement soumis à concurrence. D'ici là, il y aura deux types de marchés postaux. Le premier est ouvert à la concurrence depuis longtemps, et il a taille mondiale. Il concerne le colis, l'express et la logistique.
- 2 Le second, de taille européenne, est soumis à un régime particulier. Destiné à s'ouvrir à la concurrence à terme, dans le contexte de l'intégration du marché unique, il se caractérise pour l'instant par la levée progressive du monopole public du courrier dans chacun des Etats membres de l'Union. Celle-ci se manifeste à deux niveaux, structurel et fonctionnel. Après les télécommunications, les anciennes administrations publiques des postes sont, les unes après les autres, transformées en sociétés indépendantes, de statut privé. Fonctionnellement, le domaine dans lequel elles œuvrent est transformé en marché. Durant cette phase transitoire, que la Directive européenne sur les postes, actuellement en vigueur, limite à fin 2004, les services relatifs au courrier sont réglementés de deux manières : une partie d'entre eux est soumise à une concurrence réglementée grâce à un régime particulier de licences et de régulation. L'autre partie, de loin la plus importante, puisqu'elle concerne le cœur historique du service public exercé jusqu'ici par les administrations (la lettre principalement), est provisoirement « réservée » aux postes nationales, c'est-à-dire sous monopole.
- 3 A l'intérieur de ce cadre commun, chacun des Etats membres est libre d'opter pour une libéralisation plus poussée, à condition de garantir à ses citoyens un « service universel », c'est-à-dire un service accessible à tous. Si les Pays-Bas ont d'ores et déjà ouvert leur marché postal, l'Allemagne fait partie de ces Etats où le processus de libéralisation du marché postal est particulièrement avancé. Au sein de l'Europe, elle plaide désormais pour son ouverture rapide à la concurrence, si possible dès 2003. Or ce

qui semble à première vue tenir d'une logique 'ultra-libérale' ne reflète en réalité qu'un ensemble de rouages dont le mécanisme s'est mis en place par ajustements progressifs depuis environ cinq ans, et qui programme la fin inéluctable de ce qu'il reste du monopole public des postes. Comment donc l'Allemagne a-t-elle 'négocié' le changement de cap doctrinal entre « monopole naturel » et ouverture à la concurrence ?

Deutsche Post AG à la veille de son introduction en bourse

- 4 En vue de l'introduction en bourse de Deutsche Post AG, le gouvernement fédéral avait transféré à la fin 1999 la moitié du capital moins une action (contre-valeur : 7 milliards de DM) à la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), chargée d'assurer l'opération. Le Bund conservera pour quelque temps encore la moitié du capital plus une action de l'opérateur. Celle-ci n'est en effet cédable que « cinq années au plus tôt après l'entrée en vigueur de la loi » (art. 143 b, § 2, 2 de la Loi fondamentale), la loi en question (*Postneuordnungsgesetz* de 1994) étant entrée en vigueur en 1995. Mais, poursuit cet article de la Constitution, « une loi fédérale avec approbation du Bundesrat est requise pour ce faire » (art. 143 b, § 2,3). Aucune disposition n'ayant été adoptée dans ce sens, Deutsche Post AG ne sera soumise cet automne 2000 qu'à privatisation partielle.
- 5 A la veille de l'ouverture de son capital, l'entreprise encore publique Deutsche Post AG se présente comme l'un des principaux acteurs européens sur l'ensemble des segments du marché postal et des services de logistique. Depuis sa transformation en société par actions voici cinq ans, l'ex-administration a profondément modifié le périmètre de ses activités, ce que traduit l'évolution de son chiffre d'affaires : après être passé d'un peu moins de 15 milliards d'€ en 1998 à 22,4 milliards d'€ en 1999, il devrait atteindre quelque 30 milliards d'€ cette année. Deutsche Post AG est également rentable : l'excédent réalisé en 1999 s'est élevé à plus de 1,1 milliard d'€, après 925 millions d'€ l'année précédente. Or l'opérateur reste discret sur ces performances, dans la mesure où les trois quarts environ de ce résultat ont été produits par le « secteur réservé », c'est-à-dire les activités courrier relevant du monopole légal de l'opérateur. En comparaison, leur part de chiffre d'affaires était de 40 % seulement.

Evolution de la part des activités dans le CA de Deutsche Post AG entre son statut d'administration et sa constitution en SA

	Deutsche Bundespost POSTDIENST	Deutsche Post AG	Deutsche Post AG	
Activités	1994 (en millions de DM)	1995 (en millions de DM)	1999 (en millions d'€)	Directions
Envois postaux	18 580	19 173	10 240	Lettre ^{a)}
Messageries	3 891	3 368	4 204	Logistique
Courrier transfrontière	2 016	2 052		
Services express	n.c.	n.c.	4 594	Express
Filiales	1 649	1 847	2 856	Services financiers ^{b)}
Autres	251	240	469 (autres)	
CA total	26 387	26 680	22 363	
dont part du CA international	n.c.	n.c.	21,6 %	
Résultat	364	257	1 117	Excédent

SOURCE DES DONNÉES : RAPPORTS D'ACTIVITÉ DE DEUTSCHE POST AG. A) DONT LE PUBLIPOSTAGE ; B) DEUTSCHE POST AG A ABSORBÉ DEUTSCHE POSTBANK AG EN 1999.

- 6 Certes, en 1999, Deutsche Post AG réalisait encore l'essentiel de son chiffre d'affaires en Allemagne (78,4 %) ; mais en un an, le CA réalisé à l'international passait de 2,1 % à près de 22 %, l'essentiel de cette croissance étant imputable au marché européen (17,7 % de part de CA). Pour refléter son internationalisation récente, Deutsche Post AG s'est rebaptisée au début de l'année 2000 en Deutsche Post World Net. Depuis la loi de décembre 1997 qui ouvre partiellement le marché postal allemand, Deutsche Post AG s'est en effet lancée dans une ambitieuse politique d'acquisitions, essentiellement dans le secteur concurrentiel de la logistique et de l'intégration de services. Non seulement, elle a créé des succursales en Autriche, en Suisse ou en République Tchèque, mais elle a absorbé, au cours de la seule année 1999, les intégrateurs Danzas Holding SA (Suisse) et Nedlloyd (Pays-Bas), les messageries américaines Global Mail Ltd. ; en France, elle a acquis 99,25 % de Ducros Services Rapides S.A.. Elle est également présente en Italie (M.I.T. Srl.), en Pologne (Servisco Sp. z.o.o.) ou en Grande-Bretagne (Securicor Omega Holdings Ltd.). Au total, Deutsche Post AG est aujourd'hui implantée dans quelque 140 pays.
- 7 Pour l'essentiel, l'opérateur a concentré sa stratégie sur le développement de nouvelles activités dans chacun de ses quatre 'métiers' que, internationalisation oblige, elle fait figurer en anglais dans sa raison sociale : *Mail, Express, Logistics, Finance*. La restructuration interne du groupe reflète ce recentrage : aujourd'hui, hormis les deux directions transversales que constituent le personnel (avec, à sa tête, le syndicaliste Walter Scheurle) et les affaires financières (Edgar Ernst), il ne subsiste que quatre directions fonctionnelles avec, chacune à sa tête, un membre du directoire. La présidence du directoire (7 membres au total) est assumée par Klaus Zumwinkel, qui mène tambour battant, depuis 1990, la transformation de l'ex-administration des postes en société de droit privé. Dans le fil de l'internationalisation et de la diversification, la direction « Lettre » (Hans-Dieter Pertram), a vu se réduire à 52 % sa

part dans le CA total du groupe (1995 : 72 %), pour un excédent d'un milliard d'€. Si le socle en demeure le secteur du courrier en situation de monopole (lettres de moins de 200 g et de cinq fois maximum le tarif de base, publipostage), Deutsche Post AG dispose désormais aussi d'un réseau de 40 filiales entièrement dédiées au marketing direct - du conseil à la conception et au routage. Plus novateurs, les services à valeur ajoutée, à destination également des professionnels : la filiale Deutsche PostCom GmbH collecte et achemine, sans rupture de charge, les correspondances, quel que soit leur support (papier ou électronique). En Europe, l'opérateur affirme sa « position de leader », avec, affirme-t-il, 24 % du marché des envois postaux (lettres et publipostage).

Synergies entre métiers ou subventions croisées ?

- 8 La direction « Express » (Uwe R. Dörken ; excédent : 65 millions d'€) se targue d'être en 1999 le premier intégrateur de services européen (part de marché : 13 %), et en bonne place sur le marché mondial depuis l'acquisition de Global Mail ou d'Air Express. Mais l'effort principal a porté sur la constitution de plate-formes de logistique permettant d'offrir des prestations clefs en main dans le transport express : Deutsche Post Fulfilment GmbH intègre toute la chaîne, de la gestion des commandes à l'emballage, la distribution et l'affacturage. Le métier de « Logistique » (Peter Wagner ; excédent : 50 millions d'€) ne s'en distingue guère, au fond, que par une maîtrise plus poussée de la chaîne du transport, et la constitution de réseaux. C'est là l'objet de l'accord de coopération conclu avec Lufthansa Cargo au début de cette année.
- 9 Au fond, les deux métiers, express et logistique, tendent à s'interpénétrer au plan des services à valeur ajoutée, reflétant l'émergence du commerce électronique et l'évolution du marché mondial de la logistique, soumis depuis longtemps à la concurrence. C'est dans ce secteur que la concurrence est la plus vive et la plus internationalisée, et Deutsche Post AG doit, en prévision de sa privatisation, y prendre position. Si ses concurrents mondiaux, UPS en tête, voient d'un mauvais œil cette concurrence nouvelle qu'ils considèrent comme déloyale, il faut dire à la décharge de Deutsche Post AG que, voici à peine trois ans encore, toute diversification offensive à l'international lui était interdite du fait de son statut public. Ce n'est que depuis sa transformation en sociétés par actions dans le but exprès de sa privatisation totale qu'elle est libre de conquérir des parts de marché sur des segments nouveaux. Il est vrai que, pour l'heure, son statut est hybride. Mais il n'est que provisoire.
- 10 Après un accord de coopération conclu fin 1997 avec la société Deutsche Postbank AG et une prise de participation de 17,5 %, Deutsche Post AG a finalement absorbé les services financiers le 1^{er} janvier 1999. A l'origine, l'éclatement du ministère fédéral des P&T avait donné naissance à trois entités distinctes, rien ne justifiant de réunir sous le même toit deux métiers aussi hétérogènes que la banque et le transport du courrier. Or, c'est presque en catimini qu'ensuite ils ont été réunis - mais dans une logique particulière de rationalisation et d'optimisation du réseau de guichets et succursales. Après la séparation, le taux d'utilisation des capacités des guichets postaux avait plongé à 38 % au début de 1997 ; un accord de coopération visant à rentabiliser les guichets par une optimisation de la relation avec les clients devient alors inéluctable. Dûment entériné par les ministères et autorités en charge du secteur, l'accord est signé le 21 avril 1997. Deutsche Post AG se fait en quelque sorte prestataire pour les services financiers qui disposent, moyennant facturation, des points d'accueil du public. Cette

opération et, plus tard, la filialisation de Deutsche Postbank AG, permettront en même temps de réduire les surcapacités du réseau de guichets et d'en ramener le nombre de quelque 25 000 en 1995 à 14 000 aujourd'hui. Deutsche Postbank AG (résultat : 67 millions d'€) sera, elle aussi, introduite en bourse. Les deux métiers seront à nouveau séparés, mais les accords de coopération entre la filiale et la maison-mère perdureront.

- 11 La stratégie d'intégration des services (de la logistique aux services financiers) que poursuit résolument Klaus Zumwinkel, ancien membre du cabinet McKinsey et ex-président du directoire du vétéran Deutsche Post, a permis à l'opérateur historique de se positionner, en dix ans, en bonne place sur le marché mondial en passant ainsi d'une logique administrative à une logique client - professionnel ou particulier. Mais ni les restructurations successives qui ont accompagné ce processus en interne, ni la structuration européenne et mondiale d'un marché postal en cours de constitution ne facilitent, actuellement, la lisibilité du bilan de Deutsche Post AG. Le niveau d'interpénétration entre les différentes activités et les segments de marché afférents est tel qu'il est difficile de faire la part des choses entre ce qui revient aux activités nouvelles et ce qui relève des activités dans le « secteur réservé », c'est-à-dire celui où Deutsche Post AG est en situation de monopole : les frontières s'effritent.
- 12 L'autorité de régulation RegTP estime sa part de marché dans le « secteur réservé » à environ 7 milliards d'€. Elle estime en outre que Deutsche Post AG en tire un bénéfice de 3 milliards d'€. Elle avait été amenée à effectuer ces calculs au début de l'année 2000 à propos de la redéfinition du tarif lettre de base. La loi qui le fixe à 1,10 DM expire en effet le 31-08-2000, et il revient à la RegTP de fixer le montant de l'affranchissement au-delà de cette date. Forte de ses calculs, l'autorité avait alors plaidé pour abaisser le tarif standard à 1 DM. La réaction du ministre fédéral de l'Economie fut immédiate : ordre fut intimé à la RegTP de maintenir la tarification en vigueur jusqu'au 31-12-2002, date d'expiration du monopole courrier. Ce que les observateurs considèrent communément comme une ingérence caractérisée dans l'indépendance de la RegTP a, pensent-ils, pour fonction de ne pas 'dévaloriser' Deutsche Post AG en réduisant ses bénéfices à la veille de son introduction en bourse. Mais elle nous semble bien plus avoir valeur de monnaie d'échange dans le contexte du contentieux (subventions croisées, aides d'Etat) en suspens à Bruxelles ; le gouvernement allemand pourra toujours négocier une baisse du tarif lettre en échange d'une réduction de l'éventuelle amende.
- 13 La Commission européenne a en effet décidé en juillet 2000 d'engager une procédure de contrôle envers Deutsche Post AG au titre de l'art. 88, § 2 du Traité d'Amsterdam (aides d'Etat et subventions croisées). Elle doit trancher notamment sur trois questions centrales. La première : Deutsche Post AG finance-t-elle son déficit dans le segment du colis et sa politique internationale d'acquisitions sur le marché de la logistique grâce à ses activités dans le « secteur réservé » (courrier), autrement dit, par les activités relevant du monopole ? La seconde : Deutsche Post AG bénéficie-t-elle indûment d'aides de l'Etat ? Ses ressources issues du domaine réservé (lettres de moins de 200g), qui se caractérise par des prix administrés (l'affranchissement minimum est fixé par la loi), sont en effet supérieures aux coûts induits par les prestations du service universel. La troisième : Deutsche Post AG a-t-elle bénéficié de subventions indirectes pour absorber Deutsche Postbank AG ? Quelle qu'elle soit, la décision de la Commission aura le mérite de clarifier à l'échelon de l'Union européenne les règles du jeu applicables à tous les opérateurs postaux historiques, cotés en bourse ou non.

Le poids des retraites des fonctionnaires et agents

- 14 Dans le secteur postal, intensif en main d'œuvre, les charges afférentes sont particulièrement élevées. Alors qu'elles représentaient encore plus des deux tiers du résultat en 1998, elles ont été ramenées à près de la moitié (51,4 %) en 1999. Et ce, malgré une augmentation de 15,5 % de l'effectif total du groupe (Deutsche Post AG et filiales), qui est passé à plus de 304.000 'agents'. Cet accroissement est imputable aux acquisitions (61 000 emplois), la société-mère poursuivant par ailleurs sa politique de décompression (-5 %). Elle comptait 244 000 emplois en 1999 (soit près de 265 000 en équivalent temps plein). En 1995 encore, ce nombre s'élevait à un peu plus de 307 000. Un gros tiers des personnels sont, aujourd'hui encore, des fonctionnaires fédéraux. La disparité des statuts des personnels reflète la genèse de la société, anciennement administration fédérale. Trois catégories se côtoient ainsi : les fonctionnaires fédéraux (40 % en octobre 1997), les employés de la fonction publique (8,5 %) et les ouvriers (51 %).
- 15 La réduction des effectifs s'est faite, conformément à la réglementation sur la libéralisation du secteur, sans aucun licenciement, mais grâce à un programme de départs anticipés à la retraite destiné aux fonctionnaires fédéraux (fonctionnaires de catégorie A dans la nomenclature française). Or les retraites pèsent lourd dans les charges de personnel ; avec l'affectation des fonctionnaires fédéraux dans la société par action (voir infra), c'est à elle qu'il revient de gérer leurs retraites, particulièrement élevées en Allemagne. Deutsche Post AG a dû provisionner au total un peu plus de 6 milliards d'€ en 1999, dont un tiers pour les retraites des seuls fonctionnaires. Mais dès cette année, le régime des retraites est modifié, allégeant la contribution de Deutsche Post AG. Il devra être refinancé d'une autre manière. Une partie du produit de la privatisation partielle de Deutsche Post AG pourrait donc être affectée à l'assainissement de la caisse de retraite des fonctionnaires des postes allemandes.

Le marché allemand des services postaux

- 16 Le marché allemand des services postaux aurait représenté un volume de 42 milliards de DM en 1999, *grosso modo* le même qu'en 1998, à en croire les estimations de l'autorité allemande de régulation des postes et télécommunications (RegTP). Cela correspond à un petit tiers du marché européen, dont le volume est estimé à 70 milliards d'€, selon diverses sources, dont la Commission européenne. Malgré la libéralisation plus poussée en Allemagne que dans d'autres pays européens, Deutsche Post AG semble se tailler la part du lion sur le marché allemand - au seul vu de son chiffre d'affaires ; il est vrai que l'ex-administration y bénéficie encore d'une situation de quasi-monopole. Cela étant, sa part de marché effective en Allemagne est aujourd'hui impossible à chiffrer avec précision, quel que soit le segment de marché considéré. Les seules données disponibles et relativement cohérentes sont actuellement les chiffres collectés et les estimations effectuées par l'autorité de régulation RegTP, qui souligne au demeurant leur valeur indicative. Même la Commission des Monopoles (*Monopolkommission*) fonde sur eux son analyse de la concurrence sur les marchés des postes et télécommunications. Aucune autre source fiable n'étant disponible à l'été 2000, nous nous en tiendrons donc aux statistiques émanant de la RegTP.

- 17 Cette situation lacunaire a plusieurs raisons. La première tient au fait que les Etats membres de l'UE débattent actuellement de la poursuite de la libéralisation des marchés postaux ; ces discussions doivent déboucher sur une nouvelle directive, succédant à la Directive européenne (97/67/CE) du 15-12-1997 « concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service ». Dans le contexte particulièrement crispé des négociations - certains Etats membres, à l'instar de la France, prônent une libéralisation à petits pas - et dans l'attente des conclusions de la procédure de contrôle engagée contre Deutsche Post AG, toute évaluation chiffrée des marchés postaux risquerait de prendre une valeur hautement polémique. Plus important : le début de la libéralisation des services est très récent, et le marché commence seulement à se constituer. Les seuls chiffres disponibles proviennent donc des entreprises elles-mêmes, et il s'agit exclusivement de chiffres d'affaires ; rien ne permet donc pour l'instant d'en tirer des conclusions quant à l'économie des services postaux en général.
- 18 La problématique est donc la même, aujourd'hui, que celle affectant les télécommunications voilà peu encore. L'autorité de régulation allemande des P&T s'emploie depuis deux ans seulement à collecter des données pour un marché dont elle doit en même temps tenter de définir le périmètre dans un contexte européen lui-même en pleine évolution. Le stade actuel est donc celui de la définition de critères pour appréhender le marché des services postaux et en délimiter les contours au sein de la catégorie plus vaste des services. Par ailleurs, les modalités de la désétatisation des P&T ont jusqu'ici bien plus préoccupé les esprits que l'étude des marchés qui allaient en émerger. En outre, l'antériorité de la libéralisation des télécommunications, puis l'engouement pour la « nouvelle économie », expliquent qu'on se soit focalisé sur les télécommunications, en Allemagne comme ailleurs, au détriment des marchés postaux dont l'ouverture à la concurrence était programmée pour une date ultérieure. C'est seulement maintenant qu'il s'agit de négocier une nouvelle directive européenne qu'on commence à s'y intéresser sérieusement.

Deux types de marchés postaux coexistent actuellement

- 19 En Allemagne, comme dans les autres Etats membres, coexistent deux types de marchés postaux : un marché entièrement ouvert à concurrence, et un autre, soumis à réglementation. En volume, ces deux marchés sont de taille pratiquement équivalente, le premier représentant un peu plus de la moitié (environ 22 milliards de DM) du chiffre d'affaires total. Dans ce secteur, qui comprend tous les services et envois au-delà d'un poids de 1 000 g, et qui est libéralisé entièrement depuis le 1^{er} janvier 1998, opèrent des groupes fortement internationalisés comme UPS, DHL ou d'autres. Mais les opérateurs publics nationaux comme Deutsche Post AG cherchent eux aussi à s'y établir et à en conquérir des parts. Ce marché-là, dopé par la mondialisation et le développement de toutes les applications, professionnelles ou non, des NTIC ainsi que par le commerce électronique qui croît en même temps que les services de logistique, est considéré comme de loin le plus dynamique. C'est en tout cas ce que traduisent la course effrénée à la prime au premier entrant que se livrent les acteurs à l'échelle mondiale, et la vague d'acquisitions qui se dessine depuis deux ans. C'est bien le signe

que les services postaux, tout comme les télécommunications avant eux, sont en pleine structuration.

- 20 En Allemagne, onze de ces opérateurs (de DHL ou DPD à UPS en passant par Hermes ou trans-o-flex, filiale de Deutsche Post AG) se sont constitués en une fédération, qui a pour l'instant vocation de lobby : la Bundesverband Internationaler Express-und Kurierdienste e.V. (BIEK). Les données chiffrées qu'elle diffuse (www.biek.de) confirment provisoirement cette répartition par volumes (une petite moitié pour le marché concurrentiel), puisqu'elles émanent, elles aussi, de l'autorité de régulation. Or la BIEK a commandité récemment une étude de marché qui devrait proposer en particulier des critères de délimitation entre les divers services constituant le marché postal dans son ensemble. Bien que cette délimitation ait des visées partiales, puisqu'elle s'inscrit dans le cadre de la plainte déposée pour entrave à la concurrence par UPS et la BIEK à Bruxelles contre Deutsche Post AG, elle n'en fournira pas moins des éléments précieux pour alimenter le débat sur la définition des marchés postaux.

**La délimitation réglementaire des marchés postaux jusqu'au 21-12-2002 :
marché ouvert à concurrence vs marché réglementé**

En application du principe constitutionnel de la liberté d'entreprise (art. 12 de la Loi fondamentale), qui s'étend au domaine des services postaux depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1998, de la Loi sur la Poste (*Postgesetz*, 22-12-97), le marché postal est libre. Tous les segments et tous les types de services (coursiers, services express, logistique, etc.) sont donc ouverts à la concurrence. Ils tombent dans le champ d'application du droit commun de la concurrence, national et européen. Deux dispositions toutefois limitent cette liberté jusqu'à la date d'expiration de la loi de 1997 sur la poste, à savoir le 21-12-2002 :

- un segment de marché reste fermé à la concurrence : celui des envois postaux (et d'une partie du publipostage) de moins de 200 g affranchis à un tarif inférieur ou égal à cinq fois le tarif de base (soit 1,10 DM). Ce « domaine réservé » dans le contexte de la garantie du service universel fait l'objet d'une licence légale exclusive attribuée à titre transitoire, pour la durée d'application de la loi, à Deutsche Post AG ;
- le segment de marché relatif aux envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 1 000 g, et qui ne relève pas du domaine réservé, est ouvert à concurrence sous conditions : l'entreprise candidate doit obtenir une licence, délivrée par l'autorité de contrôle *Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation* (RegTP). L'obtention est quasi automatique ; elle ne peut être refusée que pour des motifs graves (absence évidente de compétence professionnelle, insolvabilité notoire ou risque pour la sécurité publique). Il existe six catégories de licences, et une entreprise peut se porter candidate à plusieurs catégories de licences à la fois, ainsi qu'à des licences pour diverses zones d'activités : niveau régional, échelle du Land, territoire national.

Ces licences sont classées par catégories en fonction du segment de marché visé ou du type de prestation offerte :

Catégorie A : envois postaux d'un poids compris entre 200 et 1 000 g ; tarifs inférieurs à cinq fois le tarif de base ;

Catégorie B : petit courrier de publipostage (50 exemplaires minimum, d'un poids inférieur à 50 g) ;

Catégorie C : échanges de documents inter-entreprises ;

Catégorie D : services « de qualité supérieure », se différenciant du service universel par une valeur ajoutée ;

Catégorie E : collecte d'envois postaux chez l'expéditeur et acheminement vers un guichet de Deutsche Post AG ;

Catégorie F : collecte des envois postaux dans les boîtes postales de Deutsche Post AG et distribution au destinataire.

Le marché postal réglementé

- 21 L'autre moitié du marché postal allemand (environ 20 milliards de DM de CA) reste donc actuellement soumise à un régime particulier d'autorisation ou relève encore, pour une période transitoire, du monopole. La Directive européenne de 1997 prévoit la possibilité, pour les Etats membres, de préserver provisoirement le monopole de leurs opérateurs historiques. Il s'agit de ce domaine dit « réservé », et défini par un double critère maximal de poids (lettres de moins de 350 g) et de tarification (cinq fois le tarif de base). Les Etats membres étant libres d'adopter des délimitations moins strictes, l'Allemagne a, pour sa part, opté pour un critère de poids inférieur. Le domaine réservé à Deutsche Post AG concerne donc les lettres de moins de 200 g et affranchies à cinq fois le prix standard, c'est-à-dire à 5,50 DM au maximum. Or malgré cette définition très restrictive, Deutsche Post AG réalisait encore dans le « domaine réservé » un chiffre d'affaires de 14,5 milliards de DM en 1999. Dans l'autre 'secteur' du marché réglementé, à savoir le domaine soumis à licence (envois postaux d'un poids inférieur à 1 000 g), son CA était de 5 milliards de DM. Autrement dit, la part de l'opérateur historique sur la partie réglementée du marché représente quelque 99 %.

Parts des acteurs (CA) sur les segments réglementés du marché postal (licences et domaine réservé) 1998-1999

	1998	1999
	CA*	CA*
Total des segments soumis à licences	88,8	123,5
(en % : part de marché)	(0,46 %)	(0,63 %)
A (lettres > 200 g et < 5,50 DM)	35,7	57,9
B (publipostage > 50 g et ≥ 50 pièces)	26,4	23,2
C (échange de documents)	0,5	0,8
D (services de qualité supérieure)	6,3	38,5
E (acheminement vers un guichet de Deutsche Post AG)	0,7	1,3
F (collecte aux guichets de Deutsche Post AG et distribution)	1,2	1,8
Licences antérieures**) (publipostage ≥ 100g et ≥ 250g)	18,0	74,0
Deutsche Post AG, domaine réservé + autres < 1000 g	19 250	19 500
(en % : part de marché)	(99,54 %)	(99,11 %)
Total des segments réglementés	19 338,8	19 623,5

SOURCE DES DONNÉES : REGTP, RAPPORT ANNUEL 1999. *) EN MILLIONS DE DM **) IL S'AGIT D'AUTORISATIONS ACCORDÉES EN 1995, APRÈS L'ADOPTION DE POSTREFORM II. LA LOI DE 1997 SUR LA LIBÉRALISATION DES MARCHÉS POSTAUX LES PROLONGE AUTOMATIQUEMENT JUSQU'À LA FIN 2007, À MOINS QUE LE DÉTENTEUR NE POSE SA CANDIDATURE À L'UNE DES CATÉGORIES DE LICENCES INTRODUITES DEPUIS.

- 22 Les opérateurs soumis au régime des licences selon la loi de 1997 réalisaient en 1999 un chiffre d'affaires de 89 millions de DM seulement. Cela semble peu à première vue, mais il s'agit d'activités entièrement nouvelles : l'autorité de régulation, instituée en janvier

1998, n'a pu attribuer les premières licences qu'à partir d'avril de la même année. A la fin 1999, quelque 627 licences avaient été attribuées. La plupart d'entre elles dans les catégories D (504 licences), E (497) et F (495). Les trois autres catégories : A (370), B (356) et C (180) ont attiré moins de candidatures. La majorité des nouveaux acteurs s'est portée candidate à plusieurs licences à la fois, et pour différents territoires : niveau régional (298), Land (207), échelle nationale (122). Le faible engouement pour la compétition nationale semble correspondre à la taille des entreprises détentrices d'une licence, dont 17 seulement réalisaient en 1999 un chiffre d'affaires supérieur à 1 million de DM. Autrement dit, ce segment du marché réglementé semble être le domaine du *Mittelstand*. Quant à l'origine géographique des entreprises licenciées, recensée à des fins purement statistiques par la RegTP, elle est révélatrice d'une tendance à la restructuration économique dans certains Länder, telle qu'on peut l'observer dans d'autres domaines aussi. Dans ces Länder, faiblement ou encore insuffisamment industrialisés (Mecklembourg, Brandebourg, Schleswig-Holstein ou Saxe-Anhalt), les entreprises cherchent résolument à se repositionner dans un secteur à fort potentiel : celui des « nouveaux » services, la densité de licences par million d'habitants y est donc particulièrement prononcée (de 19 à 13 %). Hambourg constitue une exception : le taux élevé (13,5 %) reflète simplement une diversification sur la base d'une orientation traditionnelle des activités vers les transports et services.

Crispation de Deutsche Post AG sur le « secteur réservé » et le « J+1 »

- 23 Parmi les segments postaux soumis au régime des licences, il en est un qui a pris proportionnellement un essor sans commune mesure avec l'évolution des autres : celui des « services de qualité supérieure » (*höherwertige Dienstleistungen* - licence de catégorie D). Son chiffre d'affaires est passé en un an de 6,3 à 38,5 millions de DM. En d'autres termes, c'est dans le domaine des services aux entreprises que la concurrence s'installe le plus rapidement. Ce qui se développe ainsi, c'est un ensemble de prestations sur mesure. Et il s'agit aussi d'un type de services que, pour partie et au fil des négociations tarifaires et de l'aménagement des horaires de travail de ses fonctionnaires et employés, la poste allemande a cessé d'offrir depuis longtemps. Or avec l'évolution des processus de production et la tertiarisation de l'économie, ces services constituent aujourd'hui des segments de marché à très fort potentiel de développement. En théorie du moins.
- 24 En réalité, Deutsche Post AG élève systématiquement des barrières d'accès à ce marché (licence D) que, dans son rapport d'activité 1998/99, l'autorité de régulation décrit comme un « risque procédurier ». A la fin de 1999, Deutsche Post AG avait déposé quelque 250 recours contre la seule RegTP auprès du Tribunal administratif de Cologne (siège de l'autorité de régulation). Le nombre de plaintes dépasse les 300 si on y ajoute celles qu'a déposées l'ex-administration contre les détenteurs de licences auprès d'autres juridictions. A la fin juillet 1999, le Tribunal administratif de Cologne avait statué sur cinq affaires, déboutant Deutsche Post AG dans quatre cas (distribution le jour même) ; le cinquième arrêt donne partiellement satisfaction à la poste (collecte le soir et distribution le lendemain matin). Dans tous ces cas, les parties adverses ont fait appel. En attendant, l'autorité de contrôle a tenté d'explicitier le contenu des services afférents à la licence D, la loi de 1997 étant peu précise sur la question (voir encadré).

Chacun conformément à son rôle, RegTP et jurisprudence sont appelées maintenant à définir ces « services de qualité supérieure » que Deutsche Post AG considère comme dangereusement proches du « service universel » et, à l'intérieur de celui-ci, de son « domaine réservé ».

- 25 Dans l'argumentaire de l'autorité de régulation, l'acheminement du courrier le jour même de son expédition apporte une amélioration par rapport à certains critères du service universel en vigueur en Allemagne. En l'occurrence, il s'agit tout particulièrement de la durée minimale de l'acheminement des envois nationaux les jours ouvrables, fixée à 80 % de J+1 et à 95 % de J+2 en moyenne sur l'année. Or Deutsche Post AG dépasse nettement ce taux : selon les tests régulièrement effectuées par la RegTP, l'opérateur atteignait un taux de 95,5 % de J+1 dès le second trimestre 1999. La délimitation entre la qualité standard (service universel) et la qualité supérieure du service est donc ténue, et ne tient guère qu'aux horaires des levées dans les boîtes aux lettres ou aux heures d'ouverture des guichets. C'est la définition du « J » qui constitue le cœur du litige, surtout dans cet arrêt où Deutsche Post AG a obtenu partiellement gain de cause. Pour l'opérateur en effet, la distribution du soir au lendemain n'apporte pas de valeur ajoutée, puisque elle-même est près d'atteindre totalement l'objectif du J+1. La RegTP plaide le contraire, estimant que le fait que l'entreprise concurrente collecte les envois après 17 heures pour les distribuer avant midi le lendemain représente bien une valeur ajoutée. En effet, dans la même tranche horaire, l'expéditeur, s'il opte pour les services de Deutsche Post AG, n'a que deux solutions : mettre son envoi dans une boîte aux lettres, mais la dernière levée de la journée aura déjà été effectuée, ou bien attendre l'ouverture des guichets le lendemain matin. Dans les deux cas, l'envoi ne parviendra à son destinataire qu'à J+2.

La difficile définition des « services de qualité supérieure » (licence D)

La loi de 1997 sur la libéralisation du marché postal n'ayant pas défini cette licence D avec la même précision que les autres, l'autorité de régulation, traînée en justice par Deutsche Post AG, a été amenée à dresser un catalogue de six critères cumulatifs auxquels doivent, à son sens, répondre les « services de qualité supérieure » :

- la collecte du courrier chez le client à des horaires déterminés ou à la demande ;
- la distribution chez le destinataire soit le jour même, soit au plus tard le lendemain à 12 heures si le courrier a été collecté la veille après 17 heures, soit encore la distribution à une heure fixée par le client ;
- la facturation périodique, *a posteriori*, des prestations ;
- la possibilité, pour le client, de dérouter l'envoi entre la collecte et la distribution ;
- la garantie contractuelle de l'exonération de paiement si la distribution n'est pas effectuée en temps et en heure ;
- l'offre de la prestation sur une partie significative du territoire allemand (au minimum la superficie de la Sarre, soit 2 500km²).

- 26 L'entreprise attaquée en justice apporte donc bel et bien un service de « qualité supérieure », conclut la RegTP qui a fait appel parce que l'affaire a une portée beaucoup plus générale. La pratique procédurière systématique de Deutsche Post AG en matière de licence D (à l'instar de ce que faisait Deutsche Telekom AG dans le domaine des tarifs d'interconnexion) soulève des questions relatives au droit de la concurrence. Elle

retrace également les difficultés qu'éprouve l'ex-administration face à un monopole dont la fin est d'ores et déjà légalement programmée. Ces questions techniques laissent ainsi apparaître l'enjeu véritable : la libéralisation totale du marché postal à partir du 1^{er} janvier 2003. Dans ce contexte, Deutsche Post AG cherche à préserver le plus longtemps possible ses marges financières au nom de la défense de son « domaine réservé » au sein du « service universel ».

Les principaux critères allemands du service postal universel

Le Décret sur le service universel (*Universaldienstleistungsverordnung*) du 15-12-1999, entré en vigueur rétroactivement le 1-1-1998, dresse un catalogue *a minima* des prestations et critères de qualité dont voici les principaux :

- levée, tri, transport et distribution d'envois postaux ≤ 2 kg, de colis postaux ≤ 20 kg, de journaux et périodiques, ainsi que d'envois recommandés et à valeur déclarée ;
- 12 000 guichets jusqu'au 31-12-2005, soit un guichet par commune de plus de 4 000 habitants ;
- une distribution par jour ouvrable (envois postaux et colis) ;
- les jours ouvrables, durée d'acheminement des envois postaux nationaux à 80 % de J+1 et 95 % de J+2 ; pour les colis nationaux : 80 % de J+2.

Ce décret transpose en droit allemand la Directive 97/67/CE et explicite les principes généraux du service universel - « des prestations de service adéquates et suffisantes » - tels qu'ils figurent dans l'art. 87f de la Loi fondamentale.

Un mode de régulation transitoire

- 27 A l'opposé, l'autorité de régulation doit, elle, permettre à la concurrence de s'installer sur ce pan de marché qu'elle régule grâce au système des licences tout en surveillant de près ses marges de recoupement avec le domaine « réservé ». C'est dans cette délicate pondération que réside sa mission, limitée elle aussi dans le temps en vertu de la loi sur la privatisation des postes. Chargée de susciter tout en le régulant un marché concurrentiel, elle doit pour ce faire mettre en œuvre le principe de « concurrence asymétrique » pour lequel a opté l'Allemagne en libéralisant les secteurs des télécommunications et des postes. A ce titre, la RegTP doit prendre systématiquement la défense (y compris ester en justice) des nouveaux entrants face aux opérateurs historiques des postes et télécommunications, tout en préservant la puissance économique de ces derniers, chargés d'assurer le cœur du service universel le temps qu'une concurrence réelle s'installe.
- 28 La notion de « concurrence asymétrique » se fonde sur le principe d'équité des chances, tel qu'il caractérise l'organisation sociale, politique et économique de l'Allemagne. On est loin de l'ultra-libéralisme, il s'agit bien plutôt d'un libéralisme « organisé » qui vise à créer les conditions-cadre (un « ordre » dans la terminologie allemande) permettant au libre jeu de la concurrence de s'installer. Or cette « concurrence asymétrique » relève d'une entorse à la législation anti-cartels en établissant un régime de régulation plus strict pour les anciens détenteurs de monopoles, plus souple pour les nouveaux acteurs. Mais cette entorse est considérée comme justifiée dès lors qu'une situation exceptionnelle exige une réponse hors du commun. A une condition *sine qua non* toutefois : qu'elle soit limitée dans le temps, et reste donc l'exception. La concurrence

asymétrique et l'instance de contrôle afférente sont donc, par définition, provisoires. Dans le domaine postal, leur fin est programmée pour le 21-12-2002. Voilà la principale raison pour laquelle l'Allemagne plaide pour que la nouvelle Directive européenne en cours de négociation fixe un calendrier contraignant pour l'ouverture totale du marché postal européen.

De la désétatisation à la privatisation : étapes et enjeux de la libéralisation du marché postal

- 29 La libéralisation du marché postal allemand s'est effectuée en plusieurs étapes, que reflète l'évolution de la législation adoptée au cours de la dernière décennie. L'étape ultime, c'est-à-dire l'ouverture totale à la concurrence, est en principe programmée pour le 1^{er} janvier 2003 en droit national ; elle consacre l'aboutissement de l'évolution doctrinale sous-jacente à la fin de ces « monopoles naturels » comme l'énergie, les transports ferroviaires ou les P&T. Le pivot de cette levée des monopoles se situe en 1994, avec la modification, dans ce but exprès, de divers articles de la Loi fondamentale. L'Allemagne franchit alors définitivement un cap, passant d'une logique de désétatisation à une logique de privatisation de ses anciens « services publics ». Avant 1994, les efforts se concentraient sur la privatisation des structures ; depuis, ils sont axés sur la privatisation des missions de service public. Certes, ce changement n'a trouvé de traduction législative qu'en 1997, mais le principe était acquis. Aujourd'hui, la doctrine de la libre concurrence est communément admise, et le calendrier du processus lancé dans ce but est clairement établi dans divers textes de loi.

Service public et monopole naturel

- 30 La question qui se posait à l'Allemagne au milieu des années 80, dans le contexte de l'intégration du marché européen, relevait de la quadrature du cercle. D'un côté, l'engagement européen avait été pris de « libéraliser » certains services comme les postes et télécommunications. De l'autre, au plan national, la Loi fondamentale confiait à l'Etat fédéral le monopole des P&T (mais aussi, à cette époque, des transports ferroviaires). Le Bund exerçait cette compétence grâce à une administration fédérale propre, le ministère fédéral des P&T : *Deutsche Bundespost*. En son sein se cumulaient, conformément à l'acception du « monopole naturel », deux pouvoirs d'ordinaire distincts dans l'architecture de la République fédérale : l'exécutif et l'administration. En effet, sauf dans les domaines de compétence sectorielle exclusifs du Bund (aujourd'hui : défense et affaires étrangères), l'échelon fédéral ne dispose pas d'administration. Cette compétence politique revient entièrement à chacun des Länder, chargés de mettre en œuvre les lois adoptées à l'échelon fédéral. D'un point de vue actuel, l'existence, alors, d'une entité *Deutsche Bundespost* relève donc d'une sorte d'anomalie certes, mais historiquement fondée. Mais à l'époque, il semblait naturel que soient réunis au sein d'une structure unique, ancrée au plus haut niveau de l'Etat (donc à l'échelon fédéral), la définition des missions d'intérêt général, la garantie de l'exercice de ces missions, et l'exercice de ces missions lui-même par la structure en question. Dans la notion du service public telle qu'elle prévalait alors, en Allemagne aussi, structures et missions étaient ainsi indissolublement liées.

Les principales étapes de la libéralisation des services postaux allemands - juin 1989 à juin 2000 -

Dans le fil de l'intégration européenne, et après l'adoption de l'Acte unique en 1985, le monopole public des P&T est partiellement levé en Allemagne par étapes successives.

1989 : Postreform I

La loi du 8-6-1989 sur la structure de la Poste (*Poststrukturgesetz*), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1990, modifie les structures du ministère des P&T en créant trois entités administratives indépendantes : Deutsche Bundespost TELEKOM, Deutsche Bundespost POSTBANK et Deutsche Bundespost POSTDIENST. Leur indépendance est concrétisée par la création d'organes propres, ainsi que par la nomination de membres du directoire issus du privé, et qui ne relèvent donc pas du statut de la fonction publique. Quant aux trois entités, elles continuent d'appartenir à l'administration fédérale, autrement dit, elles relèvent toujours de la fonction publique. Le ministre des P&T, Christian Schwarz-Schilling (CDU) à l'époque, cumule les fonctions de propriétaire (patrimoine fédéral) et de régulateur. A cette réorganisation des structures administratives s'ajoute, dans le domaine des télécommunications, l'ouverture à la concurrence des marchés des terminaux et de la téléphonie mobile.

1992 : Commission européenne, Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux (12-6-1992).

1994 : Modification de la Loi fondamentale

Le 29-6-1994, la Loi fondamentale est modifiée (art. 87, alinéa f, art. 73, alinéa 7, art. 143 b) et interdit désormais au Bund d'administrer et de gérer directement les postes et télécommunications. Il ne conserve que ses strictes compétences régaliennes.

1994 : Postreform II

La loi du 14-9-1994 sur la réorganisation des postes (*Postneuordnungsgesetz*) parachève la séparation entre réglementation (Bund) et administration dans le domaine des P&T en préparant la privatisation ultérieure des trois entités issues de la première réforme, dotées désormais du statut de sociétés par actions : Deutsche Telekom AG, Deutsche Postbank AG et Deutsche Post AG. Leur capital (« patrimoine à affectation spéciale ») est géré, pour le compte du Bund, par un établissement de droit public créé à cet effet, et qui a fonction de holding : la Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost. Celle-ci est chargée de mener à bien la privatisation des trois SA, mais elle assure aussi la transition du statut des personnels. Un nouveau ministère fédéral des P&T, largement allégé, est créé, qui ne dispose plus que de la souveraineté en matière de relations extérieures et d'un pouvoir de réglementation *stricto sensu* : c'est le Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT). Parallèlement, une instance de contrôle, composée à égalité de membres du Bundesrat et du Bundestag, est chargée d'accompagner ces réformes : le Regulierungsrat (Conseil de régulation). La loi est valide jusqu'au 31-12-1997.

1997 : Directive 97/67/CE

Adoption, le 15 décembre 1997, de la « Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du

service ». Sur la base du Livre vert de 1992, la Commission définit un service universel postal et permet aux Etats membres d'en confier la mise en œuvre du cœur de mission à leur opérateur historique. Ce « service réservé » est défini par un double critère maximal de poids (lettres et colis de moins de 350 grammes) et de prix (cinq fois le tarif de base). Aux termes de la Directive, cette définition du service réservé doit être réexaminée « avec effet à compter du 1^{er} janvier 2003 ».

1997 : Postreform III

Plus d'un an après la loi mettant fin au monopole des télécommunications (*Telekommunikationsgesetz* - TKG, 25-7-1996), la loi du 22-12-1997 sur la poste (*Postgesetz*) ouvre ce marché à la concurrence ; elle établit, conformément à la Directive européenne, le calendrier de la libéralisation des différents segments des services postaux et étend les attributions de l'instance de régulation des télécommunications, créée par la loi TKG, au marché postal. Cette *Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post* (RegTP), une autorité administrative indépendante placée près le ministère fédéral de l'Economie et créée le 1^{er} janvier 1998, exerce une régulation sectorielle du marché parallèlement à l'Office fédéral des Cartels. Elle succède à l'administration du *Bundesministerium für Post und Telekommunikation* (BMPT), dissous à cette date. La loi sur la poste est valide jusqu'au 31-12-2002.

Service universel - le décret du gouvernement fédéral du 15 décembre 1999 spécifie les domaines d'application du service universel en application de la Directive européenne du 15-12-1997. Il est entré en vigueur rétroactivement le 1^{er} janvier 1998.

Ouverture du capital de Deutsche Post AG - novembre 2000.

- 31 C'est ce nœud gordien qu'il fallait trancher. Or, au plan technique de la délimitation des fonctions (ou missions), étaient également intimement liés deux domaines qu'aujourd'hui on considère séparément : les infrastructures et les services. Dans le secteur des télécommunications s'y ajoutaient, au titre des infrastructures, les terminaux. C'est cette délimitation qui a ouvert une brèche dans le monopole détenu par l'Etat fédéral ou d'autres gouvernements de l'Union européenne. Ainsi le marché des terminaux de télécommunications a-t-il été libéralisé en Europe dès 1988 ; le marché émergent de la téléphonie mobile (infrastructures et services), étant confié d'emblée au secteur privé dès l'adoption, en Allemagne, de la loi de 1989 sur la structure des postes (*Poststrukturgesetz*). Ce pas fut franchi sans débat majeur : produire et vendre des téléphones n'entraîne pas véritablement dans le champ de la notion de service public ; quant à la téléphonie mobile, elle constituait un secteur entièrement nouveau, et n'était donc pas historiquement associable aux missions et activités de la Bundespost.

De la « désétatisation » des P&T à l'éclatement de Deutsche Bundespost

- 32 Le pas suivant fut déjà nettement plus controversé. Sous la pression de l'intégration progressive du marché unique, et face aux immenses perspectives de croissance et de « globalisation » (dans le vocabulaire d'aujourd'hui) qu'on entrevoyait dès l'époque sur le marché des télécommunications et du « multimédias », le maintien au sein d'une administration étatique unique d'activités aussi disparates que les postes et les

télécommunications (ainsi que les services financiers de la poste) devenait à terme intenable. L'Allemagne, comme les autres Etats membres, procède alors à la séparation institutionnelle entre ce qui relève de la souveraineté de l'Etat (le ministère) et le patrimoine ainsi que l'administration (toujours fédérale) qui se trouvent en quelque sorte « externalisés ». Parallèlement, une partie des missions d'intérêt général - celles relatives aux infrastructures - est confiée à un conseil des Infrastructures (Infrastrukturrat), nouvellement créé, et qui exerce un chaînon manquant dans la configuration antérieure des pouvoirs ; et un contrôle conjoint par les Länder, représentés dans ce conseil par des membres du Bundesrat. Constitutionnellement parlant, rien ne légitimait un tel contrôle conjoint. Le choix est le fruit d'un double compromis politique : il permettait de calmer l'opposition (le Bundesrat était à majorité SPD, le Bundesrat et le gouvernement, à majorité CDU), et il permettait en même temps de recueillir l'adhésion des Länder à une réforme de l'administration. Car dès qu'il s'agit d'administration, les Länder se réclament systématiquement de leur compétence constitutionnelle en la matière, même s'il s'agit de l'échelon fédéral qui, pourtant, échappe par définition à leur champ de souveraineté. Ce schéma est le même, *grosso modo*, que celui qui a prévalu pour la réforme des chemins de fer allemand ; il s'inscrit aussi dans un effort plus général de modernisation des structures de l'Etat.

- 33 La première phase de la désétatisation est enclenchée ; elle sépare les fonctions (gouvernement et administration) grâce à la création de trois entités administratives fédérales : Deutsche Bundespost POSTBANK, Deutsche Bundespost POSTDIENST et Deutsche Bundespost TELEKOM. Ces entités sont dotées chacune de la part du patrimoine fédéral (un patrimoine dit spécial, car affecté dès la constitution de la RFA aux missions de la Bundespost) qui leur revient. A leur tête sont installés un directoire et un conseil de surveillance. Mais les liens institutionnels demeurent avec le ministère, les présidents des directoires siégeant au directoire de la Bundespost, auquel ils étaient statutairement soumis. Or en détachant l'administration de l'exécutif, la loi faisait également éclater celle-ci en trois 'métiers'. Les télécommunications allaient pouvoir prendre leur essor. Personne ne songeait encore sérieusement, en 1989, à libéraliser les services postaux ou bancaires.

Vers la privatisation : qui est le garant de l'intérêt général ?

- 34 La loi de 1989 doit être considérée, dans ce contexte, comme une réforme visant à contribuer d'une part à la modernisation de l'administration publique et, de l'autre, à poser un préalable à l'ouverture progressive du marché des télécommunications. Mais l'architecture adoptée est pour le moins hybride, et très vite, toujours sous la poussée des télécommunications, la question de fond surgit : qu'est-ce que le service public ? Confrontés à une logique de marché (mondial, national et européen) où la concurrence amène, du moins potentiellement, la croissance, les acteurs s'affrontent sur les termes centraux du débat précédant la réforme de 1994, et qui va aboutir à l'adoption d'un double dogme de privatisation, concernant à la fois les structures et les missions. Dans ce débat, la réforme, moins sensible, des chemins de fer aura ouvert la voie, et la longue expérience d'un marché de l'énergie où des acteurs privés ont prouvé leur aptitude à exercer des activités d'intérêt général livre arguments et modèles aux avocats de plus en plus nombreux d'une libéralisation-privatisation. La ligne d'affrontement s'est

située alors sur la question du statut à donner par la suite aux trois entités issues de l'éclatement de la Bundespost : sociétés par actions ou établissement de droit public ?

- 35 Le modèle de l'établissement de droit public (*Anstalt des öffentlichen Rechts*) a constitué le cheval de bataille de Deutsche Postgewerkschaft, le syndicat de la poste. Un syndicat de branche un peu particulier, puisqu'il représentait (et représente toujours) les fonctionnaires des postes, télécommunications et services financiers - du temps de la Bundespost comme à l'heure actuelle où il n'en subsiste que deux sociétés par actions. L'affrontement sur les deux modèles a donné lieu à des conflits idéologiques spectaculaires dès 1992 entre le syndicat de la poste et le SPD d'un côté et, de l'autre, le ministre CDU des P&T (Christian Schwarz-Schilling), les partis de la majorité CDU/CSU/FDP, ainsi que les directoires des trois entités. Il était envenimé du fait que, quelle que soit l'issue des négociations, il fallait de toute manière changer la Loi fondamentale pour extraire les nouveaux établissements du champ de tutelle de l'exécutif fédéral. Or il n'est possible de modifier la Constitution (sauf certaines dispositions immuables) que par une loi qui doit être adoptée à la majorité des deux tiers à la fois par le Bundesrat et le Bundestag. Autrement dit, il faut un large consensus incluant l'échelon fédéral et les Lander. Il sera finalement trouvé, la Loi fondamentale sera modifiée en 1994. Mais les négociations qui précèdent sont d'autant plus tendues que les positions sont franchement opposées. C'est le SPD qui, à l'été 1993, fera finalement pencher le poids de la balance du côté du statut de sociétés par actions, une « trahison » aux yeux du syndicat des postes. En contrepartie, SPD et syndicat ont obtenu notamment la création d'une holding administrative dotée, elle, du statut d'établissement public. Ce sera la Bundesanstalt für Post und Telekommunikation instituée par la loi de 1994 (*Postreform II*). Elle chapeautera, jusqu'à la loi de 1997 (*Postreform III*) qui l'intègre dans l'autorité de régulation actuelle, les trois sociétés par actions dont elle gère le patrimoine et dont elle garantit statutairement l'indépendance vis-à-vis de l'exécutif.
- 36 Or la privatisation des structures du service public amène nécessairement à s'interroger sur l'avenir de ses missions, les deux ayant été jusqu'ici liées. Parallèlement au débat sur les statuts des sociétés s'en est donc déroulé un autre, qui portait sur la nature du transfert des missions de service public, thématiques en Allemagne par la notion de garantie des infrastructures ; il donnera lieu, plus tard, à la définition d'un service universel. Concrètement, au moment de la modification de la

Constitution, la question se posait en ces termes : qui, des sociétés par actions ou de l'Etat fédéral, devait être le garant de l'intérêt général ? La solution a consisté, là encore, en un compromis. Tous les partis politiques se sont mis d'accord sur le transfert intégral de la charge de l'intérêt général aux sociétés par actions, estimant que l'Etat fédéral devait se contenter de son pouvoir réglementaire *stricto sensu* dans le contexte général de ses prérogatives, qui se limitent à l'établissement d'un cadre global (et de plans relatifs aux infrastructures) pour le bon déroulement des activités dans l'intérêt de la collectivité. C'est désormais cette séparation entre le pouvoir réglementaire et la garantie de missions d'intérêt public qui est inscrite dans la Loi fondamentale.

- 37 Mais au sein de ces missions d'intérêt général, la catégorie qui relève du domaine réservé n'est attribuée à Deutsche Post AG et ses homologues qu'à titre transitoire. « Les droits exclusifs de la Fédération existant antérieurement à la transformation peuvent être attribués par la loi fédérale pour une période transitoire aux entreprises issues de la Deutsche Bundespost POSTDIENST et de la Deutsche Bundespost TELEKOM », stipule la loi fondamentale (art. 143b, § 2,2). Les lois de 1994 et de 1997, puis le décret de 1999 sur le service universel lui donnent corps en plusieurs étapes. Le ministère fédéral des P&T, maintenu sous une autre nom pour symboliser cette rupture (BMPT), sera finalement dissous en 1997 ; ce qu'il restait de son administration sera intégré dans l'autorité de régulation créée à cette occasion.

« Privatisation » de la fonction publique ? Les conséquences sur le paysage social

- 38 En contrepartie de ce qui semble à première vue un « échec politique », Deutsche Postgewerkschaft a obtenu deux choses : d'abord, en 1994, l'institution d'un Conseil de régulation (*Regulierungsrat*), chargé de réguler des segments déjà ouverts à la concurrence sur le marché des télécommunications, et, surtout, de garantir le bon déroulement du plan social de restructuration des P&T. En effet, les fonctionnaires et employés des ex-administrations devaient être transférés soit à la holding Bundesanstalt für Post und Telekommunikation, soit aux nouvelles sociétés Deutsche Telekom AG, Deutsche Postbank AG et Deutsche Post AG. Ce choix était laissé à l'appréciation de chacun des agents. Or le « changement d'affectation » des fonctionnaires soulevait un problème d'incompatibilité entre la fonction publique allemande et le régime privé des relations sociales s'appliquant à toute société par actions (*Mitbestimmung*). La seconde contrepartie obtenue par le syndicat a été d'obtenir que soit inscrite dans la législation l'application de la *Mitbestimmung* (cogestion de droit commun) à tous les personnels, fonctionnaires compris.
- 39 Cette décision a ouvert le champ à une « privatisation » larvée de pans entiers du statut de la fonction publique. La solution a résidé dans une innovation en matière de droit de la fonction publique, inscrite en ces termes dans l'art. 143b, § 3,2 de la Loi fondamentale : « Les entreprises exercent des pouvoirs d'employeur public ». Cela ressemble à ce qu'on connaît en France sous le statut du « détachement ». A la différence près qu'il s'agit d'un « détachement » en bloc de tous les fonctionnaires employés par Deutsche Post AG et ses homologues. Mais ces fonctionnaires allemands sous contrat privé n'acquièrent pas le droit de grève pour autant ; en revanche, ils conservent les droits à la retraite acquis du temps où ils étaient des fonctionnaires 'normaux'. Surtout, et c'est là le plus important : leur carrière n'est plus soumise

uniquement à la grille d'avancement de la fonction publique. Des notions comme la qualification, l'évaluation des compétences, la formation continue et la compétence font leur entrée dans la fonction publique allemande. Certes, ce régime hybride est par nature transitoire, mais son existence même est considérée par la Deutsche Postgewerkschaft et les pouvoirs publics (les législateurs sont son partenaire dans les négociations tarifaires) comme un levier de modernisation de l'ensemble de l'administration allemande. Le réaménagement *ad hoc* des statuts de la fonction publique et des statuts assimilés s'inscrit ainsi dans le cadre plus général d'une politique visant à réduire à terme le poids de l'administration en Allemagne.

- 40 Cette réglementation statutaire spécifique, si elle répond à des objectifs politiques et budgétaires qui dépassent de loin son but premier (la compression des effectifs dans les trois SA), n'en accélère pas moins, à plus brève échéance, la réorganisation du paysage syndical allemand. Le syndicat Deutsche Postgewerkschaft, à l'instar de ses homologues de la métallurgie ou d'autres branches soumises à d'intenses restructurations du fait notamment de la progression des services, doit lui aussi se redéfinir. L'extinction programmée du statut public des 'agents' des P&T le rend caduc à son tour. Il se repositionne actuellement selon trois axes. Dans l'immédiat, il a fait adopter par la loi de 1997 une clause de 'mieux disant social' relative aux nouveaux opérateurs sur les marchés postaux. Le problème, dans le jeu tarifaire allemand, est qu'elle n'est guère appliquée, faute de partenaire contractuel pour des négociations elles-mêmes contractuelles. En second lieu, Deutsche Postgewerkschaft développe une intense activité de coordination syndicale européenne, à l'instar d'autres syndicats comme la métallurgie. Enfin, à plus long terme, il négocie, notamment avec le syndicat des employés et des transports publics ÖTV, son intégration dans le nouveau syndicat des services en gestation : ver.di. Autrement dit : la libéralisation des services publics allemands, si elle contribue à la modernisation de l'administration, amène aussi, du fait du redécoupage des branches sur lesquelles étaient traditionnellement construites les relations sociales en Allemagne, comme du fait de l'absence de fédérations patronales-partenaires dans les nouveaux marchés qui en sont issus, de profondes mutations du partenariat social.

Un contrôle sectoriel de la concurrence, mais transitoire

- 41 La levée progressive des anciens « monopoles naturels » et la nécessité de garantir un service universel tout en installant la concurrence ont amené l'Allemagne à opter pour un contrôle spécifique - sectoriel - de la concurrence en matière de services postaux et de télécommunications. Ce choix s'est inspiré en partie de l'exemple de l'audiovisuel ou du multimédias, où un tel cas de figure existe depuis l'ouverture à la concurrence en 1987. Mais à la différence de ce précédent, le contrôle sectoriel de concurrence en matière de P&T (« concurrence asymétrique ») est transitoire, en vertu notamment du même art. 143 b, § 2,2 qui confie à Deutsche Post AG et Deutsche Telekom AG un monopole limité dans le temps sur un segment « réservé ». Cela signifie que l'autorité de contrôle, la *Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation* (RegTP), instituée par la loi de 1997, est elle aussi une institution provisoire, qui sera caduque le 31-12-2002. Elle est compétente exclusivement sur la part réglementée du marché postal.

- 42 L'autre partie, ouverte à la concurrence, relève du régime commun de contrôle de la concurrence (loi « anti-cartels »), et donc des compétences de l'Office fédéral des Cartels (*Bundeskartellamt*) et de la Direction européenne de la Concurrence. Malgré son statut dérogatoire, les structures de RegTP sont calquées sur celles du *Bundeskartellamt*, et elle dispose des mêmes pouvoirs. S'il n'y a aucun rapport hiérarchique institutionnel entre ces deux instances, qui sont toutes deux placées sous le contrôle juridique du ministère fédéral de l'Economie, l'Office fédéral des Cartels demeure néanmoins la référence en matière de droit de la concurrence et de contrôle des concentrations. Dans la chronologie de la constitution du marché, les deux autorités se révèlent en théorie complémentaires : la RegTP dispense les licences, le *Bundeskartellamt* contrôle les prises de participation de ces entreprises au vu du degré de concentration existant sur le segment considéré. RegTP et *Bundeskartellamt* sont donc par nature amenés à coopérer, notamment sur les segments de marché où s'interpénètrent activités concurrentielles et activités soumises à réglementation. Parallèlement à ces deux administrations fédérales, il existe une commission d'experts, composée de cinq personnalités indépendantes, et chargée d'évaluer à intervalles réguliers l'état de la concentration et de la concurrence en Allemagne : la Commission des Monopoles (*Monopolkommission*). Dans son rapport d'évaluation des marchés des postes et télécommunications (*Monopolkommission*, 2000), cette commission estime que, « actuellement, rien ne permet d'affirmer que la concurrence soit en état de fonctionnement sur le marché des envois postaux [i.e. le marché réglementé] », puisque, poursuit-elle, Deutsche Post AG a « d'énormes avantages » sur ses concurrents.
- 43 Et elle conclut comme suit son analyse : « Jusqu'à la levée de la licence exclusive, la régulation doit être maintenue sous sa forme actuelle. L'installation d'un secteur monopolistique de cette ampleur entraîne à juste titre une régulation très stricte de l'entreprise en position dominante ». En matière de régulation ou de contrôle de la concurrence, l'objectif à terme demeure, aux yeux de la Commission des Monopoles, la privatisation totale des marchés postaux allemands. « Les tentatives politiques actuelles destinées à prolonger au-delà de cette date [i.e. le 31-12-2002] le domaine réservé doivent être contrées. La finalité de la loi, à savoir développer la concurrence, ne pourra être atteinte que grâce à une ouverture totale du marché. En matière de politique de la concurrence, toute autre décision serait erronée ». Autrement dit : le marché postal allemand commence seulement à s'entrouvrir. L'architecture dérogatoire adoptée, y compris en matière de régulation, ne se légitime qu'à titre provisoire. Avec la fin de ce régime d'exception, programmée en Allemagne pour le 1^{er} janvier 2003, la régulation sera elle aussi enfin normalisée : l'Office fédéral des Cartels sera alors seul compétent.
- 44 ALORS QU'ON PEUT CONSIDÉRER AUJOURD'HUI comme pratiquement achevée la privatisation des télécommunications, et qu'on perçoit cette évolution comme quasi normale, la libéralisation des marchés postaux semble encore bien moins 'naturelle'. La fonction sociale accordée au service du courrier, le rôle de lien social dévolu au facteur font que, en Allemagne aussi, on a encore du mal à concevoir que la Poste, bientôt, sera privée. Mais cet héritage culturel se trouve brouillé depuis la libéralisation des télécommunications et le formidable levier de modernisation qu'il constitue. Les avantages matériels qu'en tirent par exemple les abonnés au téléphone du fait de la tarification concurrentielle font que la notion de service universel a quelque peu perdu de sa consistance dans la perception de la plupart des Allemands. En outre, le succès

populaire de la *T-Aktie*, l'internationalisation des marchés des télécommunications et les mutations économiques qu'elle suscite se soldent désormais par une nouvelle acception de la normalité. L'évolution a été si rapide, portée de surcroît par une image tellement positive, que l'on en est venu à oublier, en tout juste dix ans, l'âpreté des débats soulevés par la transformation d'une partie de l'administration fédérale en entreprise agissant sur un marché certes très régulé, mais néanmoins hautement compétitif.

- 45 Les télécommunications ont donné l'exemple, au tour des postes maintenant de se libéraliser. Si les plus âgés des Allemands y sont les plus réfractaires, l'écrasante majorité des usagers se comporte aujourd'hui en client. L'opinion est devenue le plus farouche *supporter* de la modernisation de l'administration et des services publics qui, après l'énergie, les transports ferroviaires ou aériens, les télécommunications, affecte maintenant la poste. Le contexte est favorable au lancement de la *P-Aktie*. Car les Allemands, jusqu'ici champions de l'épargne, sont en train de changer profondément de culture : les particuliers ont doublé leur portefeuille d'actions en l'espace d'un an, plaçant en bourse 8,7 milliards d'€ en 1999. Le coup d'envoi de ce revirement a été donné le 18 novembre 1996 par l'entrée en bourse de Deutsche Telekom AG. L'actionnariat populaire s'en est trouvé dopé, et les mutations des structures administratives comme économiques de l'Allemagne plus irrémédiablement accélérées que n'aurait pu le faire seule la réforme de quelques articles de la Constitution qui en fut le préalable. Ce sont là les tendances de fond qui poussent aujourd'hui l'Allemagne à poursuivre en l'encadrant la modernisation structurelle. La libéralisation des marchés postaux n'en est qu'un élément parmi d'autres ; il illustre l'irréversibilité du processus.

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Der Bundesminister für Post und Telekommunikation (ed.) : *Reform des Post- und Fernmeldewesens. Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost. Text und Einführung*, R. v. Decker's Verlag, G. Schenk, Heidelberg, août 1989
- Deutsche Post AG : *Rapports annuels* (www.deutschepost.de)
- Deutsche Postgewerkschaft (ed.) : *Gewerkschaftliche Praxis*, n^{os} 1/95, 2/95, 3/98
- Gusy, Cristoph (ed.) : *Privatisierung von Staatsaufgaben : Kriterien - Grenzen - Folgen*, Nomos, Baden-Baden, 1998
- Leminsky, Gerhard : *Bewährungsproben für ein Management des Wandels. Gewerkschaftliche Politik zwischen Globalisierungsfalle und Sozialstaatsabbau*, Hans-Böckler-Stiftung, Sigma, 1998
- Lorentz, Ellen et al. : *Neue Wege der Personalentwicklung in den Unternehmen Deutsche Post AG, Deutsche Telekom AG, Deutsche Postbank AG*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 1998

- Mayer, Udo : *Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst. Ratgeber für Beruf Praxis und Ausbildung*, Bund-Verlag, Francfort/M., 2000
- Monopolkommission : *Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten*, Sondergutachten 29, Nomos, Baden-Baden, 2000
- Oertel, Klaus : *Die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde nach § 66 ff. TKG. Zur organisatorischen Verselbständigung staatlicher Verwaltungen am Beispiel der Privatisierung in der Telekommunikation*, Schriften zum Öffentlichen Recht, Duncker & Humblot, Berlin, 2000
- Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation : *Rapports annuels et rapport d'activité 1998/1999* (www.regtp.de)
- Schwemmler, Michael, Sattler, Hans-Jürgen : « Steuerung durch Regulierung ? Post- und Telekommunikationspolitik nach der Privatisierung der Deutschen Bundespost », WSI-Mitteilungen 3/1995
- « Sektorale Fachbehörden als Wettbewerbshüter ? » *Ifo-Schnelldienst* 12/2000
- Vogel, Otto (ed.) : *Deregulierung und Privatisierung*, Deutscher Instituts-Verlag, Köln, 1988

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 47 (juillet 2000).

RÉSUMÉS

L'introduction en bourse de Deutsche Post AG en novembre 2000 marque la dernière étape vers la libéralisation totale du marché postal allemand qui prendra effet le 1^{er} janvier 2003. Engagé voici une dizaine d'années sous l'impulsion de « Bruxelles », l'abandon progressif des anciens « monopoles naturels » s'est fait dans l'esprit d'un libéralisme « organisé » longuement négocié. Aujourd'hui, ce choix fait l'unanimité en Allemagne. Ses enjeux dépassent en effet de loin le cas particulier des télécommunications ou des marchés postaux. Le lancement de l'action Telekom avait donné le coup d'envoi à une nouvelle culture de l'actionnariat populaire ; la privatisation de la poste consolidera la modernisation structurelle du service public et, d'une manière plus générale, de l'économie tout entière. Voilà pourquoi l'un des sites moteurs de l'Europe plaide pour une ouverture rapide à la concurrence du marché postal européen. Elle en escompte les mêmes effets dynamisants pour le site Europe dans son entier¹.

AUTEUR

ISABELLE BOURGEOIS

Chargée de recherches au CIRAC

Rédactrice en chef de *Regards sur l'économie allemande* - Bulletin économique du CIRAC.

Le secteur de l'électricité à l'heure de la libéralisation

Henri Courivaud

- 1 A la suite de l'adoption de la « directive-électricité » (Directive n° 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité), l'Allemagne avait engagé une importante réforme de sa réglementation. La « loi en articles du 24 avril 1998 définissant une nouvelle réglementation juridique applicable au secteur de l'électricité » (*Gesetz zur Neuregelung der Elektrizitätswirtschaft - Artikelgesetz*) n'a certes pas immédiatement bouleversé le secteur de l'électricité. Mais on peut se demander si les modifications juridiques et économiques qu'elle préconise sont définitives. En effet, le changement d'orientation impulsé par la libéralisation des activités de réseaux sur le marché européen intervient à un moment où il est de plus en plus difficile d'établir, en Allemagne, un consensus durable sur les objectifs d'une politique de l'énergie, voire sur l'opportunité même d'une politique fédérale - autrement dit : unitaire - de l'énergie. Dans ce contexte, les réformes engagées dans le secteur de l'électricité par la coalition fédérale CDU-CSU/FDP (1994-1998) sont susceptibles d'être remises en question par l'actuelle coalition : d'ores et déjà, une « réforme de la réforme » (W. Mennicken) s'annonce. Le difficile débat sur l'énergie nucléaire est susceptible de remettre en question aujourd'hui l'équilibre d'ensemble des choix énergétiques allemands qui se caractérisait jusqu'ici notamment par le pluralisme des sources d'approvisionnement en électricité.

LES CARACTÉRISTIQUES DU SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ EN ALLEMAGNE

- 2 On caractérise très souvent l'organisation juridique et économique de l'électricité en Allemagne comme pluraliste, décentralisée et soumise à une certaine concurrence. Il s'agit en réalité d'un pluralisme qui est le produit de l'histoire, et qui prévaut au-delà de la dernière réforme en date (avril 1998). L'organisation actuelle poursuit en outre des objectifs que les législateurs ont déterminés à partir de 1917, année où le Reich prit

le contrôle d'une entreprise de réseaux électriques à haute tension : l'Elektrowerke AG (EWAG). Mais aujourd'hui, l'application de ces objectifs, nés dans des contextes historiques déterminés et souvent contradictoires, se révèle de plus en plus difficile. C'est l'autre caractéristique essentielle de ce secteur d'activité.

La genèse de l'organisation actuelle du secteur de l'électricité

Lorsque l'industrie électrique apparaît dans les pays industrialisés avec la constitution des premiers réseaux de distribution et la construction des premières centrales hydrauliques et thermiques, elle vient s'insérer dans des secteurs énergétiques nationaux très différents suivant les pays. En effet, plus que dans toute autre industrie, les pouvoirs publics, avec des modes d'organisation qui leur sont propres interviennent dès l'origine pour permettre et orienter le développement de la branche de l'électricité vers les modèles de fonctionnement les plus compatibles avec les modèles économiques et sociaux dominants dans chaque pays.

Ainsi, en France, la structure de l'industrie électrique, qui, au départ, était largement dépendante de grands groupes industriels, des capitaux bancaires et des capitaux étrangers, a été réorganisée par l'Etat par étapes successives, de 1919 à 1946, en vue de créer une seule entité - à mi-chemin entre l'entreprise et un démembrement de l'administration centrale - détentrice d'un quasi-monopole sur l'ensemble des activités. Electricité de France gère, depuis la nationalisation de l'électricité décidée en 1946, un réseau intégré, centralisé, et réunit sous une même direction les activités de production, de transport et de distribution. L'Etat - et de façon très limitée, les collectivités décentralisées - exercent une tutelle sur l'ensemble de ces activités.

En Allemagne, les capitaux qui ont été investis dans l'industrie électrique, des origines jusqu'à la fin des années 60, proviennent pour l'essentiel de deux sources distinctes : des firmes industrielles cherchant à intégrer leur activité de production, et des entités publiques (communes, groupements de collectivités, Etats confédérés puis fédérés) cherchant à contrôler une activité localisée sur leur domaine d'administration. Cette coexistence a fait échec aux tentatives de socialisation menées par l'Empire (1917-1919) ou par les Etats fédérés (1945-1949), ainsi qu'aux tentatives de domination du marché lancées par des entreprises placées sous contrôle public ou par des groupes exerçant des activités de réseau intégrées. Ainsi, par exemple, RWE, l'un des principaux industriels de l'Allemagne weimarienne, et une société constituée à l'initiative de la Prusse alors sociale-démocrate, et qui prendra plus tard le nom de PreussenElektra (elle sera privatisée après 1945), avaient signé en 1927 un « accord de démarcation » les mettant à l'abri de ces velléités. Un équilibre s'est alors instauré entre l'Etat et les entreprises, l'Etat fédéral et les autres collectivités publiques, les Länder et les collectivités décentralisées : communes ou groupements territoriaux assimilés. Cet équilibre a été confirmé et formalisé par deux lois fédérales : d'une part, la loi du 13 décembre 1935 dite « d'encouragement de l'activité électrique », a été validée après 1945 parce que, précisément, un consensus s'était établi sur la nécessité de pérenniser cette coexistence ; d'autre part, la loi du 27 juillet 1957 « contre les entraves à la concurrence ». Depuis, le secteur de l'électricité en Allemagne est avant tout un secteur d'entreprise. Toutefois, les interventions de la puissance publique peuvent être justifiées si elles relèvent d'objectifs politiques,

économiques et sociaux légitimés par la Loi fondamentale, les Constitutions des Länder ou des communes.

- 3 La diversité qui prévaut dans l'activité de réseaux électriques s'applique aux sources d'approvisionnement sous deux aspects : d'une part, l'approvisionnement en énergie primaire destinée à être transformée en électricité ; d'autre part, l'origine de l'électricité consommée. Quant au pluralisme des structures d'entreprise, il se manifeste par la coexistence de trois catégories distinctes d'opérateurs économiques qui, depuis la fin des années 20, se sont réparties l'ensemble du marché de la fourniture d'électricité : les « sociétés interconnectées » (*Verbundgesellschaften*), les « sociétés régionales » (*regionale Gesellschaften*) et les « entreprises communales » (*kommunale Unternehmen*). Ce pluralisme ne se traduit pas par l'existence d'une situation de concurrence pure et parfaite : en effet, des restrictions à la liberté d'entreprise ont été apportées tout au long de ce siècle pour éviter les phénomènes de « concurrence ruineuse » (*ruinöser Wettbewerb*). Le législateur avait admis quelques formes de concurrence bien avant la réforme de 1998, mais la nouvelle loi oblige dorénavant tous les opérateurs à développer une « concurrence interne à la branche » (*brancheninterner Wettbewerb*).

Pluralisme des sources d'approvisionnement

- 4 En Allemagne, les ressources d'énergie primaire sont le charbon, le lignite, la tourbe, le gaz naturel et les énergies renouvelables. Le nucléaire peut être considéré comme une autre source d'énergie primaire - et une source importante : c'est la première en termes d'énergie primaire produite, bien que tous les approvisionnements combustibles soient importés. Comme la plupart des autres pays de l'Union européenne, à l'exception notable de la Grande-Bretagne et dans une moindre mesure, des Pays-Bas, l'Allemagne dépend fortement des importations. C'est particulièrement le cas pour le pétrole et le gaz naturel. Cependant, par rapport à d'autres pays importateurs de l'Union (l'Italie, l'Espagne et, dans une moindre mesure la France jusqu'à la fin des années 70), le taux d'indépendance en énergie primaire, qu'Eurostat estimait à 43 % en 1996, est important. Mais si, à l'instar du producteur RWE AG (Essen), on considère que le nucléaire n'est pas une source d'énergie nationale, puisque l'uranium est importé en totalité en Allemagne, ce taux tombe alors à 31 %.
- 5 Plus que tous les autres pays industrialisés, ceux de l'Europe en particulier, l'Allemagne dispose d'un potentiel industriel élevé, et la structure de sa population est fortement urbanisée. C'est la raison pour laquelle, avec 4 tonnes-équivalentcharbon en 1996, la consommation d'énergie primaire par habitant y est nettement supérieure à celle de la Grande-Bretagne, du Japon, ou encore de la France (3,3 tonnes). Elle est néanmoins inférieure de moitié à celle des Etats-Unis.
- 6 Le secteur de l'énergie primaire se caractérise en premier lieu par l'importance des importations de pétrole brut et de gaz naturel. S'agissant du pétrole brut, importé à 98 %, les principaux opérateurs allemands sont : RWE, la première entreprise allemande d'énergie, et VEBA AG (Düsseldorf), entreprise charbonnière à l'origine, dont PreußenElektra, société interconnectée d'électricité, est l'une des filiales. Le gaz naturel, importé à 80 %, est aujourd'hui un concurrent sérieux de l'électricité lorsqu'il est destiné à la clientèle des particuliers. Ainsi, plus de 70 % des logements récents sont

chauffés au gaz. Dans les nouveaux Länder, toutes clientèles confondues, les installations au gaz progressent très rapidement, se substituant la plupart du temps au lignite.

- 7 L'Allemagne, principal extracteur de charbon d'Europe continentale (CEI non comprise) jusqu'au début des années 70, avait mis en place dès 1965 différents mécanismes spécifiques d'aides au charbon. Le double objectif était de maintenir un approvisionnement national conséquent en énergie primaire et d'aménager socialement le déclin du charbon qui se manifestait depuis la fin des années 50. Le mécanisme le plus connu en était le « prélèvement-charbon » (*Kohlepfennig*), supprimé fin 1995. Ce prélèvement, institué en 1975, était acquitté par tous les utilisateurs d'électricité et alimentait un fonds spécial de soutien. En 1995, il s'élevait en moyenne à 8,5 % du prix du kWh hors TVA et coûtait au consommateur environ 7 milliards de DM par an. Depuis la suppression de ce prélèvement, jugé anticonstitutionnel par le Tribunal constitutionnel fédéral, le gouvernement du chancelier Kohl, comme l'actuelle coalition gouvernementale, ont mis en place d'autres mécanismes d'aide au charbon. Il existe en outre, à l'échelle fédérale, un dispositif financier encourageant la transformation de lignite en courant électrique circulant dans les réseaux publics d'approvisionnement. Ce dispositif poursuit des objectifs analogues à ceux qui sont en vigueur pour le charbon : maintien de l'emploi, surtout à l'est de l'Allemagne, indépendance énergétique. Ainsi, la réforme d'avril 1998 confirme et renforce le dispositif financier d'aide à la transformation en électricité du lignite extrait dans les nouveaux Länder.
- 8 Le nucléaire est aujourd'hui la seconde source d'énergie primaire en Allemagne, même si la totalité de l'uranium qui alimente les centrales est importée. Toutefois, l'Allemagne traverse depuis plusieurs années déjà une période de grande incertitude quant à l'avenir du nucléaire, dont la décision de principe d'organiser la sortie du nucléaire (*Ausstieg aus der Kernergie*), prise par le gouvernement fédéral en novembre 1998, n'est que le dernier développement.
- 9 Les énergies renouvelables, définies comme étant celles qui se complètent ou se produisent d'elles-mêmes, sont soit biologiques (bois, pailles, autres plantes énergétiques), soit non biologiques (énergies éolienne, hydraulique, marémotrice, géothermique et solaire). En Allemagne, les combustibles de type biologique et l'hydraulique constituent l'essentiel de ces énergies. Dès les débuts de la mise en place des réseaux électriques en Allemagne, les énergies renouvelables ont suscité l'intérêt des dirigeants politiques. Ainsi, entre 1918 et 1925, la Bavière s'était dotée d'un vaste réseau de lignes haute tension, alimenté par des centrales hydroélectriques. Aujourd'hui, sur l'ensemble de l'Allemagne, ce sont 650 grandes et 4 000 petites centrales hydrauliques qui alimentent les réseaux ; leur production plafonne à 18 milliards de kWh. L'énergie éolienne n'a cessé d'être expérimentée en Allemagne tout au long de ce siècle. Désormais, l'Allemagne construit les installations les plus puissantes du monde, situées le long des côtes de la mer du Nord pour la plupart.
- 10 Les énergies renouvelables bénéficient de mécanismes massifs de soutien depuis la loi fédérale du 7 décembre 1990 sur « l'injection d'électricité dans le réseau public » (*Stromeinspeisungsgesetz*). Celle-ci a été complétée par la loi d'avril 1998 réformant l'ensemble du secteur de l'électricité, qui précise certaines prescriptions relatives à l'obligation d'achat, au montant de la rémunération des énergies renouvelables à injecter dans les réseaux et au mécanisme de « clause de sauvegarde » (*Härteklause*).

Ainsi, les sociétés de réseaux électriques, tenues de racheter ou d'acheminer des énergies renouvelables, peuvent justifier auprès des autorités de contrôle du secteur (pour l'essentiel, les Länder) d'une hausse de leurs tarifs d'électricité lorsque, conformément à la loi, elles prennent en charge sur leurs réseaux ces énergies à un prix au kWh double de leur coût moyen de production. Or cette obligation de rachat ne suscite pas franchement l'unanimité. Ainsi, les « sociétés régionales » de réseaux, directement concernées, critiquent ce système de subventions forcées qui fausse les conditions de la concurrence. Les installations éoliennes, bénéficiaires elles aussi de ce mécanisme de soutien, sont certes rapidement amorties, mais soulèvent les protestations des riverains et sont critiquées pour leur coût extrêmement élevé : le coût du kWh produit par une éolienne est dix fois plus élevé que celui d'une installation classique.

- 11 En Allemagne, la production nationale d'électricité s'appuyait en 1996 sur la houille et le lignite (56 % au total), le nucléaire (32 %), le gaz naturel (5,5 %) et les énergies renouvelables (6 %), parmi lesquelles l'hydraulique occupe une place prédominante. Estimée à 545 milliards de kWh en 1996, la production d'électricité est assurée majoritairement (88 %) par des « fournisseurs publics d'électricité » (*öffentliche Energieversorgungsunternehmen* - EVU). Parmi eux, huit « sociétés interconnectées » assurent 79 % de la production brute d'électricité en Allemagne. 11 % sont produits par des « producteurs indépendants » (*unabhängige Stromerzeuger*), c'est-à-dire des entreprises industrielles et minières, ou des microcentrales ; enfin, les entreprises qui alimentent en électricité les réseaux de chemin de fer détiennent une part négligeable (1 %).
- 12 S'agissant de la consommation nationale d'électricité, en Europe continentale, l'Allemagne est, avec la France, le premier pays consommateur d'électricité en données absolues et par habitant. En 1996, selon l'association des sociétés interconnectées d'Allemagne Deutsche Verbundgesellschaft e.V. (DVG, Heidelberg), cette consommation est de 467 milliards de kWh, alors qu'elle n'est que de 401 milliards de kWh en France, de 301 au Royaume-Uni, et de 273 en Italie. Depuis la fin des années 80, on assiste à la montée en puissance des consommateurs individuels et des petits utilisateurs (PME surtout, commerce, artisanat) qui constituent dorénavant la clientèle principale des « entreprises communales » de fourniture d'électricité. Celles-ci ont pris appui sur cette position avantageuse pour mettre en œuvre une politique de diversification sous forme d'activités de conseil et de services ne se rattachant pas nécessairement à l'énergie : par exemple, le conseil immobilier ou le traitement des ordures ménagères.

Le pluralisme des structures d'entreprise

- 13 En Allemagne, le secteur de l'électricité se décompose en quatre formes d'activité : la fourniture publique d'énergie électrique ; l'activité de force destinée à l'industrie, y compris l'industrie minière, et réalisée par les *producteurs indépendants* ; la production d'électricité destinée aux chemins de fer (production réalisée pour l'essentiel par la Deutsche Bahn AG) ; la production d'électricité par des particuliers pour leur propre compte (autoproduction). Les deux premières formes d'activité représentent 98 % de la production brute d'électricité.
- 14 Les entreprises publiques de fourniture d'énergie (EVU) sont « tous les entreprises et établissements qui alimentent les autres en énergie ou exploitent un réseau

d'alimentation générale » ; ainsi les définit l'article 1^{er}, § 3 de la loi du 24 avril 1998. La réforme de 1998 reprend sur ce point, mais en d'autres termes, les dispositions du § 2 de la loi d'encouragement au secteur de l'énergie du 13 décembre 1935 (*Energiewirtschafts-Gesetz EnWG*). Il faut y ajouter les activités d'injection d'électricité issue des énergies renouvelables ainsi que la cogénération et le développement d'énergies renouvelables (article 1^{er}, § 4 de la loi de 1998). On recensait en 1996 un peu plus de 1 000 entreprises publiques de fourniture d'énergie, enregistrées en cette qualité par les Länder, leurs autorités administratives de contrôle à titre principal. Elles représentent 88 % de la production d'électricité et 93 % de la consommation d'électricité en Allemagne, et leur effectif salarié est estimé à 178 000 personnes. Jusqu'à la réforme de 1998, le système d'organisation de l'activité publique de fourniture d'énergie reposait avant tout sur une hiérarchie d'entreprises à trois niveaux, à savoir : les sociétés interconnectées, les sociétés régionales et les entreprises communales.

- 15 Les sociétés interconnectées ont pour origine la constitution, après 1918 pour la plupart, d'entreprises publiques, semi-publiques ou privées poursuivant une activité intégrée de réseaux à l'échelle d'un Land ou de plusieurs Länder (construction et gestion de centrales thermiques ou hydrauliques, construction et gestion de réseaux haute tension, distribution). Dès 1928, peu avant que le gouvernement n'approuve un plan sur l'interconnexion de tous les réseaux électriques, ces entreprises se regroupèrent pour fonder une « société par actions du secteur allemand de l'électricité » (*Aktiengesellschaft für deutsche Elektrizitätswirtschaft*) ayant pour objet la définition d'un programme d'actions communes. Cette initiative fut prise avant tout pour se prémunir de toute intervention de l'Etat fédéral dans le domaine de l'interconnexion. En 1949, à l'initiative de l'une d'entre elles, RWE, ces sociétés se proposèrent de constituer une association, DVG, afin de définir ensemble les modalités de reconstruction des réseaux existants endommagés pendant la guerre, de programmer la mise en place d'un réseau de lignes haute tension à 380 000 volts sur tout le territoire allemand (en 1997, sa longueur était de 18 200 kilomètres), et d'assurer l'interconnexion avec l'étranger.
- 16 Ces sociétés interconnectées, au nombre de huit, sont : Badenwerk (Karlsruhe), Bayernwerk (Munich), Bewag (Berliner Kraft und Licht AG, Berlin), HEW (Hamburgische Elektrizitätswerke AG, Hambourg), PreussenElektra (Hanovre), RWE (Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke AG, Essen), VEAG (Vereinigte Energiewerke AG, Berlin) et VEW (Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen, Dortmund). VEAG, constituée en 1990 pour succéder aux anciens combinats de l'énergie de RDA et pour exercer une activité de réseaux à l'Est de l'Allemagne, a, de par sa mission même, un statut particulier. Les sociétés interconnectées assurent à l'heure actuelle 32 % des ventes d'électricité transitant par les réseaux publics d'approvisionnement. Toutes font de la distribution, sauf Bayernwerk et PreussenElektra. Plus précisément, elles assurent directement 40 % de la distribution auprès du consommateur final (mais 60 % par l'intermédiaire de leurs filiales), et 70 % auprès de la clientèle qui ne relève pas des tarifs généraux (*Sonderkunden*), notamment la clientèle de l'industrie. Certaines sociétés interconnectées disposent de l'exclusivité de livraison à des distributeurs intermédiaires de courant ; d'autres fournissent directement à la clientèle jusqu'au compteur, ces deux activités pouvant se cumuler.

- 17 Elles exploitent les réseaux haute tension de 220 000 et de 380 000 volts dont elles sont les propriétaires et assurent l'interconnexion avec l'étranger. Elles planifient et mettent en service de façon autonome la construction, la localisation de leurs centrales et de leurs réseaux haute tension. En outre, elles définissent ensemble la mise en place d'installations de réserve (centrales et capacités de transport) sur tout le territoire de l'Allemagne. Elles ont toutes une activité de production et disposent à cet effet d'un parc de centrales dont elles assurent la gestion, soit exclusive, soit avec le concours de sociétés régionales de fourniture d'électricité. Elles assurent ainsi 78 % de la production nette d'électricité. L'intégration verticale des fonctions de production, de transport et de distribution est très poussée. La plupart de ces sociétés se sont engagées à assurer ces trois fonctions et détiennent fréquemment des intérêts dans les sociétés régionales de fourniture d'électricité qui opèrent à l'intérieur de leur zone de livraison. Elles concluent en outre des contrats à long terme avec des « redistributeurs » (*Weiterverteiler*), qui sont des sociétés régionales ou des entreprises communales, ainsi qu'avec des courtiers indépendants en électricité. Mais l'activité de réseaux n'est pas toujours la seule exercée par les sociétés interconnectées, qui ont largement diversifié leur activité commerciale.
- 18 Les sociétés régionales sont au nombre de 80, dont 54 relèvent de l'organisation professionnelle la plus représentative dans ce segment d'activité : l'ARE (*Arbeitsgemeinschaft regionaler Energieversorgungs-Unternehmen e.V.*, Hanovre), créée en 1950. Elles assurent en Allemagne une activité de fourniture directe (13 entreprises seulement) ou indirecte, traitant alors avec des redistributeurs qui sont, pour la plupart, des entreprises communales. Elles couvrent les deux tiers du territoire fédéral, 56 % de la population, 46 % du montant total des livraisons (en kWh) et 32 % des ventes d'électricité. Elles représentent 12 % de la production nette d'électricité en Allemagne, assurée par leurs propres centrales ou partagée avec d'autres entreprises, en particulier les sociétés interconnectées. Certaines sociétés régionales se contentent d'acheter l'électricité auprès des huit sociétés interconnectées pour la revendre ensuite ; d'autres achètent aux sociétés interconnectées un complément à leur propre production aux fins de redistribution ; d'autres, enfin, se limitent à la livraison d'électricité. Les sociétés régionales ont toutes reçu la charge d'approvisionner des zones peu favorisées, restées à l'écart des grandes agglomérations, pour les approvisionnements que les entreprises intercommunales ne peuvent garantir en toute sécurité. Ce sont pour la plupart des entreprises régies par le droit commun des sociétés, et certaines d'entre elles sont des filiales des sociétés interconnectées.
- 19 Les entreprises communales intervenant dans le secteur de l'électricité (477 en 1996) distribuent cette énergie qui leur est livrée directement ou indirectement par les sociétés interconnectées, par les sociétés régionales et par des revendeurs intermédiaires, ou qu'elles produisent elles-mêmes, notamment par cogénération. Elles représentent 35 % des livraisons d'électricité et 10 % de la production nette d'électricité d'Allemagne. Depuis une vingtaine d'années, les entreprises communales d'électricité se sont diversifiées afin d'utiliser au mieux leurs ressources en personnel et leurs capacités financières : gestion du traitement des déchets en vue de la production de chaleur, télécommunications, dégazification des dépôts, traitement des eaux usées, etc. La plupart d'entre elles sont membres de l'association des entreprises communales Vku (*Verband kommunaler Unternehmen e.V.*, Cologne) créée en 1949.

- 20 Les entreprises, sections d'entreprises ou établissements de fourniture d'électricité sont dotées d'un statut juridique très multiforme, car défini par la législation de chaque Land et, le cas échéant, par la législation fédérale. Près de la moitié de ces entreprises communales se présente sous la forme d'« entreprises spécifiques » (*Eigenunternehmen*) disposant ou non d'une personnalité juridique. Elles sont souvent intégrées dans des entreprises transversales, lesquelles gèrent pour le compte de la commune ou de tout autre groupement territorial assimilé d'autres services de réseaux, y compris une activité de transport. L'ensemble de ces activités se rattache à la catégorie « de biens et services pourvoyant aux besoins essentiels de l'existence » (*Daseinsvorsorge*). Toutes ces entreprises ou établissements de production ou de distribution d'électricité, avec ou sans personnalité juridique, rattachés ou non à une structure d'entreprise communale plus large, sont qualifiées de *Elektrizitätstättwerke* ou plus simplement *Stadtwerke*. Par leurs activités, ces entreprises communales ressemblent donc aux régies municipales françaises ; mais, à de rares exceptions près, elles s'en distinguent par leur statut. Ce sont en effet des entreprises à part entière, juridiquement distinctes des collectivités qui en exercent le contrôle.
- 21 Ces entreprises ou régies communales sont souvent dotées d'une structure juridique spécifique, celle d'« entreprise transversale » (*Querverbundunternehmen*) au sein de laquelle sont regroupées les divisions spécialisées par types d'activité de fourniture. Cette structure leur permet d'une part de coordonner par synergie les différents services de fourniture de gaz, d'électricité, de chaleur récupérée sur des installations industrielles ou par cogénération, ou encore la distribution d'eau ; d'autre part, elle les autorise à organiser des transferts financiers entre ces différents services à la faveur d'avantages fiscaux spécifiques (assiette globale pour l'impôt sur le chiffre d'affaires). L'intégration fiscale permet ainsi à ces entreprises de subventionner des activités à faibles recettes, ce qui est souvent le cas des transports publics urbains ou des activités de proximité ouvertes au public (piscines, par exemple).
- 22 La production industrielle de force destinée à l'industrie représente aujourd'hui 11 % de la production d'électricité et 5 % de l'électricité consommée en Allemagne. Les principaux producteurs indépendants sont STEAG Aktiengesellschaft (Essen), VEBA, des entreprises minières, mais aussi des chimistes comme Hoechst et BASF, qui gèrent tous leurs propres centrales électriques. Les producteurs indépendants sont eux aussi regroupés dans une fédération professionnelle créée en 1949 : le Verband der Industriellen Energie-und Kraftwirtschaft e.V. (VIK, Essen), qui est signataire d'importants accords entre les organisations représentatives des entreprises du secteur de l'électricité en Allemagne.

Un pluralisme concurrentiel ou en trompe-l'œil ?

- 23 Il existe donc, en Allemagne, une répartition presque équitable des ventes d'électricité entre trois catégories d'entreprises de fourniture publique (un tiers pour chacune : interconnectées, régionales, communales). Cette caractéristique qui prévaut depuis plusieurs décennies n'a pas été bouleversée fondamentalement à la suite de la réunification ni de la réorganisation consécutive de ce secteur d'activité.
- 24 En effet, bien que la distribution d'électricité soit une activité d'entreprise à part entière, une sorte de partage du marché s'était installée jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de 1998. Plusieurs pratiques avalisées par les pouvoirs publics définissaient à

l'attention de chaque catégorie d'entreprises une méthode de répartition des zones de fourniture et une méthode de répartition des fonctions dans l'activité de réseaux : exclusivité des concessions, accords de démarcation, gestion en commun du réseau haute tension par les sociétés interconnectées, participation de plusieurs entreprises de fourniture à la construction et à la gestion de centrales, existence de « groupements de travail » (*Arbeitsgemeinschaft*) entre entreprises et organisations professionnelles en vue de la réalisation de certains services communs, etc. De telles pratiques sont la résultante d'ententes établies entre des entreprises indépendantes les unes des autres en vue de limiter ou de supprimer les risques de la concurrence ; or ces ententes sont officialisées et généralisées. Faut-il en conclure que ce pluralisme d'entreprises et de structures d'entreprises n'est, au fond, qu'un pluralisme de cartel et que, pour cette raison, le secteur d'électricité n'était pas concurrentiel, du moins jusqu'à la réforme de 1998 ?

L'électricité et le droit allemand de la concurrence : un « secteur excepté »

S'agissant des activités de production, de transport et de distribution de l'électricité, et jusqu'à la réforme de 1998, la loi fédérale du 27 juillet 1957 « contre les entraves à la concurrence » (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* - *GWB*), avait adopté la démarche suivante (§§ 103 et 104 de la loi *GWB*) :

- le secteur de l'électricité est un secteur d'entreprises, c'est pourquoi le régime de concurrence défini par cette loi lui est applicable par principe ;
- le secteur de l'électricité a développé certaines pratiques anticoncurrentielles, mais elles ne sont pas sanctionnées pour autant qu'elles sont la contre-partie des obligations de raccordement et de fourniture imposées aux entreprises de réseaux par la loi fédérale de 1935 sur l'électricité ;
- compte tenu de ce qui précède, le secteur de l'électricité est un « secteur excepté », à mi-chemin entre un régime spécial (que la loi *GWB* rend applicable par exemple à l'agriculture ou au secteur des assurances) et un régime d'exemption (comme le définit par exemple l'article 85, § 3 du traité CEE), pour lequel sont autorisées les seules pratiques qui sont la stricte contrepartie de ces obligations légales.

En revanche, toute autre forme de pratique anticoncurrentielle, non autorisée par la loi *GWB* de 1957, tout abus de position dominante et toute forme de concentration rendant inefficace l'exercice de la concurrence dans ce secteur sont sanctionnés.

En tout état de cause, il n'existe aucune limitation de concurrence reconnue par la loi *GWB* de 1957 dans les activités du secteur de l'électricité extérieures à la fourniture publique d'énergie proprement dite. C'est le cas de l'activité de production de force destinée à l'industrie, des activités de fourniture de chaleur (par l'établissement de réseaux calorifiques ou bien par la fourniture d'énergie de substitution : mazout, gaz naturel), de la cogénération, ou encore de la production d'énergie renouvelable devant être injectée dans les réseaux publics.

- 25 Il serait en tout cas inexact d'affirmer que, tant les pouvoirs publics que la profession dans son ensemble, auraient toujours voulu faire échapper la construction et la gestion des réseaux électriques à la loi du marché. En effet, ces pratiques, dont l'origine remonte à l'époque où les grands réseaux se sont constitués (années 10, et surtout années 20 et 30), avaient été mises au point par la profession pour éviter l'apparition de

dysfonctionnements caractéristiques d'une « concurrence ruineuse » : lignes faisant double emploi, pénuries d'approvisionnement dans des zones à faible densité de population, inégalité manifeste de conditions contractuelles de fourniture au sein d'une même catégorie de clientèle, absence de planification des investissements à long terme. Le législateur, dans la loi fédérale du 27 juillet 1957 précitée contre les entraves à la concurrence, a pris en compte ces circonstances ; mais il n'a pas voulu pour autant exclure le secteur de l'électricité de l'application d'un régime de concurrence applicable à toutes les activités industrielles et commerciales.

LES ALÉAS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET LEUR IMPACT SUR LE SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

- 26 Jusqu'à la crise pétrolière de 1971-73, les objectifs assignés par le Bund à la politique de l'énergie appliquée à l'électricité restent à peu près identiques à ceux qui avaient été énoncés lors de l'adoption de la loi sur l'énergie (EnWG) de 1935, résumés ainsi dans son préambule : « *assurer une sécurité de fourniture et une fourniture à des prix avantageux ; faire en sorte que les pénuries soient résorbées* ». Il en a été tiré des obligations imposées d'une part aux entreprises, quel que soit leur statut : raccordement, définition des conditions générales de fourniture d'électricité à l'ensemble de la clientèle ; d'autre part, des obligations imposées aux autorités de contrôle - les Länder : surveillance des prix et planification des investissements. Cette législation présentait un caractère de généralité, sans privilégier ni désavantager telle ou telle source d'énergie primaire à transformer en électricité ou à injecter dans les réseaux publics de fourniture. Le secteur de l'énergie était soumis au droit de la concurrence ; seule l'activité des réseaux électriques était un « secteur excepté ». Au cours des années 70 et 80, ce schéma assez simple va être transformé. Dans un premier temps, la politique fédérale de l'énergie va privilégier la diversité des approvisionnements (*Energiemix*), sans que cette inflexion n'entraîne toutefois une modification substantielle de la loi de 1935. A partir de 1990, cette orientation, bien que maintenue, sera confrontée à de nouveaux objectifs (environnement et libéralisation) que le gouvernement fédéral intègre finalement dans la législation, mais qui, très vite, vont entrer en contradiction avec les objectifs précédents.
- 27 A l'instar des autres pays importateurs d'énergie primaire, l'Allemagne a ressenti le choc pétrolier de 1973 comme un véritable défi politique. Elle a dès lors cherché à conserver une certaine flexibilité dans les choix économiques en diversifiant ses ressources énergétiques. Compte tenu de l'état de la technique et des avantages économiques attendus, elle se tourne alors vers le nucléaire, tout en continuant à protéger le charbon national. Le choc pétrolier l'avait confortée dans le bien-fondé des mesures de soutien adoptées en 1965. Elle encouragea donc un plan de développement de l'énergie nucléaire par des décisions prises non à un niveau central, à la différence de ce qui prévaut en France pour la définition de la politique de l'énergie, mais au niveau local, confiant cette tâche aux sociétés d'électricité elles-mêmes en tenant compte des caractéristiques structurelles du secteur. Elle prôna ce que l'on appelle un *Energiemix* en charbon, lignite, nucléaire et gaz afin que ces quatre sources d'énergie soient valorisées dans les meilleures conditions possibles : le charbon et le lignite, pour le maintien de l'emploi dans le secteur minier ; le nucléaire, pour des motifs d'indépendance énergétique ; le gaz, pour son intérêt écologique. Cet *Energiemix* fit

l'objet d'un consensus politique puisque, adopté par la coalition SPD-FDP, il fut poursuivi après 1982 par le gouvernement fédéral CDU/CSU-FDP.

- 28 Une première inflexion de cette politique d'*Energiemix* intervint au moment de la réunification. Peu de temps avant l'effondrement du bloc soviétique, la catastrophe de Tchernobyl (1986) fit prendre conscience aux pays occidentaux des menaces que nombre de centrales nucléaires présentaient pour l'environnement en Europe de l'Est et en URSS. Ceci justifie en grande partie les décisions prises par le gouvernement fédéral, dès l'unification, de fermer immédiatement les centrales nucléaires de l'Est de l'Allemagne et de mettre en œuvre, par les sociétés interconnectées interposées, une rénovation d'ensemble du secteur de l'énergie dans les nouveaux Länder. Ceci explique également pourquoi l'Allemagne, dès 1990, s'est fortement impliquée pour l'établissement de liens économiques avec les pays de l'Europe centrale et orientale, en particulier dans le secteur de l'énergie. En outre, au moment de l'unification, le gouvernement fédéral avait décidé de fermer également les centrales classiques, notamment celles au lignite, considérées comme particulièrement polluantes. C'est pour cet ensemble de raisons que l'Allemagne s'est engagée ouvertement en faveur de la Charte européenne de l'énergie, signée et ratifiée en 1996, insistant auprès de ses partenaires européens et mondiaux pour que soit défini en commun un programme de diminution des émissions de matières issues de la production d'énergie.
- 29 Parallèlement, le gouvernement fédéral s'était aperçu, d'une part, que les échanges intra-communautaires d'électricité s'étaient fortement accrus depuis le début des années 80 et que, d'autre part, les prix de l'électricité en Allemagne étaient relativement élevés, quels qu'en soient les utilisateurs. Il en conclut qu'il fallait libéraliser davantage encore ce secteur d'activité. En septembre 1998, à la veille du changement de coalition gouvernementale, la politique de l'énergie, appliquée à l'électricité, cherche donc à concilier économie de marché et respect de l'environnement. Sa doctrine se résume ainsi : appliquer au secteur de l'électricité une politique d'économie de marché pour garantir un approvisionnement en énergie sûr, économique, respectueux de l'environnement et des ressources. Dans ce but, il s'agit d'abord de renforcer la concurrence interne à la branche de l'électricité, ce qui signifie que les monopoles d'approvisionnement existants doivent être démantelés, au moins partiellement. Il s'agit également de poursuivre la recherche d'un consensus sur l'utilisation du nucléaire ; mais le gouvernement fédéral doit appliquer à cette fin le principe suivant lequel la sécurité prime sur la rentabilité. Enfin, il s'agit de garantir à la fourniture d'énergie en Allemagne la sécurité de l'approvisionnement, des prix avantageux, mais également la capacité des entreprises du secteur à ménager les ressources disponibles et l'environnement.
- 30 Le second axe politique consiste à mettre en œuvre une stratégie exhaustive de protection du climat. C'est dans cette perspective que, dès 1996, le gouvernement fédéral prône l'institution d'un impôt européen sur l'énergie permettant de financer un dispositif de neutralisation des émissions de gaz carbonique. La déclaration faite la même année par l'Allemagne à l'ONU sur la protection du climat abonde elle aussi dans ce sens. Au plan national, la politique allemande vise à accentuer les efforts tendant à généraliser les économies d'énergie et à encourager la recherche et la mise en œuvre d'alternatives à long terme en faveur des énergies qui jusqu'ici étaient peu utilisées. Il s'agit donc d'accroître la part des énergies renouvelables afin de respecter les engagements pris par le gouvernement non seulement en matière de protection du

climat, mais également pour faire en sorte qu'elles viennent en concurrence avec les autres sources d'énergie et se développent ensuite dans des conditions concurrentielles. La loi du 7 décembre 1990 sur l'injection dans les réseaux d'électricité d'énergies renouvelables a été définie dans cette perspective : elle vise à encourager l'utilisation des énergies renouvelables qui, produites en petites quantités par des installations de faible puissance, sont encore difficilement rentables.

- 31 Cette politique de l'énergie appliquée à l'électricité poursuivait donc plusieurs objectifs, mais n'établissait pas un ordre de priorités entre eux. Ceci n'a pas changé après les élections de septembre 1998. Mais cette politique comporte une incertitude importante sur l'avenir à moyen terme : on s'aperçoit notamment aujourd'hui que deux sources d'énergie importantes, les produits charbonniers nationaux (charbon, lignite) et le nucléaire, peuvent, suivant les coalitions et les majorités au pouvoir, être remises en question et orienter les décisions vers un recours accru à l'importation des indispensables énergies fossiles (en premier lieu, le gaz naturel). Dans le même temps, ceci peut conduire à la fin du consensus politique et social sur la relative indépendance énergétique, fondée sur l'*Energiemix*. Ces incertitudes se retrouvent lorsqu'il s'agit de formaliser cette politique dans la réglementation fédérale applicable aux réseaux électriques.

La loi sur l'énergie de 1998 n'est que le dernier compromis en date

- 32 L'adoption de la « loi fédérale du 24 avril 1998 définissant une nouvelle réglementation juridique applicable au secteur de l'électricité » conclut provisoirement plusieurs années de travaux préparatoires : un premier projet de loi, rédigé par le ministère fédéral de l'Economie, avait été présenté en février 1994. Elle met fin à de multiples controverses : ce premier projet avait été immédiatement rejeté par le Cabinet fédéral, et les collectivités locales avaient ensuite exprimé une forte opposition par la voix de leurs associations, très influentes politiquement en Allemagne. La loi fédérale d'avril 1998 contient, dans son article 1^{er}, une nouvelle loi sur la fourniture d'électricité et de gaz (la loi En WG de 1998), abrogeant la loi En WG de 1935. Son article 2 modifie certaines dispositions de la loi sur la concurrence de 1957 pour ce qui concerne les dispositions spécifiques applicables à la concurrence dans le secteur de l'électricité et du gaz. L'article 3 contient des dispositions modificatives de la loi de 1990 sur l'injection d'électricité provenant des énergies renouvelables. L'article 4 met en place des « clauses de réciprocité » (*Reziprozitätsklausel*), une réglementation de transition applicable aux réseaux (régime des contrats de concession en cours), ainsi que des dispositions applicables à la transformation en électricité du lignite en provenance de l'Est de l'Allemagne. Enfin, cette loi transpose expressément la directive-électricité et, par anticipation, la directive Parlement européen/Conseil concernant des règles communes pour le marché du gaz, adoptée le 26 juin 1998.
- 33 Cette loi fait l'unanimité quant à son objectif : la libéralisation des marchés de l'énergie. En revanche, il n'y a pas de consensus quant à sa mise en œuvre. Certes, les entreprises concernées, par la voie de leurs organisations professionnelles, les partis politiques (exception faite du PDS) n'ont jamais officiellement mis en doute ni l'opportunité d'un renforcement de la concurrence dans le secteur de l'électricité, ni l'objectif principal de la réforme : celui de faire baisser les prix de l'électricité livrée à l'industrie. Néanmoins, les acteurs de l'énergie redoutaient de se voir déstabilisés dans les orientations

stratégiques qu'ils avaient mises en place pour anticiper le nouveau contexte économique. Le gouvernement fédéral, tout en maintenant les points essentiels de son projet initial, dut donc en atténuer fortement le contenu et la portée afin de rassurer la profession et les collectivités locales. Il convient de se demander cependant si les compromis récemment négociés seront durables. Ils ne constituent en effet que le dernier développement d'une longue suite d'aléas subis par les projets des gouvernements successifs.

- 34 A deux reprises déjà, en 1980 et 1990, la loi sur la concurrence de 1957 avait été révisée. La portée des pratiques d'entreprises de réseaux électriques, incluses dans le régime « excepté » défini à leur attention, avait ainsi été réduite. Plus précisément, il s'agissait de l'exclusivité des « contrats de concession » (*Konzessionsverträge* : un seul concessionnaire sur une zone de fourniture donnée) et des « contrats de démarcation » (*Demarkationsverträge*). Ces derniers organisaient soit une démarcation horizontale (délimitation géographique de zones d'activité d'entreprises de même niveau), soit une démarcation verticale (définition de relations entre entreprises de niveaux différents sur un territoire en vue de se répartir des fonctions techniques comme la production, le transport ou la distribution), soit encore les deux à la fois. Ainsi, les deux « lois de révision de la loi anti-cartels » (*Kartellgesetznovellen*) de 1980 et 1990 ont limité la durée de ces deux types de contrats à 20 ans. En outre, ces accords doivent désormais être systématiquement notifiés aux autorités de la concurrence. En l'absence d'une notification « positive » de la part de ces autorités, ils font l'objet de sanctions juridiques et administratives. Parallèlement, le législateur a fait peser des contraintes nouvelles sur les entreprises du secteur. Elles découlent de la mise en œuvre de l'*Energiemix*, et particulièrement de la garantie de débouchés pour les produits charbonniers nationaux et l'électricité issue des énergies renouvelables. Ainsi, le renforcement des normes environnementales applicables à la construction des centrales, dont les centrales nucléaires, a mené les Länder à renforcer à leur tour leurs activités de contrôle.
- 35 Les « redevances de concession » (*Konzessionsabgaben*), payées par les entreprises qui exploitent un réseau sur le territoire d'une commune ou d'un groupement territorial assimilé à une commune en contrepartie de l'utilisation des voies publiques de cette collectivité, constituent une contrainte financière influant sur le prix de revient de l'électricité fournie. Le produit de ces redevances a en effet beaucoup augmenté au cours de ces vingt dernières années, passant de 2 milliards de DM en 1977 à 6 milliards en 1994. Encore ces chiffres ne concernent-ils que les redevances ouest-allemandes (gaz et, surtout, électricité). Or cette hausse intervient dans un contexte financier défavorable pour les collectivités locales, qui traversent une crise budgétaire sans précédent : diminution du rendement des taxes locales sur le chiffre d'affaires des entreprises confrontées à la récession économique de 1993-1995, obligation faite depuis 1994 aux collectivités de participer au financement de l'aide sociale aux chômeurs de longue durée, endettement financier résultant d'une politique communale d'investissements très active au cours des années 80, etc.
- 36 Le gouvernement fédéral s'est fondé sur toutes ces constatations pour considérer, dès 1990-1991, qu'une concurrence généralisée dans ce secteur s'imposait dorénavant afin d'éviter que toutes ces contraintes ne se traduisent par une structure de prix de l'électricité allemande défavorable par rapport à celle des voisins immédiats de l'Union européenne : la France en particulier, mais surtout, hors de l'Union européenne, la

République tchèque et la Pologne. Un nouveau projet de loi remplaçant la loi EnWG de 1935 et modifiant la loi de 1957 a donc été présenté en 1994, avec pour objectif clairement affiché de provoquer une forte baisse des prix de l'électricité en Allemagne à la faveur de la libéralisation de l'activité des réseaux. La suppression du denier-charbon (Kohlepfennig), décidée par la Cour constitutionnelle fédérale le 1^{er} octobre 1994 (mais effective au 1^{er} janvier 1996 seulement), avait déjà permis un renversement de tendance. Pourtant, le gouvernement fédéral dut temporiser sur cet objectif de baisse des prix. Dès septembre 1995, M. Cronenberg, alors expert auprès du ministère fédéral de l'Economie, reconnaît que, *« ...si l'objectif de la réforme est bien celui de réduire les inconvénients en termes de coûts dans le secteur de l'électricité, il faut envisager d'adoucir l'opposition qui s'est manifestée du côté communal vis-à-vis de la réforme "gouvernementale", ce qui veut dire (...) que la perception de redevances de concessions d'électricité ne fera pas l'objet de restrictions »*. Ce fut le signal d'un premier recul, manifesté à l'égard des communes et des groupements territoriaux assimilés, qui avaient revendiqué le respect de leurs prérogatives constitutionnelles en termes de politique de l'énergie, autrement dit, le droit d'exercer des compétences sous forme de *Daseinsvorsorge* (mission de prévoyance), et qui considéraient que le maintien de la perception des redevances de concession étaient le corollaire de ces prérogatives. Le gouvernement fédéral renonça donc à remettre en question l'existence et le mode de calcul de ces prélèvements.

L'ATR, un « accès négocié » au réseau avec clause de réciprocité

- 37 Le second recul intervient deux ans plus tard. Le gouvernement fédéral avait approuvé le principe de libéralisation sous la forme de l'accès ouvert des tiers au réseau (ATR), tel que l'envisageait le projet de directive de 1992 (« projet Cardoso » : le commissaire européen à l'énergie n'avait défini qu'un seul système, celui de l'accès des tiers au réseau). Dans son projet de loi de transposition, le gouvernement souhaitait introduire des dispositions rendant plus efficaces les réglementations applicables aux procédures administratives d'approbation des projets de construction de lignes haute tension, principal support de la libéralisation de l'activité des réseaux. Cette initiative impliquait de modifier les compétences des Länder en matière d'expropriation, de modifier les compétences propres d'application des lois fédérales reconnues à ceux-ci par la Loi fondamentale et, par conséquent, d'obtenir le consentement préalable du Bundesrat. L'opposition étant alors majoritaire dans la plupart des Länder et au Bundesrat, le gouvernement fédéral préféra ne pas engager le débat avec cette chambre qui aurait revendiqué immédiatement le maintien de ces compétences administratives et retira finalement les dispositions litigieuses en novembre 1997. Il fallait faire vite, et il n'était donc plus question de modifier explicitement les compétences des Länder dans leur activité de contrôle d'Etat sur les réseaux.
- 38 Mais, au cours du processus d'adoption de la directive-électricité (1994-1996), le gouvernement fédéral avait obtenu de ses partenaires de l'Union européenne et des autorités communautaires les modifications jugées nécessaires par les collectivités locales et les entreprises de réseaux en Allemagne. Toutes étaient soucieuses de garder leurs prérogatives économiques et sociales (communes et autres groupements assimilés) ou leurs positions sur le marché (sociétés interconnectées, sociétés régionales). La solution consistait en l'insertion d'une « alternative » à l'accès des tiers au réseau. Désormais, les entreprises communales peuvent donc demander aux autorités de contrôle (Länder) le droit d'opter pour le système de l'acheteur unique

(*Alleinabnehmersystem* « l'alternative au réseau »). Il comprend le droit de fournir tous les clients de leur zone d'approvisionnement et, en même temps, l'obligation d'acheminer l'électricité qu'un client de cette zone a achetée à un offreur tiers. Cette solution permet donc aux entreprises de maintenir les relations de proximité qu'elles entretenaient jusqu'à présent avec ces clients et de continuer à exercer pour le compte des communes et des groupements territoriaux une activité de *Daseinsvorsorge*, version allemande de l'interventionnisme économique de l'Etat. Mais ce système de l'acheteur unique demeure une exception.

- 39 En effet, l'accès des tiers au réseau est de droit. Mais c'est un « accès négocié » (*verhandelter Netzzugang*) entre le client, le fournisseur gestionnaire du réseau et le tiers offreur de courant, de telle sorte que soient respectés les droits de propriété des exploitants de réseaux : sociétés interconnectées et sociétés régionales pour l'essentiel. Cet accès fait l'objet d'une indemnisation dont les critères objectifs de fixation sont notamment la prise en compte du prix de revient de l'acheminement ou de la distance. Mais ces critères ne doivent pas être assimilables à des barèmes de prix, lesquels sont sanctionnés comme pratiques anticoncurrentielles conformément à la loi GWB de 1957. Ces critères peuvent théoriquement faire l'objet d'une réglementation fédérale. Or le gouvernement a préféré laisser aux organisations professionnelles compétentes le soin d'établir elles-mêmes un accord-cadre, de droit privé, recommandant aux entreprises adhérentes de s'y référer. Ainsi, la fédération de l'industrie (BDI), la fédération des producteurs indépendants de force (VIK) et l'union des électriciens publics allemands (*Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke e.V. - VDEW*, Francfort/M.) ont signé le 22 mai 1998 un accord portant sur les critères applicables aux modalités d'indemnisation du transit des réseaux. Il a été accueilli favorablement par le ministère de l'Economie, examiné puis approuvé par l'Office fédéral des cartels. Toutefois, cet accord, notifié dès sa signature à la Commission de Bruxelles, a fait l'objet, en novembre 1998, d'une approbation sous réserves. La DG IV a décidé de ne pas engager de procédure devant conduire à l'interdiction de l'accord pour entente anticoncurrentielle, mais elle a considéré notamment que la méthode de calcul de cette indemnisation était jugée trop dissuasive pour le transit d'électricité en longue distance et que, par conséquent, l'accord devait faire l'objet d'un examen permanent afin de s'assurer que dans les faits, cette méthode de calcul ne présenterait pas un caractère anticoncurrentiel.
- 40 Pour satisfaire à une exigence des grandes entreprises de réseaux qui souhaitent que la directive-électricité établisse un cadre uniforme de conditions définissant l'organisation de ce secteur d'activité et harmonisant les différentes charges imposées aux exploitants d'un Etat-membre à l'autre, le gouvernement fédéral a accepté que soit insérée dans la loi une « clause de réciprocité » pour l'application de « l'accès négocié au réseau ». Par cette clause, les entreprises allemandes de réseaux peuvent refuser cet accès à l'électricité en provenance d'un pays étranger dans la mesure où le client à livrer ne pourrait, dans ce pays, être pareillement approvisionné par des tiers. Les grandes sociétés interconnectées, étroitement interdépendantes par la structure de leur capital, évoluent en effet sur un marché allemand de l'électricité qui n'est plus en expansion. Elles sont donc contraintes de constituer un *cash-flow* élevé pour soutenir leurs efforts de diversification extérieure à l'activité énergétique et leur stratégie internationale d'expansion tout en maintenant leur rentabilité financière. Elles ne souhaitent donc pas être entravées dans cette nouvelle stratégie de redéploiement par la définition d'un cadre de plein exercice de la concurrence qu'elles jugeraient instable.

Voilà pourquoi elles ont demandé que ces deux garanties, l'accès négocié au réseau et la clause de réciprocité, soient clairement mentionnées dans la loi.

- 41 Enfin, l'intensification de la concurrence ne devant pas remettre en question les autres objectifs assignés à la politique fédérale de l'énergie, ils ont été confirmés expressément par la réforme d'avril 1998. Ainsi, l'objectif du respect de l'environnement s'ajoute désormais officiellement à ceux qui étaient déjà mentionnés dans la loi EnWG de 1935 : sécurité de fourniture, obligation de fourniture, prix avantageux de la fourniture. La loi prévoit donc un accès facilité des énergies renouvelables aux réseaux publics d'électricité, complétant de la sorte le dispositif mis en place par la loi du 7 décembre 1990. Enfin, dans la tradition du soutien économique aux nouveaux Länder, elle marque la volonté d'assurer une garantie de débouchés au lignite est-allemand.

Portée des modifications législatives intervenues et incertitudes

- 42 Grâce à ces compromis, les entreprises de fourniture d'énergie espèrent maintenir les positions acquises dans le cadre du système d'organisation juridique et économique du secteur qui prévalait jusqu'alors. Pourtant, celui-ci se trouve quelque peu modifié sous la pression de la libéralisation du marché, principal objectif poursuivi par le gouvernement lors de la réforme de la loi sur l'énergie adoptée en avril 1998. Ainsi, la libéralisation du marché est effective, sans seuil d'éligibilité à la concurrence ; l'exclusivité des concessions et les accords de démarcation sont donc supprimés. Tous les clients, quel que soit leur statut actuel (clients tarifés ou clients de l'industrie souscrivant des contrats sur mesure), sont autorisés dorénavant à agir dans un environnement concurrentiel. Ils peuvent même mettre fin à leurs relations avec une entreprise de réseaux pour devenir autoproducteurs ou se rattacher à des producteurs indépendants dès l'instant que les conditions techniques de l'installation destinée à cette production sont conformes à la réglementation. Ainsi, plusieurs clients importants viennent de changer de fournisseur pour obtenir des conditions contractuelles jugées plus favorables.
- 43 L'accès des tiers aux réseaux, l'un des systèmes libéralisés préconisé par la directive-électricité, est aujourd'hui la règle ; le système alternatif de « l'acheteur unique » demeure l'exception, nécessitant pour sa mise en œuvre une autorisation administrative à validité temporaire. Enfin, la séparation des comptabilités s'applique aux entreprises de réseaux quel que soit leur statut. La généralisation de l'unbundling, qui oblige chaque entreprise à retracer séparément, dans sa comptabilité, chacune de ses activités de réseaux, permet de prévenir la survenance de toute pratique de subventions croisées ou d'abus de position dominante, pratique que les entreprises intégrant en une seule entité juridique et économique production, transport, distribution et activités de diversification ont tendance à mettre en œuvre.
- 44 On peut être surpris pourtant de voir que la réforme de 1998 fixe d'ores et déjà des échéances assez rapprochées (2003 ou 2005 selon les cas) pour le réexamen de certaines dispositions essentielles à la mise en œuvre de la libéralisation du secteur. C'est le cas notamment de la durée assignée à la mise en œuvre de la clause de réciprocité et du système de l'acheteur unique. En outre, la loi de 1998 reconduit des dispositions antérieures qui limitent la compétitivité de l'électricité produite, transportée et distribuée en Allemagne : accès des énergies renouvelables dans les réseaux publics,

soutien financier au lignite est-allemand, soutien financier à la cogénération. Enfin, si l'accès au réseau est, par principe, négocié contractuellement, la loi de 1998 n'exclut pas pour autant que le gouvernement fédéral prenne l'initiative d'en réglementer les conditions financières, voire les contrats de transit. En tout état de cause, l'accord interprofessionnel du 22 mai 1998 sur le transit des réseaux expire en septembre 1999. La loi de 1998 établit donc une situation de compromis, d'une durée provisoire et soumise à réexamen. Or ce compromis pourrait prendre fin inopinément. Le 25 juin 1998 en effet, la Cour constitutionnelle fédérale a été saisie afin d'arbitrer un conflit de compétences opposant Länder et communes à la Fédération (Bund). Les plaignants estiment que cette loi ne garantit pas les droits fondamentaux des Länder dans l'exercice de leur compétence d'exécution des lois fédérales (souveraineté administrative), ni le droit des communes et des groupements territoriaux assimilés de s'auto-administrer et d'exercer leur activité de *Daseinsvorsorge*, corollaire de la garantie constitutionnelle d'auto-administration (article 28 (2) de la loi fondamentale).

- 45 Dès octobre 1998, le nouveau gouvernement fédéral s'est engagé à organiser la sortie du nucléaire. Certes, cette décision n'entraîne pas *ipso facto* la remise en question de la structure formelle de la loi de 1998 ; d'ailleurs, ni le SPD, ni les Verts n'ont déclaré vouloir entreprendre à ce sujet une « réforme de la réforme ». Mais il y a lieu de constater que cette décision s'ajoute aux intentions affichées par le gouvernement de promouvoir plus que jamais les débouchés des produits charbonniers nationaux (houille, lignite) et de ceux des énergies renouvelables ; dans les deux cas, à des coûts plus élevés de gestion des réseaux. Autrement dit, le débat sur la compétitivité de ce secteur important de l'économie allemande, et celui qui s'y rattache, l'acceptation du nucléaire, se trouvent aujourd'hui relancés.
- 46 L'ALLEMAGNE A PRIS DE L'AVANCE sur la France pour la transposition de la directive-électricité. Non seulement la transposition a été faite avant la date-limite fixée par cette directive (19 février 1999), mais la loi fédérale du 24 avril 1998 va bien au-delà des mesures minimales de libéralisation définies par cette directive. Cela reflète une constante que l'on peut observer outre-Rhin : tout au long de ce siècle, aucune entreprise de réseaux électriques ne s'est jamais trouvée officiellement en situation de monopole ou de quasi-monopole national ; les activités de production, de transport et de distribution y sont soumises, depuis toujours, et par principe, au droit de la concurrence.
- 47 On peut constater également que la libéralisation en cours en Allemagne, achevée au Royaume-Uni - inspirateur principal du premier projet de directive-électricité « Cardoso » de 1992-, ou à venir en France, puis ultérieurement en Belgique, en Grèce et en Irlande, n'a pas le même sens selon que les Etats-membres l'ont souhaitée ou seulement acceptée. Ainsi, l'Allemagne refuse l'instauration d'un système de régulation administrative centralisé, pour des raisons d'ordre constitutionnel, il est vrai. A l'inverse, le Royaume-Uni a choisi la centralisation : en mettant en place un pool de réseaux haute tension depuis 1990, il a renoué en partie avec ce qui fut pratiqué dans le secteur du transport de l'électricité de 1926 à 1946.
- 48 Enfin, les réglementations nationales des réseaux électriques, que la directive n'a pas souhaité uniformiser à la faveur de la libéralisation, ne sauraient être détachables des politiques nationales et internationales de l'énergie. Leur définition demeure donc la prérogative de chaque Etat-membre, quelle que soit sa structure administrative et politique. Dans les pays à structure fédérale ou faisant coexister les « autonomies » des

différents acteurs, elle s'effectue à l'issue d'un processus de délibération à l'intérieur même de l'Etat-membre. C'est le cas de l'Allemagne. En cette matière, les divergences d'approche sont donc d'autant plus fortes entre les membres de l'Union européenne qu'elles se doublent de traditions nationales prononcées. Ceci est particulièrement vrai entre la France et l'Allemagne : les aléas de la politique de l'actuelle coalition fédérale (SPD-Verts-Alliance 90) tendant à remettre en question le statut de l'énergie nucléaire allemande en Europe, en sont un autre révélateur.

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Angelier, J.P. et Lalanne, E., « L'évolution des relations entre l'industrie électrique et les pouvoirs publics : comparaison historique de l'Allemagne, de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni » (ed.), Institut économique et politique de l'énergie, Grenoble, 1979
- Auer, J., « Liberalisierung der Elektrizität », *Deutsche Bank Research*, Bulletin n°4/1998
- Cronenberg, M., « Das neue Energiewirtschaftsrecht », *Recht der Energiewirtschaft*, n° 3, 1998
- Cronenberg, M., « Stand der Reform des Energierechts », in : *Energierecht und Energiepolitik heute*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995.
- Communication de M. Cronenberg lors du colloque organisé en septembre 1995 par l'Institut du droit de l'énergie, université de Cologne, sur le thème : « Le droit et la politique de l'énergie aujourd'hui »
- Fischer, W., Bohn, T., Marschall, H.P. et al., *Die Geschichte der Stromversorgung*, WEW Verlag, Francfort/M., 1992.
- Grawe, J., « Energiewirtschaft vor neuen Herausforderungen », *Elektrizitätswirtschaft*, n° 1 et 2, 1995
- Heraud, J.A., *Le système énergétique de la République fédérale allemande*, BETA, université Louis Pasteur, Strasbourg, mai 1990.
- Leuschner, U., « Der rechtliche Rahmen der Stromversorgung », *Strombasiswissen* n° 103, 1998.
- Mennicken, W., « Reform der Reform, das Energiewirtschaftsgesetz nach der Bundestagswahl », *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, n° 7, 1998
- Merkel, A., « Umwelt-und wirtschaftsverträgliche Energiepolitik für den Standort Deutschland » in : J. Baur, *Energierecht und Energiepolitik heute*, op. cit.
- Michaelis, H., *Energiepolitikzwischen Anspruch und Verwirklichung*, Aktuell Verlag, Bonn, 1996.
- « Tarifs, DG IV has stepped into the German Transmission Pricing Debate », *Power in Europe*, n° 288, 07-12-1998
- Schiffer, H. W., « Deutscher Energiemarkt '96 », *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, n° 3, 1997

- Schulte-Beckhausen, S., « Stromhandel - Möglichkeiten und Grenzen im neuen europäischen und nationalen Ordnungsrahmen für Energie », *Recht der Energiewirtschaft*, n° 2, 1999
- von Seelen, C., « Energierechtsreform, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle », *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, n° 10, 1997
- Tegethoff, W., « Die Entwicklung des deutschen Energiewirtschaftsrechts bis zur Neuordnung im Jahre 1998, Vergängliches und Bleibendes », *Elektrizitätswirtschaft*, n° 13, 1998
- Verband der kommunalen Unternehmen, « Stellungnahme zur Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes », *VKU Nachrichtendienst*, juin 1997

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 41 (mai 1999).

RÉSUMÉS

Le marché allemand de l'électricité se trouve en pleine réorganisation depuis 1998. La transcription en droit national de la Directive-électricité de 1996 n'a pas instauré la concurrence sur un marché qui ne connaît pas de monopole ; mais elle a enclenché un mouvement de restructuration chez les principaux électriciens allemands en prévision de l'ouverture progressive du marché européen. Toutefois, la loi n'avait pu être adoptée qu'après de difficiles négociations ; et elle est limitée dans le temps. Or à ce caractère provisoire, le gouvernement Schröder a ajouté de lourdes incertitudes. Abandon du nucléaire, soutien au charbon et au lignite, promotion forcée de la cogénération, ces seuls éléments remettent en question l'équilibre des choix énergétiques de l'Allemagne, sans pour autant esquisser une nouvelle politique énergétique. Cette situation relance aujourd'hui un débat dont les négociations préalables à l'adoption de la loi de 1998 préfiguraient déjà les principales lignes¹.

AUTEUR

HENRI COURIVAUD

Docteur en droit public, Université de Paris Sud

Chef d'Unité au Département Contrats, Direction de l'accès au réseau électrique, Commission de Régulation de l'Electricité.

L'avenir de la filière nucléaire civile

Florence Autret

- 1 Depuis plus d'une décennie, la production d'électricité nucléaire constitue une ligne de clivage politique entre partis « conservateurs » (CDU, CSU, FDP) et « progressistes » (SPD, Bündnis 90/Die Grünen). En 1986, le SPD décide d'inscrire à son programme l'abandon de cette source d'énergie, marquant ainsi une rupture avec la politique favorable au nucléaire qui avait été menée sous l'impulsion des sociaux-démocrates. Ce retournement résulte d'une réévaluation des risques et des opportunités économiques et politiques attachées à la production d'électricité nucléaire. Pour en comprendre les raisons, les possibles modalités et conséquences, il convient de revenir sur les spécificités du secteur électrique allemand. Outre la force du mouvement écologiste et de la protestation antinucléaire, la République fédérale se distingue par sa structure d'approvisionnement régionale organisée autour de quelques grands groupes souvent diversifiés. La mise en œuvre d'une politique énergétique fédérale suppose la prise en compte des intérêts et des droits des groupes industriels, d'une part, des pouvoirs régionaux (Länder), de l'autre. Le caractère régional et privé de la production d'électricité éclaire le déroulement des négociations actuelles sur l'abandon du nucléaire. Il explique en particulier pourquoi celui-ci ne peut relever que d'une stratégie consensuelle.
- 2 La recherche d'un consensus entre acteurs politiques et économiques constitue un trait structurel de la politique énergétique et nucléaire allemande. La dynamique de cette politique résulte du jeu de trois pouvoirs (Etat fédéral, Länder et compagnies électriques), et de trois contraintes : l'approvisionnement en énergie (risque politique de dépendance), l'environnement (toutes les sources d'énergie sont polluantes) et, enfin, la compétitivité de l'approvisionnement qui dépend directement de la rentabilisation d'investissements de long terme et du jeu de la concurrence entre sources d'énergie et entre les entreprises assurant l'approvisionnement. Cette multiplicité de pouvoirs et d'enjeux explique les apparentes incohérences de la politique énergétique et l'indigence de la politique d'élimination des déchets. L'Allemagne ne dispose en effet à ce jour que de centres de stockage intermédiaire pour les combustibles usagés hautement radioactifs ; la question de la fin du cycle nucléaire n'a jamais pu faire l'objet d'un consensus.

Evolution et arguments du débat politique sur le nucléaire

- 3 Le développement du nucléaire en Allemagne ne se distingue pas fondamentalement de ce qu'il a été en France par ses motifs à la fois militaires (production de plutonium) et économiques. La technologie nucléaire a permis de répondre aux besoins énergétiques d'une économie en forte croissance, alors que la seule source d'énergie domestique était le charbon dont la compétitivité commençait à baisser au point qu'il bénéficiait de mesures de soutien depuis les années 60. Les crises pétrolières, entraînant la multiplication par vingt des prix du pétrole entre 1973 et 1981, ont aiguisé la question de la dépendance énergétique et encouragé le développement du nucléaire.
- 4 L'organisation de l'industrie nucléaire s'est mise en place très différemment en Allemagne et en France. Tandis qu'EDF et le CEA occupent en France une place centrale, l'industrie nucléaire s'appuie en Allemagne sur une coopération entre les pouvoirs publics, Bund et Länder, et différents producteurs d'électricité et industriels, de statut privé, avec ou sans participation publique. Cela n'a pas empêché les pouvoirs publics de soutenir la recherche et le développement dans ce domaine. Le développement du nucléaire a encore été facilité par les conditions peu concurrentielles dans le secteur électrique. En situation de monopoles régionaux, les exploitants ont pu tirer des rentes importantes des ventes d'électricité, malgré le contrôle tarifaire des autorités des Länder, et amortir ainsi rapidement leurs investissements. L'industrie nucléaire qui prend son essor dans les années 60 et 70 sous des chanceliers sociaux-démocrates, Willy Brandt et Helmut Schmidt, s'est appuyée, dès l'origine, sur un consensus entre industriels et pouvoirs publics.
- 5 Ce consensus s'est accompagné d'une absence de politisation de la question nucléaire. De fait, jusqu'au milieu des années 70, elle n'a guère été débattue en dehors des cercles d'experts. Le débat a plus porté sur les mérites relatifs des différentes technologies que sur l'opportunité même de recourir à cette énergie. Le programme décennal du SPD publié en novembre 1975 ne fait pas même mention de l'« énergie nucléaire ». Dans les débats au Bundestag, celle-ci occupe également une place secondaire (Waas, 1981). La situation va changer avec la poussée d'un mouvement antinucléaire et le virage pris par les sociaux-démocrates au milieu des années 80.
- 6 A partir de la fin des années 70, le nucléaire entre dans le débat public. Il n'en est guère sorti depuis, faisant l'objet d'une polarisation croissante. Cette inflexion est contemporaine de la montée en puissance des mouvements écologistes, dont émergera le parti écologiste, actuel partenaire des sociaux-démocrates dans le gouvernement fédéral. Si la contestation antinucléaire est présente dans tous les pays équipés de centrales, elle a trouvé en Allemagne un terrain particulièrement favorable. Elle y rejoint à la fois le mouvement pacifiste dans le contexte particulier de la partition du pays et de la guerre froide, et une sensibilité pour l'écologie profondément ancrée dans la société allemande.
- 7 Les accidents de Three Miles Island (1979) et de Tchernobyl (1986) vont renforcer la critique antinucléaire. Celle-ci commence à la fin des années 70 à sortir de la marginalité et n'est plus le monopole des mouvements contestataires de gauche dits « alternatifs ». Elle couvre dès lors un champ plus large de la société civile qui

comprend notamment une partie du clergé protestant. La montée en puissance des Verts qui deviennent dans les années 80 un parti politique à part entière et participent pour la première fois à un gouvernement régional, dans le Land de Hesse, fait définitivement de la « sortie du nucléaire » un argument électoral. En 1986, le SPD décide de l'inscrire à son programme (congrès de Nuremberg). Deux ans plus tard, l'ancien chancelier Helmut Schmidt ironisera sur le choix de son parti : « Le SPD, après s'être enthousiasmé pour l'énergie nucléaire dans les années 1950, veut depuis quelques années déjà abandonner la production d'électricité dans les centrales nucléaires. Il est cohérent au moins dans la mesure où il s'oppose dans le même temps à un abandon progressif du charbon domestique » (Die Zeit, 19-02-1988). Cette inflexion de la gauche allemande résulte de différents facteurs. Le contre-choc pétrolier et la stabilisation des besoins en électricité rendent moins pesant le problème de la dépendance, alors même que le risque lié à l'exploitation est réévalué suite aux accidents américain et russe. Parallèlement, le contexte stratégique se fait plus tendu avec la crise des missiles au début des années 1980. Enfin, l'opinion publique se montre de plus en plus sensible aux questions d'environnement et contribue à faire du nucléaire un enjeu politique majeur, surtout pour des partis d'opposition.

La détérioration progressive de l'environnement de l'activité nucléaire

- 8 La nouvelle orientation du SPD n'aura pas de conséquence immédiate : le pouvoir est assumé depuis l'arrivée d'Helmut Kohl à la chancellerie en 1982 par une coalition des partis démocrates-chrétiens (CDU/CSU) et libéral (FDP) qui conservent une ligne favorable au nucléaire. Pourtant, dès la fin des années 80, la montée de la contestation s'accompagne d'une stabilisation de l'équipement et des investissements nucléaires. A la même époque, le projet d'installer en Allemagne une usine de retraitement est abandonné faute d'accord sur un site. C'est l'origine des contrats de retraitement passés par ces industriels avec les entreprises française et britannique (COGEMA et BNFL) qui gèrent les usines de La Hague et de Sellafield. On ne construira d'ailleurs plus de centrales après 1989, année où entre en activité la plus récente d'entre elles, Neckarsheim II en Bade-Wurtemberg.
- 9 Par ailleurs, les organisations antinucléaires et le parti écologiste renforcent leur pression sur les exploitants en multipliant les procédures contentieuses. En Rhénanie-Palatinat, le propriétaire de la centrale de Mülheim-Kärlich (RWE) se voit retirer son autorisation d'exploitation suite à une procédure judiciaire. De recours en recours, la centrale terminée en 1986 n'a finalement été exploitée que quelques mois. Mülheim-Kärlich est un cas limite. D'autres centrales, cependant, ont dû interrompre la production pour une durée plus ou moins longue suite à des décisions de justice mettant en cause la validité de l'autorisation d'exploitation. C'est le cas à Biblis, en Hesse. La reprise de l'exploitation est parfois soumise à la réalisation d'investissements supplémentaires de nature à rétablir des conditions de sécurité jugées satisfaisantes par les autorités de contrôle. Avec la juridicisation de la contestation antinucléaire, un nouveau terme entre dans le vocabulaire politique, celui de *ausstiegsorientierte Rechtsanwendung* (« application du droit orientée vers l'abandon du nucléaire »), qui désigne l'utilisation des moyens juridiques à la disposition des autorités locales, des associations ou des particuliers en vue de gêner ou d'empêcher l'exploitation des centrales. Cette stratégie vise à renchérir l'exploitation, les coûts supplémentaires

supportés par les électriciens étant à la fois des coûts d'opportunité (non-utilisation de l'actif) et des coûts directs correspondant aux investissements supplémentaires.

- 10 Dans les années 90 interviennent successivement, et pour des raisons différentes, la fermeture de l'ensemble des centrales nucléaires de l'ex-RDA et l'abandon du nucléaire dans le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie. Dans les nouveaux Länder, la sécurité des réacteurs construits à l'époque de la RDA est jugée insatisfaisante. Les capacités de production sont reconstituées grâce à des investissements massifs dans la construction ou l'amélioration de centrales au lignite. Cette politique vise également à soutenir l'activité des mines de l'ex-RDA, les électriciens s'étant engagés à utiliser le combustible domestique. En Rhénanie du Nord-Westphalie, la fermeture des centrales de Hamm-Uentrop et Wurgassen est directement liée à l'entrée de ministres écologistes au gouvernement régional de Dusseldorf. L'abandon du nucléaire, inscrit dans l'accord de coalition signé avec le parti social-démocrate, est négocié sans donner lieu à contentieux ; les deux parties, industrielle et politique, sont d'ailleurs discrètes sur les termes de la négociation et les compensations éventuelles qui ont permis d'arriver à ce résultat. En Basse-Saxe et dans le Schleswig-Holstein, les gouvernements SPD suivent des stratégies de coopération avec les exploitants, non d'affrontement. Depuis le début de la décennie, la construction d'une nouvelle centrale dans un Land social-démocrate est considérée comme très improbable. L'évolution de la part du nucléaire dans l'approvisionnement électrique de l'Allemagne traduit la réduction du nombre de centrales en activité : elle tombe de 39 % en 1987 à 29 % dix ans plus tard.

Les centrales nucléaires en activité par date d'entrée en service

Land	Centrale en activité	Puissance brute (MW)	Mise en service	Propriétaires
Bade-Wurtemberg	Obrigheim	357	Oct.-68	EnBW, Stadtwerke Stuttgart, Neckarwerke
Basse-Saxe	Stade	672	Janv.-72	Preußenelektra, HEW
Rhénanie-Palatinat	Biblis A	1225	Août-74	RWE
Bade-Wurtemberg	Neckarwestheim 1	840	Juin-76	Neckarwerke, Stadtwerke Stuttgart, Deutsche Bundesbahn, EnBW
Rhénanie-Palatinat	Biblis B	1300	Avr.-76	RWE
Bavière	Isar 1	907	Déc.-77	Bayernwerk
Schleswig-Holstein	Brunsbüttel	806	Juin-76	HEW, Preußenelektra
Basse-Saxe	Unterweser	1350	Oct.-78	Preußenelektra
Bade-Wurtemberg	Philippsburg 1	926	Mai-79	EnBW
Bavière	Grafenrheinfeld	1345	Déc.-81	Bayernwerk
Bade-Wurtemberg	Philippsburg 2	1424	Déc.-84	EnBW
Basse-Saxe	Grohnde	1430	Sept.-84	Preußenelektra, Gemeinschaftskraftwerk Weser
Schleswig-Holstein	Krömmel	1316	Sept.-83	HEW, Preußenelektra
Bavière	Gundremmingen B	1344	Nov.-84	RWE, Bayernwerk
Bavière	Gundremmingen C	1344	Nov.-84	RWE, Bayernwerk
Hesse	Mülheim-Kärlich	1246(*)	Mars-86	RWE
Schleswig-Holstein	Brockdorf	1440	Oct.-86	Preußenelektra, HEW
Basse-Saxe	Lingen	1363	Avr.-88	Preußenelektra, VEW
Bavière	Isar 2	1440	Janv.-88	Bayernwerk
Bade-Wurtemberg	Neckarwestheim 2	1365	Janv.-89	Neckarwerke, Stadtwerke Stuttgart, Deutsche Bundesbahn, EnBW

(*) NON EXPLOITÉE SUITE À UN CONTENTIEUX. LA CAPACITÉ TOTALE DES CENTRALES ALLEMANDES ATTEINT 23 450 MW. SOURCE : BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, ENERGIE DATEN 1997/1998.

La politique des gouvernements Kohl (1982-1998) et l'absence de compromis avec l'opposition

- 11 La politique énergétique menée par Helmut Kohl après son arrivée à la chancellerie fédérale en 1982 s'inscrit dans la continuité de celle de son prédécesseur social-démocrate : maintien d'une structure d'approvisionnement diversifiée et d'un équilibre entre les risques propres aux différentes sources d'énergie. Le chancelier Helmut Schmidt résumait ainsi la « rationalité interne » (*innere Ratio*) de la politique énergétique menée dans les années 70 : *« réduire les risques connus, disperser les risques non encore mesurables, laisser en suspens les décisions ultérieures, jusqu'à ce que l'on puisse établir que certains risques sont plus forts que d'autres. »*
- 12 La coalition démocrate-chrétienne/libérale qui argue de l'indépendance énergétique du pays est favorable à la fois à la poursuite de l'exploitation et au maintien de l'« option nucléaire », c'est-à-dire à la fois au maintien du savoir-faire technique et des conditions juridiques nécessaires à la construction de nouvelles centrales. Outre le lignite, le nucléaire est, à terme, la seule source d'énergie domestique disponible ; même si l'Allemagne importe l'intégralité de l'uranium utilisé comme combustible, on considère habituellement que les sources d'approvisionnement ne comportent pas de risque politique. Par ailleurs, la production de charbon est amenée à disparaître, et les ressources nationales en gaz naturel seront épuisées entre 2010 et 2020. Cela amène l'Allemagne à s'engager, en partenariat avec la France, dans le développement d'un nouveau réacteur à sécurité renforcée, l'EPR (European Pressurised Water Reactor), destiné à la fois à l'exportation et à l'équipement de la prochaine génération de centrales allemandes et françaises. La coopération qui se met en place autour de ce projet se noue entre différents acteurs de la filière nucléaire : les constructeurs-développeurs Framatome et Siemens, dont les équipes de recherche développent en commun le nouveau réacteur, les organismes de normalisation des deux pays, et, enfin, EDF et les grands électriciens allemands qui participent au financement.
- 13 Le gouvernement CDU/CSU/FDP doit néanmoins affronter la contestation antinucléaire sur deux fronts : au *Bundesrat* (chambre parlementaire des *Länder*) où les sociaux-démocrates sont majoritaires, et au niveau local (procédures judiciaires contre les exploitants de centrales et manifestations notamment à l'occasion des transports de déchets). L'absence de consensus finit par s'avérer paralysante. Le gouvernement fédéral décide donc d'engager des négociations avec l'opposition (*Energiekonsensrunde*) qui portent tant sur la production de charbon domestique que sur l'électricité nucléaire. Les deux « cycles » de 1993 et 1995 débouchent dans une impasse sur la question nucléaire.
- 14 D'un cycle à l'autre, les positions se radicalisent au point d'apparaître inconciliables. Le SPD et les Verts se déclarent hostiles au maintien d'une « option nucléaire » et s'engagent à ne plus autoriser la construction de centrales en Allemagne. S'agissant de l'exploitation des centrales existantes, les positions des deux partis divergent. Les sociaux-démocrates se refusent à fixer un terme précis à l'exploitation, considérant qu'il faudra négocier avec les électriciens. Le SPD est en fait divisé sur cette question. Gerhard Schröder, alors ministre-président du Land de Basse-Saxe, apparaît comme l'homme d'un possible compromis, qu'il négocie en secret en 1992 avec RWE et VEBA. Ce compromis, qui restera officieux, est fortement contesté au sein même du parti ; il prévoit la poursuite de l'exploitation jusqu'au début de la décennie 2000 en attendant

de mettre en place des capacités de substitution. Les Verts, en revanche, souhaitent une sortie rapide. Ils jugent réaliste la fermeture des centrales à un horizon de cinq ans, ce que contestent tous les autres acteurs, industriels ou politiques. Mais c'est avant tout sur la question du stockage et de l'élimination des déchets que les négociations achoppent.

L'élimination des déchets, un problème non résolu

- 15 La question des déchets nucléaires fait l'objet d'une politisation et d'une dramatisation extrêmes, qui n'a d'égale que sa complexité technique. La pollution nucléaire, parce qu'elle perdure plusieurs centaines d'années, soulève la question de notre responsabilité à l'égard des générations futures (qui n'est d'ailleurs pas propre au domaine nucléaire) : la « société » met en péril le « capital écologique » de l'humanité, donc sa survie, en poursuivant l'exploitation de centrales nucléaires. Posé dans ces termes, le sujet cristallise toute une série de critiques plus générales à l'égard de la société industrielle capitaliste : perturbation de l'équilibre écologique, subordination des valeurs politiques et morales (responsabilité par rapport aux générations futures et protection de l'environnement naturel) à la logique économique (production et rentabilisation des investissements). La dimension politique du problème de l'élimination ne se réduit pas à sa portée symbolique. L'installation de sites de stockage, le transport des déchets engagent la responsabilité des pouvoirs publics fédéraux ou régionaux, compétents pour accorder les autorisations d'exploitation, envers leurs administrés.
- 16 Le « concept de l'élimination des déchets » (*Entsorgungskonzept*), défini en 1979 d'un commun accord par l'Etat fédéral et les Länder, se résume en quatre points : le stockage intermédiaire des déchets, leur recyclage par recours au retraitement, le stockage définitif de l'ensemble des déchets (retraités ou non) et la mise en place de moyens de stockage définitif direct. Les exploitants ont donc le choix entre deux options : le stockage direct et le retraitement. Dans les deux cas, les déchets doivent être stockés pendant une période « intermédiaire » de 20 à 40 ans en vue de leur refroidissement avant d'être placés dans un site de stockage définitif. *De facto*, ce « concept » a été remis en question, sans qu'il lui en soit substitué un autre. Les exploitants allemands recourent donc tant au retraitement, qui permet la production du combustible enrichi MOX, qu'au stockage direct dans des proportions qui dépendent de leurs besoins en combustible enrichi. Ayant renoncé à la fin des années 80 à créer leurs propres capacités de retraitement (les sites de Gorleben en Basse-Saxe, puis de Wackersdorf en Bavière, avaient été envisagés pour accueillir une usine de retraitement), ils transfèrent les déchets à retraiter vers La Hague et Sellafield.
- 17 Avant d'être transportés vers les usines de retraitement ou vers un centre de stockage intermédiaire, les déchets sont d'abord stockés sur le site de la centrale. Ce stockage peut d'ailleurs, dans la limite des capacités des piscines destinées au refroidissement du combustible, constituer une alternative temporaire au stockage intermédiaire sur site spécialisé. Les déchets des centrales allemandes en activité sont actuellement dirigés vers deux centres de stockage intermédiaire : Ahaus en Rhénanie du Nord-Westphalie et Gorleben en Basse-Saxe. Il existe certes un troisième site, le centre de Greifswald en Mecklembourg-Poméranie, mais il est dédié exclusivement au stockage des combustibles issus du démantèlement des centrales est-allemandes. Des deux sites

classiques de stockage intermédiaire, celui de Gorleben est le plus important. Il a reçu en 1995 une autorisation d'exploitation pour 40 ans. A Gorleben sont stockés à la fois des déchets issus directement des centrales et ceux, conditionnés, provenant des usines de retraitement anglaise et française. Le site de Ahaus, proche de la saturation et pour lequel une demande d'accroissement des capacités a été déposé, ne reçoit que les déchets issus directement des centrales allemandes.

L'élimination des déchets : sites de stockage, production et transport des déchets

Volume annuel de déchets produits	
Déchets issus de l'exploitation après refroidissement	env. 1 500 m ³
Moyenne par centrale	env. 75 m ³
Combustible utilisé au total par an	env. 445 t. de métal lourd
Moyenne par centrale	20 à 25 t. de métal lourd
Déchets radioactifs provenant des centrales	
Stock (conditionné) après refroidissement (stocké sur les sites des centrales, à Gorleben ou à Mitterleib)	env. 18 000 m ³
Capacité de stockage intermédiaire pour les exploitants	env. 70 000 m ³
Stockage intermédiaire des combustibles usagés	
Site de stockage de containers de transport à Gorleben (autorisé)	3 800 t. de métal lourd
Site de stockage intermédiaire de Ahaus (autorisé)	1 500 t. de métal lourd
Contrats de retraitement	
- Contrats « anciens » (expirant autour de 2000)	env. 5 600 t.
dont déchets ayant été retraités fin 1996	env. 3 000 t.
- Contrats « nouveaux » (expirant autour de 2005)	env. 2 400 t.
Stockage définitif	
Site de stockage définitif de Morsleben (mine de sel de Saxe-Anhalt), capacité de stockage prévue autorisée jusqu'à mi-2000 (déchets faiblement ou moyennement radioactifs)	env. 40 000 m ³
- dont prévu pour les centrales ouest-allemandes	env. 25 000 m ³
- dont ayant été stockés mi-1997	env. 9 000 m ³

Transports de déchets nucléaires	
Transports de combustibles usagés en provenance des installations de retraitement étrangères ou en direction des sites de stockage intermédiaire	70 à 90 transports/an, en baisse
Transports de coquilles (déchets vitrifiés hautement radioactifs en provenance des usines de retraitement) vers le site de stockage intermédiaire de Gorleben	env. 110 transports au total

SOURCE : VDEW, CHIFFRES DE JUIN 1997

- 18 A ce stade, la question du stockage définitif des déchets hautement radioactifs (combustibles usagés) n'est pas résolue, faute de consensus sur le site. Le principe retenu est celui d'un stockage dans le sel. Le centre de Gorleben était voué à une utilisation plus large que celle qui en est faite aujourd'hui. Transformé en « complexe d'élimination des déchets », il devait assurer à la fois le stockage intermédiaire, le conditionnement en vue du stockage définitif et, enfin, le stockage définitif en profondeur des déchets hautement radioactifs. Depuis une vingtaine d'années, des études sont menées sur la faisabilité d'une telle installation. Un site de stockage définitif est également à l'étude pour les déchets moyennement et faiblement radioactifs, dans la mine de Konrad (Salzgitter, Basse-Saxe). La procédure d'autorisation est en cours. Actuellement, ces déchets sont stockés à Morsleben, en Saxe-Anhalt. L'autorisation d'exploitation du site court jusqu'en juillet 2000. Elle est vivement contestée par les mouvements écologistes qui considèrent que les conditions de sécurité n'ont pas été mises à niveau après la réunification.
- 19 Le dispositif d'élimination des déchets suppose de nombreux transports entre les centrales, les usines de retraitement et les sites de stockage intermédiaire. Ces transports sont depuis des années l'occasion de manifestations impressionnantes des organisations antinucléaires ; ils exigent la mobilisation d'importantes forces de l'ordre le long des voies ferrées et à proximité des lieux de destination. Interrompus en mars 1998 suite à la découverte de taux de radioactivité anormaux sur les containers de déchets, ils n'ont toujours pas repris. La procédure de contrôle de la sécurité définie d'un commun accord par les exploitants et les autorités publiques devait pourtant déboucher fin 1998 sur la reprise des transports ; l'alternance politique a empêché que celle-ci intervienne. La question du stockage et du recyclage est au cœur du débat ouvert par la décision d'abandonner l'énergie nucléaire prise par la coalition sociale-démocrate/écologiste.

La situation après la décision du gouvernement d'abandonner l'énergie nucléaire

- 20 Environ un tiers de l'électricité produite en Allemagne est d'origine nucléaire. Cette moyenne recouvre des situations très différentes selon les Länder. Depuis la fermeture des centrales de Rhénanie du Nord-Westphalie et dans les nouveaux Länder, les capacités exploitées sont concentrées dans cinq des seize Länder allemands. Les deux Länder du Sud (Bavière : 32 %, et Bade-Wurtemberg : 18 %) regroupent à eux seuls la moitié des capacités, contre 27 % au Nord (Basse-Saxe : 19 %, et Schleswig-Holstein :

18 %). On rappellera que le constructeur allemand de centrales nucléaires, Siemens, a son siège à Munich et que les usines de sa filiale spécialisée, KWU, sont situées également situées dans le Land, à Erlangen en Franconie.

Les lignes de partage entre Länder et entre industriels

- 21 La répartition des capacités de production se reflète dans les structures d'approvisionnement par Land. Dans le Schleswig-Holstein (84 %), en Basse-Saxe (69 %), en Bavière (68 %), en Bade-Wurtemberg et en Hesse (63 % chacun), la part du nucléaire est comparable à ce qu'elle est en France. Cette concentration des capacités et de la consommation rend plus vif encore le débat actuel. Les gouvernements de Bavière et de Bade-Wurtemberg sont en effet conservateurs. Ils n'ont jamais fait obstacle à l'activité des exploitants dont ils sont d'ailleurs actionnaires. Dans ces Länder puissants et prospères, le nucléaire relève d'une politique industrielle associant les avantages d'indépendance énergétique à un approvisionnement bon marché. Cette congruence entre la politique régionale et les intérêts industriels est moins sensible dans le Nord, même là où la place du nucléaire est également importante. Les sociaux-démocrates au pouvoir en Basse-Saxe et dans le Schleswig-Holstein sont placés dans une situation délicate, tiraillés entre leur intérêt industriel et l'engagement partisan. Ils ont opté pour une politique du *statu quo* : les autorités ne cherchent pas à gêner l'exploitation des centrales, des centrales en construction sont en service en Schleswig-Holstein (Brockdorf, 1986) et en Basse-Saxe (Lingen, 1988) dans les années 1980.
- 22 L'« acceptabilité » politique du nucléaire a néanmoins ses limites. Les procédures d'autorisation des deux centres de stockage définitif de Gorleben et de la mine Konrad, situés tous deux en Basse-Saxe, n'ont pas pu être menées à leur terme. A la fin des années 70, le ministre-président du land, M. Albrecht, rappelait au sujet du projet de centre intégré de Gorleben : *« même si une installation de retraitement peut en principe être construite et exploitée avec un niveau de sûreté tel qu'il n'en résulte pas de risques irraisonnables pour la population, il subsiste une double question qui est de savoir si la construction d'une telle installation est indispensable, et si elle est politiquement réalisable. »* Ces réticences à accueillir les déchets nucléaires de toute l'Allemagne, et notamment des centrales du Sud, persistent. La perspective de la création d'un centre de stockage définitif est sans cesse repoussée. On rappellera pour mémoire qu'en 1992 la proposition de compromis préparée par les deux électriciens Preußenelektra et RWE, avec la participation de Gerhard Schröder, suggérait d'ailleurs d'effectuer le stockage définitif des déchets à l'étranger.
- 23 Les exploitants de centrales forment un groupe de sociétés qui se caractérise par sa grande hétérogénéité. Ils se distinguent les uns des autres tant par leur taille que par la part du nucléaire dans leur production électrique ou par la présence d'un actionnaire public dans leur capital. Une première catégorie d'exploitants est constituée des filiales de grand groupes diversifiés pour lesquelles l'activité électrique et *a fortiori* nucléaire représente moins de 20 % de leur chiffre d'affaires. Dans ces groupes, comme RWE, VIAG (Bayernwerk) et VEBA (Preußenelektra), les activités liées à l'énergie sont elles-mêmes intégrées dans une branche filialisée qui comprend l'électricité (centrales nucléaires, thermiques et éventuellement hydrauliques), les réseaux de chaleur, l'approvisionnement en gaz et en eau. Une autre catégorie rassemble les « petits » électriciens nettement moins diversifiés : Hamburger Elektrizitätswerke AG (HEW),

Vereinigte Elektrizitätswerke AG (VEW), Neckarwerke AG et Energie Baden-Württemberg AG (EnBW). Leur domaine d'activité recoupe généralement celui des filiales énergie des grands groupes. La part du nucléaire dans la production électrique est en général moins importante dans les grands groupes que chez les « petits » électriciens. A cet égard, HEW et Neckarwerke sont dans une situation de quasi « monoactivité ». A l'inverse les deux électriciens de Rhénanie du Nord-Westphalie (qui étendent leurs activités respectivement vers le Sud et vers le Nord du pays), ainsi que VEBA (Preußenelektra) ont une structure de production électrique beaucoup plus diversifiée. Le nucléaire ne représente que 23 % de la production de RWE comme de VEW, et même 36 % de celle de Preußenelektra.

- 24 Le critère de la participation publique au capital, enfin, introduit un troisième niveau de différenciation. Si tous les « petits » exploitants sont détenus par des Länder ou des communes, tous les « grands » ne sont pas exclusivement composés de capitaux privés. Le principal actionnaire de RWE est un groupement de communes de Rhénanie du Nord-Westphalie. Quant au Land de Bavière, il détient 25 % de VIAG ; cette participation résulte du transfert de l'électricien Bayernwerk au sein du groupe VIAG, le Land ayant échangé une participation majoritaire dans Bayernwerk contre une participation, moins importante, dans le groupe diversifié. Enfin la privatisation du groupe VEBA, fondé en 1929 par l'Etat libre de Prusse, ne s'est achevée qu'en 1987 avec le placement en bourse des 25 % du capital encore détenus par l'Etat fédéral.

Les exploitants de centrales en 1998 : actionnariat, intégration au sein d'un groupe et diversification

	Présence d'un actionnaire public	Appartenance à un groupe industriel	Production d'électricité (TWh, 1997)	Part du nucléaire dans la production d'électricité
RWE Energie AG	Communes du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie	RWE AG	137	23,5%
Bayernwerk AG	Participation du Land de Bavière dans VIAG	VIAG	72,6	41%
Preußenelektra AG	(participation de l'Etat fédéral au capital de VEBA jusqu'en 1987)	VEBA AG	110	36,3%
Neckarwerke AG	Communes du Land de Bade-Wurtemberg et EnBW	-	14	81%
EnBW AG	Land et communes de Bade-Wurtemberg	-	48,5	57,5%
HEW AG	Land de Hambourg	-	14,2	79%
VEW AG	Communes de Rhénanie du Nord-Westphalie (55 %)	-	37	23,4%

SOURCES : DIVERSES, DONT FORSCHUNGSSTELLE FÜR UMWELTPOLITIK, FU BERLIN, 1999

- 25 Les « petits » électriciens spécialisés sont souvent associés à l'un des trois « grands » pour l'exploitation des centrales. C'est le cas de Neckarwerke et de Energie Baden-Württemberg (EnBW) à Obrigheim et Neckarwestheim, de Preußenelektra et HEW à Stade, Krümmel, Brockdorf et Brunsbüttel, de Preußenelektra et VEW à Lingen, ou encore de RWE et Bayernwerk à Grundremmingen. Seul EnBW exploite des centrales à Philipsburg sans être adossé à un groupe ; mais le statut de groupe spécialisé d'EnBW

sera modifié, le Land projetant de vendre ses parts (25 %). Au total, pour les électriciens de taille plus réduite, la participation publique au capital a été et continue d'être une composante importante de la politique nucléaire. Ce lien a néanmoins tendance à se défaire, comme le montrent les projets de privatisation partielle du principal électricien badewurtembourgeois. Aujourd'hui les grands producteurs sont soumis à d'autres logiques de développement : VIAG, RWE et VEBA, cotés en bourse, doivent se plier aux critères d'appréciation des marchés telle que la valorisation du titre. VEBA fait partie des quelques sociétés allemandes cotées au New York Stock Exchange.

- 26 Cette situation relativement nouvelle qui résulte des privatisations et des regroupements industriels permet d'éclairer la stratégie et les positions actuelles des électriciens et du gouvernement dans le débat sur la sortie du nucléaire. Les exploitants ne s'opposent pas tant *par principe* à un abandon que par crainte de ses conséquences financières : des actifs non exploités sont par définition moins rentables. A ce motif économique s'ajoute l'opposition politique de la Bavière et du Bade-Wurtemberg. Malgré leur importance en termes de production et le poids du nucléaire dans leur activité, les « petits » électriciens apparaissent relativement en retrait dans le débat actuel. La part du nucléaire dans le chiffre d'affaire de VEW est de l'ordre de 16 %. Par ailleurs, les centrales exploitées par VEW ne sont pas implantées sur le territoire des communes qui en sont actionnaires : celles-ci risquent donc de se montrer moins sensibles aux conséquences sociales de l'abandon du nucléaire. La situation d'HEW est comparable : aucune de ses centrales n'est située sur le territoire de la ville-Etat. Qui plus est, Hambourg est dirigé par un gouvernement SPD pour lequel il est difficile d'aller ouvertement contre le choix du gouvernement fédéral.

La position du nouveau gouvernement fédéral SPD - Bündnis 90/Die Grünen

- 27 Les élections de septembre 1998 marquent une rupture dans la politique énergétique allemande. Le revirement antinucléaire des sociaux-démocrates date de 1986, certes, mais c'est la première fois qu'un gouvernement fédéral se prononce pour l'abandon de cette source d'énergie. La formation d'une coalition avec le parti écologiste Bündnis 90/Die Grünen a fait de cet engagement un élément central du programme du nouveau gouvernement, comme l'indique l'accord de coalition du 20 octobre 1998.
- 28 Précis quant au but poursuivi, la « sortie », l'accord donne en revanche peu de précisions sur les moyens à mettre en œuvre pour l'atteindre. Cette « carence » ne résulte pas seulement du fait que beaucoup de choses ne peuvent être réglées que dans le cadre d'une négociation large avec les électriciens. Elle révèle également des divergences de vues entre écologistes et sociaux-démocrates sur le degré de contrainte qu'il convient d'exercer sur les électriciens et l'échéance d'un abandon du nucléaire. Celle-ci s'inscrit dans un projet plus vaste de redéfinition de la structure de l'approvisionnement qui comprend le développement des énergies renouvelables et la maîtrise de la consommation. L'influence de la composante écologiste de la coalition est sensible dans la caractère plus « prescriptif » des dispositions concernant l'élimination des déchets et leur transport. Mais l'accord insiste avant tout sur la procédure à mettre en œuvre pour aboutir à une fermeture progressive des installations. Conscient qu'il ne peut réussir sans un compromis avec les électriciens, le gouvernement a conçu un plan en trois étapes où deux réformes législatives encadrent une période de négociation

d'un an. Quelques mois après la mise en place du gouvernement de coalition, le calendrier qui avait été établi au lendemain des élections apparaît déjà périmé, la première réforme législative n'ayant pu être menée à terme. La mise en œuvre du programme a soumis la coalition à des tensions très fortes. Avant de faire le point sur l'état de la réalisation du programme gouvernemental et des négociations menées avec les électriciens, il convient de revenir sur les événements qui se sont déroulés depuis novembre 1998.

Extraits de l'accord de coalition du 20 octobre 1998

3. Une politique énergétique moderne

3.1. Garantir un approvisionnement en énergie pour l'avenir

Le nouveau gouvernement fédéral garantira un approvisionnement en énergie sûr pour l'avenir, respectueux de l'environnement et équitable en termes de coûts. Dans ce cadre, les énergies renouvelables et les économies d'énergie ont la priorité (...).

Dès cette année, le nouveau gouvernement va entamer des discussions en vue d'un consensus sur le thème de l'énergie. Avec les entreprises du secteur de l'énergie, il faut nous engager sur la voie d'une structure d'approvisionnement en énergie (*Energiemix*) nouvelle et adaptée à l'avenir, sans énergie atomique. (...).

3.2. Sortie de l'énergie atomique

L'abandon de l'utilisation de l'énergie atomique sera inscrit dans la loi de manière complète et irréversible au cours de la présente période législative. Les partis de la coalition se mettent d'accord sur la procédure par étapes qui suit.

Dans un premier temps, une réforme de la loi sur l'énergie nucléaire sera déposée dans le cadre du programme des 100 premiers jours.

Dans un second temps, le nouveau gouvernement invitera les entreprises d'approvisionnement en énergie à des discussions en vue de se mettre d'accord, de manière consensuelle, sur une nouvelle politique énergétique, sur les étapes menant à l'abandon de l'énergie atomique et sur les questions d'élimination des déchets. Le nouveau gouvernement se donne un an à partir de son entrée en fonction pour y parvenir.

Dans un troisième temps, la coalition présentera, au terme de ce délai, un texte de loi qui réglementera l'abandon de l'utilisation du nucléaire, sans versement d'indemnités ; à cette fin, les autorisations d'exploitation seront limitées dans le temps. Le certificat d'élimination des déchets sera modifié en conséquence. (...)

(Traduction : FA)

Premières étapes de mise en œuvre et l'évolution du rapport de force au sein de la coalition

- 29 Le nucléaire est traditionnellement un domaine de compétence partagé entre le ministère fédéral de l'Economie, en charge des questions énergétiques, et le ministère de l'Environnement, qui abrite la direction de la sûreté des installations nucléaires. Pour tenir compte de ce partage des rôles, le portefeuille de l'environnement a été attribué à un ministre écologiste, Jürgen Trittin, et celui de l'économie à un spécialiste des questions nucléaires, Werner Müller. Ce ministre « sans appartenance politique » est un ancien collaborateur du groupe VEBA et a été le conseiller de Gerhard Schröder

lors des précédentes « *Energiekonsensrunden* ». L'opposition entre ces deux autorités, arbitrée par le chancelier, est symptomatique des tensions qui traversent la coalition.

- 30 Pour résumer, on peut considérer que la mise en œuvre du programme gouvernemental a traversé jusqu'à présent deux étapes majeures. Jusqu'à la fin du mois de janvier 1999, le ministre de l'Environnement a pu garder l'initiative. Compétent pour préparer la première réforme de la loi sur l'énergie nucléaire, il a cherché à limiter au maximum la marge de manœuvre des industriels dans le cadre des négociations qui allaient s'ouvrir. Sa proposition de réforme de la loi sur l'énergie nucléaire modifiait radicalement les conditions juridiques et économiques de l'exploitation des centrales : renchérissement des frais d'assurance, renforcement des moyens de pression légaux des opposants au nucléaire, interdiction du retraitement dans un délai d'un an (J. Trittin envisageait même de rendre cette interdiction effective sans délai) et limitation des possibilités de stockage intermédiaire sur le site des centrales. Le but est double : interrompre le transport des déchets (soit vers les sites de retraitement, soit vers les centres de stockage allemands) et modifier l'équilibre économique de l'exploitation des centrales. Cette stratégie peut donc s'analyser comme la prolongation au niveau fédéral de celle mise en œuvre par les mouvements écologistes au plan local.
- 31 Une telle stratégie risque d'aboutir à une impasse pour trois raisons. Tout d'abord, les industriels estiment que les conditions de l'ouverture de négociations ne sont pas réunies et menacent de les boycotter. Ensuite, la perspective d'une résiliation unilatérale des contrats de retraitement avec la France et la Grande-Bretagne, qui sont couverts par des accords interétatiques, mènent la République fédérale au bord de l'incident diplomatique. Enfin, le gouvernement s'est engagé à abandonner l'énergie atomique « sans frais ». Or, tant les électriciens allemands que les industriels du retraitement s'estiment fondés à demander des dédommagements au titre du retrait des autorisations d'exploitation et de la résiliation unilatérale des contrats de retraitement en cours d'exécution.
- 32 Dans ce contexte, le chancelier a été amené à reprendre l'initiative. Fin janvier 1999 s'ouvre donc une deuxième étape dans la mise en œuvre du programme de la coalition. La réforme proposée par la ministre de l'Environnement est ajournée et la présentation d'une proposition de loi repoussée au mois de mars. Les négociations avec les électriciens sont relancées et la perspective d'une interdiction du retraitement s'éloigne. Des rumeurs font même état d'un accord prévoyant la poursuite du retraitement pendant trois à cinq ans. Les élections régionales du Land de Hesse du 7 février 1999 obligent le gouvernement à reconsidérer sa stratégie. La coalition SPD/Verts perd le pouvoir dans le Land, au profit des partis conservateurs. Cette défaite, qui intervient dans le contexte de la réforme du Code de la nationalité, est considérée comme un désaveu, plus encore pour le parti écologiste que pour les sociaux-démocrates. Elle a pour conséquence de renverser la majorité SPD au Bundesrat. Le gouvernement assouplit sa position et décide de renoncer à inscrire l'interdiction du retraitement dans la première réforme de la loi sur l'énergie nucléaire.
- 33 Entre temps, le projet de réforme fiscale du ministre des Finances a ouvert un nouveau front dans la négociation avec les électriciens. Il prévoit en effet la réintégration des réserves accumulées par les électriciens en vue du retraitement et de l'élimination des déchets des centrales. Ces provisions, qui ont permis aux électriciens de réaliser d'importantes économies d'impôt, sont évaluées à 62 milliards de marks. Le coût de

leur réintégration comptable à hauteur d'environ 70 % dépasserait, selon les industriels, 20 milliards de marks. Une bataille de chiffres s'engage entre les industriels et le ministère des Finances. Parallèlement, les syndicats se mobilisent ; une manifestation pour la sauvegarde de l'emploi dans la branche nucléaire est organisée le 9 mars à Bonn. Le 11 mars, la reprise des négociations avec les électriciens marque le début d'une troisième phase dans la mise en œuvre de la politique de « sortie » du nucléaire. Priorité est donnée à la négociation. La réforme de la loi atomique est ajournée *sine die*. Le départ du ministre des Finances, Oscar Lafontaine, contribue également à apaiser les relations entre les industriels et le gouvernement. Le gouvernement engage les négociations avec les électriciens.

Bilan provisoire de la mise en œuvre de la « sortie » du nucléaire

- 34 Plus de sept mois après la signature de l'accord de coalition, il est difficile d'établir un bilan de la politique du gouvernement, si ce n'est pour constater qu'elle bute sur des obstacles majeurs, qu'ils soient inhérents aux choix politiques du gouvernement, ou le fruit de contraintes techniques, économiques ou juridiques.
- 35 Le premier d'entre eux tient à l'organisation même du secteur électrique allemand. Obliger les électriciens à interrompre les centrales en leur retirant les autorisations d'exploitation accordées initialement pour une durée illimitée, aurait un coût d'opportunité considérable (les industriels avancent le chiffre de 150 milliards). L'amortissement du parc nucléaire allemand est en effet avancé ; il entre dans une phase de très forte rentabilité. L'abandon des investissements réalisés présente donc un coût élevé pour la collectivité. Les considérations économiques se doublent d'une question juridique de principe. Les installations sont la propriété de sociétés privées constituées sous forme de sociétés anonymes. Le capital de leurs actionnaires est protégé par la constitution allemande (protection du droit de propriété). Fin 1998, les électriciens ont menacé d'en appeler à la Cour constitutionnelle de Karlsruhe pour faire valoir les droits de leurs actionnaires.

Energie nucléaire en Allemagne - chronologie

1953	La République fédérale s'engage pour une utilisation pacifique de l'énergie nucléaire.
1957	Mise en service du premier réacteur de recherche à l'université technologique de Munich.
1959	Adoption de « la loi sur l'énergie nucléaire » (<i>Atomgesetz</i>) concernant les conditions de construction et d'exploitation des centrales.
1961	Ouverture à Karlsruhe de la première centrale nucléaire allemande.
1963	Signature du traité européen EURATOM.
1971	Début du stockage définitif de déchets radioactifs à Morsleben (RDA).
1972	Entrée en service des deux premières centrales commerciales : Stade et Würgassen.

1975	12 exploitants et constructeurs de centrales se réunissent au sein de la « Société de projet pour le retraitement des déchets nucléaires ». Ouverture de la mine de Konrad (Basse-Saxe) comme site de test et de recherche pour le stockage des déchets.
1979	Bund et Länder s'entendent sur des « Principes concernant l'élimination des déchets des centrales nucléaires ». Opposition à la construction d'un « parc d'élimination » des déchets (retraitement, stockage intermédiaire et stockage définitif) à Gorleben en Basse-Saxe. Accident de Harrisburg (USA).
1981	L'électricité nucléaire représente 17 % de l'électricité distribuée sur le réseau public.
1984	Ouverture du site de stockage intermédiaire de Gorleben.
1986	Accident de Tchernobyl. Le SPD inscrit l'abandon du nucléaire dans son programme électoral (congrès de Nuremberg).
1987	L'électricité nucléaire représente 39 % de l'électricité distribuée sur le réseau public.
1989	Déclaration commune sur la coopération franco-allemande dans le domaine de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Abandon du projet d'une usine de retraitement à Wackersdorf (Bavière).
1990	Signature par les exploitants allemands de contrats de retraitement avec COGEMA et BNFL.
1991	Fermeture des centrales situées dans les nouveaux Länder.
1993	Le gouvernement fédéral (CDU/CSU/FDP) ouvre un premier cycle de négociations avec l'opposition (SPD/Verts) sur les questions énergétiques. Echec de ce premier <i>Energiekonsensrunde</i> .
1994	Réforme de la loi sur l'énergie nucléaire autorisant le stockage définitif sans retraitement.
1995	Reprise de négociations entre partis de gouvernement et d'opposition sur l'élimination des déchets. Echec. Abandon du nucléaire en Rhénanie du Nord-Westphalie.
1997	Manifestations lors du transport de déchets radioactifs vers le site de stockage de Gorleben entraînant la mobilisation d'importantes forces de l'ordre. Le nucléaire représente 29 % de l'électricité distribuée.
1998	Interruption du transport de déchets (mars). Mémoire en vue de la vérification des conditions de sécurité. Signature d'un accord de coalition fédéral SPD/Verts prévoyant l'abandon du nucléaire (octobre).
1999	19 mai : la Cour de Karlsruhe juge anticonstitutionnel un article de la loi sur le nucléaire de 1994 qui autorisait le ministre fédéral de l'Environnement à fixer unilatéralement par règlement certaines modalités d'application (en l'occurrence : normes de sécurité à respecter par les Länder lors de la construction de centrales). Cette procédure violait la compétence administrative des Länder, qui doivent désormais, via le Bundesrat, participer à la définition des procédures d'application en vertu de leur pouvoir de codécision législative (art. 85, § 2 de la Loi fondamentale).

- 36 Le gouvernement doit également compter avec les conséquences sociales du recul de l'exploitation nucléaire : la branche emploie quelque 38 000 personnes. La question sociale ne se pose certes pas immédiatement. Elle sera néanmoins un argument pour les industriels, d'autant plus que ces derniers vont être soumis à une pression concurrentielle accrue du fait de la libéralisation du marché de l'électricité. La réduction des coûts fait partie de leurs objectifs prioritaires.
- 37 Le gouvernement doit enfin compter avec les engagements internationaux de l'Etat allemand. Avec la France, des liens de coopération étroits ont été noués en matière de recherche et développement (développement du réacteur EPR), de sûreté nucléaire dans les pays d'Europe orientale et, enfin, de retraitement des déchets. Un échange de lettres de 1990 prévoit en particulier que chacun des deux pays s'engage à ne pas entraver le transport des déchets vers son territoire sous réserve que des conditions de sécurité satisfaisantes soient réunies.
- 38 Passées la surprise de l'alternance et les premières initiatives du ministre de l'Environnement, la mise en œuvre de la sortie du nucléaire ressemble de plus en plus à un troisième cycle de négociations énergétiques qui s'inscrirait dans la lignée de ceux lancés par l'ancien chancelier Helmut Kohl. Elle s'en différencie encore sur un point majeur : l'opposition n'y est pas invitée. Mais le changement de majorité au *Bundesrat* renforce la marge de négociation des chrétiens-démocrates et des sociaux-chrétiens bavarois. Le gouvernement pourrait être amené à tenir compte de leur position, même s'il n'élargit pas officiellement le cercle de la négociation à la CDU-CSU. L'abandon du projet de loi du ministre de l'Environnement a apaisé les relations avec les électriciens. Mais d'importantes questions restent en suspens : la réintégration des réserves financières ou l'élimination des déchets. En outre, les écologistes souhaitent pouvoir inscrire à leur actif ce qui pourrait être présenté comme le début de l'interruption de la production nucléaire : la fermeture de quelques centrales au cours de la présente législature. Mais le gouvernement ne se prononce pas sur l'échéance possible de la fermeture de la dernière centrale. Les positions des deux partis de la coalition divergent radicalement en la matière.
- 39 Les initiatives et les négociations des derniers mois ont posé plus de questions qu'elles n'en ont résolu. Il en ressort toutefois que la stratégie menée par le gouvernement passe par une transformation de l'environnement économique et juridique de l'activité telle qu'elle en modifie l'équilibre financier. Le renforcement des normes et du contrôle en matière de sécurité, la limitation des possibilités de constitution de réserves comptables, l'obligation d'augmenter les capacités de stockage intermédiaire sur les sites des centrales ou à proximité, tous ces éléments contribuent à renchérir l'exploitation. L'organisation privée du secteur électrique allemand et l'intégration des principaux producteurs au sein de groupes cotés en bourse font du coût un argument décisif pour les entreprises. C'est aussi une contrainte pour le gouvernement qui n'a pas intérêt à menacer la prospérité de groupes allemands.

Le nucléaire dans le cadre de la politique énergétique allemande : perspectives

- 40 L'interruption, en mars 1988, du transport des déchets vers les usines de retraitement étrangères s'est prolongé jusqu'à aujourd'hui. La remise en question du « concept

d'élimination des déchets » introduit un élément d'incertitude pour les exploitants. Certains d'entre eux connaissent même un problème immédiat de stockage, dans la mesure où les capacités installées sur le site de la centrale sont d'ores et déjà épuisées. C'est le cas pour Preußenelektra (Stade), RWE (Biblis) et EnBW (Neckarwestheim et Philipsburg). Pour les autres, la question se pose à très brève échéance. Seules trois centrales, toutes situées en Bavière (Isar 1, Grundremmingen B et C), disposent de capacités jusqu'en 2005. En reposant la question de l'élimination des déchets qui avait provoqué l'échec des précédentes négociations, la politique d'abandon du nucléaire de la coalition offre néanmoins la possibilité de la résoudre. C'est l'un des paradoxes de la situation actuelle.

Hypothèses sur la réduction de la production nucléaire

- 41 La question de la substitution d'autres sources de production d'électricité au nucléaire ne se pose pas de façon urgente pour deux raisons principales. Tout d'abord, l'avancement des négociations et la force des arguments des industriels laissent à penser qu'il n'y aura pas de réduction rapide et massive de la production d'électricité nucléaire. La seconde raison tient à la situation du marché : la consommation d'électricité devrait rester stable au cours des prochaines années. Pour mémoire, celle-ci est passée entre 1991 et 1996 de 471 à 478 milliards de kWh, soit une progression de 1,5 %. L'argument du manque de capacités de production électrique n'est d'ailleurs pas repris par les électriciens. Le président de Preußenelektra, H.-D. Harig, déclarait en avril 1999, à l'occasion du congrès d'hiver du Forum allemand du nucléaire (*Deutsches Atomforum*) que si « *quelques réacteurs devaient être arrêtés pour des raisons politiques dans le Nord de l'Allemagne, la chute de la production devrait être compensée par les surcapacités provenant des autres centrales en Europe* ». On soulignera que la libéralisation du marché de l'électricité en Europe s'accompagne d'un développement du négoce et des échanges de courant. La libéralisation introduit une plus grande flexibilité dans l'approvisionnement en électricité, et relâche donc la contrainte sur les capacités de production nationales.
- 42 Toutes les options restent théoriquement ouvertes pour faire face à une baisse des capacités de production nucléaire qui ne pourrait être compensée par l'utilisation de surcapacités. L'évolution des capacités de production montre que la substitution entre sources d'énergie s'est plutôt effectuée au cours des dernières années au profit du gaz et au détriment des énergies fossiles solides. L'amélioration de la technologie des centrales au gaz, le prix relativement bon marché de la matière première et la flexibilité de la production due à la fois à la technologie et à la taille réduite des centrales, expliquent le succès de cette source d'énergie. Quelle que soit l'énergie de substitution envisagée, le recul du nucléaire à niveau de production constant présente deux inconvénients majeurs : il renforce la dépendance énergétique du pays, et il accroît les émissions de CO². Environ 80 % du gaz consommé en Allemagne est importé, pour l'essentiel de Norvège et de Russie, et la part de la production domestique est appelée à diminuer au cours des prochaines années du fait de l'épuisement des réserves. Quant au charbon domestique, il n'est pas compétitif ; le gouvernement fédéral a décidé en 1997 d'un plan de réduction des subventions à l'industrie minière qui s'accompagne d'une baisse de la production. A terme, le lignite constituera la seule source d'énergie domestique, avec les énergies renouvelables.

- 43 La question des émissions de gaz polluants se révèle d'autant plus délicate que l'Allemagne a pris en la matière des engagements qu'elle aura du mal à tenir, indépendamment de la question nucléaire. Comparées aux centrales thermiques, les centrales nucléaires ne produisent presque pas de CO² (rapport de 1 à 100). Les industriels évaluent à 150 millions de tonnes par an les émissions de gaz carbonique qui seraient induites (cas d'école) par le remplacement de l'ensemble du parc nucléaire par des centrales au charbon. La consommation d'énergies fossiles a occasionné une production annuelle de 860 millions de tonnes de CO² en 1997 (contre 985 millions de tonnes en 1990). Or l'Allemagne s'est engagée à réduire de 25 % ses émissions de CO² d'ici 2005 (base 1990). En 1998, les émissions avaient été réduites de 13 % par rapport à 1990. Elles devront encore baisser de 14 % (soit de 120 millions de tonnes par an). Faisant allusion à la pollution induite par le recours aux énergies fossiles, le président de l'Institut sur le climat de Wuppertal, Ernst Ulrich von Weizsäcker, déclarait en décembre 1998 : « ... il est irréaliste pour l'Allemagne de penser abandonner l'énergie atomique dans dix ans de manière écologiquement raisonnable ».
- 44 Les énergies renouvelables entrent aujourd'hui à hauteur de 6 % dans la production d'électricité, dont près de 4 % pour les centrales hydrauliques localisées dans le Sud. Le développement des autres sources d'énergie renouvelable, encore très coûteuses, dépendra du progrès des technologies de production et de stockage. Pour compenser leur désavantage concurrentiel, le gouvernement fédéral et ceux des Länder ont mis en place diverses formes de subvention. A ce stade, les énergies renouvelables ne sauraient néanmoins être considérées comme une alternative valable à moyen terme à la production nucléaire.
- 45 **LES PRINCIPES DE DIVERSITÉ** des sources d'approvisionnement et de dispersion des risques attachés à l'utilisation de l'énergie (*Energiemix*) étaient au cœur de la politique énergétique allemande depuis le début des années 50. En réévaluant le risque nucléaire, le gouvernement fédéral introduit une rupture dans cette politique, sans qu'il soit encore possible de dessiner les contours d'un nouvel *Energiemix*. La diminution des capacités nucléaires pourra, quoi qu'il en soit, n'intervenir que graduellement. A long terme, l'évolution de la production nucléaire dépend de paramètres inconnus : prise en compte des émissions de CO², progrès de la technologie nucléaire et des autres sources de production, notamment des énergies renouvelables, environnement politique international et prix des énergies fossiles de substitution. C'est pourquoi une des questions essentielles posées par le projet d'abandon du nucléaire est de savoir si l'Allemagne sera en mesure de conserver et de développer un savoir-faire dans le domaine nucléaire qui lui permettrait, le cas échéant, de continuer à faire appel à cette source d'énergie dans l'avenir.

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi), *Energiedaten 1997/1998*
- Deutsches Atomforum, - *Informationskreis Kernenergie, Ausführliche Informationen zur Kernenergie ; - Wintertagung, 1996. Bonn*
- Land Nordrhein-Westfalen, *Rationelle Energieverwendung und -erzeugung ohne Kernenergienutzung, Prognos Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie*
- Schiffer H. W., « Deutscher Energiemarkt '96 », *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, n°3, 1997
- Schmidt, H., « Sieben Prinzipien vernünftiger Energiepolitik », *Die Zeit*, 19-02-1988
- Verband der Deutschen Elektrizitätswerke (VDEW), données statistiques
- Waas, Ulrich, *Kernenergie. ein Votum für Vernunft*, Deutscher Instituts-Verlag GmbH, 1981, 3^e édition
- Rapports d'activité des producteurs d'électricité : RWE, Preußenelektra (VEBA), Bayernwerk, EnBW, HEW, VEW, Neckarwerke

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n°41 (mai 1999).

RÉSUMÉS

La coalition fédérale SPD/Verts, dès octobre 1998, se fixait pour priorité politique l'abandon irrévocable et immédiat du nucléaire civil. Le tollé international, la franche opposition des électriciens comme des Länder chrétiens-démocrates, majoritaires au Bundesrat, ont eu raison du caractère péremptoire de l'annonce. Pourtant, le 15 juin 2000, le gouvernement et les principaux électriciens finissaient par conclure un accord sur l'échelonnement de l'arrêt des centrales. Toutefois, il ne s'agit que d'un accord politique de principe ; il devra être concrétisé par une loi. Or l'élaboration de celle-ci exige que l'ensemble des acteurs impliqués - Bund, Länder, communes, électriciens, mais aussi l'opinion publique - engagent un processus global de redéfinition de la politique énergétique. L'abandon abrupt du nucléaire risque en effet de compromettre ce délicat équilibre entre sources d'énergie, indépendance énergétique et protection de l'environnement que représente l'*Energiemix* allemand¹.

AUTEUR

FLORENCE AUTRET

Titulaire d'un DEA de gouvernement comparé, Université de Paris I
 Journaliste économique
 Chargée d'études associée au CIRAC.

L'Allemagne face à la crise pétrolière : l'écotaxe et la politique énergétique à l'épreuve

Isabelle Bourgeois

- 1 En septembre 2000, la crise pétrolière est traitée de façon apparemment paradoxale en Allemagne. Les transporteurs routiers manifestent, exigeant la suppression de l'écotaxe. Or le chancelier 'répond' publiquement à l'ensemble des consommateurs qui, s'ils protestent, ne défilent pourtant pas. Aux premiers, à qui il refuse toute subvention sectorielle nationale, il propose de les écouter afin d'alimenter les réflexions européennes sur le secteur des transports et de la logistique. Aux seconds, il propose des mesures fiscales à effet « d'amortisseur social » (*soziale Abfederung*) pour compenser la baisse de leur pouvoir d'achat à la suite de la flambée des cours du pétrole. Mais sur la question principale en débat, l'écotaxe, le gouvernement fédéral reste ferme, cet impôt sera maintenu comme prévu. Ce qui ressemble à un dialogue de sourds tient en réalité d'un débat par procuration.

L'écotaxe sur la sellette

- 2 Au niveau le plus immédiat, les termes du débat sont les suivants : la troisième tranche entrera-t-elle en vigueur comme prévu, ainsi que le maintient le gouvernement fédéral ? Sera-t-elle ajournée, comme le souhaitent nombre de consommateurs ? Ou l'écotaxe sera-t-elle tout simplement supprimée, comme l'exigent l'opposition, les transporteurs ou les fédérations patronales à l'instar du BDI ? Cette question occupe le devant de la scène de l'information. Le premier sondage d'opinion, effectué par l'institut Emnid pour le compte de la chaîne d'information n-tv (groupe von Holtzbrinck, qui édite notamment le quotidien économique *Handelsblatt*) et publié le 15 septembre, est clair : 81 % des Allemands plaident pour un ajournement de la troisième tranche. Certes, pour 52 % des Allemands, ce n'est pas le gouvernement de coalition SPD/Verts qui est responsable de la flambée des prix à la pompe, mais les compagnies pétrolières. Néanmoins, ils en appellent majoritairement à lui (69 % des sondés) pour

réduire la taxation des carburants lorsque le prix du baril s'envole. En ce sens, rien ne les distingue des autres Européens.

L'écotaxe, un impôt sur l'énergie avec pour objectif un double dividende

La « Loi sur l'entrée dans la réforme écologique de la fiscalité » (*Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform*) du 24-03-1999 est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1999. Cette fiscalité énergétique a « pour objectif de baisser les cotisations retraites et de rendre ainsi le facteur travail moins cher tout en finançant sur le moyen et le long terme un programme destiné à développer la mise en œuvre d'énergies renouvelables »*. Autrement dit, il s'agit en premier lieu de réduire de 25 % les émissions de CO₂ d'ici 2005, l'année de référence étant 1990 (engagements de Kyoto). Il s'agit aussi de « donner un signal politique »* aux Etats membres dans le cadre des discussions sur une fiscalité énergétique communautaire. Enfin, les taxes prélevées sur la consommation d'énergie sont destinées à dynamiser le marché de l'emploi en abaissant le niveau des cotisations, généralement considérées comme dissuasives. C'est là le « double dividende » escompté.

La Loi sur l'écotaxe (*Ökosteuergesetz*), telle qu'on l'appelle communément, prend effet en cinq étapes, échelonnées entre le 1^{er} avril 1999 et le 1^{er} janvier 2003. D'un côté, les cotisations retraites sont ramenées de 20,3 % à 19,5 % ; les cotisations sociales passent de 42,3 % à 41,5 %. D'un autre côté, pour financer cet abaissement, la consommation d'énergie est taxée selon les modalités suivantes en ce qui concerne les particuliers. A chaque étape (tranche) de l'écotaxe sont prélevés : 0,06 DM par litre de carburant ; 0,04 DM par litre de fuel domestique ; 0,02 DM par kWh d'électricité (demi-tarif pour le chauffage par accumulation) ; 0,032 DM par kWh de gaz. A l'inverse, la consommation d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables est défiscalisée. Pour « ne pas nuire à la compétitivité de l'économie allemande »*, l'industrie et l'agriculture bénéficient de dégrèvements, généralement de l'ordre de 20 %, et parfois plus. Les chemins de fer, par exemple, ne sont taxés que de 0,004 DM par kWh d'électricité. Enfin, les industries grosses consommatrices d'énergie bénéficient de réductions supplémentaires.

*) Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht* 2000, p. 154

- 3 Les automobilistes allemands s'estiment eux aussi soumis à une lourde pression fiscale. En comparaison européenne, l'Allemagne figure effectivement, après la Grande-Bretagne et la France, dans le peloton de tête des Etats membres où le super sans plomb (eurosUPER 95), le carburant le plus répandu en Allemagne, est le plus lourdement taxé proportionnellement au prix à la pompe. Ceux-ci ont en outre franchi le seuil de tolérance des automobilistes allemands depuis que le prix du litre d'eurosUPER a atteint 1 €. Les automobilistes en ont tiré les conclusions : la part des véhicules diesel dans les immatriculations enregistrées de janvier à juillet a augmenté de 19 %, alors que celle des véhicules à essence baissait d'autant, selon la Fédération de l'industrie automobile VDA.

Part des taxes (en %) dans le prix du litre de super sans plomb

<i>Etat au 04-09-2000</i>			
Royaume-Uni	76,1	Belgique	64,5
France	69,2	Italie	63,5
Allemagne	67,7	Autriche	59,3
Danemark	66,2	Espagne	58,3
Finlande	66,0	Irlande	58,2
Suède	65,8	Luxembourg	54,7
Pays-Bas	64,9	Grèce	51,7
		Portugal	47,1

SOURCE DES DONNÉES : ERDÖL-ENERGIE-INFORMATIONSDIENST N°37/2000, FAZ (12-09-2000).

- 4 On peut voir dans la grogne des automobilistes allemands un facteur culturel lié aux habitudes de consommation des ménages, fortement enclins à rechercher systématiquement les prix les plus bas. A moins que ce ne soit un facteur politique de nature conjoncturelle qui ait fait déborder le vase. L'arrivée au gouvernement fédéral de Bündnis 90/Die Grünen a conféré ses lettres de noblesse à un fonds idéologique farouchement hostile à l'automobile. Or les Allemands, à l'instar des Français, effectuent les trois quarts de leurs déplacements individuels en utilisant leur voiture. Si les Allemands, et pas seulement l'électorat vert, partagent très largement une grande sensibilité écologique, ils sont, dans leur vie professionnelle et privée, bien plus largement confrontés aux impératifs de mobilité : le polycentrisme de l'économie, la grande dispersion des activités liée aux restructurations industrielles et à la tertiarisation, s'accompagnant de l'extension des zones urbaines et d'activités, font que les Allemands sont majoritairement tributaires de l'automobile, souvent faute de transports en commun adaptés. Qu'ils fassent le plein ou qu'ils subissent l'augmentation des tarifs par les sociétés de transports collectifs qui répercutent sur leurs clients la hausse des carburants, ils craignent aujourd'hui pour leur pouvoir d'achat.
- 5 Cette crainte se double de l'exaspération face à l'engorgement du réseau routier et, plus généralement, à l'insuffisance des infrastructures de transport. Certes, il s'agit là d'un problème d'adéquation commun à tous les pays industrialisés ; il s'agit en outre d'un retard imputable à l'unification, puisque l'effort principal en la matière s'est porté ces dix dernières années sur la modernisation des infrastructures est-allemandes et sur le désenclavement des nouveaux Länder. La politique des transports menée depuis plusieurs années par les Verts allemands dans différents Länder de l'Ouest n'est pas étrangère non plus à ces lacunes. Que l'on se souvienne des luttes menées au début des années 80 contre l'extension de l'aéroport de Francfort, plus récemment contre l'aménagement du Danube, ou de l'opposition des membres écologistes de gouvernements régionaux contre l'extension du réseau autoroutier. Enfin, depuis son arrivée au gouvernement en 1998, la coalition fédérale a stoppé plusieurs chantiers, dont le développement de grandes liaisons routières et ferroviaires entre l'Est et l'Ouest. Or si la sensibilité environnementale interdit à nombre d'Allemands de s'en prendre aujourd'hui de front à la coalition fédérale, l'opposition à l'écotaxe permet d'autant plus facilement aux automobilistes d'exprimer un malaise aux causes multiples qu'il s'agit d'un impôt au montant bien identifié par les contribuables. En désignant l'écotaxe, c'est aussi la politique des transports du courant le plus doctrinal ou irréaliste de Bündnis 90/Die Grünen qu'ils visent.

L'impact des prix pétroliers sur la consommation des ménages

- 6 Le vaste intérêt porté par les médias au coût des produits pétroliers pour les consommateurs a plusieurs raisons. Certes, les médias informent sur le mouvement des transporteurs routiers. Mais celui-ci est clairement identifié comme la manifestation d'une crise de restructuration que traverse une branche confrontée à une concurrence avivée sur un marché de taille européenne. Et l'on est conscient que, si certaines fédérations ont porté plainte auprès du Tribunal constitutionnel fédéral contre l'écotaxe, aucune mesure nationale ne peut, à elle seule, résoudre les problèmes liés à la trop faible taille de nombre d'entreprises de transport confrontées à des géants, ou liés au dumping social pratiqué par ces transporteurs qui embauchent systématiquement des chauffeurs est-européens. Dans ce contexte de restructuration d'une branche et face à la nécessité de la réglementer à l'échelle du marché intérieur, la grogne des transporteurs allemands contre l'écotaxe est nettement perçue comme la manifestation d'un malaise beaucoup plus général auquel même des subventions sectorielles - que refuse le gouvernement fédéral pour des raisons de droit de la concurrence national et européen - ne pourraient remédier.
- 7 C'est donc sur la grogne des consommateurs que se concentre l'intérêt des médias. Il traduit l'importance accordée en Allemagne à la protection des consommateurs (*Verbraucherschutz*). Elle constitue en effet un contrepoids institutionnel au pouvoir économique des entreprises, pratiquement au même titre que la législation anti-cartels. A l'instar des branches, les consommateurs ont, eux aussi, de puissants lobbies organisés ; les automobilistes, par exemple, l'Automobile-Club allemand ADAC, dont le magazine (et organe) *ADAC Motorwelt*, qui tire à plus de 13 millions d'exemplaires, est le titre de loin le plus lu d'Allemagne. Mais l'intérêt des médias traduit également la crainte, formulée par les experts économiques, que les ménages, contraints d'augmenter leur budget automobile, ne réduisent en proportion les autres postes de leurs dépenses. Cela aurait un effet inhibiteur certain sur la relance tant attendue de la consommation privée et freinerait d'autant le démarrage du second moteur de la reprise conjoncturelle. A l'horizon se profile aussi le risque que l'inflation induite ne brise, à terme, l'élan de modération salariale qui avait contribué à activer la croissance.
- 8 Pourtant, il s'agit d'un impôt relativement modique. Depuis son entrée en vigueur, l'écotaxe n'a par exemple renchéri le litre de carburant que de 0,12 DM (0,06 €) au total. Le litre de fuel domestique subissait la même augmentation. Dans le même temps, la réforme fiscale lancée par Hans Eichel au début de l'année s'est traduite par un allègement de la pression fiscale sur les ménages, principalement des familles avec enfants. Selon les estimations du Conseil des Sages (rapport de novembre 1999), le revenu disponible des ménages devait ainsi croître cette année de 3,7 % dans l'ensemble, soit près de deux fois plus vite qu'en 1999, les effets de l'écotaxe étant largement contrebalancés par la réforme fiscale. Cela étant, ce constat global n'empêche pas les familles nombreuses de se sentir défavorisées ; l'une d'entre elles a déposé plainte cet été auprès du Tribunal constitutionnel fédéral.
- 9 Mais l'évolution du coût de la vie était « difficile à prévoir » dès la fin 1999, à cause notamment du renchérissement des importations de produits pétroliers, avançaient prudemment les Cinq Sages. Et de fait, à la mi-septembre 2000, à en croire le quotidien

Frankfurter Allgemeine Zeitung (édition du 14-09), les ménages allemands auront déboursé en moyenne 1 100 DM (562 €) de plus en carburants et fuel domestique que l'an dernier. Pour les seuls automobilistes, soit les trois quarts des Allemands, la facture de carburant aura augmenté de 700 DM (358 €) en un an, avance l'ADAC. Le ministre fédéral des Finances, pour sa part, a estimé au cours des débats budgétaires de septembre que le pouvoir d'achat des ménages s'en trouvera réduit de quelque 20 milliards de DM. L'opposition, quant à elle, avance le chiffre de 40 milliards. Question de calcul : si l'effet direct de la hausse des prix à la pompe sur le budget des ménages peut être évalué assez facilement, l'incertitude en revanche pèse sur le comportement des entreprises. Celles-ci devraient répercuter la hausse sur le prix de vente des produits, mais reste à savoir dans quelle proportion et dans quels délais.

Le poids des dépenses de mobilité

- 10 Les ménages allemands consacrent une part importante de leur budget aux transports en général et à l'automobile en particulier. Alors que voici cinquante ans, ce poste ne venait qu'en sixième position dans les dépenses des ménages, il figurait en troisième position en 1998 (dernières statistiques officielles). De 1950 à 1998, les dépenses de mobilité ont presque triplé, passant de 6,4 % du budget à 15,2 %. Cette augmentation est imputable essentiellement à l'essor des transports individuels. Plus des trois quarts des ménages allemands possèdent désormais au moins une voiture ; un cinquième des ménages ouest-allemands ont au moins deux voitures, ce sont ceux qui disposent d'un revenu moyen et élevé. En moyenne, les Allemands consacrent en 1998 à l'automobile 690 DM par mois (340 €) à l'Ouest et 590 DM (290 €) à l'Est, où le niveau d'équipement est encore légèrement inférieur.
- 11 Cela étant, la structure des dépenses consacrées à l'automobile est identique dans les anciens et les nouveaux Länder : plus les revenus des ménages sont élevés, plus le budget consacré à l'automobile est important. Cela s'explique notamment par l'habitat périphérique des familles aux revenus les plus élevés. Mais tous les foyers accordent la priorité au budget automobile dès lors que les besoins de première nécessité sont couverts. La seule distinction entre revenus faibles et plus élevés se manifeste dans le choix entre un véhicule neuf ou d'occasion, ainsi que le haut ou le bas de gamme, et le nombre de véhicules achetés. La limite de revenus mensuels, par exemple, à partir de laquelle les ménages acquièrent un second véhicule était de 3 000 DM en 1998 - dans les anciens comme dans les nouveaux Länder.

Structure des dépenses des ménages (%) - évolution 1950-1998²

	1950	1970	1990	1998**)
Alimentation	43,5	30,0	22,1	18,7
Habillement	14,3	10,3	8,3	6,6
Logement	7,2	12,4	16,5	21,3
Energie (hors carburant)	2,4	3,9	4,0	3,6
Electroménager	10,6	10,1	9,4	8,6
Santé, hygiène	4,3	4,6	5,3	5,9
Transport	6,4	12,8	15,0	15,2
Communication	0,3	1,3	2,1	2,4
Loisirs, divertissement, culture	7,4	10,2	10,4	9,9
Autres biens et services	3,6	4,4	7,0	7,9
Total dépenses (en milliards de DM)	63	361	1 294	2 051

SOURCE DES DONNÉES : STATISTISCHES BUNDESAMT, CALCULS DU DIW, DIW-WOCHENBERICHT 9/2000.

****) 1950-90 : RFA DANS SA CONFIGURATION D'AVANT L'UNIFICATION.**

- 12 Au cours des années 90, le carburant s'est considérablement renchéri. Le prix de l'eurosuper a augmenté de 33 % entre 1990 et 1998, dépassant de 9 points l'augmentation du coût de la vie. Cette hausse est pour l'essentiel imputable à une forte taxation, rappelle l'institut DIW dans une étude publiée début mars 2000 (DIW-Wochenbericht 9/2000) et consacrée à la prévision à moyen terme des dépenses automobiles des ménages. Entre 1991 et 1994, le litre de super sans plomb avait été taxé de 0,41 DM supplémentaires, remarque le DIW sans toutefois en rappeler les raisons : il s'agissait alors de financer l'unification. A cette hausse sont venus s'ajouter depuis les 0,12 DM des deux premières tranches de l'écotaxe. Si l'augmentation du prix à la pompe est imputable en partie à la fiscalité, elle dépend pour l'essentiel du marché pétrolier, rappelle l'institut, proche de la coalition fédérale. Au total, l'écotaxe devrait se traduire d'ici 2003 par une augmentation de 23 % du budget carburant des ménages en comparaison de 1998 - hors variations des prix pétroliers. En moyenne toutefois, cela ne devrait accroître les dépenses des ménages que de 0,9 %. L'écotaxe, d'un montant inférieur aux mesures fiscales du gouvernement précédent, argumente l'institut, ne devrait pas amener les ménages à moins utiliser leur véhicule. En effet, la demande de carburant n'évolue pas en fonction du prix à la pompe. Tout au plus, une taxation plus élevée devrait-elle inciter les ménages à acheter des véhicules à consommation réduite - mais ces effets ne se feront sentir qu'à moyen terme, lors du remplacement du parc automobile. Dans l'immédiat, en tout cas, conclut l'étude, kilométrage effectué et ventes de carburant ne devraient reculer que faiblement.
- 13 Cette étude, publiée en mars dernier et destinée au fond à étayer la politique de la coalition fédérale en démontrant le faible impact de l'écotaxe sur le budget mobilité des ménages, permet aussi de mieux comprendre à quel point l'évolution des prix à la pompe est sensible. Ce n'était certes pas son objectif, mais la série de statistiques sur le long terme révèle le poids du budget consacré à la mobilité - qu'il s'agisse du parc automobile ou des transports collectifs. Elle permet de constater *a contrario* que le choc pétrolier de 1973, pourtant douloureux, n'a pas modifié significativement le comportement des ménages en matière de mobilité bien qu'il ait gonflé le poste afférent. Au contraire, le volume du trafic routier n'a cessé d'augmenter. Et sa croissance devrait se poursuivre dans la décennie à venir, en Allemagne comme dans l'ensemble de l'Europe, estime l'institut Prognos de Bâle. Dans une étude sur l'évolution prévisionnelle des transports en Europe (*European Transport Report*) publiée à la mi-septembre 2000, l'institut s'attend d'ici 2010 à une augmentation de 19 % des transports

individuels en Europe par rapport à 1998 ; de 13 % en Allemagne. Quant au transport routier de marchandises, il devrait croître de 40 % dans l'Union. Cette évolution est indépendante des prix des carburants, argumente l'étude, qui plaide par ailleurs pour augmenter drastiquement les taxes sur les carburants (au moins 1,40 DM en Allemagne, soit 0,7 €) afin de réduire le niveau d'émissions.

- 14 L'augmentation du trafic routier des particuliers, si elle est liée aux exigences de mobilité de la tertiarisation et des loisirs, est, par ailleurs, encouragée en Allemagne par la fiscalité des revenus, qui privilégie le recours à l'automobile pour les déplacements professionnels. Les contribuables allemands sont majoritairement au régime des frais réels ; or l'indemnité kilométrique automobile (0,70 DM par km) est plus avantageuse que celle relative au vélo (0,14 DM), à la mobylette (0,28 DM) ou à la moto (0,33 DM). Quant aux contribuables qui prennent les transports en commun, ils ne peuvent déduire leur carte d'abonnement que sur justificatif. Ils sont perdants en comparaison, affirment les Verts. A l'opposé, l'ADAC estime que le coût réel de l'automobile, tous postes confondus, ayant considérablement augmenté, l'automobiliste se trouve en réalité défavorisé par rapport à l'usager des transports en commun. L'administration fiscale, pour sa part, estime que l'indemnité kilométrique incite à pratiquer le sport national : la fraude fiscale. C'est pour toutes ces raisons que la coalition fédérale est divisée en ce mois de septembre 2000 sur l'une des mesures fiscales débattues pour pacifier le climat, à savoir l'augmentation de l'indemnité kilométrique, plutôt prônée par le SPD ou, alternativement, la création d'une indemnité forfaitaire de transport, défendue par les Verts allemands. Ceux-ci s'opposent en effet à l'indemnité kilométrique (donc automobile), qu'ils considèrent comme une incitation à l'urbanisme forcené. Le compromis devrait aboutir à la création d'un « forfait d'éloignement », c'est-à-dire d'une indemnité de transport calculée sur la distance entre le lieu de travail et le domicile. Cette mesure, dont le coût est estimé à 900 millions d'€, pourrait entrer en vigueur dès la fin de cette année, si Länder et communes acceptent de ratifier le projet de loi que compte déposer le gouvernement fédéral. Les transferts de cette nature relèvent en effet des compétences de ces trois échelons dans le cadre du fédéralisme financier. Or actuellement, ce *Finanzausgleich* est en cours de révision, ainsi que l'a exigé le Tribunal constitutionnel fédéral. Les discussions budgétaires s'annoncent après.

Risque inflationniste

- 15 Largement moins médiatisée pour l'instant, une autre question se profile à l'approche de l'hiver : le coût du fuel domestique. Les Allemands ont en effet retardé le moment de remplir leurs cuves, pour deux raisons principalement : l'écotaxe et la flambée des prix. L'introduction de la première tranche de l'écotaxe sur le fuel domestique (0,04 DM par litre) au 1^{er} avril 1999 les avait incités à se réapprovisionner avant cette date, puis à n'acheter que de faibles quantités. Selon la Fédération des pétroliers *Mineralölwirtschaftsverband* (MWV), les ventes de mazout ont chuté de 15 % sur l'ensemble de l'année 1999, puis encore de 21 % au cours du premier semestre 2000. C'est alors la flambée des prix qui a incité les consommateurs à l'attentisme. En un an, le litre de fuel domestique a presque doublé. Au total, à l'automne 2000, les foyers allemands vont devoir massivement se réapprovisionner ; cette situation pourrait se révéler explosive pour le climat social. Le seul fuel domestique représente en effet près d'un tiers (30,9 %) des sources d'énergie consommées par les ménages, selon les

données provisoires pour 1999 (arrêtées au 31 juillet 2000) publiées par la fédération MWV et le quotidien *Süddeutsche Zeitung* (14-09-2000). C'est là la raison pour laquelle le chancelier a annoncé l'étude de mesures visant à « amortir » les conséquences sociales de la hausse du mazout. Il pourrait s'agir de la création d'une indemnité-chauffage supplémentaire destinée aux plus bas revenus ainsi qu'aux Rmistes (*Sozialhilfeempfänger*). Cette mesure, au coût estimé à 600 millions de DM, pourrait également entrer en vigueur dès l'hiver, à condition que les Länder, qui en supportent la charge pour moitié, acceptent le projet. Rien n'est moins sûr dans le contexte de la révision du fédéralisme financier.

- 16 La hausse subite des deux postes les plus importants des budgets des ménages (transports et chauffage) avive les craintes quant aux risques inhérents à l'augmentation du coût de la vie, l'inflation, les dérives salariales ou le tassement de la croissance. Selon l'Office fédéral des Statistiques (et Eurostat), l'index du coût de la vie avait augmenté de 1,8 % en août 2000 par rapport à août 1999. Cette hausse reflète largement la flambée des prix des produits pétroliers. Au cours de la même période, le fuel domestique s'est ainsi renchéri de 44,1 %, le gaz, de 19,1 % ; quant au coût du chauffage (dont le chauffage urbain), il a progressé de 24 %. Les carburants ont, eux, augmenté de 14,9 %. « Hors fuel domestique et carburants, l'index n'aurait crû que de 1,0 % d'août 1999 à août 2000 », conclut le communiqué de l'Office (07-09-2000). Ces estimations provisoires, calculées à partir de données communiquées par six Länder, de même que la hausse du taux d'inflation, compris entre 2,2 % et 2,6 % en septembre (en glissement annuel) dans cinq Länder, contribuent à expliquer la vigueur des débats que suscite la flambée des prix pétroliers qui frappe de plein fouet les ménages allemands, largement plus dépendants des importations de produits pétroliers que la France par exemple.

Ecotaxe- un débat en trompe-l'œil

- 17 Depuis l'ouverture des débats parlementaires sur la loi de finances 2001 au début du mois de septembre, l'écotaxe occupe le devant de la scène. En réalité, il s'agit d'un débat en trompe-l'œil. « En ce qui concerne la rapidité des effets bénéfiques à attendre de cet instrument sur l'environnement, la notion d'écotaxe est grandiloquente et elle induit en erreur » concluait, tranchant, un éditorial politique du quotidien *Süddeutsche Zeitung* (19-09-2000). C'est bien là en effet le cœur, larvé, du débat : quel est l'objectif réel de cet impôt énergétique ? Or cette question renvoie à une autre, objet de vifs affrontements à l'arrière-plan : la mise en chantier de ces « réformes structurelles de fond » que le Conseil des Sages et d'autres instances indépendantes ne se lassent de réclamer depuis de longues années. C'est en cela que la discussion actuelle sur l'écotaxe relève du trompe-l'œil : politiquement, on oppose abandon de l'écotaxe et « amortisseur social », alors que c'est l'approche de la loi et de la politique économique qu'elle implique qui se trouvent en débat. Un débat qui commence tout juste à se dessiner...

L'écotaxe, « un bâtard en matière de politique environnementale »

- 18 Parmi les différents axes de débat que révèle ainsi la crise pétrolière, le premier porte sur l'objectif déclaré de la loi sur l'écotaxe qui se veut un outil de politique

environnementale. Son objectif véritable ne serait-il pas plutôt d'accroître les recettes fiscales, se demande Otto Schlecht dans un article qu'il publie dans le quotidien *Handelsblatt* (21-09-2000) ? Il ne s'agit pas de « jeter le bébé avec l'eau du bain », mais de « mettre à plat le principe même de l'écotaxe », plaide le président de la Fondation Ludwig Erhard. Otto Schlecht, qui n'est membre d'aucun parti politique, prend parole en tant qu'expert indépendant. Et dans l'état actuel du débat, selon les règles qui président aux prises de décisions en Allemagne, il se doit même de le faire en sa qualité de gardien des principes de l'ordo-libéralisme qui fondent la politique économique allemande quelle que soit la majorité. Sa voix ne peut être suspectée de partialité. Cet ancien secrétaire d'Etat au ministère fédéral de l'Economie a joué - de 1962 à 1991, c'est-à-dire sous diverses majorités - un rôle déterminant dans la définition des grandes orientations de politique économique et des réformes structurelles : de l'épargne salariale à la libéralisation des services publics, du Traité de l'unification au Traité de Maastricht.

- 19 Son diagnostic est brutal : l'écotaxe « est un bâtard en matière de politique environnementale, aussi bien qu'au regard des principes de régulation économique ; elle est aussi un monstre en termes de cohérence fiscale, parce qu'elle ne permet justement pas de mener une politique environnementale au moyen de la fiscalité ». Elle vise en effet la seule consommation d'énergie, argumente-t-il, alors qu'elle devrait avoir pour objectif de réduire les émissions polluantes ; le charbon par exemple, particulièrement polluant, n'est non seulement pas taxé, mais au contraire, se trouve subventionné, à l'inverse du gaz, plus propre, mais soumis à l'écotaxe. En outre, pour des raisons de compétitivité, nombre de secteurs d'activité sont favorisés, voire exemptés, ce qui se révèle problématique notamment du point de vue européen. Enfin, alors que la finalité première d'un impôt écologique devrait être de générer des recettes qui s'amenuisent au fil des années, les contribuables étant incités à se détourner des produits polluants ainsi renchéris, « l'objectif premier de la coalition rouge-verte est d'augmenter les recettes fiscales afin de réduire les dépenses des caisses de retraites ». Au fond, conclut-il, ce jeu des vases communicants « camoufle le coût réel de l'assurance retraite et retarde une réforme conséquente du système des retraites, à laquelle il ôte toute substance ». Voilà, résumés en quelques formules-choc, les principaux griefs formulés à l'encontre de l'écotaxe par le gardien de l'orthodoxie ordo-libérale.
- 20 Les termes de cette volée de bois vert à l'attention de la coalition fédérale traduisent la dimension du débat déclenché en Allemagne par la crise pétrolière. Si leur verdeur peut heurter un Français, habitué à des controverses plus feutrées, elle relève de la normalité en Allemagne et s'accompagne toujours d'arguments constructifs. Le premier prend la forme d'une critique à l'adresse du CDU/CSU : la campagne pour l'abandon de l'écotaxe « est par trop populiste », écrit Otto Schlecht. Mais le chancelier pourrait ajourner la troisième tranche, propose-t-il, et dans le même temps, entre autres mesures sociales, abolir la taxe sur les véhicules (l'équivalent de notre vignette) ou la moduler en fonction de leur degré de pollution. Surtout, il faut relancer les dossiers européens de l'harmonisation de la taxation de l'énergie et de la création d'un impôt climatique. Enfin, conclut-il son analyse : le moment devrait être « mis à profit pour réfléchir à un concept global qui soit à la fois consistant en matière de politique environnementale comme d'ordre économique, et concerté au niveau de l'Europe ».

- 21 Ce rappel des principes fondateurs de la politique économique (*Ordnungspolitik*, en allemand) a pour but de thématiser les vices de conception inhérents à la loi sur l'écotaxe, car ce sont eux qui, en resurgissant, alimentent les débats. Il a pour but également de rappeler l'urgence d'une réforme de fond du régime des retraites, à l'instar des instituts de conjoncture. Willi Leibfritz, par exemple, chef-conjoncturiste de l'institut ifo (Munich), estime « problématique » dans l'architecture de l'écotaxe que « les véritables coûts de l'assurance retraite ne soient plus transparents » ; lui aussi plaide pour une remise à plat de l'ensemble du dossier, ainsi que pour « une approche plus énergique » de la réforme des retraites (*Süddeutsche Zeitung*, 13-09-2000).
- 22 Quant aux fédérations professionnelles des transporteurs routiers et ferroviaires, ainsi que des gestionnaires d'entrepôts frigorifiques, elles avaient été jusqu'à saisir au printemps dernier le Tribunal constitutionnel fédéral, considérant comme anticonstitutionnel le financement des retraites grâce à l'impôt énergétique. Si la date à laquelle les juges de Karlsruhe rendront leur verdict dans cette affaire et d'autres, relatives aux retraites, est encore inconnue, la seule perspective des recours constitutionnels suffirait à presser le gouvernement de rétablir une certaine orthodoxie s'il veut éviter une déconvenue analogue à celle que lui avait infligée la Cour suprême en janvier 1999 sur le régime fiscal des familles. De son côté, le Conseil des Sages ne cesse de réitérer depuis plusieurs années à l'adresse des gouvernements fédéraux son appel à engager enfin les réformes structurelles. Si l'objet du rapport annuel du Conseil des Sages n'est pas de dispenser des conseils sur la marche concrète à suivre, il est d'étudier la conformité de la politique menée avec les principes généraux de politique économique. Or, dans son dernier rapport (*Sachverständigenrat*, 1999), le Conseil a appelé le gouvernement fédéral à trancher quant au système à adopter : fiscalisation, capitalisation ou un mélange des deux. Aucun des modèles n'a leur préférence, pourvu que le choix soit cohérent, prévisible, adapté à l'évolution de la démographie et du marché de l'emploi. La Commission européenne, la BCE, somment elles aussi les Etats membres, dont l'Allemagne, de prendre les mesures qui s'imposent face au vieillissement de la population. Plus efficaces que tous ces appels, ce sont maintenant la flambée des cours du pétrole et le haro sur l'écotaxe qui mettent le gouvernement fédéral en demeure d'agir : le 27 septembre, Walter Riester, ministre fédéral du Travail, dévoilait un ambitieux projet de réforme du régime des retraites.

La politique énergétique allemande en question

- 23 En arrière-fond de ce dossier complexe où l'écotaxe cache la question des retraites se joue encore une autre partie, tout aussi délicate. Elle explique pourquoi la coalition fédérale ne peut donner satisfaction à l'opinion en reculant sur l'écotaxe : certes, le gouvernement est dans l'impossibilité de réaménager cette taxe à moins de mettre en danger la consolidation des finances publiques engagée par Hans Eichel. Son produit s'élève après tout jusqu'ici à 13,7 milliards d'€. En outre, l'écotaxe constitue le pivot même de la coalition. Au même titre que l'abandon du nucléaire, arraché de haute lutte aux principaux électriciens. Céder sur le premier point compromettrait l'accord, qui n'a nullement force de loi pour l'instant. Or le gouvernement fédéral s'apprête à introduire au Bundestag son projet de loi sur l'abandon du nucléaire. Surgira alors, dans un contexte de crispation général, les Länder menaçant de saisir le Tribunal constitutionnel fédéral, la seconde question que soulève la flambée des prix du pétrole

et que le débat sur l'écotaxe permet encore d'écarter quelque temps : celle des choix énergétiques de l'Allemagne.

- 24 Malgré une consommation relativement élevée en comparaison européenne, qui s'explique par le poids du secteur industriel dans la structure des activités, l'Allemagne, principal site industriel d'Europe, a considérablement réduit sa consommation d'énergie dès avant même le premier choc pétrolier. Alors qu'en 1960, la consommation finale d'énergie atteignait encore 145,6 tonnes équivalent charbon (TEC) pour 1 000 DM de PIB réel (aux prix de 1991), elle était tombée à 96,5 TEC en 1999, estime une étude de l'Institut der deutschen Wirtschaft (*iwTrends* 3/2000) qui se fonde notamment sur les données de l'OCDE. Cette baisse est imputable principalement à l'industrie et à ses restructurations au fil du temps. Les industries lourdes, fortement consommatrices, ont largement cédé le pas à d'autres secteurs ; dans le même temps, la production se faisait de plus en plus économe. Ce sont aujourd'hui les transports et les ménages qui se montrent les plus gourmands : à eux deux, ils consomment 57 % de l'énergie.

Chauffage et transports : les principaux consommateurs d'énergie Consommation d'énergie en TEC pour 1000 DM de PIB réel³⁾

	1960	1970	1980	1990	1991 ^{a)}	1999 ^{a)}
Industrie	70,7	58,8	43,7	30,5	31,3	24,6
Transports	22,5	25,5	28,1	28,3	27,6	28,6
Ménages	30,4	39,9	34,1	25,1	29,2	28,2
Petits consommateurs ^{b)}	22,0	24,9	21,4	16,6	19,5	15,1
Total	145,6	149	127,3	100,6	107,6	96,5

SOURCE DES DONNÉES : STATISTISCHES BUNDESAMT, *IW-TRENDS* 3/2000. ; A) ALLEMAGNE RÉUNIFIÉE ; B) COMMERCE, ARTISANAT, FORCES ARMÉES. TEC : TONNES ÉQUIVALENT CHARBON.

- 25 L'Allemagne, depuis le premier choc pétrolier, a cherché à diversifier ses sources d'approvisionnement en énergie, développant notamment le nucléaire. Cela étant, la consommation d'énergie primaire reste fortement tributaire du pétrole brut, dont la quasi-totalité est importée. L'Allemagne a ainsi consommé 130,4 millions de tonnes de produits pétroliers en 1999. Or la flambée persistante des prix pétroliers dans le contexte du projet d'abandon du nucléaire repose avec une acuité particulière la question de l'*Energiemix* allemand. D'autant que, du seul point de vue de la consommation d'électricité, l'Allemagne est, avec la France, le plus gros consommateur d'Europe. Or l'Allemagne importe (40,5 milliards de kWh) un peu plus d'électricité qu'elle n'en exporte (39,5 milliards de kWh). La production nationale d'électricité s'élevait, toujours en 1999, à 520 milliards de kWh selon Eurostat et la Fédération des électriciens allemands VDEW, dont un tiers environ d'origine nucléaire.

Structure (en %) de la production brute d'électricité en Allemagne

	Houille	Lignite	Fuel dom.	Gaz naturel	Autres	Nucléaire	Hydraulique	Total ^{a)}
1991	27,8	29,3	2,5	6,7	2,9	27,3	3,4	100
1995	27,5	26,7	1,5	7,7	3,4	28,8	4,5	100
1999 ^{b)}	26,1	24,4	0,8	9,7	4,1	30,7	4,3	100

SOURCE DES DONNÉES : BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE, VEREINIGUNG DEUTSCHER ELEKTRIZITÄTSWERKE E.V. (VDEW), STATISTIK DER KOHLENWIRTSCHAFT E.V., CALCULS DE L'INSTITUT DIW, *DIW-WOCHENBERICHT* N° 4-5/2000. A) LES VARIATIONS S'EXPLIQUENT PAR LES ARRONDIS ; B) DONNÉES PROVISOIRES.

- 26 Après le nucléaire, la seconde source d'approvisionnement en électricité est le charbon, dont l'exploitation est cependant de moins en moins rentable. Pour des raisons de politique structurelle et d'emploi, il est de surcroît fortement subventionné. Depuis 1997, les aides, versées par le Bund et le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie (principal site houiller) ont certes été réduites : après avoir atteint 12 milliards de DM en 1995, elles sont passées à 8,9 milliards de DM pour être ramenées à 5,3 milliards de DM en 2005. Mais le 21 septembre 2000, la vice-présidente de la Commission européenne, Loyola de Palacio, a annoncé au ministre fédéral de l'Economie, Werner Müller, ainsi qu'au ministre-président de Rhénanie du Nord-Westphalie, Wolfgang Clement, que la Commission suspendait son autorisation pour la subvention 2000 (8,5 milliards de DM) à la preuve, à apporter par l'Allemagne, de la rentabilité des activités houillères et de l'état d'avancement de sa rationalisation. Cette décision, apporte un nouvel élément dans le débat sur la sortie du nucléaire et d'une manière plus générale, sur les choix énergétiques de l'avenir.
- 27 La douloureuse (re)découverte par l'Allemagne de sa dépendance des importations de pétrole, le choix d'abandonner le nucléaire d'ici une trentaine d'années, posent enfin la question de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Lors du Sommet de Kyoto, le gouvernement fédéral s'était engagé à réduire de 25 %, d'ici 2005, les émissions de CO₂ par rapport à leur niveau de 1990. Or cet objectif ne peut être atteint qu'à condition de réduire d'autant la consommation des ressources énergétiques fossiles. Mais comment y parvenir, s'interroge l'Institut der deutschen Wirtschaft, proche du BDI (*iw-Trends*, 3/2000) ? Les technologies permettant d'économiser l'énergie, qui ont fait des progrès fulgurants après 1973, se développent aujourd'hui à un rythme nécessairement moins soutenu. Les sources énergétiques alternatives sont soit en passe d'être abandonnées (nucléaire), soit disponibles en trop faible quantité ou non rentables. Enfin, plus généralement, toute réduction des activités gourmandes en énergie serait dommageable à la croissance. L'objectif de politique climatique que s'est fixé l'Allemagne se révèle donc « peu adapté à la poursuite des processus de développement durable », conclut l'étude qui se fonde sur les travaux menés en la matière par l'institut DIW (émissions de CO₂ en 1999, *DIW-Wochenbericht* 6/2000) et l'OCDE (OCDE, 1999). L'Allemagne se trouve donc bien confrontée, aujourd'hui, à une nouvelle réflexion écologique sur ses choix énergétiques. Mais cette question-là est la grande absente des débats qui animent l'espace public au mois de septembre 2000.
- 28 **PERSONNE NE S'Y TROMPE** : la question de savoir si l'essence et le mazout augmentent de 20 centimes au 1^{er} janvier ou non constitue un enjeu de façade. Le gouvernement fédéral ne dispose guère de marge de manœuvre pour gérer la crise pétrolière. Qu'il recule sur l'écotaxe, et c'est la coalition fédérale qui implose. Qu'il réduise la fiscalité pétrolière, et c'est le cap de consolidation budgétaire qu'il abandonne. Qu'il subventionne les transporteurs routiers, et c'est 'Bruxelles' qui l'épinglera.
- 29 Mais la question est plus complexe, et la presse allemande, avec une lucidité croissante, découvre la réalité du dilemme que pose la flambée des cours pétroliers : quelles réponses 'nationales' apporter à une évolution qui appelle un traitement à ce niveau mais dont les causes, comme les effets, dépassent de loin le contexte strictement national ? A cela s'ajoute une spécificité allemande : la crise ne peut se gérer que collectivement. Sans l'adhésion des collectivités territoriales constitutives de la République fédérale, le gouvernement berlinois est pratiquement réduit à l'impuissance : la fiscalité n'est pas de son ressort exclusif ; quant au pouvoir

administratif, il lui échappe totalement (sauf les rares domaines de souveraineté comme les affaires étrangères). La crise pétrolière n'implique certes pas une crise du fédéralisme, loin s'en faut, mais elle révèle avec acuité la nécessité d'en adapter les structures au degré croissant d'intégration de l'Union européenne. Elle révèle dans le même temps l'urgence d'une réforme des institutions européennes : sans un concept clairement défini à l'échelon communautaire, la République fédérale ne peut que difficilement réformer les siennes.

- 30 Dans ce contexte, le gouvernement fédéral, dont les prérogatives sont somme toute résiduelles, risque de se trouver en porte à faux entre l'échelon européen et les Etats souverains que sont les Länder. Or actuellement se négocie la réforme du fédéralisme financier, réclamée par le Tribunal constitutionnel fédéral, et qui doit être achevée en 2003. C'est donc une partie de bras de fer qui s'engage en Allemagne entre les acteurs concernés : collectivités, majorité-opposition, Bundesrat (organe de codécision des Länder) et Bundestag (députés fédéraux). Dans cette négociation aux multiples acteurs, toute décision, à quelque niveau qu'elle soit prise, est versée au fonds argumentaire et servira à équilibrer les compromis d'où naissent finalement les réformes.
- 31 Sous l'effet de la flambée des cours pétroliers, révision du fédéralisme financier et réforme des institutions européennes se catapultent ainsi avec deux autres dossiers aussi lourds de conséquences que la gestion des âges et des ressources énergétiques. Si personne ne s'y trompe, l'enjeu de façade que constitue au mois de septembre 2000 la crispation sur l'écotaxe offre dans le même temps une opportunité : celle de tester et d'affiner les positions respectives sur les enjeux sous-jacents. Mais cette sorte de « répétition générale » ne permettra pas à l'Allemagne de différer longtemps encore la mise en chantier des réformes structurelles de fond dont dépend sa croissance. Et celle de l'Europe à la fois. Car s'il est une chose dont la crise pétrolière a fait prendre conscience à l'Allemagne, c'est de la consistance de l'espace européen, avec ses contraintes et son potentiel tout à la fois. En ce sens, la faible tenue de l'euro aura eu un effet accélérateur certain : la première économie régionale européenne n'a plus le droit d'atermoyer.

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- « CO₂-Emissionen im Jahre 1999 : Rückgang nicht überschätzen », *DIW-Wochenbericht* n°6/2000
- « Weiter wachsende Bedeutung der privaten Ausgaben für den motorisierten Individualverkehr », *DIW-Wochenbericht* n° 9/2000
- « Indikatoren der nachhaltigen Entwicklung, Aussagekraft und Probleme », *iw-Trends* 3/2000
- « Primärenergieverbrauch im Jahre 1999 rückläufig, *DIW-Wochenbericht* n°4-5/2000

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1999/2000
- « Allemagne. Pour une croissance écologiquement durable ». Etudes économiques de l'OCDE, 1999
- « Ökosteuern : Nicht wie versprochen », *IWD*, 3/2000

NOTES DE FIN

1. version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n°48 (octobre 2000).
2. données aux prix courants, non encore révisées selon le Système européen des comptes nationaux (SEC 95)
3. aux prix de 1991

RÉSUMÉS

A l'automne 2000, la flambée des cours du brut confronte l'Allemagne à ses enjeux politiques et choix structurels. Les crispations de l'opinion et des milieux économiques se focalisent sur l'écotaxe, le nouvel impôt sur l'énergie créé par le gouvernement Schröder. Mais la crise pétrolière révèle bien d'autres questions. En matière de fiscalité : un impôt sur l'énergie peut-il à la fois garantir l'avenir des retraites et créer des emplois ? En matière de transports : quelles politiques pour les infrastructures, pour le marché européen de la logistique ? En matière de politique énergétique et environnementale : l'Allemagne peut-elle réellement tenir les engagements de Kyoto et se passer du nucléaire ? La manière dont ces questions émergent à l'arrière-fond des protestations contre l'écotaxe permet aussi d'observer le fonctionnement du processus de formation de l'opinion - que ce soit celle du citoyen ou du décideur¹.

AUTEUR

ISABELLE BOURGEOIS

Chargée de recherches au CIRAC

Rédactrice en chef de *Regards sur l'économie allemande* - Bulletin économique du CIRAC.

III - De la *Deutschland AG* à la « nouvelle économie »

De la banque-industrie aux industries bancaires : les mutations du système bancaire allemand

Markus Gabel

- 1 La faillite du prestigieux groupe de BTP Philipp Holzmann, à la fin 1999, a mis sous le feu des projecteurs le rôle des banques allemandes, accusées de verrouiller l'économie par le biais des innombrables participations qu'elles détiennent dans les entreprises. Dans cette interpénétration banque-industrie qui caractérise l'Allemagne, les intérêts bancaires l'emporteraient trop souvent sur les performances des entreprises. Les établissements financiers, pour leur part, mettent en cause un régime fiscal qui les inciterait à l'immobilisme. Dans ce contexte, l'annonce faite, à Noël 1999 par le ministre des Finances, d'une réforme visant à exonérer les plus-values réalisées par les banques et les assureurs lors des cessions de participations a déclenché l'euphorie boursière sur les valeurs du secteur. A en croire les commentaires internationaux, la preuve était faite que le modèle anglo-saxon de la *shareholder value* allait enfin l'emporter sur la forteresse *Deutschland AG*.
- 2 Ces deux événements, largement médiatisés, ne sont pourtant que les récents développements d'un long et vieux débat sur la banque-industrie et sa nécessaire réforme. Ils ont le mérite d'accélérer, en la révélant, la réorganisation en cours du secteur financier allemand. Dans un environnement de plus en plus concurrentiel, les banques sont en effet contraintes à restructurer leurs participations industrielles, afin d'augmenter leur propre efficacité. L'avènement d'Internet et de l'*e-business*, en modifiant la tradition même de la banque universelle, se révèle sans doute une plus forte incitation à la réorganisation des activités et au recentrage sur le cœur du métier de banquier que l'effet d'annonce d'une mesure fiscale. Les banques privées en tout cas, et notamment les quatre grandes (Commerzbank, Deutsche Bank, Dresdner Bank, HypoVereinsbank), n'ont pas attendu la faillite du groupe Holzmann pour se préparer à ces mutations qui ne seront pas sans conséquences sur l'ensemble du paysage bancaire allemand.

La structure du paysage bancaire allemand : banque universelle et interpénétration banque-industrie

- 3 La première caractéristique du système bancaire allemand est la prédominance de la banque universelle. Les établissements des trois principaux réseaux - banques privées, banques coopératives et banques publiques (caisses d'épargne, établissements régionaux et centraux) - offrent chacun l'ensemble de la gamme de services : opérations de paiements classiques, toutes formes d'épargne et de crédit, opérations de bourse et autres activités sur les marchés de capitaux. Cette caractéristique s'est renforcée avec l'émergence, dans les années 80, du concept de l'Allfinanz qui intègre dans les services de la banque universelle les assurances et les opérations concernant l'immobilier. Le lien entre banques et assurances, déjà étroit en Allemagne, s'est ainsi trouvé renforcé. A côté de ces trois grands secteurs, il existe une petite minorité de banques spécialisées comme les banques hypothécaires, les banques spécialisées dans les crédits à la consommation, les caisses d'épargne-logement et quelques établissements de crédit à attributions spéciales.

Structure du système bancaire allemand et poids des différents secteurs

	Nombre de banques	Actifs (4)	Part dans l'actif total (en %) (5)
Secteur coopératif dont :	2039	752,6	13,1
<i>Ets. centraux des coopératives de crédit</i>	4	220,1	3,8
Coopératives de crédit	2035	532,5	9,2
Secteur des caisses d'épargne dont :	591	2059,3	35,7
Landesbanken (1)	13	1140,4	19,8
Caisses d'épargne	578	918,9	15,9
Banques commerciales dont :	289	1477,3	25,6
Les quatre grandes (2)	4	851,5	14,7
Banques régionales	199	517,8	9,0
Banques étrangères	86	108,0	1,9
Banques hypothécaires	32	825,5	14,3
Caisses d'épargne-logement	33	144,2	2,5
Ets. de crédit à attributions spécifiques (3)	14	499,3	8,7

Total	2998	5768,1	100
-------	------	--------	-----

(1) AUTREFOIS APPELÉES *LANDESGIROZENTRALEN* (CENTRES RÉGIONAUX DE VIREMENT). (2) *DEUTSCHE BANK AG, DRESDNER BANK AG, COMMERZBANK AG ET BAYERISCHE HYPOVEREINSBANK AG*. (3) INCLUT PAR EXEMPLE LA *KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU*. (4) EN MILLIARDS D'EUROS, (5) CHIFFRES ARRONDIS, SOURCE : *DEUTSCHE BUNDESBANK, RAPPORT MENSUEL, JANVIER 2000 ; DONNÉES POUR NOVEMBRE 1999*.

- 4 Comparée à d'autres, la structure du paysage bancaire allemand est très spécifique. Bien qu'elles en soient l'élément le plus dynamique, les banques privées (ou commerciales) ont une position assez faible : les quatre grandes (Commerzbank, Deutsche Bank, Dresdner Bank, HypoVereinsbank) détiennent moins d'un sixième de l'actif bancaire total et moins de 10 % du nombre de succursales. La concurrence des deux autres secteurs, public et coopératif, est particulièrement rude. Les caisses d'épargne, fondées il y a 150 ans afin d'offrir un placement pour l'épargne populaire et satisfaire au besoin de capitaux des PME locales et dont les Landesbanken sont aujourd'hui les centrales à l'échelon du Land, constituent le secteur le plus important ; les pouvoirs publics avaient attribué aux caisses d'épargne des privilèges leur permettant de se refinancer à bon marché. Elles représentent aujourd'hui environ 40 % du volume des crédits et des succursales, et détiennent la moitié de l'épargne allemande. Par rapport au secteur public, les banques coopératives (banques populaires ou Raiffeisen), semblent en perte de vitesse. Garanties par leurs sociétaires, c'est-à-dire leurs clients, elles ne bénéficient pas des mêmes privilèges que les caisses d'épargne. Avec presque autant de succursales que ces dernières, les banques coopératives se situent aujourd'hui en troisième position derrière les banques commerciales.

Rentabilité du capital des différentes catégories de banques²

	Toutes catégories de banques	Grandes banques	Banques régionales	Landesbanken	Caisses d'épargne	Ets. centraux de coop. de crédits	Coopératives de crédits	Banques hypothécaires
1994	12,94 (6,82)	12,48 (8,12)	10,08 (6,08)	7,84 (4,50)	19,21 (8,01)	15,16 (7,64)	17,38 (7,61)	13,42 (8,06)
1995	14,11 (7,12)	10,18 (8,17)	10,68 (6,04)	8,87 (4,75)	22,58 (7,99)	12,98 (6,48)	19,48 (7,42)	16,52 (10,71)
1996	13,28 (6,39)	11,79 (7,79)	10,15 (5,79)	8,66 (5,44)	21,38 (7,42)	14,80 (8,09)	17,72 (6,52)	16,38 (10,07)
1997	12,75 (6,47)	7,38 (5,44)	11,52 (7,48)	10,90 (5,89)	19,37 (6,66)	12,00 (5,43)	14,94 (5,82)	15,92 (8,93)
1998	19,34 (10,20)	39,51 (19,24)	16,75 (11,54)	11,69 (6,34)	17,82 (6,52)	28,57 (23,13)	12,84 (5,05)	17,81 (10,42)

Source : Deutsche Bundesbank, Rapport mensuel, juillet 1999, p. 38

- 5 En comparaison internationale, le degré de concentration du secteur bancaire allemand est plutôt faible : les dix principales banques (toutes catégories confondues) ne représentent que 38 % du total de l'actif du secteur bancaire en Allemagne, contre 63 % en France et 93 % en Suède, mais 21 % aux Etats-Unis, estime la Banque des règlements internationaux (BRI). Et pourtant, depuis les années 50, le nombre total d'établissements a été divisé par quatre, la concentration affectant principalement le secteur coopératif. Or, dans le même temps, le nombre de succursales quadruplait. Avec

plus de 800 succursales par million d'habitants, contre une moyenne de 525 dans l'Union européenne, l'Allemagne est 'surbancarisée'.

Les principaux liens de capitaux de la Deutschland AG (données en % du capital de l'entreprise en question)

SOURCE : EXPANSION, N°614, 03-03-2000, ACTUALISÉ PAR L'AUTEUR

- 6 Du fait de ce maillage très dense, la concurrence entre les banques allemandes est plutôt vive. Comme, de surcroît, toutes offrent les mêmes services, aucune n'a vraiment d'avantage compétitif dans un domaine précis, et leurs marges de bénéfices s'en trouvent réduites. Avec des taux de 6 à 7 % en moyenne (sauf en 1998, année exceptionnelle), leur rentabilité est plus faible que celle de leurs principales concurrentes internationales.

Interpénétration entre banque et industrie

- 7 Le système de la banque universelle permet aux banques allemandes de jouer un rôle prépondérant dans l'entreprise. Cette interpénétration des deux secteurs, née avec l'industrialisation de l'Allemagne au siècle dernier, est, après la banque universelle, la seconde caractéristique du paysage bancaire allemand.

La « banquindustrie » naît avec l'industrialisation de l'Allemagne

Le système bancaire allemand a ses racines au milieu du XIX^e siècle. A cette époque, une mutation profonde des structures politiques et économiques bouleversait l'Allemagne. Politiquement, l'effort d'unification de Bismarck avait abouti en 1871 au nouvel empire allemand. Economiquement, une phase d'industrialisation avait pris son essor qui devait propulser l'Allemagne en

quelques décennies au tout premier rang en Europe. Pour financer ces mutations, l'Allemagne avait besoin non seulement de capitaux, mais aussi d'un marché de capitaux efficace.

La plupart des banques fondées autour des années 1850 avaient pour but de financer des petites et moyennes entreprises. Pour faciliter ce financement, on avait autorisé les banques à accorder des crédits non seulement contre des effets commerciaux, mais aussi contre des titres transmissibles garantissant des droits de propriété dans l'entreprise en question. C'est à cette époque que naissent les premières grandes banques universelles, réunissant des activités de dépôts et de crédits, ainsi que des opérations sur titres : Bayerische Vereinsbank (1869), Commerzbank (1870), Deutsche Bank (1870) et Dresdner Bank (1872).

Ce sont elles qui fournissent les capitaux nécessaires à l'industrialisation, en étroite interdépendance avec les nouveaux industriels qui, de leur côté, avaient intérêt à ce que se développent des établissements financiers efficaces. Ainsi, diverses banques et entreprises industrielles avaient fondé, à l'origine, la Deutsche Bank comme une banque consortiale destinée à financer le commerce extérieur. Faute d'un marché de capitaux suffisamment grand, les banques ont créé une sorte de pool de liquidité interne : ce pool était un système de refinancement intégré à travers lequel chaque banque se refinançait à l'aide des autres banques. Ainsi, les économies insuffisantes des déposants étaient remplacées par l'endettement vis-à-vis des autres établissements financiers. Dans ce contexte, les caisses d'épargne ont joué un rôle particulier. Pour garantir les économies des classes populaires, elles étaient à l'époque de purs centres collecteurs de capitaux : elles ne prenaient que des dépôts et ne donnaient pas directement des crédits. Mais en achetant les papiers (obligations, titres hypothécaires, etc.) des autres banques, elles ont ainsi elles aussi contribué au financement de l'industrialisation, quoique indirectement.

- 8 Ces liens, que résume le concept de « banquindustrie », sont d'une importance économique majeure pour le site Allemagne. Ils s'établissent aujourd'hui à quatre niveaux : la banque comme créancier, la participation des banques dans le capital des entreprises, la participation des banques aux décisions des entreprises lors des assemblées générales à travers des droits de vote liés aux actions qui leurs sont confiées (*Depotstimmrecht*), et l'interpénétration personnelle par la présence de représentants des banques dans les conseils de surveillance. Ces quatre types d'interpénétration se renforcent mutuellement parce qu'ils apparaissent simultanément : une banque créancière détient des actions dans l'entreprise en question, vote lors des assemblées générales, et un ou plusieurs membres du directoire de la banque siègent au conseil de surveillance de l'entreprise.
- 9 Si on considère les seules participations directes dans le capital des entreprises, les banques allemandes détiennent environ 10 % du capital action des entreprises allemandes. En comparaison internationale, cette part est élevée : elle est d'environ 4 % en France, de 2 à 3 % au Royaume-Uni, et inférieure à 1 % aux Etats-Unis (mais dans ces deux derniers pays, les assurances et les fonds de pension détiennent environ un tiers des capitaux) ; seul le Japon a un niveau encore plus élevé (13-14 %). En Allemagne, ce sont les banques commerciales qui détiennent la majeure partie de ces participations : elles représentent environ 10 % de leurs capitaux ; chez les quatre grandes (Commerzbank, Deutsche Bank, Dresdner Bank, HypoVereinsbank), cette part est d'environ 6 %.

- 10 Or le contrôle qu'exercent les banques allemandes sur les entreprises est plus important que ne le laisse soupçonner le volume de leurs participations directes. Seules gestionnaires de portefeuilles sur le marché allemand, elles exercent les droits de vote liés aux actions qui leur sont confiées. Ce système des voix mandatées (*Depotstimmrecht*) est au cœur même du lien banque-industrie : si on y ajoute leurs propres voix d'actionnaires, les banques contrôlent largement plus des deux tiers des voix dans l'ensemble des entreprises allemandes. Elles ont de la sorte un rôle déterminant dans leur stratégie, qu'il s'agisse de la politique d'investissement ou du choix de l'équipe dirigeante. Or leur omniprésence dans les conseils et leur multipositionnement réduisent la concurrence entre elles, ce qui se répercute sur les prix des produits financiers qu'elles proposent aux entreprises. Cette situation de quasi-monopole accroît d'autant plus la dépendance du management vis-à-vis de sa banque que l'interpénétration personnelle est étroite.
- 11 Le poids des banques a aussi des conséquences sur la composition des conseils de surveillance des entreprises. Lors des assemblées générales, les actionnaires ou leurs représentants élisent la moitié des membres des conseils de surveillance, et notamment leur président qui dispose de deux voix en cas de pat. Le rôle dominant des banques a pour résultat que leurs représentants, entre autres les membres des directoires des grandes banques, sont omniprésents dans les conseils de surveillance. Mais l'influence des banques va plus loin encore : grâce au système du *Depotstimmrecht*, elles participent au choix des membres de l'équipe dirigeante. De nombreux managers ont accédé à leur position grâce à l'intervention d'une banque en leur faveur. Ce type de relations personnelles est particulièrement fréquent dans les PME, majoritairement des sociétés anonymes, où le chef d'entreprise est souvent plus dépendant de sa banque que la plupart des patrons des grandes entreprises. Mais d'une manière générale, et quelle que soit la configuration concrète de l'interpénétration personnelle et fonctionnelle du système de la banque-industrie, les banques disposent de ce fait d'un outil leur permettant de prendre un rôle actif dans la politique de l'entreprise en complément de leur engagement financier.
- 12 Pourtant, bien que les mandats dans les conseils de surveillance donnent un accès privilégié à l'information interne de l'entreprise, la multiplicité de ces mandats (de nombreux représentants des banques siègent dans plusieurs conseils de surveillance en même temps, ce qui peut d'ailleurs créer des problèmes d'éthique) ne permet pas toujours aux banquiers d'être informés de toutes les évolutions dans les entreprises qu'elles sont pourtant censées surveiller. Les difficultés, voire les faillites, de certaines entreprises proches des banques, comme la Metallgesellschaft, la Balsam AG, la Klöckner Werke AG ou récemment la Philipp Holzmann AG, en témoignent largement. Quantitativement, ces cas restent certes limités, mais comme ils concernent des noms emblématiques de l'histoire économique allemande, ils relancent la discussion et nourrissent les arguments de ceux qui plaident en faveur d'une réduction de l'influence des banques. Si ceux-ci estiment que le poids des banques dans l'économie est démesuré, d'autres soulignent au contraire que leur rôle est surestimé. Or ces divergences s'expliquent par la perspective adoptée quant à la nature des intérêts que poursuivent les banques dans l'entreprise, où elles apparaissent la plupart du temps soit en qualité de créancier, soit en tant que créancier-actionnaire.

La *Hausbank* est un facteur de stabilité, mais aussi d'immobilisme

- 13 Quand elles agissent en qualité de créancier-actionnaire (c'est-à-dire quand elles sont à la fois bailleur de fonds et détenteur d'actions de l'entreprise en question), les banques peuvent, grâce à des économies d'échelle dans l'obtention des informations, réduire le risque pour l'entreprise et augmenter ainsi le bénéfice des actionnaires. Par nature, l'entreprise se trouve en position d'avantage informationnel. Lors d'une demande de crédit, elle détient des informations privées dont la banque ne dispose pas forcément. Cet inconvénient informationnel disparaît quand la banque, en tant qu'actionnaire, a un accès plus direct aux informations financières de l'entreprise. En exerçant ainsi une double fonction de contrôle (comme banque dans l'analyse des projets de crédits et comme membre du conseil de surveillance dans la politique générale de l'entreprise), elle peut - au moins théoriquement - empêcher l'entreprise de s'engager dans des projets peu rentables. L'utilisation responsable des voix directes et mandatées lors des assemblées générales peut augmenter l'efficacité et contribuer à la maximisation de la valeur des entreprises. Cette relation étroite, exclusive et de long terme avec les clients industriels qui caractérise la *Hausbank* (banque maison), assure un cadre de stabilité, voire un avantage concurrentiel à l'international. Il améliore aussi l'efficacité de l'ensemble du système économique et réduit la probabilité d'une défaillance financière des entreprises. La tradition de la *Hausbank* contribue ainsi au faible taux de faillite des entreprises allemandes (10 %) en comparaison européenne (il est 20 % en France et de 30 % en Suède).
- 14 Deux éléments cependant amènent à relativiser le rôle positif que jouent les banques en leur qualité de créancier-actionnaire. D'une part, les participations directes sont le fait presque exclusif des grandes banques commerciales et se limitent à 20 % des principales sociétés anonymes. D'autre part, les caisses d'épargne et les coopératives prédominent dans le financement des PME qui constituent l'essentiel du tissu économique allemand : pour la plupart des entreprises allemandes, c'est alors la relation de créancier classique qui prédomine. Mais d'une manière générale, en tant que créancier, les banques, par nature prudentes et conservatrices, poursuivent des intérêts qui peuvent être en contradiction avec ceux de l'entreprise, notamment de la maximisation de la valeur de cette dernière ; quant au management, soucieux d'améliorer la croissance de l'entreprise tout en limitant la dépendance vis-à-vis de ses bailleurs de fonds, il peut être incité à adopter une stratégie aboutissant en fin de compte à une allocation peu optimale du capital.
- 15 De la sorte, et malgré leurs finalités divergentes, les intérêts des banques créancières et du management finissent par se rejoindre et se transformer, selon les voix les plus critiques, en facteur d'immobilisme. Par nature, le management donne priorité à la croissance et à l'augmentation du patrimoine de l'entreprise. Pour cette raison, il a plutôt tendance à limiter la distribution des bénéfices aux actionnaires pour les accumuler à l'intérieur de l'entreprise. Dans les entreprises allemandes, cette accumulation se fait généralement sous forme de provisions pour retraite (*Pensions rückstellungen*) : en Allemagne, ces fonds internes représentent plus de 50 % du financement de l'investissement privé. Ils permettent de réduire la charge fiscale et servent en même temps au financement interne. D'un côté, donc, les moyens sous contrôle du management se trouvent ainsi augmentés, et la dépendance vis-à-vis des banques réduite d'autant. Mais d'un autre côté, ces fonds internes n'assurent pas

toujours une allocation optimale du capital, donnant lieu par exemple à des investissements en biens corporels ou à l'engagement dans des projets financiers ou monétaires sans plus-value économique. Si cette tendance n'est pas propre aux entreprises allemandes, le lien banque-industrie, tel qu'il caractérise l'Allemagne, contribue cependant à la renforcer. Les banques se montrent enclines à tolérer ce comportement du management, puisque les provisions pour retraite restent dans l'entreprise et améliorent ainsi leur position en tant que créancier prioritaire.

- 16 Du fait de cette coalition d'intérêts, la croissance (interne) de l'entreprise se trouve privilégiée au détriment de sa rentabilité et de sa valorisation financières. On comprend mieux, dès lors, pourquoi les dividendes versés par les entreprises allemandes sont relativement faibles. Dans ce contexte, une analyse de l'influence des banques sur les bénéfices des entreprises révèle que plus l'influence bancaire est importante, plus l'entreprise est endettée ; plus les taux d'intérêt que paie l'entreprise sont élevés, moins celle-ci recourt au financement par capitaux propres. Au total, tous ces facteurs représentent une augmentation des coûts et réduisent d'autant le bénéfice comme le versement de dividendes. S'il est un intérêt sous-représenté en Allemagne, c'est bien celui de l'actionnaire traditionnel.

Les mutations du lien banque-industrie

- 17 Régulièrement, outre-Rhin, des voix s'élèvent, qui réclament une limitation du pouvoir des banques ou une meilleure prise en considération des actionnaires. Ainsi, la Commission des monopoles s'est exprimée en 1976 sur le rôle ambigu des banques dans l'économie allemande, suivie en 1986 par le conseil d'experts auprès du ministère de l'Economie. En 1995 et 1997, différents projets de loi visant à réduire le pouvoir des banques ont été déposés, mais sans être suivis d'effet. Aujourd'hui, deux événements viennent relancer la discussion. Le premier a été l'annonce de la faillite du groupe de BTP Philipp Holzmann en novembre dernier, le deuxième, l'annonce en décembre d'un projet fiscal visant à modifier l'imposition des cessions de capital.
- 18 Dans le cas Holzmann, la Deutsche Bank, qui détenait, au moment de l'annonce de la mise en faillite, environ 15 % du capital de l'entreprise, avait longtemps continué à en approvisionner les lignes de crédit malgré ses difficultés financières. La banque agissait ainsi en investisseur soucieux de ne pas perdre son investissement. Or soudain, elle a changé de stratégie, refusant de sauver ce géant de l'immobilier de la faillite. La raison de ce revirement tient au droit allemand qui, d'une manière générale, protège les créanciers, leur permettant de liquider l'entreprise et de vendre les actifs en garantie, même si ces derniers sont nécessaires pour la poursuite de l'activité de l'entreprise. Souvent donc, lorsqu'elles estiment trop lourdes les difficultés financières, les banques changent de comportement et passent d'une logique d'actionnaire à une logique de créancier afin d'assurer le recouvrement des crédits. C'est ce qu'a fait la Deutsche Bank. Mais à la suite de pressions multiples, et sur injonction du chancelier Schröder, la banque a opéré un second revirement pour contribuer à l'élaboration d'un plan de sauvegarde. En échange, comme le laissent entendre de bonnes sources, elle aurait obtenu une réforme fiscale révolutionnaire.
- 19 Et de fait, le 23 décembre 1999, le ministre des Finances annonçait son intention d'abroger l'imposition des plus-values de cessions (actuellement taxées à un taux d'environ 50 %). Ce taux pénalisant avait longtemps figé le capitalisme allemand,

donnant aux banques un argument parfait pour ne pas se séparer de leurs participations dans l'industrie allemande. Seules les cessions de participations dans des groupes étrangers sont jusqu'ici défiscalisées. La généralisation de cette exemption devrait changer le visage de la *Deutschland AG*. L'opposition CDU/CSU et FDP, qui avait tenté en 1997, alors qu'elle constituait la majorité, de mobiliser les participations dans le capital des entreprises, semble acquise à la réforme ; le projet n'induit pas de réduction des recettes fiscales puisque, jusqu'ici, aucune cession n'avait eu lieu. Un obstacle demeure néanmoins : le projet pourrait se révéler anticonstitutionnel, puisqu'il entraînera une discrimination entre les grandes entreprises de capital (exemptées) et les petites sociétés de personnes (taxées). Un compromis devra être trouvé ; certains observateurs tablent déjà sur l'adoption d'un taux d'imposition des plus-values avoisinant finalement 20 %, et une date d'entrée en vigueur fixée à 2002 au plus tôt. D'une manière ou d'une autre, le projet de réforme jouera certainement un rôle d'accélérateur dans un processus de restructuration déjà engagé.

- 20 La plupart des participations croisées entre les banques et les principaux assureurs ayant un caractère stratégique, elles seront conservées. Elles servent les intérêts propres des entreprises concernées : ainsi, Allianz vend un cinquième de ses produits par les succursales de Dresdner Bank et de HypoVereinsbank. Les liens croisés protègent aussi contre des OPA hostiles. C'est le cas des participations que les banques détiennent mutuellement, mais aussi celles que les assureurs détiennent dans les banques. La réforme n'entraînera pas non plus forcément la fin des liens entre banque-assurance et industrie. Un assureur comme Allianz ne se défera pas du jour au lendemain de ses participations. En admettant qu'Allianz décide de réaliser certaines plus-values, il disposera d'un volume plus important de sommes à placer. L'assureur pourrait dès lors augmenter encore son portefeuille de participations pour les placer en vue de la maximisation de son efficacité économique.
- 21 Plus important : banques et assurances devraient être amenées à se séparer de certains actifs historiques dans l'industrie qui, au fil du temps, ont non seulement perdu leur signification, mais se révèlent aujourd'hui difficilement compatibles avec la nécessaire maximisation des bénéfices. Trop souvent en effet, ces participations relevaient bien plus du hasard que d'une réelle stratégie. Comme dans le cas de la sauvegarde de Philipp Holzmann, une bonne partie des participations est apparue dans le contexte d'entreprises en difficultés. La solution avait alors consisté dans la conversion des crédits en capitaux propres. Les banques sont ainsi en partie involontairement devenues co-propriétaires de l'industrie allemande, notamment dans les années 20 et 30. D'autres situations peuvent amener une banque à détenir une participation industrielle importante, ainsi les introductions en bourse organisées sous l'égide d'une banque : la Commerzbank, par exemple, possède toujours environ 30 % des actions de l'entreprise Alno, faute d'avoir trouvé d'acheteur lors de l'introduction. Ou encore des circonstances particulières, comme ce fut le cas lorsque, en 1975, le Schah avait déclaré son intention de s'engager dans Daimler. Deutsche Bank avait alors volé au secours du constructeur automobile pour empêcher une prise de participation étrangère importante dans ce symbole du capitalisme allemand. C'est là l'origine de la participation que Deutsche Bank détient toujours dans l'entreprise, devenue depuis DaimlerChrysler.

La *Deutschland AG* s'approprie la *shareholder value*

- 22 Le changement de régime fiscal devrait donc simplement accélérer un processus engagé depuis longtemps sous l'effet d'une concurrence mondiale accrue. Celle-ci avait incité les banques et assureurs à amorcer la réorganisation de leurs portefeuilles. Certains des liens entre banques et industries sont donc appelés à disparaître ou à se réduire aujourd'hui. Il est probable, par exemple, que la Deutsche Bank va se défaire d'une partie des quelque 20 % qu'elle détient dans DaimlerChrysler pour éviter que les variations dans la profitabilité de l'entreprise automobile (on se souvient encore des difficultés de Daimler avec sa nouvelle série Classe A) n'aient des répercussions sur la valorisation de la banque elle-même. Dès 1998, la Deutsche Bank avait annoncé qu'elle allait réorganiser le portefeuille d'actifs industriels que gère sa filiale ad hoc, la DB Investor AG, suivie par la Dresdner Bank. Les banques répondent ainsi aux attentes des marchés qui les poussent à utiliser leurs 'réserves cachées' pour se renforcer dans leur métier de base. Elles sont impressionnantes : la valeur des participations de Deutsche Bank s'élève à 22 milliards d'euros (celle d'Allianz à environ 44 milliards). La Deutsche Bank espère ainsi financer une partie de son acquisition de Bankers Trust, intervenue en été 1999, qui l'a promue première banque mondiale. Compte tenu de l'ampleur de ces valeurs cachées, la vente de participations apportera ainsi des plus-values énormes aux groupes concernés et accélérera la restructuration en cours de l'économie allemande.
- 23 Les banques auront aujourd'hui intérêt à réorganiser leur portefeuille d'investissement afin de maximiser leur propre valeur. Voilà pourquoi, à l'annonce du projet de réforme, les cours des principales banques et assurances ont flambé à la bourse de Francfort. Mais ce projet représente-t-il vraiment la fin de la banque-industrie et l'entrée en force de la *shareholder value* en Allemagne ? Certes, de nombreux liens seront à l'avenir réduits ou abandonnés, néanmoins, les banques garderont leur rôle stratégique. En allouant plus efficacement leurs capitaux, elles sont même susceptibles d'accroître encore leur influence, tout en étant soumises à la concurrence croissante de la part des investisseurs étrangers. L'industrie devra s'adapter elle aussi, notamment dans les secteurs où les banques ont traditionnellement de fortes participations, comme la chimie et l'industrie pharmaceutique. Le développement de la *shareholder value* contribuera à contrebalancer la tendance qui donnait jusqu'ici priorité à la croissance interne des entreprises. Finalement, ces restructurations permettront aux entreprises allemandes d'internationaliser plus encore leur capital. Ainsi se poursuit une tendance qui avait pris un nouvel élan avec l'introduction de l'euro. Les entreprises seront donc non seulement davantage exposées à la concurrence internationale, mais ce 'verrouillage' tant déploré de la *Deutschland AG* prendra fin. Avec davantage de participations étrangères, le capital supplémentaire qui entrera sur le marché allemand est, selon une estimation de Goldman Sachs, susceptible d'augmenter le PIB d'un demi point par an.

Un contexte de plus en plus concurrentiel

- 24 Le cas Holzmann et l'annonce du ministre des Finances n'ont révélé qu'un aspect des restructurations à venir du système bancaire allemand : la réorganisation du lien banque-industrie, hérité du siècle passé. Or d'autres mutations, moins spécifiques à l'Allemagne, amènent aujourd'hui les banques allemandes à reconsidérer le métier

même de la banque. La première impulsion vient de l'importance croissante du marché des capitaux, la seconde, des nouvelles technologies. Dans ce contexte mondial en pleine évolution, le secteur le plus dynamique est sans conteste celui des banques commerciales, où les quatre grandes (Deutsche Bank, Dresdner Bank, Commerzbank et HypoVereinsbank) jouent un rôle particulièrement actif. Mais en Allemagne, leur développement se trouve quelque peu freiné par la concurrence des banques publiques, dotées de privilèges aujourd'hui disproportionnés. Or sous la pression communautaire, le secteur bancaire public est amené à évoluer et à modifier par là-même l'architecture du paysage bancaire allemand.

- 25 Les problèmes de rentabilité des banques commerciales ont pour origine une spécificité du paysage bancaire allemand : la vive concurrence des coopératives de crédits, et plus encore, du réseau des caisses d'épargne. Ces établissements de proximité ont pour centrale, à l'échelon du Land, les Landesbanken, qui gèrent, pour leur compte, l'ensemble des transactions dépassant l'échelon local. Quantitativement, face à ce réseau, les banques commerciales ne détiennent en effet pas plus de 10 % des comptes et seulement 15 % des guichets. Qualitativement, le déséquilibre est plus marqué encore. Les caisses d'épargne et les 13 Landesbanken ont un avantage sur les réseaux commerciaux : leurs propriétaires, les Länder, ne demandent quasiment pas de dividendes. Presque tous les bénéfices peuvent ainsi être réinvestis. A cela s'ajoute la garantie que les pouvoirs publics (en général le Land) donnent à leurs Landesbanken et caisses d'épargne. Celles-ci peuvent ainsi décrocher une meilleure notation et se refinancer moins cher en levant des capitaux à des taux inférieurs à ceux dont bénéficient les banques privées. La conséquence est que les marges des banques privées se rétrécissent de plus en plus.

La WestLB sur la sellette à Bruxelles

- 26 Dès 1994, les banques privées allemandes se sont donc adressées à la Commission européenne pour se plaindre d'un cas concret, celui d'une injection de capital dans la WestLB, la plus grande des Landesbanken, par le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie. Non seulement la WestLB avait bénéficié d'un taux d'intérêt négligeable de 0,6 %, mais cette sorte de 'subvention déguisée' lui avait permis aussi de respecter les ratios réglementaires de solvabilité. Ainsi dotée, la WestLB avait pu prendre au cours du temps les allures d'une grande banque commerciale. Si la Commission n'a toujours pas tranché sur le sort des Landesbanken en général, il semble qu'elle penche néanmoins du côté des banques privées. Dans le cas de la WestLB, elle a menacé l'établissement de lui demander de rembourser au Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, qui possède 43 % de son capital, la somme de 1,6 milliard de marks, et de lui verser un dividende annuel de 9,3 % après impôts. Le Land, opposé à une telle décision, a été jusqu'à proposer d'échanger les dettes de la WestLB contre une prise de participation encore plus importante au sein de l'établissement. Cette réaction est bien compréhensible, puisque les Landesbanken offrent non seulement des postes bien dotés à de nombreux hommes politiques, mais que, économiquement, elles constituent aussi un lien essentiel entre les administrations et les acteurs économiques locaux.
- 27 Cependant, les Landesbanken semblent en passe d'évoluer. Bien qu'il ne soit pas question de fusions ou de privatisations, les institutions se rapprochent et commencent à établir des partenariats entre elles. Ainsi, les Landesbanken de Bavière et du Bade-

Wurtemberg pensent à créer un holding commun. Mais pour l'instant, ces opérations visent plutôt à retarder les nécessaires restructurations, qui se résument en théorie à trois options. Les Landesbanken pourraient être obligées de payer des intérêts plus élevés pour compenser la garantie publique sur leurs capitaux. Une deuxième possibilité serait de les obliger à réduire la concurrence qu'elles font aux banques privées. Troisièmement, on pourrait tout simplement les priver de leur protection publique. Or dans un contexte concurrentiel où aucun des acteurs, tous positionnés sur le marché de la banque universelle, n'a d'avantage compétitif réel, cela reviendrait à défavoriser les Landesbanken. Il reste ainsi une quatrième option : la privatisation des banques publiques, au profit par exemple des banques privées. Or les collectivités rechignent à se dessaisir ainsi d'un instrument précieux de politique structurelle régionale. C'est là l'une des raisons pour lesquelles la fusion entre la Bankgesellschaft Berlin (privée) et la Norddeutsche Landesbank (publique) a échoué en dernière minute à l'automne dernier.

L'euro accroît la concurrence

- 28 Aujourd'hui, les entreprises se financent de moins en moins par des crédits bancaires traditionnels, préférant recourir au marché, qu'il s'agisse d'emprunts que les entreprises placent directement sur les marchés de capitaux ou de la levée de capitaux propres sous forme d'émissions d'actions. En Allemagne, ce processus en est seulement à ses débuts : 90 % des capitaux extérieurs sont encore des crédits, principalement bancaires. Aux Etats-Unis, les entreprises obtiennent déjà deux tiers de leurs capitaux extérieurs par le marché. Selon Ulrich Cartellieri, membre du directoire de la Deutsche Bank, les banques vont évidemment continuer à accorder des crédits, mais dans une moindre mesure ; il faut y voir aussi une conséquence de la baisse des taux d'intérêts qui ont fait fondre les traditionnelles marges des banques. Le crédit accordé aux entreprises et aux particuliers deviendra davantage un produit d'amorce de la relation clientèle que les banques vendront ensuite au marché.
- 29 L'Union monétaire a accentué l'environnement concurrentiel en rendant les marchés plus liquides et les prix des produits bancaires plus transparents. Les taux historiquement bas réduisent les marges pour les banques : alors que dans le domaine des crédits aux entreprises, les banques allemandes gagnaient encore environ 2 à 3 % sur leurs prêts en 1990, cette marge est tombée à environ 1 % aujourd'hui. Mais l'Union monétaire a aussi réduit à néant certaines des recettes bancaires traditionnelles comme les opérations de garde et de change sur les différentes monnaies. Le cabinet McKinsey estime qu'environ un quart de ces revenus, qui s'élèvent à environ 100 milliards de dollars et qui représentent traditionnellement entre 40 et 80 % des revenus bancaires, vont ainsi disparaître. De ce fait, mais aussi dans le fil de la numérisation des services comme de l'évolution du métier même de la banque, la pression visant à la restructuration du système bancaire est d'autant plus forte que l'Allemagne détient le record européen du nombre de succursales par habitant. Le potentiel de fusions-acquisitions est donc particulièrement important, celles-ci permettant en outre de donner un coup de pouce aux bénéfices - jusqu'ici le point faible des banques allemandes.

Vers de nouveaux métiers

- 30 Face à cet environnement plus concurrentiel, de nombreuses banques ont répondu par des stratégies d'expansion. Or, comme le poids des secteurs coopératif et public en Allemagne réduit la marge pour des fusions et acquisitions, certaines se sont tournées vers les marchés américain et européen. Ainsi, la Deutsche Bank a racheté Bankers Trust. Deux éléments néanmoins limitent l'ampleur de ces opérations : le volume des transactions, d'une part. D'autre part, en Europe, les rachats d'entreprises se heurtent toujours aux sensibilités. La Deutsche Bank a ainsi dû renoncer à ses ambitions vis-à-vis du Crédit Lyonnais comme de la Société Générale. Voulant depuis longtemps renforcer sa position en France, la Deutsche Bank a adopté depuis une autre stratégie : elle ouvre depuis peu des agences en France (une dizaine à terme). Cette opération ne sera pas sans risque, certains la caractérisent même comme une pure perte d'argent. L'expérience montre en effet que les banques qui tentent de s'engager, par le biais d'un réseau à l'étranger, dans le domaine de la banque de particuliers, n'arrivent que rarement à obtenir des parts de marché satisfaisantes. Il n'y a que peu d'exemples de réussite comme le cas du Crédit Lyonnais en Belgique ou des banques Scandinaves dans leurs pays voisins. Mais ces opérations-là se sont déroulées dans un cadre culturel et linguistique semblable.

***Retail banking* : le difficile retour aux sources**

- 31 Face aux limites de la stratégie d'expansion, d'autres préfèrent se concentrer sur les métiers de base - ceux de la banque universelle. En ce qui concerne la clientèle de particuliers, ces métiers de base se regroupent dans le *retail banking*, c'est-à-dire les opérations d'épargne et de crédit, notamment les crédits immobiliers. Or traditionnellement, la rentabilité des banques allemandes dans ce secteur est très faible ; elles opèrent dans une zone proche du seuil de rentabilité. Ceci est d'autant plus préoccupant que les activités de retail représentent environ un cinquième des recettes et un quart des coûts totaux des banques commerciales. Face à un nombre de clients de 96 millions pour les quatre grandes, le résultat agrégé pour 1999, soit 96 millions d'€, est certainement trop bas. L'année dernière par exemple, seule la HypoVereinsbank a pu atteindre un résultat convenable avec 223 millions d'€.
- 32 Il ne reste finalement pas beaucoup de possibilités aux banques privées pour améliorer leurs résultats dans le *retail banking*. Certaines ont essayé d'y parvenir en réduisant leur niveau de coût. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les pourparlers engagés à l'automne 1999 entre la Deutsche Bank et la Dresdner Bank en vue d'une fusion. Néanmoins, de tels rapprochements se heurtent à de sérieuses difficultés : les divergences culturelles et techniques (notamment dans les technologies de l'information) entre deux réseaux distincts font que les plus-values théoriques d'une fusion risquent d'être anéanties par les coûts élevés de la transaction elle-même. C'est ce qui explique les hésitations des deux banques. Mais face à la persistance des problèmes de rentabilité et des risques d'OPA hostiles émanant d'établissements étrangers, une nouvelle vague de fusions s'annonce, où les quatre grandes banques privées se trouvent en première ligne, mais qui ne s'arrêtera pas, cette fois-ci, aux frontières des secteurs (public, privé, coopératif).

Bénéfice estimé des quatre grandes dans le *retail banking* en 1999³

	Deutsche Bank	Dresdner Bank	Commerzbank	Hypo-Ver-einsbank	Total
Recettes totales	2306	2279	893	2660	8138
Coûts totaux	2194	2121	893	2232	7440
Bénéfice avant provisions	113	158	0	428	698
Provisions pour pertes ou charges	97	220	80	205	602
Résultat	16	- 62	- 80	223	96
Ratio coût/recettes	95%	93%	100%	84%	91%

Source : J.P. Morgan Equity Research, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17-02-2000.

Vers la banque d'affaires

- 33 D'une manière plus générale, la rentabilité du *retail banking* tient à d'autres facteurs que la seule réduction des coûts : par exemple le nombre de clients, les marges spécifiques associées à certains produits, ainsi que le succès du *cross selling*. Une spécialisation axée sur des compétences centrales dans certains produits ou certaines formes de distribution semble ainsi plus prometteuse. Pourquoi une banque devrait-elle persister à offrir à tous ses clients l'ensemble de sa gamme de produits ? De nouveaux acteurs ont démontré qu'ils pouvaient s'approprier certaines activités du cœur de métier, ainsi l'industrie automobile qui propose depuis les années 70 des crédits à la consommation. Mais la plupart des banques allemandes préfèrent toujours offrir leurs produits maison, par exemple leurs fonds d'investissement ou sicavs, leurs crédits hypothécaires, etc. Or les clients considèrent désormais cette sélection réduite comme un manque de transparence qu'ils sont d'autant moins enclins à accepter qu'à leurs yeux, les services financiers ne sont plus l'apanage des banques.
- 34 Si l'expansion et les affaires traditionnelles ne sont guère prometteuses, la prospection de nouvelles niches d'activités et l'engagement dans l'*investment banking* ouvrent de bien meilleures perspectives. La stratégie la plus simple à première vue est l'acquisition. Les plus importantes des banques commerciales ont tenté l'expérience : la Deutsche Bank avec Morgan Grenfell (en 1989), la Dresdner Bank avec Kleinwort Benson (en 1994). Toutes deux ont essayé d'intégrer l'acquisition, mais se sont heurtées à des difficultés : une banque d'investissement a une tout autre culture et un fonctionnement qui diverge parfois trop de celle de la banque universelle allemande. Pour la Deutsche Bank, l'expérience de Morgan Grenfell s'est soldée par un échec. Elle tente à nouveau l'expérience avec Bankers Trust, mais les doutes sur la compatibilité culturelle demeurent. Ceci s'applique surtout à certaines activités particulièrement rentables de l'*investment banking*, comme les fusions et acquisitions où l'obtention des parts de marché est particulièrement difficile. Bien que la part des courtages et commissions dans le bénéfice des banques allemandes soit en lente augmentation (inversement à la marge d'intérêts), ce sont toujours les banques américaines qui décrochent les principales opérations. Ainsi, la Commerzbank avait tenté de reprendre l'anglais Smith New Court afin de gagner des parts de marché dans l'*investment banking*, mais c'est Merrill Lynch qui a fini par conclure le marché. Depuis, la Commerzbank a changé de stratégie, elle cherche maintenant à construire son propre réseau européen dans ce domaine.

Répartition des bénéfices par catégories de banques en 1998 (en % du bénéfice total des affaires/ bilan d'exploitation)

	Grandes banques	Banques régionales	Landes-banken	Caisses d'épargne	Organismes centr. de coop. de crédits	Coopératives de crédits	Banques hypothécaires
Intérêts nets reçus	63,9	67,1	72,0	81,9	74,6	79,0	100,4
Commissions nettes reçues	34,1	19,9	11,0	15,7	19,4	17,1	-1,7
Bénéfice net des opérations financières ¹⁾	4,4	7,1	7,5	1,7	4,8	0,6	0,2
Autres	-2,4	6,0	9,5	0,6	1,2	3,4	1,1
Total	100	100	100	100	100	100	100

(1) OPÉRATIONS SUR LES MARCHÉS FINANCIERS POUR LE PROPRE COMPTE DES BANQUES. SOURCE : DEUTSCHE BUNDESBANK, RAPPORT MENSUEL, JUILLET 1999

Parts relatives dans le bénéfice opératoire (en %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Intérêts nets reçus	77,2	82,0	80,2	80,2	77,6	75,0
Commissions nettes reçues	17,3	16,7	16,3	16,6	18,3	18,8
Bénéfice net des opérations financières (1)	4,4	0,3	2,4	2,4	2,8	3,6
Autres	1,1	0,9	0,9	0,8	1,2	2,6

(1) OPÉRATIONS SUR LES MARCHÉS FINANCIERS POUR LE PROPRE COMPTE DES BANQUES. SOURCE : DEUTSCHE BUNDESBANK, RAPPORT MENSUEL, JUILLET 1999

La banque à l'heure des nouvelles technologies

- 35 La plus forte impulsion au changement provient actuellement de l'Internet et de l'e-business. Les produits de la banque se passent de logistique et sont donc bien mieux adaptés à la numérisation que la plupart des autres produits. A cela s'ajoute que les banques, grâce à leur relation de longue date avec leurs clients, disposent d'informations précieuses sur les profils de leur clientèle. Dans ce contexte, nombreux sont ceux qui conseillent aux banques de se concentrer sur leurs compétences centrales, à savoir la transformation de risques, la transaction d'opérations financières et surtout la confiance auprès de la clientèle. Dans un marché Internet en pleine croissance qui offre d'énormes possibilités à toutes formes de désintermédiation, ces compétences centrales restent axées sur les services que de potentiels concurrents ne sont ou ne seront pas forcément capables d'offrir. Il en sera ainsi par exemple de la deuxième phase de l'*Internet banking*, qui sera atteinte quand une banque arrivera à offrir à ses clients l'accès à plusieurs banques en même temps - un service qu'un établissement non financier aura beaucoup de mal à offrir, selon les experts. Tôt ou tard, les banques seront contraintes d'abandonner le principe qui veut qu'elles produisent tout elles-mêmes. Elles ne pourront suivre alors la vitesse de la révolution technologique que si elles coopèrent avec d'autres prestataires de services, leur confiant la sous-traitance d'un nombre croissant de services, par exemple le

déroulement technique des opérations financières. Cela libérera du temps et des capacités, les banques pourront se concentrer davantage sur la relation avec le client.

L'essor de la banque directe

- 36 Or ce client est amplement courtisé par un nombre croissant de nouveaux acteurs, issus principalement du domaine des technologies de l'information. Ainsi, par exemple, Mannesmann annonce qu'il offrira ses propres services bancaires, Nokia propose des portables permettant de gérer ses affaires bancaires au quotidien. Les banques sont contraintes d'agir, et la Deutsche Bank vient d'engager une coopération avec Yahoo et AOL. Cela étant, selon une étude de la JP Morgan, les banques allemandes paraissent assez bien préparées à ces changements. L'environnement dans lequel elles opèrent est propice : les transactions électroniques dans le secteur bancaire devraient se développer plus vite en Allemagne que dans les autres pays européens. Quant à la Fédération allemande des banques, elle souligne qu'en 1998, les banques totalisaient 6,6 millions de comptes avec accès électronique, soit plus du double de l'année précédente. Cette croissance se poursuit. On s'attend également à une explosion du commerce électronique qui devrait passer à 25 milliards de marks en 2001 contre 6 milliards en 1999.

Perspectives du commerce on-line d'actions (nombre de clients en milliers)

	1999	2000	2001	2002
Allemagne	400	800	1700	2800
Royaume-Uni	250	400	900	1800
France	150	300	600	900
Suède	250	350	600	800
Espagne	50	100	200	400

SOURCE : DATAMONITOR 200, CITÉ DANS : FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, 27-01-2000

- 37 Déjà, entre 700 et 800 000 clients utilisent leur accès Internet pour gérer non seulement leur compte courant (virements, chèques, etc.), mais aussi pour gérer activement leurs dépôts d'actions. Dans les prochaines années, ce chiffre est susceptible de croître fortement en Allemagne. Pour 2002, on table sur environ 3 millions de 'boursicoteurs en ligne'. Ce mode de communication est particulièrement intéressant pour les banques. Mis à part l'installation technologique, il est beaucoup moins consommateur de frais, notamment en termes de salaires, qu'un guichet classique. Si, en même temps, le nombre de transactions sur les marchés de valeurs mobilières croît, les banques peuvent ainsi davantage augmenter leur part de commissions dans leur chiffre d'affaires. Face à ces perspectives, même les établissements jusque-là peu actifs suivent l'air du temps. Ainsi, la Postbank (qui doit bientôt s'introduire en bourse) a annoncé qu'elle proposerait prochainement à ses clients d'acheter des actions par Internet et par téléphone. Mais là encore, semble-t-il, c'est la Deutsche Bank qui ouvre la voie. Elle vient de lancer sa nouvelle filiale Deutsche Bank 24 qui est dédiée aux activités de la banque de détail et à la banque directe. Elle fonctionne à la fois grâce aux guichets de la Deutsche Bank, par Internet et par téléphone. L'attraction que la banque directe exerce outre-Rhin est impressionnante. De nombreux nouveaux opérateurs se sont lancés dans

l'affaire. Parmi les plus actifs dans ce domaine, on trouve Entrium et Consors qui font déjà partie des toutes premières banques directes au niveau européen.

Les principales offres de bourse on-line en Allemagne

Prestataire	Société mère	Adresse Internet
Advance Bank	Dresdner Bank	www.advancebank.de
Comdirect-Bank	Commerzbank	www.comdirect.de
Consors	Schmidt-Bank (1)	www.consors.de
Deutsche Bank 24	Deutsche Bank	www.brokerage.de
Direkt Anlage Bank	HypoVereinsbank (1)	www.diraba.de
Entrium Direct Bank	Schickedanz Holding	www.entrium.de
EQ Online	Finvest	www.eqonline.de
Fimatex	Société Générale	www.fimatex.de

1) PLUS GRAND PUBLIC. SOURCE : *FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG*, 27-01-2000

Le client au cœur de l'évolution

- 38 La vogue des banques directes n'est cependant pas incontestée. Pour certains analystes, ce sont les banques universelles qui profiteront le plus de la tendance online. Pour eux en effet, les banques directes sont menacées de devenir des opérateurs de niche. Ils expliquent leur pessimisme par la structure de la clientèle qui utilise les services en ligne, notamment pour l'achat et la vente d'actions sur le Net. Jusqu'ici, ce groupe était surtout composé de clients relativement jeunes (de 30 à 40 ans) effectuant un nombre de transactions élevé, mais sur la base de sommes plutôt faibles. Mais bientôt, ce sont davantage les clients traditionnels des banques, les investisseurs du type 'père de famille' et d'autres particuliers, qui désireront effectuer des placements, et pour des sommes plus importantes. Or ce groupe est par tradition fidèle à 'son' établissement attitré, et il devrait être relativement facile à fidéliser pour les banques des secteurs privé, coopératif et public à condition qu'elles lui offrent un service en ligne adéquat, appuyé par leur réseau de guichets traditionnels (ce qui est le principe de la Deutsche Bank 24). Le défi des nouvelles technologies ne devrait donc pas forcément se solder par une réduction trop importante du nombre de guichets ni, d'une manière plus générale, par une remise en question des grandes banques.
- 39 LE LIEN PARTICULIER ENTRE BANQUES ET INDUSTRIE, propice à la stabilité du tissu économique allemand, a longtemps contribué à la bonne performance du capitalisme rhénan. Aujourd'hui, dans un environnement globalisé et plus concurrentiel, nécessitant des adaptations plus rapides, le modèle de la banque-industrie touche à ses limites. Ce qui était hier encore suffisant, à savoir satisfaire efficacement au besoin de financement des entreprises, ne l'est plus dans un environnement où l'accès aux

marchés devient de plus en plus facile et où domine la logique de la *shareholder value*. Les banques sont ainsi amenées à rechercher davantage de performance en restructurant leurs participations industrielles. Cette tendance sera encore accélérée par le projet fiscal du ministère des Finances. La porte de la *Deutschland AG* sera ainsi ouverte : non seulement de nombreuses participations changeront de propriétaire, elles deviendront aussi plus internationales.

- 40 Si le visage de la *Deutschland AG* s'en trouvera modifié, ses caractéristiques fondamentales ne varieront pas : le rôle des banques et des assurances ne va pas nécessairement diminuer ; au contraire, puisque leurs participations seront mieux placées. Mais sous la montée en puissance de la *shareholder value*, les banques s'ouvriront à de nouvelles sources de bénéfices. Dans un environnement où la baisse des taux d'intérêt a fait fondre les marges et où le *retail banking* souffre de la concurrence quasi-imbattable des caisses d'épargne, les banques allemandes doivent se concentrer davantage sur leurs compétences de base. La réorientation vers la banque d'affaires et d'investissement en est une conséquence ; le pari sur les nouvelles technologies, une autre. Bien que tous les acteurs aient aujourd'hui internalisé ces défis, les grandes banques commerciales sont les plus avancées dans cette direction. A terme, non seulement le système bancaire se trouvera plus flexible car plus diversifié dans ses activités et, surtout, libéré de liens industriels trop lourds, mais la *Deutschland AG* dans son ensemble devrait en sortir modernisée et consolidée.
-

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Autret, Florence, « Requiem pour la banquindustrie », *Alternatives économiques*, n° 167, février 1999
- Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), Rapport annuel, Genève, 1995/1996
- Baron, Stefan, « Absurde Polemik », *Wirtschaftswoche*, n° 50, 09-12-1999
- Barth J.R./Nolle D. E./Rice T.N., « Commercial Banking Structure, Regulation and Performance : An International Comparison », *Economics Working Paper* 97-6, Washington DC, mars 1997
- Dell'Aricca G., « Asymmetric Information and Market Structure of the Banking Industry », IMF Working paper, juin 1998
- Deutsche Bundesbank, « Die Ertragslage der deutschen Kreditinstitute im Jahre 1998 », in : Deutsche Bundesbank, Rapport mensuel, juillet 1999
- Deutsche Bundesbank, Rapport mensuel, janvier 2000
- Edwards J./Fischer K., *Banks, Finance and Investment in Germany*, Cambridge University Press, 1996

- Floc'hic, Olivier, « Le système bancaire allemand au cœur du débat sur la croissance », *Regards sur l'économie allemande*, n° 32, octobre 1997
- Graf, Rolf, « Das Internet verändert die Wettbewerbsregeln im Bankensektor », *Neue Zürcher Zeitung*, 08-02-2000
- Gual J., « Deregulation, Integration and Market Structure in European Banking », *Journal of the Japanese and International Economies*, 13(4), décembre 1999
- Hankel, Wilhelm, « Lässt sich aus einem Zylinderhut Risikokapital zaubern ? », *Blätter für deutsche und internationale Politik*, juillet 1997
- Mayer, Colin, « Corporate Governance, Competition and Performance », *OECD Economic Studies*, n° 27, 1996/II
- Meyer, Karl de/Lechypre Emmanuel, « Big bang pour le capitalisme allemand », *L'Expansion*, n° 614, 03-02-2000
- Myers, Steward, « The capital structure puzzle », *Journal of Finance*, volume 39, 1984, p. 575-592
- Sherman, H./Kaen F., « Die deutschen Banken und ihr Einfluss auf Unternehmensentscheidungen », *ifo-Schnelldienst*, n° 23, 1997
- Sittig Hans-Jörg, « Konzentration in der Kreditwirtschaft », *Der Bürger im Staat*, volume 47, n° 1, 1997, p. 22-26
- Stein, Heinrich von, « Das Bankensystem in Deutschland », *Der Bürger im Staat*, volume 47, n° 1, 1997, 11-15

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 45 (mars 2000).
2. Bénéfice de l'année fiscale avant impôts en pourcentage du bilan (valeurs entre parenthèses : bénéfice après impôts).
3. en millions d'€.

RÉSUMÉS

La vague déferlante du shareholder value semble mettre à mal les fondations mêmes du capitalisme rhénan : le lien séculaire qui unit banques et industrie en Allemagne. Mais à y regarder de plus près, cette *Deutschland AG* que l'on croyait verrouillée, sinon figée, se flexibilise et se modernise sous le double impact de la globalisation et de la diffusion des nouvelles technologies. Plus que la réforme fiscale engagée par le gouvernement fédéral, ce sont elles qui amènent le système bancaire allemand à se restructurer, et le capital industriel allemand à s'internationaliser. L'aspect de la *Deutschland AG* s'en trouvera certes changé, mais les mutations en cours du système bancaire auront consolidé un capitalisme rhénan en en rénovant la dynamique¹.

AUTEUR

MARKUS GABEL

Docteur en sciences économiques, Université de Paris X-Nanterre
Chercheur associé au CIRAC.

Mannesmann AG : de la sidérurgie à la « nouvelle économie »

Isabelle Bourgeois

- 1 Dans l'histoire du groupe Mannesmann, on peut distinguer trois grandes périodes de mutations dans la définition des activités. La première commence en 1890 et prend fin en 1968 : elle s'étend de l'ère de l'industrialisation de l'Allemagne à la reconstruction de l'industrie sidérurgique et métallurgique dans la RFA d'après-guerre. Pour Mannesmann, elle équivaut principalement au développement et à la consolidation de ses activités de sidérurgiste et de métallurgiste de rang international. La seconde période du groupe, qui coïncide avec la crise des industries lourdes dans la Ruhr et le début de l'ère post-industrielle, s'achève en 1990 : Mannesmann se recentre dans la construction mécanique et les technologies. En 1990 débute la troisième période, qui débouche en 2000 sur une nouvelle configuration du groupe : avec la libéralisation du marché de la téléphonie mobile, Mannesmann se repositionne dans les télécommunications.

1890-1968 : de la manufacture à la sidérurgie

- 2 A l'origine du groupe, une famille de forgerons protestants, installée depuis le milieu du XVIII^e siècle à Remscheid, près de Düsseldorf. Dans cette région entre la Wupper et le Rhin, l'un des creusets de la métallurgie et de la mécanique allemandes, les Mannesmann possèdent une forge, puis une fabrique, et enfin un négoce international de limes. En 1886, les frères Mannesmann déposent un brevet révolutionnaire : leur laminoir perceur à cylindres obliques permet de produire des tubes d'acier sans soudure. La portée de cette invention fut doublement décisive : en tant que procédé, elle a hissé leur manufacture vers la production à échelle industrielle ; la qualité des produits qui en sont issus a entraîné une diversification rapide des applications de l'acier tubulaire non soudé, largement plus souple et résistant que les tubes soudés. L'invention se trouve ainsi à l'origine de cette 'deuxième révolution industrielle' qui, au tournant du siècle, allait hisser l'Empire allemand au rang de puissance internationale.

L'élite scientifique, industrielle et financière de l'Empire

- 3 Le 16 juillet 1890 est créée à Berlin la Deutsch-Österreichische Mannesmannröhren-Werke AG, avec pour raison sociale la commercialisation des inventions des frères Mannesmann. Dans le fil de la constitution du Reich allemand (1871), un nouveau cadre réglementaire se mettait en place, régissant les sociétés par actions, mais aussi le système bancaire (et la protection sociale). Dans cette période d'effervescence générale, nombreux sont les liens personnels que tissent les pionniers de l'industrialisation allemande : l'élite scientifique, industrielle et financière de l'Empire. Les frères Mannesmann côtoient leur professeur, l'ingénieur Franz Reuleaux, membre de l'Académie des sciences de Stockholm, l'industriel et inventeur Eugen Langen (l'un des inventeurs du moteur à explosion) et l'ingénieur Werner Siemens (inventeur entre autres du principe de la dynamo et d'un télégraphe électromagnétique) ; tous trois figurent parmi les concepteurs de la loi sur les brevets de 1877 (*Reichspatengesetz*).
- 4 Or pour la commercialisation des brevets et le lancement de la production industrielle de tubes, les fonds familiaux des partenaires-ingénieurs ne suffisaient plus ; il fallait lever des capitaux sur le marché. Le réflexe qu'eut alors l'un d'eux est caractéristique de la manière dont se sont noués, dans ces années fondatrices, les liens personnels entre banque et industrie : Werner Siemens fit appel à son cousin Georg Siemens, président du directoire de la Deutsche Bank, créée en 1870, qui put convaincre la banque de participer à la création de la société par actions. Mais prudente face au risque financier lié à la commercialisation d'un procédé industriel qui n'avait pas encore fait ses preuves, et inexpérimentée encore en matière de participations industrielles, la Deutsche Bank se contente d'un rôle d'actionnaire minoritaire. Et elle prend une influence décisive sur la direction de l'entreprise, y introduisant un style de management industriel en l'espace de trois ans. Les frères Mannesmann, plus préoccupés d'inventions que d'affaires, sont flanqués d'un directeur commercial, puis d'une commission technique chargée de rationaliser l'entreprise. Un banquier est élu à la tête du conseil de surveillance, avec pour viceprésidents Eugen Langen et Max Steinthal. Ce dernier, membre du directoire de la Deutsche Bank depuis 1873, sera le maître d'œuvre de la conversion de la société Mannesmann en l'un des fleurons industriels de l'Allemagne et l'une des trois participations industrielles phares de la Deutsche Bank, aux côtés d'AEG et de Siemens & Halske. En 1907, le siège social du sidérurgiste sera transféré à Düsseldorf, au plus près des sites de production et des voies de communication.
- 5 L'industrialisation de l'Empire allemand s'accompagne d'une internationalisation rapide des activités ; le Reich grignote les parts de marché britanniques. Cette montée en puissance repose sur deux secteurs : l'industrie lourde et les biens d'équipement. Mannesmann se positionne sur les deux. Son internationalisation s'accélère avec la croissance du marché américain des transports et le développement des grands travaux mondiaux d'infrastructure liés à l'urbanisation et au pétrole. Mais sur le marché national, Mannesmann bénéficie dans le même temps de l'essor de ces industries innovantes de l'époque, tributaires du tube, comme la chimie. A la veille de la première guerre mondiale, et à la fin de la 'deuxième révolution industrielle', l'Empire allemand est un géant industriel, puissance exportatrice spécialisée dans la métallurgie, les machines ou la chimie. Dans ce contexte de forte croissance, Mannesmann est confronté au problème de l'approvisionnement en acier et en produits semi-finis de

qualité. La seule stratégie possible à l'époque est l'intégration verticale. La société achète donc à tour de bras mines de charbon et de minerai. Dans le même temps, elle améliore en permanence la capacité de production de ses installations, et surtout les procédés de fabrication de l'acier.

- 6 Le cœur de métier de Mannesmann reste la production de tubes, diversifiée pour suivre la spécialisation croissante de la demande (aciers spéciaux, diamètres). Les restructurations du tissu économique au cours des crises de l'entre-deux-guerres permettront au groupe de croître par une succession de rachats d'entreprises. Il acquiert la Kronprinz AG, fabricant de jantes et roues pour un nouveau secteur : l'automobile. Ce sera le point de départ de la montée en puissance de Mannesmann dans l'équipement automobile après 1968. Deux autres acquisitions se révéleront également déterminantes pour le développement ultérieur du groupe : Wolf Netter & Jacobi, spécialisée dans le laminage de tôles fines et la construction mécanique, constituera la base de l'élargissement de sa production sidérurgique et de ses activités de transformation ; la Hahnsche Werke AG, entrevoyant les enjeux que représentait le tube pour l'urbanisation et l'industrialisation, s'était spécialisée dans les travaux de génie, autre axe stratégique pour Mannesmann. A la veille de la deuxième guerre mondiale, grâce à sa croissance externe, le groupe est *leader* européen du tube d'acier (un tiers de la production allemande) et fortement internationalisé : il exporte quelque 40 % de sa production et se trouve implanté près des principaux marchés d'approvisionnement comme de distribution (Brésil, Canada, Europe, Union soviétique).

Une seconde naissance après 1945

- 7 Moins directement impliqué dans l'effort de guerre qu'un Krupp, Mannesmann était néanmoins un géant du secteur minier et sidérurgique et, surtout, le seul producteur de tubes à l'Ouest. Dans la zone soviétique, il fut exproprié ; dans la zone occidentale, il fut le premier *konzern* décartellisé en vertu de l'accord de Potsdam. Certes douloureux, la déconcentration du holding et le démembrement des sites permettront aussi à Mannesmann de se moderniser au plan financier, industriel et social à la fois. Lorsque, après sa reconstitution en société holding le 8 avril 1952, la Mannesmann AG reprendra ses activités à plein régime, elle se transformera peu à peu, au fil du miracle économique dont elle participe, en un de ces *konzerne* nouvelle manière sur lesquels sont assis la puissance industrielle de la RFA et sa position internationale. Mannesmann sera ainsi l'une des premières entreprises de la jeune RFA à investir à grande échelle à l'étranger, renouant avec ses partenaires commerciaux traditionnels (Brésil, Canada, Turquie, URSS), sachant au besoin contourner l'embargo de l'OTAN sur les tubes au cours de la guerre froide.
- 8 Mais sur le marché national, le souci majeur du groupe, en concurrence frontale avec Krupp ou Thyssen, est d'augmenter la productivité de ses installations en les modernisant. En 1964, il met en service sur le site de Huckingen (Ruhr) une installation à lingotière courbe, la première au monde, puis met en production des tubes d'acier soudés et ouvre de nouveaux débouchés pour ses tôles et tubes. La construction mécanique, tirée par la renaissance de l'automobile, y joue un rôle majeur. Dès 1958, Mannesmann approvisionne en pièces usinées la Porsche-Diesel-Motorenbau GmbH, dont il est actionnaire, mais commet une erreur stratégique d'appréciation en

négligeant le secteur des moteurs, où s'engagent Daimler Benz et Renault. Mannesmann se positionne en sidérurgiste soucieux de diversifier applications et débouchés. Parmi ces nouveaux marchés figurent le bâtiment et les travaux d'équipement. Cette politique porte ses fruits : en 1967, le secteur 'transformations diverses' réalise 23 % du chiffre d'affaires à l'export.

- 9 Sidérurgiste, Mannesmann détient des participations dans les charbonnages par nécessité. Il s'était hissé au rang de troisième producteur de charbon de la Ruhr à la fin des années 50. Or avec la levée, par les Alliés, de l'interdiction des activités chimiques de synthèse, la carbochimie prend son essor en Allemagne, et le sidérurgiste s'y diversifie à son tour. Mais la crise des charbonnages de la Ruhr, qui se dessine dès la fin des années 50, va progressivement l'amener à se réorienter. A partir de 1958, la demande de houille allemande décroît fortement face à la concurrence des importations et, plus encore, à l'essor du pétrole. Mannesmann est amené à rationaliser ses activités d'extraction, puis tente de se diversifier dans le négoce de produits pétroliers ; mais il revendra ces activités à la Compagnie Française des Pétroles en 1984 pour ne conserver que les activités de transport fluvial (Rhin) et maritime (Rotterdam). Parallèlement, il met fin à l'exploitation des gisements de minerai qu'il possédait en Allemagne et cède l'ensemble de ses activités d'extraction de houille à la Ruhrkohle AG, créée en 1968. Le groupe se recentre sur la production et la transformation de l'acier et va opérer une réorientation stratégique vers la mécanique et l'informatique.

1968-1990 : réorientation technologique

- 10 Depuis sa création, Mannesmann affrontait ses deux principaux concurrents en sidérurgie : Krupp et Thyssen. S'il avait réussi à tenir Krupp en échec, résistant à une tentative d'OPA lancée sur lui en 1925/26, la guerre avec Thyssen n'avait jamais vraiment cessé. Il est vrai que celui-ci, un peu plus ancien que Mannesmann, voyait d'un mauvais œil la croissance de ce nouveau concurrent sur le marché des tubes. Longtemps, grâce au système des cartels, Thyssen, chef de file du Syndicat des tubes d'acier soudés, cherchera à empêcher le développement de Mannesmann, qui riposte en s'affiliant au cartel concurrent, dédié aux tubes sans soudure et, surtout, déjouera en 1926/27 une tentative d'OPA lancée par Thyssen. Depuis, la guerre des tubes continuait, avivée après le miracle économique par la montée en puissance de l'acier soviétique et japonais, puis la crise du charbon. Face au géant Thyssen qui avait massivement accru sa productivité, Mannesmann ne pouvait se lancer dans une course à l'investissement : elle aurait été promise à l'échec, la force du groupe résidant dans la transformation et non pas la production d'acier. En 1968, les deux groupes concluront donc ce que Mannesmann appelle pudiquement une 'répartition des tâches'.
- 11 En réalité, il s'agit à la fois d'une entente et d'une fusion. Aux termes de l'accord, Thyssen et Mannesmann, après échange de participations, se spécialisent chacun dans un segment de marché : le premier dans l'acier plat, le second, dans les tubes. Les deux groupes modifient donc le périmètre de leurs activités en procédant à ce qu'aujourd'hui on appellerait une OPE. Ils n'avaient guère le choix : le droit de la concurrence n'aurait pas permis de fusion-absorption dans la mesure où la nouvelle entité aurait été en position dominante. Plus important encore, cette manière de procéder permettait de financer la transaction et, partant, la croissance de chacun des deux groupes, au meilleur coût, c'est-à-dire sans endettement. Enfin, la pratique de la

‘répartition des tâches’, courante en Allemagne, permettait à chacune des sociétés de préserver sa raison sociale (son label), tout en modifiant son périmètre. En 1970 donc, après le feu vert de Bruxelles, Mannesmann est à la tête d'une filière tubes qui en fait le plus important producteur allemand et l'un des principaux européens. Le groupe investit 280 millions de DM dans la construction d'un second train continu pour tubes, et rationalise pour augmenter considérablement ses capacités et ses ventes. En 1974, puis en 1975, la production atteint le record de 5,4 puis 5,5 millions de tonnes. Mais les importations gagnent du terrain, et Mannesmann doit élargir ses activités pour compenser les aléas conjoncturels du marché de l'acier.

Quatre axes stratégiques de diversification

- 12 A partir de 1968, le groupe se lance ainsi dans deux nouveaux secteurs : l'hydraulique et la construction mécanique. Mannesmann reprend le principal producteur allemand de composants hydrauliques : la G. L. Rexroth GmbH, puis un autre spécialiste de l'hydraulique. Regroupées, leurs activités (oléohydraulique, mécanique de précision, embrayages, transmissions) donneront naissance en 1997 à la filiale Mannesmann Rexroth AG que le holding s'apprête à introduire en bourse. Le second axe de diversification s'y ajoute peu après : la construction mécanique. Le rachat, à partir de 1972, du constructeur Demag AG permet d'une part de réorganiser le volet des activités de transformation, qui réalisent à l'époque 16 % du chiffre d'affaires international, mais comprennent des activités très disparates. Il permet d'autre part de développer la croissance dans un secteur à forte demande et de garantir les ventes de produits haut de gamme face aux producteurs issus des pays à bas salaires. C'est ce qui a déterminé le choix de Demag AG, principal constructeur allemand d'engins, de convoyeurs et d'installations de transbordement. Après l'intégration totale de Demag en 1983, et le développement de l'activité systèmes notamment à l'international, Mannesmann accroît considérablement ses investissements d'équipements afin d'augmenter sa compétitivité dans ce secteur aujourd'hui en totalité voué à l'ingénierie.
- 13 Dans cette phase intense de modernisation et de développement dans les secteurs industriels de pointe de l'époque, Mannesmann amorce une troisième ligne de diversification dans l'équipement et les systèmes automobiles, toujours par croissance externe. Le marché automobile est en plein boom, et Mannesmann a besoin d'une activité industrielle assise sur des séries longues. Le groupe investit massivement dans la recherche et développement : 169 millions de DM en 1987, puis 241 millions de DM deux ans plus tard. C'est l'origine de la direction Mannesmann Automotive et ses deux filiales : Mannesmann Sachs AG et Mannesmann VDO AG.
- 14 Un quatrième axe stratégique de diversification, qui débouchera sur les télécommunications quelque dix ans après, s'amorce en 1978 avec le rachat de Tally Corporation (Kent, USA), puis Kienzle Apparate GmbH. Dans le contexte de l'informatisation croissante de la production, c'est surtout le segment des logiciels et systèmes qui intéresse Mannesmann : des systèmes d'exploitation Unix à la CAO ou au monitoring. Mais s'ouvrent également au début des années 80 de nouveaux marchés, liés à l'informatisation des administrations. Parmi les clients figurent le réseau intercommunal bavarois ou encore l'administration fédérale des postes et télécommunications : la Bundespost.

1990- 2000 : télécommunications et services

- 15 En 1989, Mannesmann AG est un groupe fortement diversifié dans la construction mécanique, l'électrotechnique, l'ingénierie et les systèmes informatiques, ainsi que le négoce. L'activité originelle, le tube, ne représente plus que 28 % du chiffre d'affaires du groupe. Pour compenser le déclin continu de ce secteur, Mannesmann va entamer une réorientation à l'issue de laquelle il sera le second opérateur de télécommunications d'Allemagne, et le partenaire de Vodafone en Europe.
- 16 L'opportunité se présente en 1989. La libéralisation des marchés européens des télécommunications entre dans sa seconde phase : après les terminaux en 1988, c'est au tour des services de s'ouvrir à la concurrence. La concession du premier réseau de téléphonie mobile (D2) d'Allemagne est attribuée en janvier 1990 au consortium Mannesmann Mobilfunk, dont Mannesmann détient à l'époque 51 %. Si le marché, en soi, était prometteur, l'unification en accélérera significativement la croissance : le téléphone fixe étant sous-développé à l'Est, entreprises et administrations sont tributaires de la téléphonie mobile. Cinq ans après le début de la commercialisation du réseau D2 Privat (1991), les activités de télécommunications contribuent déjà pour moitié au résultat du groupe, alors qu'elles ne représentent encore que 8 % du chiffre d'affaires. En 1998, plus des deux tiers du résultat du groupe sont imputables au secteur, qui s'est considérablement développé, comprenant désormais non seulement la téléphonie mobile, mais également la téléphonie fixe depuis la reprise du réseau commuté des chemins de fer allemands (Mannesmann Arcor), et les participations européennes dans l'ensemble des services de communication que gère Mannesmann Eurokom (dont les 15 % dans Cegetel). Mannesmann projette alors de se hisser au premier rang européen des offreurs de services intégrés de communications et annonce, à l'automne 1999, une scission du groupe : les activités industrielles vont être vendues, Mannesmann ne conservant que les services de communication.

Mannesmann AG : évolution du périmètre des activités 1968-1999 – CA ventilé par branches (en %)

Les secteurs à l'origine		1968	1989	Les métiers en 1999** (évolution 1999/98***)	
Production de tubes	31	22	10	Tubes	9 (-29 %)
Construction mécanique et installations	16	38		Ingénierie	29 (0 %)
Négoce	28				
Charbon et matières premières	6				
Acier laminé (marché allemand)	16				
Equipement automobile		14	Automotive	26 (+5 %)	
Electronique/Electrotechnique		15	Télécommunications	36 (+73 %)	

****) JANV.-SEPT. 1999 ; CA TOTAL : 16 MILLIARDS €. ***) JANV.-SEPT. 99/JANV.-SEPT. 98, CROISSANCE TOTALE SUR LA PÉRIODE : 16 %. SOURCES DES DONNÉES : « KONTINUITÄT IM WANDEL », RAPPORT D'ACTIVITÉ 1998, BILAN DES 9 PREMIERS MOIS DE 1999 (WWW.MANNESMANN.DE).**

- 17 En réalité, Mannesmann aspirait depuis longtemps à un tel recentrage. Dès le début des années 90 en effet, le recul de la croissance au Japon, en Europe, la perte de vitesse des marchés russe et est-européens, le début de la récession, puis la baisse de

l'investissement productif en Allemagne, affectent les activités industrielles traditionnelles de Mannesmann. Le groupe ne parvient à maintenir un certain niveau de commandes qu'au prix d'intenses efforts de restructuration et de recentrage. Les filiales ou participations peu rentables sont vendues, ainsi la construction d'ordinateurs de Kienzle ou les activités de transport fluvial. Dans le domaine du tube, Mannesmann conclut des partenariats, en créant par exemple Europipe avec Usinor, ou V&M Tubes avec Vallourec. Mais surtout, le portefeuille des participations est réorganisé. En 1998, quatre directions regroupent les filiales en quatre métiers : ingénierie, automobile, télécommunications et tubes. Seuls deux parmi ceux-ci accusent une croissance continue : automobile, tirée par le boom de l'automobile, et les télécommunications, en pleine phase de croissance et le seul à ne pas être soumis aux variations conjoncturelles. Si la priorité de la décennie écoulée a bien été l'entrée en force sur ce marché porteur, l'accord avec Vodafone consacrera le désengagement du secteur industriel, entamé dès 1968.

Les mutations du contexte structurel

- 18 Trois facteurs externes expliquent que Mannesmann n'ait pu finaliser cette mutation qu'à partir de 1999. En dix ans, la libéralisation des télécommunications a accéléré mondialisation et tertiarisation de l'économie. La progression de l'intégration européenne et l'introduction de l'euro modifient les structures des économies nationales et les cultures financières. Enfin, dans le contexte de la tertiarisation, l'organisation même de la cogestion en Allemagne a su s'adapter. Or Mannesmann y a joué un rôle majeur, qui lui aura permis de devenir opérable et de se moderniser à partir de l'été 1999 seulement.

De l'actionnariat salarié au marché boursier

- 19 Pour financer investissements et croissance avant 1968, Mannesmann recourt, comme tant d'autres, au fonds ERP, mais aussi à l'émission d'obligations convertibles ou à l'actionnariat salarié. La réforme monétaire de 1948 avait bénéficié au capital productif au détriment du patrimoine des salariés. Afin de corriger ces inégalités dans la répartition des richesses, la législation cherche à favoriser la création de patrimoine par les salariés modestes. En 1961, la Loi sur la constitution d'un patrimoine (*Vermögensbildungsgesetz*) créera l'épargne salariale subventionnée par l'employeur, développée depuis. Mais ce qui permet également aux entreprises d'investir en limitant considérablement le recours aux banques repose sur des pratiques plus anciennes, nées sous Bismarck, aussi bien dans le cadre des lois sociales ou de la refonte des sociétés par actions. Nombre d'entreprises renouent avec cette tradition après la guerre dans un contexte où les négociations sur le partage du profit sont le pendant de la réindustrialisation. Au cours de l'augmentation du capital social en 1957 (de 410 à 560 millions de DM), Mannesmann distribue, pour la première fois depuis la guerre, des actions aux salariés, transformant la moitié de ses effectifs en actionnaires. Il s'agit bien, aux yeux des dirigeants, d'une « politique entrepreneuriale sur le long terme », dont le double objectif est d'intéresser les salariés à la compétitivité de l'entreprise et d'attirer l'épargne renaissante vers l'industrie pour financer sa croissance.

- 20 Mannesmann est resté fidèle à cette politique, prise par les sociétés anonymes et les sociétés cotées en bourse, et qui regagne en vigueur depuis le début de la privatisation de Deutsche Telekom en 1996. En 1998, près de la moitié des 7 % d'actionnaires privés allemands appartenait à la catégorie des salariés-actionnaires (*Belegschaftsaktionäre*). Certes, la part de l'actionnariat salarié est faible aujourd'hui dans le capital de Mannesmann (0,41 % en 1998), mais elle reste pour l'entreprise un instrument privilégié de motivation : depuis 1976, Mannesmann procède régulièrement à des augmentations de capital, expressément dans ce but. Or s'ils n'ont pas le droit de vote, les salariés-actionnaires n'en ont pas moins un droit à l'information, et délèguent leurs droits de contrôle au conseil de surveillance de l'entreprise. Ils sont donc impliqués, quoique indirectement, dans la négociation d'une fusion.
- 21 La levée en masse de capitaux sur le marché n'est possible que depuis l'adoption, en 1965, de la Loi sur les sociétés par actions. Mannesmann y recourra massivement dans sa phase de restructuration dès 1968. Cette année-là, Mannesmann est le plus gros métallurgiste d'Allemagne ; la première entreprise à réunir ses actionnaires en assemblée générale, à verser des dividendes, à être cotée en bourse et à procéder régulièrement à des augmentations de capital pour financer sa croissance. Mais en 50 ans, Mannesmann a changé de culture. En 1953, après la restitution de leur autonomie aux actionnaires allemands par les Alliés (à l'origine, uniquement sous la forme d'actions nominatives sans bons de dividendes), Mannesmann appartient à une majorité de petits porteurs : plus des trois quarts des actionnaires détiennent des titres d'une valeur maximale de 10 000 DM. Les investisseurs institutionnels ne gagneront en importance qu'après 1973, sans jamais surclasser les petits porteurs. En 1998, la part des institutionnels allemands n'était que de 18 %, celle des petits porteurs, de 31 %. En revanche, avec l'internationalisation croissante du groupe, sa cotation sur les principales places boursières mondiales, l'actionnariat s'ouvre aux investisseurs étrangers, qui détiennent en 1998 plus de la moitié du capital. Ce facteur, ainsi que la croissance dans les télécommunications, modifient radicalement l'identité financière de Mannesmann. Dès 1994, le groupe met en avant l'évolution de sa cotation, annonçant fièrement que l'action Mannesmann avait surclassé la croissance du DAX et, mieux encore, du Dow Jones. La progression de l'idée de *shareholder value* trouve là son origine, la récente bataille boursière n'en est que la consécration.
- 22 En juillet 1976, Mannesmann décide de limiter la part des voix dans l'assemblée générale à 5 %, quelle que soit la part de capital détenue - une *poison pill* dont sont dotés nombre de groupes allemands et sur laquelle achoppa notamment la tentative d'OPA de Pirelli sur Continental. Cette mesure légale anti-OPA est amenée à disparaître après l'adoption d'une réglementation européenne des fusions-acquisitions et, par la suite, de la modernisation du cadre réglementaire en Allemagne. Il existe certes une loi sur la modification des entreprises (*Umwandlungsgesetz*), adoptée en 1995, mais elle ne règle pas les modalités des fusions-acquisitions dès lors qu'elles impliquent une entreprise étrangère. Jusqu'ici prévaut donc dans ce domaine l'autorégulation, quelques entreprises ayant conclu entre elles un code déontologique. Patronat, syndicats et hommes politiques allemands négocient actuellement l'adaptation du régime des fusions-acquisitions ainsi que du droit de la concurrence à l'intégration du marché européen. Mannesmann aura déclenché le mouvement, d'autres 'forteresses' tomberont.

De la cogestion paritaire au régime général de la cogestion

- 23 Dans l'immédiat après-guerre se crée une coalition d'intérêts entre Alliés occidentaux et syndicats renaissants autour de la nécessité d'une démocratisation de l'économie. C'est dans ce contexte qu'est promulguée, le 21 mai 1951, la « Loi accordant aux salariés le droit de cogestion dans les conseils de surveillance et les comités directeurs des entreprises minières et sidérurgiques » (*Montanmitbestimmungsgesetz*), qui s'appliquera aux entités productives issues de la décartellisation de Mannesmann. Aux termes de la loi, toute entreprise de ce secteur est soumise au régime de cogestion paritaire : il se concrétise par la présence d'un 'homme neutre' au sein d'un conseil de surveillance comptant un nombre impair de membres ; il a voix prépondérante. En outre, les salariés délèguent dans le directoire un de leurs représentants : le « directeur de travail » (*Arbeitsdirektor*), exerçant la fonction de directeur des affaires sociales. C'est dans cette double représentation que réside la particularité du régime de cogestion paritaire, réservé exclusivement aux industries charbonnières et sidérurgiques, par opposition au régime général de la constitution de l'entreprises, adopté en 1952, et à la cogestion (*Mitbestimmung*), adopté en 1976. Or si Mannesmann s'était rallié à ce régime dans ses mines et aciéries, il refusait de l'appliquer au holding qu'il projetait de reconstituer. C'est ainsi que la loi de 1951 fut amendée en 1956 : elle comporte depuis un article (« lex Mannesmann ») étendant ce régime aux holdings du secteur.
- 24 Or ce régime, pourtant contraignant aux yeux du management, a permis au groupe de mener ses diverses restructurations sans conflits. La *Montanmitbestimmung* s'est révélée un excellent instrument de gestion sociale principalement lors des nombreux plans de licenciements qui ont accompagné les fermetures ou fusions de sites au cours de la crise des années 60 et ultérieurement. Mais à partir d'un certain stade de diversification, le dispositif est devenu, aux yeux du management, un frein à l'expansion et aux nécessaires restructurations. Dès le moment où Mannesmann avait réduit ses activités charbonnières et sidérurgiques, le groupe n'a eu de cesse de chercher à s'émanciper du régime spécifique de cogestion hérité du charbon et de l'acier. Le 4 juin 1980, Mannesmann informe la presse qu'il compte assainir son activité tubes en sortant ses laminoirs du périmètre du holding, et ne remplira plus les conditions d'application de la *Montanmitbestimmung*. Ce fut une levée de boucliers, et l'entreprise dut faire machine arrière.
- 25 Mais quand, en 1988, est adoptée une loi prolongeant le régime de la *Montanmitbestimmung* jusqu'en 2003, les actionnaires de Mannesmann saisissent le tribunal de grande instance de Dusseldorf, qui se déclare incompétent et transmet la plainte au Tribunal constitutionnel fédéral. Les juges de Karlsruhe rendent leur verdict le 2 mars 1999, signant l'extinction de ce régime d'exception, qui ne s'applique plus aujourd'hui qu'à trois sidérurgistes. C'est seulement depuis ce jugement que Mannesmann AG est une entreprise comme les autres, soumise au régime général de la cogestion (loi de 1976). En mai 1999, le groupe réorganise son organigramme : le conseil de surveillance ne comprend plus que 20 membres. Le management reprend les rôles dans l'exécutif : la voix prépondérante est désormais celle du président du directoire, Klaus Esser, élu à cette occasion. Ce n'est qu'à l'issue de cette restructuration interne que la Mannesmann AG pourra se (re)positionner comme un acteur de la 'nouvelle économie'.

La première OPA étrangère, mais codécidée à tous les niveaux

- 26 C'est dans ce contexte que, en novembre 1999, Vodafone lance son OPA ; les hostilités sont ouvertes. Le Chancelier Schröder s'insurge dans la presse contre de telles pratiques. Mais contrairement aux usages passés, les pouvoirs politiques renoncent rapidement à intervenir de quelque manière que ce soit. En effet, très vite s'est constituée une coalition d'intérêts entre modernisateurs, qui a finalement abouti à la conclusion d'un accord amiable en février 2000. Ce long processus de formation de l'opinion s'est fait dans une tradition de négociation qui associe plusieurs niveaux. Syndicats et patronat, partenaires établis des gouvernements dans leurs prises de décision, ont convaincu le politique de se contenter d'un rôle d'observateur. La bataille boursière qui s'est engagée a attiré l'attention mondiale sur la modernisation du système bancaire allemand que cherche de son côté à accélérer le ministre des Finances ; quant à la Deutsche Bank, qui figurait parmi les opérateurs, elle s'est profilée comme banque d'investissement. Les membres les plus dynamiques du patronat ont saisi l'opportunité d'internationaliser le capital des entreprises allemandes. Les syndicats ont entrevu l'enjeu stratégique européen qui allait surgir de la restructuration inévitable des deux groupes et de la nécessaire constitution d'un conseil d'entreprise bi-national. Face à ces enjeux, l'affrontement Mannesmann/Vodafone avait valeur de test pour la modernisation du site Allemagne.
- 27 L'émergence de cette coalition d'intérêts a bénéficié de la constellation favorable créée par l'application du régime commun de la *Mitbestimmung* à Mannesmann, qui a changé le rapport des forces au sein même du conseil de surveillance. Plusieurs membres y ont joué un rôle clef ; ce sont les mêmes qui, d'une manière ou d'une autre, co-décident la politique économique de l'Allemagne : le second vice-président du conseil de surveillance, Josef Ackermann (Deutsche Bank), Jürgen Schrempp (Daimler-Chrysler), Henning Schulte-Noelle (Allianz), ardents défenseurs de la *shareholder value*, qui ont conseillé à Klaus Esser de négocier un accord amiable avec Vodafone. Quant au premier vice-président du conseil, Klaus Zwickel (IG-Metall), il s'est rallié lorsque Vodafone s'est laissé convaincre par le concept intégré d'une gamme complète de services (d'Internet aux mobiles et à la téléphonie fixe) que prônait Mannesmann, et qui avait été co-décidé dans les organes du groupe. Cet accord s'accompagnant du maintien à Dusseldorf de l'une des deux centrales de la future entité, le droit allemand continuera de s'appliquer. C'est aussi la raison pour laquelle, malgré les compressions d'effectifs qui s'annoncent, les salariés, également représentés au conseil de surveillance (Michael Mönks) et donc impliqués depuis le départ dans la prise de décision, ont eux aussi adhéré à l'opération. En un mot : après cette phase de négociations à géométrie variable, la *shareholder value* s'est révélée compatible avec la *Mitbestimmung*.
- 28 Le conseil de surveillance ayant donné son aval, Mannesmann et Vodafone ont pu signer un accord amiable le 4 février 2000. Dès que la Commission européenne aura statué sur le dossier, la fusion-restructuration entrera dans sa phase concrète. Or si l'objectif est acquis pour tous les partenaires, sa réalisation implique la scission du groupe Mannesmann et la cession des activités industrielles, puis la fusion des activités de télécommunications de Vodafone et Mannesmann. Une nouvelle phase de négociation commence, qui ne pourra pas, elle non plus, se passer de la cogestion entre le directoire, les syndicats, les représentants des actionnaires et ceux des salariés. La *Mitbestimmung* s'en trouvera elle aussi modernisée. Il s'agit ni plus ni moins de l'étendre

à un domaine où, faute de partenaires constitués, elle ne peut encore donner sa pleine mesure : le secteur des services, et des télécommunications en particulier. C'est ainsi que l'OPA finalement amicale de Vodafone sur Mannesmann contribue également à accélérer la constitution de ce grand syndicat des services en gestation : Verdi. Telles sont les contreparties du ralliement syndical à la *shareholder value*.

- 29 L'INDUSTRIEL MANNESMANN INCARNE ainsi le changement dans la continuité, son évolution témoignant également de la flexibilité des structures de la *Deutschland AG*. Elle cristallise des axes de modernisation en cours ou à venir : transformation d'un groupe industriel en un groupe à la pointe des technologies de la communication, émergence d'une nouvelle culture de l'actionnariat, ouverture aux participations étrangères de cette forteresse Allemagne que l'on croyait à tort verrouillée. Mais le cas de Mannesmann est aussi un exemple de la manière dont se négocient ces mutations : sur la base de ces invariants qui sont au fondement même de l'organisation de la démocratie allemande. C'est au moment de la pacification de l'OPA, à l'origine hostile, que la *Mitbestimmung* a, une nouvelle fois, fait ses preuves. La première OPA réussie d'un groupe étranger en Allemagne n'a nullement marqué la fin du capitalisme rhénan. Elle en a, au contraire, prouvé la souplesse d'adaptation - de la sidérurgie à la « nouvelle économie ».

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Bourgeois, Isabelle, « La libéralisation des télécommunications en Allemagne », *Regards sur l'économie allemande*, n° 28, octobre 1996
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, « L'organisation des entreprises et la cogestion dans l'entreprise », extraits du *Précis sur le droit du travail*, mis à jour juillet 1994
- Chassaing, Philippe, *Industrialisation et société en Europe occidentale 1880-1960*, vol. 1 : « Royaume-Uni et RFA », Messene, Paris, 1997
- Gall, Lothar (dir.), *Die Deutsche Bank 1870-1995*, C.H. Beck, Munich, 1995
- IPSE, *Le partage du profit en Europe. Institutions et effets comparés*, La documentation française, coll. Travail et emploi, Paris, décembre 1997
- Lasserre, René, « Vingt-cinq ans de débats sur la cogestion en R.F.A. », *Etudes*, août-septembre 1975
- Lattard, Alain, « Négociation collective : quel avenir pour la convention de branche ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 43, octobre 1999
- Nagel, Bernhard, *Mitbestimmung im Montankonzern und Grundgesetz*, Nomos Verlagsgesellschaft, Schriften der Hans-Böckler-Stiftung, vol. 11, Baden-Baden, 1992
- Mannesmann, Rapports annuels, (1990-1998)

- Wessel, Horst, *Kontinuität im Wandel, 100 Jahre Mannesmann (1890-1990)*, Mannesmann-Archiv, 1990
- « Für die Deutschen ein Reifezeugnis », *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 05-02-2000
- « Zeit der Reife », *Handelsblatt* 04/05-02-2000

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 45 (mars 2000)
2. Chiffres arrondis.

RÉSUMÉS

« Un certificat de maturité pour les Allemands ». C'est sous des titres presque identiques que les éditoriaux des quotidiens *Frankfurter Allgemeine Zeitung* et *Handelsblatt* commentaient l'accord de fusion entre Vodafone Airtouch et Mannesmann AG intervenu le 4 février 2000. Toutes les analyses s'accordent sur un point : le succès de la première OPA étrangère en Allemagne met en évidence que le capitalisme industriel allemand, soutenu par les banques et cogéré par les salariés, fait preuve d'une capacité d'adaptation insoupçonnée. Une OPA hautement symbolique de surcroît : c'est une entreprise mythique, pionnière de l'industrialisation de l'Allemagne, qui inaugure aujourd'hui l'entrée de l'Allemagne dans la « nouvelle économie ». Depuis sa création en 1890, Mannesmann n'avait cessé d'accompagner, en les suscitant quelquefois, les mutations de l'économie allemande¹.

AUTEUR

ISABELLE BOURGEOIS

Chargée de recherches au CIRAC

Rédactrice en chef de *Regards sur l'économie allemande* - Bulletin économique du CIRAC.

Les NTIC en Allemagne : état des lieux et nouvelles tendances

Isabelle Bourgeois

- 1 « Pour la première fois, le marché des NTIC dépassera en importance l'automobile », affirmait à l'issue du salon CeBIT'99 de Hanovre la fédération interprofessionnelle Technologies de l'Information, commune à la fédération de la Construction mécanique (VDMA) et à celle de l'Electronique et des Technologies de l'Information (ZVEI). Régulièrement depuis quelques années, responsables des fédérations et secteurs concernés, hommes politiques, tous brandissent la comparaison avec cette branche phare de l'Allemagne : l'automobile. Mais on oppose au chiffres d'affaires d'une branche constituée, l'automobile (312 milliards de DM en 1998), le 'chiffre d'affaires' présumé (191 milliards de DM la même année) d'un conglomérat disparate qui n'a rien d'une branche. On procède de même pour les emplois, mettant en regard les 710 000 personnes recensées dans l'automobile et quelque 1,7 million de personnes dans les NTIC, un nombre obtenu par addition de diverses estimations. On se complait ainsi à comparer une branche et un ensemble diffus de technologies transversales.
- 2 Or, ce mariage de la carpe et du lapin a une double fonction : celle de susciter un regain d'émulation avec les leaders économiques mondiaux ; mais aussi celle d'impulser, au sein de l'économie et du tissu social, la prise de conscience de l'enjeu stratégique que représentent les NTIC pour ce changement structurel amorcé dans le contexte de la tertiarisation et de la globalisation. Ce discours comporte deux facettes, également importantes toutes deux : la version optimiste, parée des couleurs des performances réalisées, et la version pessimiste, chantée sur le mode du lamento sur les faibles performances de l'Allemagne en comparaison internationale. Il ne faut pas se laisser leurrer par cette propension au lamento : les acteurs allemands ne se mesurent en effet systématiquement aux deux leaders mondiaux que sont les Etats-Unis et le Japon que pour mieux cerner les faiblesses relatives de l'Allemagne et améliorer encore les performances de leur site, l'un des premiers mondiaux. Or dans la mesure où elles sont porteuses de productivité et génératrices de nouveaux produits et services, les NTIC se révèlent un levier crucial dans la compétition internationale, dans laquelle aucun des compétiteurs ne peut plus se contenter de ses acquis. Le développement de leur mise en

œuvre et de leur utilisation la plus large possible nécessite une prise de conscience collective, celle-ci s'appuyant sur une politique d'impulsion et de soutien à destination à la fois du grand public et des entreprises. Les efforts en faveur du « commerce électronique » ne sont qu'un exemple parmi d'autres de la manière dont l'Allemagne, aujourd'hui, poursuit la modernisation des structures et modes de fonctionnement du Standort Deutschland dans une « société de l'information » désormais mondiale.

Etat des lieux : infrastructures, équipements et services

- 3 L'Allemagne dispose de réseaux de télécommunications performants, largement numérisés. Dès l'unification, le gouvernement fédéral avait en effet mené en parallèle une double politique d'investissement et de modernisation : l'équipement de l'ex-RDA en lignes téléphoniques et la numérisation du réseau ouest-allemand. Avec 57 % des foyers raccordés au réseau commuté entièrement numérisé depuis 1997 (VDMA/ZVEI), l'Allemagne occupe désormais le 3^e rang mondial, après les Etats-Unis (62 %) et la France (59 %). Or, au cours de sa politique d'équipement des nouveaux Länder, le gouvernement y avait installé d'emblée un réseau numérique à intégration de services ISDN (l'équivalent est commercialisé en France sous le nom de Numéris), puis l'avait étendu à l'Ouest : sur les 14,4 millions de prises ISDN recensées dans le monde, 4,3 millions se trouvent en Allemagne. Avec un taux de raccordement de 53 pour mille, le pays est aujourd'hui *leader* mondial. La France suit en seconde position, avec 26 pour mille (1,7 million de prises). Mais à brève échéance, affirment l'Institut WSI ou la fédération des Opérateurs privés de l'Audiovisuel et des Télécommunications VPRT, l'ISDN sera relayé par l'équipement des réseaux commutés en technologie ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*), qui présente notamment l'avantage de décupler la capacité et la vitesse de transmission du réseau, permettant ainsi de multiplier les applications. Actuellement, quelque 43 réseaux locaux sont d'ores et déjà mis au standard ADSL ; parmi eux, les agglomérations de Berlin, Düsseldorf, Francfort/M., Hambourg, Munich, Nuremberg ou Stuttgart.
- 4 En ce qui concerne le réseau à large bande (« réseau câblé »), l'Allemagne est bien placée également. Avec un taux de raccordement de 51 % (VDMA/ZVEI), elle occupe la seconde place mondiale après les Etats-Unis (65 %). A la fin 1998, quelque 19,2 millions de foyers allemands étaient ainsi abonnés au câble, jusqu'ici presque entièrement dédié à la télédistribution de l'offre audiovisuelle. Il s'agit encore pour l'essentiel d'un réseau analogique à architecture en arbre. La majeure partie du réseau câblé - l'ensemble des liaisons en amont du point de livraison, qui correspond dans la nomenclature allemande au « niveau 3 » (*Netzebene 3*) - appartient à Deutsche Telekom : soit 17,3 millions de prises à la fin 1997 (fédération des Opérateurs privés du Câble ANGA). Les opérateurs privés ne possèdent que quelque 4 millions de prises de niveau 3 : principalement à l'Est, mais aussi dans quelques communes ouest-allemandes. La partie qui va du point de livraison au raccordement des foyers (« niveau 4 ») relève pour l'essentiel des opérateurs privés : sur les 21,3 millions de points de livraison recensés en décembre 1997 (source : ANGA), un cinquième appartient aux trois grands opérateurs privés Bosch Telekom, o.tel.o et tss. Deutsche Telekom en commercialise 5,8 millions via sa filiale DeTeKabelService. Le réseau que Deutsche Telekom met actuellement en

vente comprend donc la majeure partie des infrastructures du niveau 3, ainsi qu'un bon quart des îlots de niveau 4.

- 5 Si l'on considère le type de réception que cela induit, on constate que la réception hertzienne terrestre est aujourd'hui pratiquement résiduelle. Elle ne concerne plus que 11,4 % des foyers, à en croire les principales sources dans ce domaine : Deutsche Telekom, VPRT, et Commission technique des Instances de Régulation de l'Audiovisuel privé des Lander (TKLM). La majorité des Allemands est aujourd'hui abonnée au câble (54,3 %) ou bien dispose d'une antenne parabolique (34,3 %), la plupart du temps (64 %) individuelle.

Un bon niveau d'équipement

- 6 En matière de téléphonie mobile, l'équipement des Allemands ne reflète pas encore, en 1998, l'état du réseau. En effet, l'ensemble du territoire est aujourd'hui couvert par le réseau analogique (réseau C) et quatre réseaux numériques : D1, D2, EPlus et E2 (par ordre chronologique de lancement). En revanche, 17 % seulement des Allemands disposaient d'un téléphone portable, soit moins que la moyenne européenne (20 %). En effet, l'Allemagne a accumulé un certain retard dans ce domaine, alors qu'elle figurait parmi les pays les mieux équipés voici quelques années encore : l'unification avait provoqué un boom de la téléphonie mobile, à l'Est d'abord, où le portable était le seul moyen de suppléer à l'insuffisance du réseau commuté de l'ex-RDA, puis à l'Ouest, par ricochet. Mais depuis, l'engouement des Allemands pour le *handy* s'est tassé en raison du coût élevé des communications, qui justifiait la priorité accordée à l'usage professionnel des mobiles. Aujourd'hui, une politique commerciale plus agressive (forfaits par exemple) cherche à drainer en priorité la clientèle des particuliers. En 1998, le nombre d'abonnements a crû de 70 %, et il devrait augmenter encore de 45 % d'ici la fin 1999.

Téléphonie mobile en Allemagne (fin 1998)

Nombre d'abonnés	Opérateurs
Réseau C 300 000	Deutsche Telekom
Réseau D1 5 500 000	Deutsche Telekom
Réseau D2 5 900 000	Mannesmann Mobilfunk GmbH : Mannesmann (65,2 %), Air Touch (34,8 %)
Réseau E-Plus 2 000 000	E-Plus GmbH : o.tel.o (60,25 %), Bell South (22,5 %), Vodafone (17,25 %)
Réseau E2 20 000	E2-Mobilfunk GmbH & Co. KG : Viag (62,5 %), British Telecom (37,5 %)

D'APRÈS : WSI-MITTEILUNGEN 5/1999

- 7 Avec un taux d'équipement de 30 %, les Allemands sont bien équipés en ordinateurs. C'est mieux que la France (24 %) ou le Japon (23 %), mais largement inférieur au taux d'équipement des Etats-Unis (57 %), ou des pays nordiques, selon le classement établi par la fédération Technologie de l'Information de VDMA/ZVEI d'après les données de l'Observatoire européen des Technologies de l'Information (EITO). La hiérarchie est

sensiblement différente si l'on considère le type d'équipement : avec 16 % des foyers dotés d'un ordinateur multimédias (critère minimum : lecteur de CD-ROM), l'Allemagne se plaçait en seconde position en 1997, après les Etats-Unis (26 %), selon les données publiées par le rapport 1999 du European Communication Council (ECC), un groupe de réflexion associant des chercheurs des universités de Berlin, Munich, Navarre, ainsi que la London School of Economics et l'institut Prognos (Bâle). Si l'on considère l'équipement en modems, l'Allemagne occupait, toujours en 1997 (source : ECC), la troisième position mondiale avec 9 % des foyers équipés (USA : 31 %, UK : 10 %).

- 8 En ce qui concerne les produits de l'électronique grand public, les Allemands sont bien équipés aussi : en 1998, presque tous les foyers disposent d'au moins un téléviseur (98,5 %) ; la télécommande fait partie de l'équipement standard (96,6 % des foyers) au même titre que la réception stéréo (75,2 % ; elle a été lancée à grande échelle dès 1981) ou l'accès aux services télétexte (Videotext, 70,7 %). En matière d'équipement audio (98,5 % des foyers ont au moins une radio), le haut de gamme domine : les trois quarts des récepteurs font partie d'une chaîne hi-fi, ainsi que les lecteurs de cassette et, dans une proportion moindre (64,9 %), les lecteurs de CD. Enfin, les deux tiers des ménages disposent d'un magnétoscope, selon le recensement annuel Media Analyse, effectué pour le compte des régies publicitaires des établissements de radiodiffusion de droit public allemands (*Media Perspektiven*, Basisdaten 1998). Cet état de l'équipement correspond *grosso modo* aux statistiques de ventes de la branche qui publie régulièrement un bilan actualisé à l'occasion du salon biennal de l'électronique grand public de Berlin, l'Internationale Funkausstellung IFA.

Boom des services en ligne

- 9 Si l'on considère les taux d'abonnement aux services en ligne et d'accès à Internet (9 %), l'Allemagne n'occupe certes en 1998 que le quatrième rang mondial, après les USA (27 %), la Grande-Bretagne (14 %) et la France (13 %). Mais la bonne position de la France s'explique du fait que les services propriétaires (services télématiques de type Minitel) sont comptabilisés dans les services en ligne. Or, l'équivalent allemand du Minitel (Btx à l'époque) ne s'est jamais imposé ; les Allemands ont préféré d'emblée le *world wide web*, et Deutsche Telekom a transformé son Btx en l'actuel T-Online. A la fin de l'année 1998, l'Autorité de régulation des télécommunications recensait 2,6 millions d'abonnés à T-Online. AOL, avec 650 000 abonnés, se situait au second rang, suivi de Compuserve (300 000). A ces 3 opérateurs, il faut ajouter quelque mille fournisseurs d'accès direct à Internet.
- 10 Quant au nombre d'hôtes ou hébergeurs Internet, la fédération Technologies de l'Information de VDMA/ZVEI l'estime à 1,3 million en janvier 1999 (total mondial : 43,2 millions). En nombre d'hôtes pour mille habitants, l'Allemagne (16 pour mille) se situe ainsi dans la moyenne européenne (16), devançant la France (8) et même le Japon (13). Mais l'écart avec les Etats-Unis, en tête du palmarès avec 112 hôtes Internet pour mille habitants, demeure important, de même qu'avec les Etats nord-européens : Finlande (106), Norvège (73) ou Danemark (53). Toutefois, l'Allemagne devrait rapidement combler ce retard relatif. Sur la période 1998-2002, le nombre d'hôtes devrait croître de 29 % par an. Seuls l'Italie (48 %), l'Espagne et le Japon (33 % chacun) devraient faire mieux ; la croissance prévisionnelle de la France n'est estimée qu'à 19 % par la

fédération Technologies de l'Information de VDMA/ZVEI (sur la base des données EITO).

Les NTIC, un marché dynamique mais difficile à appréhender

- 11 Le secteur des NTIC est délicat à appréhender en tant que marché, tant les données prises en compte peuvent varier. En effet, au moins trois types de questions se posent : comment appréhender le marché 'émergent' des télécommunications ? Sa libéralisation est en cours depuis 1^{er} janvier 1998 seulement. Doit-on intégrer les médias à proprement parler (presse et audiovisuel) au domaine des NTIC, ainsi qu'on le pratique communément lorsqu'on évoque le 'multimédias', et comment le faire avec rigueur ? Quelle vue d'ensemble peut-on avoir de cet ensemble convergent, mais flou, que constituent le multimédias et les NTIC, ainsi que du poids de cet ensemble dans l'évolution économique ?

Les télécommunications se constituent en branche et marché

- 12 Les télécommunications sont au cœur même de la « société de l'information » dans la mesure où elles constituent l'infrastructure nécessaire au transport de l'information, cette dernière étant considérée comme un facteur de production essentiel à la croissance économique et à l'emploi. « L'Allemagne est en passe de devenir une télécom-valley », proclamait ainsi, chiffres à l'appui, la fédération Technologies de l'Information de VDMA/ZVEI lors de l'ouverture du CeBIT'99. Vu sous cet angle, le marché allemand des NTIC se caractérise par un fort dynamisme : en 1998, le chiffre d'affaires aurait crû de 6,5 %, et devrait augmenter encore de 7,8 % en 1999. Ce boom provient principalement de la forte « demande dans le domaine des nouveaux services dans le contexte d'Internet, du *business* électronique et du commerce électronique, ainsi que de la diffusion rapide des communications mobiles », les « impulsions décisives » provenant « de la convergence et de la mise en réseau des technologies, des marchés et applications ». Au total, les NTIC représenteraient plus de 1,5 million d'emplois.

Evolution de l'emploi dans l'économie de l'information 1996-1998

Part	1998*	98/97*	1997	97/96	1996
59 % Hardware, software et services	1 019 670	5 %	973 500	4 %	938 500
24 % Informatique	423 340	12 %	379 000	13 %	336 000
Produits bureautique	158 760	8 %	147 000	13 %	130 000
Logiciels et services	264 580	14 %	232 000	13 %	206 000
19 % Télécommunications	324 210	1 %	322 000	- 2 %	327 000
Terminaux et transmission	101 000	0 %	101 000	- 2 %	103 000
Services	223 210	1 %	221 000	- 1 %	224 000
5 % Composants électroniques	85 170	2 %	83 500	4 %	80 500
2 % Electronique grand public	38 950	- 5 %	41 000	- 11 %	46 000
9 % Commerce et distribution*	148 000	0 %	148 000	- 1 %	149 000
41 % Médias	702 300	1 %	692 000	0 %	693 000
Edition	226 440	2 %	222 000	5 %	211 000
Imprimerie	285 000	0 %	285 000	- 4 %	296 000
Cinéma et vidéo (production, distribution, exploitation)	24 480	2 %	24 000	- 20 %	30 000
Radio et TV (programmes)	75 600	5 %	72 000	11 %	65 000
Journalistes	38 760	2 %	38 000	- 7 %	41 000
Distribution livre, presse magazine, musique*	52 020	2 %	51 000	2 %	50 000
100 % Total	1 721 970	3 %	1 665 500	2 %	1 631 500

SOURCE DES DONNÉES : FACHVERBAND INFORMATIONSTECHNIK IM VDMA UND ZVEI/STATISTISCHES BUNDESAMT/MEDIENSPIEGEL N° L 1 (15 MARS 1999) ; *) ESTIMATION.

- 13 Le seul marché allemand des services de télécommunications aurait réalisé en 1998 un chiffre d'affaires de 80,3 milliards de DM, soit 7 % de croissance en un an. Or dans le même temps, les coûts de communication ont considérablement baissé : de 11 % pour les seuls particuliers ; quant aux tarifs des communications mobiles, ils se sont réduits de 20 %. La fédération Technologies de l'Information de VDMA/ZVEI estime ainsi qu'à coûts constants, la croissance du secteur a été de plus de 20 %. Pour 1999, la fédération s'attend à la poursuite du *boom* des communications mobiles et au développement du transfert électronique de données ; et elle escompte une croissance de 6 %. Si l'on considère les technologies de communication (infrastructures, équipements), leur chiffre d'affaires était de 18,4 milliards de DM en 1998, et devrait croître de 5 % au cours de l'année 1999. Si l'on cumule services et infrastructures, le chiffre d'affaires total des télécommunications s'élevait l'an dernier à 98,7 milliards de DM. Cela représentait, toujours selon la même source, 2,72 % du PIB, ou 5,97 % de la valeur ajoutée brute des branches production manufacturière, commerce et transports réunies.
- 14 Or l'institut WSI de la confédération syndicale DGB, considérant ces chiffres comme « exagérés », s'est livré à une analyse détaillée du marché allemand des télécommunications. Et ses conclusions relativisent quelque peu le lyrisme des discours sur un marché des télécommunications créateur d'emplois. En effet, comme le secteur des télécommunications vient seulement de s'ouvrir à la concurrence le 1^{er} janvier 1998, il n'existe encore aucun ensemble de données permettant d'estimer le marché actuel, ni encore moins de prévoir son évolution d'une manière fiable. Les seules sources chiffrées disponibles sont, dans la mesure où elles existent, les rapports d'activité de Deutsche Telekom et de ses concurrents, qui alimentent les estimations de l'Autorité de régulation des télécommunications (www.regtp.de). Ainsi, dans son rapport 1998, l'Autorité de régulation estime le « volume » du marché des

télécommunications à 100 milliards de DM en 1998. La même année, 3,6 milliards de DM auraient été investis sur le « marché de la téléphonie mobile » et 11,6 milliards de DM sur celui de la téléphonie fixe (dont 1,6 par les nouveaux opérateurs). Quant au nombre d'emplois, il aurait été de 219 000 dans le secteur des services, et de 100 000 dans la production d'équipements. 150 000 nouveaux emplois devraient être créés « par les nouvelles applications, notamment de l'informatique, de l'économie des médias ou de l'exploitation de centres d'appel ».

- 15 Quant aux projections sur l'évolution de ce secteur après sa libéralisation effectuées par la Commission européenne ou l'OCDE, elles ne permettent guère, elles non plus, de conclure à une croissance notable de l'emploi - par manque de données fiables. Le seul constat légitimement possible est que, jusqu'ici, la libéralisation du marché des télécommunications s'est traduite, en Allemagne, par un redéploiement des emplois de Deutsche Telekom vers les nouveaux opérateurs : Deutsche Telekom, en privatisation, réduit ses effectifs, les nouveaux opérateurs embauchent certes, mais peu. Or, comme il n'existe pas encore d'accords tarifaires dans ce 'nouveau' secteur, les syndicats ne disposent pas non plus de statistiques concernant l'effectif global. Les télécommunications commencent en effet seulement à se constituer en branche. Ainsi, les opérateurs régionaux et locaux de télécommunications, par exemple, viennent de créer le 19 avril 1999 une fédération, la *Bundesverband der regionalen und lokalen Telekommunikationsgesellschaften* au sigle moderniste « (breko) ». Elle comptait 30 membres à la fin du mois de mai. Mais plus fondamentalement, on peut se demander si les opérateurs de télécommunications peuvent seulement se constituer en fédération de branche. Car, quel que soit le segment de marché sur lequel ils opèrent (présélection, *call-by-call*, par exemple), ils sont issus d'horizons très divers : production d'énergie, communes, régies communales ou encore filiales d'opérateurs de télécommunications étrangers. Cette diversité caractérise aussi bien la téléphonie filaire que mobile.
- 16 Que l'on considère le chiffre d'affaires, le nombre d'emplois ou, donnée plus rare, une estimation de la valeur ajoutée, toute donnée avancée est à lire avec précaution, puisqu'il ne peut s'agir pour l'instant que de conjectures. Il faut donc fort pragmatiquement s'en remettre pour l'instant aux rares informations sectorielles disponibles : nombre de raccordements ou d'abonnements, bilans des opérateurs ou exportations d'équipements. Et s'en tenir, par prudence, à la distinction classique entre infrastructures, équipements, services et opérateurs. Au fond, les télécommunications constituent un ensemble composite.

L'institut ifo tente la première lecture des *mass media* comme marché

- 17 L'une des lectures les plus fréquentes du domaine des NTIC consiste à les aborder par le biais du 'multimédias', terme générique, mais peu précis, par lequel on désigne communément les phénomènes de convergence entre des contenus, produits et services jusqu'ici séparés : presse, audiovisuel, logiciels, banques de données, vidéo à la demande, CD-ROM, etc. En termes de fonctions, le 'multimédias' s'étend du divertissement aux applications professionnelles en passant par l'information. Le seul point commun et élément de convergence entre ces questions ou domaines réside dans la mise en œuvre de l'informatique dans les équipements, la conception/production/

distribution de services et la commercialisation de ces derniers. Les divers éléments de ce 'multimédias' n'en demeurent pas moins hétérogènes. Selon la perspective adoptée, le périmètre du 'multimédias' varie donc autant que l'analyse du 'marché' qu'il constitue.

- 18 A ce flou généralisé s'ajoute une difficulté propre à l'Allemagne : médias ne sont pas réellement considérés sous l'angle du marché. La presse, l'édition et le cinéma ne le sont que sous l'angle des entreprises, du chiffre d'affaires qu'elles réalisent, ou du nombre de permanents qu'elles emploient. Quant à leur 'production' elle échappe à l'analyse : il ne s'agit ni de produits manufacturiers, ni de services. Leur 'production' relève en effet de l'exercice des droits démocratiques du citoyen. Et il ne peut être question d'en calculer la 'valeur ajoutée'. Dans le domaine de l'audiovisuel, seules sont comptabilisées les activités des opérateurs privés, dans la mesure où ils sont assujettis à l'impôt sur les entreprises. Les établissements du service public, quant à eux, se soustraient entièrement à l'analyse économique au même titre que les églises ou les universités. Seules, leurs activités publicitaires figurent parmi les données relatives aux activités de services et sont assujetties à l'impôt. Autrement dit : les *mass media* ne sont pas un secteur identifié d'activité dont on pourrait calculer la valeur de production, la valeur ajoutée, la part de PIB, etc.
- 19 La conséquence en est que, plus encore que dans le domaine des télécommunications, les sources de données sont étanches les unes par rapport aux autres. Il est donc difficile d'avoir - sous un angle économique - une lecture du degré de convergence entre par exemple la production de CD-ROM ou de livres (activités entrant dans le champ de l'économie) et la production d'œuvres audiovisuelles (qui se soustrait à l'économie). On peut certes dénombrer les unités, mais non leur valeur car, d'une manière plus générale, la production des contenus et leur distribution à un public de masse, dès lors qu'elles entrent dans la catégorie du *broadcasting*, échappent globalement à une analyse en termes de marché. Il existe bien, dans l'un ou l'autre de ces sous-ensembles, des relevés statistiques, mais ils sont effectués par des instances (dont les acteurs eux-mêmes) qui ne communiquent pas entre elles, et ils sont rarement établis sur des bases comparables. Et pourtant, on s'accorde à attribuer à cet ensemble composite des *mass media* un rôle stratégique dans l'évolution dynamique des NTIC au sens le plus large.
- 20 Mais peut-être ce dynamisme qu'on attribue aux médias vient-il de la multiplication rapide de l'offre audiovisuelle : 30 chaînes de télévision, dont la moitié commerciales, constituent aujourd'hui l'offre standard, ainsi que plus de 200 radio. Cette croissance a eu pour effet un boom caractérisé sur le marché publicitaire allemand : en 1998, les dépenses brutes s'élevaient à 60 milliards de DM, soit le double en valeur absolue de ce qu'elles représentaient avant le lancement du secteur privé (1985). Si la promotion des nouveaux opérateurs audiovisuels avait alors largement contribué à doper le marché publicitaire, les médias se partagent aujourd'hui ce rôle avec les télécommunications. Seule, l'automobile s'est maintenue en tête des dépenses publicitaires. Sur le premier trimestre de l'année 1999, par exemple, l'automobile a dépensé plus de 504 millions de DM en publicité, ce qui représente près de 11 % du total des dépenses sur cette période et une croissance de 14 % par rapport à l'année précédente, selon A.C. Nielsen Werbeforschung S+P. En seconde position : la presse et l'audiovisuel, avec 640 millions de DM (soit une part des dépenses d'un peu moins de 9 % et une croissance de 3,9 %). Au troisième rang, avec 7 % du total : les télécommunications, qui ont dépensé 507 millions

de DM, soit une augmentation de près de 73 %. Cela reflète, bien sûr, l'émergence du marché depuis l'ouverture à la concurrence, mais il n'est pas à exclure que ce boom de l'effort publicitaire ait un effet psychologique quant à la perception du 'multimédias' comme facteur de dynamisme par excellence.

Valeur de la production, valeur ajoutée brute et emplois 1980-94 (radiodiffusion, cinéma, presse/édition)

	Radio/TV	Cinéma	Presse/édition
Valeur brute de la production 1994 (milliards de DM)	17 100	10 990	57 700
Evolution moyenne annuelle 1980/94 (en %)	8,3	9,7	7,0
Valeur ajoutée brute 1994 (milliards de DM)	4 900	4 250	21 100
Evolution moyenne annuelle 1980/94 (en %)	4,0	9,1	6,9
Emplois salariés 1994 (en milliers)	45,7	27,3*	169,6
Evolution moyenne annuelle 1980/94 (en %)	3,3	4,0	1,7

D'APRÈS : IFO-STUDIEN ZUR STRUKTURFORSCHUNG 28/1 (JUILLET 1999). SOURCE DES DONNÉES : CALCULS IFO EFFECTUÉS D'APRÈS RAPPORTS ANNUELS ARD ET ZDF, FÉDÉRATION DE LA PUBLICITÉ ZAW, OFFICE FÉDÉRAL DU TRAVAIL (RADIODIFFUSION), OFFICE FÉDÉRAL DES STATISTIQUES (CINÉMA), OFFICE FÉDÉRAL DES STATISTIQUES, OFFICE FÉDÉRAL DU TRAVAIL (PRESSE/ÉDITION). *) ESTIMATION.

- 21 En réaction à ce flou, et pour mesurer l'activité des services, l'institut ifo de Munich vient, pour la première fois, de tenter l'exercice d'une lecture des *mass media* en tant que marché, collectant les données à une multitude de sources, principalement les statistiques de l'emploi ou de la fiscalité, des études sectorielles menées par les fédérations ou associations professionnelles concernées. A partir de cet ensemble, l'institut a estimé la valeur de la production de trois domaines : radiodiffusion, cinéma, édition/presse. Les données recueillies sont arrêtées à la fin 1994 pour deux raisons : la disponibilité d'un vaste ensemble de statistiques, et la mise en œuvre du Système européen des comptes nationaux avec 1995 pour année de référence (SEC 95). L'étude ifo confirme donc sous l'angle macro-économique le constat qu'on établissait jusqu'ici au seul vu du nombre de titres publiés ou d'emplois occupés dans la presse et l'édition : ce secteur est de loin le plus important, à la fois en valeur ajoutée, et en ce qui concerne les effectifs. Pourtant, ces chiffres ne reflètent qu'une partie de la réalité de l'emploi, puisque ne sont comptabilisés que les effectifs permanents. Or dans ces branches, le nombre de pigistes, journalistes indépendants ou stagiaires/apprentis est particulièrement élevé. Les chiffres qui figurent dans le tableau récapitulatif ci-dessous ne sont donc que des minima. A titre d'exemple, on peut estimer que l'audiovisuel emploie en réalité au moins le double des effectifs permanents (plus de 100 000 personnes au total).
- 22 Aux activités traditionnelles des *mass media*, l'institut ifo ajoute les services d'information électronique (ou multimédias au sens étroit du terme) : banques de données en ligne, informations économiques ou médicales, mais aussi les services *offline* comme les CD-ROM ou les disquettes. Il s'agit ici non pas des opérateurs ou des infrastructures, mais bien plutôt du contenu, du type et de la valeur des services proposés. Cette 'addition' est problématique, ce que ressent confusément l'institut économique, mais sans l'expliquer. La distribution des compétences réglementaires en

Allemagne interdit en effet la convergence des estimations : celles-ci sont fondées sur un découpage des activités en fonction du mode de communication ou de distribution. Les lignes de partage se situent entre *broadcasting* et communication individuelle, entre production d'information (au sens journalistique) et tout le reste. *Broadcasting* et information relèvent de la souveraineté culturelle des Länder et des droits constitutionnels fondamentaux. Le reste, en tant qu'activité économique, relève des compétences de la Fédération. Or, les acteurs du premier domaine agissent *de facto* sur un marché, même si celui-ci n'est pas considéré *de jure* en tant que tel. Ce sont ces subtilités qui rendent difficiles l'appréhension de ce domaine bien particulier par un institut économique. Or, elle se révèle indispensable, ne serait-ce que pour mieux évaluer à l'avenir la part revenant aux droits d'auteur et logiciels dans les investissements et la croissance.

- 23 En effet, dans le cadre de l'harmonisation européenne des indicateurs macroéconomiques, une troisième catégorie d'investissements a été créée aux côtés des investissements mobiliers et d'équipement : les biens immatériels, qui figuraient auparavant dans les services intermédiaires. Si globalement, l'Allemagne importe plus de services qu'elle n'en vend, cette tendance devrait s'inverser, estime ifo. Le solde négatif provient en effet de la perte de vitesse, au cours des dernières années, des services d'information *online* en temps réel ; la diffusion rapide d'Internet devrait la compenser, de même que le boom de la production et des exportations de CD-ROM. Mais, résume l'institut ifo, bilan et prévisions du multimédias restent très délicats à établir, tant la frontière entre les services ou applications professionnels (interactifs) d'une part, médias de masse, de l'autre, a tendance à s'effacer, de même que celle avec les infrastructures, les supports, ou l'application de l'informatique à la production.

Les NTIC, un ensemble transversal de leviers

- 24 Il se pose donc, bien plus fondamentalement, la question de la définition même des NTIC. Or celles-ci ne figurent pas en tant que telles dans la nomenclature ni des indicateurs économiques, ni des emplois ; certains segments (métiers, applications) se trouvent dispersés dans le catalogue des activités économiques, voire mêlés dans des catégories trop générales aujourd'hui. Comment savoir par exemple la part qui, dans le secteur « service, commerce, transports », revient à la gestion des abonnés d'un service en ligne, au commerce électronique ou aux logiciels impliqués dans la logistique ? Comment distinguer la production d'équipements de télécommunications au sein de la rubrique statistique « Production de compteurs, équipements de télécommunications, asservissement, mesures et réglages » ?

Définition du secteur des NTIC

Comment se crée la valeur ajoutée

Content provider

}

Producteurs de plates-formes technologiques

}

Opérateurs de réseaux

}

Producteurs de terminaux

}

Service provider

	Technologies de l'information et de la communication	Télécommunications	Services (information et communication)
1. <div>Au cœur du secteur des NTIC</div>	<ul style="list-style-type: none"> - Techniques de télécommunications - Equipements informatiques, bureautiques - Composants électroniques - Electronique grand public - Techniques d'enregistrement (film, photo), de distribution (projecteurs cinéma et vidéo) et supports (données, film, photo) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion de réseaux de téléphonie - Services de téléphonie, transmission d'images et de données - Autres services de télécommunications 	<ul style="list-style-type: none"> - Développement de logiciels - Ingénierie informatique - Presse - Audiovisuel
2. <div>Secteurs connexes</div>	<ul style="list-style-type: none"> - Commerce des NTIC - Location d'équipements - Entretien et réparation 	<ul style="list-style-type: none"> - Services postaux et routage presse - Services postaux et de routage privés 	<ul style="list-style-type: none"> - Publicité - Imprimerie/Edition - Commerce de produits presse et audiovisuels

D'APRÈS : IFO-STUDIEN ZUR STRUKTURFORSCHUNG, 28/I.

- 25 Le problème de l'appréhension des NTIC vient de leur omniprésence dans l'ensemble des produits et processus de production. Il s'agit d'un ensemble transversal de leviers sur la base de technologies elles-mêmes transversales. Celles-ci trouvent des applications aussi bien dans la production de contenus, dans les technologies de transmission, dans les processus de fabrication, de commercialisation des produits, et jusque dans ces produits eux-mêmes (systèmes embarqués). Il n'est dès lors plus possible de considérer ce champ sous un angle unique, qu'il soit fonctionnel (techniques, produits et services), ou institutionnel (secteurs d'activité). L'institut ifo a donc cherché à l'appréhender à la fois sous les deux angles précédents et sous un autre encore, sur la base des travaux de l'OCDE (liste ICCP-2) : à savoir les caractéristiques des NTIC en fonction de leur place dans la chaîne de production de valeur. Cela permet de prendre en compte à la fois les activités relatives aux infrastructures et équipements, les services de télécommunications, et les services multimédias (qui créent de la valeur en produisant des droits d'auteur).
- 26 Cette tentative de compréhension du domaine des NTIC et de définition de leur périmètre, établie pour les années précédant 1995, a essentiellement la fonction de créer un cadre à partir duquel analyses et prévisions ultérieures pourront s'effectuer. En y incluant les contenus, l'institut ifo constitue également la base pour les estimations à venir de l'évolution de l'économie allemande telle que l'induit l'informatique. Dans le même temps, ce travail permet aussi de prendre pour ce qu'ils sont les chiffres avancés à intervalles réguliers : à savoir des estimations sectorielles, partielles, et souvent partiales. Enfin, il permet de mieux appréhender la fonction profonde des analyses et prévisions comme de leur publication : une fonction avant

tout politique de mise à l'ordre du jour de la réflexion et de l'action dans le contexte plus général du changement structurel engagé à l'ère de la société de l'information.

Compétitivité de l'Allemagne et exemples d'enjeux stratégiques pour le changement structurel

- 27 Un fait est indéniable : l'Allemagne figure parmi les pays industrialisés les plus en pointe en matière de technologies de l'information et de la communication. Selon la fédération Technologies de l'Information de VDMA/ZVEI, l'Allemagne avait, en 1998, une part de marché mondiale de 6,2 % dans le domaine des NTIC. Cela représentait un cinquième de la part de l'Europe (30,3 %) dans un chiffre d'affaires mondial estimé à 2 900 milliards de DM.
- 28 Dans ce domaine stratégique par excellence, l'Allemagne se mesure systématiquement aux *leaders* mondiaux que sont les Etats-Unis (35,8 %) ou le Japon (11,4 %). En effet, la concurrence mondiale et la rapidité des évolutions sont telles que le moindre relâchement des efforts se traduit par la perte irrémédiable d'avantages compétitifs durement acquis. Or, la fédération Technologies de l'Information juge insuffisante la croissance allemande de 6,4 % enregistrée ces cinq dernières années : elle est en effet inférieure non seulement aux performances américaines, mais aussi à la moyenne européenne (9,4 % dans les deux cas). Certes, à en croire une étude réalisée par l'institut Prognos pour le compte du ministère fédéral de l'Economie et publiée en août 1998 (www.bmwi-info2000.de), l'Allemagne est bien entrée de plain-pied dans la société de l'information : elle figure en seconde position, après les Etats-Unis, si l'on considère la mise en œuvre de l'informatique, des télécommunications et de l'ensemble des médias électroniques. En revanche, en matière de compétitivité, elle n'occupe que le troisième rang après le Japon et les Etats-Unis. La finalité première de l'étude Prognos est celle du *benchmarking*, le gouvernement fédéral souhaitant disposer d'une analyse des forces et faiblesses du site en termes de compétitivité internationale afin d'orienter sa politique d'innovation technologique. Cette étude se fonde sur un ensemble de données et d'indicateurs publiés à la mi-1998 sur les Etats du G 5. L'étude n'a donc pas pu prendre en compte la libéralisation du secteur des télécommunications. Et, afin que les valeurs restent comparables, seules ont été retenues les données disponibles pour tous les pays ; autrement dit, les données sont arrêtées pour 1996, et parfois 1997. Dans un secteur à l'évolution aussi rapide que celui des NTIC, le constat établi par Prognos n'a donc lui aussi que valeur indicative. Mais il constitue une base solide pour un *monitoring*, un suivi ultérieur des évolutions enregistrées dans les différents segments.

Les axes stratégiques de développement de la compétitivité

- 29 L'Allemagne doit améliorer encore sa compétitivité, sous peine de se retrouver en perte de vitesse. De cette perspective d'émulation stratégique se dégagent deux axes prioritaires d'action. Dans le domaine lié aux applications, il s'agit d'une part de développer la pénétration de la télévision numérique. La TV numérique par satellite est sous-développée, du fait d'une abondante offre de chaînes analogiques gratuites ; le réseau câblé est sous-équipé ; quant au numérique hertzien terrestre, il ne remplacera le mode analogique qu'en 2010. D'autre part, en ce qui concerne Internet, le nombre d'hôtes situés en Allemagne est encore insuffisant, de même que l'accès à Internet des

particuliers. Enfin, les coûts de communication sont encore trop élevés. Dans les domaines liés à l'offre, le chiffre d'affaires des logiciels standard, la production et l'exportation de semi-conducteurs comme de produits de l'électronique grand public et de programmes audiovisuels se révèlent insuffisants. Mais le rôle de l'institut Prognos se borne à effectuer une sorte d'audit du site Allemagne. Il ne consiste pas à déterminer « quels acteurs pourront contribuer avec quels outils à l'amélioration de la situation ».

- 30 Plus que d'autres peut-être, cette question concerne, du fait même de la transversalité des NTIC, l'ensemble des acteurs. Au nombre de ceux-ci, la fédération allemande de l'industrie BDI est l'un des acteurs institutionnels majeurs de l'économie allemande. Son président, Hans-Olaf Henkel, a donc saisi l'occasion du salon CeBIT pour définir quelques priorités d'action, à destination de la triade des responsables institutionnels de l'économie allemande : les milieux économiques, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics. Aux milieux économiques - dont les membres du BDI, majoritairement issus du *Mittelstand* -, il conseille de valoriser l'ordinateur auprès des cadres et chefs d'entreprise et, d'une manière plus générale, de développer les applications professionnelles d'Internet comme le commerce électronique, par exemple. Aux partenaires sociaux, il recommande de moderniser en les flexibilisant les conventions salariales et horaires. Aux pouvoirs publics, enfin, il demande de placer la société de l'information en tête de l'agenda politique.
- 31 Ils doivent pour ce faire agir parallèlement à plusieurs niveaux. D'abord, sensibiliser l'opinion à l'utilité des nouvelles technologies et aux enjeux stratégiques qu'elles représentent pour le *Standort* en thématissant mieux la problématique, mais aussi en donnant l'exemple grâce à la modernisation des administrations. Pour celles-ci, il s'agit de se rapprocher des citoyens en rendant accessibles par Internet informations ou documents administratifs, mais plus généralement de mettre en œuvre l'ensemble des solutions du commerce électronique (*electronic government*). Dans le cadre des réformes en cours de la politique fiscale, le gouvernement doit veiller à prendre des mesures incitatives pour l'investissement afin de favoriser l'émergence de *start-ups*, mais aussi d'encourager l'effort de R&D des entreprises déjà constituées. Enfin, tous les acteurs de la triade doivent prendre en considération l'évolution des métiers concomitante à l'émergence de la société de l'information, et revoir en conséquence la nomenclature des métiers comme des qualifications. Au total, conclut Hans-Olaf Henkel, le « développement durable » du *Standort* Allemagne ne peut naître que de l'effort collectif, c'est-à-dire d'une multiplication d'initiatives dans tous les secteurs et à tous les échelons.

Du charbon au *show-business* : la reconversion de la Rhénanie du Nord-Westphalie

- 32 Dès avant même que la question des NTIC ne prenne l'ampleur qu'on lui connaît actuellement, un Land avait entrevu les enjeux stratégiques de reconversion que comportent les NTIC en tant qu'ensemble transversal de leviers de modernisation : la Rhénanie du Nord-Westphalie. Avec 17 millions d'habitants et une part de 22 % du PIB allemand (1997), c'est le Land le plus important d'Allemagne. Mais, comme le charbon et l'acier ont longtemps joué un rôle prépondérant dans son économie, il est confronté à une difficile reconversion industrielle. Pour soutenir à la fois la modernisation de l'industrie et la nécessaire tertiarisation de l'économie régionale, le gouvernement a

choisi délibérément, voici une douzaine d'années, de donner priorité aux NTIC dans leur acception la plus large.

- 33 Et de fait, en 1997, avec respectivement 34,2 % et 35,2 % de la valeur ajoutée brute, secteur productif et services étaient de poids comparable si on les considère dans leur ensemble. La crise de reconversion s'était traduite par un fort taux de chômage, de l'ordre de 12 %. Or, pour la première fois depuis 1993, le nombre d'emplois salariés a augmenté en 1998 : le recul des effectifs dans l'industrie (-1,1 %) a été compensé par une croissance de 1,5 % dans le tertiaire. Tout particulièrement dans les secteurs « transports et télécommunications » (+3,2 %), et « services aux entreprises et travailleurs indépendants » (+2,8 %). Au total, sur les quelque 5,8 millions d'emplois salariés que compte le Land, 200 000 environ relèvent aujourd'hui directement des médias et de la communication (hors télécommunications). De 1985 à 1997, l'emploi a progressé plus vite dans ce domaine (+13,5 %) qu'en moyenne du Land (+5,4 %), annonce le principal maître d'œuvre de cette évolution, Wolfgang Clement (SPD), qui était le ministre de l'Economie du Land avant d'en être élu ministre-président en 1998. Il figure parmi ceux qui ont lancé la notion de « *Medienstandortpolitik* » : développement du site médiatique. Or, la version rhénane de cette politique va bien plus loin que l'acception classique du concept : épuisant tout l'éventail de la latitude d'action dont dispose un Land pour mener sa propre politique industrielle et de développement structurel, la Rhénanie du Nord-Westphalie a mis à profit l'essor du secteur audiovisuel à partir du milieu des années 80 pour amorcer sa reconversion industrielle en la prolongeant grâce au développement des NTIC.
- 34 La clef de cette politique, largement médiatisée, a consisté à profiter de l'attrait du *show-business* pour accélérer la tertiarisation de l'économie régionale. La démarche a consisté et consiste toujours à exploiter le mieux possible, pour le transformer en avantage compétitif, le riche potentiel tertiaire du Land qui abritait jusqu'à l'été 1999 le gouvernement allemand et un certain nombre d'acteurs institutionnels ou économiques puissants. Parmi eux : le groupe Bertelsmann (Gütersloh), Deutsche Telekom AG (Bonn), mais aussi le plus gros établissement de radiodiffusion de droit public (WDR, budget annuel : 2 milliards de DM) ou la principale chaîne privée allemande RTL (CA : 3,5 milliards de DM), tous deux à Cologne. Dusseldorf, capitale du Land, est non seulement un important centre de commerce et d'assurances, mais aussi l'une des principales plaques tournantes allemandes pour le trafic aérien. Cette démarche de valorisation des atouts a bénéficié d'un contexte politique stable : la Rhénanie du Nord-Westphalie, aujourd'hui gouvernée par une coalition SPD/Verts, n'en reste pas moins le fief traditionnel du SPD.
- 35 Encore fallait-il convaincre l'opinion publique et calmer l'angoisse des sociaux-démocrates, puis des Verts, face aux nouvelles technologies et aux nouveaux médias. Lors des négociations sur la libéralisation de l'audiovisuel au milieu des années 80, leur hostilité au câblage du Land et à l'émergence d'opérateurs privés avait amené ce Land, de même que la Hesse et Brême, tous pour les mêmes raisons, à retarder la signature du « Contrat d'Etat sur l'Ordre dual » (3 avril 1987) qui avait valeur de loi-cadre pour la coexistence du public et du privé. Or plus vite qu'ailleurs, SPD et Verts rhénans ont adopté une attitude positive envers les NTIC, entrevoyant les opportunités qu'ils offraient pour le développement structurel régional. Ce changement de cap s'est accompagné d'une sorte de 'plan de communication' à destination de l'opinion publique et qui, sans avouer son nom, insistait sur la modernisation du Land grâce au

développement du 'multimédias', et la rivalité traditionnelle avec la Bavière, qui menait en parallèle une autre politique de développement structurel. La politique de développement médiatique (*Medienstandortpolitik*) du Land a donc été largement médiatisée, en premier lieu par Wolfgang Clement lui-même, journaliste de formation, et dont le multimédias comme les NTIC constituent toujours le domaine privilégié d'action. Aujourd'hui, la structure économique du Land a changé, annoncent fièrement les services du ministre-président. Les médias et la communication ont supplanté, en termes de chiffre d'affaires, la chimie (69,1 milliards de DM en 1997), la métallurgie (123,9) ou l'énergie (102,9). En 1997 toujours, les 45 645 entreprises du secteur réalisaient 7,8 % du chiffre d'affaires (près de 164 millions de DM) de l'ensemble des entreprises du Land. La Rhénanie du Nord-Westphalie se positionne ainsi en locomotive des NTIC et du multimédias. Et, à en croire son ministre-président, elle aurait ravi la place de *leader* à son éternelle rivale, la Bavière.

- 36 La clef de cette *Medienstandortpolitik* a consisté en une politique effective de localisation. Une première impulsion a été donnée à la fin 1987, lorsque la chaîne RTL (actionnaire majoritaire : Bertelsmann) a transféré ses installations du Luxembourg voisin vers Cologne, attirant dans son sillage la production audiovisuelle dont une partie s'est ainsi délocalisée de Bavière vers la Rhénanie. L'effet boule de neige était lancé. Au fur et à mesure que le nombre d'opérateurs croissait, la branche production gagnait en importance, attirant de nouveaux opérateurs et producteurs, ainsi par exemple la filiale allemande du premier producteur néerlandais Endemol. Aujourd'hui, plus d'un quart de la production audiovisuelle et cinématographique allemande est réalisée dans le Land, contre 16 % seulement en Bavière, affirme la Rhénanie du Nord-Westphalie. Au fil du temps, les activités de communication se sont développées de proche en proche, créant des synergies et des pôles d'attraction entre les différentes catégories et les acteurs : presse/édition (groupe Bertelsmann à Gütersloh ; groupe *Westdeutsche Allgemeine Zeitung* à Essen, le second éditeur allemand de quotidiens après les éditions Springer) ; télévision (8 chaînes nationales privées, dont CNN et trois musicales) ; industrie musicale (groupe Bertelsmann) ; distribution cinématographique (UFA, groupe Flebbe) ; assurances ; foires-expositions (Telemesse, PopKomm) ; infrastructures (Deutsche Telekom, la plupart de ses concurrents), etc. Certes, cette audacieuse politique, qui visait à sortir de la crise du charbon et de l'acier par le divertissement et le *show-business*, a longtemps prêté à sourire. Mais elle a fini par porter ses premiers fruits. Ainsi, l'institut DIW atteste le dynamisme du secteur tertiaire de la Rhénanie du Nord-Westphalie, qui perturbe désormais sérieusement le traditionnel clivage entre Länder du Nord et du Sud de l'Allemagne. Or, souligne le DIW, le principal moteur de la croissance du tertiaire y est la production cinématographique et audiovisuelle.
- 37 La dynamique d'innovation semble donc aujourd'hui lancée, sans toutefois qu'on puisse quantifier l'effort budgétaire consenti, ni le poids économique des NTIC. Car cette *Medienstandortpolitik* se caractérise plutôt par un ensemble de dynamiques cumulatives, visant à entretenir une logique collective de compétitivité. Dans ce concert, le gouvernement joue principalement deux rôles. Le premier est un rôle de dépistage et de coordination. Il traque ainsi systématiquement, dans les programmes régionaux, fédéraux, européens, et quelle que soit leur finalité, toutes les opportunités permettant de déboucher sur l'une ou l'autre des applications des NTIC. Puis il les relie entre elles pour leur 'donner du sens' en les 'régionalisant', c'est-à-dire en les habillant aux couleurs de la Rhénanie du Nord-Westphalie. Son second rôle consiste en effet à pratiquer une intense communication sur le changement structurel régional impulsé

par les 'nouvelles technologies' ou encore le 'multimédias', notions floues mais fédératrices, car porteuses de valeurs positives.

- 38 Dès lors, la mise en réseau des énergies devient le 'schéma directeur' de cette politique d'innovation qui se traduit par une nébuleuse de projets, dont la *Landesinitiative media NRW* lancée en 1995. Outre le soutien à l'innovation dans les PME/PMI, qui bénéficient d'autres programmes par ailleurs, cette initiative comprend quatre axes. Le premier vise à la prospection/création de nouveaux marchés grâce au développement des infrastructures. Le bassin de la Ruhr et la vallée du Rhin, par exemple, sont équipées d'un réseau à haut débit en fibre optique (*InfoCity NRW*). Le second axe donne priorité au développement du partenariat public/privé, qu'il s'agisse de raccorder les écoles à Internet (*Schulen ans Netz*), de dispenser de nouvelles qualifications en matière de formation initiale ou continue (au sein de la *Medienakademie* de Cologne, par exemple), ou de développer les solutions informatiques pour PME/PMI (*Multimedia Support Center NRW*). Le troisième axe réside dans la constitution de *task forces*, qui réunissent entreprises, universités et lobbies, notamment autour de la modernisation des administrations régionales (*electronic government*), l'une des priorités du développement régional. Enfin, le quatrième axe consiste en une série de programmes transversaux : télétravail (*Initiative TeleArbeit NRW*), conception de logiciels (*Software Initiative*), soutien à la création et à la gestion de centres d'appel (*Call Center Offensive*), mise en œuvre de solutions professionnelles comme la « télévision d'affaires » ou le commerce électronique (*Business TV Initiative NRW* et *Electronic Commerce Offensive NRW*). C'est dans ce contexte que s'ouvre en juillet 1999 à Cologne la première plate-forme d'Allemagne dédiée au commerce électronique (*E-Commerce Center*), et presque entièrement financée par des acteurs privés, dont Deutsche Telekom et Microsoft. Cette plate-forme, qui se considère comme le point nodal du réseau de commerce électronique du Land, s'adresse en priorité aux PME/PMI, mais aussi aux communes, reliant ainsi entre eux les axes majeurs de modernisation des structures administratives et des entreprises.
- 39 L'ensemble de ces mesures s'accompagne de salons, forums et séminaires visant à accroître la connaissance en matière de NTIC, tant chez les particuliers que les professionnels. Le marketing politique ou institutionnel se place donc délibérément au service d'opérations de localisation industrielle : un quart des centres d'appel allemands, par exemple, est aujourd'hui installé dans cet ancien « pays noir ». Mais il s'accompagne également de campagnes et d'actions visant à définir et développer ces nouvelles qualifications qu'exigent la tertiarisation et la mise en œuvre des NTIC. C'est cet ensemble de nouveaux savoir-faire qu'on désigne communément en Allemagne par le terme générique de *Medienkompetenz* (« compétence médiatique »), et que Jürgen Rüttgers, ministre de la Recherche et des Technologies du gouvernement Kohl, définissait ainsi : « La compétence médiatique est en passe de devenir une technique culturelle au même titre que la lecture, l'écriture ou le calcul. C'est une qualification-clé de la société du savoir ».
- 40 Car l'objectif commun à toutes ces initiatives, et pas seulement celles de Rhénanie du Nord-Westphalie, est de diffuser le plus largement possible, dans l'ensemble du tissu économique et social, la mise en œuvre et l'utilisation de NTIC. La singularité de ce Land consiste à entretenir désormais la dynamique d'innovation transversale, lancée à l'origine grâce à l'essor de la production audiovisuelle et cinématographique. Il s'agit d'un enjeu particulièrement stratégique de développement futur d'un site qui doit se repositionner face à l'amointrissement prévisible de son poids politique avec le

déménagement du gouvernement et d'une partie des puissants groupements d'intérêts localisés dans l'espace Bonn-Cologne et sur lesquels il avait pu appuyer jusqu'ici son action.

L'offensive en faveur de l'e-business

- 41 Dans la modernisation des structures économiques allemandes, une application des NTIC joue un rôle fondamental : le commerce électronique. Toutefois, ce terme prête à confusion, puisqu'il est employé le plus souvent comme générique, désignant indifféremment quatre grands types d'activités pourtant bien distincts : la correspondance privée (*user-to-user*), la distribution électronique ou télé-achat (*business-to-consumer*), ainsi que la mise en œuvre des solutions informatiques dans l'administration (*electronic government*) ou encore l'entreprise (*business-to-business*).
- 42 En matière de *business-to-consumer*, l'Allemagne semble en pointe, les grands distributeurs ou géants de la VPC ayant tous leur site de vente électronique : Bertelsmann (Books online - BOL), Metro/Debis (Primus-Online), Quelle, Karstadt (Shopping 24) et Otto Versand, sans oublier la filiale allemande (Amazon.de) du groupe britannique du même nom. En outre, quelque 1 200 éditeurs allemands de livres ont des points de vente en ligne. Dans ce domaine comme ailleurs, aucune donnée fiable n'est encore disponible quant au poids économique ou aux prévisions de croissance de ce secteur puisque, comme le rappelle l'institut DIW, le recensement statistique n'en est encore qu'à ses débuts. Il faut donc s'en remettre à des sondages, enquêtes ou estimations. L'Institut der Deutschen Wirtschaft, par exemple, estime à 2,7 milliards de DM le volume des transactions électroniques en 1998, soit une croissance de +300 % par rapport à l'année précédente. Selon une enquête réalisée par l'institut BAT, spécialisé dans le comportement de loisirs, un Allemand sur trois aurait l'intention de faire ses achats par Internet. Selon une étude de marché menée par l'institut Comcult Research, 40 % des internautes professionnels (ils représentent la moitié des internautes allemands, dont Comcult estime le total à 10 millions) se fournissent régulièrement *via* Internet. Etant donné la qualité des infrastructures de communication et l'engouement réel des Allemands pour Internet, on peut s'attendre à une solide croissance de ce volet du commerce électronique. Encore faut-il y sensibiliser aussi les plus de 50 ans ; ils représentent un tiers de la population allemande, disposent d'un fort pouvoir d'achat et constituent déjà le cœur de cible de la VPC. Une campagne nationale a donc été lancée conjointement par le gouvernement fédéral et l'association Seniorinnen/Senioren in der Wissensgesellschaft (« Les seniors dans la société du savoir », VSWI) : sur le principe du « bibliobus », un *Senior-Infomobil* équipé d'ordinateurs et de visiophones fait la tournée du pays durant les mois d'été (www.iid.de/vsiw).
- 43 Le *business-to-business*, domaine des applications professionnelles, est lui aussi difficile à chiffrer. Pour ce qui est des investissements dans les technologies afférentes au commerce électronique (au sens large), l'observatoire EITO estime qu'ils s'élevaient à 644 millions de DM en 1997 et devraient atteindre 19,1 milliards de DM en 2001, permettant à l'Allemagne de conserver son *leadership* européen. Le fait est que la conjoncture semble favorable en ce sens qu'aucune entreprise allemande, aujourd'hui, ne peut se passer d'entretenir son propre site, condition minimum requise ne serait-ce que pour la communication institutionnelle. Bien sûr, les secteurs liés de près ou de loin à la communication sont en tête : services informatiques (27,8 %), distribution

(13,7 %), formation/recherche (12 %), conseil/publicité (9 %), à en croire une étude de Berlecon Research publiée par l'Institut der Deutschen Wirtschaft. Or, le *business-to-business* est beaucoup plus que cela : il inclut d'une part les réseaux et modes de communication internes (intranet) et externes (extranet) à l'entreprise. Il inclut d'autre part l'ensemble des solutions informatiques mises en œuvre dans le contexte professionnel : de la veille technologique à la télé-formation en passant par l'EDI. Il inclut en outre les activités d'ingénierie informatique liées à ces applications. Enfin, le nouveau *management by wire* qui en résulte transformera non seulement structures et mode de fonctionnement des entreprises, mais également l'ensemble de la chaîne de création de valeur.

Convaincre le *Mittelstand*

- 44 Il semblerait que l'Allemagne dispose de quelques atouts en matière de business électronique : en 1997 elle occupait le second rang après la Scandinavie, les taux de pénétration étant respectivement de 31 et 32 % (la France se situant en queue de peloton avec 10 %), selon l'observatoire EITO. Mais seules, les plus grandes parmi les entreprises ont amorcé leur « révolution numérique », estime l'institut Ifo.

Pénétration des services/applications selon la taille des entreprises en 1997 - quelques exemples

Service/application (en %)*	Effectif des entreprises					Total
	1-19	29-49	50-199	200-499	> 1000	
ISDN	62,8	66,5	80,2	89,4	95,0	77,5
Centre d'appel	2,9	1,2	2,6	5,7	21,0	4,7
Info-gérance (externalisation)	15,2	21,9	19,8	19,5	39,0	20,6
<i>Management by wire</i>	14,6	19,5	29,9	47,9	72,0	33,2
Gestion des commandes	13,8	9,6	9,0	18,8	36,0	15,1
<i>Electronic banking</i>	49,6	39,4	48,1	58,5	61,0	49,6
E-mail	24,6	22,3	35,5	50,4	82,0	38,6
EDI	6,3	5,2	12,4	27,7	52,0	16,8
Pilotage/surveillance à distance	6,3	4,8	7,4	15,6	34,0	10,8
Banques de données online	26,9	23,1	30,5	42,9	69,0	34,9
Autres services en ligne	24,9	24,3	29,3	37,9	58,0	31,6
www	32,1	31,1	44,3	56,5	83,0	46,3
Radiocommunication mobile	21,8	22,3	26,9	30,1	58,0	28,8
Aucun de ces services/applications	13,5	17,5	4,4	2,8	3,0	8,3
Tous	0,3	0,0	0,0	0,4	3,0	0,4

SOURCE : ENQUÊTE DE L'INSTITUT IFO, IN : *IFO-SCHNELLDIENST* N° 3/99. *) RÉPONSES MULTIPLES POSSIBLE.

- 45 Nombre d'entreprises, essentiellement les PME, se montrent encore réticentes, la question de la sécurisation des transactions électroniques et leur authentification n'étant pas entièrement résolue. Cela étant, le débat sur la signature électronique est en cours ; quant aux usages et règlements d'affaires, ils se mettent en place par la pratique. D'autres facteurs sont considérés comme positifs et, dans le même temps, soulèvent des craintes nouvelles : si les entreprises saluent la nouvelle transparence des marchés et l'accroissement de la concurrence, elles appréhendent tout autant les changements internes que cela implique. Une enquête effectuée par l'institut Gemini Consulting (*Electronic Commerce Enquête 97/98*) et publiée par l'Institut der deutschen

Wirtschaft, fait apparaître les contradictions des entrepreneurs ; elles traduisent la difficulté qu'ils éprouvent encore à appréhender les changements structurels profonds induits par les NTIC et les nouvelles solutions professionnelles qui en émergent.

Comment les entreprises allemandes voient le commerce électronique²

Leurs craintes et réticences	Ce qui va changer
N'en voient pas l'utilité : 71 %	Renforcement de la concurrence internationale : 86 %
Absence de réglementation (ex. authentification des transactions) : 70 %	Réduction du rôle des intermédiaires : 79 %
Absence de clarté juridique (responsabilité, copyright) : 67 %	Diversification accrue des stratégies d'entreprises : 72 %
Absence de sécurisation des paiements sur le web : 66 %	Concentration plus forte des entreprises sur le cœur de métier : 69 %
Absence de preuves lors de transactions électroniques : 66 %	De nouvelles opportunités pour les intermédiaires : 67 %

D'APRÈS : IWD - INFORMATIONSDIENST DES INSTITUTS DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT, N° 51/17-12-1998.

- 46 Les réticences des entreprises du *Mittelstand* s'expliquent par la difficulté qu'elles éprouvent, dans la pratique quotidienne, avec les progiciels de gestion intégrés (PGI ou ERP : *Enterprise Resources Planning*). Une douzaine d'éditeurs de progiciels ERP se partagent le marché allemand, dont le *leader* européen, le groupe allemand SAP. Or nombre de PME ont encore des difficultés à choisir la solution adaptée à leur cas, ou estiment que ces progiciels standard ne sont pas adéquats.
- 47 L'une des démarches prioritaires consiste donc à sensibiliser les entreprises, et particulièrement le *Mittelstand*. Le ministère fédéral de l'Economie et de la Technologie, la fédération Technologies de l'information de VDMA/ZVEI, ainsi que les *Kompetenzzentren für den Elektronischen Geschäftsverkehr* (« Centres de compétence pour le business électronique », créés dans le cadre du soutien aux PME/PMI), ont édité récemment un guide pratique s'adressant aux petites et moyennes entreprises. Les initiatives concrètes se multiplient, ainsi la création, par le ministère fédéral de l'économie et Focus Online (opérateur : le magazine d'informations du même nom), d'une académie en ligne pour créateurs d'entreprises et jeunes entrepreneurs : *Online-Akademie für Existenzgründer und Jungunternehmer* (<http://www.focus.de/existenzgruendung>). On y trouve de nombreux conseils pour la création d'entreprise et une série de liens vers les sites utiles : banque de données du ministère sur les créations d'entreprises, Deutsche Ausgleichsbank, bourses de prises de participations ou de rachat d'entreprises. Les manifestations visant à diffuser le savoir sur les services et applications liés à Internet se multiplient elles aussi. Ainsi, un forum « *electronic business im Mittelstand* » a été organisé à Cologne (14 avril 1999) conjointement par le BDI et la IKB Deutsche Industriebank.

Moderniser l'administration et le contexte réglementaire

- 48 Pour accélérer le développement du business électronique, le gouvernement fédéral avait lancé en 1997 un programme d'incitation, qui s'adresse à deux cibles, la première

étant le *Mittelstand*. La seconde est constituée par les administrations publiques, incitées à développer toutes les possibilités des réseaux et applications électroniques pour se mettre à l'heure du business électronique (business-to-public *authorities* ou *electronic government*). Le déménagement du gouvernement à Berlin permet de donner l'exemple au plus haut niveau de l'Etat. Bonn et Berlin sont reliées par un réseau en fibre optique à haut débit afin de permettre aux administrations et aux citoyens de communiquer entre eux ou de gérer les commandes publiques (*electronic tendering*). Les communes allemandes ne sont pas en reste : en Bavière, les formulaires administratifs sont disponibles par Internet ; dans le BadeWurtemberg, le cadastre est ainsi mis à disposition d'acheteurs potentiels.

- 49 Pour que le commerce électronique dans son acception large prenne son essor, il faut aussi que les principaux handicaps soient levés. Le premier, s'accordent à souligner tous les acteurs impliqués de près ou de loin, réside dans le coût trop élevé des communications. Principalement des communications locales, renchériées par des tarifs d'interconnexion considérés comme prohibitifs, et que cherche à réduire l'Autorité de régulation des télécommunications. Le second frein à l'expansion des services liés à Internet réside dans les coûts d'abonnement élevés des opérateurs *online*, qui ne pratiquent pas le forfait. Troisième type de frein : ce que le DIW appelle « les problèmes linguistiques et culturels ». La globalisation des activités économiques implique en effet une plus large prise en compte de la donne régionale comme de la demande de proximité. Dernier groupe de handicaps : l'absence d'harmonisation des standards et réglementations en matière de transactions électroniques (protection de la sphère privée, sécurisation des données et transferts). Le frein le plus puissant réside dans les incertitudes quant au régime fiscal applicable au commerce électronique (imposition des bénéfices, TVA, lieu d'imposition). L'OCDE et l'OMC ayant pris les premières dispositions pour établir un cadre réglementaire, il reste à résoudre les questions relevant des compétences nationales.
- 50 « NOUS AVONS BESOIN D'URGENCE d'une alphaBITisation multimédiatique de la société pour que le potentiel des nouveaux médias profite à tous », insistait HansOlaf Henkel dans son discours d'ouverture du Forum de Cologne consacré au commerce électronique dans le *Mittelstand*. Ce n'est là qu'à première vue un simple jeu de mots, jeté en pâture au monde communicant pour traduire autrement cette « compétence médiatique » (*Medienkompetenz*) que cherche à se donner l'Allemagne afin d'affirmer son rôle dans le processus de globalisation et de tertiarisation de l'économie. Certes, ces nouvelles compétences se révèlent aussi peu quantifiables que les NTIC elles-mêmes. Mais la nécessité d'impulser un changement structurel jusque dans les comportements économiques et culturels détermine les acteurs - entreprises et monde politique en premier - à lancer tous azimuts dans l'espace public chiffres d'affaires, taux de croissance, prévisions en tous genres. S'ils amalgament ainsi des données en aucune façon agrégeables, c'est surtout à des fins incantatoires. Alors que le *benchmarking* s'adresse prioritairement aux acteurs économiques, industriels et institutionnels dont il cherche à tenir en éveil l'esprit de compétition dans une économie globale, l'annonce de palmarès de performances, le relais pris par les médias eux-mêmes dans la diffusion des connaissances, l'anglicisation à outrance de la terminologie, et jusqu'à la pratique du jeu de mots, ont pour fonction d'éveiller l'esprit d'innovation du grand public. En Allemagne, où la population reste encore, malgré une forte pénétration de l'ordinateur chez les plus jeunes, hostile aux 'nouvelles technologies', la qualité résolument

modernisatrice du message se révèle cruciale. Au fond, l'ensemble de ces discours sur les NTIC, leur forte médiatisation, ont pour fonction de promouvoir et de diffuser rien de moins qu'une nouvelle culture, celle de l'ère de l'information.

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (ed.), *Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Zusammenfassender Endbericht 1998*. Bonn, 1999
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (ed.), *Informationsgesellschaft in Deutschland. Dater und Fakten zu Anwendung und Wettbewerbsfähigkeit. Abschlussbericht der PROGNOS AG zum Benchmarking Projekt - Kurzfassung*. Bonn, août 1998 (www.bmwi-info2000.de)
- « Der Beitrag des IuK-Sektors zur Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produktion und Beschäftigung », *ifo-Studien zur Strukturforschung* 28/1 (juillet 1999)
- European Communication Council Report, *Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft*, Springer Verlag, Berlin/Heidelberg/New York, 1999
- Fachverband Informationstechnik im VDMA und ZVEI (ed.) : *Electronic business - Chancer für den Mittelstand. Ein Leitfaden für Unternehmen, die mehr über Electronic Business wissen wollen*, VDMA Verlag, Francfort/M., 1999
- « Globalisierung und neue Informations- und Kommunikationstechnologien », *ifo-Studien zur Strukturforschung* 28/11 (juillet 1999)
- Hans-Jürgen Michalski : « Die Inszenierung von Wettbewerb. Die Liberalisierung des deutschen Telekommunikationsmarktes. Probleme, Auswirkungen, Perspektiven und Kritik der Regulierung », in : *WSI-Mitteilungen* n° 5/1999
- « Süd-Nord-Gefälle eingeebnet ? Zur räumlichen Wirtschaftsentwicklung in Westdeutschland », *DIW-Wochenbericht* 3/99 (21 janvier 1999)
- « Tertiarisierung und neue Informations- und Kommunikationstechnologien », *ifo-Studien zur Strukturforschung* 28/III (juillet 1999)
- « Thema : Wirtschaftsfaktor Internet », in : *Wirtschaft und Unterricht*, IW Köln, n° 8/1998
- Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V. (VPRT), Technische Kommission der Landesmedienanstalten (TKLM), *Entwicklung der BK-Netze in Deutschland. Teil 2 : Wirtschaftliche Situation und zukünftige Einflussfaktoren*, Vistas Verlag, Berlin, 1999
- « Wie weit sind die Unternehmen auf dem Weg in die Informationsgesellschaft ? », *ifo-Schnelldienst* 3/99

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 42 (juillet 1999).

2. au sens large

RÉSUMÉS

En matière d'infrastructures, de services audiovisuels ou de télécommunications, la République fédérale occupe le second rang mondial ; en matière de compétitivité, le troisième. Pourtant, les acteurs politiques et économiques regrettent que l'Allemagne ne soit pas en position de leader. En réalité, l'Allemagne pratique systématiquement le *benchmarking* : dans la mesure où elles sont porteuses de productivité et génératrices de nouveaux produits et services, les NTIC se révèlent un levier crucial dans la compétition internationale, dans laquelle aucun des compétiteurs ne peut plus se contenter de ses acquis. Le développement de leur mise en œuvre et de leur utilisation la plus large possible nécessite donc une prise de conscience collective, celle-ci s'appuyant sur une politique d'impulsion et de soutien à destination à la fois du grand public et des entreprises. Voilà l'objectif du benchmarking et de l'intense communication sur les déficits ou le potentiel des NTIC : poursuivre la modernisation des structures et modes de fonctionnement du *Standort Deutschland* dans une « société de l'information » désormais mondiale¹.

AUTEUR

ISABELLE BOURGEOIS

Chargée de recherches au CIRAC

Rédactrice en chef de *Regards sur l'économie allemande* - Bulletin économique du CIRAC.

Transport routier et logistique en Allemagne : nouvelles configurations sectorielles

Isabelle Bourgeois

- 1 Située « au cœur de l'Europe » continentale, comme disent les manuels de géographie, nation commerçante s'il en est, l'Allemagne fonde nécessairement une part importante de ses richesses sur le transport de marchandises. Cette part est toutefois difficile à chiffrer avec précision, les activités directement liées au transport se trouvant fondues dans la vaste rubrique « commerce et transports ». Par ailleurs, les activités relevant de la logistique au sens large ne sont guère quantifiables, elles non plus ; au même titre que les NTIC, ce générique recouvre un ensemble transversal de leviers accompagnant les mutations industrielles. Il n'est donc possible que d'estimer l'importance des activités de transport au vu de données aussi disparates que le volume des marchandises transportées, la part des différents modes de transport, ou encore le nombre de salariés des entreprises recensées. Si l'on place ces données très partielles dans le triple contexte des échanges commerciaux entre l'Allemagne et ses voisins, de la proximité du pays avec les PECO, et du fort polycentrisme du tissu national des activités, on peut entrevoir la place prépondérante qu'occupent les transports et la logistique en RFA.

La place prépondérante du transport routier

- 2 La délimitation du secteur du transport routier, autrefois constitué en branche, est actuellement très floue. Sous l'impact de la libéralisation totale du cabotage au sein de l'Union européenne (01-07-1998), de l'ouverture progressive à la concurrence de secteurs connexes comme les messageries et le courrier, et de la diffusion des applications informatiques à l'industrie et au commerce (« logistique » : autre terme flou), le secteur se caractérise par une multitude d'acteurs institutionnels, autant de sources de données. Outre l'administration, ce sont principalement les différentes fédérations. Nécessairement, ces chiffres ne reflètent donc jamais qu'une partie de la

réalité. Si l'on en croit, par exemple, l'administration fiscale, le chiffre d'affaires des entreprises du transport routier et de la logistique a pratiquement doublé en l'espace de 15 ans. Il atteignait ainsi 81,4 milliards de DM en 1998. Quant au nombre d'emplois, il est lui aussi en nette progression, se situant à 373 017 en 1999, selon les données de l'Office fédéral de l'Emploi, citées par le magazine professionnel *Logistik heute* (n° 10/2000). En 2000, selon l'Office fédéral des Transports (Bundesamt für Güterverkehr - BAG), qui dépend du ministère fédéral des Transports, le nombre d'emplois s'élève à 404 000.

81 % des marchandises transportées par route

- 3 En 1999, selon l'Office fédéral des Statistiques, quelque 4,25 milliards de tonnes de marchandises ont été transportées en Allemagne, dont 81 % par la route, soit 3,428 milliards de tonnes. A côté, le rail (7 % du volume) et la navigation fluviale (5 %) font figure de parent pauvre. Non seulement le transport routier se taille la part du lion, mais il se caractérise par une croissance particulièrement élevée : 4,4 % en 1999 (par rapport à l'année précédente). La forte progression du volume total de marchandises est due, selon l'institut ifo, à une légère reprise des activités dans le BTP et, plus encore, à la croissance des branches exportatrices de l'industrie allemande. A l'inverse, le repli du rail (-5,1 % en 1999) et de la navigation fluviale s'explique principalement par les faibles performances de leur principal client : l'industrie lourde. A l'échelle européenne, le rail est en outre handicapé par le faible degré d'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire ; cette question, actuellement en débat dans les instances communautaires, révèle aussi *a contrario* combien les flux de marchandises sont européanisés malgré les divergences des contextes nationaux.
- 4 En l'espace de quarante ans, le volume des marchandises acheminées par route a presque doublé en Allemagne, passant de 21,6 tonnes par habitant en 1960 à 39,1 tonnes en 1998. Dans le même temps, le PIB par habitant (aux prix de 1991) croissait dans les mêmes proportions, passant de 18 040 DM à 38 845 DM. Vue sous cet angle, l'augmentation du volume de marchandises traduit le développement de la prospérité allemande. Mais il s'agit aussi, d'une manière plus générale, d'une caractéristique commune à toutes les économies industrielles : la part de la route suit la progression générale de la mobilité individuelle et professionnelle qui accompagne la croissance. Mais cette tendance s'est accompagnée également de profondes mutations industrielles qui ont laissé leur empreinte sur le secteur des transports - en Allemagne comme ailleurs. Toujours en l'espace de 40 ans, le nombre de tonnes km a quintuplé en Allemagne pour atteindre aujourd'hui 3 879 tonnes km par habitant, selon la Fédération Transport routier, Logistique et Traitement des déchets (BGL) qui a établi ces chiffres sur la base de diverses sources, dont l'Office fédéral des Statistiques et les calculs des instituts de conjoncture. Cet accroissement manifeste la multiplication et l'allongement des circuits d'acheminement sous l'impact des flux tendus et, d'une manière plus générale, de l'intégration de la logistique dans les process industriels : généralisation de la pratique de l'externalisation, essaimage des sites de production ou constitution de stocks centraux sur le marché européen.

Parts modales du transport de marchandises en Allemagne (en %)

	1991	2000 *)
Transport routier	61,7	70,1
Transport ferroviaire	20,1	14,3
Transport fluvial	14,1	12,6
Transport par oléoduc	3,9	2,8
Fret aérien	0,11	0,14
Total (en milliards de tonnes km)	398	514

SOURCE DES DONNÉES : STATISTISCHES BUNDESAMT, IFO-INSTITUT, BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU-UND WOHNWESEN, IWD 41/2000. *) ESTIMATIONS.

- 5 Les marchandises transportées effectuent ainsi un plus grand nombre de kilomètres, essentiellement par la route. Qu'on considère le tonnage acheminé ou le tonnage corrigé des distances, la route est de loin le mode dominant du transport de marchandises en Allemagne comme, du reste, dans les autres Etats-membres. Mesuré en milliards de tonnes km, la part du trafic routier de marchandises (en comparaison des autres modes de transport) présente aujourd'hui 69 % du total en Allemagne, que l'Office fédéral des Statistiques établit à 490 milliards de tonnes km pour l'année 1999.

Progression incompressible des activités routières

- 6 D'une part, le volume des marchandises acheminées par la route a fortement augmenté et continuera de le faire : au seul 1^{er} semestre 2000, affirme l'Office fédéral du Transport routier de marchandises (Bundesamt für Güterverkehr - BAG), l'accroissement du volume est imputable à 80 % à ce mode de transport. Si c'est là le reflet de la reprise économique, c'est surtout la traduction d'une modification en profondeur de la structure des biens transportés. En effet, les produits pondéreux et matières premières ont reculé au profit des biens à valeur plus élevée, comme les biens de consommation, mais aussi les produits semi-finis. C'est là aussi le reflet des restructurations industrielles (réduction de la part des industries lourdes, entre autres) et l'une des raisons du recul des modes ferroviaire et fluvial. D'autre part, la majorité des marchandises (82 %) effectuent par la route des trajets inférieurs à 151 km. Autrement dit : le poids lourd est le moyen de transport régional par excellence - en Allemagne aussi. La livraison au client final est un segment que ni la navigation fluviale ni le chemin de fer ne peuvent couvrir.

Evolution du transport routier de marchandises en Allemagne - 1998-2000²

	En millions de tonnes				En milliards de tonnes km			
	I/2000	00/99* (en %)	1999	99/98* (en %)	I/2000	99/98* (en %)	1999	99/98* (en %)
Rail	146,3	2,6	287,3	-6,0	37,5	4,6	71,4	-3,0
Navigation fluviale	119,7	7,2	228,9	-3,1	33,0	9,0	62,6	-2,6
Route	1 506,8 ^a	3,1 ^a	3 427,8 ^b	6,9 ^b	124,6 ^a	4,8 ^a	340,2 ^b	6,9 ^b
Entreprises allemandes, dont :	-	-	3 155,6	6,6	-	-	244,6	6,1
Transport pour compte d'autrui**	n.c.	n.c.	1 589,9	5,6	n.c.	n.c.	169,1	5,6
Transport pour compte propre**	n.c.	n.c.	1 565,7	7,7	n.c.	n.c.	75,5	7,2
Rayon < 50 km	975,3 ^a	1,5 ^a	2 113,3 ^b	6,5 ^b	n.c.	n.c.	31,7 ^b	6,8 ^b
51-150 km	260,6 ^a	2,5 ^a	540,1 ^b	5,3 ^b	23,2 ^a	2,2 ^a	48,0 ^b	5,0 ^b
> 151 km	270,9 ^a	10,0 ^a	502,2 ^b	8,6 ^b	86,7 ^a	6,0 ^a	164, ^b	6,2 ^b
Entreprises étrangères ^c	-	-	272,3	10,4	-	-	95,6	9,2
Total du trafic de marchandises	1 772,8	3,3	3 944,0	5,2	195,1	5,6	474,2	4,0

SOURCES DES DONNÉES CHIFFRÉES : BUNDESAMT FÜR GÜTERVERKEHR, MARKTBEOBACHTUNG GÜTERVERKEHR, BERICHT ÜBER DAS 1. HALBJAHR 2000 ET JAHRESBERICHT 1999(WWW.BAG.BUND.DE). **) POUR COMPTE PROPRE, C'EST-À-DIRE ASSURÉ PAR L'EXPÉDITEUR, LE PLUS SOUVENT LE PRODUCTEUR INDUSTRIEL, PAR OPPOSITION AU TRANSPORT POUR COMPTE D'AUTRUI, OÙ L'EXPÉDITEUR EST LE DONNEUR D'ORDRE ; **A)** DEPUIS 2000, TRAFIC INTÉRIEUR ET TRANSNATIONAL D'ENTREPRISES ALLEMANDES ; **B)** TRAFIC SUR LE TERRITOIRE ALLEMAND, TRANSPORTEURS ALLEMANDS ET ÉTRANGERS ; **C)** DONT CABOTAGE.

- 7 Certes, le tonnage global du fret s'est trouvé mécaniquement gonflé en 1999 du fait de la révision de la loi sur le transport de marchandises (*Güterkraftverkehrsgesetz*) dans le fil de la libéralisation européenne. Sont désormais inclus dans les statistiques le transport de déchets (dans la rubrique des transports pour compte propre), de matériaux de construction minéraux, d'animaux vivants ou d'automobiles. La comparaison avec les années précédentes est donc délicate, rappelle l'Office BAG. Néanmoins, les tendances lourdes, conjoncturelles, de l'évolution du secteur ne s'en trouvent pas faussées de manière significative. Bien que, mathématiquement, il faille s'attendre en 2000 à une croissance moins soutenue du volume et du trafic routier comparativement à l'augmentation enregistrée en 1999, la tendance générale à une forte progression des activités routières se poursuit néanmoins.

Le transport routier en pleine restructuration

- 8 En effet, si l'amplitude de la croissance du secteur varie selon la conjoncture, en revanche, en tant qu'activité, le transport routier est grandement insensible aux aléas conjoncturels - même à la crise pétrolière. « Même si le tarif au km double ou triple, le recours croissant au transport routier ne pourra pas être enrayé, pour la simple raison qu'il n'y a pas d'alternative économiquement acceptable » pour les clients, affirme un expert de l'université de Giessen (*Handelsblatt*, 08-06-2000) ; les modes ferroviaire ou fluvial ne sont guère compétitifs. Par contre, le secteur est en pleine restructuration. La flambée des prix à la pompe, l'écotaxe, les projets du gouvernement fédéral visant à

accroître les taxes autoroutières, mais aussi l'avivement de la concurrence depuis la libéralisation du transport de marchandises intra-européen ou la progression des échanges avec les Etats est-européens, révèlent et accélèrent à la fois, en Allemagne comme ailleurs, le processus de (re)structuration de l'économie du transport routier.

Structure des entreprises de transport et de logistique

Nombre de salariés	Entreprises (en %)	Entreprises sans succursale (en %)	Entreprises avec succursales (en %)
≤ 10	22	30	14
11 à 50	46	51	40
51 à 100	16	11	21
101 à 200	9	6	13
> 200	7	2	12
Total	100	100	100

SOURCE DES DONNÉES : BUNDESVERBAND SPEDITION UND LOGISTIK (BSL), 2000 (ENQUÊTE EFFECTUÉE AUPRÈS DE 3 300 ENTREPRISES MEMBRES DE LA BSL).

- 9 Sur les 42 430 entreprises allemandes de transport recensées par l'Office BAG en novembre 1998, la majorité (87 %) dispose d'une flotte de 10 véhicules au maximum (BAG, 2000). Ces PME occupent 45 % des effectifs de la branche, estimés à 404 000 personnes, dont 279 000 conducteurs. Selon un sondage effectué en 2000 par la Fédération des entreprises de transport et de logistique (Bundesverband Spedition und Logistik - BSL) auprès de ses membres, plus des deux tiers (68 %) des entreprises ont moins de 50 salariés.
- 10 Néanmoins, la part des plus grandes entités ne cesse d'augmenter depuis 1985, où elle ne représentait encore que 17,5 %. En moyenne, les entreprises du secteur occupent actuellement 71 salariés ; voici 20 ans, 33 seulement. La recherche de l'effet de taille se manifeste également dans l'accroissement du nombre de filiales et succursales : alors que voici dix ans, 5 % seulement des sociétés disposaient de 11 succursales et plus, leur nombre atteint désormais 12 %. Autre indicateur de la même tendance : la structure juridique des entreprises s'est modifiée en l'espace de 25 ans. Les sociétés de personnes et établissements en nom personnel ne représentent plus, en 2000, que 17 %, alors que la catégorie des sociétés à responsabilité limitée, statut de prédilection du *Mittelstand*, domine largement avec 79 %. Mais en son sein, la part des classiques GmbH (59 %) a reculé au profit des GmbH & Co. KG qui sont aujourd'hui 20 %. L'augmentation de la part des sociétés en commandite confirme ainsi la tendance à la concentration.
- 11 Pourtant, la part des micro-entreprises reste prépondérante. C'est ce qu'il ressort d'une enquête réalisée par le groupe de recherche PROLOG au sein de l'université de Duisburg, dans le cadre du programme de recherche « Neue Selbständige in der Logistik » (Nouveaux indépendants dans le secteur de la logistique) financé par le gouvernement de Rhénanie du Nord-Westphalie (programme QUATRO) et l'Union

européenne. Selon cette enquête effectuée en juillet 1999 auprès de PME allemandes du transport routier et fluvial (589 formulaires exploités), 67 % des transporteurs routiers ont entre 1 et 4 salariés, 50 % disposent de deux poids lourds au maximum (dans le transport fluvial, la proportion des micro-entreprises est bien plus élevée encore). 90 % des transporteurs interrogés se disent indépendants, c'est-à-dire qu'ils ont plus d'un donneur d'ordre. Un dixième des entrepreneurs interrogés s'étaient mis à leur compte depuis tout juste un an, et près de 23 % depuis moins de 3 ans. Un gros quart des entreprises (27,4 %) réalisait un chiffre d'affaires annuel inférieur à 100 000 DM, les autres se répartissant à parts quasi égales dans les quatre tranches supérieures (maximum : 500 000 DM).

- 12 Certes, l'enquête ne comporte aucune information quant au nombre de faillites ; elle se borne à évoquer la forte « dynamique » de la branche et à rappeler qu'il faut 4 ans d'existence pour que l'entreprise puisse être considérée comme établie (un peu plus de 42 % des sondés avaient franchi le cap des dix ans). Mais son objet était d'analyser l'importance pour l'économie d'un tissu vivace de jeunes et petites entreprises, et son optique est résolument moderniste, ainsi que l'atteste l'emploi du terme de « logistique » comme générique pour désigner le transport de marchandises. Les très petites entreprises n'en sont pas moins fragiles, et l'Office fédéral des Transports de marchandises, qui dépend du ministère fédéral des Transports, constate que, depuis deux ans, « l'écart se creuse entre les entreprises largement rentables, celles qui offrent une part importante de services logistiques, et les entreprises à rentabilité insuffisante » (BAG, 2000). Pour sa part, la fédération Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL) estime, moins diplomate, que le taux de faillite dans la branche est depuis longtemps supérieur de 25 à 30 % à la moyenne allemande, tous secteurs confondus (8,5 %).
- 13 Dans l'ensemble, et quelle que soit la taille des entreprises, le secteur se caractérise par de fortes surcapacités, en Allemagne comme ailleurs. Cependant, le taux d'utilisation des capacités est en progression constante. De 1995 à 1999, le ratio km en charge/distance totale parcourue est passé de 71,4 % à 73,9 % (BAG, 2000). Mais cette moyenne masque de très fortes disparités. Dans le segment grande distance (>151 km), le taux d'utilisation des capacités atteint 85,4 %, voire 88 % pour le trafic transfrontalier (distances moyennes parcourues : 685 km). Les entreprises œuvrant dans ces secteurs sont celles qui, de loin, ont le mieux rationalisé leurs activités. A l'opposé, le trafic régional (51 à 150 km) se caractérise par une forte surcapacité : 54,4 % seulement des kilomètres parcourus le sont en charge. Ces faibles performances ne semblent pas pouvoir être notablement améliorées, elles résultent en effet de la spécialisation sectorielle du trafic régional, majoritairement dédié au transport de matériaux de construction ou de déchets, ainsi qu'à la distribution - autrement dit, des secteurs où la part des retours à vide est importante.

L'écotaxe, un révélateur de crise

- 14 En Allemagne aussi, les surcapacités structurelles interdisent ainsi aux transporteurs routiers 'purs' de répercuter sur leurs clients l'augmentation des coûts accélérée par la crise pétrolière et l'écotaxe. La seule part des carburants a crû de 70 % depuis 1999, sans commune mesure avec la progression des salaires (5 %), estime la fédération BGL. Quant au surcoût à attendre de l'entrée en vigueur de la 3^e tranche de l'écotaxe (0,06 DM par litre de carburant) au 1^{er} janvier 2001, il devrait s'élever à 13 650 DM par an et par

poids lourd (pour un kilométrage moyen de 130 000 km). Or déjà, la moitié des entreprises du secteur est déficitaire, selon la BGL qui a saisi le Tribunal constitutionnel fédéral, portant à 10 le nombre de plaintes déposées contre l'écotaxe. Mais l'impôt énergétique n'est que le révélateur d'une crise aux multiples facettes. Quel que soit le verdict de Karlsruhe, le fond du problème demeure : les transporteurs routiers allemands ne peuvent augmenter leurs tarifs.

- 15 Ils sont pris entre deux feux : le premier est l'intensification de la concurrence sur le continent européen à la suite de la libéralisation du transport de marchandises, qui révèle en retour les fortes disparités en matière de réglementation économique et sociale, elles-mêmes source de distorsions de concurrence. Ces questions-là se posent à tous les membres de l'Union. La « course aux subventions que se livrent certains Etats de l'Union européenne » (BGL) n'accroît guère la transparence sur un marché constitué *de facto*, mais non *de jure* ; en l'absence de régulation, il est régi par une concurrence sauvage favorable à quelques entreprises qui, si elles restent dans les limites de la légalité, n'en agissent pas moins, aux yeux de toutes les autres, comme des prédateurs. Dès lors, le recours intenté par la BGL contre l'écotaxe, s'il est motivé par des revendications sectorielles, a pour objectif premier de (faire) contraindre le gouvernement fédéral à œuvrer pour une rapide harmonisation européenne des règles du jeu, profitable à l'ensemble des acteurs.
- 16 Le second feu que doivent affronter les transporteurs allemands (et européens) est la montée en puissance des deux types de donneurs d'ordre avec lesquels ils sont sous contrat, et qui sont en mesure de dicter leurs prix : d'un côté, les producteurs ou distributeurs pour le compte desquels ils convoient les biens ; de l'autre, les organisateurs d'échanges et logisticiens que sont les chargeurs et commissionnaires et qui leur sous-traitent le transport. Ceux-là, des entités nettement plus importantes, sont bien mieux armés pour résister à la progression des coûts comme à l'intensification de la concurrence. Quant à leur croissance, elle traduit non seulement la concentration du secteur des transports et de la logistique, mais aussi ses mutations profondes.

La logistique, un accélérateur des mutations

- 17 Le levier de ces mutations se résume à un terme : logistique, doté d'une connotation positive et moderniste depuis peu seulement. Certes, le concept, lui-même en pleine mutation du fait de l'évolution à la fois des NTIC et de leurs applications en matière de commerce électronique au sens large, recouvre des réalités très disparates. Mais elles sont toutes liées, d'une manière ou d'une autre, à une vision globale des process de production et de distribution (sur lesquels elles influent en retour) et partagent la particularité d'apporter des solutions clefs en main aux organisateurs du transport physique des marchandises (services à valeur ajoutée). Si une impulsion décisive a été donnée par l'essor de la pratique des flux tendus dans l'industrie automobile, la logistique est en passe de se généraliser à l'ensemble des activités. La structure économique de l'Allemagne s'y prête particulièrement : poids et structure de l'industrie automobile dans l'économie allemande en expliquent la rapide diffusion autant que le polycentrisme caractérisé de l'industrie ou de la distribution. Le système national d'innovation n'y est pas étranger non plus : il repose sur l'intensité des transferts de savoirs et de savoir-faire au sein d'une multitude de réseaux associant notamment

recherche et production sans oublier les fédérations professionnelles. Le secteur des transports et de la logistique n'échappe pas à cette règle.

Logistique et pilotage global

- 18 Le transport routier (mais pas seulement lui) s'est ainsi radicalement transformé depuis 1995. Selon la Fédération BSL, qui effectue tous les cinq ans auprès de ses 3 300 adhérents une enquête sur les mutations structurelles du secteur, les deux tiers des chargeurs, entrepositaires et transporteurs offrent aujourd'hui des services de logistique. Parmi ces 'nouveaux logisticiens', une large moitié (55 %) couvre les deux aspects traditionnels des prestations : à la fois dans le domaine de l'approvisionnement et de la distribution. 30 % d'entre eux se sont spécialisés dans la logistique de distribution, 15 % dans les services liés à l'approvisionnement (*Logistik heute*, n° 10/2000). D'autres sources (Gesellschaft für Verkehrsbetriebswirtschaft und Logistik - GVB), citées dans le cadre de cette enquête, estiment à 170 milliards de DM le volume du marché de la logistique au sens étroit (coûts de transport, transbordement et stockage). Dans son acception large, incluant les coûts liés à l'organisation, la gestion des commandes et des stocks, le marché de la logistique est estimé à 243 milliards de DM. Soit respectivement 3,7 % ou 5,3 % du PIB.
- 19 Ces mutations affectent plus particulièrement certains segments de marché ou branches, tirant vers l'innovation et la diversification les transporteurs qui y sont liés. Ainsi, 29 % des entreprises interrogées par la BSL se sont spécialisées dans l'automobile, où le *supply chain management* (SCM) est par nature plus développé qu'ailleurs, puisqu'il prend ses sources dans la pratique des flux tendus. Il s'agit du pilotage global de la production, des achats à l'organisation de la distribution, autour du pivot que représente la demande du client final. Elle inclut la gestion des commandes et de l'acheminement des pièces détachées, un ensemble de prestations où se sont spécialisées 22 % des entreprises. En seconde position des branches vient l'industrie alimentaire, avec ses contraintes spécifiques (gestion des produits frais). Mais la chimie (19 %), le *high tech* (21 %) ou le textile (13 %), autres secteurs soumis à vive concurrence ou en cours de restructuration, ne sont pas en reste. Le mécanisme commun à ces réorganisations profondes est l'externalisation de nombre de fonctions dans le fil d'une nouvelle conception de l'organisation des flux de production et d'échanges où la logistique occupe désormais une place centrale.
- 20 Alors que, dans les années 70, prédominait encore une vision classique, horizontale et unidirectionnelle de la logistique où celle-ci avait une place attitrée dans la chaîne entre l'approvisionnement, la production, puis la distribution, ce concept s'est totalement modifié dans les années 90. Elle est, depuis, au cœur de l'optimisation des chaînes de process et de création de valeur, centrées sur le client ou fournisseur (et leur demande). Aujourd'hui, sous l'impulsion de la mondialisation, cette vision s'est élargie : la logistique intervient dans l'intégration de ces chaînes au sein de réseaux globaux. Sa fonction a donc changé : alors que, voici 30 ans encore, la logistique correspondait, au sein de l'entreprise, à une fonction que l'on peut résumer à l'organisation du transport physique de biens ou produits, elle « s'est transformée depuis en un outil de management et une conception globale du pilotage d'entreprise, orientés sur les process et la clientèle » (Baumgarten, 2000). C'est donc la gestion des flux

d'information qui se trouve au cœur de cette nouvelle vision de la logistique, et non plus le transport physique ou la 'simple' gestion d'une flotte de camions.

Pas d'e-commerce sans camions

- 21 La logistique s'est dématérialisée et relève, aujourd'hui, de l'ingénierie informatique. Mais l'engouement spéculatif pour les valeurs-phares du Neuer Markt (le Nasdaq allemand) que sont D.Logistics, Thiel ou Microlog, va jusqu'à brouiller aujourd'hui encore plus les contours de la notion de logistique, diffuse en soi. Que ce soit une SSII, Deutsche Post AG, un intégrateur comme UPS ou un vépéciste, tous se revendiquent logisticiens – et se proclament phares de la « nouvelle économie ». Cet effet de mode, particulièrement prononcé en Allemagne à l'heure actuelle, est aussi le signe d'une modernisation rapide des structures économiques, avec son cortège de réussites comme de flops salutaires. Le commerce électronique, version B2C (*business to consumer*), a amorcé, le premier, son retour au réel. C'est le marché de Noël 1999 qui a déclenché la prise de conscience : si la gestion électronique des entrées de commandes fut parfaite, la livraison des colis jusqu'au domicile du client, en revanche, se révéla une catastrophe, avec des délais allant jusqu'à 3 mois. Issus du monde de l'informatique, les cybermarchands avaient négligé la signification de la logistique dans son acception classique : la gestion des stocks et la distribution physique.
- 22 C'est là que la distribution et, surtout, la VPC, voit aujourd'hui son potentiel de développement. C'est ainsi, par exemple, que le groupe OTTO, numéro un mondial de la VPC (CA : 20,4 milliards d'€) a reconfiguré l'an dernier les activités du groupe autour du commerce électronique. Les activités de services et de logistique de distribution ont par exemple été regroupées au sein de sa filiale (100 %) HGS Hermes General Service qui, avec un CA de 337,5 millions d'€, se situe au 7^e rang des grands de la logistique (du courrier express au colis). HGS dispose, en Allemagne, de 400 plate-formes logistiques, de quelque 8 000 coursiers et d'une flotte de 3 000 véhicules. En novembre 2000, HGS et la Swiss Post International, une filiale de la Poste helvétique, ont conclu un joint-venture. Leur société commune PrimeMail GmbH distribuera les catalogues du vépéciste dans le monde entier et se diversifie dans le service du courrier international.
- 23 Si tous les géants de la distribution ou de la VPC n'investissent pas ainsi massivement à la fois le traditionnel secteur du transport routier et le marché, plus récent, du courrier express et de la messagerie, ce dernier secteur a néanmoins un très fort potentiel de développement dans le cadre de l'essor du commerce électronique. Dans l'enquête effectuée cet automne pour le quotidien *Handelsblatt* par l'institut Dialego, les 219 décideurs de l'*e-business* interrogés estiment à près de 55 % que les cybercommerçants devraient confier l'expédition de leurs colis à des intégrateurs comme UPS ou FedEx (*Handelsblatt*, 06-11-2000). La poste ne vient qu'en seconde position, avec près de 29 % des suffrages. Ce n'est là qu'un exemple de la concurrence croissante qui s'installe sur le marché du colis et de la messagerie, et qui laisse présager de « spectaculaires restructurations », ainsi que le formule la Fédération BSL (BSL, 1998/99).

Les transporteurs renforcent coopération et diffusion de l'innovation

- 24 L'arrivée de ces nouveaux concurrents sur le segment du transport physique inquiète les transporteurs (au sens large), dont les activités sont soumises par ailleurs à

d'importantes restructurations. Leurs fédérations prennent donc l'offensive, plaidant pour un renforcement des coopérations, qu'elles s'effectuent au sein de la branche (bourses de fret, par exemple), au niveau inter-professionnel (auto-régulation en matière de tarification du monocolis, telle que la pratiquent depuis septembre 2000 les membres de la BSL) ou à l'échelle européenne (par exemple la bourse de coopération gérée par la BGL sur son site www.bgl.de). Plus important, ils se mobilisent pour renforcer leurs réseaux de diffusion de l'innovation (de la R&D aux programmes de soutien financier au *Mittelstand*) tout en modernisant la formation professionnelle initiale et continue aux deux extrêmes : le matériel (conducteurs) et l'immatériel (responsables logistique et management).

Les principales fédérations du secteur de la logistique et des transports en Allemagne

Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL) e. V. (Francfort/M.), créé en 1998 par fusion de l'Arbeitsgemeinschaft Güternahverkehr (AGN) et de l'Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr (AGF), est la fédération professionnelle des entreprises de transport de marchandises, de logistique et d'élimination des déchets. Elle compte 15 000 entreprises membres dans ses fédérations régionales (*Landesverbände*). La BGL édite tous les ans un annuaire statistique du transport de marchandises en Allemagne : *Verkehrswirtschaftliche Zahlen (VWZ)*, dont les données sont issues des études de l'institut ifo, ainsi que des administrations fédérales Kraftfahrt-Bundesamt (immatriculation des véhicules) et Bundesamt für Güterverkehr (fret). Site : www.bgl-ev.de.

Bundesverband Spedition und Logistik e. V. (BSL, Bonn), dont les origines remontent à 1880, est à la fois une fédération de branche et une fédération d'employeurs. Elle est membre du Comité de Liaison Européen des Commissionnaires et Auxiliaires de Transport (CLECAT, Bruxelles) et de la FIATA (Zürich). Site : www.bsl.spediteur.de.

Bundesvereinigung Logistik e. V. (BVL), constituée en 1978. Cette association est issue de la Commission fédérale de logistique au sein du BDI. La BVL, qui se définit comme « LA plate-forme de communication pour la logistique », est membre de l'European Logistics Association (ELA) depuis sa création en 1984. Forte de 4000 entreprises membres, issues de toutes les branches, la BVL est plus spécifiquement orientée vers la R&D et le transfert de technologies, ainsi que vers la formation. Elle organise congrès et colloques (Deutscher Logistik-Kongress de Berlin, par exemple), coopère avec l'Université Technique de Berlin (R&D) et, d'une manière plus générale, l'ensemble des centres de recherche sur les activités de logistique. La Deutsche Logistik Akademie (DLA ; www.dla.de), créée en 1995 conjointement avec la Deutsche Außenhandels-und Verkehrs-Akademie (DAV), est dédiée à la formation continue des managers et au conseil stratégique aux entreprises. La BVL édite également le mensuel professionnel *Logistik heute* via sa maison d'édition Huss Verlag. Site : www.bvl.de.

- 25 Mais cet effort n'est pas propre au secteur des transports et de la logistique, il s'effectue en un vaste réseau impliquant l'ensemble des acteurs (entreprises, fédérations patronales, syndicats, pouvoirs publics, tissu de recherche), à tous les échelons : régional, national et européen. Il va sans dire que ce déploiement s'accompagne d'une intense communication, sous ses formes classiques de colloques,

congrès et salons professionnels comme de sensibilisation du grand public. Dans ce contexte, l'usage immodéré du terme de logistique, avec son aura résolument progressiste, n'est qu'un outil de modernisation structurelle parmi d'autres.

- 26 AINSI, PRIVATISATION DE DEUTSCHE POST OBLIGE, la logistique est à l'honneur. Paré des vertus de la « nouvelle économie », le facteur redore le blason du camionneur. Il faut dire qu'en Allemagne, plus qu'ailleurs, le poids lourd est désigné à la vindicte populaire : pollueur, cause d'embouteillages, et donc nécessairement payeur. Mais la crise pétrolière a révélé les mutations profondes que traverse le secteur du transport routier sous le double impact de la diffusion de l'ingénierie logistique et de la constitution d'un espace européen d'échanges. Elle a mis aussi à l'ordre du jour la réflexion sur un nouveau schéma directeur des infrastructures de transport, visant à terme à développer l'intermodalité. Mais si la réflexion s'effectue à l'échelon national, incluant un débat sur le financement de l'ensemble des infrastructures – contribuables ? usagers de la route ?-, la mise en œuvre d'une nouvelle économie des transports ne peut plus se concevoir aujourd'hui que dans un contexte global. Les mutations que subit le secteur du transport routier renvoient au processus de globalisation de l'économie, donc à une autre vision du pilotage des flux. De nouveaux acteurs, étrangers au monde traditionnel du transport, émergent, forçant les transporteurs à accélérer leur restructuration.
- 27 En France, on montre du doigt la croissance rapide, sur le continent européen, d'un transporteur allemand mettant systématiquement à profit la diversité des contextes sociaux et cadres réglementaires. Guère plus prise en Allemagne, la stratégie globale de Willi Betz y subit pourtant une lecture opposée : en mettant à nu les failles et lacunes de l'intégration du marché européen, cet entrepreneur fournit le plaidoyer pour une rapide harmonisation de la réglementation à l'échelle communautaire, voire continentale. Dans le contexte d'un secteur dont les mutations ne s'arrêtent plus aux frontières nationales, la particularité allemande réside essentiellement dans une logique d'identification des effets de ces mutations sur le tissu économique national et de réflexion conjointe des acteurs sur les meilleures réponses à y apporter – au plan interne au secteur, au plan national comme à l'échelon communautaire. Le polycentrisme économique et décisionnel allemand favorise cette lecture en termes de flux et de réseaux.

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Baumgarten, H., Walters S., *Trends und Strategien in der Logistik 2000+, Eine Untersuchung der Logistik in Industrie, Handel, Logistik-Dienstleistung und anderen Dienstleistungsunternehmen*, Bundesvereinigung Logistik/TU Berlin, Berlin, 2000

- Bundesamt für Güterverkehr, Marktbeobachtung Güterverkehr, rapport annuel 1999 et rapport^{1er} semestre 2000(www.bag.de)
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, *Verkehrsbericht 2000*, Berlin, 2000(www.bmvbw.de)
- Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung, *Verkehrswirtschaftliche Zahlen (VWZ)* 1999, Francfort/M., 2000
- Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung, Jahresbericht 1999/2000, Francfort/M., 2000
- « Kleinunternehmen im Transportgewerbe, Eine Umfrage der Projektgruppe Logistik und Dienstleistung (PROLOG) », *Rundbrief*2, décembre 1999, Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung (RISP), université de Duisburg (www.prolog.uni-duisburg.de)
- Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Pöllmann-Kommission), rapport final, 05-09-2000
- Logistik heute, n^{os} 9 (septembre 2000) et 10 (octobre 2000)
- « E-Commerce - Erfolgsfaktoren von Online-Shopping in den USA und in Deutschland », *DIW Sonderheft* 168, Duncker & Humblot, Berlin, 1999

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 49 (décembre 2000).
2. 1^{er} semestre 2000 (1/2000, estimation ; variations entre les premiers semestres 2000, 1999 et 1998)

RÉSUMÉS

En l'espace d'une quinzaine d'années, le métier du transport a changé : le 'routier' a perdu son aura de héros solitaire, pour devenir le navigateur *high tech* d'un 'camion intelligent', intégré dans un système global de gestion électronique des chargements ou déplacements. Dans le même temps, le contexte changeait lui aussi : la réorganisation des process industriels, la pratique des flux tendus et l'élargissement des marchés ont suscité un regain de mobilité, qui s'est traduit par un boom du transport routier. En Allemagne, plus encore que la France territoire de transit entre l'Est et l'Ouest de l'Europe continentale, les mutations européennes, voire mondiales, du transport routier sous l'impact de la logistique sont particulièrement tangibles¹.

AUTEUR

ISABELLE BOURGEOIS

Chargée de recherches au CIRAC

Rédactrice en chef de *Regards sur l'économie allemande* - Bulletin économique du CIRAC.

L'artisanat allemand face à la « nouvelle économie » : les difficiles mutations de la culture professionnelle

Isabelle Bourgeois et Cordula Allmann

- 1 En Allemagne, l'artisanat occupe 20 % de la population active et réalise un chiffre d'affaires annuel d'environ 1 000 milliards de DM, soit trois fois plus que l'automobile. 6,7 millions de personnes travaillent dans les 852 000 entreprises artisanales recensées, ce qui correspond au quart des PME/PMI. Certes, il s'agit généralement de très petites entreprises : en moyenne, elles occupent 11 personnes (les trois quarts d'entre elles cependant n'ont que 1 à 9 employés). Mais ni la taille de l'entreprise, ni le volume du chiffre d'affaires ne sont, en Allemagne, des critères de distinction de l'artisanat au sein du *Mittelstand*. Une seule caractéristique – l'exercice d'un métier dûment répertorié – permet de délimiter statutairement le groupe des entreprises artisanales parmi les PME/PMI, dont il n'est qu'un sous-ensemble. Mais de ce fait, et à cause de leur diffusion dans la plupart des branches, les activités du secteur et leur part dans l'économie allemande font rarement l'objet d'un recensement statistique particulier.

L'artisanat allemand : le socle du *Mittelstand*

- 2 L'artisanat est omniprésent et, avec en moyenne un peu plus de huit entreprises artisanales pour 1 000 habitants, il est équitablement réparti sur l'ensemble du territoire. Mais cette densité varie en fonction du degré de diversification des activités et du parc d'entreprises. Dans les régions où un riche tissu de PME/PMI s'est constitué autour de quelques groupes industriels, par exemple, l'artisanat est très largement représenté, ainsi dans le Bade-Wurtemberg, la Bavière, la Saxe ou la Thuringe. A l'inverse, dans les villes-Etats que sont Hambourg, Brême et Berlin, la densité de

l'artisanat est non seulement plus faible, mais présente des caractéristiques urbaines plus prononcées, comme la prédominance des métiers liés à l'habitat ou aux services.

- 3 Bien que, ces dernières années, la croissance de l'artisanat soit restée inférieure de quelques points à la croissance allemande, le ralentissement général des activités entraînant par ricochet une baisse des commandes auprès des artisans, le secteur reste remarquablement stable : avec 4,6 %, son taux d'insolvabilité est moitié moindre que la moyenne nationale (8,5 %). La même stabilité caractérise le poids des différents métiers et la relation entre ceux-ci. Plus des deux tiers des entreprises artisanales allemandes appartiennent au bâtiment (25 %) ainsi qu'à la métallurgie et l'électricité (39 %), qui constituent depuis longtemps les deux piliers du secteur. Malgré le marasme du BTP, les activités artisanales de la branche sont, elles, en légère croissance, traduisant notamment la réorientation vers les services liés à l'habitat, ouest-allemand surtout. Quant au groupe constitué par le travail du métal et l'électricité, et qui inclut la construction mécanique ou l'électrotechnique, il suit, avec un léger retard, l'évolution conjoncturelle de l'ensemble de la branche. La stabilité globale de l'artisanat repose surtout sur la réactivité et la flexibilité des entreprises du secteur : elles sont de faible taille, et disposent d'un système de veille assez développé. Alors qu'elles sont toutes affiliées à la chambre des métiers (*Handwerkskammer*) de leur circonscription, nombre d'entre elles adhèrent parallèlement à la chambre de commerce et d'industrie (*Industrie- und Handelskammer* - IHK) locale. Cette possibilité leur est ouverte dès lors que la part de leurs activités commerciales propres est supérieure à celle de la production sur commande. C'est le cas de tout artisan qui produit sur stock et dispose d'un catalogue. Cette double représentation institutionnelle reflète elle aussi le multipositionnement économique, structurel et interprofessionnel de l'artisanat allemand.

Structures de l'Artisanat Allemand

L'artisanat allemand se caractérise par une double organisation : professionnelle et statutaire. Au niveau de chacun des métiers subsiste une corporation (*Innung*), dont la fonction se limite aujourd'hui au transfert des savoirs professionnels et, plus important, à l'autorégulation éthique et professionnelle de ses membres. L'adhésion d'un artisan à une corporation relève plus de l'usage que de la loi. Parallèlement à ce mode d'organisation qui traduit l'héritage culturel de l'artisanat, les chambres de métiers (*Handwerkskammer*) sont le mécanisme réglementaire qui régit ce secteur.

Ce sont des collectivités de droit public à l'échelon de la circonscription auxquelles les entreprises artisanales doivent adhérer obligatoirement. Elles proposent diverses prestations qui englobent des conseils techniques, économiques et juridiques ainsi que des conseils concernant la formation professionnelle. Elles tiennent le registre de l'artisanat et sont responsables de l'organisation des examens et de la délivrance des diplômes professionnels dans le système dual. Les chambres de métiers défendent également les intérêts de l'artisanat envers les pouvoirs publics. Au niveau de chaque Land, ces chambres sont réunies dans les assemblées permanentes régionales des chambres de métiers (*Landeshandwerksvertretung*). Les 56 chambres de métiers sont en outre rassemblées dans le *Deutscher Handwerkskammertag*, le DHKT (Assemblée Permanente des Chambres de Métiers Allemandes). Au total, à tous les échelons administratifs, l'artisanat est ainsi doublement représenté : professionnellement (coutume) et

institutionnellement (réglementation) à la fois. Or ces réseaux de représentation se recoupent nécessairement avec d'autres réseaux, connexes, axés sur l'industrie ou le commerce. L'artisanat est donc multipositionné dans le tissu économique allemand.

Définition légale de l'artisanat

- 4 Si l'artisanat fait partie intégrante du *Mittelstand*, il n'en constitue pas moins un secteur très spécifique, légalement défini par deux critères indissolublement liés : l'affiliation obligatoire de l'entreprise à la chambre de métiers dès lors qu'elle remplit les critères du Code de l'artisanat (*Handwerksordnung*) ; et la présence d'un maître-artisan (*Meister*) à la tête de l'entreprise ou, à défaut, parmi les employés. Pour relever du Code de l'artisanat, l'entreprise doit remplir un ensemble de critères : faible taille de l'entreprise, prédominance du travail manuel, fabrication sur commande, qualification du personnel, formation d'apprentis et, enfin, présence d'un *Meister*. Mais ces critères doivent être associés à une seconde caractéristique : l'exercice de l'un des métiers (*Beruf*) appartenant à la nomenclature établie par la loi régissant l'artisanat (*Gesetz zur Ordnung des Handwerks*), promulguée en 1953 et amendée pour la dernière fois en 1998. Cette nomenclature est régulièrement adaptée à l'évolution du marché et des qualifications, se soldant par une redéfinition des métiers.
- 5 Cette nomenclature évolutive, établie en annexe à la loi sur l'artisanat, se compose de deux volets. Chacun de ces volets (les annexes A et B à la loi) rassemble un certain nombre de métiers dans les sept groupes suivants, qui correspondent à autant de branches : alimentation ; bâtiment ; habillement ; textile et cuir ; travail du bois ; travail du métal et électricité ; santé, soins corporels et propreté ; verre, papier, céramique et divers. Cette liste de métiers concrétise en quelque sorte l'héritage du passé : les

corporations d'antan se reflètent aujourd'hui dans les 6 791 corporations (*Innungen*) qui sont autant d'instances d'autorégulation propres à chaque métier. L'annexe A, qui régit l'artisanat au sens strict du terme, énumère 94 métiers, de boulanger et menuisier à imprimeur, luthier ou photographe. 680 000 entreprises relèvent de l'artisanat au sens de cette annexe A. Il s'y ajoute une seconde liste (l'annexe B), comprenant 57 « métiers assimilés » (*handwerksähnlich*), par exemple : esthéticienne, polisseur de métal ou accordeur de pianos. Cette catégorie compte un peu plus de 150 000 entreprises. Ces deux annexes régissent l'ensemble de l'artisanat allemand, qui occupe ainsi près de 6,7 millions de personnes au total.

Le *Meister* : spécialiste, entrepreneur et instructeur

- 6 Le fait que deux listes distinctes aient été établies tient à un seul critère : la présence (annexe A) ou l'absence (annexe B) d'un maître-artisan (*Meister*) à la tête de l'entreprise ou dans l'équipe. Il s'agit là bel et bien d'un artisanat à deux vitesses', puisque, pour créer une entreprise de type artisanal au sens de l'annexe B, nul n'est contraint d'avoir suivi la voie royale - mais difficile - du système dual de formation professionnelle initiale et continue et d'avoir été *in fine* consacré *Meister*. Or cette rupture avec ce qui n'est autre que le droit canon de l'artisanat représente une manière consensuelle d'élargir la notion de l'artisanat afin de le pérenniser en l'ouvrant à des entrepreneurs issus d'autres horizons tout en respectant les traditions. Autrement dit, ce compromis permet de renouveler en le modernisant le parc d'entreprises et, de maintenir un certain niveau de l'emploi (quatre emplois en moyenne par entreprise nouvellement créée).
- 7 L'artisanat allemand au sens strict se caractérise en effet par la présence obligatoire d'un *Meister* dans l'entreprise. Ce « maître-artisan » a un statut unique : il réunit les qualités de spécialiste dans son métier, d'entrepreneur et d'instructeur. Ce triple statut le distingue de son homologue de l'industrie qui s'assimile au contremaître français, né avec l'adaptation du système dual au monde nouveau qu'était l'industrie au début du siècle. Face à ce maître nouvelle manière (quelque 12 000 *Industriemeister* formés tous les ans) qui n'est pas nécessairement un formateur, le maître-artisan incarne la double identité de l'artisanat comme employeur de proximité et comme facteur de cohésion sociale. Et il représente sous sa forme la plus pure le système de formation duale à l'allemande avec ses perspectives d'ascension professionnelle.
- 8 Pour devenir *Meister*, il faut en effet avoir été apprenti et gravir les échelons de la formation continue (*Aufstiegsfortbildung*). À l'issue de sa formation qui dure en règle générale trois ans, l'apprenti passe un examen à l'issue duquel il est *Geselle* (ouvrier qualifié). Ensuite, s'il veut devenir *Meister*, ce *Geselle* doit exercer son métier pendant trois ans dans une entreprise artisanale, puis suivre une formation continue (*Meisterkurs*), sanctionnée par un examen : le « Grand Brevet d'Aptitude » (*Großer Befähigungsnachweis*) qui lui donne, avec le titre de *Meister*, le droit de se mettre à son compte et l'habilitation à former des apprentis. Or, non seulement le recrutement est très sélectif : seuls sont admis à s'inscrire les *Gesellen*, les frais d'examen et de formation sont à la charge du candidat, et un candidat sur cinq échoue à l'examen. Mais le triple rôle du *Meister* exige des aptitudes humaines et professionnelles particulières, alliant technicité, sens pédagogique et commercial. Voilà pourquoi environ la moitié des quelque 40 000 maîtres-artisans frais émoulus chaque année préfère le statut de salarié

à celui de patron. Le défi majeur pour l'avenir de l'artisanat allemand consiste dès lors à préserver la qualité du recrutement à la fois professionnel et patronal.

L'instructeur de la nation

- 9 L'artisanat joue un rôle-clé dans la formation professionnelle duale allemande : alors qu'il occupe 20 % seulement des actifs allemands, il forme 40 % des apprentis, soit 625 000 apprentis par an, dont environ 200 000 entrants. C'est donc sur l'artisanat que repose pour l'essentiel la formation en alternance qui constitue non seulement l'un des éléments de la compétitivité, mais également un facteur essentiel de la cohésion sociale allemandes. La prééminence de l'artisanat dans le système dual allemand s'explique par la rentabilité de ce type de formation. L'apprenti est un salarié dont la productivité progresse rapidement au fil de sa formation, ce qui permet à l'entreprise formatrice de rentabiliser rapidement son investissement. Or les coûts d'apprentissage, à la charge de l'entreprise formatrice, sont élevés : 35 000 DM bruts par an en moyenne, tous secteurs confondus. La forte productivité des apprentis dans l'artisanat réduit ainsi considérablement les coûts de formation dans ce secteur en comparaison de l'industrie ; elle indique également pourquoi l'artisanat forme plus que de besoin, et principalement pour le compte de l'industrie. Voilà qui explique en outre que, à l'Ouest tout au moins, le système dual débouche encore, en règle générale, sur l'insertion professionnelle dès l'issue de la formation et se révèle de ce fait le principal mécanisme de l'intégration sociale des jeunes Allemands, mais aussi des jeunes étrangers. Le pivot en est le 'métier'. Et l'artisanat se trouve au cœur de ce système. Au fil du siècle écoulé, ce modèle où s'affirme le primat de l'entreprise comme lieu dispensateur de qualification et d'éthique professionnelle s'est certes généralisé à l'industrie et aux services, mais l'artisanat est demeuré le principal 'instructeur de la nation', culturellement et économiquement à la fois.

Les places d'apprentissages par groupes de métiers

	Nombre	%	Modification par rapport à l'année précédente		
	1998		1998	1997	1996
Travail du métal et l'électricité	264 080	47,2	-0,8	+0,3	-0,1
Bâtiment	130 203	23,3	-6,5	-2,8	+3,0
Santé, Soins corp., Nettoyage	68 161	12,2	+1,3	+1,0	-0,9
Bois	43 569	7,8	-3,6	-1,3	+1,8
Alimentation	36 423	6,5	+5,3	+9,8	+8,6
Verre, Céramique, etc.	9 199	1,6	+0,1	+3,1	+1,4
Habillement, Textile et Cuir	7 902	1,4	-1,2	-1,6	+1,5
Total	559 537	100	-1,8	+0,0	+1,2

SOURCE : BMWI, *BERICHT ÜBER DIE LAGE DES HANDWERKS 1998*

- 10 Les métiers artisanaux les plus importants en nombre ou les plus dynamiques recrutent le plus d'apprentis. Aujourd'hui, près de la moitié des apprentis est formée dans les métiers du métal et de l'électricité (47,2 %). Cet engouement n'a guère varié au fil du temps ; en 1990 par exemple, deux métiers figuraient en tête du palmarès des choix professionnels effectifs des jeunes Allemands, tous secteurs confondus : mécanicien(ne) automobile et électricien(ne), suivis, un peu plus loin, du métier de coiffeuse. Cette

stabilité traduit l'adéquation des formations choisies, des places offertes, et la réactivité à la donne du marché. En positif comme en négatif. Car le second groupe de métiers le plus 'formateur', celui du bâtiment (23,3 %), accuse un recul de 6,5 % du nombre de places d'apprentissages offertes pour la seule année 1998. C'est là le reflet de la crise du BTP.

Crise d'adaptation de la formation dans l'artisanat

- 11 Globalement, dans sa version idéaltypique, le système dual continue de faire ses preuves, malgré quelques ratés largement médiatisés, comme le manque d'informaticiens dans l'industrie. Or si ce cas particulier n'est que le fruit d'une imprévoyance conjoncturelle, l'artisanat subit depuis quelques années plusieurs tendances structurelles, moins médiatisées, mais autrement graves dans leurs effets potentiels. Elles se traduisent principalement par un problème de recrutement - à tous les échelons -, d'origine à la fois conjoncturelle et structurelle. Structurellement, deux facteurs qui faisaient jusqu'ici la force de l'artisanat risquent désormais de le fragiliser : la faible taille des entreprises et le principe du *Meister*. Ce patron relève encore d'une culture paternaliste, certes bénéfique à la relation maître-apprenti, mais elle comporte aujourd'hui le risque croissant d'un repli corporatiste avec, pour corollaire, l'obsolescence des professions. D'autant que, souvent, la faible taille de l'entreprise artisanale ne lui permet pas d'offrir à ses apprentis le standard requis par l'industrie.

Le système dual : une formation généralement en adéquation avec le marché

Malgré quelques frictions, tous secteurs confondus, et si l'on excepte la situation particulière des nouveaux Länder, la formation en alternance rencontre en Allemagne une forte adéquation entre les choix de métiers effectués par les jeunes Allemands, les places d'apprentissage offertes et les contrats effectivement signés. Si le système dual a jusqu'ici fait ses preuves, il repose en premier lieu sur le ciment identitaire que constitue le *Beruf* ce 'métier' largement identifié au savoir-faire et au statut social qu'il procure, et qui est à un jeune Allemand ce que le diplôme est à son homologue français. L'ensemble du système d'enseignement est ainsi organisé de manière à permettre l'orientation professionnelle dès l'âge de 15 ans, et à prévoir des passerelles à tous les échelons en vue de l'ascension professionnelle grâce à la formation continue : un étudiant peut se réorienter vers un apprentissage, un ancien apprenti peut poursuivre des études supérieures. Il s'accompagne d'un important dispositif d'information et d'orientation, voire de réorientation, où sont présents tous les acteurs concernés.

Cette perméabilité et le flux d'information expliquent que, globalement, l'offre et la demande se rejoignent largement. Néanmoins, certaines branches ne parviennent pas à pourvoir toutes les places qu'elles proposent, certains candidats ne trouvent pas d'apprentissage à leur convenance. Or cet écart, d'origine frictionnelle, est souvent considéré comme désastreux en Allemagne et alimente d'innombrables débats sur le 'chômage' des jeunes. Mais ce terme a une signification particulière en Allemagne. D'une part, le chômage est de courte durée (16 semaines en moyenne) et de faible ampleur. D'autre part, il concerne presque exclusivement deux groupes clairement identifiables : les jeunes en situation d'échec scolaire et les étudiants 'purs', c'est-à-dire ceux qui se sont inscrits dans l'enseignement supérieur directement après le baccalauréat.

Or un tiers seulement des jeunes Allemands choisit de poursuivre sa scolarité jusqu'au baccalauréat ; les deux tiers d'entre eux choisissent l'apprentissage à l'issue de leur formation scolaire. C'est ce qui explique le fort taux d'activité (39 %) des Allemands de 15 à 19 ans, mais aussi de la tranche d'âge suivante : 74 % des 20 à 24 ans ont un emploi stable. En tant qu'instructeur de la nation, l'artisanat y contribue largement.

- 12 Dans les nouveaux Länder, où le système dual n'a été introduit qu'avec l'unification, peu d'entreprises, fragiles au demeurant, sont candidates à la formation dont les coûts, rappelons-le, sont à la charge de l'entreprise formatrice. La formation y est assurée majoritairement dans des centres d'apprentissage externes à l'entreprise, financés par des fonds publics. Cela mène à une 'étatisation' larvée de la formation en alternance qui, si elle se généralisait également à l'Ouest, risquerait de déstabiliser le système dual. Pour l'instant, ses effets sont avant tout économiques et sociaux : elle est en grande partie à l'origine du fort taux de 'chômage' des jeunes Allemands de l'Est qui ne trouvent de places d'apprentissage que grâce à des subventions massives : 79 % des places d'apprentissages, tous types et tous secteurs confondus, sont aujourd'hui subventionnées à l'Est, notamment sous la forme d'une aide à l'embauche des apprentis (10 000 DM au maximum par apprenti). D'autre part, ceux-ci sont de moins en moins formés selon les besoins réels de la profession ou de la branche. Autrement dit, ce système, né à l'origine dans l'urgence de la réunification, risque de se solder par une déqualification massive des Allemands de l'Est.
- 13 L'artisanat est-allemand cumule les difficultés que rencontre aussi, mais à un degré moindre, son homologue ouest-allemand. A la question de la stabilité économique des entreprises et lieux de formation qu'elles constituent s'ajoute le fait que le secteur se trouve en porte-à-faux entre l'augmentation des formations longues non professionnelles ('hausse' des qualifications dans le fil de la tertiarisation et problème d'image de l'artisanat) et à la dégradation du niveau scolaire. L'artisanat, c'est sa particularité, recrute en effet à la sortie de la *Hauptschule* (près de la moitié des apprentis) ou de la *Realschule* (un tiers), c'est-à-dire après un enseignement général court (9 à 10 ans de scolarité). Or, près de la moitié des entreprises déplorent que 20 % des jeunes ne disposent plus, aujourd'hui, des qualifications minimales requises pour suivre une formation en alternance : à savoir maîtriser lecture, écriture et calcul. Si cet aspect est systématiquement mis en avant par la Fédération allemande de l'artisanat, c'est bien sûr pour rappeler à leurs responsabilités ses partenaires en éducation dans un contexte où le monde politique et syndical reproche rituellement aux patrons de ne pas offrir de places d'apprentissage en nombre suffisant. Mais c'est bien plus encore pour attirer l'attention sur la nécessaire hausse des qualifications dans l'artisanat et pour rappeler le problème plus fondamental de la définition établie des métiers artisanaux face à l'évolution des qualifications et compétences requises du fait des mutations structurelles de l'économie. Certes, la nomenclature des métiers et des règlements de formation est régulièrement révisée (la dernière grande vague date de 1997), mais elle reste toujours en retard par rapport aux besoins réels. C'est là que se manifestent avec le plus d'acuité les premiers signes d'une crise d'adaptation que le secteur cherche, dans la mesure du possible, à prévenir plutôt qu'à guérir.

L'innovation dans le respect des traditions

- 14 Bien que le système dual n'ait rien perdu de sa suprématie en matière de formation professionnelle, il se trouve donc confronté à des facteurs externes qui forcent cet 'instructeur de la nation' qu'est l'artisanat à prendre rapidement une série de mesures. Comme les autres secteurs, il affronte donc sa modernisation en s'attellant aux difficultés qui lui sont spécifiques (dévalorisation de l'image du travail manuel dans une société de plus en plus tertiariée), mais également aux problèmes plus généraux qui touchent l'ensemble du *Mittelstand* : succession à la tête des entreprises, concurrence avivée de secteurs plus concentrés et plus mondialisés. Ces enjeux l'affectent dans chacune de ses trois facettes : la profession, l'entreprise et l'instruction. C'est sur ces trois terrains à la fois que les acteurs en présence, en premier lieu les entreprises artisanales elles-mêmes, cherchent donc à impulser une dynamique cumulative d'innovation.

Campagnes d'image et de soutien à l'innovation

- 15 La condition *sine qua non* en est la communication ; le premier défi à relever, la tertiarisation de l'apprentissage. Bien que l'image de l'artisanat soit toujours très bonne en Allemagne, les moins de 30 ans ont tendance à se désintéresser de ce secteur au profit du tertiaire : les filières commerciales d'apprentissage sont plus populaires que les filières artisanales, et c'est vers les premières que s'orientent massivement ceux parmi les bacheliers qui optent pour le système dual à l'issue de leur *Abitur* (un cinquième des bacheliers allemands). L'artisanat repositionne donc son image face aux 'cols blancs', grâce à une campagne de sensibilisation. Elle comprend un volet de relations publiques, dont les foires et salons professionnels comme l'*Internationale Handwerksmesse* de Munich sont des instruments classiques (www.ghm.de). Ou encore des actions plus spécifiques, comme l'opération « Pegasus 2000 », lancée cette année par l'association *Aktion Modernes Handwerk* (action pour l'artisanat moderne, constituée en 1973 par des membres de la ZDH) ; il s'agit d'un concours récompensant les concepts les plus originaux en matière de promotion de l'artisanat. Quant au second volet de la campagne d'image, il est axé sur la formation continue : ainsi, par exemple, la Fédération des chambres de métiers demande à ses membres d'offrir aux adhérents des séminaires de formation continue dans le domaine des services ou des nouvelles technologies.
- 16 L'effort de communication porte également sur la structuration institutionnelle du secteur avec un triple objectif : enrayer, dans un contexte général où se multiplient les liens en réseau, le risque d'isolement des chefs d'entreprises artisanales ; assurer un flux permanent d'information et de transfert de l'innovation ; impulser et développer la mise en œuvre des applications des technologies de l'information et de la communication par l'artisanat. La fédération ZDH ouvre donc à l'été 2000 un site-portal : www.handwerk.de, plate-forme commune pour les entreprises artisanales, les chambres de métiers, les corporations et organisations professionnelles. Ce site fournit conseils et informations, permet l'accès à des banques de données, des bourses de création d'entreprise, de coopération ou de places d'apprentissage. La ZDH en attend une nette augmentation du taux des entreprises artisanales disposant de leur propre site (quelque 10 à 15 % actuellement), et, plus important, une large diffusion du

commerce électronique. Le *business-to-business* est en effet primordial pour l'artisanat dans la mesure où, dans ce secteur aussi, la production s'est informatisée, et que la gestion des carnets de commande comme des relations aux clients requiert de plus en plus le recours aux solutions informatiques. Enfin, nombre d'entreprises artisanales proposent à leurs clients des solutions-systèmes issues de la recherche interne.

- 17 Car les entreprises artisanales ne sont pas en reste pour l'innovation. Proches du marché et de leurs clients, elles contribuent pour une bonne part à l'amélioration des produits et procédés. Bien qu'il n'existe aucune statistique spécifique aux dépôts de brevets par l'artisanat, la part des entreprises innovantes dans le secteur est estimée à quelque 5 %. Et ce sont les plus petites d'entre elles qui consacrent à la R&D le budget le plus important. Il avoisine souvent les 5 à 7 % du chiffre d'affaires, précise le Heinrich-Piast-Institut für Handwerkstechnik (HPI, Hanovre), l'un des sept établissements de recherche de l'artisanat, spécialisé dans la promotion de l'innovation et le transfert des technologies. L'artisanat dispose en effet, à l'instar du *Mittelstand* et de ses instituts Fraunhofer, de son propre dispositif de recherche appliquée. Les sept instituts régionaux, spécialisés dans la formation professionnelle, le management, les TIC, les technologies de l'artisanat, ainsi que les questions juridiques et fiscales, sont rassemblées sous une holding : le Deutsches Handwerksinstitut - DHI, ou Institut de l'artisanat allemand (www.dhi.zdh.de). A ses fonds propres s'ajoutent 32 millions de DM que Bund et Länder mettent à sa disposition annuellement dans le cadre du soutien au *Mittelstand*, destinés à promouvoir l'innovation en général.
- 18 Les entreprises artisanales bénéficient également des activités de conseil et des études de l'ITNSTI (*Innovationsstimulierung der deutschen Wirtschaft durch wissenschaftlich-technische Information*). Ce programme de « stimulation de l'innovation de l'économie allemande par l'information scientifique et technique » est dédié aux PME/PMI en général et associe une quarantaine d'institutions. Son objectif consiste, dans une optique de réseau, à garantir un flux d'information sur les brevets déposés, à faciliter leur mise en œuvre, et à assurer la formation continue dans ce contexte. L'artisanat est donc étroitement impliqué dans l'ensemble du système d'innovation allemand.

Moderniser le système dual et assouplir le recrutement des *Meister*

- 19 Pour maintenir un certain niveau d'innovation et ses corollaires – l'emploi qualifié et une formation axée prioritairement sur des compétences transversales –, il faut d'une part moderniser le système dual, c'est-à-dire poursuivre l'effort d'adaptation des métiers et formations à l'évolution du marché et des compétences requises. L'optique générale est donc celle de la formation tout au long de la vie. Les partenaires concernés par la formation initiale s'y emploient : ministère fédéral de la Formation, de la Science, de la Recherche et de la Technologie, Institut fédéral de la formation professionnelle, Conférence permanente des ministres de l'Education des Länder, organisations professionnelles. A ce niveau, l'effort principal porte sur une redéfinition des compétences-clefs requises dans le fil des mutations dans les processus de production (informatisation croissante, par exemple) et de la convergence des qualifications. Ainsi, par exemple, les anciens métiers de mécanicien et d'électricien automobile ont été fusionnés dans un seul : celui de technicien automobile.
- 20 D'autre part, il s'agit de moderniser la formation continue des formateurs, afin que le système produise des *Meister* en nombre suffisant et mieux qualifiés pour mener à bien

le repositionnement de l'artisanat dans le contexte de la tertiarisation. Pour cela, il faut élargir la base de recrutement des futurs maîtres-artisans tout en revalorisant l'image de leur formation. Or l'un des principaux freins au recrutement réside dans le coût de la formation continue, à la charge du candidat : à eux seuls, les frais d'inscription et de participation s'élèvent à 5 000, voire 10 000 DM. L'Etat fédéral a donc adopté une mesure qui agit directement sur les coûts et indirectement sur l'image en créant en 1996 le *Meister-BAföG*. Le système d'aides dont bénéficient les étudiants allemands a ainsi simplement été transposé aux ouvriers qualifiés (*Geselle*) désireux de passer *Meister*. Ce système, dénommé *BAföG* d'après la loi qui l'a instauré en 1971 (*Bundesausbildungsförderungsgesetz*), consiste pour moitié en une subvention, pour l'autre moitié en un prêt remboursable après l'insertion professionnelle. Le *Meister-BAföG* s'inscrit dans le cadre des programmes de formation continue destinés à l'ascension sociale (*Aufstiegsweiterbildung*) dont sont issus chaque année, tous secteurs confondus, quelque 180 000 nouveaux 'diplômés'. Dans l'artisanat, environ 40 % des candidats au statut de *Meister* sont ainsi aidés de deux façons : au titre des frais d'inscription et de participation, ils reçoivent une somme variant entre 4 000 et 5 500 DM ; au titre de l'aide à la subsistance, ils obtiennent un montant mensuel de 1 000 DM en moyenne, dont un quart de subventions, le reste étant un prêt remboursable. La formation est en effet souvent dispensée à temps plein, et parfois loin du domicile des candidats. La création du *Meister-BAföG* est destinée, bien sûr, à soutenir l'effort de formation des plus dynamiques et à les amener à créer leur entreprise pour générer des emplois. Elle a plus encore pour but de réorienter vers l'artisanat une partie de ces bacheliers qui optent pour un apprentissage après leurs études secondaires, mais préfèrent aujourd'hui le tertiaire.

- 21 Par ailleurs, pour faciliter la création d'entreprises artisanales, il s'agit d'assouplir les conditions d'accès à la fonction d'entrepreneur du *Meister*. Or celles-ci sont aujourd'hui considérées comme trop rigides, voire protectionnistes. Le gouvernement fédéral a ainsi proposé l'an dernier quelques aménagements : tout artisan n'ayant pas le statut de *Meister* devrait avoir la possibilité de s'établir à son compte dès l'âge de 40 ans ou après trois ans de travail dans une entreprise artisanale. La même dérogation devrait s'appliquer à tout héritier désireux de reprendre l'entreprise parentale. Autrement dit, la seule compétence professionnelle acquise dans le métier vaudrait qualification d'entrepreneur. Ces propositions viennent de trouver l'appui du Tribunal constitutionnel fédéral qui, dans un jugement rendu le 31 mars 2000, a estimé que l'obligation faite à tout chef d'entreprise artisanale d'être titulaire d'un *Meister* viole la garantie constitutionnelle fondamentale de la liberté d'établissement. Pis encore, dans le contexte de la liberté de circulation dans l'espace européen, elle défavorise les *Gesellen* allemands qui, à l'encontre de leurs collègues issus des pays voisins, n'ont pas la possibilité de se mettre à leur compte. Obligation est donc faite à l'artisanat d'ouvrir ses statuts – selon des modalités à négocier par les acteurs concernés. Or la fédération ZDH s'oppose farouchement à « vider de sa substance » ce qui constitue le cœur même de l'identité artisanale. Quitte à adopter des statuts dérogatoires, elle préfère de loin étendre ceux qui sont en vigueur depuis 1982 pour les universitaires : un ingénieur qui a fait un apprentissage dans l'artisanat a le droit de reprendre ou de créer une entreprise artisanale dans le domaine qui correspond à ses études sans avoir le statut de *Meister*. Quelque 35 000 ingénieurs dirigent aujourd'hui une entreprise artisanale.

Assurer la relève patronale

- 22 Si la ZDH poursuit ainsi à sa manière un objectif de revalorisation statutaire de l'artisanat, elle n'en néglige pas pour autant le rôle d'entrepreneur du *Meister*. Or la relève des générations est une question aujourd'hui cruciale – pour l'artisanat en particulier comme pour le *Mittelstand* en général. Dans le seul artisanat, 200 000 entreprises seront confrontées au problème des succession dans les cinq années à venir : nombre d'héritiers hésitent à reprendre l'entreprise familiale, effarouchés par le régime fiscal des successions ou attirés par d'autres secteurs ; nombre de repreneurs potentiels n'ont pas le statut de *Meister* ou ne sont pas formés dans l'un des métiers dûment répertoriés ; d'autres encore sont rebutés par la difficulté inhérente à la triple fonction de chef d'entreprise artisanale. Diverses mesures ont donc été prises ou sont envisagées, qui cherchent à prendre en considération le problème sous ses différents aspects et suivent une logique cumulative. Elles s'inscrivent toutes dans le cadre de l'aide au *Mittelstand* et dans la tradition de l'aide à l'auto-assistance. Et elles s'effectuent aussi dans le contexte collectif de la négociation du cadre régissant les activités en Allemagne. La Fédération de l'artisanat fait ainsi front commun avec le BDI ou la Fédération des Chambres de commerce et d'industrie (DIHT) pour incriminer le projet présenté par le ministre des Finances, Hans Eichel, en matière de fiscalité des entreprises : elles estiment par exemple que l'établissement d'un régime d'imposition plus favorable aux bénéfices réinvestis qu'aux bénéfices distribués défavorise les sociétés de personnes. Or 80 % des entreprises allemandes sont de ce type, dont la majeure partie dans l'artisanat. De même, elles plaident pour une révision du régime fiscal des successions. Mais ces négociations portent sur la modernisation à venir du cadre général des activités, et l'artisanat n'en est qu'un acteur parmi d'autres.
- 23 Dans l'immédiat, la fédération ZDH a lancé, avec d'autres partenaires, une série d'initiatives concrètes destinées à impulser et entretenir dans l'artisanat la même dynamique de création d'entreprises que dans le reste du *Mittelstand*. Parmi ces partenaires figurent la *Deutsche Ausgleichsbank*, acteur établi de l'aide aux PME/PMI, ainsi que les caisses d'épargne, établissements financiers de proximité par définition et, du fait de la dimension locale et régionale du secteur, partenaires historiques du développement de l'artisanat depuis l'ère de l'industrialisation. Outre l'éventail classique des mécanismes d'aide au *Mittelstand*, principalement sous forme de financement et de conseil pour la création et la reprise d'entreprises, ces acteurs proposent des solutions sur mesure. Voici quelques années, les caisses d'épargne avaient lancé un concours de créateurs d'entreprise intitulé « start up ». Des experts issus de l'économie, de la finance, de l'administration et de la recherche, spécialistes des différentes branches, évaluent les projets aux échelons local, régional et fédéral. Les gagnants des concours locaux peuvent poser leur candidature à un concours régional, puis fédéral. Le réseau des caisses d'épargne décerne à chacun des échelons des prix d'une valeur totale de 2,5 millions de DM. En outre, les gagnants fédéraux bénéficient, au cours de la première année d'existence de leur entreprise, d'un *coaching* personnalisé par le cabinet McKinsey & Co. Ce concept classique de promotion des *start-up* vient d'être adapté aux petites entreprises familiales qui risquent la faillite faute de successeur. On s'est aperçu en effet que, aujourd'hui, un 'créateur' sur trois est en réalité un repreneur étranger à la famille des fondateurs. Il s'agit donc d'inciter les candidats à profiter de l'opportunité d'une succession pour à la fois devenir patrons et innover. Le concours « start up » des caisses d'épargne s'adresse désormais aux

candidats à la reprise, à condition qu'ils présentent un concept innovant, et leur décerne un prix spécial doté de 100 000 DM.

- 24 Si ce concours est dédié à l'écroumage des compétences vers le haut, il coexiste avec une autre initiative, dont le but est d'assurer la relève entrepreneuriale à une plus large échelle. Elle repose sur un autre constat : la moitié des quelque 40 000 *Meister* frais émoulus chaque année boude la responsabilité patronale. C'est cette réserve qu'il s'agit donc en priorité de mobiliser en l'orientant elle aussi vers les entreprises artisanales en quête de succession. Pour faire se rencontrer l'offre et la demande, ZDH, DIHT et Deutsche Ausgleichsbank ont créé conjointement une bourse électronique d'entreprises où les repreneurs potentiels trouvent informations et conseils à la fois. Si le site www.change-online.de ne s'adresse pas exclusivement à l'artisanat, mais à l'ensemble du *Mittelstand*, on attend de cette initiative qu'elle contribue, en se cumulant avec les autres mesures, à créer la dynamique permettant d'assurer la relève des générations. La focalisation stratégique des aides à la création d'entreprise sur l'aspect des successions vient ainsi en appui à l'abondante gamme de programmes ou initiatives destinés plus spécifiquement aux *start up* technologiques ou aux créations d'entreprises à fort potentiel de développement. L'artisanat se trouve de la sorte intégré dans le maillage serré des mécanismes d'aide, du soutien financier au transfert des savoirs, qui vise à stabiliser, voire développer le tissu des entreprises et à entretenir un contexte favorable à la fois à la qualification, à l'emploi et à l'innovation. Si les *start up* technologiques créent une poignée d'emplois nécessitant de très hautes qualifications, contribuant à tirer l'Allemagne vers la « nouvelle économie », les entreprises artisanales ont à charge, ni plus ni moins, d'assurer la subsistance des fondements mêmes du modèle économique et social allemand.
- 25 DANS TOUS LES PAYS, l'émergence de la « nouvelle économie » pose ainsi de lourds défis à l'artisanat. En Allemagne, ils sont chargés d'une signification particulière. Si ce secteur ne parvenait pas à innover, ce n'est pas seulement une part importante du tissu des entreprises qui serait menacée à terme, c'est la clef de voûte de l'ensemble du système des qualifications qui risquerait de s'effondrer, entraînant à sa suite une partie des fondations de la compétitivité allemande. L'artisanat en effet est bien plus qu'un secteur de l'économie – il contribue à forger et à entretenir les valeurs sur lesquelles repose en grande partie la cohésion sociale du pays. A ces défis, l'artisanat allemand réagit en cherchant à mieux participer au système d'innovation allemand, intensifiant son effort de transfert et d'innovation. Si la pratique de la diffusion n'est pas nouvelle, sa qualité a foncièrement changé. Au traditionnel échange d'informations et de conseils au sein des corporations de métiers et des structures institutionnelles propres se substitue aujourd'hui résolument l'insertion de cette pratique au sein d'un ensemble plus vaste de leviers transversaux d'innovation. Se cantonner au premier eût constitué un facteur d'isolement, puis de dépérissement, se repositionner ouvre des perspectives d'avenir à l'artisanat.
- 26 Ce repositionnement est mû par un mécanisme simple : le recentrage sur l'essence même de l'entreprise artisanale sur la proximité. L'entreprise artisanale, longtemps en porte-à-faux vis-à-vis de l'industrie ou des services, tend aujourd'hui à redécouvrir, non sans difficulté au demeurant, sa vocation première : lieu d'insertion professionnelle et d'intégration sociale, elle est aussi, beaucoup plus simplement, la première représentation du monde économique que rencontre un jeune Allemand. C'est dans cette proximité même que réside l'avenir de l'artisanat. A condition qu'il

s'agisse d'une proximité redéfinie, c'est-à-dire qui entretienne une perméabilité nouvelle et constante à la fois entre ces lointains *global player* qui se dématérialisent et l'échelon immédiat, tangible, du travail humain. C'est dans cette tension entre le proche et le lointain, le matériel et l'immatériel, que l'artisanat allemand cherche à trouver un équilibre nouveau. Ou, pour citer les termes en vigueur dans le secteur, qu'il comprend « allier innovation et tradition ». Compétitivité économique et cohésion sociale allemandes dépendent en bonne part du succès de cette modernisation qui passe avant tout par le souci primordial de préserver un haut niveau de culture professionnelle.

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Bundesinstitut für Berufsbildung, « Berufsbildungsbericht 1999. Hauptausschuß des BIBB nimmt Stellung zum Entwurf », communiqué de presse 8/99 (Berlin/Bonn, 24-03-99)
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, *Berufsbildungsbericht 2000*, mai 2000
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Bericht über die Lage des deutschen Handwerks 1998*, Dokumentation, août 1999
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Wirtschaftsbericht '99*, juillet 1999
- Heinrich-Piast-Institut für Handwerkstechnik, *Von der Produktidee zum Markterfolg*, 1996
- Informationen zur beruflichen Bildung, *Ein Kompendium der Berufsbildungspolitik und -praxis*, fiches techniques régulièrement actualisées, Deutscher Instituts-Verlag, Köln
- Lasserre, René/Lattard, Alain, *La formation professionnelle en Allemagne*, CIRAC, 1993
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, *Der große Befähigungsnachweis* (résumé en français), Schriften und Materialien zu Handwerk und Mittelstand, 1999
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 1999/2000*

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 48 (octobre 2000).

RÉSUMÉS

L'artisanat, un des plus gros employeurs d'Allemagne, constitue le cœur même du système de formation professionnelle en alternance qui caractérise l'Allemagne. Historiquement, c'est l'artisanat qui a forgé le « système dual » ; il en est resté le principal maître d'œuvre. Mais désormais, il doit affronter la progression des nouvelles technologies et la mondialisation. Comment ce secteur qui incarne, du moins en termes d'image, l'essence du travail manuel réagit-il aujourd'hui à la tertiarisation et à la dématérialisation croissante de l'économie ? Selon quels axes cherche-t-il à s'adapter, et quels sont, en Allemagne, les termes de la discussion sur la modernisation de ses structures comme de la culture professionnelle sur laquelle repose en bonne partie le 'modèle rhénan' ? Pour assurer la relève des générations, l'artisanat tente de redéfinir les qualifications tout en incitant à la création d'entreprises¹.

AUTEURS

ISABELLE BOURGEOIS

Chargée de recherches au CIRAC

Rédactrice en chef de *Regards sur l'économie allemande* - Bulletin économique du CIRAC.

CORDULA ALLMANN

Etudiante à l'Université de Leipzig

Assistante de recherche stagiaire au CIRAC (printemps 2000).

IV- Les mutations du travail

Déclin démographique et gestion des âges dans les entreprises allemandes

Marie-Hélène Pautrat

- 1 L'allongement de la vie active par le report de l'âge légal de la retraite constitue l'une des solutions d'ajustement préconisées actuellement par les milieux économiques pour enrayer la déstabilisation du financement de l'assurance-vieillesse. Or, paradoxalement, ce débat peine à inclure la réalité du sous-emploi des salariés âgés et des fins de carrière professionnelle. En effet, les entreprises continuent d'appliquer massivement des pratiques de gestion des ressources humaines selon lesquelles les effectifs vieillissants représentent en premier lieu des facteurs de coût. De leur côté, les systèmes d'organisation du travail, recherchant une productivité toujours plus poussée, contribuent eux aussi à renforcer les conditions d'une exclusion anticipée des plus âgés. Dès lors se pose avec acuité, dans une société vieillissante, la nécessité de gérer différemment la pyramide des âges, en réenvisageant les conditions d'emploi et de qualifications des salariés âgés dans l'entreprise.

Une population active vieillissante

- 2 Le processus de vieillissement démographique s'est enclenché dès la fin des années 60, avec l'allongement de l'espérance de vie et la chute des naissances. Depuis 25 ans, cet indicateur demeure en dessous de 1,5 enfant par femme ; l'apport des vagues migratoires n'a pas corrigé ce phénomène. Avec le vieillissement des générations nées du baby-boom des années 60 et le bilan démographique naturel négatif, le nombre d'actifs potentiels devrait se réduire sensiblement jusqu'en 2030, selon les projections démographiques.

Taux de chômage par classe d'âge (1999)

	Hommes et femmes	Hommes	Femmes
moins de 20 ans	10,4	9,5	11,7
20-25 ans	12,1	13,7	10,4
25-30 ans	9,0	9,0	9,0
30-35 ans	9,4	8,1	11,3
35-40 ans	10,8	9,1	13,0
40-45 ans	11,2	9,9	12,7
45-50 ans	12,2	10,9	13,7
50-55 ans	14,5	12,8	16,6
55-60 ans	25,0	22,9	27,8
60-65 ans	24,1	22,2	29,4
Taux de chômage	12,6	11,6	13,9

SOURCE : OFFICE FÉDÉRAL DU TRAVAIL, *STRUKTURANALYSE 1999, 15-06-2000*

- 3 En dépit du poids grandissant des plus âgés dans la population, les salariés vieillissants demeurent particulièrement vulnérables sur le marché de l'emploi. Les chiffres du chômage rappellent que les plus de 55 ans sont proportionnellement les plus exposés, la tendance étant particulièrement nette pour les femmes. Ils constituent également la catégorie ayant les plus grosses difficultés de réinsertion, comme l'indiquent les chiffres du chômage de longue durée.
- 4 Selon l'OCDE, le taux d'activité des 55-64 ans resterait largement inférieur en Allemagne (39 % en 1998) à la moyenne enregistrée dans les pays de l'OCDE (48 %), malgré, il est vrai, une légère remontée depuis le milieu des années 90 (37 % en 1994). A titre de comparaison, la France demeure en deçà avec un taux de 33 %. Pourtant, les chiffres montrent que la tendance à favoriser les sorties anticipées du marché de l'emploi s'est nettement ralentie depuis le milieu des années 90 dans un grand nombre de pays industrialisés, confrontés à un contexte de vieillissement de la population active et de pénurie de main-d'œuvre (Pays-Bas, Finlande, Norvège,...). Certains pays, comme la Grande-Bretagne, pratiquent déjà des politiques encourageant la reprise du travail pour certains salariés âgés. Dans ses recommandations relatives aux politiques de l'emploi des pays membres, le Conseil européen invite l'Allemagne à promouvoir l'emploi des personnes de plus de 50 ans, jugeant que le faible taux d'emploi dans cette catégorie témoigne d'un « potentiel additionnel d'emploi inexploité ».

Durée du chômage par classe d'âge (en %) - septembre 1999

	Chômeurs (pour 100)	<1 mois	de 1 à 3 mois	de 3 à 6 mois	de 6 mois à 1 an	de 1 à 2 ans	> 2 ans
< 20 ans	100	31,3	48,9	13,0	5,4	1,3	0,1
20-25 ans	100	26,3	36,5	18,9	12,7	4,6	1,0
25-30 ans	100	16,9	25,6	20,4	19,7	11,3	6,0
30-35 ans	100	13,6	21,5	19,4	21,1	13,9	10,4
35-40 ans	100	11,8	19,2	18,3	21,1	15,3	14,3
40-45 ans	100	10,7	17,4	17,5	20,8	16,1	17,6
45-50 ans	100	9,1	15,1	16,4	20,7	17,7	21,0
50-55 ans	100	7,1	12,3	14,9	19,4	19,2	27,0
55-60 ans	100	4,1	7,7	11,8	17,6	21,1	37,7
60-65 ans	100	3,8	7,9	11,3	21,1	25,6	30,3
Total	100	11,5	18,3	16,3	18,9	15,8	19,2

SOURCE : OFFICE FÉDÉRAL DU TRAVAIL, STRUKTURANALYSE 1999, 15-06-2000

- 5 Deux facteurs principaux contribuent à cette sous-représentation des salariés vieillissants dans la vie active : les possibilités légales d'anticiper les départs en retraite et une organisation du travail peu adaptée, qui accélère leur mise à l'écart des entreprises. Au regard de cette situation, les experts n'hésitent pas à évoquer un véritable processus de régression de la participation des plus âgés à la vie active, non sans conséquences sur la vie sociale et psychique (Gussone et al.).

Sortie précoce de la vie active

- 6 De 59,6 ans en 1997, l'âge moyen de départ en retraite est remonté à 60,1 ans en 1999. De fait, malgré le relèvement progressif de l'âge légal de la retraite de 63 ans à 65 ans à partir de 2000, les départs restent le plus souvent précoces. Le dispositif légal prévoit en effet plusieurs possibilités pour le salarié de toucher sa pension de retraite à partir de 60 ans, en cas d'invalidité, de chômage ou dans le cadre du dispositif de temps partiel pour les salariés âgés. La loi de mai 1984 sur les préretraites (*Vorruhestandsgesetz*) a déclenché les grandes vagues de départs anticipés. Cette loi autorisait les départs à 58 ans, financés par les prestations de l'assurance-chômage et un apport de l'entreprise, relayés ensuite par le versement anticipé à 60 ans de la retraite à taux plein. Ce dispositif, qui s'inscrivait dans un contexte ponctuel de hausse du chômage, avait pour but de répondre à un objectif de redistribution du travail. Il répondait en cela à certaines exigences syndicales de réduire la durée de travail par une cessation anticipée d'activité.
- 7 Au cours des années, les entreprises, et surtout les grands groupes en plein processus de restructuration, se sont appuyés sur cet instrument pour réduire et renouveler leurs effectifs, dans des conditions financièrement et socialement intéressantes pour les salariés. Cette tendance s'est poursuivie jusqu'au milieu des années 90. Le système a fini par être vivement critiqué, après s'être révélé extrêmement onéreux pour la collectivité. Selon le ministère du Travail et des Affaires sociales, il représente un coût total de 23,7 milliards de DM par tranche de 100 000 préretraités, dont 9,2 milliards de DM à la charge de l'Office fédéral du Travail, 12,7 milliards de DM pour l'assurance-chômage, et seulement 1,8 milliard de DM pour les entreprises (www.bma.bund.de).

Retraites anticipées et indemnités transitoires :

les instruments privilégiés des restructurations dans les nouveaux Länder

Dans le contexte des restructurations économiques et de la réduction massive des emplois dues à l'unification, les nouveaux Länder ont eu largement recours aux programmes de préretraite. Plus de 700 000 personnes ont pu en bénéficier. Entre 1990 et 1992, ces mesures s'appliquaient également aux chômeurs dès 55 ans, confrontés à une forte dégradation de leurs perspectives professionnelles. Mais le coût collectif s'est révélé très élevé, et l'âge a été relevé depuis à 58 ans. Par ailleurs, cette mise à l'écart définitive et prématurée du marché du travail a souvent été mal vécue dans une société est-allemande où le travail avait été érigé en valeur fondamentale de la vie sociale.

Au cours de l'été 2000, différentes sections locales est-allemandes de la Confédération des syndicats allemands (DGB), relayées par le ministre de l'Economie de Saxe, Kajo Schommer, ont proposé au chancelier Schroder, à l'occasion de sa venue dans les nouveaux Länder, de permettre aux salariés est-allemands de quitter de nouveau dès 55 ans le marché de l'emploi. A l'issue du versement de leurs allocations de chômage, ils seraient bénéficiaires d'indemnités transitoires jusqu'à l'âge de 60 ans. Ils pourraient ensuite prétendre à une retraite pour cause de chômage.

Cette proposition n'est pas vraiment nouvelle : elle se réfère à des débats syndicaux traditionnels. Mais aujourd'hui, elle trouve un écho globalement moins favorable à l'Ouest. Au regard du contexte conjoncturel (pénurie de main-d'œuvre prévisible pour certaines professions et baisse du potentiel d'actifs), la vice-présidente du DGB, Ursula Engelen-Kefer, estime même que de telles mesures ne peuvent plus être envisagées actuellement de façon généralisée : elles doivent se limiter à la situation particulière des nouveaux Länder et pour une durée bien définie.

La Loi sur le temps partiel des salariés âgés

- 8 La loi du 1^{er} août 1996 sur le temps partiel des salariés âgés (*Altersteilzeitgesetz*) tente d'endiguer la tendance aux sorties de plus en plus précoces de la vie active. Moins incitative financièrement, elle est conçue comme un instrument de flexibilisation du passage de la vie active à la retraite. Elle se veut en outre un compromis entre les attentes des entreprises et le souhait des salariés désireux de terminer prématurément, dans des conditions socialement acceptables, leur vie active. Au-delà de l'instauration d'une transition progressive vers la retraite, la législation affiche deux autres ambitions : d'une part, instituer un relais intergénérationnel au sein de l'entreprise ; d'autre part, du point de vue de la politique de l'emploi, favoriser l'accès à l'emploi pour les chômeurs. Cette loi vient d'être révisée en 2000 (*Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit*) et reconduite jusqu'en 2009, conformément aux accords conclus entre partenaires sociaux et représentants des milieux économiques, dans le cadre des discussions du Pacte pour l'emploi (sommet du 6 juillet 1999).
- 9 Le dispositif permet au salarié de réduire son temps de travail jusqu'à la moitié de la durée hebdomadaire réglementaire. En revanche, sa rémunération doit être majorée de 20 % pour atteindre au moins 70 % du revenu net perçu à plein temps. La plupart des

accords salariaux prévoient une compensation salariale en complément qui, dans certains cas, peut porter la rémunération jusqu'à 85 % du salaire à temps plein (par exemple, la dernière convention collective du secteur de la chimie). Par ailleurs, l'entreprise doit verser 90 % des cotisations à l'assurance-vieillesse, afin de garantir au salarié le versement de sa retraite à taux plein. Depuis cette année, le dispositif s'applique également aux salariés à temps partiel.

- 10 Cette législation se différencie des modèles traditionnels de temps partiel par la possibilité qu'elle offre de partager en deux « blocs » de durée équivalente le nombre d'années qui précèdent le départ en retraite (*Blockmodell*). A une première phase active, durant laquelle le salarié travaille à temps plein, succède une phase passive de même durée : le salarié continue de recevoir sa rémunération jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge où il peut prétendre recevoir sa pension de retraite. Lorsque l'entreprise remplace le salarié partant, elle reçoit de l'Office fédéral du Travail une subvention pour une durée de 6 ans (5 avant la révision de la loi) au titre de l'embauche compensatoire. Cette aide prend en charge la différence entre le salaire et les cotisations sociales normalement perçues pour un emploi à temps partiel, et le niveau exigé par la loi (majoration de 20 % du salaire et de 40 % des cotisations sociales).
- 11 Les modifications apportées par la loi de 2000 viennent en préciser l'application. La nouvelle loi stipule que les aides seront versées également en cas d'embauche compensatoire d'un jeune en apprentissage, alors que, jusqu'à présent, elles ne s'appliquaient que lorsqu'un chômeur ou un jeune à l'issue de sa formation remplaçait le salarié âgé. Enfin, les conditions de remplacement du poste sont assouplies et simplifiées pour les PME de moins de 50 salariés : ces dernières pourront dorénavant obtenir les aides de l'Office fédéral du Travail, même si l'embauche s'effectue sur un poste autre que celui libéré par le salarié sortant. Ces dispositions particulières tentent de simplifier un dispositif jugé auparavant complexe par les petites entreprises, et de ce fait surtout intégré dans les politiques de ressources humaines des grandes entreprises.
- 12 Comme il est d'usage en Allemagne, la loi fixe ainsi le cadre général, qui se décline au niveau de l'entreprise et de la branche, en fonction des négociations entre les partenaires sociaux. Selon le ministère fédéral du Travail, à la fin 1999, on comptait en Allemagne 349 accords de sortie anticipée de la vie active en application de ce dispositif. Ils s'appliquent à la plupart des secteurs de l'économie et de l'administration et couvrent un potentiel de près de 13 millions de salariés, soit un peu plus d'un salarié sur deux régis par une convention de branche.
- 13 L'augmentation régulière du nombre d'accords depuis l'entrée en vigueur de la loi (25 accords en 1996, 70 en 1997 et 200 en 1998) témoigne de l'intérêt des partenaires sociaux pour ce dispositif dans la négociation collective. Mais en réalité, le nombre de salariés concernés reste assez faible puisque, selon la fédération patronale BDA, on compterait au total en Allemagne environ 100 000 salariés bénéficiant ou ayant bénéficié de ce programme. Quant à l'Office fédéral du Travail, il recensait au 31-12-1999 un peu moins de 25 000 salariés âgés à temps partiel subventionné. L'effort public octroyé en cas d'embauche compensatoire s'est élevé à 207,4 millions de DM pour les entreprises et à 7 millions pour les salariés en 1999, contre respectivement 91,6 et 5 millions de DM l'année précédente.

Les salariés vieillissants dans l'entreprise : une place difficile à retrouver

- 14 Plusieurs enquêtes ont été menées entre 1996 et 1998 auprès d'entreprises représentatives, dans le cadre d'un projet de recherche sur l'évolution démographique et l'avenir du travail pour le *Standort Deutschland*, soutenu par le ministère de l'Education, de la Recherche et de la Technologie (Behrens et al.). Force a été de constater que le nombre de salariés de plus de 60 ans voire, dans certains cas, de plus de 55 ans, était extrêmement bas dans les entreprises étudiées.
- 15 L'emploi des salariés vieillissants est, aujourd'hui encore, souvent considéré avec scepticisme dans les entreprises. Les fédérations d'employeurs, largement relayées par la presse économique, évoquent le renchérissement des coûts du personnel qu'implique le vieillissement des effectifs : hausse de la masse salariale lorsque les rémunérations sont fonction de l'âge et de l'ancienneté, versement d'indemnités liées à l'ancienneté et à l'âge ou augmentation des absences pour maladie. A cela s'ajoutent une productivité individuelle moins élevée et une moindre réactivité aux changements.
- 16 Outre le coût, c'est plus généralement le haut degré de protection du salarié dans l'entreprise qui est en cause. Tout salarié, indépendamment de son âge, bénéficie de conditions générales de protection selon la loi. Néanmoins, la Loi sur la protection en cas de licenciements (*Kündigungsschutzgesetz*), révisée en 1998, réintroduit des conditions restrictives pour les entreprises de plus de cinq salariés qui licencient. L'employeur est tenu notamment d'apprécier la situation sociale des salariés avant de procéder aux licenciements (*Sozialauswahl*). Parmi les critères sociaux à prendre en considération, figurent en premier lieu l'âge, l'ancienneté et les charges de famille. Ces critères n'empêchent pas les licenciements, mais présentent, il est vrai, un caractère dissuasif puisqu'ils s'appliquent également au calcul des indemnités de licenciement. Or, de l'avis des fédérations patronales, de telles clauses de protection sont de nature à freiner l'embauche de salariés vieillissants, voire leur maintien en poste. Ils contribuent de ce fait à les écarter prématurément de la vie active.
- 17 Par-delà la législation, la protection des salariés âgés est renforcée dans de nombreux accords de branche. Plusieurs accords collectifs viennent également restreindre les possibilités de licenciement des salariés âgés ou avec une certaine ancienneté. C'est le cas dans des secteurs importants en termes d'effectifs (secteur bancaire, secteur public, par exemple), ou dans certaines grandes entreprises qui concluent des « accords-maison » (Lufthansa, Deutsche Bahn AG,...). D'autres types d'accords comportent des clauses d'aménagement des conditions et du temps de travail pour les salariés vieillissants. Ils introduisent ainsi des règles de protection supplémentaires contre la pénibilité de certaines formes de travail, en octroyant au salarié âgé des avantages compensatoires sous la forme de congés ou d'avantages financiers. Par ailleurs, certains accords collectifs garantissent la rémunération antérieure, également en cas de transfert à un poste moins élevé, pour raisons personnelles ou de service. Malgré le niveau de progrès social et de solidarité dont il témoigne, ce haut degré de protection du salarié vieillissant est aujourd'hui montré du doigt par les employeurs. S'appuyant sur une logique de coût, ils l'envisagent comme un obstacle au maintien dans l'emploi des salariés vieillissants.

Un conflit avec le mode d'organisation du travail dans l'entreprise

- 18 Par ailleurs, on relève dans la plupart des entreprises une inadéquation entre le mode d'organisation du travail et les compétences et capacités particulières des salariés âgés. Les enquêtes confirment que la plupart des postes de travail dans l'entreprise, en particulier dans le secteur de l'artisanat, sont conçus pour une main-d'œuvre jeune, répondant à des impératifs de mobilité et de flexibilité. Les politiques de restructuration et de rationalisation des années 90 ont rendu plus difficile l'emploi de salariés vieillissants à des postes en adéquation avec leur âge. Les processus de modernisation et les stratégies de management visent en effet une élévation rapide des normes de productivité, et excluent les salariés les moins aptes à réagir à ces exigences. C'est là, par exemple, l'une des causes de la pénurie de certaines professions en Allemagne (informaticiens entre autres).
- 19 Selon les travaux d'ergonomes du travail, de médecins ou de sociologues d'entreprise, les nouvelles normes de travail et de qualification contribuent à leur tour à multiplier le nombre de salariés inaptes à les relever. Par ailleurs, l'automatisation, mais aussi la systématisation des pratiques d'externalisation, ont écarté de l'entreprise des profils de postes qui constituaient traditionnellement des « niches » de travail pour les salariés en fin de carrière comme le nettoyage, le gardiennage, la sécurité, le travail en amont de la production ou encore le métier de chauffeur (Behrens et al., Gussone et al.).

Un rajeunissement en trompe-l'œil

- 20 Malgré le mouvement de départs anticipés des dernières années, on observe d'ores et déjà une tendance générale au vieillissement des effectifs des entreprises allemandes, même s'il importe de nuancer selon les branches et les entreprises. Beaucoup d'entreprises connaissent dès aujourd'hui un renforcement de la concentration des effectifs dans la classe d'âge moyenne (30-49 ans). Et l'évolution démographique va renforcer cette tendance. Par ailleurs, les experts du marché du travail allemand (Gussonne et al.) s'accordent à penser que le besoin prévisible de main-d'œuvre des entreprises allemandes ne saura être compensé entièrement par les soupapes traditionnelles que sont le potentiel non exploité du travail des femmes, le recours à l'immigration ou encore les hausses de productivité. La part des salariés âgés est donc amenée à se renforcer structurellement.

Structure par âge des effectifs, selon la taille des entreprises, dans les Länder de l'Ouest (1990-1996)

Effectifs	< 29 ans		30-49 ans		50-54 ans		55-64 ans	
	1990	1996	1990	1996	1990	1996	1990	1996
1 – 9	43,11	34,64	41,66	49,07	8,82	7,48	6,41	8,81
10 – 19	40,11	32,84	43,05	50,18	9,82	7,69	7,01	9,30
20 – 49	35,76	28,94	44,71	51,65	11,17	8,63	8,36	10,79
50 – 99	33,10	26,06	45,72	52,87	12,04	9,36	9,14	11,72
100 – 499	32,24	24,50	45,93	53,96	12,25	9,79	9,58	11,75
500 – 4 999	30,67	22,85	47,13	56,33	12,60	10,23	9,60	10,59
> 5000	29,40	21,07	48,25	59,56	13,60	11,43	8,75	7,94

SOURCE : M. GUSSONE ET AL., P. 54

- 21 En réalité, les stratégies de mise à l'écart des plus âgés, parfois même dès 50 ans, n'ont souvent conduit qu'à un rajeunissement en trompe-l'œil des effectifs, à une situation de « rajeunissement sans les jeunes » (Huber). Trois raisons essentielles peuvent être invoquées : l'insuffisance du nombre d'embauches compensatoires, une diminution du nombre d'apprentis et une mobilité des salariés jugée faible. Loin de faire baisser la moyenne d'âge, cette stratégie a en partie échoué à faire rajeunir les effectifs et repousse simplement l'échéance du vieillissement dans l'entreprise. De ce fait, le débat s'engage au niveau national sur les effets sur l'emploi et le système des retraites des pratiques de sortie anticipée de la vie active, au regard du vieillissement jugé inéluctable de la population des entreprises. Or dans les deux cas, on est bien loin du consensus.

La difficile recherche d'un équilibre inter-générationnel

- 22 Une étude récente de l'Institut der deutschen Wirtschaft (Cologne), proche des milieux patronaux, a comparé les taux d'activité des salariés âgés, les taux d'activité des jeunes ainsi que les taux de chômage dans plusieurs pays de l'OCDE. Selon ses conclusions, les pays affichant un taux de chômage bas seraient également ceux dont les perspectives d'emploi sont les meilleures, à la fois pour les plus jeunes et les plus âgés. Ce constat vient alimenter le débat sur l'idée, longtemps consensuelle dans un contexte de chômage élevé, de l'effet bénéfique pour l'emploi du principe de relais entre générations.
- 23 D'autre part, une partie des représentants des milieux économiques et des experts allemands avancent l'argument de la stabilisation financière du système d'assurance-vieillesse par l'augmentation du nombre de salariés âgés cotisants. De ce fait, ils se prononcent pour un recul de l'âge légal des départs en retraite, jusqu'à 67 ans comme le prône le BDI. Pourtant, les effets sur le marché du travail du relèvement de l'âge des départs en retraite est contesté (DIW), dans un contexte de chômage toujours élevé où le taux d'activité des moins de 55 ans reste pour l'instant très bas.
- 24 C'est paradoxalement dans l'entreprise que le *statu quo* semble de mise. De nombreuses études mettent en évidence les retombées indirectes négatives des politiques du personnel préconisant la mise à l'écart des personnels vieillissants. Elles amplifieraient les problèmes de motivation auprès des classes d'âge intermédiaires, dont les

perspectives d'emploi deviennent incertaines, d'où une hausse des arrêts maladie et un coût supplémentaire pour l'entreprise. Pourtant, la question du maintien dans l'entreprise des salariés âgés est loin d'être jugée prioritaire, même si le marché de l'emploi évolue rapidement vers une pénurie de certaines qualifications. Des recherches menées pour le compte de l'institut allemand ISO auprès d'un échantillon d'entreprises (Huber) décryptent la manière dont les politiques de ressources humaines abordent les évolutions démographiques. Dans une large majorité des cas étudiés, c'est une gestion à court terme qui domine. La volonté d'anticiper la gestion des âges et d'appliquer une politique du personnel ciblée sur les salariés vieillissants fait figure d'exception. De fait, les responsables du personnel interrogés dans le cadre de cette étude estiment qu'ils ne peuvent inscrire au calendrier de leurs priorités des évolutions démographiques à 10 ans ou plus.

Redéfinir l'offre de travail pour les salariés vieillissants

- 25 Néanmoins, une évolution des méthodes de gestion des personnels semble nécessaire si l'on part du principe que les salariés âgés sont appelés à rester plus longtemps dans l'entreprise lorsque la profession et la condition physique le leur permettent. Cela implique de la part des politiques de ressources humaines de repenser l'offre de travail afin qu'elle corresponde aux capacités physiques et psychiques des salariés âgés. A ce titre, la démarche de Veag-Vereinigte Energiewerke AG, société de distribution d'électricité pour les nouveaux Länder, et un des premiers employeurs à l'Est, ouvre des pistes de réflexion intéressantes. Confrontée aux conséquences économiques (voir encadré) de l'unification et dans l'incapacité, faute de perspectives suffisantes, de rajeunir ses effectifs par des embauches (la moyenne d'âge atteint 41,3 ans), elle tente de s'attaquer directement aux effets du vieillissement en prônant le « rajeunissement dans les têtes ». Il s'agit là avant tout de combattre les effets de routine et d'éviter la stagnation professionnelle au-delà d'un certain âge (rotation des salariés, congés d'orientation, etc.).

Les entreprises des nouveaux Länder : une pyramide des âges vieillissante

Les suppressions massives de personnel ont mis fin aux sureffectifs hérités des structures économiques de 1 ancienne RDA. De ce fait, beaucoup d'entreprises est-allemandes ont vu leur pyramide des âges se contracter : la forte vague de retraites anticipées au lendemain de 1 unification a en effet permis le départ, dans des conditions financièrement acceptables, des salariés âgés. Mais dans le même temps, les plans sociaux ont frappé en premier lieu les plus jeunes, en application des critères sociaux qui protègent les salariés affichant une certaine ancienneté et avec charge de famille. Par ailleurs, les difficultés des entreprises est-allemandes sur les marchés les ont contraintes à restreindre leur effort de formation de la relève. A cela s'ajoute, pour certaines régions, un véritable exode des jeunes actifs devant l'absence de perspectives professionnelles et l'arrêt des embauches dans de nombreuses entreprises.

En cela, la situation dans les nouveaux Länder préfigure certaines difficultés en matière de gestion des effectifs auxquelles seront confrontées de nombreuses entreprises allemandes dans les prochaines années. Les réponses qui tentent d'être apportées, comme par exemple dans le cadre des rencontres que le groupe Veag

organise régulièrement sur les problèmes spécifiques de l'emploi à l'Est, seront à ce titre instructives pour l'ensemble de l'Allemagne.

Participation à des programmes de formation continue*, par classes d'âge en 1998 (en % de la population du même âge)

Source : *iw-Trends* 2/2000, p.85

- 26 De telles mesures révèlent la nécessité de s'appuyer sur de véritables plans de formation pour les salariés vieillissants afin d'enrayer les mécanismes de perte de savoir et d'inadaptation des qualifications. Les experts soulignent à cet égard qu'il importe d'éviter l'écueil des formations spécifiques pour les salariés âgés, sous peine de créer un cloisonnement supplémentaire entre les classes d'âge (Barkholdt et al.). C'est en réalité toute une conception de la formation tout au long de la vie qu'il s'agit de repenser : la pratique dans les entreprises allemandes montre en effet que la participation aux programmes de formation continue diminue fortement avec l'âge, et n'est que rarement encouragée chez les salariés les plus âgés (Gussone, *iw-Trends*).
- 27 **LA RÉACTIVATION DU DÉBAT** sur les retraites met en lumière toute une série de questions apparemment contradictoires liées au vieillissement de la population active. Si le financement du système des retraites doit passer par un allongement de la durée de cotisation, n'est-il pas d'abord prioritaire d'améliorer le taux d'emploi des salariés de plus de 55 ans ? Par ailleurs, si l'allongement de l'espérance de vie et les progrès sanitaires permettent de prolonger la vie active, lorsque l'emploi s'y prête, quels compromis l'entreprise et le salarié doivent-ils trouver en termes d'aménagement du travail, de qualification, voire de mobilité dans l'entreprise ou de rémunération ? Pour l'heure, l'impact de la reprise de l'activité sur l'emploi des salariés vieillissants est loin de faire l'unanimité. Au niveau des entreprises, le maintien du potentiel d'emploi des plus âgés ne figure que rarement parmi les objectifs de gestion des ressources humaines. Par ailleurs, entreprises et salariés restent attachés à l'option des départs progressifs, considérée comme un instrument de souplesse indispensable à la gestion des fins de carrière, dans un contexte de chômage toujours élevé.
- 28 La gestion des salariés vieillissants relève donc pour l'essentiel de la difficulté de passer d'une logique, fortement ancrée dans les entreprises, de départ précoce et massif, à une logique de maintien dans l'emploi dans des conditions en adéquation avec l'âge. Cette démarche ne sera possible que par une transformation des politiques de personnel à

l'égard des salariés vieillissants. C'est à une double exigence que sont donc confrontés les partenaires sociaux, au niveau de la négociation collective, et les entreprises, dans leur pratique de gestion du personnel : conserver un niveau de protection satisfaisant tout en inventant des modèles de travail souples et adaptés au vieillissement des effectifs.

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Barkholdt, Corinna et al., « Altersübergreifende Qualifizierung - eine Strategie zur betrieblichen Integration älterer Arbeitnehmer », *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 3/95, pp. 425-436
- Behrens Johann et al., *Langer erwerbstätig - Aber wie ?*, Westdeutscher Verlag, Opladen/Wiesbaden, 1999
- « Besonderer Schutz für ältere Arbeitnehmer », *Wirtschaftswoche* n° 37, 07-09-2000
- Bundesanstalt für Arbeit, *Geschäftsbericht 1999*
- Bundesanstalt für Arbeit, *Strukturanalyse 1999*, 15-06-2000
- Bundesanstalt für Arbeit, *Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 1999*, Bonn, février 2000
- Commission Européenne, *Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 2000 et recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des Etats membres*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000
- « Späterer Renteneintritt belastet den Arbeitsmarkt », *DIW-Wochenbericht* 14/99, 8-04-1999
- Domy, Hans-Jörg, « Betriebliche Altersstrukturen als Herausforderung für die Personalpolitik », *Personalführung* 1/98
- Gussone, Max et al., *Ältere Arbeitnehmer. Altern und Erwerbsarbeit in rechtlicher, arbeit- und sozialwissenschaftlicher Sicht*, Francfort/M., Bund Verlag, 1999
- Huber, Achim, « Demographischer Wandel und Personalmanagement. Alter (k)ein Thema für das Personalmanagement ? Das Risiko einer Überalterung wird weitgehend ausgeblendet », *Personalführung* 1/98
- « Ältere Arbeitnehmer : Entwicklungstrends und Beschäftigungspolitische Reformbedarf », *iwTrends* 2/2000
- Rohwedder, A., Volkholz, V., « Eine Tragik ohnegleichen. Das Durchschnittsalter von Belegschaften in ostdeutschen Betrieben ist gestiegen, obwohl viele ältere Mitarbeiter vorzeitig in den Ruhestand gingen », *Personalführung* 1/98, p. 20-22
- « Was sich bei der Altersteilzeit ändert », *Der Arbeitgeber*, 1/52-2000

- Schmähl, Winfried, « Auf dem Weg zur nächsten Rentenreform in Deutschland », *Aus Politik und Zeitgeschichte* n° 35-36/2000, 25-08-2000

- « Statistik schönen », *Wirtschaftswoche* n° 37, 07-09-2000

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 48 (octobre 2000).

RÉSUMÉS

Malgré le vieillissement démographique, et bien que l'âge légal de la retraite soit fixé à 65 ans en Allemagne, l'âge moyen de départ à la retraite se situe, lui, à 60 ans. Un train de mesures légales ou contractuelles incite en effet les salariés âgés à une sortie précoce de la vie active. Mais ce dispositif, adopté à l'origine à des fins de redistribution du travail, semble avoir en réalité mené, dans les entreprises, à un « rajeunissement sans les jeunes ». Non seulement, il a eu pour effet de gonfler les effectifs d'âge intermédiaire, mais aussi de renforcer le risque d'exclusion pour les salariés de plus de 55 ans. Lors du dernier sommet du Pacte pour l'emploi au printemps 2001, les partenaires sociaux se sont entendus sur la nécessité de freiner l'exclusion anticipée des salariés âgés de la vie active, en particulier par des efforts supplémentaires de formation. Mais ce revirement, pour des raisons démographiques et de coût, devra encore se traduire dans les pratiques des entreprises¹.

AUTEUR

MARIE-HÉLÈNE PAUTRAT

Ingénieur d'études au CIRAC

Direction scientifique du Centre documentaire du CIRAC sur l'économie et la société allemandes.

Epargne salariale et participation financière des salariés en RFA : une nouvelle dimension du partenariat social ?

Marie-Hélène Pautrat

- 1 La politique d'aide à la constitution du patrimoine (*Vermögensbildungspolitik*) est un des éléments constitutifs du système social allemand. Relativement simple, le dispositif réglementaire en vigueur était destiné à l'origine à atténuer les inégalités sociales, en octroyant une aide à l'épargne aux revenus inférieurs. Laissant une grande part à la négociation entre les partenaires sociaux, il s'est développé dans le contexte des grands débats de société des années 60 et 70. Certes, l'épargne sur compte recueille aujourd'hui encore l'essentiel des aides publiques dispensées dans ce contexte, mais le dispositif évolue depuis le milieu des années 80 vers un cadre plus incitatif à la participation des salariés au capital des entreprises. Malgré tout, la participation au capital productif reste peu développée en Allemagne et, surtout, inégalement répartie.
- 2 Or depuis quelques années, ce dispositif se trouve bousculé par les pratiques d'intéressement diffusées dans un nombre croissant d'entreprises. Ces nouvelles formes de participations en fonction des résultats, bénéfices ou performances, n'entrent pas dans le cadre de la législation sur la constitution du patrimoine et obéissent à d'autres objectifs. Leur rapide diffusion à la marge du système met aujourd'hui à l'ordre du jour la question de la modernisation de l'ensemble des mécanismes d'épargne et de participation salariales.

L'évolution du dispositif d'aide à la constitution d'un patrimoine

- 3 L'idée d'une aide à la constitution d'un patrimoine est née, dès les années 50, de la volonté d'atténuer les inégalités sociales en RFA en promouvant certains types de

placements auprès des salariés aux revenus modestes. Le contexte de cette époque - niveaux de revenus salariaux encore faibles et taux d'épargne peu élevé des foyers ouvriers - contribue en effet à un renforcement des inégalités de richesse héritées de l'après-guerre. La faillite des petits épargnants au lendemain de la guerre, renforcée par la dévaluation de l'épargne financière (alors principale forme de patrimoine pour la grande majorité des Allemands) lors de la réforme monétaire de 1948, conduit à un accroissement des disparités et à la concentration du patrimoine comme du pouvoir économique entre les mains des entrepreneurs et des professions libérales. Le début des années 60 connaît une phase de plein emploi qui ralentit le processus de concentration des richesses : les salaires augmentent et conduisent à une hausse des taux d'épargne, tandis que, dans le même temps, les capacités d'autofinancement des entreprises se réduisent.

Des ajustements réglementaires permanents

- 4 La première loi sur la constitution d'un patrimoine, adoptée en 1961 (*Vermögensbildungsgesetz*), introduit alors un système d'épargne salariale, qui permet à l'employeur d'accorder au salarié des « prestations d'épargne » (*vermögenswirksame Leistungen*) plafonnées à 312 DM par an, taxées à un taux forfaitaire de 8 % et exonérées de charges sociales. Les sommes peuvent être placées sur des comptes d'épargne, en épargne-logement ou dans l'entreprise-employeur. Mais les retombées de cette loi, qui n'autorisait que les accords individuels ou les accords au niveau de l'entreprise, restent modestes. Dès 1965, une seconde loi sur la constitution du patrimoine élargit le dispositif, notamment aux fonctionnaires, et autorise la signature de conventions collectives relatives aux prestations d'épargne de l'employeur (*vermögenswirksame Tarifverträge*). Elle augmente par ailleurs le montant des prestations, dorénavant exonérées d'impôts. La législation n'aura de cesse d'être révisée par touches successives dans les années suivantes, notamment par la bonification de l'épargne salariale dès 1970, accordée sous forme d'une prime. Celle-ci sera versée si l'employeur affecte des sommes d'argent à la formation du patrimoine du salarié en les investissant sous l'une des formes subventionnées par l'Etat.
- 5 Les années 80 constituent un véritable tournant. Initiée par Birgit Breuel, alors ministre de l'Economie de Basse-Saxe, la quatrième loi sur la formation du patrimoine entre en vigueur en février 1984. Son objectif n'est plus seulement d'encourager l'accès à l'épargne, mais bien de stimuler cette fois la participation financière des salariés, afin d'améliorer les performances des entreprises allemandes, alors faiblement dotées en capital. Elle s'accompagne également de changements importants de la législation relative à l'impôt sur le revenu (*Einkommensteuergesetz*) : dorénavant, aux termes du nouvel article 19a, le salarié peut, sous certaines conditions, obtenir de son employeur, gratuitement ou à des conditions préférentielles, des titres de participation dispensés de charges sociales et fiscales. En revanche, la loi introduit une différenciation du montant de la prime selon le type d'épargne et en fonction de la situation familiale. Le catalogue des placements retenus est alors élargi, puis de nouveau en 1987 par la loi sur les allégements fiscaux (*Steuersenkungsgesetz*). Cette loi modifie en outre les conditions de l'article 19a : l'avantage fiscal exonéré de charges sociales et d'impôts passe ainsi de 300 à 500 DM. Par ailleurs, elle introduit également, au titre des placements éligibles, la participation indirecte au capital de petites et moyennes entreprises par le truchement de sociétés d'investissement auprès desquelles les salariés peuvent acquérir des parts

en actions. Cette mesure était destinée à ne pas exclure les employeurs de petites entreprises qui ne souhaitaient pas proposer de participations au capital de leur propre société.

- 6 En 1990, de nouveaux amendements sont apportés par la seconde loi sur la participation au capital des entreprises : le plafond de revenus ne tient désormais plus compte de la situation familiale, et il est relevé. La prime à l'épargne est réduite à 20 % pour les titres de participation et à 10 % pour l'épargne-logement dans un premier temps ; au lendemain de l'unification, elle est ramenée au taux unique de 10 %, pour des raisons budgétaires. L'aide publique à l'épargne salariale sera à l'avenir limitée aux participations financières et à l'épargne logement. Enfin, l'allégement fiscal octroyé dans le cadre de la loi sur l'impôt sur le revenu est réduit à 300 DM.

L'épargne salariale, une pratique négociée dans la branche ou l'entreprise

- 7 Aux termes de la législation en vigueur depuis janvier 1999 (voir encadré), les principaux placements bénéficiant de la bonification sont les contrats d'épargnelogement, les remboursements de dettes résultant de l'accession à la propriété et les contrats d'acquisition de parts de capital signés entre le salarié et l'employeur, ou encore une banque, caisse d'épargne ou société d'investissement. Le montant de la prime correspond à 10 % des sommes épargnées au titre du dispositif, pour autant qu'elles ne dépassent pas le volume annuel maximal autorisé de 936 DM. Quelle que soit la forme d'investissement retenue, il s'agit d'un placement assorti d'un délai d'indisponibilité durant lequel le capital investi reste immobilisé. Il est de 7 ans pour les contrats d'épargne-construction et de 6 ans pour les formes de participation des salariés au capital.
- 8 La prime s'adresse aux salariés, personnels en formation, magistrats, fonctionnaires et militaires, dont le revenu annuel imposable n'excède pas un certain plafond, relevé au 1^{er} janvier 1999 (35 000 DM pour une personne célibataire ou 70 000 DM pour un couple de salariés mariés, au lieu de 27 000 et 54 000 DM auparavant). Elle concerne de ce fait les deux tiers des salariés et exclut les salaires élevés. Dans la plupart des cas, ces prestations d'épargne viennent, sur une base volontaire de l'employeur, s'ajouter au salaire normal et sont fixées par des contrats individuels ou, plus généralement, par des conventions collectives ou accords d'entreprise. Certains observateurs y voient de ce fait des éléments de salaires négociés, transformés en épargne pour une durée déterminée, qui viendraient se substituer à des augmentations salariales (Schäfer, 2000). Dans les autres cas, elles sont prélevées par l'employeur sur le salaire. Ces sommes doivent être immobilisées au profit du salarié. Les salariés qui ne bénéficient d'aucune aide à la formation d'un patrimoine de la part de leur employeur peuvent néanmoins obtenir la prime d'épargne salariale de l'Etat, après accord avec l'employeur sur un montant à prélever sur le salaire, qui sera investi sous l'une des formes éligibles subventionnées par l'Etat.

Fondements juridiques

Actuellement, deux textes essentiels, aux dispositions cumulables, constituent la base juridique du dispositif allemand de constitution du patrimoine dont peuvent relever différentes formes de participation financière des salariés.

La Cinquième loi sur la constitution du patrimoine (*Fünftes Vermögensbildungsgesetz*) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, après avoir été amendée sous l'ancien gouvernement par la troisième loi sur la participation au capital (*Vermögensbeteiligungsgesetz*) de septembre 1998. Son objectif est d'élargir à un plus grand nombre de salariés les possibilités d'accès au dispositif d'aide à la constitution d'un patrimoine, grâce à des hausses de plafond. Mais il se double d'une volonté d'encourager la participation au capital productif. La loi renforce à cet effet les possibilités pour les salariés de placer leurs prestations d'épargne dans les différentes formes de participation au capital de l'entreprise.

Le second texte de référence est **l'article 19a de la Loi relative à l'impôt sur le revenu** (*Einkommensteuergesetz*) de 1984. Aux termes de la loi, l'avantage financier dont bénéficie un salarié lorsque l'employeur lui cède des parts sociales (par exemple, dans le cas le plus fréquent, lorsque des actions sont distribuées au salarié à des conditions préférentielles), est considéré comme un élément constitutif de son salaire et doit donc être soumis à l'impôt sur le revenu. Néanmoins, l'article 19a de cette loi précise que cette subvention de l'entreprise sera exonérée de l'impôt si elle ne dépasse pas la moitié de la valeur de la participation, avec un plafond de 300 DM par an. Cet avantage fiscal s'accompagne dans le même temps d'une exonération de charges sociales. Les titres de participation doivent toutefois être immobilisés pour un délai de 6 ans.

- 9 Les nouvelles dispositions au 1^{er} janvier 1999 vont engendrer, pour la première fois depuis 1984, un surcoût pour le budget de l'Etat : le volume de la prime d'épargne passera de 700 millions de DM à 1,83 milliard de DM en 2004. C'est en effet à cette date que seront versées les primes d'épargne, à l'issue du délai d'indisponibilité des placements. En vertu du principe de péréquation financière, la charge de ce surcoût sera répartie entre le gouvernement fédéral (42,5 %), les Länder (42,5 %) et les communes (15 %) au titre du moins-perçu sur l'impôt sur les salaires (*Lohnsteuerausfälle*).
- 10 Les sommes affectées à l'acquisition de parts sociales dans le cadre du dispositif d'aide à la constitution de patrimoine ne peuvent dépasser un plafond de 800 DM. Le législateur a par ailleurs apporté certaines restrictions : elles devront être investies en actions, dans des fonds de placement en actions, ou selon les différentes formes de participation des salariés au capital de l'entreprise. La prime de l'Etat est portée, dans les Länder de l'Ouest, à 20 % des sommes investies et, jusqu'en 2004, à 25 % dans les nouveaux Länder où le revenu moyen est en deçà du niveau des Länder occidentaux. Par ailleurs, et afin de prémunir les salariés contre les risques de telles opérations, les participations doivent être couvertes par une caution, comme le pratiquent sous différentes formes plusieurs Länder allemands : Berlin, Saxe-Anhalt, Thuringe. En cumulant ces deux types de mesures, qui forment le dispositif d'aide à la formation du patrimoine, les salariés peuvent donc investir jusqu'à 1 736 DM par an et obtenir une prime annuelle portée en 1999 à 254 DM (294 DM dans les cinq Länder orientaux).
- 11 De telles mesures peuvent être conclues aux termes de contrats individuels entre l'employeur et le salarié. Elles peuvent également être inscrites dans les conventions collectives signées entre le syndicat de branche et l'association des employeurs, ou encore figurer dans des accords d'entreprise conclus entre l'employeur et le conseil d'entreprise (*Betriebsrat*). La nouvelle législation réaffirme que la liberté de choix demeure un élément essentiel de ce dispositif, mais les partenaires sociaux sont

désormais en mesure de se prononcer contre certains placements : ils peuvent par exemple s'opposer à des placements ne pouvant bénéficier de la prime de l'Etat à l'épargne. En 1999, selon le ministère fédéral de l'Emploi et des Affaires sociales, 94 % des salariés allemands liés à une convention collective dans les anciens Länder et 62 % dans les nouveaux Länder ont bénéficié de ce dispositif d'épargne salariale subventionnée. Or les sommes sont toujours investies, non dans le capital productif, mais sous forme de plans d'épargne (90 % des cas), en particulier de plans d'épargne-logement (plus de la moitié). Par ailleurs, les sommes investies demeurent peu élevées en moyenne, sans réelle évolution depuis plusieurs années : le montant annuel moyen épargné dans le cadre de ce dispositif s'élevait en 1999 à 533 DM dans les Länder de l'Ouest et ne dépassait pas 265 DM dans l'Est de l'Allemagne. En 1999, seulement 11 % des salariés, en grande majorité dans les Länder ouest-allemands, ont pu bénéficier d'une épargne équivalente au montant maximal autorisé par la législation, soit 936 DM.

Développement de la participation financière des salariés

- 12 La participation matérielle des salariés, qui demeure limitée en Allemagne, recouvre la participation au capital productif, sous différentes formes, et les pratiques d'intéressement. Ces dernières connaissent aujourd'hui un essor significatif.

La participation au capital productif

- 13 La participation des salariés au capital productif, sous ses différentes formes, reste encore peu développée en Allemagne, malgré une évolution certaine au cours des dix dernières années : la part des sommes investies au titre de la formation du patrimoine est passée de 2 % en 1983 à 10 % aujourd'hui ; et malgré l'essor de l'actionnariat populaire depuis 1996 (privatisation de Deutsche Telekom AG). Les informations chiffrées sont toutefois rares et incomplètes. L'AGP (*Arbeitsgemeinschaft Partnerschaft in der Wirtschaft*), une association regroupant des entreprises désireuses de promouvoir le concept de participation matérielle des salariés et qui remplit un rôle de puissant lobby auprès des acteurs politiques et économiques, fournit des données fréquemment reprises, mais parfois jugées un peu trop optimistes. En 1999, selon l'AGP, quelque 2 700 entreprises proposaient ainsi des programmes de cession de titres de participation à leurs salariés, chiffre qui ne représente guère qu'une partie infime du nombre total d'entreprises en RFA. 2,3 millions de salariés bénéficieraient de ces programmes pour un capital de participation s'élevant à 25 milliards de DM. Parmi les différents instruments de participation, les programmes de cessions d'actions concerneraient de loin le plus grand nombre de salariés.

Participation des salariés au capital productif en Allemagne en 1999

Forme	Entreprises		Salariés		Capital (en millions de DM)	
	Chiffres absolus	en %	Chiffres absolus	en %	Chiffres absolus	en %
Prêt du salarié à l'entreprise-employeur	500	18,5	100 000	4,9	800	3,2
Participation tacite	650	24,1	200 000	8,8	355	1,4
Participation indirecte	400	14,8	80 000	3,5	360	1,4
Droits de jouissance	300	11,1	100 000	3,9	1 500	6,0
Distribution d'actions aux salariés	400	14,8	1 800 000	78,0	21 900	87,6
Participation dans une société coopérative	300	11,1	15 000	0,7	45	0,2
Parts d'une SARL	150	5,6	5 000	0,2	50	0,2
Total	2700	100,0	2 300 000	100,0	25 000	100,0

SOURCE DES DONNÉES : ARBEITSGEMEINSCHAFT PARTNERSCHAFT IN DER WIRTSCHAFT/GIZ

- 14 Les programmes de cessions d'actions aux salariés à des conditions préférentielles constituent la forme de participation du salarié au capital productif la plus prisee par les grandes sociétés anonymes cotées en bourse comme Siemens, Mannesmann, Volkswagen, etc. D'après une enquête réalisée par l'Institut der deutschen Wirtschaft (Cologne), proche des milieux patronaux, la part des sociétés anonymes ayant mis en place des programmes de participation de leurs salariés a sensiblement augmenté en dix ans, passant de 14 % en 1985 à 24 % en 1994. Dans ce cas, la législation sur la constitution d'un patrimoine et l'article 19a de la loi sur l'impôt sur le revenu s'appliquent à hauteur du plafond stipulé. D'après les résultats de recherche du réseau IPSE (*Impact of Profit Sharing in Europe*), les actions sont d'ordinaire proposées par les entreprises à leurs salariés, souvent à l'issue d'une certaine période d'ancienneté, à un prix d'achat variant entre 50 et 70 % du prix du marché (IPSE, 1997). Certaines entreprises (Continental, Deutsche Telekom) garantissent même un cours minimal destiné à modérer les risques pour le salarié en garantissant son apport initial. Au total, l'Allemagne, où la culture actionnariale était faiblement diffusée avant le lancement de l'action Deutsche Telekom en novembre 1996, comptait 1,7 million de salariés actionnaires en 1999 ; ils représentent plus d'un tiers de l'actionnariat privé.

Poids de l'actionariat salarié en Allemagne

	<i>Nombre d'actionnaires en RFA (en milliers)</i>				
	1988	1992	1994	1996	VI/1999
Ensemble de la RFA					
Salariés actionnaires	1 089	1 552	1 498	1 414	1 743
Total des actionnaires	3 192	3 984	3 934	3 754	5 016
Länder de l'Ouest					
Salariés actionnaires	1 089	1 513	1 446	1 342	1 638
Total des actionnaires	3 192	3 898	3 706	3 531	4 610
Länder de l'Est					
Salariés actionnaires		39	52	72	104
Total des actionnaires		86	228	222	405
	<i>Part des actionnaires dans la population (en pourcentage)</i>				
	1988	1992	1994	1996	VI/1999
Ensemble de la RFA					
Salariés actionnaires	2,3 %	2,5 %	2,4 %	2,2 %	2,7 %
Total des actionnaires	6,8 %	6,4 %	6,3 %	6,0 %	7,9 %
Länder de l'Ouest					
Salariés actionnaires	2,3 %	3,0 %	2,9 %	2,7 %	3,2 %
Total des actionnaires	6,8 %	7,8 %	7,4 %	7,0 %	9,1 %
Länder de l'Est					
Salariés actionnaires		0,3 %	0,4 %	0,6 %	0,8 %
Total des actionnaires		0,7 %	1,8 %	1,7 %	3,1 %

SOURCE DES DONNÉES ; DAI-FACTBOOK 1999, À PARTIR D'UNE ENQUÊTE INFRATEST RÉALISÉE À LA DEMANDE DU DEUTSCHES AKTIENINSTITUT AUPRÈS DES ALLEMANDS DE PLUS DE 14 ANS.

- 15 Le salarié actionnaire bénéficie des droits relatifs à son statut d'actionnaire (droit à l'information, droit de contrôle, de coopération et droits de propriété des actifs) stipulés dans la loi sur les sociétés anonymes, à deux exceptions près. La première : la délivrance d'actions peut être assortie d'une période d'indisponibilité. C'est le cas lorsqu'elle s'inscrit dans le dispositif d'aide à la constitution d'un patrimoine et bénéficie des avantages fiscaux de l'article 19a de la loi sur l'impôt sur le revenu : l'obtention de la prime d'épargne salariale est conditionnée par ce délai d'indisponibilité. La seconde exception concerne les droits de vote : les actions préférentielles en sont dépourvues. Dans ce cas, le salarié actionnaire dispose d'un droit à l'information mais délègue ses droits de contrôle au conseil de surveillance élu de l'entreprise. Dans certaines grandes entreprises, les salariés actionnaires se regroupent au sein d'associations chargées de représenter et défendre leurs droits.
- 16 Les autres formes traditionnelles de participation au capital de l'entreprise - prêts à l'entreprise-employeur, droits de jouissance, participation directe au capital ou indirecte via des sociétés de participation, parts de SARL - sont beaucoup moins diffusées. Les droits du salarié varient en fonction du modèle retenu (voir schéma), mais restent limités, garantissant ainsi la liberté entrepreneuriale de l'employeur. Dans la pratique pourtant, les droits du salarié peuvent être précisés sur une base volontaire.

Droits du salarié en fonction des instruments de participation

Capital étranger	Prêt	Pas de droit à la concertation (<i>Mitspracherechte</i>)
	Droit de jouissance/ d'usufruit	
↓	Participation tacite	Directe/Indirecte
↓		↓
Capital propre	Actions distribuées au salarié/Part dans une SARL	Droits à la concertation étendus
<p>Selon le droit allemand des entreprises, les droits à la concertation (<i>Mitspracherechte</i>) comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le droit à l'information, c'est-à-dire la possibilité d'exiger des renseignements sur la situation économique de l'entreprise et le droit de consulter les comptes en fin d'exercice ; - les droits de contrôle, qui permettent à un associé de contrôler l'exactitude du bilan annuel et de contester toute décision de l'assemblée des associés qui serait contraire aux statuts ou à la législation ; - les droits à la coopération, qui permettent de participer à l'assemblée des associés et de prendre part au vote. 		

D'APRÈS : MINISTÈRE FÉDÉRAL DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES, *MITARBEITERBETEILIGUNG AM PRODUKTIVVERMÖGEN*.

- 17 D'autres modèles tendent aujourd'hui à se développer, en particulier dans les PME. Certaines entreprises convertissent ainsi les crédits en heures sur les comptes épargne-temps en apport en numéraire ; celui-ci est à son tour transformé en prêt à l'entreprise, en actions ou en participations tacites. Plusieurs grandes entreprises (Hoechst, Shell, Reemtsma,...) combinent ainsi différents modèles. Enfin, les MBO (*Management Buy-Out*) constituent une forme particulière de participation au capital : les cadres peuvent ainsi acquérir une partie, voire l'intégralité de l'entreprise. Dans le contexte spécifique de la privatisation des entreprises est-allemandes, on estime que 2 700 entreprises de la Treuhandanstalt ont ainsi été rachetées par leurs cadres et salariés entre 1990 et 1994, selon des formules combinant MBO et participations financières des salariés. Cette formule est souvent citée en modèle dans l'industrie ouest-allemande où de nombreuses entreprises sont confrontées au problème de la succession.
- 18 Pour l'entreprise, ces programmes constituent en premier lieu un moyen d'augmenter son capital propre ; ils permettent aussi d'éviter le recours au prêt bancaire. En Allemagne, en effet, le capital propre des entreprises est dans l'ensemble peu élevé, et la dépendance reste forte par rapport à l'établissement financier qui exerce un contrôle sur les investissements réalisés. Par ailleurs, d'un point de vue non financier, la participation au capital productif est considérée comme un moyen de renforcer l'identification du salarié à l'entreprise, la motivation au travail, et permet de garantir une meilleure sensibilisation des salariés aux objectifs de l'entreprise. C'est d'ailleurs l'argument développé par le chancelier Schröder dans une allocution prononcée à l'occasion du 50^e anniversaire de l'association *Arbeitsgemeinschaft Partnerschaft in der Wirtschaft* (AGP). Une enquête réalisée en 1995 par la Gesamthochschule Kassel et l'AGP auprès de 110 entreprises industrielles avait révélé que la productivité était supérieure et l'absentéisme pour cause de maladie moins fréquent dans les entreprises développant ce type de programme. Toutefois, les comparaisons menées en Europe par

le réseau IPSE laissent apparaître des résultats parfois divergents selon la méthode appliquée à ce type d'enquêtes. Selon ses conclusions, la participation financière vient en fait conforter une culture d'entreprise déjà fortement marquée, dans le cas des entreprises allemandes, par la participation des salariés aux décisions (cogestion) : la participation financière stimulerait ainsi l'association individuelle des salariés à l'activité de l'entreprise, la cogestion, quant à elle, favoriserait la représentation et la participation collective.

Le partage du profit : les nouvelles pratiques en débat

- 19 Il est difficile d'évaluer l'ampleur actuelle des pratiques de l'intéressement dans les entreprises allemandes. Plusieurs sources concordantes admettent toutefois que cette formule, combinée dans la plupart des cas aux systèmes traditionnels de participation financière des salariés, comme l'actionnariat salarié ou les plans d'épargne, connaît un succès grandissant (Hardes/Wickert). Néanmoins, ces formes de participation en fonction des résultats, bénéfices ou performances, ne bénéficient d'aucun soutien public, le dispositif en vigueur - 5^e loi sur la constitution d'un patrimoine et l'article 19a de la loi relative à l'impôt sur le revenu - s'appliquant seulement aux formes de participation au capital des entreprises et à l'épargne sur compte.
- 20 Pourtant, l'internationalisation des entreprises, la flexibilisation des conditions de production et l'essor des entreprises de la nouvelle économie accélèrent aujourd'hui l'évolution des systèmes de rémunération et viennent compléter les démarches de flexibilité dans l'entreprise. Nombre d'établissements proposent désormais des salaires composés d'une part fixe et d'éléments variables versés soit en numéraire (dans ce cas, le salarié ne détient pas de participation dans l'entreprise), soit réinvestis dans l'entreprise, qui sont fonction des performances individuelles du salarié ou des résultats de l'entreprise.

La détermination des salaires en RFA

L'Allemagne possède un système de détermination des salaires conventionnels très codifié, qui impose des négociations centralisées au niveau des branches, mais laisse aux entreprises une certaine marge d'adaptation, si ce n'est par le biais des primes ou l'introduction d'éléments de rémunération liés aux résultats.

L'employeur peut alors conclure des accords d'entreprises avec le conseil d'entreprise élu, lequel détient, en vertu de la loi sur l'organisation interne des entreprises (*Betriebsverfassungsgesetz*), une compétence générale en matière sociale. Celle-ci lui permet en particulier de disposer d'un droit de codétermination pour les questions relatives aux rémunérations et primes (§ 87 (1) al. 10 et § 87 (1) al. 11), pour autant qu'il ne s'agisse pas des éléments de salaire déjà fixés par la convention collective (§ 77). En réalité, ce droit de codétermination se limite dans la pratique à intervenir sur la répartition de l'enveloppe prévue par l'employeur, ce qui, de l'avis des syndicats, n'est du reste pas toujours le cas, surtout dans les entreprises de petite et moyenne taille.

- 21 Ces nouvelles pratiques font aujourd'hui l'objet de débats. Selon la fédération des employeurs allemands BDA, les avantages non financiers induits par la participation matérielle des salariés peuvent tout aussi bien être obtenus sans participation directe au capital des entreprises. En outre, la généralisation de cette pratique permettrait de

décriper des négociations salariales particulièrement tendues dans la décennie 90, en faisant en sorte que l'objectif de redistribution des richesses relève davantage du niveau de l'entreprise. De ce fait, la BDA plaide pour le principe d'un intéressement des salariés, mais sur la base d'accords individuels, en dehors du cadre des conventions collectives. La fédération défend par ailleurs l'idée ancienne du salaire d'investissement, qui permet de combiner la participation des salariés au capital de l'entreprise avec la politique salariale. Selon ce principe, une partie seulement de la rémunération du travail est versée en numéraire, l'autre restant soit dans l'entreprise, pour financer des investissements en contrepartie d'avantages financiers, soit étant investie dans un fonds de placement. Relancé au lendemain de l'unification pour en faire un élément de contribution des salariés à la reconstruction de l'économie est-allemande, cette pratique s'inscrit aujourd'hui, aux yeux de la BDA, dans le contexte de la constitution d'une retraite privée. Quant aux syndicats, leurs positions sont certes mitigées, mais leurs revendications s'accordent sur au moins trois points essentiels : ils réclament la réglementation des dispositifs par des accords collectifs de branche, la constitution de fonds tarifaires réglés collectivement, qui dépasseraient le cadre de l'entreprise ; ils insistent enfin pour que ces éléments de rémunération soient rajoutés au salaire, afin d'éviter de transférer une partie des risques économiques sur les salaires.

- 22 De manière générale, les entreprises évoluant sur des marchés en pleine expansion (NTIC, informatique, biotechnologies,...) plébiscitent ces nouveaux modèles pour recruter et s'attacher des collaborateurs, en particulier par l'attribution d'options d'achat d'actions venant compléter des salaires de base souvent modérés. La loi relative au contrôle et à la transparence des entreprises KonTraG (*Gesetz zur Kontrolle und Transparenz der Unternehmen*) adoptée par le Bundestag en avril 1998, permet par ailleurs de délivrer plus facilement des options d'achat d'actions. Mais les stock-options étant définis en Allemagne comme des revenus, les options, une fois transformées en actions, sont assujetties à une fiscalité nettement moins intéressante que dans les pays anglo-saxons, à laquelle s'ajoutent les cotisations sociales. Les entreprises de la « nouvelle économie » y voient un handicap dans la compétition que se livre au niveau international ce secteur pour attirer des collaborateurs. Quarante d'entre elles, relayées par différentes fédérations professionnelles, ont récemment lancé un appel au chancelier en ce sens, insistant sur l'impérieuse nécessité d'adapter le cadre fiscal régissant l'octroi de stock-options.
- 23 Dans leur déclaration commune du 9 janvier 2000, les partenaires sociaux s'étaient engagés d'étudier dans le cadre du Pacte pour l'emploi les moyens d'encourager, sur la base d'accords collectifs, une plus forte participation des salariés aux résultats des entreprises. Il s'agit bien là pour eux de s'inscrire dans un débat et des pratiques qui se multiplient bien souvent en marge de leur sphère d'influence. En effet, les entreprises proposant les programmes les plus attrayants à leurs salariés (Microsoft Deutschland GmbH, SAP AG, etc.) ne sont généralement pas affiliées à des fédérations d'employeurs et se situent donc en dehors du cadre des conventions collectives. Par ailleurs, DGB et BDA ont été alertés par la valeur symbolique de l'accord collectif *Phoenix*, signé entre l'organisation Ostmetall et la branche métallurgie du CGB, syndicat à faible audience : cet accord détermine, entre autres, un cadre général relatif à la participation des salariés aux résultats, et destiné à être décliné au sein des entreprises. Bien que partagés, les syndicats allemands admettent aujourd'hui l'idée d'une politique

contractuelle tenant compte des intérêts diversifiés des salariés et d'une évolution de l'opinion publique ; ils acceptent de ce fait que les entreprises complètent à la marge leur système de rémunérations.

- 24 **ASSEZ PEU AMBITIEUX** et faiblement soutenu par les gouvernements successifs, le dispositif allemand d'aide à la constitution du patrimoine n'a jamais vraiment rempli le rôle premier qui lui était assigné, à savoir la réduction des inégalités sociales, qui n'ont eu de cesse de se creuser au cours de la dernière décennie. Quant au renforcement des mesures d'incitation à la participation des salariés au capital des entreprises, il a eu, lui aussi, un impact assez limité : selon les voix les plus critiques, l'augmentation du volume des participations des salariés au capital productif dans la décennie passée ne relèverait qu'en partie des impulsions de la loi et de l'effort public. L'existence d'un niveau élevé de démocratie industrielle par le biais de la cogestion, servant d'instrument de liaison entre l'entreprise et les salariés, et l'efficacité du système de protection sociale, limitant le volume des retraites complémentaires par capitalisation, expliqueraient largement le faible développement de la participation des salariés allemands au capital productif. Mais ces deux principes fondamentaux du système social allemand font de plus en plus l'objet de critiques qui relancent l'actualité du débat.
- 25 La diffusion rapide de l'intéressement propose en outre de nouvelles formes de participation financière ; bousculant les modes de détermination des salaires et les objectifs de l'épargne salariale, ces pratiques interpellent aujourd'hui directement le gouvernement et les partenaires sociaux. Dans un pays où le consensus reste un pilier de la culture économique, la pratique de la concertation, y compris au sein du Pacte pour l'emploi, devrait permettre d'évaluer les marges de concession acceptables pour chacun dans la recherche d'un nouvel équilibre entre participation économique et participation industrielle.

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Mitarbeiterbeteiligung am Produktivvermögen. Ein Wegweiser für Arbeitnehmer und Arbeitgeber*, Bonn, janvier 1999
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 1999*, Bonn, février 2000
- Deutsches Aktieninstitut, *DAI-Factbook 1999. Statistiken, Analysen und Graphiken zu Aktionären, Aktiengesellschaften und Börsen*, Francfort/M., octobre 1999
- Deutsches Aktieninstitut, « Privater Aktienbesitz in Deutschland : Aufwärtstrend setzt sich fort », *DAI-Kurzstudie 1/99*

- Erbe, Rainer, « Vermögensbildungspolitik in der Bundesrepublik : eine Bilanz », *Wirtschaftsdienst* VII/1999
- Fuest, W., Hemmer E., Strasser, S. (eds.), *Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand. Eine Dokumentation*, Cologne, Deutscher Instituts-Verlag, 1997
- Harges, H.-D., Wickert, H., « Erfolgsabhängige Beteiligungsentgelte in vergleichender europäischer Perspektive : Empirische Befunde und Erklärungsansätze », *Zeitschrift für Personalforschung*, 1/2000
- « Kapitalbindung im Unternehmen : vom Mitarbeiter zum Mitunternehmer », *Gabiers Magazin* 2/99
- Lattard, Alain, « Négociation collective : quel avenir pour la convention de branche ? », *Regards sur l'économie allemande* n° 43/1999
- Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, *La protection sociale. Vue d'ensemble*, Bonn, 1999
- « Mitarbeiterkapitalbeteiligung », dossiers publiés dans les numéros du quotidien *Handelsblatt*, datés du 20/01/1997, 27-28/11/1998 et 12/07/1999
- Réseau IPSE, *Le partage du profit en Europe. Institutions et effets comparés*, Paris, La Documentation française, 1997
- Schäfer, Claus, « Jahrzehnt der Vermögenden. Vermögensverteilung und Vermögenspolitik als Schlüssel für alte und neue "Systemfragen" », in CZADA Roland/Wollmann Hellmut (eds.), *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit*, Leviathan, Sonderheft 19/1999, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2000, pp.592-627
- Spilker, Martin (ed.), *Investive Lohnpolitik. Vision für Aufbau und Beschäftigung*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 1994
- Tofaute, Hartmut, « Arbeitnehmerbeteiligung am Produktivkapital. Fortschreibung einer unendlichen Geschichte », *WSI-Mitteilungen* 6/1998, juin 1998
- « Vermögenspolitik. Praktikable Lösungen gefragt », *iwd-Mitteilungen* n°2, 08/01/1998

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 47 (juillet 2000).

RÉSUMÉS

Les stocks options sont le sésame de la « nouvelle économie », croyait-on jusqu'à l'effondrement des valeurs technologiques de la fin 2000. Par contraste, les pratiques d'intéressement établies semblaient frappées d'obsolescence. Mais le retour à la raison en ce début 2001 s'accompagne d'une nouvelle réflexion sur la participation et l'intéressement des salariés en Allemagne. Si les *start up* doivent repenser entièrement leur système de rémunération du personnel, gouvernement, partenaires sociaux et milieux économiques sont amenés aujourd'hui à accélérer le réaménagement du dispositif de participation financière des salariés afin de l'adapter aux mutations structurelles de l'économie. Une nécessité qui se dégageait dès avant la mode des stock options et pourrait conduire à de nouvelles formes de relations entre les salariés et l'entreprise¹.

AUTEUR

MARIE-HÉLÈNE PAUTRAT

Ingénieur d'études au CIRAC

Direction scientifique du Centre documentaire du CIRAC sur l'économie et la société allemandes.

L'emploi des femmes en Allemagne : le temps partiel, une spécialité allemande ?

Brigitte Lestrade

- 1 A première vue, les femmes occupent une position enviable dans le monde du travail en Allemagne. Le Bundestag affiche une proportion d'un tiers de députées, le taux le plus important en dehors de la Scandinavie. Le président du Tribunal constitutionnel fédéral, la plus haute juridiction du pays, est une présidente. Un tiers des ministres du gouvernement du chancelier Gerhard Schröder sont des femmes et, depuis le mois de mars 2000, le chef de file de l'opposition chrétienne-démocrate est, lui aussi, une femme, Allemande de l'Est de surcroît. Angela Merkel a été élue à la tête de la CDU avec le score étonnant de 96 % des voix des militants, digne de la défunte RDA. La France présente de ce point de vue une image analogue. Derrière cette brillante façade que nous offre le monde politique allemand, la réalité des femmes qui travaillent est tout autre. Bien que les plus jeunes d'entre elles aient égalé, voire dépassé à présent le niveau de formation de leurs collègues masculins, elles sont défavorisées sur quasi tous les plans : l'entrée sur le marché du travail est plus difficile, le taux de chômage plus élevé, la rémunération plus faible, la carrière plus modeste.
- 2 L'Allemagne n'est pas seule dans ce cas, mais les blocages auxquels doivent faire face les Allemandes qui souhaitent faire carrière semblent plus grands qu'ailleurs. Les freins à l'activité professionnelle des femmes procèdent moins d'une volonté politique que d'un déterminisme social qui se manifeste dès l'enfance. La majorité des filles sont poussées par leurs parents vers des métiers conformes à leur statut de femmes ; une fois mariées et mères de famille, la pression de la société les amène à se consacrer prioritairement à l'éducation des enfants. Mais à la fin du congé parental, elles reprennent une activité professionnelle – à temps partiel pour la moitié d'entre elles. Si le « moule social » paraît immuable, l'attitude des Allemandes face au travail a pourtant profondément changé. Le temps partiel semble leur permettre de concilier aspirations personnelles et contraintes sociales. Encore faut-il distinguer entre l'Est et l'Ouest.

Dichotomie entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne

- 3 Contrairement à une idée reçue, les Allemandes sont aussi engagées dans la vie professionnelle que les Françaises : leur taux d'activité se situe dans la moyenne européenne. Dans l'ensemble de l'Europe, le taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans est à la hausse, et pas seulement depuis les vingt dernières années. Mais depuis la fin de la guerre se manifeste également une grande disparité des situations selon les Etats membres : les pays du Sud sont à la traîne, bien que le travail des femmes se développe avec vigueur en Espagne, la France se rapproche presque des taux d'activité caractéristiques des pays Scandinaves - jusqu'à en imiter le léger fléchissement apparu au milieu des années 90.

Taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans en Europe, de 1978 à 1996

ALLEMAGNE : RUPTURE DUE À L'UNIFICATION, ITALIE : FEMMES DE 25-59 ANS. D'APRÈS : OCDE
N.B. : LE TAUX D'ACTIVITÉ DÉSIGNE COMMUNÉMENT LE POURCENTAGE DE PERSONNES - LES FEMMES, LES JEUNES, LES RETRAITÉS, ETC. - QUI TRAVAILLENT. POUR CE GRAPHIQUE, CELA SIGNIFIE QUE, SUR 100 FEMMES ENTRE 25 ET 54 ANS, 88 % EXERCENT UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE EN SUÈDE ET 50 % EN ITALIE. A NE PAS CONFONDRE AVEC LE TAUX DE PARTICIPATION DES FEMMES À LA POPULATION ACTIVE : SUR 100 PERSONNES ACTIVES, ON TROUVERA, PAR EXEMPLE, 42 FEMMES ET 58 HOMMES EN ALLEMAGNE DE L'OUEST.

- 4 Quant à la situation de l'Allemagne, elle est complexe. Le taux d'activité féminin n'y a en effet atteint le niveau actuel qu'après un saut brusque intervenu au début des années 90, au lendemain de l'unification. Il s'agit moins d'un effet d'addition des populations actives que de la traduction d'une disparité fondamentale entre l'emploi féminin dans les anciens et les nouveaux Länder. L'Allemagne présente en effet la double particularité d'avoir deux taux d'activité de niveau différent qui, de surcroît, évoluent de façon contrastée.

L'emploi féminin en RFA-1998

	Total	Femmes		Hommes	
		Ouest	Est	RFA	
Population active	35 860*	12 416* 42,2%	2 935* 44,8%	29 317*	57,4%
Chômeurs	4 402*	1 161* 8,5%	887* 23,2%	2 354*	10,3%
Taux d'activité des femmes	-	- 39,7%	- 48,6%	-	-
Taux d'activité des femmes mariées	-	- 49,4%	- 67,1%	-	-

SOURCE DES DONNÉES : DATENREPORT 1999, BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG, OLZOG VERLAG, MUNICH, 2000, *) EN MILLIERS, PROPRES CALCULS. SUR UNE POPULATION TOTALE DE 82 MILLIONS D'ALLEMANDS, LES FEMMES REPRÉSENTENT UN PEU PLUS DE 51 %.

- 5 A l'Ouest, où le taux d'activité des femmes, pendant des années, se situait dans une fourchette allant de 50 à 60 %, à équidistance des pays du Nord et du Sud de l'Europe, il continue à s'élever régulièrement. Abstraction faite de l'influence orientale, il se situerait actuellement vers 68 % (68 femmes sur 100 en âge de travailler ont effectivement un emploi). A l'Ouest en effet, le niveau de l'emploi féminin était resté modeste pendant presque toute la durée des trente glorieuses. Ce n'est qu'à la suite du 1^{er} choc pétrolier - et plus encore après le second - que l'emploi féminin ouest-allemand s'est mis à grimper. Il faut toutefois souligner que la délimitation choisie par l'OCDE - population active de 25 à 54 ans - tend à surévaluer la participation des femmes à l'emploi en comparaison européenne. Si on se réfère à la délimitation par âge habituelle dans les statistiques allemandes - population active de 15 à 64 ans - le taux d'activité des femmes à l'ouest tombe alors à 54,9 %. Comparé au taux de 73,2 % pour les hommes (1997), cela fait une différence de presque 20 points. Ce différentiel important s'explique par deux facteurs : l'entrée plus tardive des jeunes sur le marché du travail, qui touche les deux sexes, et la chute importante de l'activité professionnelle des femmes de plus de 50 ans, phénomène qui touche moins les hommes d'âge comparable (Zahn, 1999).

Lente convergence des taux d'activité et de chômage

- 6 A l'Est, le taux d'activité est en train de reculer. Mais, actuellement encore, avec près de 90 % (source OCDE), un niveau proche de celui des pays Scandinaves, il a tendance à se rapprocher de celui qui existe à l'Ouest. Du temps de la RDA, toutes les femmes travaillaient ; les enfants, dès la naissance, étaient pris en charge par la société. Après la chute du Mur, la montée du chômage, proportionnellement plus forte chez les femmes que chez les hommes, a entamé ce modèle, sans toutefois le changer en profondeur. Les Allemandes de l'Est restent nettement plus nombreuses à travailler que leurs consœurs ouest-allemandes (48,6 actives pour 100 femmes est-allemandes contre 39,7 à l'Ouest). Si on se réfère à la délimitation en vigueur dans les statistiques allemandes (les actifs de 15 à 64 ans), le taux d'activité des Allemandes de l'Est est de 56,9 %, contre 67,3 % pour les hommes dans les nouveaux Länder. Mais malgré cette lente convergence - avec un léger recul de l'emploi féminin à l'Est et une remontée constante à l'Ouest-, la dichotomie demeure entre l'Est et l'Ouest ; et ce, dans tous les aspects de la vie professionnelle des femmes en Allemagne.

- 7 Dans les Länder de l'Est, hommes et femmes confondus, le nombre d'actifs a reculé, entre 1995 et 1997, d'environ 200 000 ; dans le même temps, le nombre de chômeurs augmentait d'autant. Pour les femmes, par contre, l'évolution est différente : pendant le même laps de temps, le nombre d'actives a reculé d'environ 90 000, alors que le nombre de chômeuses s'est accru de 150 000. Globalement, les femmes au chômage en Allemagne de l'Est (presque 800 000) sont beaucoup plus nombreuses que les hommes (575 000) bien que, en termes d'actifs, elles soient moins nombreuses (2,7 millions contre 3,4 millions). Fin 1997, elles présentent un taux de chômage de 25 %, contre 17 % pour les hommes. Ces relations soulignent que l'unification allemande et la transformation subséquente de l'économie planifiée en économie sociale de marché se sont faites bien plus au détriment de l'emploi féminin que masculin.
- 8 Le schéma à l'Ouest est différent. L'euphorie et le boom économique de l'unification cèdent la place à la récession en 1993. Le nombre d'emplois industriels recule fortement, ce qui affecte principalement le travail masculin. En conséquence, le nombre d'actifs hommes baisse fortement (de presque 600 000 entre 1993 et 1997), et celui des chômeurs grimpe, de plus de 220 000 entre 1995 et 1997. Les femmes, dont l'activité professionnelle se concentre davantage dans les services, souffrent un peu moins du chômage que les hommes ; mais surtout, en raison du mouvement continu d'accès des femmes à l'emploi, le nombre d'actives s'accroît presque au même rythme que celui des femmes au chômage. En raison de cette évolution conjoncturelle, le taux de chômage des femmes à l'Ouest est, avec 10,7 %, comparable à celui des hommes. Depuis l'amélioration de la situation économique en 1999, la situation s'est toutefois inversée, et le taux de chômage des femmes et des hommes en Allemagne de l'Ouest s'écarte à nouveau au détriment des femmes.

Partage sectoriel et hiérarchique des tâches et revenus

- 9 Pour expliquer le taux de chômage plus élevé des femmes, on avance souvent la raison selon laquelle l'activité typiquement féminine – essentiellement dans les secteurs du commerce (secrétaire) ou de la santé (aide-soignante) – choisie par une majorité de femmes conduirait plus facilement au chômage. En effet, plus de la moitié des apprenantes féminines se concentre sur 10 métiers dans une palette théorique de 380 formations duales. Si les femmes choisissaient plus souvent des domaines d'activité dominés par l'emploi masculin, le risque de chômage s'en trouverait réduit d'autant, affirme-t-on dans ce contexte. Or il s'avère que cet argument doit être fortement nuancé, du moins d'après une récente étude de l'IAB sur les diplômés de l'enseignement supérieur (Schreyer, 1999).
- 10 Les détenteurs d'un diplôme universitaire de niveau équivalent à bac+4 ou bac+5 présentent, globalement, le taux de chômage le plus bas de tous les salariés, ce qui est une constante dans tous les pays. Une particularité du système allemand veut d'ailleurs que ce ne soient pas les diplômés des universités traditionnelles qui présentent le taux de chômage le plus bas, mais ceux des universités techniques (les *Fachhochschulen*), avec, en moyenne, un taux de 3,5 % pour les diplômées et 2,8 % pour les diplômés. Les *Fachhochschulen* proposent en effet des formations plus courtes, plus structurées et plus professionnalisées que les universités, ce qui explique leur succès auprès des employeurs. Certes, toutes formations supérieures confondues, les diplômées, avec un

taux de chômage moyen de 5,5 %, sont plus souvent sans travail que les diplômés (4 %). Ce fait était connu. Mais l'étude révèle que les écarts les plus importants se constatent dans des métiers considérés comme typiquement masculins tels que ceux d'ingénieur du bâtiment (7,6 % de chômage pour les femmes, 2,7 % pour les hommes), d'électrotechnicien (14,6 % et 5,7 % respectivement) ou d'ingénieur de production (15,4 % contre 6,5 %). A tout prendre, les femmes qui ont choisi des études universitaires considérées comme féminines, comme les langues ou la littérature, se trouvent moins souvent au chômage que leurs consœurs qui ont tenté de s'aventurer dans des terrains moins balisés.

Un partage sectoriel des tâches

- 11 Les résultats de l'étude de l'IAB, qui ne concerne qu'une petite partie des femmes actives, ne sauraient être généralisés à l'ensemble de l'emploi féminin, mais ils viennent à propos pour introduire quelques réflexions sur les secteurs d'activités. Le tableau ci-dessous montre les secteurs où se concentre l'emploi féminin, et, en creux, les secteurs où il est quasi absent. Cette absence est particulièrement visible dans tout ce qui touche à la production industrielle et les activités qui y sont rattachées comme l'installation ou la maintenance. 13 % des femmes seulement y travaillent, contre plus de 41 % des hommes. Puisqu'elles ont également déserté l'agriculture (avec 1 % du total des actifs, hommes ou femmes, ce secteur ne figure même plus dans les chiffres), elles travaillent massivement dans les services qui, pour des raisons de clarté, ont été subdivisés en primaires et secondaires. C'est surtout dans le secteur des services qualifiés de primaires que se concentre l'emploi féminin. En pourcentage, les femmes y travaillent presque deux fois plus que les hommes. Les emplois de bureau représentent, à eux seuls, presque le tiers de tous les emplois féminins ; si on y ajoute le commerce et les services réunis sous la rubrique enseignement et divers, on constate que les deux tiers des femmes occupent des emplois qui impliquent des responsabilités à l'égard d'autrui : elles sont enseignantes, infirmières ou secrétaires - de véritables emplois féminins, en somme.

Activités des hommes et des femmes en Allemagne de l'Ouest en 1995, par grands secteurs

Secteur d'activité	Hommes		Femmes	
	Milliers	En %	Milliers	En %
Activités dans la production	6 737	41,5	1 468	13,1
Production, extraction	3 360	20,7	1 103	9,9
Installation, maintenance	1 844	11,4	228	2,0
Réparation	1 533	9,4	133	1,2
Prestations de services primaires	5 452	33,6	6 509	58,4
Commerce	1 500	9,2	1 621	14,5
Activités de bureau	1 650	10,2	3 307	29,7
Services (transports, entretien, restauration)	2 302	14,2	1 581	14,2
Prestations de services secondaires	4 052	25	3 175	28,5
Recherche et développement	1 086	6,7	358	3,2
Organisation et management	1 492	9,2	351	3,2
Enseignement, conseil, soins, publications	1 474	9,1	2 466	21,1
Total (sans apprentis)	16 243	100	11 148	100

SOURCE : IAB-WERKSTATTBERICHT 20/1999, PROPRES CALCULS

Un partage hiérarchique

- 12 Si on fait parler les chiffres un peu plus pour s'interroger sur la place qu'occupent les femmes dans la hiérarchie au sein de ces secteurs, on obtient les résultats que reflète le tableau ci-dessous : dans tous les secteurs, sans exception, les femmes tiennent comparativement plus d'emplois en bas de la hiérarchie des responsabilités que les hommes.

Par des activités d'exécution (hommes et femmes, Allemagne de l'Ouest, 1995, en %)

Secteur d'activité	Hommes	Femmes
Production	31,5	72,5
Commerce	9,4	15,0
Activités de bureau	15,2	32,8
Recherche et développement (assistants)	36,9	63,1
Services (transports, restauration, vigiles,...)	39,7	72,9
Enseignement, soins, conseil,... (personnel non diplômé du supérieur)	19,7	62,0

SOURCE : IAB-WERKSTATTBERICHT 20/1999, PROPRES CALCULS

- 13 Ce tableau très simple ne prend pas en considération les différents niveaux de responsabilités qui existent dans les entreprises et qui, de toute manière, seraient difficiles à comparer. Il s'agit ici, *a contrario*, de n'indiquer que le pourcentage de femmes - et d'hommes - qui occupent un emploi dépourvu de responsabilités, et ce dans un sens large, puisque, selon les secteurs, il englobe aussi bien les manœuvres et les vendeuses sans qualification que les assistants dans le secteur recherche et développement. Le tableau ne tient pas compte non plus de situations spécifiques puisqu'il considère les emplois par grands secteurs d'activité, mais il n'en est pas moins révélateur des disparités hiérarchiques entre les sexes.
- 14 Dans le domaine industriel, par exemple, où, déjà, les femmes ne sont pas très nombreuses, les trois quarts des emplois qu'elles y détiennent sont des postes qui ne demandent aucune ou peu de qualification. 3 % seulement des femmes travaillent en R&D, mais en fait, elles ne sont que 1 %, puisque les deux tiers de ces 3 % servent de petite main aux autres chercheurs. Même dans le domaine où elles excellent, seul un tiers détient des responsabilités, ce qui, ici, désigne sans doute les enseignants au sens large, les deux autres tiers étant considérés comme du personnel non diplômé de l'enseignement supérieur. Ce groupe comprend le grand nombre d'infirmières qui travaillent dans le domaine des soins donnés aux personnes mais qui, en Allemagne, ne sont pas considérées comme des diplômées de l'enseignement supérieur, puisque leur formation n'est pas dispensée au sein d'une université.

Partage inégalitaire des revenus

- 15 Dès lors, il n'est guère surprenant de constater que le revenu des femmes est, en moyenne, nettement inférieur à celui des hommes. A la fin des années 90, il atteignait 77 % de celui des collègues masculins. Vu la différence de responsabilité que l'on constate globalement, l'existence d'une disparité au niveau des rémunérations n'est pas surprenante en soi. Ce qui l'est davantage, c'est la persistance d'une différence de rémunération entre hommes et femmes même si les facteurs tels que compétences, ancienneté ou niveau de responsabilité ont été égalisés. Cette différence résiduelle serait encore de 16 %, d'après les spécialistes ; mais elle est d'évidence difficile à mesurer, car, étant illégale, elle est forcément justifiée par un élément quelconque aux yeux des donneurs d'ordre. L'article 3 de la Loi fondamentale spécifie en effet qu'hommes et femmes sont égaux devant la loi, égalité que le Code civil (*Bürgerliches Gesetzbuch*, §§ 611 et 612) applique à la situation professionnelle en interdisant la discrimination d'un salarié en raison de son sexe, lors du recrutement, de la promotion, du licenciement, etc., ainsi que pour la rémunération « à travail égal ou de valeur égale ». Si les femmes sont souvent plus mal placées que les hommes, notamment dans le domaine de la rémunération, cela tient au fait qu'elles sont souvent dans une situation qui les empêche d'exécuter le même travail que les hommes ou qu'elles n'osent pas imposer leurs exigences (Hesselberger, 2000).

Le travail à temps partiel, un fait féminin

- 16 Dans la partie ouest du pays, 4,7 millions de personnes travaillent à temps partiel ; à l'Est, elles sont moins d'un million, mais leur nombre est en augmentation constante. Presque 90 % d'entre elles sont des femmes, une proportion plus importante qu'ailleurs en Europe (83 % en Grande-Bretagne et 79 % en France). Et les femmes travaillent à temps réduit dans tous les secteurs d'activité. L'accroissement du travail à temps partiel est intimement lié à l'augmentation du taux d'activité des mères de famille. De 25 % en 1950, il est passé à 49,4 % en 1998. Les deux tiers des salariés à temps partiel sont en effet mères de famille. Mais leurs enfants sont déjà en âge d'aller à l'école primaire. Tant qu'ils n'ont pas au moins atteint l'âge de six ans, les mères ouest-allemandes exercent aussi rarement une activité professionnelle aujourd'hui que dans les années 70. L'augmentation est ainsi essentiellement due aux mères d'enfants de plus de cinq ans (Engstler, 1999).

Temps partiel : une notion floue

- 17 A l'Ouest, la part du temps partiel dans l'ensemble de l'emploi féminin représente 42 %. Ce taux paraît très élevé, mais il s'explique par deux facteurs. Premièrement, il reflète exclusivement la situation des Allemandes de l'Ouest ou, pour le dire autrement : la dichotomie Est/Ouest. A l'Est en effet, le travail à temps partiel, qui ne s'est développé que depuis l'unification, est beaucoup moins répandu qu'à l'Ouest. Deuxièmement, la notion même de travail à temps partiel est assez floue, puisqu'elle recouvre toutes les durées du travail inférieures à un temps plein. La durée légale du travail est de 48 heures par semaine en Allemagne depuis 1918, et n'a pas été modifiée depuis, non par manque de volonté, mais parce qu'elle permet une plus grande flexibilité du temps de

travail. En pratique, elle est nettement inférieure. Librement négociée par les partenaires sociaux, en principe sans intervention de l'Etat, elle se situe, selon les secteurs, entre 35 et 40 heures hebdomadaires. A l'Ouest, la durée moyenne est d'à peine 37 heures par semaine, à l'Est, elle est encore proche des 40 heures. Les 35 heures, en vigueur dans la métallurgie, symbolisent le plancher au-dessous duquel le travail est considéré comme étant à temps partiel. Une semaine de travail de 32 heures, assez répandue en France du fait des accords de la loi Robien et considérée comme du temps plein, serait du temps partiel en Allemagne. D'un autre côté, la nébuleuse des « petits boulots », c'est-à-dire des emplois de moins de 15 heures par semaine, qui concernent entre 2,5 et 5 millions de personnes outre-Rhin, n'est pas comptabilisée dans ce tableau ; en réalité, le temps partiel est donc nettement plus important encore.

- 18 Dans aucun secteur, même celui du management, le taux de temps partiel n'est inférieur à 20 %. Dans le secteur des services, celui qui réunit la majorité des actives, la moitié travaille à temps partiel. Dans la mesure où c'est dans ce domaine que les gisements d'emploi sont considérés comme les plus importants à l'avenir, il est évident qu'il s'agit d'un développement qui ira en s'accroissant. Une projection récente (*IAB-Werkstattbericht* 20/99) estime comme probable que 685 000 emplois féminins à temps plein seront supprimés d'ici 2010, alors que 1 624 000 emplois à temps partiel seront créés. Pour les hommes, si la destruction des emplois à temps plein est évaluée à 1,7 million, la création d'emplois à temps partiel n'est estimée qu'à un demi-million. Ces projections d'un paysage professionnel soumis à de profondes mutations soulèvent de nombreuses questions. Va-t-on vers la fin du travail normal tel que nous le connaissons actuellement ? La destruction d'un si grand nombre d'emplois à temps plein ne va-t-elle pas déboucher sur une kyrielle de formes d'emplois aux contours flous qui obéissent aux impératifs de la flexibilité ?

Un effet de la restructuration de l'emploi industriel

- 19 L'analyse des chiffres montre que c'est peu probable, au moins dans un avenir proche. La suppression de presque 2 millions d'emplois masculins dans les dix ans à venir obéit à la logique de restructuration des emplois industriels vers les emplois de service. La création concomitante d'emplois féminins à temps partiel en grand nombre correspond à la volonté, non encore complètement réalisée, des mères de famille de se porter sur le marché du travail. Ce passage d'une société industrielle à une société de services pose aussi la question de la résorption du clivage entre emplois masculins et féminins. Les femmes se portant majoritairement vers les emplois du secteur tertiaire, plus que les hommes, ne vont-elles pas rattraper leur retard en termes de carrière et de rémunération ? C'est probable, mais ce rapprochement risque d'être moins rapide qu'espéré, dans la mesure où elles continuent à travailler massivement à temps partiel, ce qui est moins favorable au déroulement de la carrière, et où les jeunes hommes, eux aussi, se détournent massivement des emplois industriels pour s'orienter vers une carrière dans les nouvelles technologies.
- 20 De nombreux autres aspects peuvent être cités pour brosser le tableau des femmes au travail ; mais l'image d'ensemble est claire : bien que les femmes soient de plus en plus nombreuses à travailler, elles occupent souvent un emploi à temps partiel. La quasi-totalité de l'accroissement numérique des actives est due à l'augmentation des emplois à temps réduit. Mais qu'elles travaillent à temps complet ou à temps partiel, elles

doivent, la plupart du temps, se contenter d'activités d'exécution, souvent sans intérêt et mal payées.

Le poids du contexte socioculturel

- 21 La possibilité pour les Allemandes d'accéder à un emploi à temps partiel offrant les mêmes garanties de pérennité et d'avantages sociaux que le travail à temps complet a conduit à ce que seulement 10 % d'entre elles considèrent qu'elles ont un emploi à temps réduit non voulu, et qu'elles souhaiteraient en fait travailler davantage, comparé à plus de 30 % pour la France. En d'autres termes, les Allemandes choisissent le temps partiel bien plus qu'elles ne le subissent. En France, ce sont les mesures gouvernementales favorisant l'introduction du temps partiel dans les entreprises qui ont contribué à l'accroissement de cette forme de travail, au détriment du temps plein. Les gouvernements allemands successifs, quant à eux, ont toujours refusé de subventionner le recours au temps partiel dans le but de combattre le chômage. Aidés en cela par les syndicats qui, eux, ne découvrirent qu'assez tardivement, au début des années 80, les besoins spécifiques de la main-d'œuvre féminine, ils ont permis le développement d'un statut du temps partiel à égalité avec le temps plein. Si une salariée peut exiger de son employeur de mettre à sa disposition un emploi à temps partiel - le secteur privé vient de s'aligner sur la fonction publique dans ce domaine-, l'employeur ne peut pas contraindre ses salariés à travailler à temps réduit. C'est ce qui explique le taux élevé du temps partiel choisi en Allemagne, ainsi que le niveau de satisfaction qui y accompagne cette forme de travail.

Mesures légales en faveur des femmes prises depuis les années 60

Mesures en faveur des mères de famille :

- Amélioration de la situation des futures mères
- Égalité des droits des femmes vis-à-vis de l'éducation des enfants
- Amélioration des conditions d'accès au congé parental
- Abolition de la répartition légale des tâches au sein du mariage (instauration du principe du partenariat).

Mesures en faveur des salariées :

- Amélioration du congé minimal des travailleurs à domicile qui est porté de 15 à 18 jours (1974)
- Adoption de la loi européenne sur l'égalité de traitement des hommes et des femmes sur le lieu de travail (1980)
- Relèvement de l'âge maximal d'entrée dans le service public pour les femmes ayant interrompu leurs études en raison de leurs enfants (1980)
- Amélioration des conditions d'octroi de congé ou de travail à temps partiel aux fonctionnaires pour raisons familiales (1984)
- Égalité de traitement du travail à temps partiel (1985)
- Reconnaissance, pour le calcul de la retraite des mères, d'une année d'éducation par enfant (1986)
- Création du congé parental, dont la durée a été portée, par paliers, à trois ans (indemnité mensuelle : 600 marks) (1986)
- Amélioration de l'accès des femmes avec charges de famille aux offres de formation continue (1986)
- Amélioration des chances des femmes en matière de recrutement et de

promotion dans la fonction publique (1986)

- Amélioration de la situation matérielle des travailleurs à temps partiel dans la fonction publique (1989)

Ces mesures ont toutes pour objectif de consolider le rôle de la femme au sein de la cellule familiale tout en lui permettant de concilier tâches familiales et carrière professionnelle.

- 22 Mais, même choisi, le travail à temps partiel n'est pas le garant d'une carrière à égalité avec les hommes. C'est ce qui explique pourquoi les femmes n'accèdent à la parité dans le domaine du travail que difficilement et dans quelques domaines circonscrits, relevant souvent du secteur public. Si elles détiennent le monopole de certaines professions, il s'agit, sauf exception, d'un monopole de fait et non de droit. Une exception notable, où les femmes détenaient le monopole de l'exercice d'une profession, est celle de sage-femme ; les hommes n'ont pu y accéder qu'après avoir déposé plainte pour discrimination sexiste et gagné le procès au Tribunal constitutionnel fédéral. La première explication possible du retard des femmes serait d'y voir une volonté politique. La première moitié du XX^e siècle était marquée par l'inégalité effective de l'homme et de la femme devant la loi, en dépit de l'accession des femmes au droit de vote dès 1918. La République fédérale d'Allemagne a toutefois rompu avec ce passé inégalitaire en ancrant dans sa Constitution, dès 1949, le principe de l'égalité de l'homme et de la femme devant la loi. Néanmoins, ce principe avait quelque mal à passer dans la réalité de la vie quotidienne. Ce n'est qu'une dizaine d'années plus tard, en 1958, que le Code civil adopta l'égalité à son tour.

Rythmes scolaires et pénurie de structures d'accueil

- 23 Les gouvernements allemands successifs, qu'ils aient été de droite ou de gauche, ont poursuivi la même politique : en multipliant les mesures permettant aux femmes de concilier vie familiale et vie professionnelle, ils ont de fait contribué indirectement à « bétonner » les rôles respectifs des deux sexes : l'homme reste le pourvoyeur principal des moyens de subsistance de la famille, avec une activité tournée vers l'extérieur, la femme se voit cantonnée dans la sphère familiale, l'activité professionnelle étant considérée comme accessoire. Que le temps partiel soit mis réglementairement sur un pied d'égalité avec le temps plein ne change rien à cet état de fait. Ce sont surtout les mères de famille qui supportent tout le poids de cette différenciation du rôle entre les sexes, car elle correspond à la conception prévalante dans la société allemande. La majorité des hommes et des femmes continue en effet d'estimer que la place d'une mère est auprès de son enfant. Cette attitude a deux conséquences, une psychologique et une pratique. Au plan psychologique, une mère qui travaille est poussée à culpabiliser, car elle ne correspond pas au rôle que la société lui a assigné ; qu'elle prenne ce rôle à son compte est une question personnelle qui dépend largement d'elle-même. Au plan pratique, toutefois, il en va différemment. Partant du principe que le rôle de la mère auprès de ses enfants est primordial pour leur développement, la société les prend beaucoup moins en charge que dans d'autres pays.
- 24 Le système de crèches et d'écoles maternelles est en effet nettement moins développé qu'ailleurs, encore que, là aussi, des différences apparaissent entre l'Est et l'Ouest. Alors que les crèches existent en nombre suffisant à l'Est, à l'Ouest, elles ne couvrent que 40 % des besoins. Les écoles maternelles, en nombre très insuffisant à l'Ouest, ont

profité de l'unification. Le gouvernement de Bonn s'est vu obligé d'étendre à l'ensemble de l'Allemagne le droit à une place en maternelle à tous les enfants de trois ans révolus à six ans, tel qu'il existait en RDA. Ce droit est pleinement entré en vigueur au 1^{er} janvier 1999. Depuis cette date, tous les enfants de cette tranche d'âge trouvent une place en maternelle, à l'Est comme à l'Ouest. Si le nombre de places d'accueil dans les établissements tend à se normaliser, le service offert en est encore très loin. La plupart des écoles maternelles et primaires ne gardent les enfants que pendant quelques heures le matin. Ce n'est qu'à l'entrée de l'équivalent du collège, vers 10 ans, que les enfants passent toute la matinée à l'école. Si on ajoute à ces problèmes que le système des nourrices, toujours pour les mêmes raisons culturelles, est moins répandu qu'en France, on comprend pourquoi les mères de famille travaillent massivement à temps partiel – et toutes le matin. Voilà une raison structurelle qui contribue à éclairer le différentiel qui existe entre les carrières féminines et masculines.

Une réforme du congé parental ?

- 25 Les contraintes sociales prévalant en Allemagne n'ont pas empêché les femmes d'accroître leur participation au marché de l'emploi, ne serait-ce que par le biais du travail à temps partiel. Mais elles constituent une barrière réelle à leur accès à des postes de responsabilité. Alors qu'en France, 20 % des cadres dirigeants sont des femmes, en Allemagne, elles ne fournissent, selon les estimations, qu'entre 5 et 8 % des décideurs. C'est pourquoi le gouvernement souhaite prendre des mesures afin d'accroître l'égalité des chances des femmes sur le marché de l'emploi. Le ministère fédéral de la Famille propose plusieurs actions dans ce sens. La première, s'inspirant de l'*affirmative action* conduite aux Etats-Unis pour favoriser l'intégration des femmes et des minorités ethniques dans les entreprises, veut que les entreprises, après analyse de la situation des femmes en leur sein, établissent, le cas échéant, un programme d'action en leur faveur. La deuxième, également reprise d'une initiative américaine, souhaite réserver les appels d'offre de l'Etat à des firmes où les femmes ne sont pas défavorisées. Ces programmes, auxquels les associations patronales ont réservé un accueil mitigé, voire hostile, seraient, d'après les vœux du ministre fédéral du Travail, Walter Riester, complétés par la possibilité ouverte à tous les salariés de travailler à mi-temps, s'ils le souhaitent.

Les réflexions en cours visant à réformer le congé parental tournent autour de cinq axes :

- augmentation de l'allocation qui a perdu 25 % de sa valeur, n'ayant pas varié depuis 1986 ;
- redéfinition des plafonds de ressources compatibles avec la perception de l'allocation, le dispositif ne touchant plus que 50 % de la population potentiellement concernée ;
- amélioration de l'organisation temporelle : prolongation des versements de deux à trois ans et/ou report éventuel de la troisième année à plus tard ;
- amélioration de la compatibilité du congé parental avec l'exercice d'un emploi à temps partiel par les deux parents ; actuellement, un emploi de 19 heures par semaine est toléré, même si le conjoint travaille à temps plein, alors que la formule selon laquelle les deux parents travaillent 24 heures chacun par semaine est interdite ;

- instauration d'un véritable salaire parental. Cette idée, la plus novatrice, mais, vu l'état des finances fédérales, irréalisable pour l'instant, serait de verser 1 300 marks par mois au parent qui accepte de se consacrer à l'éducation des enfants.

- 26 Ce débat s'étend aujourd'hui jusqu'au congé parental. A l'origine, pour permettre aux mères de famille de se consacrer pendant trois ans à l'éducation de leurs enfants, une « allocation maternelle » (environ 300 € par mois depuis 1986) leur était versée pendant dix mois ; rebaptisée « congé d'éducation », elle a été ensuite ouverte, au choix, à la mère ou au père, la durée d'allocation étant portée à deux ans depuis 1993. Nonobstant la volonté du législateur de permettre une répartition plus égalitaire des tâches éducatives au sein des familles, il s'est avéré que, dans la presque totalité des cas, ce sont les mères qui prennent le congé parental. Cet instrument, initialement prévu comme une mesure démographique qui ne disait pas son nom, est de moins en moins satisfaisant. Et sa réforme est aujourd'hui soumise à débat.
- 27 PENDANT DE NOMBREUSES ANNÉES après la Seconde Guerre mondiale, le travail des femmes est resté, de par son ampleur et sa nature, quasiment inchangé dans les deux parties, encore séparées, de l'Allemagne, le travail à temps plein étant la règle à l'Est, l'emploi rémunéré subordonné aux besoins familiaux à l'Ouest. Depuis l'unification, la situation a beaucoup évolué dans les nouveaux Länder. Le modèle de la femme active a du mal à résister à la détérioration du contexte socioéconomique et à la montée du chômage. A l'Ouest, un mouvement un peu plus ancien a conduit les femmes à rejeter progressivement le rôle de femme au foyer. L'accroissement du taux d'activité des femmes dans les anciens Länder est dû à l'entrée massive des mères de famille sur le marché de l'emploi. Après avoir présenté, pendant cinquante ans, un profil très différent, l'activité professionnelle des femmes a tendance à se rapprocher dans les deux parties de l'Allemagne. Aujourd'hui, l'Allemagne a rejoint le peloton de pays européens où l'emploi des femmes est de règle.
- 28 L'augmentation globale du taux d'activité, s'il dénote un changement en profondeur, ne suffit pas pour parler de mutation. Ce d'autant moins que la situation des femmes, au plan des rémunérations et des carrières, n'est pas à parité avec celle des hommes. Mais les Allemandes ont fait un choix : tant par goût personnel que par nécessité – absence d'infrastructures adéquates pour les enfants – elles ont investi le travail à temps partiel, au point d'en faire une spécialité allemande. Seules les Néerlandaises sont encore plus nombreuses à le pratiquer. En optant pour la compatibilité entre vie privée et vie professionnelle, les femmes ont aussi fait un choix d'avenir. A l'heure où, flexibilité oblige, les formes atypiques du travail – dont le travail à temps partiel est une variante – prennent le pas sur le travail dit normal, les femmes se sont déjà adaptées à la nouvelle donne. Elles semblent également en avance dans le choix de leur d'activité professionnelle. Elles travaillent déjà très majoritairement dans les services, à l'heure où les salariés hommes n'en finissent pas de perdre des emplois dans l'industrie. Elles sont en train de prendre le tournant post-industriel, même si on peut regretter qu'elles se concentrent sur une gamme d'activités de service encore trop restreinte.
- 29 S'il est du ressort de l'Etat de veiller à ce que les femmes puissent concilier vie familiale et activité professionnelle sans être désavantagées, il faut constater que le gouvernement allemand, par le passé, n'a pas rempli ses obligations, notamment en matière de construction et de fonctionnement des structures d'accueil pour les enfants.

Les réformes que le gouvernement se propose de réaliser, tant dans l'amélioration des modalités du congé parental que dans la promotion du travail à temps partiel, devraient favoriser le modèle de vie privilégié par la majorité des femmes allemandes. Il est à souhaiter qu'elles parviennent aussi à établir une certaine égalité avec les hommes dans le déroulement de leur carrière.

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Endler, Michael/Beckmann, Petra : « Arbeitszeitmodelle in der Partnerschaft von heute und partnerschaftliche Arbeitszeitmodelle von morgen », *IAB-Werkstattbericht*, Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 14/1997
- Engelbrech, Gerhard/Jungkunst, Maria : « Die Zukunft der Frauenbeschäftigung, Veränderung der Arbeitslandschaft nach Tätigkeiten und Qualifikationsebenen zwischen 1995 und 2010 », *IAB Werkstattbericht*, Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, 20/1999
- Engelbrech, G. : « Folgen der Beschäftigungskrise, zur aktuellen Beschäftigungsentwicklung bei ostund westdeutschen Männern und Frauen », *IAB-Werkstattbericht*, Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg 3/1999
- Engstler, Heribert : « Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik », Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt, Bonn, 1999
- Bundesministerium für Frauen und Jugend : « Frauen in der Bundesrepublik Deutschland », rapport annuel
- « Frauen in Deutschland, Auf dem Weg zur Gleichstellung », *Informationen zur politischen Bildung*, 254/1997, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Handl, Johann : *Berufschancen und Heiratsmuster von Frauen*, Campus-Verlag, 1988, Frankfurt/M., New York
- Hesselberger, Dieter : *Das Grundgesetz, Kommentar für die politische Bildung*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2000
- Holst, Elke : *Die Stille Reserve am Arbeitsmarkt, Größe - Zusammensetzung - Verhalten*, édition sigma 2000
- « Kindertageseinrichtungen in Deutschland. Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen », *DIW-Wochenbericht* 18/2000
- Lee-Badgett, M.-V., Folbre, N. : « Responsabilités familiales et sociales : les normes du comportement masculin et féminin et leurs incidences économiques », *Revue internationale du travail*, 1999 volume 138/1999

- *Rapport mondial sur le développement humain 1999*, éditions De Boeck et Larcier SH, programme des Nations-Unies pour le développement humain, www.un.org/publications.

- Schreyer, Franziska : « Frauen sind häufiger arbeitslos - gerade wenn sie ein Männerfach studiert haben », *IAB-Kurzbericht*, Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, 14/1999

- Tessaring, M. : « Langfristige Tendenzen des Arbeitskräftebedarfs nach Tätigkeiten und Qualifikationen in den alten Bundesländern bis zum Jahr 2010. Eine erste Aktualisierung der IAB-PrognosProjektionen 1989/91 », *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt-und Berufsforschung*, cahier 1, 1994

- Zahn, Reinhold : « Die Erwerbsbeteiligung im Familienzusammenhang und ausgewählte Einflussfaktoren, Ergebnisse des Mikrozensus 1997 », *Wirtschaft und Statistik* 1/1999, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 49 (décembre 2000).

RÉSUMÉS

Contrairement à une idée reçue, le taux d'activité des Allemandes est pratiquement identique à celui des Françaises. La réalité du travail a tordu le cou au stéréotype qui voudrait que la femme allemande soit vouée aux trois « K » : *Kinder, Küche, Kirche* (enfants, cuisine, église). Depuis l'unification, l'emploi féminin est en outre soumis à une double mutation : la tension entre une culture du plein emploi (Est) et une culture plus axée sur la famille (Ouest) modifie les comportements et multiplie les choix dans un contexte économique où la tertiarisation suscite de nouvelles formes, atypiques, du travail. En optant pour la flexibilité du temps de travail et en s'investissant majoritairement dans les services, les Allemandes seraient-elles désormais mieux armées que les hommes pour prendre le tournant post-industriel ?¹

AUTEUR

BRIGITTE LESTRADE

Professeur des Universités, Université de Cergy-Pontoise
Chercheur associé au CIRAC.

V - La crise d'adaptation du « modèle social » allemand

Négociation collective : quel avenir pour la convention de branche ?

Alain Lattard

- 1 En RFA, la crise de la convention de branche est une des préoccupations majeures. Vu de France, où les relations contractuelles sont chaotiques, le sujet paraît bien anodin. Pour le salarié allemand, il est par contre tout à fait parlant. C'est de la négociation collective que dépend dans une large mesure sa rémunération, et c'est précisément parce que cette négociation s'opère au niveau de la branche que les standards de référence sont à la fois très lisibles et universellement respectés. La convention de branche est donc perçue comme un gage de transparence et d'égalité salariale. Signée par des partenaires sociaux également organisés à l'échelle de la branche et s'appuyant sur une division du travail entre syndicats et conseils d'établissement ancrée dans le droit, elle est en outre l'émanation de tout un système de relations du travail. Enfin, si l'on considère que le mode de négociation dont elle est le produit limite les conflits et fiabilise les engagements contractuels, on comprend que la convention de branche, outil de paix sociale, soit une institution centrale de l'économie sociale de marché.
- 2 Mais les mutations de l'appareil de production, dont les effets ont été brutalement amplifiés par le choc de l'unification, remettent en cause les équilibres établis. Jusque là, la branche apparaissait comme le niveau de négociation adéquat à la fois pour apprécier de façon réaliste les marges de répartition des revenus et pour éviter une trop grande dispersion des rémunérations. Désormais, la mondialisation, qui renforce la concurrence des pays à bas salaires, mais aussi la flexibilité croissante du tissu productif, où les réseaux d'entreprises se décomposent et se recomposent pour optimiser la chaîne de la valeur, rendent problématique la référence de branche. Décentralisation et différenciation sont devenus les maîtres-mots, et c'est au niveau de l'entreprise que le coût du travail tend désormais à être géré comme un facteur de compétitivité parmi d'autres. Certes, le système conventionnel allemand a montré des capacités d'adaptation appréciables ; pourtant, le changement est manifestement trop ample et trop rapide pour être absorbé sans dommages. Les conflits du travail, mais surtout l'attitude d'un nombre croissant d'entreprises, qui quittent les syndicats d'employeurs pour échapper à la couverture contractuelle, sont le signe d'une crise.

Que ce soit par la redéfinition des règles du jeu ou par suite d'une défection d'une partie des acteurs, les pratiques conventionnelles allemandes ne pourront éviter de se recentrer davantage sur l'entreprise. Toute la question est de savoir ce qui pourra subsister de la norme uniforme de branche et quelles répercussions sa redéfinition aura sur les relations du travail.

Le « modèle allemand » de la négociation de branche

- 3 La prédominance des accords de branche en Allemagne renvoie à une série de conditions d'ordre institutionnel et juridique. La plus évidente, nécessaire, bien que non suffisante, est la taille des parties contractantes. Tant du côté patronal que syndical, le centre de gravité des organisations se situe de fait au niveau de la branche. En effet, les syndicats de salariés se sont centralisés dès le tournant du siècle au lieu de former, comme en France, des fédérations de syndicats locaux. Cette tendance à la centralisation aurait même pu aboutir, au lendemain de la seconde guerre mondiale, à la constitution d'organisations interbranches. Mais une telle solution, adoptée en RDA, s'est heurtée à l'Ouest au veto des puissances occupantes. Les centrales actuelles, qui se sont étendues à l'est de l'Allemagne depuis la réunification, sont l'émanation des syndicats de branches. Assez mal dotées financièrement, elles ne sont pas habilitées par ces derniers à participer à la négociation collective. Ce sont donc surtout des structures de coordination.
- 4 Comme les organisations d'employeurs se sont constituées (ou, après la guerre, reconstituées) postérieurement à leurs homologues syndicales, et qu'elles se sont alignées sur les structures de celles-ci, salaires et conditions de travail sont donc des matières ne relevant pas du niveau interprofessionnel. Reste qu'inversement, rien n'interdit à un syndicat de branche de conclure un accord conventionnel avec un employeur individuel. De tels « accords maison » (*Haustarifvertrag* ou *Firmentarifvertrag*) ne sont pas rares et jouissent même parfois d'une grande notoriété (qu'on pense par exemple à l'accord Volkswagen sur la semaine de 4 jours). Si, en proportion des salariés concernés, ils restent pourtant marginaux, c'est par suite de la stricte séparation, inscrite dans le droit, entre négociation collective proprement dite et relations du travail au sein de l'établissement.

Syndicats et organisations d'employeurs en Allemagne

Si l'on met à part les organisations de fonctionnaires, dont les membres n'ont pas le droit de grève, il existe en Allemagne **3 centrales syndicales de salariés**. La principale est le DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund* – Union syndicale allemande) fédérant plus de 8 millions de membres. Elle réunit 12 syndicats de branche (ou multibranches à la suite des récentes fusions) dont le plus important est celui de la métallurgie (*IG-Metall*) avec 2,7 millions de syndiqués. Ces syndicats recrutent tous les salariés d'une branche, indépendamment de leur métier, de leur statut professionnel (ouvrier ou employé) comme de leur adhésion confessionnelle et politique. L'objectif est donc un syndicalisme unitaire permettant l'implantation d'un seul syndicat par entreprise.

Compte tenu de la position dominante du DGB (il regroupe environ 80 % de l'ensemble des syndiqués) cet objectif est largement réalisé. Il faut cependant mentionner les deux autres centrales, qui font, à la marge, concurrence au DGB.

C'est d'une part le DAG (*Deutsche Angestelltengewerkschaft* – Syndicat allemand des employés, moins de 500 000 membres), qui, lui aussi indépendamment des tendances politiques et religieuses, ne syndique que des employés. Il étudie néanmoins son intégration dans la future centrale syndicale des services (*ver.di*), actuellement en gestation, et qui sera affiliée au DGB. Il s'agit d'autre part du CGB (*Christlicher Gewerkschaftsbund* - Union syndicale chrétienne), organisé selon le principe de branche, mais uniquement pour les salariés adhérant aux valeurs chrétiennes. Il compte environ 300 000 membres.

Au total, DGB, DAG, CGB, mais aussi DBB (*Deutscher Beamtenbund* – Union syndicale des fonctionnaires) compris, on estime qu'environ 35 % des salariés allemands sont membres d'un syndicat.

Du côté patronal, il existe également des syndicats puissants. Leur particularité est de représenter séparément intérêts sociaux et intérêts économiques. Ainsi, le patronat ne parle pas d'une seule voix, mais agit et s'exprime d'une part par le canal d'organisations économiques (*Wirtschaftsverbände*), différenciées par branches et par secteurs (pour l'industrie, la principale organisation est le BDI, *Bundesverband der deutschen Industrie* – Union fédérale de l'industrie allemande) et d'organisations d'employeurs (*Arbeitgeberverbände*). Seuls les syndicats d'employeurs de branche (par exemple *Gesamtmetall* pour la métallurgie) participent à la négociation collective. La centrale des employeurs est le BDA (*Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände*).

La législation soustrait l'établissement au cadre conventionnel

- 5 Ces deux sphères se distinguent à la fois par la logique de représentation et le mode d'élaboration des compromis. La négociation collective, qui débouche sur des *Tarifverträge* (conventions collectives), met en présence les organisations de salariés ou d'employeurs - organisations à adhésion libre - ; et elle peut donner lieu à la grève. Elle ressort d'une législation spécifique, le *Tarifvertragsgesetz* - TVG. C'est là que sont négociés les critères généraux applicables aux conditions de travail communes à la branche. En revanche, dans l'établissement, l'interlocuteur de la direction n'est pas le syndicat, qui ne dispose d'ailleurs pas de représentation institutionnellement reconnue à ce niveau (il n'y a pas de section syndicale d'entreprise), mais le conseil d'établissement (*Betriebsrat*). Celui-ci n'est pas un organe mixte comme en France (le patron n'y siège pas) ; et il est uniquement constitué de membres élus (il ne comporte pas de membres nommés par les syndicats). Même si, à l'issue des dernières élections, il s'avère que deux tiers de ses membres sont des élus de listes syndicales, le *Betriebsrat* ne met pas en œuvre le droit de coalition, mais représente tous les salariés de l'établissement, qu'ils soient syndiqués ou non. Et surtout, il travaille dans une logique participative, c'est-à-dire dans un esprit que la législation correspondante, la loi sur la constitution interne de l'entreprise (*Betriebsverfassungsgesetz* - BVG) qualifie de « collaboration confiante » avec l'employeur (art. 2 al. 1). Non pas qu'à ce niveau, l'existence de conflits d'intérêts soit niée, mais ces conflits ne peuvent être réglés par la force. S'il y a droit de codécision et que les points de vue s'affrontent, le compromis ne peut résulter que de procédures de conciliation ou, en dernier ressort, d'un recours à la juridiction du travail.

- 6 Enfin, et c'est le point-clé, il n'y a pas seulement dualisme entre la sphère conventionnelle et celle de l'établissement, mais aussi hiérarchie. La convention collective s'impose « de façon immédiate et contraignante » (TVG, art. 4 al. 1) aux parties contractantes, donc à leurs mandataires, qui peuvent en revendiquer individuellement le bénéfice devant la justice. Elle définit donc le cadre dans lequel doivent s'inscrire les relations de travail au niveau de l'établissement. Cela signifie que l'accord d'établissement (*Betriebsvereinbarung*) est subordonné à la convention collective et ne peut y déroger, sauf en étant plus favorable au salarié (*Günstigkeitsprinzip*) ou si la possibilité de clauses dérogatoires (*Öffnungsklausel*) est expressément mentionnée dans la convention (TVG, art. 4 al. 3). Cette subordination est soulignée dans la loi sur la constitution interne de l'entreprise, où, parmi les compétences générales du conseil d'établissement, figurent, par ordre décroissant dans la hiérarchie des normes, l'obligation de faire respecter les lois, règlements, règles sanitaires, conventions collectives et accords d'entreprise (BVG art. 80). En outre, l'art. 77 al. 3 de cette même loi indique que « les rémunérations et autres conditions de travail, qui sont effectivement ou habituellement réglées par convention collective, ne peuvent faire l'objet d'un accord d'établissement (*Betriebsvereinbarung*) », à moins que la convention collective ne l'autorise explicitement.
- 7 Dans un tel tableau, l'observateur français retrouve des éléments connus, ne serait-ce que la notion d'ordre public social avec sa hiérarchie des normes et le principe de la clause plus favorable. Il reste que le système français a une structure très différente, puisque le dualisme représentativité syndicale/représentativité électorale y traverse l'entreprise et détermine une interaction complexe entre une pluralité d'institutions, complexité encore accentuée par la faiblesse et le caractère concurrentiel du syndicalisme. Par comparaison, l'architecture allemande apparaît beaucoup plus claire. La branche et l'établissement constituent les deux niveaux de ce qu'on pourrait appeler un « dualisme horizontal », niveaux distincts par leurs institutions, leurs modes de règlement des conflits et les acteurs qui y interviennent.
- 8 Ce cadre permet, 'à l'étage supérieur', la définition, dans trois types de conventions collectives, spécifiques selon leur objet, de normes uniformes, concernant principalement le niveau de salaire (*Lohntarifvertrag*), le système de rémunération et les grilles de classification (*Rahmentarifvertrag*), ainsi que d'autres éléments généraux des conditions de travail tels que la durée du travail, le travail posté, les heures supplémentaires, les congés payés, les délais de résiliation du contrat de travail, la durée de la période probatoire etc. Ceux-ci sont réglés dans les *Manteltarifverträge* qui ont une durée supérieure à celle des autres conventions. Au niveau de l'établissement, si l'on excepte ce qui relève des compétences propres du conseil d'entreprise, la négociation ne porte en revanche que sur une spécification éventuelle de ces normes générales et sur leur mise en œuvre. Cette division du travail est certes moins opératoire dans le cas d'un accord maison, dont les normes sont d'emblée spécifiques à l'entreprise, mais elle garde toute sa pertinence si l'entreprise comporte plusieurs établissements, ce qui est par exemple le cas chez Volkswagen.

Subsidiarité sociale et partenariat conflictuel

- 9 La convention de branche, qui, est aujourd'hui la référence pour la grande majorité des entreprises, a une longue tradition. Si elle se généralise dès les années 20, sous la

République de Weimar, elle est née avant la première guerre mondiale, et dans des secteurs encore dominés par le mode de production artisanal (en particulier l'imprimerie et le bâtiment). Elle se situe à la rencontre de deux préoccupations qui, pour être typiques de la fin du XIX^e siècle, trouvent un écho dans certains arguments de la discussion actuelle : la volonté syndicale d'assurer aux salariés un niveau minimum de revenu ; ou encore, dans le cas des entreprises dont la première ressource et le coût principal sont la main-d'œuvre, le souhait des employeurs de neutraliser la concurrence sur le marché du travail. Symétriquement, l'institution du conseil d'entreprise, qui date de 1920, procède aussi d'une tradition consensuelle séculaire, qui conçoit l'entreprise comme communauté de production et veut donc logiquement la soustraire à la sphère des relations sociales conflictuelles, au premier chef à la lutte pour la fixation du salaire.

- 10 Dans l'économie sociale de marché, la norme conventionnelle de branche a eu plusieurs raisons d'être valorisée. Elle a d'abord manifesté l'efficacité de l'autonomie contractuelle (*Tarifautonomie*). Ce principe, qui découle de l'art. 9 al. 3 de la Loi fondamentale, signifie que les partenaires sociaux négocient salaires et conditions de travail sous leur propre responsabilité, sans intervention de l'Etat, le résultat de cette négociation ayant néanmoins la même validité qu'une norme juridique d'Etat. L'efficacité de cette subsidiarité sociale se mesure à la capacité du système contractuel allemand, jusqu'à il y a peu inentamée, d'établir des minima salariaux de branche effectivement respectés. Tandis qu'en France, les seuils conventionnels minimaux sont souvent inférieurs au SMIC, en Allemagne, la loi sur la fixation de conditions de travail minimales (*Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen*) de 1952, filet de sécurité permettant à l'Etat d'intervenir en cas de carence de la négociation collective, n'a encore jamais été employée. Quant à la procédure d'extension des conventions collectives, qui existe, en Allemagne aussi, en vertu du *Tarifvertragsgesetz* (art. 5), elle est très peu utilisée, du fait de la prégnance des normes négociées : elle ne touche qu'à peine plus de 1 % des conventions collectives en vigueur. Dans l'ensemble, la norme conventionnelle s'impose également aux principales mesures de la politique de l'emploi subventionnées par l'Etat.
- 11 La convention de branche est d'autre part appréciée comme le produit d'un système de négociation capable de générer des compromis en canalisant les conflits sociaux. Si en France, la grève est souvent déclenchée pour que puisse s'ouvrir une négociation, en Allemagne, elle n'est que le moyen ultime de la faire aboutir. Cette différence s'explique fondamentalement par le respect que les partenaires sociaux s'inspirent mutuellement, expression d'une culture de dialogue, mais aussi par la capacité de chacun à tenir l'autre en respect, conséquence d'un rapport de force assez équilibré. Même si le syndicalisme de salariés connaît un tassement de ses effectifs, en comparaison avec celui des autres grands pays industrialisés, il garde globalement une forte représentativité. Quant aux organisations d'employeurs, elles ont jusqu'alors donné la même impression de puissance. Il faut dire que les règles de ce 'partenariat conflictuel' (*Konfliktpartnerschaft* – Müller-Jentsch, 1981) sont strictement codifiées par la jurisprudence du Tribunal fédéral du travail. Ainsi, grèves politiques et grèves sauvages sont interdites, la grève ne peut être déclenchée avant l'arrivée à échéance de la convention collective (obligation de paix contractuelle – *Friedenspflicht*) ni avant que toutes les possibilités de négociation pacifique n'aient été épuisées (*ultima ratio*). Mais cette jurisprudence qui, si le conflit n'est pas évitable, est également censée assurer

l'équilibre des moyens de lutte (*Kampfparität*), définit une contrainte acceptée. Car non seulement, les acteurs sociaux ont, dans toutes les branches, adopté volontairement des procédures de conciliation et d'arbitrage. Mais les syndicats, soucieux de cohésion interne, subordonnent aussi le déclenchement et la fin de toute grève à un vote à bulletin secret des adhérents concernés. Les limites imposées par le droit du juge prolongent donc les normes statutaires que le syndicalisme s'impose.

- 12 Enfin, la convention collective de branche doit aussi son statut de norme socialement reconnue à sa lisibilité économique. Les accords apparaissent fiables, à la fois parce qu'ils sont signés par des organisations assez puissantes pour engager leurs membres et garantis par le devoir de paix sociale. Ils s'appliquent à des branches dont la découpe est en général assez large, pour une durée connue, sensiblement égale d'une branche à l'autre, ce qui synchronise les évolutions et circonscrit la période d'incertitude correspondant à la négociation de nouvelles conventions. En outre, non seulement les 'petites branches' se calent sur les grandes, mais la branche qui ouvre le feu, souvent la métallurgie, donne habituellement le ton pour les négociations qui suivent, ce qui permet aux acteurs économiques de connaître rapidement le climat revendicatif. Un cadre aussi géométrique crée les conditions d'une régulation macro-économique globale, à laquelle les gouvernements allemands n'ont pas manqué de vouloir s'essayer. C'est, à la fin des années 60, aux beaux jours du keynésianisme, la tentative d'une politique des revenus dans le cadre de « l'action concertée ». Mais une telle politique, purement incitative (autonomie conventionnelle oblige !), n'a pas longtemps survécu à l'irruption de la crise. C'est aussi, aujourd'hui, et dans un contexte tout différent, l'effort qu'entreprend le gouvernement Schröder pour inclure des objectifs salariaux dans la grande négociation/concertation du Pacte pour l'emploi (*Bündnis für Arbeit*).
- 13 Toutefois, le système conventionnel allemand n'aurait pas cette solidité, ni la norme de branche cette validité s'ils n'avaient jusqu'alors correspondu aux intérêts concrets, perçus à la base, des partenaires sociaux. Pour les syndicats et les salariés qu'ils représentent, le bénéfice est évident. La négociation des salaires et des conditions de travail au niveau de l'entreprise ne compense que la faiblesse du salarié individuel face à l'employeur, mais reste assujettie à la marge de répartition et au rapport de force locaux. Tandis qu'à l'échelle de la branche, une telle négociation permet un transfert de pouvoir bien plus net du fort au faible, puisqu'elle se réfère à une entreprise moyenne, tant sur le plan des résultats économiques, donc de la marge de répartition, que du point de vue du rapport de force, résultant notamment de l'état du marché du travail et du taux de syndicalisation. Les salariés dont la qualification est la plus rare ou qui se trouvent dans les entreprises les plus performantes y perdent un peu au change, mais outre l'attachement à l'idéal syndical d'égalité salariale, ils peuvent éventuellement bénéficier d'un bonus, accordé dans leur établissement par le jeu d'un accord d'entreprise.
- 14 Pour l'employeur, l'avantage est d'être déchargé du poids de la négociation, confiée aux professionnels des organisations de branche. Cette délégation, qui est plutôt un gage d'efficacité, permet du même coup de préserver le climat social au sein de l'entreprise, particulièrement précieux lorsqu'on mise sur l'implication des salariés pour maximiser la productivité. Après conclusion de l'accord, le « devoir de paix contractuelle » dégage l'horizon social. L'adhésion d'un patron à la convention de branche lui apporte par ailleurs une limitation de la concurrence avec les autres entreprises sur le marché du travail. Elle empêche en effet la surenchère salariale dans les segments où la main-

d'œuvre est très demandée. La stabilisation et l'homogénéisation des rémunérations facilite aussi la gestion du noyau stable du personnel en réduisant le *turn-over*. Pour la main-d'œuvre qualifiée, même de statut ouvrier, la référence salariale unifiée s'accorde d'ailleurs bien, en Allemagne, à la standardisation de cette qualification, d'autant mieux reconnue par les employeurs qu'ils la dispensent et la certifient eux-mêmes dans l'apprentissage dual.

Le *Flächentarifvertrag* dans un environnement économique nouveau

- 15 Ce modèle de négociation aboutit donc à des accords conventionnels que les Allemands appellent de manière très suggestive *Flächentarifvertrag*. La convention est ainsi appelée (*Fläche* désigne la superficie) parce qu'elle couvre uniformément une branche, par opposition au caractère « ponctuel » d'un accord d'entreprise. Mais le mot *Fläche* évoque également son effet uniformisant sur les niveaux de salaire (écarts relativement faibles d'une branche à l'autre et éventail relativement peu ouvert à l'intérieur des branches, si l'on compare aux autres pays - OCDE 1996).
- 16 Sur le plan économique, une telle égalisation du coût du travail a jusqu'alors été justifiée au nom d'une fonction d'innovation. Calé sur la moyenne de la branche, le niveau de rémunération est facilement supportable par les entreprises les plus performantes. En revanche, pour celles qui sont à la traîne, il représente un handicap qui force à réagir si l'on ne veut pas périr. La norme de branche incite donc à rationaliser, ce qui est considéré comme positif dans un pays où la recherche de la productivité a toujours été une arme essentielle dans la compétition internationale. Dans le camp syndical, bien qu'on sache qu'une telle course à la productivité se solde souvent d'abord par des pertes d'emploi, on fait aussi plutôt confiance à la stratégie de modernisation, car elle est entre autres la condition du maintien des salaires à un niveau élevé.
- 17 C'est ce raisonnement économique qui, à partir du début des années 90, est remis en cause. Trois évolutions conjointes y contribuent. Il y a d'abord l'épuisement du modèle de croissance fordiste et la fin des politiques keynésiennes qui y étaient adaptées. Les années 80 voient à la fois le passage à la politique de l'offre et le déclin de la production de masse, relayée de plus en plus, dans les pays industrialisés, par une production diversifiée de qualité. Or, la réorganisation du travail, la redéfinition des frontières et des structures de l'entreprise, tout comme d'ailleurs le changement social et la mutation des valeurs et des mentalités, qui vont de pair, sont avant tout placées sous le signe de la différenciation et de l'individualisation. L'uniformité est donc de plus en plus perçue comme inadéquate.
- 18 La mondialisation, qui accompagne l'émergence de nouveaux paradigmes productifs, a des effets tout aussi déstabilisateurs. Alors que la norme conventionnelle de branche avait pour fonction première d'assurer la répartition des revenus en fonction d'une cohérence du tissu économique national, il lui faut dorénavant tenir compte de la compétitivité du site de production, donc accepter que les coûts du travail soient inclus dans un *benchmarking* dont l'horizon est international. C'est bien pourquoi, dans les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale, les repères habituels de la politique contractuelle, la productivité moyenne de l'économie ou de la branche et l'inflation, y perdent de leur importance au détriment du critère de rentabilité du capital, qui est par essence un critère d'entreprise. Enfin, il va de soi que la négociation

se soumet d'autant plus à une logique d'entreprise quand, ce qui n'est plus rare, elle se déroule sous la menace d'une délocalisation.

- 19 A ces deux évolutions d'ordre général s'ajoute le choc de l'unification. La simple extension du droit du travail de la RFA aux nouveaux Länder ne suffit évidemment pas à y implanter les relations du travail de l'Ouest. À l'Est, leur fonctionnement achoppe sur la faiblesse des acteurs (en particulier du syndicalisme d'employeurs), sur l'absence des traditions et des techniques de négociation compatibles avec les nouveaux outils institutionnels et juridiques, et surtout sur une situation économique qui ne laisse pratiquement pas de marges d'action normales. Sans parler des problèmes de management liés au changement de régime économique, les entreprises sont triplement pénalisées par un taux de conversion monétaire de 1 mark-est pour 1 DM, par l'effondrement des marchés de l'Europe de l'Est et par des accords conventionnels programmant l'alignement des rémunérations sur le niveau de l'Ouest. Alors qu'au nom de la mondialisation, on veut partout ailleurs contenir les hausses salariales en deçà de l'augmentation de la productivité, dans les nouveaux Länder, les rémunérations sont augmentées sans tenir compte de cet indicateur. Dans ce contexte, l'habituelle division du travail entre la convention de branche, qui fixe la norme, et les accords d'entreprise, qui l'appliquent en l'infléchissant à la marge, n'est plus tenable. La norme devient fictive, et de plus en plus d'entreprises décident, avec l'accord de leur *Betriebsrat*, de l'ignorer pour survivre. À la différence de l'Ouest, où les évolutions restent plus graduelles, bien qu'elles soient temporairement accélérées par la récession de 1993, les nouveaux Länder sont le lieu de remises en causes brutales qui, par effet de démonstration, exercent à bien des égards une influence sur la politique contractuelle dans l'ancienne RFA.

Les symptômes de crise

- 20 La prise de conscience des problèmes structurels liés au *Flächentarifvertrag* est progressive. Le thème de la flexibilité vient en effet assez tard dans le débat social en Allemagne. Le patronat ne s'en saisit qu'en 1983 pour faire pièce aux revendications syndicales de la semaine de 35 heures. Et c'est effectivement sur ce terrain du temps de travail que sont faites les premières expériences, puisque dans les conventions collectives de la métallurgie et de l'imprimerie signées en 1984, la baisse de l'horaire hebdomadaire en deçà des 40 heures n'est accordée qu'en contrepartie de diverses possibilités d'aménagement et de modulation. Mais jusqu'à la fin des années 80, il n'est pas sérieusement question de flexibiliser les salaires. Ainsi, en 1985, le secrétaire général du parti libéral, Helmut Haussmann, membre de la coalition gouvernementale, fait l'unanimité contre lui, y compris dans les milieux patronaux, lorsqu'il propose d'autoriser un salaire inférieur à la norme conventionnelle pour faciliter l'embauche de chômeurs. La « Commission de dérégulation », groupe d'experts nommé par le gouvernement, a aussi peu de succès auprès des organisations d'employeurs lorsqu'elle propose au printemps 1989, de toucher au système de négociation collective. C'est le doute récurrent sur les qualités du site de production Allemagne et l'évolution de la politique salariale à partir de l'unification qui font peu à peu sauter le tabou. Après une croissance plutôt modérée des rémunérations au cours des années 80 (et la création de plus de 2 millions d'emplois entre 1982 et 1990), les syndicats profitent du boom consécutif à l'unification pour obtenir des hausses dépassant largement l'augmentation

de la productivité. Pour les années 1991 et 1992, la Bundesbank évalue la hausse annuelle moyenne des rémunérations mensuelles conventionnelles à 6,3 % - dans les nouveaux Länder, elle atteint 29 % en 1992 ! On comprend que la polémique sur le *Flächentarifvertrag* prenne à partir de ce moment une place centrale, d'autant qu'en 1993, ce sont les branches les plus dynamiques du secteur conventionnel moteur qu'est la métallurgie, qui sont le plus touchées par la récession et perdent des parts de marché à l'exportation.

La remise en cause vient de l'Est

- 21 Pour comprendre l'émergence de ce débat, il faut d'abord revenir sur le conflit qui éclate dans les nouveaux Länder à propos de l'application de l'accord salarial signé en mars 1991 dans la métallurgie. Comme dans les autres branches, il avait été convenu d'aligner par étapes les salaires de l'Est sur ceux de l'Ouest, la parité devant être en l'occurrence atteinte en avril 1994. Bien qu'ayant signé sans subir une pression particulièrement forte, le syndicat des employeurs de la métallurgie (*Gesamtmetall*) est bientôt saisi par le doute face à la détérioration de la situation économique. A l'automne 1992, il déclare publiquement l'accord inapplicable et le résilie finalement sans délai en février 1993, après une vaine tentative de révision concertée. L'*IG-Metall* réplique au début du mois de mai par une grève de deux semaines qui, au plus fort du conflit, mobilise un peu moins de 30 000 salariés dans le Land de Saxe. Le compromis finalement adopté à la mi-mai allonge le calendrier de rattrapage des rémunérations de l'Ouest et minore en conséquence l'ampleur de la hausse qu'il faut présentement appliquer. Surtout, il introduit une clause dite de force majeure (*Härtefallklausel*), qui permet en cas de situation économique difficile dans une entreprise de s'écarter temporairement des normes conventionnelles.
- 22 L'épisode illustre bien la césure que représente l'unification dans le débat social, et l'impossibilité de résoudre les problèmes qu'elle génère dans la logique du *Flächentarifvertrag*. Au printemps 1991, *Gesamtmetall* déclarait encore impensable de vouloir fixer les salaires à l'Est proportionnellement à la faible productivité : il faudrait les baisser, alors que ne pas les augmenter entraînerait déjà le risque d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. En outre, le calendrier salarial étant à long terme, on lui prêtait la vertu de fournir aux entreprises un horizon de prévisibilité. Raisonner ainsi - ce qu'à l'époque font également le gouvernement et l'opinion-, c'est justifier la convergence rapide des salaires comme une décision politique, un impératif du même ordre que la conversion monétaire 1 pour 1. La cohérence économique de la norme conventionnelle de branche (son lien avec la productivité) est donc mise entre parenthèses au profit de considérations sociales et institutionnelles. Un an plus tard, lorsqu'on a pris la mesure de l'effondrement économique à l'Est, le raisonnement bascule, et c'est l'urgence économique qui évince les autres dimensions.
- 23 Mais l'âpreté de la dispute ne tient pas seulement à la brutalité du revirement (la résiliation sans préavis d'une convention par le syndicat d'employeur est un fait sans précédent dans l'histoire contractuelle depuis la guerre); elle montre aussi que la politique conventionnelle est un enjeu d'organisation pour les acteurs en présence. Chez *Gesamtmetall*, la remise en cause de l'accord de 1991 s'accompagne d'un changement d'équipe dirigeante, Werner Stumpfe étant remplacé par Hans Gottscholl. Ce dernier, mandaté par les milieux patronaux mécontents de la politique antérieure,

n'est évidemment pas enclin au compromis. Du côté de l'*IGMetall*, il s'agit d'assurer l'implantation dans les nouveaux Länder, qui, du point de vue de la direction syndicale, ne saurait supporter qu'on transige sur le principe d'égalité. Enfin, le conflit témoigne déjà d'une politisation du débat. Le gouvernement avait fait pression sur la négociation en chargeant en juin 1992 le ministère du Travail d'étudier la possibilité d'une modification de la loi sur la constitution interne de l'entreprise. Il s'agirait de suspendre pendant cinq ans, dans les nouveaux Länder, le caractère contraignant des conventions collectives pour les accords d'entreprise. Nul doute que cette menace (qui n'est finalement pas mise à exécution) contribue à faire émerger le compromis. S'inscrivant dans le cadre de la convention de branche elle-même, ce compromis est plus restrictif que ne l'aurait été la mesure gouvernementale. Comme il limite les possibilités d'échapper à la hausse des coûts salariaux en jouant le jeu contractuel, il incite de ce fait à sortir du jeu. La non-affiliation à une organisation d'employeurs ou le contournement tacite de la norme conventionnelle sont désormais systématiquement à l'ordre du jour dans les nouveaux Länder.

Ce qui est bon pour Volkswagen l'est-il forcément pour l'Allemagne ?

- 24 La négociation collective paraît ensuite prendre un tournant positif avec l'accord conclu, à l'Ouest, en décembre 1993 chez Volkswagen. L'accord fait sensation dans toute l'Europe : par le biais d'une convention collective d'entreprise, la firme de Wolfsburg parvient à résorber un sureffectif de 30 000 salariés sans un seul licenciement, principalement en passant à la semaine de quatre jours. Considéré du point de vue syndical, le compromis s'inscrit dans le droit fil de la politique de réduction du temps de travail par voie contractuelle amorcée par les accords de 1984 dans la métallurgie. Mais avant même que les 35 heures ne soient entrées dans les faits, il manifeste le changement de fonction de la réduction du temps de travail. Dans les années 80, on avait (à contre-cœur) échangé la réduction du temps de travail contre sa flexibilisation, mais en refusant des sacrifices salariaux, ce qui, compte tenu de la marge de répartition des revenus acceptable, limitait l'ampleur de la réduction des horaires, donc les effets potentiels sur l'emploi. Dix ans plus tard, l'aggravation du chômage et le rétrécissement des marges de manœuvre économiques conduisent à une position beaucoup plus défensive : il ne s'agit plus de créer, mais de préserver des emplois, et le marché consiste à troquer la réduction du temps de travail, moyen de sauvegarder les emplois, contre le renoncement à la compensation salariale. Quant à la flexibilisation, elle va de soi. Si le président de l'*IG-Metall*, Klaus Zwickel, fait passer cette révision stratégique en soulignant le caractère novateur de l'accord, à la direction de VW, l'appréciation n'est pas moins positive. L'accord est non seulement présenté comme un modèle de gestion sociale, mais aussi loué pour les marges de flexibilité qu'il apporte (Volkswagen crée alors le slogan de « l'entreprise qui respire »). Le redressement spectaculaire de la marque de Wolfsburg dans les années qui suivent donne rétrospectivement au compromis une aura supplémentaire.
- 25 A y regarder de plus près, on s'aperçoit toutefois que l'accord Volkswagen est le produit de conditions très particulières. Sur le plan social, il y a la forte implantation syndicale, l'influence de l'actionnaire public et la réputation de laboratoire social. Sur le plan économique, il y a les marges de manœuvres propres à une grande entreprise et les termes de l'échange salariat/patronat. En chiffres absolus, la semaine de quatre jours sans licenciements et les mesures d'accompagnement coûtent cher. C'est

seulement par rapport aux frais qu'aurait occasionné un plan social et aux risques qu'aurait fait courir une détérioration du climat social à la veille d'une profonde réorganisation de la production, que l'option se révèle finalement avantageuse. De même, pour les salariés, l'opération ne se fait qu'apparemment à salaire constant. En fait, la rémunération de base n'est maintenue que par l'intégration d'avantages et de primes divers, ce qui revient sur l'année à un manque à gagner moyen de 16 %. Un tel sacrifice est acceptable parce que le niveau de salaire est initialement très nettement supérieur à la moyenne de la branche. Au lendemain de la signature de l'accord Klaus Zwickel parlait d'un compromis exemplaire. En fait, le « modèle » Volkswagen est trop spécifique pour être généralisé.

- 26 Les effets d'annonce de Klaus Zwickel sont néanmoins concrétisés par la convention collective signée en 1994 dans l'industrie métallurgique et électrotechnique (*Beschäftigungssicherungsvertrag*). Aux termes de cet accord, les entreprises sont autorisées à abaisser le temps de travail jusqu'à 30 heures hebdomadaires en choisissant entre deux options. Dans le premier cas, la réduction des horaires s'applique uniformément pour tous les salariés ; elle ne donne lieu à aucune compensation salariale, mais est assortie d'une garantie d'emploi. Dans le deuxième cas, le temps de travail n'est réduit que pour une partie des salariés, qui ont une compensation partielle de leur manque à gagner (dont l'ampleur et les modalités sont prédéterminées par la convention), mais pas de garantie d'emploi. Cette alternative montre bien qu'à la différence de l'accord Volkswagen, il n'a pas été possible de trouver un compromis satisfaisant à la fois au plan des salaires, du temps de travail et de l'emploi. Pour l'entrepreneur, il ne peut y avoir d'engagement sur l'emploi qu'en contrepartie d'un sacrifice salarial (option 1). Or, à l'IG-Metall, on sait que de nombreux salariés ne veulent (ou ne peuvent) pas faire ce sacrifice. Dans un souci de solidarité et de cohésion syndicale, on renonce donc à une garantie d'emploi plutôt que de courir le risque de ne la voir profiter qu'aux salariés les mieux payés (d'où l'option 2).
- 27 A cet égard, l'accord montre bien que l'efficacité de la politique contractuelle se joue désormais non seulement sur le niveau de la rémunération, mais aussi sur sa différenciation. Par ailleurs, le conflit sur cette différenciation limite justement les marges de manœuvre : dans l'option 1, beaucoup de salariés sont rebutés par la perspective d'une baisse de leur rémunération, et dans la seconde, beaucoup d'employeurs, par la compensation salariale. Reste donc une option 3 qui consiste à ne pas mettre la convention en œuvre. Même si l'IG-Metall parle de 20 000 emplois sauvegardés, mesuré à l'ampleur du chômage, l'accord a une portée limitée. Enfin, cet accord, dans la mesure où il cherche à généraliser le modèle Volkswagen, ne peut purement et simplement en transférer la substance au niveau de la branche. Rien n'aurait pu être obtenu sans une décentralisation de la négociation au niveau de l'entreprise.
- 28 Le « pacte pour l'emploi », proposé par Klaus Zwickel en novembre 1995 en fournit en quelque sorte la contre-épreuve. Mis à part les aspects concernant l'apprentissage et l'assurance chômage, l'essentiel de la proposition tient dans l'offre d'accepter un gel des salaires réels et une rémunération provisoirement réduite pour le retour à l'emploi de chômeurs de longue durée. En contrepartie, les employeurs de la branche devraient s'engager à ne pas licencier, à créer 300 000 emplois et à embaucher 30 000 chômeurs de longue durée sur les trois ans à venir. L'échec du pacte a de multiples raisons, pour une part extérieures à la politique contractuelle. Mais pour cette dernière, la

signification de l'échec est d'autant plus claire que l'accord de garantie de l'emploi de 1994 est, lui, reconduit (en Rhénanie du Nord-Westphalie, il est même encore en vigueur) : s'il doit y avoir un pacte pour l'emploi, le patronat ne veut plus l'envisager qu'au niveau de l'entreprise.

De la grève dans la métallurgie bavaroise à « la fin de la modestie »

- 29 Entre temps, la grève dans la métallurgie bavaroise (février 1995) a continué d'entretenir le débat sur les relations contractuelles. Le conflit naît de la volonté syndicale de mettre un terme à deux ans de modération salariale, alors que *Gesamtmetall* exige un gel des coûts du travail. Il se solde par une défaite patronale, due à la fois à une mauvaise conduite des négociations et à la tentative maladroite d'obtenir un report du passage aux 35 heures, convenu depuis 1990. Toucher à un thème symboliquement aussi fort ne pouvait que galvaniser la résistance de l'*IGMetall*. L'inflexion salariale est d'autant plus sensible qu'elle se répercute sur les accords dans les autres branches. Ce résultat n'est pas bon pour la négociation de branche. *Gesamtmetall*, est à ce point critiqué qu'il connaît une nouvelle crise de direction. De plus, il montre une fois encore que l'uniformité de la norme conventionnelle fait désormais problème. Hans Gottscholl était venu en 1992 à la tête de *Gesamtmetall* en promettant, dans une organisation plutôt dominée par les grandes entreprises, de mieux défendre les intérêts des PME. Or, trois ans après, le syndicat d'employeur n'a pas pu imposer les clauses dérogatoires que celles-ci demandaient pour modérer les coûts salariaux. Dans ces conditions, les entreprises s'interrogent en nombre croissant sur l'utilité de leur affiliation. La désertion conventionnelle (*Tariffflucht*) s'étend à l'Ouest.
- 30 Deux conflits plus récents ne calment pas le jeu. Le premier est suscité en 1996 par une modification de la législation sur le paiement des salaires en cas de maladie. En Allemagne, ce paiement n'est pas directement assuré par la sécurité sociale, mais, dans le cadre d'obligations légales, par les employeurs, qui se font ensuite rembourser par l'assurance maladie. Un tel mécanisme explique que le niveau des rémunérations payées dépende certes des décisions du législateur, mais puisse être aussi amélioré (notamment pour la base de calcul) par voie de convention collective ou par accord d'entreprise. A l'origine du conflit : la décision du gouvernement d'abaisser le pourcentage de la rémunération assurée en cas de maladie de 100 à 80 %. Cette décision fait partie d'un programme d'économies à réaliser notamment sur les budgets sociaux, mais correspond aussi au vœu du patronat de faire baisser par ce biais le taux d'absentéisme. Elle est d'autant plus controversée qu'elle intervient dans le contexte des discussions infructueuses avec le gouvernement sur la proposition syndicale de « pacte pour l'emploi ».
- 31 La mise en œuvre de la loi portant sur les mesures d'économies (dite *Sparpaket*), votée à la mi-septembre 1996, n'aurait sans doute pas provoqué autant de remous, si *Gesamtmetall* n'avait aussitôt demandé à ses membres de ne plus payer que 80 % de la rémunération en cas de maladie. L'*IG-Metall* a beau jeu de remarquer que cette consigne contrevient aux accords existant dans de nombreuses entreprises, qui mentionnent expressément le maintien du salaire à 100 %. Le thème de la rémunération en cas de maladie est également chargé de valeur symbolique. Car la loi de 1969 qui, pour la première fois, fixe pour tous les salariés la norme de 100 %, reprend l'acquis d'une

convention collective conclue au terme d'une grève historique de quatre mois dans la métallurgie du Schleswig-Holstein en 1956/57. Les syndicats ont donc de quoi contrer les arguments sur le recours abusif aux prestations sociales et la nécessaire maîtrise des coûts salariaux annexes, invoqués par le patronat et le gouvernement. Leur réaction est à double détente. C'est d'abord une vague de protestation à la fin du mois de septembre, concentré sur la métallurgie. Les grèves ponctuelles, mais spectaculaires et bien ciblées (provoquant par exemple de sérieuses chutes de la production chez Daimler Benz), forcent *Gesamtmetall* à revenir sur son mot d'ordre. Puis le marchandage se poursuit jusqu'à la fin de l'année pour essayer de faire inscrire dans les conventions collectives le paiement de 100 % de la rémunération, lorsque ce n'est pas déjà le cas.

- 32 Ces négociations réussissent à faire échec à la loi dans une trentaine de branches couvrant 8 à 9 millions de salariés. Fin 1998, le nombre des salariés touchant 100 % de leur salaire est même passé à plus de 11 millions, sans compter les services publics, la poste et Deutsche Telekom, dont les conventions prescrivaient d'emblée ce taux. Trois millions de salariés bénéficient d'un régime intermédiaire entre le paiement intégral et les 80 % de la loi, qui ne s'applique sans amélioration que pour environ 400 000 salariés. Mais dans beaucoup de cas, la majoration de la rémunération en cas de maladie n'est obtenue qu'en contrepartie d'une révision à la baisse de la base de calcul (exclusion des heures supplémentaires payées, du 13^e mois) et de quelques autres concessions. En outre, depuis 1996, les taux d'absentéisme ont pu sensiblement baisser grâce à la mise en œuvre des techniques de gestion des ressources humaines.
- 33 Les remous autour de la *Lohnfortzahlung* paraissent donc bien vains. Mais, mis à part les maladresses tactiques des uns ou des autres, la crispation dont témoigne le conflit est significative d'un vrai problème. Elle rappelle que si l'on considère le coût du travail de façon globale, la négociation salariale ne peut plus être isolée des questions de protection sociale. Klaus Zwickel l'avait bien vu, lorsqu'il avait assorti en 1995 sa proposition de pacte pour l'emploi de conditions adressées au gouvernement concernant le maintien des prestations chômage. En dernière analyse l'enjeu n'est pas mince : il ne concerne rien moins que les limites de l'autonomie contractuelle.
- 34 L'évolution la plus récente montre une persistance des tensions. Après trois ans marqués par la modération salariale, mais au cours desquels les signes d'érosion du système conventionnel et le débat sur les réformes nécessaires n'ont fait que s'amplifier, l'*IG-Metall* annonce « la fin de la modestie ». Les négociations difficiles, où la grève n'est évitée que grâce à une procédure d'arbitrage, débouchent à la fin février 1999 sur des augmentations salariales jugées plutôt élevées (+ 3,6 % pour le salaire régulier, voire + 4,2 % si l'on inclut un supplément forfaitaire payé les deux premiers mois seulement). Par ailleurs, les propositions patronales de différencier certains éléments de rémunération en fonction du résultat des entreprises ne sont pas retenues. *Gesamtmetall*, qui déplore l'ampleur de la hausse, est de nouveau fortement critiqué, mais il oppose à ses détracteurs l'impossibilité de risquer une grève qui aurait mis en danger l'avenir de beaucoup d'entreprises. Comment un syndicat d'employeurs impuissant peut-il consolider l'édifice contractuel ?

Le *Flächentarifvertrag* : adaptation et/ou désaffection ?

- 35 Un nombre croissant d'employeurs estime que dans le cadre de la régulation collective de branche, les marges de manœuvre pour différencier et flexibiliser les coûts du

travail sont insuffisantes. Plusieurs types de réactions sont possibles. Les entreprises nouvellement fondées, qui ont la plus grande liberté, peuvent tout simplement s'abstenir d'adhérer à un syndicat d'employeur. L'abstention a toujours existé, en particulier chez les PME. Sa banalisation a toutefois de quoi inquiéter, surtout dans certaines activités à forte croissance, les secteurs porteurs de l'économie de demain. C'est le cas dans l'informatique et la communication d'entreprise, où manifestement la faiblesse de l'affiliation ne tient pas seulement au grand nombre de jeunes et petites sociétés dans la branche, mais bien plus encore à une incompatibilité structurelle et culturelle avec l'organisation collective. Il est d'ailleurs significatif que l'implantation syndicale y est tout aussi rare que la présence patronale.

Comment échapper à la norme de branche

- 36 Deuxième option : lorsqu'une entreprise est déjà membre d'un syndicat d'employeurs, elle peut changer d'affiliation, par exemple à l'occasion d'une restructuration avec externalisation d'une partie des activités : filialiser la cantine, le parc automobile ou le courrier fait baisser le coût du travail si les salariés concernés passent dans une branche dont les standards sont inférieurs. C'est dans ce but que Daimler Benz avait transformé il y a quelques années son centre de formation en société autonome ou que, plus récemment, Siemens-Nixdorf a externalisé toutes ses activités de service pour les soustraire aux normes de la métallurgie, et faire passer le temps de travail de 35 à 40 heures. Dans ce dernier cas, l'*IG-Metall* a résisté et est parvenu à signer des conventions d'entreprise se rapprochant des conditions de travail initiales.
- 37 Un autre changement d'affiliation, certes peu fréquent, mais de moins en moins rare, consiste à passer d'une organisation de l'industrie à son homologue de l'artisanat, où les exigences conventionnelles sont en général moins fortes. Il faut savoir qu'en Allemagne, le secteur artisanal n'est pas défini comme en France en fonction d'une taille d'entreprise. Y appartiennent les entreprises qui relèvent de certaines activités, énumérées de façon exhaustive par la loi, et qui exercent une activité de caractère artisanal. Or, les critères définissant la qualité artisanale du travail, appréciables en cas de litige par les tribunaux de commerce, ont nécessairement évolué au gré des mutations du monde productif. Initialement centrés sur le caractère manuel du travail, la qualification de la main-d'œuvre et la faible division du travail, ils sont aujourd'hui devenus plus flous, au point de permettre dans certains cas la requalification d'une entreprise anciennement industrielle.
- 38 Enfin, il reste à évoquer une option dont la signification est encore épisodique, mais qui fait néanmoins tache dans le paysage conventionnel allemand : le passage à un syndicat d'employeurs concurrent. Malgré la rareté de l'information sur le sujet, on sait que la situation s'est présentée dans les nouveaux Länder ; des organisations d'employeurs dissidentes de *Gesamtmittel* se sont constituées en Saxe et en Thuringe après l'échec des négociations dans la métallurgie et la remise en cause des accords salariaux de 1991. Mais nous n'avons pas connaissance de conventions signées par elles. Manifestement, ces organisations n'ont pas été capables de survivre. Il reste que, de l'aveu de *Gesamtmittel*, le taux d'organisation à l'Est est particulièrement faible (par exemple pas plus d'un tiers des entreprises en Saxe). On sait par contre que le mécontentement provoqué par les erreurs tactiques de la direction de *Gesamtmittel* a incité ses organisations régionales de Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe du syndicat à se fédérer au

sein de Ostmetall en mars 1998 pour mieux faire valoir au niveau fédéral les intérêts spécifiques des nouveaux Länder.

- 39 Ostmetall ne vaudrait guère la peine qu'on s'y arrête si ce nouveau syndicat régional d'employeurs ne pratiquait aussi une politique de coopération systématique avec la fédération de la métallurgie des syndicats chrétiens (*Christlicher Gewerkschaftsbund*, CGB), qui n'avait jusqu'alors guère d'activité conventionnelle, sauf dans l'artisanat. C'est en fait la fédération de Saxe de la métallurgie et de l'électrotechnique (*Verband der Sächsischen Metall-und Elektroindustrie* - VSME) qui a fait le premier pas dès l'hiver 1995/96, alors que l'IG-Metall voulait que soit repris sans modifications l'accord de sauvegarde de l'emploi (*Beschäftigungs sicherungsvertrag*) élaboré à l'Ouest en 1994. Les négociations avaient alors abouti à la signature en juin 1996 d'une convention additionnelle à ce texte, permettant des dérogations plus amples du temps de travail et de la rémunération normaux. Depuis la fondation de Ostmetall, la volonté de valoriser un concurrent de l'IG-Metall s'est traduite par l'adoption (mai 1998) d'un ensemble d'accords conventionnels baptisé « Phénix ». Le 'paquet' comprenait, entre autres, la fixation du temps de travail à partir d'un volume annuel, modulable en fonction des choix de l'entreprise ou des dispositions du contrat de travail individuel, ainsi qu'un accord sur la participation aux résultats de l'entreprise, là encore fixé dans ses lignes générales au niveau de la branche, mais précisé dans l'entreprise.
- 40 La signature de « Phénix » provoque une situation de concurrence contractuelle rare en Allemagne, compte tenu de l'hégémonie du DGB. On ne l'avait jusqu'ici guère connue que dans la branche banque-assurance, avant que le syndicat des employés (*Deutsche Angestellten Gewerkschaft* - DAG) ne se soit résolu à former un cartel contractuel avec son homologue du DGB. L'entente Ostmetall-CGB a donc d'abord une valeur symbolique, significative de la détérioration des relations du patronat avec l'IG-Metall. La branche métal du syndicat chrétien, qui ne réunit dans toute l'Allemagne qu'une centaine de milliers de membres (contre les 2,7 millions de l'IG-Metall), n'en compte même qu'une quinzaine de milliers dans les nouveaux Länder. Comme l'assujettissement automatique à une convention collective suppose en droit que l'employeur et le salarié soient membres d'une organisation signataire, l'application directe ne touche pas grand monde. En revanche, dans la perspective d'une renégociation de la convention collective générale (*Manteltarifvertrag*), conclue il y a quelques années avec l'IG-Metall, « Phénix » donne à Ostmetall le moyen de faire pression. Si la négociation échouait, Ostmetall, n'étant plus lié envers l'IG-Metall, pourrait recommander à ses membres de se référer à « Phénix » dans les contrats conclus individuellement avec leurs salariés. Si des salariés membres de l'IG-Metall refusaient que leur contrat fasse référence à la convention signée avec le syndicat chrétien, les employeurs auraient même la possibilité de leur appliquer des conditions de travail moins favorables. Quoi qu'il en soit, « Phénix » peut dès maintenant être appliqué, par ce même biais du contrat de travail individuel, dans des entreprises non adhérentes à Ostmetall soucieuses d'appuyer leur gestion du personnel sur un cadre prédéfini. Compte tenu du pourcentage considérable d'entreprises non membres d'un syndicat d'employeurs, l'enjeu est déjà d'importance. Conscient de ce risque, l'IG-Metall s'efforce de faire invalider l'accord en invoquant devant la juridiction du travail le manque de représentativité de son petit concurrent.
- 41 Le résultat de son recours est attendu avec impatience, car il semble que la métallurgie en Saxe, Thuringe et Saxe-Anhalt ne doive pas rester un cas isolé. Ainsi, l'entreprise

Jenoptik, qui avait quitté le syndicat d'employeurs en 1996, vient de signer une convention collective avec la branche métal du CGB. De même, dans la menuiserie artisanale, à l'Ouest cette fois-ci, le syndicat patronal se refuse à négocier avec le syndicat Bois-Plastique membre du DGB (*Gewerkschaft HolzKunststoff* - GHK) depuis que ce dernier a décidé d'intégrer l'IG-Metall en 2000. Et il a conclu des accords conventionnels avec l'organisation de branche du CGB, bien qu'elle ait très peu de membres. GHK en est réduit à essayer d'obtenir, au besoin par la grève, la signature d'accords d'entreprise.

- 42 Dans la liste des possibilités qu'une entreprise a « d'optimiser » ses obligations contractuelles en devenant membre d'une autre organisation patronale, il faut enfin citer l'affiliation à un syndicat patronal n'étant lié par aucune convention collective (*ohne Tarifbindung* - « OT-Verband » c'est-à-dire à peu près « organisation horsconvention »). Mais ce n'est qu'une fausse alternative à l'abandon pur et simple de toute syndicalisation. Car les *OT-Verbände*, qui n'apportent à leurs membres que des prestations comme l'information ou le conseil juridique, ne sont que des constructions récentes, imaginées par les syndicats d'employeurs pour garder un lien avec les entreprises qui veulent échapper à la norme de branche. Après la nonadhésion et le changement d'affiliation, la sortie du syndicat patronal est une pratique également répandue. Elle peut être discrète, mais aussi revendiquée haut et fort. Des cas mémorables sont celui du groupe de presse Gruner & Jahr en 1989, celui d'IBM-Allemagne, présidé alors par Hans-Olaf Henkel, réorganisé en 1993 en une holding chapeautant cinq SARL, dont seule la société de production adhère à la fédération patronale des métaux, ou encore, pour prendre un exemple à l'Est, celle de Jenoptik au printemps 1996, à la fois entreprise de tradition, symbole de renaissance *high tech* dans les nouveaux Länder et, qui plus est, dirigée par le très populaire Lothar Spath, ancien ministre-président du Bade-Wurtemberg.
- 43 Comment échapper à la norme de branche ? Mises à part les options précédemment évoquées, il y a tout simplement le non-respect de la convention collective. L'entreprise reste affiliée à son syndicat patronal, donc théoriquement liée par la norme contractuelle, mais elle définit les conditions de travail et/ou la rémunération à un niveau inférieur. Là aussi, il y a toute une gamme de moyens, non seulement la baisse visible du taux de salaire, mais aussi le classement à un échelon trop bas dans les grilles de qualification, la réduction des primes et rémunérations additionnelles, la diminution ou la suppression des majorations pour heures supplémentaires ou encore l'application plus ou moins ouverte d'une rémunération au rendement. Dans la plupart des cas, le conseil d'établissement donne son accord, car l'employeur ne présente comme alternative que des licenciements, éventuellement même une délocalisation ou un dépôt de bilan. Dans ce cas, il est peu de représentants élus des salariés qui ne fassent primer la sauvegarde de l'emploi ou de l'entreprise elle-même sur le respect de la légalité. Le plus souvent, le syndicat patronal s'abstient d'intervenir pour ne pas perdre un membre. Le syndicat de salariés peut, quant à lui, essayer de rétablir le droit, sans pouvoir toujours y parvenir, comme le montre le cas de l'entreprise Viessmann. Cette sortie clandestine de la régulation collective est évidemment très difficile à quantifier, mais elle semble au moins aussi fréquente que la rupture ouverte, en particulier dans les nouveaux Länder.

Le non-respect du *Flächentarif* et le respect du droit : le cas Viessmann

Certaines normes de droit révèlent une ambiguïté jusqu'ici peu remarquée,

d'autres sont relativisées par l'évolution du contexte économique. Le cas de Viessmann (fabricant de matériels de chauffage, employant 3 700 salariés à Allendorf, Hesse du Nord) est particulièrement représentatif de ces problèmes. A la suite d'un fléchissement d'activité en 1995, la direction procède à des licenciements économiques et envisage une délocalisation partielle en République tchèque. Pour l'éviter est conclu au printemps 1996 un « pacte pour l'emploi », où la sauvegarde du site est obtenue contre un allongement du temps de travail de 35 à 38 heures hebdomadaires à salaire constant.

L'accord suscite un recours de l'*IG-Metall* contre le non-respect de la convention collective et une demande de révocation des membres du conseil d'entreprise, dont le rôle est de la faire respecter. Les requêtes du syndicat sont rejetés en 1^{ère} et 2^e instance. Certes, le conseil d'entreprise « doit veiller à l'application (...) des conventions collectives » (*Betriebsverfassungsgesetz* - BVG, 80,1), et « les rémunérations et autres conditions de travail qui sont effectivement ou habituellement réglées par convention collective ne peuvent pas faire l'objet d'un accord d'établissement » (BVG 77,3). Mais chez Viessmann, comme ailleurs, le « pacte pour l'emploi », bien que négocié dans un premier temps avec le conseil d'établissement, a donné lieu à un protocole d'accord informel (*Regelungsabrede*) n'engageant que les participants à la négociation et prévoyant, après consultation de l'ensemble du personnel, de modifier les conditions de travail par avenant aux contrats individuels. Or, seul un accord d'entreprise en bonne et due forme est concerné par les articles de la Loi sur les conventions collectives (BVG) précédemment cités. Une entreprise peut donc échapper à la norme de branche en passant par des accords individuels.

Encore faut-il que les parties contractantes ne soient pas individuellement liées par la convention collective de branche. Viessmann est bien membre de *Gesamtmetall*, mais 90 % de ses salariés ne sont pas à l'*IG-Metall*. Comme la convention collective ne « vaut directement et de façon impérative (que) si chacune des deux parties est liée » (*Tarifvertragsgesetz* - TVG 4,1), il n'y a donc de problème que pour les 10 % de syndiqués. La juridiction reconnaît certes qu'en leur proposant le « pacte pour l'emploi », la direction les a incités à enfreindre la convention. Elle relève pourtant à sa décharge que les horaires de ceux ayant refusé de signer l'avenant n'ont pas été modifiés. Insistons au passage sur l'inconfort de la position des syndiqués ils profitent du maintien du site, donc de l'effort de la majorité, sans s'y associer. Les règles de la validité conventionnelle ont en quelque sorte un effet multiplicateur. Dans un contexte de forte syndicalisation et à la belle époque du *Flächentarifvertrag*, aucun employeur n'a jamais pensé à n'appliquer les hausses de salaires, comme il en aurait eu le droit, qu'aux seuls salariés syndiqués. C'eût été inciter les non-syndiqués à prendre leur carte. Dans le cas inverse de Viessmann, tout le monde n'est pas logé à la même enseigne, mais ce sont les nonsyndiqués qui peuvent être mobilisés contre la convention collective, et les syndiqués marginalisés. Dans la métallurgie, à l'Ouest, la syndicalisation reste forte, mais dans d'autres branches ou à l'Est, où elle l'est bien moins, l'érosion du système conventionnel peut en être accélérée.

L'*IG-Metall* a au moins la satisfaction de voir confirmée par les tribunaux l'interprétation traditionnelle de ce qu'est une clause plus favorable (*Günstigkeitsprinzip*) : les salariés syndiqués n'auraient pas pu se voir imposer l'allongement du temps de travail au nom de la garantie d'emploi. Mais combien

de temps cette jurisprudence pourra-t-elle être maintenue ? Par contre, au grand dam du syndicat, la juridiction n'estime pas que les membres du Conseil d'entreprise (dont la majorité n'est pas syndiquée) doivent être démis de leur mandat. Elle critique certes le transfert de ce qui relève habituellement d'une décision collective au niveau individuel : en se déchargeant de leur responsabilité sur des individus, qui ne possèdent pas forcément les compétences techniques et juridiques pour juger en connaissance de cause, le Conseil a mal rempli son devoir de protection des salariés (*Fürsorgepflicht*). L'infraction est toutefois mise sur le compte du manque d'expérience et n'appellerait de sanction qu'en cas de récidive. Au total, l'*IG-Metall* est débouté sur des arguments de forme. A la première raison, qui repose sur la distinction entre *Regelungsabrede* et *Betriebsvereinbarung*, s'en ajoute une seconde : le syndicat n'est pas habilité à introduire un recours contre l'allongement du temps de travail, seule la plainte individuelle d'un salarié concerné serait recevable. Le jugement est finalement ambigu : en donnant tort à l'*IG-Metall*, il contente ceux qui approuvent la dérogation à la convention de branche, mais sur le fond réaffirme en passant deux des principes de droit qui fondent sa suprématie (l'interprétation de la clause favorable et l'art. 77,3 du BVG). De ce fait, il apporte de l'eau au moulin de ceux qui réclament des modifications législatives dans un sens dérégulateur, d'autant qu'entre temps (avril 1999), un arrêt du tribunal fédéral du travail, ayant reconnu au syndicat des média (*IG-Medien*) le droit d'opposer un recours à un « pacte pour l'emploi » du même type que celui de Viessmann, semble infléchir la jurisprudence au bénéfice des organisations de salariés.

- 44 Il reste deux cas limites qui méritent d'être mentionnés, parce qu'ils illustrent la multiplicité des formes de remise en cause du *Flächentarifvertrag*. Il s'agit d'une part de ce qu'on pourrait appeler la délocalisation virtuelle. Grâce à la fiabilité croissante et au coût décroissant de la transmission de l'information, les entreprises peuvent transférer une partie de leurs services à l'étranger (centres d'appel, sous-traitance de la comptabilité, etc.), là où les coûts du travail sont inférieurs. D'autre part, on observe inversement, dans certaines activités, le recours à une main-d'œuvre en provenance de pays à bas salaires. Le phénomène concerne par exemple les services domestiques, mais il est particulièrement massif dans le bâtiment. Il s'agit soit de travail au noir pour des pays dont la main-d'œuvre n'est pas légalement sur le territoire allemand (on pense surtout à des ressortissants de l'Europe de l'Est), mais il peut s'agir également de l'emploi tout à fait légal de travailleurs de l'Union européenne. La mobilité de la force de travail y étant un droit, les salariés viennent effectuer des contrats d'entreprise (*Werkverträge*) en étant employés par des firmes dont le siège est à l'extérieur de l'Allemagne, donc autorisées à les payer en fonction des standards sociaux de leur pays d'origine. Après avoir longtemps demandé en vain un règlement au niveau européen, le gouvernement allemand a anticipé l'adoption à Bruxelles de la directive de septembre 96 pour limiter les conséquences catastrophiques sur l'emploi de telle pratiques. Avec le soutien des syndicats salariaux et patronaux de la branche, une loi sur les travailleurs « envoyés de l'étranger » (*Entsendegesetz*) a été votée, en décembre 1995, imposant le respect des salaires et conditions de travail locaux. Mais cette loi ne définit que des minima, notamment en matière de rémunération, bien inférieurs aux valeurs du bas de l'échelle conventionnelle. Il fallait certes protéger le marché du travail

national sans se faire taxer de protectionnisme, mais avec un tel compromis, la norme de branche ne se trouve guère restabilisée.

Les progrès de la flexibilité ne rétablissent pas la confiance

- 45 Le paradoxe du débat actuel est que le *Flächentarifvertrag* n'est pas aussi rigide que ses critiques les plus acerbes voudraient le faire croire. Ses capacités d'adaptation tiennent à la flexibilité de l'articulation entre la branche et l'entreprise. Certes, il y a les invariants de la législation, qui sont la hiérarchie entre les deux niveaux et le strict partage des compétences (au principe de la clause plus favorable près). Mais en dehors de ce cadre procédural et formel, le *Tarifvertragsgesetz* (TVG) ne dit rien de précis sur le contenu des conventions collectives et encore moins sur la répartition des thèmes de négociation entre branche et entreprise. Son article 1 ne mentionne que les « normes de droit qui peuvent organiser le contenu, la conclusion et la fin des relations de travail, ainsi que des questions touchant à l'entreprise et à la constitution interne de l'entreprise ». C'est ce qui a permis, au cours de la décennie passée, d'évoluer dans le sens de l'assouplissement.
- 46 La prise en compte progressive de thèmes dits qualitatifs (humanisation du travail, protection contre les effets de la rationalisation) à partir du début des années 70 amorce déjà, bien que de façon alors peu visible, un transfert de la branche vers l'entreprise, car les problèmes nouvellement abordés ne peuvent être réglés précisément qu'au plus près de la production. Il faut toutefois attendre les accords de 1984 sur la réduction du temps de travail dans la métallurgie et l'imprimerie, qui ouvrent la voie aux 35 heures, pour qu'un seuil soit franchi. La réduction du temps de travail n'est en effet obtenue que contre l'acceptation d'une double flexibilisation, celle de l'objet de la négociation, le temps de travail, et celle de la procédure de négociation elle-même. Seul un cadre général est fixé au niveau de la branche et précisé lors d'une deuxième négociation entre chefs d'entreprises et conseils d'établissement. Au départ, les syndicats mettent tout en œuvre pour que, malgré cette décentralisation, le résultat reste uniforme. Mais face aux impératifs de la production et dans une situation économique qui les contraint à la défensive, ils ne peuvent empêcher, dans les accords prolongeant ceux de 1984, la diffusion et l'amplification de cette double flexibilité. Le couple différenciation/décentralisation déborde bientôt des questions déjà primordiales du temps de travail, pour mordre sur le cœur des relations contractuelles : la fixation des rémunérations.
- 47 En matière de temps de travail, presque toutes les conventions collectives prévoient aujourd'hui des clauses de flexibilité. En ce qui concerne la modulation, les périodes de calcul du temps de travail moyen de référence sont presque partout de 12 mois, mais parfois plus longues (15 mois dans l'industrie de la céramique ouest-allemande, jusqu'à 36 mois dans l'industrie chimique lorsqu'il s'agit d'activités liées à des projets, jusqu'à 24 ou même 27 mois pour des cas exceptionnels, dûment justifiés, dans la métallurgie du Bade-Wurtemberg). Parmi les autres modalités d'aménagement du temps de travail, on peut citer : dans la métallurgie (à l'Ouest), la possibilité de faire travailler une partie des salariés (de 13 à 18 % selon les cas) sur la base de 40 heures par semaine alors que l'horaire conventionnel de référence est de 35 heures, et la possibilité de réduire le temps de travail jusqu'à 30 heures sans compensation salariale dans le cadre de l'accord de sauvegarde de l'emploi de 1994 évoqué plus haut ; dans la chimie (à l'Ouest), la

possibilité depuis 1994 de faire fluctuer le temps de travail de plus ou moins deux heures et demi autour de la norme hebdomadaire de 37 heures 30 (*Arbeitszeitkorridor*) – des marges de fluctuation du même type existant également dans l'industrie des matières plastiques ; dans l'industrie du textile-habillement, la possibilité d'augmenter ou de diminuer de 6,75 % le temps de travail annuel si cela permet de sauvegarder l'emploi. On trouve des clauses comparables dans toutes les autres branches.

- 48 En matière de rémunération, la flexibilité a, elle-aussi, fait beaucoup de chemin. On citera la possibilité de variations temporaires de $\pm 10\%$ des rémunérations (sans changement d'horaire) au nom de la sauvegarde de l'emploi (*Entgeltkorridor*) dans la chimie (Ouest) depuis 1997, solution reprise dans le bâtiment à l'Est en 1998 ; la clause de force majeure (*Härtefallklausel*), permettant de surseoir à l'application des augmentations conventionnelles, introduite pour la première fois dans la métallurgie de l'Est en 1993 et imitée depuis dans le textile-habillement à l'Ouest ; des clauses autorisant des aménagements salariaux modulés en fonction de la taille de l'entreprise (*Mittelstandklausel*), existant par exemple dans le commerce de détail, le commerce de gros et d'exportation, ainsi que pour les entreprises de transport privées (dans tous les cas à l'Est) ; les salaires de réinsertion (*Einsteiger- ou Einstiegsstarife*), introduits dans la chimie (Ouest) en 1994, puis dans le bâtiment ou la fabrication du papier (Ouest). Ces salaires inférieurs à la norme conventionnelle peuvent s'appliquer temporairement à certaines catégories de salariés, surtout les chômeurs de longue durée et les anciens apprentis ; enfin, on citera des minorations exceptionnelles des primes et éléments annexes de rémunération (13^e mois et gratification de Noël), possibles dans la chimie, l'imprimerie, le travail du bois ainsi que le textile-habillement. La dernière innovation vient de la chimie, où les augmentations salariales convenues en mai 1998 résultent d'un côté d'une hausse, s'appliquant à tous, du taux de salaire horaire et, de l'autre, d'un paiement en une fois, qui peut être diminué ou retardé en accord avec le conseil d'entreprise pour tenir compte de la situation de l'entreprise.
- 49 Acceptée à contre-cœur par les syndicats, cette flexibilisation de la norme conventionnelle n'est pas estimée suffisante par le patronat. D'où la permanence du débat sur le *Flächentarifvertrag*, qui rebondit au gré des soubresauts de la conjoncture sociale. Pendant un temps, certains ont pu affirmer que le discours de crise était plus un moyen de faire pression sur les syndicats que le reflet d'une réalité. Mais depuis le milieu des années 90, il est clair que l'érosion du système contractuel n'est pas qu'un phénomène lié à la réunification, et cette interprétation n'est plus tenable. La réaction du patronat à l'accord signé dans la métallurgie en février 1999, qui fixe la hausse des rémunérations au taux jugé excessif de 4,2 %, le montre bien. A l'Est, *Ostmetall* décide de modifier ses statuts pour que ses membres qui n'approuvent pas une convention collective puissent désormais résilier sans préavis leur affiliation ; à l'Ouest, les syndicats patronaux de la métallurgie de Bavière et de Hesse décident de fonder une organisation jumelle non liée par les engagements conventionnels (*OT-Verband*), leur homologue de Rhénanie du Nord-Westphalie déclare en envisager la formation.
- 50 Si la désaffection vis-à-vis du *Flächentarifvertrag* n'est plus niable, peut-on en mesurer l'ampleur ? Un signe du dépérissement de la norme conventionnelle de branche peut être vu dans l'augmentation du nombre de conventions collectives d'entreprises. A la fin 1999, le ministère du Travail recense 5 369 entreprises ayant négocié leurs propres salaires et conditions de travail, alors qu'en 1990, le chiffre n'était que de 2 550 (nouveaux Länder compris). Ceci dit, ces entreprises n'emploient qu'environ trois

millions de personnes et, pour certaines grandes entreprises (VW, la pétrochimie, les transports aériens ou encore les établissements publics de radio et TV), le *Haustarifvertrag* a toujours été la règle. Les conventions de branche, qui couvrent un secteur où travaillent 21,5 millions de salariés, gardent donc indéniablement la primauté. Plus intéressants sont les résultats des enquêtes périodiques menées par l'Institut de recherche sur le marché du travail et les métiers (*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* – IAB, institut rattaché à l'Office fédéral du Travail) sur un échantillon représentatif d'établissements, y compris les administrations et les organisations à but non lucratif. Pour 1998, la part des établissements liés par une convention de branche est estimée à 48 % à l'Ouest contre 26 % à l'Est. En 1995, ces chiffres étaient encore respectivement de 53,5 % et 28 %. Mesuré par rapport aux salariés concernés, le taux de couverture conventionnel était en revanche de 68 % à l'Ouest et 50,5 % à l'Est (en baisse par rapport à 1995, avec respectivement 72 % et 56 %). On peut donc retenir qu'en 1998, plus de deux tiers des salariés ouest-allemands et la moitié des salariés est-allemands relèvent d'un *Flächentarifvertrag*. Concernant les conventions collectives d'entreprise, le taux de couverture est de 4,8 % à l'Ouest et de 8 % à l'Est en part des établissements, de 8 % à l'Ouest et de 13 % à l'Est en part des salariés. En d'autres termes, il y a absence de couverture conventionnelle à l'Ouest pour 47,5 % des établissements et 24 % des salariés, à l'Est pour respectivement 66 et 37 %. Un quart des salariés à l'Ouest et plus du tiers à l'Est travaillent donc dans des établissements fixant individuellement rémunérations et conditions de travail. Ces chiffres, même s'ils ne sont pas catastrophiques, montrent clairement les lacunes du système conventionnel et un net phénomène d'érosion. Encore ne mesurent-ils pas le respect de la norme conventionnelle, dont la validité en droit ne garantit pas l'application en fait. Une enquête (1997/98) de l'Institut de recherche syndical du DGB, le *Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut* – WSI, auprès des conseils d'établissement, arrive à la conclusion que nombreuses sont les entreprises (15 % à l'Ouest et 30 % à l'Est) ne respectant pas la norme conventionnelle à laquelle elles sont théoriquement liées.

Quelle réforme pour le *Flächentarifvertrag* ?

- 51 Face à cette érosion, les points de vue sont plutôt bien établis depuis le milieu des années 90. Il y a d'abord les partisans de la dérégulation, pour qui la remise en cause du système conventionnel de branche n'a qu'un défaut, celui d'être trop timide et trop lente. Pour ces « dérégulateurs », parmi lesquels on trouve les économistes Horst Siebert et Rüdiger Soltwedel de l'*Institut für Weltwirtschaft* de Kiel, le rédacteur spécialiste des affaires sociales du *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Rainer Hank, et de nombreux ténors du parti libéral (FDP), c'est au niveau de l'entreprise qu'il faut négocier. Pour eux, l'hétérogénéité croissante du tissu productif, la dynamique des marchés, la fragmentation des intérêts exigent une différenciation des rémunérations, en particulier leur individualisation, pour susciter motivation et créativité des collaborateurs. Les règles adéquates ne pouvant qu'être qu'élaborées sur place, le *Betriebsrat* devrait se substituer au syndicat, ce qui suppose de faire sauter les verrous juridiques existants, en particulier l'art. 77 al. 3 du *Betriebsverfassungsgesetz* (BVG), qui l'empêchent de jouer ce rôle. Ce point de vue a des partisans de poids au sein de la Confédération allemande de l'industrie (BDI), notamment son président en titre Hans Olaf Henkel, un de ses anciens présidents, Tyll Necker, mais aussi le président du

syndicat de la construction mécanique (VDMA), Eberhard Reuther. Or, en Allemagne, le BDI n'a en charge que la représentation économique de son secteur. Les intérêts sociaux, dont la négociation collective, relèvent d'organisations distinctes, affiliées à la Centrale des employeurs BDA. Ainsi, quand les dirigeants du BDI condamnent la cartellisation du marché du travail ou incitent les entreprises ouest-allemandes à prendre vis-à-vis de la convention de branche autant de libertés qu'on le fait dans les nouveaux Länder, la polémique est à l'intérieur du camp patronal. Au fond, le mode de négociation salariale qu'ils prônent priverait les syndicats d'employeurs de leur fonction essentielle. Ce serait la fin d'une caractéristique du modèle allemand : une certaine autonomie de la gestion sociale par rapport à la gestion économique.

- 52 Pour les syndicats d'employeurs, la convention de branche doit être défendue parce qu'elle protège les entreprises de la grève. En outre, une négociation d'entreprise serait trop révélatrice de la situation économique à ce niveau (*Tarifpolitik der gläsernen Taschen*, politique des 'poches transparentes') et donnerait prise aux surenchères. Enfin, si le droit de négociation était transféré au *Betriebsrat*, celui-ci deviendrait, dans le cadre légal actuel, un syndicat obligatoire, ce qui est contraire à la liberté de coalition. Mais peut-on envisager un conseil d'établissement ayant à la fois des droits de codécision et le droit de grève ? Ceci dit, que ce soit au BDA ou à *Gesamtmetall*, on souligne que la convention de branche doit être réformée. On y plaide pour une convention « allégée », recentrée sur des minima et des règles générales, afin de laisser suffisamment de choix aux entreprises par le biais d'options ou de clauses dérogatoires.
- 53 A lire ce programme patronal, on peut penser que la réforme du *Flächentarif* est en bonne voie. Car, les nombreux exemples cités le prouvent, les syndicats de salariés se sont déjà bien engagés dans la voie de la décentralisation. Depuis l'adoption du nouveau programme fondamental du DGB en novembre 1996, le chemin parcouru n'est d'ailleurs plus seulement présenté par eux comme une regrettable concession. Après des débats passionnés, la centrale syndicale assume en effet par ce texte la nécessité d'un « nouveau rapport entre le *Flächentarifvertrag* et sa transposition dans les entreprises », au nom d'une « meilleure prise en compte des intérêts diversifiés des salariés » (DGB 1996). Organisations d'employeurs et syndicats de salariés semblent donc sur le même terrain, où ils ne seraient plus séparés que par des divergences de degré et non de nature.
- 54 Mais le texte du DGB n'est guère qu'un compromis entre les syndicats de branche, qui, rappelons-le, ont seuls compétence pour participer à la négociation collective. Or, au sein du DGB cohabitent des cultures contractuelles diverses, dont les deux pôles opposés sont le syndicat de la chimie (*IG-Chemie*) et celui de la métallurgie (*IG-Metall*). Pour ce qui est de la chimie, les rapports contractuels s'inscrivent dans un climat nettement consensuel. La branche n'a pas connu de grève depuis longtemps, et les accords successifs de flexibilisation (« corridor » pour le temps de travail de 1994, pour les rémunérations en 1997/98, salaire d'insertion et autres mesures) sont appliqués sans conflits majeurs. Les acteurs sociaux paraissent même avoir construit un climat de confiance, concrétisé en février 1999 par une déclaration commune des fédérations d'employeurs et du syndicat affirmant l'attachement au partenariat social, à la préservation de l'emploi et au *Flächentarif*.
- 55 Par cette déclaration, on se démarque d'une certaine façon de la métallurgie, où, comme le montre la série des conflits évoqués plus haut, les relations avec le patronat sont plutôt tendues. La grande crainte de l'*IG-Metall*, c'est qu'à force de

décentralisation, la référence de branche ne s'amenuise au point de se rompre. Or, à ses yeux, la négociation au niveau de la branche ne remplit pas seulement les deux fonctions de fixation d'un standard social et de limitation de la concurrence entre les entreprises sur le marché du travail. Elle est surtout le seul instrument permettant encore au syndicalisme de transcender la logique d'entreprise, donc de rester un « mouvement de réforme sociale », en se démarquant, si nécessaire, des conseils d'établissement. Sans *Flächentarifvertrag*, quelles raisons les salariés auraient-ils d'adhérer à un syndicat ?

- 56 Cette position tranche avec celle de l'*IG-Chemie*, où l'on accepte plus sereinement l'attraction de la logique d'entreprise, confiant dans le rôle d'animateur et conseiller que le syndicalisme devra toujours jouer auprès des *Betriebsräte*. L'*IG-Metall* par contre veut, au nom d'une logique macro-sociale, garder la possibilité d'infléchir, si nécessaire par la grève, des décisions dépassant l'horizon de l'entreprise. Ainsi, l'application de la « clause de force majeure », concédée dans la métallurgie de l'Est en 1993, requiert l'assentiment d'une commission paritaire de branche, alors que l'utilisation du « corridor » de fixation du temps de travail dans la chimie (depuis 1994) ne dépend des partenaires sociaux que si une grande partie d'un établissement ou un établissement tout entier sont concernés. Certes, dans le cas du « corridor » salarial (1997/98), la mise en œuvre ne se fait qu'avec l'assentiment de l'*IG-Chemie*, mais pour l'augmentation salariale fractionnée convenue en mai 1998 dans cette même branche, la minoration de la hausse forfaitaire dépend d'une négociation avec le seul conseil d'entreprise. L'*IG-Metall* veut que les acteurs de branche gardent la main et plaide donc soit pour une politique contractuelle à la carte, c'est-à-dire pour des modules librement choisis dans l'entreprise, mais prédéfinis au niveau de la branche, soit, dans le cas d'une norme de branche trop lâche, pour l'adoption de conventions complémentaires, négociées, certes entreprise par entreprise, mais par le syndicat.
- 57 Actuellement, un accord sur le *Flächentarifvertrag* de l'avenir n'est pas encore en vue dans la métallurgie. Après une tentative de négociation interrompue par l'échec du pacte pour l'emploi, les contacts ont été renoués à l'initiative de *Gesamtmetall*, qui prône depuis le début 1998 « un nouveau partenariat » sans grand succès : l'idée de faire dépendre une petite part des rémunérations des résultats de l'entreprise (en l'occurrence la gratification de Noël, qui représente moins de 5 % du salaire annuel) a été strictement refusée par *IG-Metall* lors des négociations du début 1999. Quant au souhait de limiter les conflits du travail par le biais d'une procédure d'arbitrage obligatoire, le syndicat y a réagi en pesant sur ces mêmes négociations par une menace de grève. Entre temps, *Gesamtmetall* étant revenu à la charge, *IG-Metall*, fort de l'appréciable augmentation des salaires obtenue en février, semble prêt à discuter leur différenciation à la marge. Il y a progrès, mais les positions se rapprochent millimètre par millimètre... Le jeu paraît dangereux si l'on considère la propension des joueurs à le quitter. A l'Ouest, près de la moitié des entreprises échapperaient déjà à la norme conventionnelle, et 75 % à l'Est selon la *Gesamtmetall*. Dans ces conditions, la menace syndicale de négocier entreprise par entreprise, au besoin en recourant à la grève, perd de sa crédibilité et donc de son pouvoir de dissuasion. D'autant que dans l'hypothèse d'un système contractuel basé sur le *Haustarifvertrag*, la différenciation salariale serait probablement supérieure à celle que l'on rechigne à accepter. Il est vrai qu'une poursuite de la décentralisation, si elle paraît nécessaire, n'est pas forcément suffisante pour stabiliser ce qui reste de la norme conventionnelle de branche. On peut craindre que la dérégulation contractuelle n'ait acquis une dynamique propre, se nourrissant du

dénigrement du *Flächentarifvertrag* et de l'exemple de pays comme les Etats-Unis, où, dans un système centré sur l'entreprise, la flexibilité salariale en cas de récession est manifestement bien supérieure. L'instabilité dans des branches où l'attitude syndicale est plus modérée que dans la métallurgie semble le confirmer.

- 58 L'AVENIR DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DE BRANCHE est donc incertain. Alors qu'il y a quelques années encore, les adaptations se faisaient à l'intérieur du système, elles tendent de plus en plus à se faire à ses dépens. Même si la flexibilisation et la décentralisation concertées permettaient de faire cesser les polémiques dans le secteur pilote de la métallurgie, rien ne garantirait que la spirale dérégulatrice soit alors stoppée. Beaucoup d'employeurs semblent en effet avoir pris goût à l'individualisme contractuel. Le phénomène restera-t-il minoritaire ou faut-il craindre une véritable dualisation de l'économie ? Quelle que soit son aire future d'extension, un secteur régulé au niveau de la branche n'est possible que si le *Flächentarif* est notablement allégé, et si une partie des employeurs continue d'attacher de l'importance à deux facteurs-clés : les avantages qu'une norme salariée unifiante présente pour recruter sur le marché du travail, en particulier dans les segments où la main-d'œuvre est rare, et la préservation d'une culture d'entreprise marquée par l'esprit de consensus, capital extrêmement précieux lorsqu'on mise sur l'efficacité par l'implication du personnel. Encore faut-il que du côté syndical, on soit prêt à faciliter une telle attitude en se montrant conciliant. La tâche n'est pas facile, car une règle conventionnelle plus décentralisée suppose un renforcement de la présence syndicale dans l'entreprise. Or, au-delà du problème d'identité revendicative, se pose celui de l'infrastructure administrative et militante. Dans un contexte de désyndicalisation rampante et donc de ressources rares, ce repositionnement paraît très malaisé.
- 59 Si dans les secteurs traditionnels, en particulier le travail des métaux et l'électrotechnique, l'attachement aux acquis freine la capacité d'adaptation salariale, il existe ailleurs un potentiel d'innovation notable. La convention signée au printemps 1998 par l'*IG-Metall* avec la Daimler Benz Interservices - Debis en est un exemple prometteur. Pour être attractif dans un type d'activité (information, télécommunications, services financiers et assurances) où la syndicalisation est faible et le dialogue social plutôt difficile, le syndicat a fait table rase de ses principes d'uniformité et accepté une grande flexibilité. Ainsi, le temps de travail est calé sur une moyenne tombant de 40 à 35 heures à mesure que progresse l'ancienneté dans l'entreprise, il existe une grande souplesse des horaires pour satisfaire aux exigences du travail par projets, et il est possible de capitaliser à long terme les heures supplémentaires pour les échanger contre du repos, de la formation ou même une retraite anticipée. Quant au système de rémunération, il fait une place importante à la performance individuelle et tient compte des résultats de l'entreprise. Certes, il ne s'agit précisément que d'une convention d'entreprise. Mais elle constitue un premier pas dans un secteur d'avenir, jusqu'ici très mal régulé, où émergent à bien des égards les relations du travail de demain, et peut contribuer à faire évoluer les mentalités salariales dans d'autres secteurs et pour des conventions de branche.
- 60 Ceci dit, il ne faut pas s'y tromper : le système conventionnel reste d'autant plus sous tension que le thème sensible de l'autonomie contractuelle est désormais doublement à l'ordre du jour. Il est apparu d'une part dans le cadre des débats du Pacte pour l'emploi, relancés par le gouvernement Schröder, où il a été suggéré, à l'exemple du « modèle néerlandais », d'encadrer la négociation collective en fixant des objectifs généraux de

modération salariale (*Lohnleitlinien*). L'autre menace vient des projets, discutés au sein du SPD, d'alléger les coûts du travail pour les emplois peu qualifiés en accordant des dégrèvements de charges sociales. On comprend les hésitations syndicales sur ces deux sujets. Dans le premier cas, il est clair que, décidée à un niveau général, la modération salariale constitue un risque, car elle ne serait probablement assortie d'aucun engagement ferme de créations d'emplois. L'échec des propositions faites par l'*IG-Metall* à l'automne 1995 le montre bien. Dans le second cas, une politique d'allègement des charges sociales tend par définition à diffuser les emplois faiblement payés et peu qualifiés. Ce serait là aussi une révision déchirante par rapport à l'option jusqu'ici privilégiée en Allemagne d'une priorité donnée à la formation et au resserrement des salaires. Mais pourra-t-on refuser toute évolution dans l'une de ces deux directions en se retranchant derrière le principe de l'autonomie contractuelle sans être rendu responsable de la persistance ou de l'aggravation du chômage ?

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

Pour les négociations contractuelles, cf. de manière générale les bilans annuels du ministère du Travail (*Bundesarbeitsblatt* mars), du « Conseil des sages » (*Sachverständigenrat* - rapport annuel en novembre), et des syndicats (*WSI-Mitteilungen*, juillet et mars).

- Artus, I., Sterkel, G., « Brüchige Realität. Ergebnisse einer empirischen Studie zur Tarifgestaltungspraxis in Betrieben der ostdeutschen Metall-, Bau- und Chemieindustrie », *WSI-Mitteilungen*. 7/1998
- BAVC (Bundesverband der Arbeitgeberverbände Chemie), « Berliner Sozialpartner-Deklaration », *Informationsbrief für Führungskräfte*. 3/1999
- Bispinck, Reinhard, Schulten Th., « Globalisierung und das deutsche Kollektivvertragssystem » *WSI-Mitteilungen* 4/1998
- Bispinck, R., WSI-Tarifarchiv, « Das Tarifjahr 1998 », *WSI-Mitteilungen*, 2/1999
- Bispinck, R., WSI-Tarifarchiv, « Der Tarifkonflikt um den Stufenplan in der ostdeutschen Metallindustrie - Anlaß, Entwicklung, Ergebnis », *WSI-Mitteilungen*. 8/1993
- Bispinck, R., WSI-Tarifarchiv, « Vom Bündnis für Arbeit zum Streit um die Entgeltfortzahlung. Eine tarifpolitische Bilanz des Jahres 1996 », *WSI-Mitteilungen*. 2/1997
- Bundesbank, « Zur Entwicklung der Arbeitseinkommen seit Anfang der neunziger Jahre », *Monatsbericht der Bundesbank*, octobre 1997
- Clasen, Lothar, « Tarifentwicklung 1999. Differenzierte Abschlüsse », *Bundesarbeitsblatt* 3/1999
- DGB, « Die Zukunft gestalten. Grundsatzprogramm 1996 »

- Ettl, W., Heikenroth, A., « Strukturwandel, Verbandsabstinenz, Tarifflicht : Zur Lage der Unternehmen und Arbeitgeberverbände im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe », *Industrielle Beziehungen*, 2/1996
- Gesamtmetall 20/6/1996, *Reformprojekt Flächentarif*, www.gesamtmetall.de
- Hundt, « Haben sich die Flächentarifverträge bewährt », conférence du président du BDA à l'occasion des 34^e *Bitburger Gespräche*, www.bda-online.de
- IAB-Kurzbericht, « Flächentarifvertrag im Westen sehr viel weiter verbreitet als im Osten - Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel » n°19, 23-12-1998
- IG-Metall, « 12 Thesen zu Tarifautonomie und Flächentarifvertrag », *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 2/1998
- Kißler, L., Lasserre, R., *Tarifpolitik, ein deutsch-französischer Vergleich*, Francfort/M., 1987
- Kißler, Leo et al., *Arbeitskampfkulturen, Recht und Strategien von Streik und Aussperrung im deutsch-französischen Vergleich*, Francfort/M.-New York, 1997
- Kohaut, S., Schnabel, C., « Tarifbindung im Wandel » *iw-Trends*, n° 2/1999
- Labit, A., Thoemmes, J., « La semaine de 4 jours chez Volkswagen », *Travail et emploi* n° 64, 3/1995
- Leminsky, Gerhard, *Bewährungsprobe für ein Management des Wandels. Gewerkschaftliche Politik zwischen Globalisierungsfalle und Sozialstaatsabbau*, Berlin 1998
- Lestrade, Brigitte, « Les avatars du pacte pour l'emploi », *Allemagne d'aujourd'hui*, 10-12/1996
- Lorenz, Martin/Clasen, Lothar, « Tarifentwicklung 1996. Die wichtigsten Ergebnisse », *Bundesarbeitsblatt*, 4/1997
- Mückenberger, Ulrich, « Aktuelle Herausforderungen an die Tarifpolitik » in Blanke, Bernhard/Schmidt, Rudi : *Tarifpolitik im Umbruch*, Munich, 1995
- Müller-Jentsch, Walther (éd.), *Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen*, Munich, 1993
- OCDE, *Employment Outlook*, Paris, 1996
- Rosdächer, J., Seifert, H., « Concession bargaining in den USA und beschäftigungssichernde Tarifpolitik in Deutschland : Ein Vergleich der tarifpolitischen Konzepte », *Industrielle Beziehungen*, 4/1996.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 1998/99*, Bonn 1998.
- Schroeder, W., Weinert, R., « Elemente einer tarifpolitischen Regulierungsstrategie der Gewerkschaften », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 5/1998
- Streeck, Wolfgang, « Das Zukunftsmodell - der Flächentarifvertrag », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 1/1998
- Traxler, Franz, « Der Flächentarifvertrag in der OECD : Entwicklung, Bestandsbedingungen und Effekte » *industrielle Beziehungen*, 1997
- Wagner, H., Schild, A., « Auf dem Weg zur Tarifbindung im Informations- und Kommunikationssektor. Ein Beispiel der Tarifpolitik der IG-Metall im Bereich industrieller Dienstleistungen », *WSI-Mitteilungen*, 2/1999

- Winkler, Andreas, « Der Flächentarifvertrag muß eine neue Basis finden », *Gewerkschaftsreport*, 2/1998
- Winkler, A., « Phönix - eine Chance für den Flächentarifvertrag », *Der Arbeitgeber*, 13/14-50, 1998
- WSI-Betriebs-und Personalrâtebefragung 1997/98, www.einblick.dgb.de

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 43 (octobre 1999)

RÉSUMÉS

Partout, changement économique et mondialisation soumettent les relations sociales à rude épreuve. L'Allemagne n'échappe pas à la règle. Mais si dans tous les pays, les problèmes sont structurellement semblables, les tensions et les lignes de fracture varient au gré des systèmes. La crise d'adaptation que traverse aujourd'hui le système de négociation contractuelle allemand, qui garantissait jusqu'ici un juste équilibre entre progrès social, emploi et rentabilité de l'entreprise, a aussi pour origine l'unification. Crise fonctionnelle liée aux grandes mutations, elle traduit surtout une crise de légitimité du partenariat social lui-même. Or c'est sur lui que repose la définition des règles du jeu en matière de régulation du travail - des conditions d'emploi et de rémunération à la formation¹.

AUTEUR

ALAIN LATTARD

Maître de conférences (HDR), Institut d'Allemand, Université de Paris III
Chercheur associé au CIRAC.

La réforme de la « constitution interne de l'entreprise » en Allemagne

Alain Lattard

- 1 Si l'urgence de traiter un problème comme les retraites est évidente, pourquoi toucher au *Betriebsrat*, alors que l'institution est bien acceptée et souvent même louée par le patronat pour son efficacité dans la gestion sociale des restructurations ? Comme pour d'autres dossiers sociaux, ce sont, là aussi, les évolutions économiques qui jouent le rôle moteur. Non seulement les mutations du monde productif confrontent la *Mitbestimmung* à des défis nouveaux, mais elles sapent partiellement sa capacité à résoudre les problèmes anciens. Maintenir le statu quo revenait donc à tolérer sans réagir une érosion progressive de la codécision, perspective inacceptable pour un gouvernement ancré à gauche. La réforme est doublement périlleuse : d'abord parce qu'il sera difficile d'adapter modes de représentation et règles de négociation à la flexibilité croissante des organisations productives ; ensuite parce qu'avec la remise en cause des normes actuelles, qui fait craindre un changement des rapports de force, la constitution interne de l'entreprise, question jusque là pacifiée, redevient un sujet d'affrontement.

Le conseil d'établissement/d'entreprise dans le système des relations professionnelles

- 2 Pour évaluer la réforme en chantier, il faut d'abord prendre la mesure de l'institution qui est au centre de la « Constitution interne de l'entreprise » allemande : la *Betriebsverfassung* - définie dans la loi correspondante, la *Betriebsverfassungsgesetz*, BVG. Le conseil d'établissement (ou d'entreprise si celle-ci ne comporte qu'un établissement) a en effet une importance bien plus grande que le Comité d'entreprise français (CE). Trois grandes différences institutionnelles doivent être tout d'abord soulignées.

Unicité, légitimité électorale du *Betriebsrat*, et « collaboration confiante »

- 3 La première est l'unicité du *Betriebsrat* comme organe représentatif dans l'établissement ou l'entreprise. Alors qu'en France y coexistent une pluralité d'institutions, traces successives des grandes étapes de l'histoire sociale (délégués du personnel, comité d'entreprise, section syndicale), en RFA, toutes les fonctions correspondantes, y compris celle du Comité d'hygiène et de sécurité, sont exercées par le seul conseil d'établissement. Les commissions spécialisées, telles que la représentation des jeunes et des apprentis (*Jugend-und Auszubildendenvertretung*) ou, à partir de 100 salariés, la commission économique (*Wirtschaftsausschuss*) ne sont que ses satellites. Une telle centralisation concourt à la clarté et la lisibilité des décisions, alors que dans certains cas, la configuration française suscite confusion des tâches ou même querelles de compétences, à moins que les institutions ne soient en panne, faute d'un vivier militant suffisant.
- 4 Deuxième particularité, du fait de ce monopole institutionnel, toutes les fonctions exercées par la représentation salariée dans l'entreprise sont, en Allemagne, fondées sur un seul et même type de légitimité, qui est électorale. Le *Betriebsrat*, organe élu tous les 4 ans par scrutin de liste dans tous les établissements de 5 salariés et plus, ne comporte donc pas comme son homologue français de représentants désignés par les syndicats. C'est d'autant moins le cas qu'il n'y a ni section syndicale, ni délégué syndical dans l'entreprise. Si le syndicalisme n'a dans l'entreprise ni la reconnaissance ni la dotation de ressources (local, affichage, crédit d'heures,...) dont il jouit en France, il n'est pas pour autant absent des lieux de production. Il a parfois, surtout dans les grandes entreprises, ses « délégués » (*Vertrauensleute*), nommés ou élus, toutefois (sauf exception, dans la chimie) ceux-ci ne sont que des militants, certes reconnus par l'organisation, mais n'ayant pas d'autre statut au regard de l'entreprise que celui de salarié ordinaire. La présence syndicale officielle dans l'établissement est prévue par le *Betriebsverfassungsgesetz* dans un certain nombre de cas, dont l'implication dans la procédure électorale, avec évidemment le droit de présenter des listes, ou encore la participation à titre consultatif à des séances du conseil d'entreprise, à la demande d'un quart des membres de celui-ci. Mais cette présence syndicale apparaît avant tout comme venant « de l'extérieur ». Donc, même si les « conseillers d'entreprise » sont majoritairement syndiqués (aux deux tiers pour l'ensemble des membres, et presque aux trois quarts pour les présidents), ils ne peuvent se prévaloir d'un mandat syndical dans l'exercice de leurs fonctions.
- 5 Une telle séparation des sphères d'influence prend toute sa signification à la lumière de la troisième spécificité du *Betriebsrat*. Aux termes de la loi, il est tenu de travailler « dans un esprit de collaboration confiante » avec l'employeur « pour le bien des salariés et de l'entreprise » (c'est nous qui soulignons - BVG art. 2). L'article 74 de cette même loi est encore plus explicite : l'employeur et le conseil doivent négocier « sur les questions litigieuses avec la volonté sérieuse de trouver un accord », et surtout « le déclenchement de conflits du travail entre employeur et conseil d'établissement est interdit ».

Branche et entreprise, deux sphères de négociation distinctes

- 6 Le système allemand des relations du travail distingue donc clairement deux univers, gouvernés par des logiques opposées, qu'il s'agisse des acteurs impliqués, des moyens de parvenir à un accord ou de la portée de celui-ci. On a, d'une part, les relations contractuelles, qui sont du ressort d'organisations à libre adhésion : les syndicats de salariés et les syndicats patronaux, lesquels peuvent exprimer leur rapport de force jusqu'au conflit ouvert (grève ou lock-out) et concluent des accords (*Tarifverträge*, l'équivalent de nos conventions collectives) qui n'engagent *a priori* que leurs mandants. Cette activité contractuelle se situe normalement au niveau de la branche. En revanche, au niveau de l'établissement ou de l'entreprise, la négociation n'implique que l'employeur et le *Betriebsrat* ; elle doit s'opérer par des moyens pacifiques. Les accords d'établissement (ou d'entreprise) *sui generis* qui en résultent (appelés *Betriebsvereinbarungen*), étant cosignés par l'employeur et la représentation élue de tous ses employés, s'appliquent à tous les salariés de l'entreprise, sans qu'il leur soit possible d'y échapper en quittant l'organisation signataire, comme c'est le cas au niveau contractuel.
- 7 Dans l'ordre public social allemand, ces deux niveaux s'articulent sans interférer, dans le cadre d'une hiérarchie qui donne la primauté à la négociation collective. Les normes de branche définies à l'échelon régional ou national s'imposent aux entreprises et à leurs établissements et circonscrivent l'espace de négociation en entreprise. La législation verrouille cette hiérarchie des normes en rappelant que « des accords (d'entreprise) s'écartant de la convention collective ne sont licites que si cette dérogation est autorisée par la convention collective elle-même ou si les accords modifient les dispositions en faveur du salarié » (loi sur les conventions collectives *Tarifvertragsgesetz* –TVG art. 4, al. 3). De même, elle balise soigneusement les territoires de négociation en statuant (BVG art. 77 al. 3) que « les rémunérations et autres conditions de travail, qui sont en l'occurrence ou habituellement définis par convention collective, ne peuvent être l'objet d'un accord d'entreprise (*Betriebsvereinbarung*) ». Rien à voir donc avec la situation française où les syndicats négocient à la fois au niveau de la branche et dans l'entreprise, où la validité des accords conclus dépend des jeux du pluralisme syndical et des problèmes de représentativité qu'ils génèrent et où, enfin, il existe aussi un « principe de faveur », mais qui, du fait de certaines évolutions législatives récentes, ne génère plus une hiérarchie des niveaux de négociation complètement stricte.
- 8 Dans ces trois spécificités institutionnelles transparaît le souci de maintenir l'entreprise, unité de base de la production, le plus possible à l'écart des affrontements macrosociaux. La dualité des intérêts au sein du monde économique n'est pas niée, puisque le *Betriebsrat* est une représentation forte des salariés face à leur employeur, et dont un détail souligne d'ailleurs l'autonomie plus marquée que celle du Comité d'entreprise français : le fait qu'il soit présidé par un salarié, et non comme en France par le chef d'entreprise. Mais les intérêts salariaux qui s'expriment par son canal s'inscrivent dans une logique d'entreprise. Leur défense ne doit pas altérer la *Betriebsfrieden*, c'est-à-dire à la fois 'la paix sociale dans l'établissement' et 'le calme qui permet de produire'. En d'autres termes, derrière la reconnaissance de l'identité et des droits salariaux, prévaut la conception d'une communauté de production. Le trait est suffisamment fondamental pour que certains en aient fait le signe distinctif de la

culture socio-économique allemande, une culture centrée sur la production (*produktionszentriert*), par opposition à celle des pays latins, d'essence patronale et à celle de l'espace anglo-saxon, dominée par les considérations financières et le respect de mécanismes de marché (Altmeyer 2000).

- 9 Conformément à sa position institutionnelle de représentation unique des salariés, le *Betriebsrat* a des compétences très larges. On les regroupe traditionnellement en trois catégories : les questions économiques, la politique du personnel et les questions sociales. Ce n'est pas tant l'étendue de ces compétences qui distingue l'Allemagne de la France, mais leur distribution. Prises ensemble, les institutions représentatives du personnel françaises couvrent presque le même champ. Les questions relatives à l'embauche et au licenciement individuel, où le conseil d'établissement allemand a des possibilités d'intervention plus grandes, font exception, comme inversement les questions sociales, où les activités sociales et culturelles du Comité d'entreprise fondées sur un budget propre, apparaissent comme une spécificité française. Ceci dit, les évolutions de la législation du travail hexagonale depuis 1982 ont rendu largement obsolète le cliché d'un Comité d'entreprise avant tout en charge de l'arbre de Noël et de la crèche. En matière de droit d'information économique ou de recours à des experts extérieurs, les représentants français n'ont plus rien à envier à leurs homologues allemands.

Les pouvoirs du *Betriebsrat*

- 10 Il y a cependant une différence essentielle entre nos deux pays, c'est le poids du *Betriebsrat* sur les décisions. Différentes typologies sont possibles, mais pour s'en tenir au vocabulaire du *Betriebsverfassungsgesetz*, on observe dans ce que les Allemands appellent « droits de participation » du conseil d'établissement (*Beteiligungsrechte*) une gradation qui va crescendo : des droits d'information (*Informationsrechte*), puis de proposition (*Vorschlagsrechte*), à ceux d'audition (*Anhörungsrechte*), enfin à ceux de délibération (*Beratungsrechte*). Mais au-delà de ces quatre premiers degrés, relevant selon la terminologie allemande du « droit de concourir à la décision » (*Mitwirkungsrecht*), se situe la spécificité allemande : le droit de codécision (*Mitbestimmungsrecht*).
- 11 Il faut dire, pour éviter les confusions, que le terme de *Mitbestimmung*, dont la traduction française habituelle par cogestion n'est pas très satisfaisante, n'apparaît pas seulement dans la loi sur la Constitution interne des établissements/entreprises. Il est aussi employé dans d'autres textes (*Montanmitbestimmungsgesetz* et *Mitbestimmungsgesetz*) pour désigner la présence de membres salariés au sein du conseil de surveillance (*Aufsichtsrat*), organe qui, dans les sociétés de capitaux allemandes, est chargé de contrôler la direction collégiale (le directoire – *Vorstand*). Ce versant de la *Mitbestimmung* n'est pas notre sujet. Peu important donc ici les modalités de ce contrôle salarial, plus ou moins décisif en fonction de la part des sièges réservés à leurs représentants, part qui est elle-même variable selon le secteur économique et la taille des entreprises. L'essentiel est de bien voir que cette cogestion d'entreprise (*Unternehmensmitbestimmung*) s'applique à un autre niveau que celle du *Betriebsrat* et porte sur d'autres types de décision. Son enjeu est le contrôle de la gestion stratégique de l'ensemble de la firme au sein d'un organe mixte associant travail et capital, alors

que le conseil d'établissement fait entendre la voix des seuls salariés pour infléchir la conduite de l'unité de production.

Co-responsabilité à la jonction de l'économique et du social

- 12 Comme ces deux sphères sont évidemment interdépendantes, il est logique que, pour éviter les interférences, le conseil d'établissement n'ait qu'un faible pouvoir en matière économique, domaine de compétence naturel du conseil de surveillance. Ses avis pèsent en revanche plus lourd sur les décisions relevant de la politique du personnel. Mais c'est seulement dans le domaine social que s'exercent ses droits de codécision. Au niveau du conseil d'établissement, le pouvoir de codécision signifie, dans l'acception stricte du terme, qu'aucune décision ne peut être prise sans un accord entre le chef d'entreprise et la représentation des salariés. Cette obligation de s'entendre, derrière laquelle on retrouve implicitement la référence à la communauté de production, représente une double contrainte. En Allemagne, où les syndicats ont toujours souhaité étendre le domaine de la *Mitbestimmung*, on pense surtout à la limitation de la marge de manœuvre du chef d'entreprise. Mais du point de vue français, il faut souligner le revers de la médaille, qui fait reculer la plupart de nos syndicalistes : la nécessité pour les représentants salariés de porter leur part de responsabilité dans le compromis élaboré. La convergence des points de vue ne naissant parfois qu'au forceps et le conflit du travail, grève ou lock-out, étant proscrits, le principe de codécision au niveau du *Betriebsrat* a généré des solutions institutionnelles propres. C'est d'abord la commission de conciliation (*Einigungsstelle*), une instance non permanente, constituée seulement s'il y a désaccord persistant. Sa formation et son fonctionnement sont cependant assujettis à une procédure si lourde et en partie si coûteuse qu'elle invite le plus souvent à s'entendre en amont. Dans d'autres cas, y compris lorsque la commission de conciliation n'a elle-même pas produit de résultats, ce sont les tribunaux du travail qui tranchent, une perspective qui, bien que les juridictions fonctionnent en Allemagne plutôt efficacement, est, elle-aussi, fortement dissuasive.
- 13 Pour achever cet état des lieux d'avant la réforme, précisons les domaines où le conseil d'établissement a le plus de droits. On considère généralement que le cœur de la codécision est défini à l'article 87 BVG. Bien que celui-ci soit rattaché à une section de la loi intitulée « affaires sociales » (*soziale Angelegenheiten*), seuls 3 des 12 points qui y sont énumérés relèvent véritablement de ces matières : « la forme, l'aménagement et l'administration des institutions sociales » (point 8), les logements d'entreprise (point 9), les mesures de prévention des accidents du travail et de protection de la santé et les questions d'ordre comme le règlement d'entreprise (point 1). Sinon, on se situe clairement à la jonction de l'économique et du social. C'est d'abord indirectement le cas de « l'introduction et l'utilisation d'installations techniques destinées à surveiller le comportement ou le rendement des salariés » (point 6). Justifiée par la protection des droits de l'individu dans l'entreprise, cette compétence permet en fait d'exercer un contrôle sur la mise en place de réseaux informatiques, donc, à la marge, d'influer sur le fonctionnement d'un outil de production. Il en va de même pour le bloc concernant les formes de rémunération (notamment les principes de rémunération au rendement, les primes et les cadences - points 4, 10 et 11). Enfin, le bloc consacré aux formes du temps de travail (points 2, 3 et 5) touche encore plus directement à l'organisation du processus productif : il nomme comme matières à codécision la planification des congés, le début et la fin du travail quotidien, les pauses, ainsi que l'allongement ou la

réduction provisoires du temps de travail habituel dans l'établissement. C'est sans doute cette dernière matière qui est la plus importante : en codécidant du chômage partiel et des heures supplémentaires, le *Betriebsrat* a non seulement prise directe sur le déroulement de la production, mais aussi la possibilité de monnayer son accord sur ce point contre une influence sur d'autres sujets, au-delà de ce que prévoit la loi.

- 14 En matière de politique du personnel, les pouvoirs du *Betriebsrat* sont moins forts, mais non négligeables. Il a un droit de codécision sur un certain nombre d'aspects formels de la politique générale (collective) du personnel ; entre autres, la mise au point de directives sur le choix du personnel lors des embauches, mutations, classifications et licenciements. Par ailleurs, il doit donner son accord aux mesures personnelles individuelles d'embauche, de classification, de mutation et de licenciement. Mais qu'on ne s'y trompe pas : cette intervention, qui, si elle est négative, ne peut être levée que par une décision du tribunal du travail, ne remet pas en cause le pouvoir de direction du chef d'entreprise. Les motifs de refus sont en effet strictement définis par la loi (BVG art. 99 et 102) et concernent au premier chef des aspects formels de la procédure, ainsi que le non-respect de clauses légales, conventionnelles ou d'accords d'entreprise. Quant aux motifs de veto tenant au fond de la décision, ils sont à la fois limités et tout à fait significatifs ; la décision doit minimiser les désavantages pour les salariés appartenant à l'entreprise ; une embauche extérieure doit par exemple céder le pas à une mutation interne dès lors que les compétences requises sont présentes sur place, ainsi que le salarié candidat. Derrière le principe sous-jacent d'une protection du marché du travail interne, on retrouve une fois de plus la logique de la communauté de production.
- 15 Enfin, il faut mentionner le rôle important du *Betriebsrat* en cas de « changement fondamental affectant la production ». Le terme allemand correspondant (*Betriebsänderung*, BVG art. 111) recouvre une fermeture totale ou partielle de l'établissement, son transfert total ou partiel en un autre lieu, une fusion ou une division, mais aussi des modifications fondamentales de l'organisation interne, des installations productives, de l'objet de l'entreprise ou encore des méthodes de travail et procédés de fabrication. Dans tous ces cas, le chef d'entreprise est tenu d'engager une négociation avec le conseil d'établissement afin de prendre en compte les intérêts des salariés (*Interessenausgleich*). La procédure prévue donne au conseil des droits de proposition importants, ainsi que la possibilité de recourir à des conseillers extérieurs, mais n'est pas placée sous le sceau de la codécision. En revanche, si, en l'absence d'accord au terme des négociations (pas d'*Interessenausgleich*), le chef d'entreprise décide de mettre en œuvre ses projets initiaux, le plan social (*Sozialplan*) qui porte sur les mesures compensant les désavantages induits pour le personnel est, lui, soumis au droit de codécision (BVG art. 112, 112a et 113).

Pourquoi toucher à ce qui semble accepté ?

- 16 A première vue, une réforme de la Constitution interne de l'entreprise est inattendue. La législation initiale date certes de 1952, mais elle a fait l'objet de diverses révisions et est actuellement bien acceptée dans le monde du travail.
- 17 Les plus importantes modifications interviennent en 1972, comme aujourd'hui à l'initiative d'un gouvernement majoritairement social-démocrate. La position du *Betriebsrat* est alors notablement renforcée, tant par l'amélioration de la protection

contre le licenciement de ses membres et des candidats à l'élection, ce qui, de l'avis syndical, a permis d'augmenter très sensiblement le nombre de conseils, que par l'ouverture aux élus de meilleures possibilités de formation, et par l'extension des matières soumises à codécision. Ainsi, en 1972, celle-ci a été étendue à l'accord sur les plans sociaux et au contrôle d'installations techniques pouvant servir à observer le comportement des salariés. Ultérieurement, la représentation des jeunes a été améliorée, avec en 1974 l'interdiction de licencier des élus au terme de leur apprentissage, et avec la transformation en 1988 de la commission des jeunes en commission des jeunes et des apprentis (*Jugend-und Auszubildendenvertretung*). Cette instance représente désormais les jeunes travailleurs et les apprentis jusqu'à 25 ans, elle est élue pour 2 ans et a pour interlocuteur non pas le chef d'entreprise, mais le *Betriebsrat*. Par ailleurs, une loi de 1988 (*Sprecherausschussgesetz*) a créé une commission représentant les intérêts des cadres supérieurs (*Sprecherausschuss der leitenden Angestellten*) qui, du fait de leur proximité avec la direction, ne sont pas électeurs du *Betriebsrat*, et donc ni représentés ni protégés par lui. Une commission peut être constituée dans toute entreprise comportant au moins 10 cadres supérieurs, dès lors que la majorité de ceux-ci le décide. La commission est dotée de droits de participation, étant entre autres à même d'établir avec le chef d'entreprise des directives générales sur les conditions de travail, d'être consultée sur chaque licenciement et informée de chaque embauche et mutation.

Un syndicalisme réconcilié

- 18 Le paradoxe apparent du projet actuel de réforme, c'est qu'il intervient sur un sujet ayant cessé de susciter la controverse. Dans le camp syndical comme au sein du patronat, l'acceptation du conseil d'établissement comme un élément du paysage social allemand tient à la fois à des glissements de sa position institutionnelle et au changement du rôle qu'on lui impartit. Ainsi, du côté syndical, on s'est réconcilié au cours des décennies avec l'institution *Betriebsrat*, considérée encore avec méfiance dans les années 50 et 60 parce qu'elle échappait au contrôle de l'organisation. C'est d'ailleurs pour tenter d'intégrer les conseils à une action syndicale dépassant la logique d'entreprise que les syndicats les plus militants imaginent à l'époque le système des *Vertrauensleute*, destinés à faire pression sur la représentation du personnel. Dès le milieu des années 70, l'échec de cette politique conduit à changer de cap. Aujourd'hui, les *Vertrauensleute* travaillent en symbiose avec le *Betriebsrat*, pour en démultiplier l'influence dans l'entreprise. Les syndicats ont en effet compris tout le parti qu'ils peuvent tirer des ressources matérielles, de la proximité de la base et du monopole de représentation du conseil. Comme ce sont le plus souvent les listes syndicales qui l'emportent aux élections – deux tiers des membres et presque trois quarts des présidents des conseils d'établissement sont syndiqués – les *Betriebsräte* exercent *de facto* le rôle de cellule de base de l'organisation syndicale. La place de choix réservée aux présidents de conseils d'entreprise influents dans l'organigramme de l'appareil illustre bien cette évolution.
- 19 Un tel renversement n'aurait sans doute pas été possible sans le glissement de signification de la codécision dans les programmes et l'imaginaire syndicaux. Après la guerre, la *Mitbestimmung*, revendiquée dans l'établissement (donc pour le *Betriebsrat*), mais aussi pour l'entreprise et pour des conseils économiques paritaires formés au niveau régional et national, faisait partie intégrante du projet social-démocrate de

troisième voie entre capitalisme et communisme – à côté de la socialisation des industries-clés et de la planification indicative. Mais dès l'adieu au marxisme du parti SPD en 1959 pour les précurseurs, et avec l'effondrement du communisme en 1989, pour les plus traditionnalistes, la perspective d'une alternative sociale radicale est devenue illusoire. La *Mitbestimmung*, dans sa portée pratique comme dans sa charge symbolique, a donc changé de nature. Mesure emblématique d'accès au pouvoir dans l'entreprise dans le contexte de « réformes générales de structure », elle n'est plus, dans un environnement de marché et dans des entreprises où le patron continue d'assumer pleinement ses prérogatives de direction, qu'un moyen de défendre ses droits et de préserver la dimension sociale de la gestion.

Un patronat rasséréné

- 20 Pour le patronat, la perception du *Betriebsrat* a connu une mutation non moins grande. Après avoir craint le pire de la réforme entreprise sous l'impulsion du SPD en 1972, il lui faut reconnaître que le nouveau réalisme syndical rend l'extension des pouvoirs du *Betriebsrat* somme toute supportables. Plus encore, à l'épreuve de la crise, il apparaît que les restructurations peuvent être facilitées par le stabilisateur social. Enfin, à partir des années 80, les conseils d'établissement gagnent encore en considération dans le cadre du mouvement général de décentralisation de la négociation collective. Pour adapter les dispositions contractuelles aux réalités multiformes du terrain, les accords de branche, échelon traditionnel de la négociation en Allemagne, se mettent en effet à définir des solutions modulables ou s'en tiennent à des normes générales qu'elles laissent décliner au niveau de l'entreprise. Dès lors, le conseil d'établissement, auquel est délégué une part croissante du pouvoir de négociation, devient un partenaire stratégique. Parallèlement à cette réévaluation institutionnelle, le *Betriebsrat* profite de la montée dans les conceptions managériales du discours sur la gestion participative. Occupant une position solide dans l'entreprise, il capte largement à son profit l'idée que la participation peut être un facteur de productivité et est beaucoup moins déstabilisé par les cercles de qualité et autres groupes d'expression directe que ne l'ont été les institutions représentatives du personnel traditionnelles en France. Ces techniques semblent d'ailleurs beaucoup moins utilisées en Allemagne et, lorsqu'elles le sont, souvent mises en œuvre en collaboration avec le *Betriebsrat* lui-même. A l'occasion de l'élection des conseils d'établissement en 1994, le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, quotidien peu suspect de sympathie syndicale, citait sans le contredire un point de vue patronal très significatif : « Si cette loi (le BVG) n'existait pas, il faudrait l'inventer (...). La constitution interne de l'entreprise n'est rien d'autre qu'un système d'information dont les règles sont fixées par la loi. N'y sont codifiés que des principes approuvés de toute manière par une gestion du personnel moderne » (FAZ, 25-03-94).
- 21 Compte tenu de ces facteurs convergents, la *Betriebsverfassung* n'est plus fondamentalement une pomme de discorde. Les syndicats ne peuvent que reconnaître l'importance croissante du conseil d'entreprise, dès lors que, confrontés à la différenciation, la flexibilisation et la décentralisation des relations professionnelles, ils ont accepté de les assumer pour essayer de mieux peser de l'intérieur sur leur évolution. Leurs prises de position – qu'on pense au programme fondamental du DGB de 1996 ou, plus récemment, à la discussion interne autour de l'avenir du travail – comme leurs pratiques prouvent qu'il s'agit d'une attitude largement majoritaire. Ainsi peut se dessiner un double consensus avec le patronat. Sa dimension défensive fait ressortir les

avantages de la *Mitbestimmung* en cas de crise. Le *Betriebsrat* a fait ses preuves comme instance permettant de négocier les restructurations au plus près des marges de manœuvre de l'entreprise, en particulier de définir les concessions, par exemple sur le temps de travail ou les rémunérations, à même de sauvegarder l'emploi ou le site. On ne compte plus ces « pactes pour l'emploi » conclus au niveau des entreprises, dont, tant du côté syndical que patronal, on fait valoir le succès. De façon plus positive, la codécision peut être considérée comme une des conditions nécessaires aux modes de production de l'avenir. Si l'on pense que la recherche de l'innovation et de la réactivité, la maîtrise de techniques de plus en plus complexes par une main-d'œuvre de mieux en mieux formée exigent l'implication et la responsabilisation des salariés, la *Mitbestimmung* apparaît de fait pleine d'avenir, puisqu'elle est un gage d'efficacité. Là aussi, on peut citer de multiples exemples où les *Betriebsräte* disposent d'un accès à l'information bien au-delà de ce que définit la lettre de leurs droits, ou participent à la gestion de la chaîne logistique, ou encore gèrent des formes flexibles de travail en équipe. Dans la mesure où, en contrepartie, on attend d'eux l'adhésion à la logique de l'entreprise, on est bien alors en présence d'éléments de co-management.

- 22 Un témoignage de ce consensus est le rapport présenté à Bonn au printemps 1998 par la commission d'étude sur la codécision des Fondations Bertelsmann et Hans-Böckler. Ces deux fondations, dont la première est proche du patronat progressiste des grandes entreprises, la seconde rattachée au DGB et expression de ses courants les plus modernistes, travaillent depuis le début des années 90 sur le lien entre *Mitbestimmung* et culture d'entreprise. La commission a fondé son diagnostic sur l'expérience de ses membres, praticiens venant de l'entreprise, syndicalistes et représentants patronaux, mais s'est aussi appuyée sur l'audition de nombreux acteurs de terrain et sur les résultats d'expertises scientifiques réalisées spécialement en vue du rapport. Son diagnostic, qui est représentatif du *main stream* allemand sur le sujet, illustre bien la légitimité dont jouit actuellement la *Mitbestimmung*. « Comme élément de la structure de direction de l'entreprise, la codécision (...) s'est avérée un moyen efficace au service de son intégration sociale. En donnant une base légale à la participation représentative des salariés aux décisions du chef d'entreprise (...), elle désamorce un certain nombre de conflits entre le salarié et l'employeur. La collaboration confiante qui est de ce fait permise a favorisé un large recours à des méthodes de direction non-hiérarchiques et basées sur une large diffusion de l'information, ainsi que l'émergence de cultures d'entreprise coopératives.(...) La codécision allemande correspond à un modèle d'emploi dans lequel le noyau stable de la main-d'œuvre doit rester durablement dans l'entreprise afin que les importants investissements en capital humain soient rentables. Les droits de participation garantis par la *Mitbestimmung* correspondent aux aspirations du personnel allemand qui attend une association aux décisions importantes à la mesure de son haut niveau de qualification et de la loyauté que l'entreprise attend en contrepartie de lui. La structure d'organisation et la politique de produit des entreprises allemandes se sont déjà adaptés au souhait très marqué des salariés d'être associés à l'élaboration des stratégies et de prendre des responsabilités ».

Une réforme pourtant nécessaire

- 23 La *Mitbestimmung* n'a évidemment pas que des adeptes. A côté d'une majorité, laudative (commission Bertelsmann/Böckler) ou blasée (l'éditorial du quotidien FAZ), on entend

des voix critiques. A la gauche, certes très minoritaire, du syndicalisme, on ne partage pas l'enthousiasme pour le co-management. A ce vocable considéré comme euphémistique, car il masque l'antagonisme travail/capital, on préfère celui de gestion coopérative des conflits (*kooperative Konfliktbewältigung*). Mais surtout, on souligne que la négociation de compromis dans l'entreprise, aussi constructifs soient-ils, ne doit pas être l'horizon ultime des relations du travail. Il faut garder présent à l'esprit que ces compromis particuliers peuvent être conclus aux dépens de tiers, que ce soit de ceux qui sont licenciés, ou, à l'intérieur de l'entreprise, de ceux qu'un accord d'intensification concédé pour sauver des emplois du travail laisse sur la touche parce qu'ils ne sont pas assez productifs, ou encore aux dépens d'autres entreprises. C'est une argumentation qui, sans pouvoir présenter d'alternative, tient à exprimer l'inquiétude face au glissement croissant des relations professionnelles du niveau de la branche à celui de l'entreprise. Au pôle diamétralement opposé, on trouve le camp plutôt muet, ou au moins peu écouté, de ces petits entrepreneurs qui considèrent la *Mitbestimmung* comme une contrainte bureaucratique étrangère à leur culture d'entreprise.

La *Mitbestimmung* doublement déstabilisée

- 24 Ce ne sont pas ces points de vue critiques qui poussent à une réforme de la *Betriebsverfassung*. La nécessité en est soulignée par ses plus chauds partisans, en l'occurrence les membres de la commission Bertelsmann/Böckler eux-mêmes. Certes, ils décernent à la *Mitbestimmung* un brevet de légitimité, officialisant en quelque sorte le consensus jusqu'ici seulement implicite des milieux qu'ils représentent ; mais ils constatent en même temps que le principe qu'ils approuvent est mis en œuvre de façon de moins en moins efficace. A cet égard, leur analyse est double.
- 25 D'une part, toute une série d'évolutions du travail et des modes de production tend à saper l'assise légale du *Betriebsrat*. Il s'agit d'abord de l'évolution des formes d'organisation de l'entreprise avec trois tendances lourdes. La première est la fragmentation. Lorsqu'on recourt par exemple aux centres de profit, à la gestion par projets ou par produits, à l'organisation de la fabrication en îlots flexibles, une partie des fonctions autrefois gérées de manière centralisée, en particulier la gestion du personnel, est transférée au niveau de ces entités. La seconde tendance est l'effacement relatif des frontières avec l'extérieur : externalisation et réseaux de sous-traitance où le lien logistique est si tendu que des entreprises en bout de chaîne peuvent être formellement indépendantes et pourtant complètement assujetties à leurs donneurs d'ordre. La troisième, enfin, est la malléabilité des structures, recomposées au gré du monopoly financier, mais aussi au rythme des innovations produit. Par rapport à ces tendances, le *Betriebsrat*, conçu comme représentation d'une entité bien définie pour négocier avec un vis-à-vis bien identifiable concentrant le pouvoir de décision, est déphasé. Dans ces conditions, on ne s'étonne pas que son implantation dans le tissu économique manifeste un déclin préoccupant. Il y a certes encore à peu près 200 000 « conseillers d'établissement », élus dans environ 36 000 unités. Mais alors qu'au milieu des années 80, la moitié des salariés étaient occupés dans un établissement doté d'un *Betriebsrat*, cette part est tombée à 39 % en dix ans. Quant aux petites PME, elles n'ont généralement pas de Conseil (en 1994, 96 % des établissements de 5 à 20 salariés, et presque la moitié de ceux de 21 à 50 salariés).

- 26 Ces tendances sont par ailleurs recoupées par les mutations du travail et de l'emploi. La montée des formes d'emploi atypiques comme les contrats à durée déterminée et le travail intérimaire effrange la base de représentation du conseil d'entreprise. Quant à la diffusion des modes d'organisation du travail souples, inévitable si l'on veut satisfaire la demande constamment évolutive de la clientèle, elle modifie le rôle des représentants des salariés : ils peuvent de moins en moins défendre des normes du travail préétablies, puisque celles-ci deviennent fluctuantes, mais doivent en revanche chercher à réguler des procédures de négociation sur ces normes. De même, face à la décentralisation de la direction et du contrôle ainsi qu'au caractère de plus en plus systémique des changements organisationnels, les élus ne peuvent plus réagir aux décisions ponctuelles d'une direction bien identifiable. Il leur faut anticiper et accompagner la mise en œuvre d'une chaîne continue de décisions. A l'aune de ces mutations, l'arsenal de droits, surtout défensifs et réactifs, fourni par le *Betriebsverfassungsgesetz* de 1952/72 apparaît bien vieilli.
- 27 L'autre dimension d'analyse de la commission est purement économique. Les thèmes sont tout aussi connus : l'environnement mondialisé exige des décisions rapides, peu compatibles avec une recherche raisonnée du consensus ; la concurrence par les coûts menace la spécialité allemande des stratégies de compétitivité-produit où l'excellence va de pair avec des salaires élevés et un personnel fortement qualifié, terreau favorable à la culture de *Mitbestimmung* ; cette codécision semble par ailleurs plus propice à la diffusion lente de l'innovation, alors que les sauts technologiques prennent de plus en plus d'importance ; enfin, elle est soumise à la pression des marchés financiers, qui réclament de plus en plus des bénéfices à court terme, pas forcément compatibles avec une stratégie participative. On voit bien que de telles évolutions peuvent faire basculer le point de vue des managers. La plupart des points précédents renvoient en effet à des critiques « classiques » de la *Mitbestimmung* : ralentissement des décisions, coûts, frein à l'innovation. Or, si la nouvelle donne économique contribue à réévaluer ce passif, les vertus de la *Betriebsverfassung* invoquées en regard risquent de ne plus peser lourd.

Entre rerégulation et déréglementation

- 28 Il serait donc faux de ne voir dans le rapport de la commission Bertelsmann/Böckler qu'une illustration du large consensus dont jouit le système de représentation salariale dans l'établissement allemand ; il montre aussi, en filigrane, les limites de ce consensus lorsqu'il s'agit d'envisager l'avenir. Car les analyses sur la mutation du travail et des formes de production s'insèrent naturellement dans une argumentation syndicale et incitent à demander une différenciation et une extension des dispositions légales pour couvrir le nombre croissant de situations où les normes actuelles tournent à vide. Autrement dit, elles appellent une stratégie de rerégulation. En revanche, le constat d'une tension croissante entre les exigences de l'environnement économique et la *Mitbestimmung* ne peut conduire qu'à demander l'inverse : alléger, assouplir, simplifier, bref déréglementer, ce qui est évidemment le souhait patronal. Au moment de formuler ses recommandations, la commission ne peut donc que rester prudente. Son idée-force est de prendre exemple sur le grand nombre d'adaptations formelles ou informelles du cadre législatif opérées déjà sur le terrain, pratique largement évoquée dans le rapport. Pour échapper au dilemme évoqué, elle mise sur la généralisation de cette pratique, c'est-à-dire sur la négociation systématique au niveau de la branche et/ou de l'entreprise pour trouver au cas par cas, sur le fond comme dans la forme, le type de

Mitbestimmung convenant à chaque besoin spécifique. Un tel choix reflète bien les prémisses du rapport, c'est-à-dire la conviction que, dans les relations professionnelles modernes, la reconnaissance du consensus comme facteur de production prend le pas sur l'opposition entre capital et travail. Toutefois, on préconise aussi la conservation d'un ensemble de normes légales, garde-fou propre à l'établissement d'un climat de confiance. Implicitement, la pérennité d'antagonismes salariat/patronat, dont l'arbitrage par le contrat risquerait de trop varier au gré des rapports de force, est donc reconnue.

- 29 Il est clair que les syndicats préfèrent une extension des garanties légales aux aléas du « tout contractuel ». A la fois pour éviter que le rapport de la commission Böckler/Bertelsmann n'occupe tout le terrain médiatique, mais aussi dans l'espoir d'une alternance politique lors des élections au Bundestag de 1998, ils s'empressent donc de faire connaître leurs conceptions. Ainsi, la proposition de loi du DGB, publiée en février 1998, soit avant la fin des travaux de la commission Böckler/Bertelsmann, est remise solennellement à Walter Riester, qu'on sait être le futur ministre du Travail, le 28 septembre, dès le lendemain des élections. L'accord de coalition du 20 octobre entre le SPD et les Verts, qui reprend quelques-unes des têtes de chapitre du texte syndical (entre autres l'idée de redéfinition des notions d'établissement et de salarié et la simplification de la procédure électorale), met ensuite définitivement la réforme à l'ordre du jour. Depuis, cette réforme est bien engagée. Riester a fait connaître ses orientations (*Eckpunkte*) au cours de l'été 2000, puis rendu public le projet de loi de son ministère au début du mois de décembre. Le très vif débat suscité dans l'opinion et entre les partenaires sociaux a rejailli de façon 'classique' sur ce qu'a avalisé le cabinet. A la différence de ce qui s'était passé au moment de la réforme de 1972, ce n'est pas tant le petit partenaire de la coalition, à l'époque le parti libéral (FDP), qui freine les ardeurs social-démocrates – quoique les Verts soient aussi, dans leurs conceptions économiques et sociales, nettement plus libéraux que le SPD ; mais comme en 1972, c'est le ministre de l'Economie, en l'occurrence Werner Müller, « ministre-technicien » n'étant investi par aucun parti, qui se fait le porte-parole du patronat. De la conciliation entre Riester et Müller sort finalement le 14 février 2001 le projet de loi adopté en conseil des ministres, qui sera débattu au parlement au mois de juillet.

Le projet gouvernemental de février 2001

- 30 Issu d'un texte conçu déjà comme point moyen entre les conceptions syndicales, l'esprit de la commission Bertelsmann/Böckler et ce qui était supposé acceptable par le patronat, puis modifié ensuite par un marchandage interministériel tenant compte des intérêts patronaux effectivement exprimés, ce projet est le produit d'un double compromis arbitrant entre trois pôles d'attraction. Nous en situerons donc les principales modalités au regard de ces étapes de négociation et surtout par rapport à ces influences.

Les changements institutionnels

- 31 C'est sur le plan institutionnel que le projet de loi du gouvernement apporte somme toute les plus grands changements. Il n'a pas fait droit à la revendication syndicale d'abaisser le seuil d'autorisation des conseils d'établissement à 3 (au lieu de 5 salariés).

Par contre, pour faciliter leur constitution effective dans les PME, une des causes majeures de l'érosion de la *Mitbestimmung*, il simplifie pour celles-ci un processus électoral jusqu'ici fort complexe qui, soit décourageait les salariés des petites structures, soit donnait prise aux manœuvres d'employeurs hostiles à une représentation des salariés. Ce point a été et reste très controversé. Malgré quelques aménagements à l'issue de l'arbitrage interministériel, le patronat maintient ses critiques : le raccourcissement des délais entre la constitution de la commission électorale et le vote, ainsi que l'absence de quorum font, selon lui, risquer une prise d'influence de groupes minoritaires. L'IG-Metall salue, quant à lui, la nouvelle procédure, mais souhaite qu'elle ne soit pas limitée aux établissements jusqu'à 50, mais jusqu'à 100 salariés.

- 32 Sont également modifiés les seuils qui fixent le nombre de conseillers d'établissement proportionnellement aux effectifs employés, ainsi que ceux à partir desquels des membres du conseil peuvent se consacrer à plein-temps à leur tâche. Sur ce deuxième aspect, le ministre de l'Economie a certes obtenu de son collègue quelques concessions, mais la modification des seuils continue de chagriner les représentants patronaux. Si l'on ajoute en effet la possibilité donnée aux conseils d'entreprise de constituer plus facilement des commissions – une disposition tenant compte de la spécialisation croissante du travail des *Betriebsräte*, indique-t-on au ministère du Travail – l'amélioration des moyens matériels dus au conseil, ainsi que de la possibilité qui lui est donnée en cas de *Betriebsänderung* de consulter des experts extérieurs même contre l'avis de l'employeur (possibilité il est vrai limitée ici aux établissements de plus de 300 salariés), la réforme se traduit par une augmentation notable des coûts pour les entreprises. Même si le chiffre de 2,7 milliards DM par an, avancé par la centrale patronale à propos des frais totaux induits pour l'économie par le projet initial de Walter Riestler, paraît quelque peu gonflé, en regard, les économies permises par la simplification de la procédure électorale, auxquelles renvoient volontiers les syndicats, ne pèsent probablement pas lourd.
- 33 Le projet de loi gouvernemental cherche aussi une réponse institutionnelle aux effets des mutations du travail et de l'organisation productive. Il est ici plus pragmatique que le DGB, qui voulait faire reposer la Constitution interne de l'entreprise sur une nouvelle définition *a priori* du salarié et de l'établissement. Sur le premier de ces points, le texte adopté le 14 février s'en tient au droit de vote pour les travailleurs intérimaires employés depuis plus de 3 mois et l'assujettissement aux normes de la Constitution interne de l'entreprise des salariés en service externe (y compris les télé-travailleurs) – le DGB regrettant pour sa part que ne soient pas aussi pris en compte les salariés effectuant des contrats d'entreprise (*Werkverträge*) et le problème de la fausse indépendance. En revanche, pour essayer de s'adapter à la plasticité et la relativité croissantes de la notion d'établissement, le projet de loi est plus novateur. Il complète en effet l'article 3 de la législation existante qui, autorisant la mise en place par convention collective de « représentations salariales supplémentaires », avait déjà permis les adaptations tant vantées dans le rapport Bertelsmann/Böckler. Désormais, il est précisé quel type de nouvelles structures peut être ainsi créé, en amont et en aval du *Betriebsrat* traditionnel, mais aussi éventuellement à cheval sur plusieurs établissements ou entreprises pour tenir compte des cohérences productives par delà les frontières institutionnelles.

- 34 Même si, après l'arbitrage interministériel, la constitution d'un conseil de groupe n'est plus obligatoire comme dans le projet initial, cette nouvelle version de l'article 3 inquiète les employeurs. Ils font en particulier valoir les dangers d'une représentation salariale commune à une entreprise et son sous-traitant : bloquant toute possibilité de changer de fournisseur, elle ferait obstacle à la flexibilité, sans compter que, constituant une sorte de cartel, elle serait très contestable au regard du droit de la concurrence. Il reste que sur ce terrain, comme d'ailleurs en autorisant le *Betriebsrat* à déléguer ses droits de participation à des groupes de travail dans le cadre d'un accord avec l'employeur, le texte gouvernemental suit les recommandations de la commission Bertelsmann/Böckler. Le principe de l'assouplissement institutionnel par le contrat ne déplaît certes pas au patronat, mais il regrette qu'il faille recourir à une convention collective, donc à un accord le plus souvent de branche et négocié avec le syndicat. C'est en effet seulement en l'absence d'une telle convention que les organes représentatifs supplémentaires peuvent être adoptés par accord d'entreprise, ce que voudrait faire supprimer le DGB.
- 35 Concernant les pouvoirs du *Betriebsrat*, le projet apparaît plus prudent qu'en matière organisationnelle. L'article 87, « cœur de la *Mitbestimmung* », n'est modifié que sur un point, le *Betriebsrat* obtenant un droit de codécision sur les principes d'organisation du travail en groupes. On est bien loin de la refonte totale proposée par le DGB, avec de longs développements sur la procédure de codécision elle-même et une extension considérable de son domaine d'application. La déception syndicale est d'autant plus grande que le renforcement de l'article 91, donnant dans la législation actuelle un droit de codécision lorsque la modification des postes de travail, du processus de travail ou de son environnement contreviennent notoirement (*offensichtlich*) aux principes de l'ergonomie et exposent les salariés à de graves nuisances (*besondere Belastung*), après avoir été prévue dans le projet du ministère du Travail, disparaît dans celui du gouvernement. Pour les employeurs, la suppression de ces deux mots soulignés, prévue dans la version Riester, aurait permis aux *Betriebsräte* de retarder de façon irresponsable toute décision d'investissement. Le conseil d'entreprise obtient en revanche le droit de prendre des initiatives pour promouvoir l'emploi (y compris pour éviter une externalisation de l'activité), avec la faculté de proposer à cette fin des mesures d'aménagement du temps de travail, de limitation des heures supplémentaires, de recours au temps partiel ou à la retraite progressive, une modification de l'organisation du travail ou encore des mesures de formation. Dans les entreprises de plus de 100 salariés, l'employeur doit motiver son refus éventuel par écrit. En matière de formation, le *Betriebsrat* acquiert un droit de codécision sur les mesures compensant une déqualification du personnel par suite de réorganisations productives. Il dispose aussi d'un droit de participation (*Mitwirkungsrecht*) sur les questions d'environnement touchant à l'entreprise et peut par ailleurs refuser l'embauche d'un salarié externe sur un contrat à durée indéterminée dès lors qu'un membre du personnel actuellement en CDD et apte à prendre le poste n'a pas été sollicité. Enfin, un ensemble de dispositions veille à la promotion de la représentation des femmes et la lutte contre le racisme et la xénophobie.

Le jugement syndical et les deux discours patronaux

- 36 Mesurés aux revendications du projet syndical, ces acquis peuvent paraître bien minces. Mais le propre des revendications maximales est de ne pas être souvent

satisfaites. Klaus Zwickel, président de l'IG-Metall, souhaiterait notamment que le débat parlementaire apporte davantage de droits d'initiative et de codécision sur l'utilisation des contrats à durée déterminée, ainsi que sur la formation et la sauvegarde de l'emploi. Mais qualifier le projet, comme il le fait, de « compromis améliorable », n'est pas si péjoratif que cela.

- 37 Du côté patronal, la réforme a suscité deux types de discours. Le discours du refus fondamental paraît minoritaire. Il l'est effectivement dans sa version « archéo », illustrée notamment par une prise de position du directeur du *Mittelstandsinstitut* de Hannovre (FAZ 2-11-2000). Caractéristique de la petite entreprise classique travaillant plutôt dans un secteur traditionnel et sous la forme d'une société de personnes, elle affirme l'illégitimité de la *Mitbestimmung* au nom d'une conception que l'on peut qualifier de patrimoniale. Pourquoi l'entrepreneur propriétaire partagerait-il son pouvoir puisqu'il est le seul à être financièrement responsable en cas de faillite ? Un tel point de vue rappelle qu'il existe aussi en Allemagne un noyau de petites entreprises traditionnellement rétives à la culture dominante de participation. Toutefois, on ne peut guère invoquer un gonflement de leur nombre pour expliquer la perte de terrain des *Betriebsräte* dans les petits établissements. C'est le monde d'une autre sorte de PME, dont l'archétype serait plutôt la petite unité moderne des secteurs technologiques et de services, qui est ici en cause. Cette autre culture d'entreprise ne s'est pas fait entendre par le truchement d'organisations représentatives pour la bonne raison qu'elle ne s'accommode guère plus de l'idée de représentation collective pour elle-même que pour ses salariés. Mais c'est la presse qui lui a donné voix. La majorité des quotidiens allemands de diffusion nationale a tendance en effet à donner une portée générale à son image de modernité : l'entreprise de l'avenir serait une structure où la quasi-disparition de la hiérarchie, l'intéressement commun au résultat et le travail en équipe rendraient obsolète la poussiéreuse *Mitbestimmung*. La réforme Riester va à l'encontre d'une telle vision, mais, à cet égard, elle est réaliste, car même l'économie de demain ne se résumera pas à l'image d'Epinal des start up d'aujourd'hui.
- 38 L'autre discours patronal, majoritaire et aussi largement diffusé, émane des grandes organisations, en particulier du BDA. Ici, les prises de position ont pu faire l'impasse sur le nombre croissant d'établissements sans *Betriebsrat*, puisqu'elles émanent de structures surtout représentatives des grandes entreprises, où la *Mitbestimmung* est effectivement pratiquée. Elles dénoncent surtout la surinstitutionnalisation et la bureaucratisation que risquerait d'induire le projet. Les contre-propositions correspondantes mettent en avant l'assouplissement des dispositions existantes, avec notamment l'accélération des procédures de *Mitbestimmung* et l'élargissement de la marge de manœuvre des acteurs de l'entreprise. Logiquement, on espère donc par exemple obtenir grâce aux délibérations parlementaires que la création de nouvelles structures représentatives dans l'établissement puisse se faire sans recours à la convention collective. A la différence du premier, ce deuxième type de discours patronal critique la *Mitbestimmung*, mais *a priori* sans en remettre en cause le principe. Les protestations véhémentes des mêmes acteurs patronaux à l'automne 2000 contre « l'atteinte à la liberté d'entreprise » n'infirmant pas ce diagnostic : elles tenaient pour une bonne part de la dramatisation calculée. D'ailleurs, avec le maintien en l'état de l'article 91 BVG à l'issue de l'arbitrage interministériel, l'argument majeur invoqué un moment pour menacer la future loi d'un recours en inconstitutionnalité semble écarté.

- 39 ON PEUT DONC PENSER, sans grand risque de se tromper, que le projet gouvernemental, adopté dans le courant de l'été avec sans doute quelques modifications, sera, comme prévu, en vigueur pour les prochaines élections aux conseils d'établissement au printemps 2002, et constituera ensuite durablement la base légale pour l'exercice de la représentation salariale au niveau de la production. Il est par contre beaucoup plus difficile d'anticiper l'influence de la future loi sur les relations du travail dans l'entreprise. Car, l'exemple de la réforme de 1972 le montre bien, les effets d'une telle réforme ne peuvent se mesurer que sur le long terme.
- 40 Comme pour la négociation collective, la pérennité des règles du jeu de la constitution interne de l'entreprise dépend au premier chef de leur acceptation par les employeurs. A cet égard, l'incertitude est grande. Même si l'on estime que, sur le papier, le texte gouvernemental peut déboucher sur un compromis relativement équilibré entre les revendications en présence, son impact sera fonction de la traduction des normes dans la pratique. C'est d'elle que dépendra le poids des coûts, des contraintes, mais aussi la valeur des avantages que les patrons estimeront en tirer. L'autre inconnue est l'évolution de l'environnement économique national et international, et surtout celui de la culture d'entreprise allemande. Or, l'adhésion aux valeurs de la *Mitbestimmung*, dont nous présentions le rapport Bertelsmann/Böckler comme un témoignage, n'est pas une donnée intangible de cette culture. Dès le milieu des années 90, l'approbation tacite de la *Betriebsverfassung* comportait déjà une part d'hypocrisie, puisque s'en tenir au *statu quo* signifiait tout simplement s'accommoder de l'érosion progressive de ce que l'on prétendait accepter. Plus que jamais, les coûts/avantages induits par les modifications de la loi seront mesurés à l'aune des options prises pour faire face aux contraintes productives. A long terme, entre credo participatif et tentation dérégulatrice, il n'est pas dit que le premier l'emporte.
-

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Altmeyer, Werner, *Interessenmanager vor neuen Herausforderungen ; Eine empirische Studie über Belegschaftsvertretungen in Deutschland, Frankreich, Spanien und Grossbritannien*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2000
- Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung (éd.), *Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen. Bilanz und Perspektiven. Bericht der Kommission Mitbestimmung*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1998
- Daubler, Wolfgang, *Betriebsverfassung in globalisierter Wirtschaft*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1999
- DGB (éd.), *25 Jahre Betriebsverfassungsgesetz. Zukunft der Mitbestimmung*, Düsseldorf 1997
- DGB (éd.), *Betriebsverfassungsgesetz. (An-)Forderungen aus der Praxis*, Düsseldorf 1998

- DGB (éd.), *Novellierungsvorschläge des DGB zum Betriebsverfassungsgesetz 1972*, Düsseldorf 1998
- DGB (éd.), « Stellungnahme des DGB zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom Dezember 2000 », *Informationen zum Arbeitsrecht*, n° 3/2000, (14-12-2000)
- Frick, B., Kluge, N., Streeck, W., *Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung. Expertenbericht für die Kommission Mitbestimmung Bertelsmann Stiftung/Hans Böckler Stiftung*, Campus Verlag, Francfort/M., 1999
- Hassenteufel, Patrick et. al., « Représentation des salariés en France et en Allemagne : institutions et pratiques représentatives dans l'établissement », *Revue de l'IRES*, n° 8 1992
- Hassenteufel, P., Hege, A., « Représentation des salariés en France et en Allemagne : la représentation en quête de sa légitimité », *Revue de l'IRES*, n° 8, 1992
- *Auswertung von Betriebs- und Dienstvereinbarungen*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2000
- Heidemann, Winfried et al., *Weiterentwicklung von Mitbestimmung im Spiegel betrieblicher Vereinbarungen. franco-allemande* », *Revue de l'IRES*, n° 3, 1990
- Hunout, Patrick, *L'entreprise et le droit du travail. Une comparaison franco-allemande*, CIRAC, Paris, 1993
- Kissler, Leo, *Die Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland. Modell und Wirklichkeit*, Schiiren, Marburg 1992
- Lattard, Alain, *Négociation collective : quel avenir pour la convention de branche ?*, *Regards sur l'économie allemande* n° 43 (octobre 1999)
- Leminsky, Gerhard, *Bewährungsprobe für ein Management des Wandels. Gewerkschaftliche Politik zwischen Globalisierungsfalle und Sozialstaatsabbau*, Sigma, Berlin, 1998
- Niedenhoff, Horst-Udo, « Anerkannte Vertretung. Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber in der betrieblichen Praxis », *iW-Gewerkschaftsreport*, partie I 2/1999, partie II 3/1999,
- Niedenhoff, Horst-Udo : « Der Betriebsrat ist anerkannte Vertretung und Produktionsfaktor. Marktwirtschaft und Demokratie erfordern grösstmögliche Autonomie der Unternehmen », *Unternehmen und Gesellschaft*, n°3 1999
- Streeck, Wolfgang, *Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Campus Verlag, Francfort/New York, 1999
- Streeck, W., Kluge, N. (éd.), *Mitbestimmung in Deutschland : Tradition und Effizienz*, Campus Verlag, Francfort/M., 1999

Sites internet : www.bda-online.de-www.dgb.de-www.igmetall.de-www.bma.de

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 50 (mars 2001).

RÉSUMÉS

Dans l'agenda social du gouvernement Schröder, les dossiers épineux se succèdent. Avant même d'en avoir terminé avec les retraites, le ministre du Travail Walter Riester aborde, avec la « constitution interne de l'entreprise » (*Betriebsverfassung*), une réforme tout aussi complexe et surtout non moins controversée. Le projet de loi du ministère était à peine publié au début décembre 2000, donc le débat médiatique à peine lancé, que des voix s'élevaient déjà dans le camp patronal pour dénoncer une atteinte à la libre entreprise et demander le retrait de leurs organisations représentatives du « Pacte pour l'emploi ». Toute gesticulation rhétorique mise à part, la réaction est significative. Le caractère très technique de la matière ne doit en effet pas cacher son importance stratégique. Le conseil d'entreprise (*Betriebsrat*) est l'un des principaux vecteurs de la codécision (*Mitbestimmung*) et, à côté de la convention collective de branche (*Flächentarifvertrag*), le deuxième pilier des relations professionnelles allemandes¹.

AUTEUR

ALAIN LATTARD

Maître de conférences (HDR), Institut d'Allemand, Université de Paris III
Chercheur associé au CIRAC.

Le Pacte pour l'emploi : une tentative de relance du dialogue social

Marie-Hélène Pautrat

- 1 Initié par le gouvernement Schröder dès son arrivée au pouvoir, le « Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité », baptisé ainsi en signe d'ouverture vers les milieux patronaux et économiques, a été conçu pour instaurer un climat de consensus social et de dialogue dans lequel les protagonistes du débat sur la lutte contre le chômage, à savoir les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, pourront confronter leurs approches et positions divergentes. L'enjeu essentiel de ce pacte est de contribuer à orienter les choix politiques et législatifs du gouvernement en faveur de l'emploi, en fonction des solutions négociées qui devront apparaître à l'issue des débats. Ces solutions devraient alors être le socle des réformes censées remédier aux différents maux structurels dont souffre l'économie allemande. L'effet de ces réformes sur la relance de l'activité et l'emploi est l'objectif du Pacte, car la capacité du nouveau gouvernement à résorber le chômage massif (4,4 millions de chômeurs en janvier 1999) constitue pour lui un véritable test de crédibilité. C'est d'ailleurs à l'aune des résultats en matière d'emploi que le nouveau chancelier a souhaité explicitement, dans sa déclaration gouvernementale du 10 novembre 1998 devant le Bundestag, que soit jugée son action.

Le Pacte pour l'emploi, qui réunit autour d'une même table partenaires sociaux, représentants des milieux économiques et pouvoirs publics, n'est pas une idée nouvelle en RFA : elle s'inscrit dans la droite ligne d'une culture allemande de la négociation et du compromis. En 1967, Karl Schiller instaurait des rencontres au sommet dans le cadre de la « konzertierte Aktion », afin de préserver la paix sociale. Plus récemment, des négociations similaires se tenaient en 1996 sous l'égide de Helmut Kohl avec pour objectif ambitieux de diminuer de moitié d'ici à l'an 2000 le nombre de chômeurs. Après deux mois de concertation, cet exercice s'était soldé par un constat d'échec qui a semé un doute sur l'efficacité de telles

rencontres. Au niveau local et régional pourtant, cette formule de pacte a été reprise et semble parvenir à des résultats, ainsi en Bavière, ou dans le Land de Mecklembourg/Prépoméranie ; des négociations sont par ailleurs menées en Rhénanie du Nord/Westphalie, à l'initiative du ministre-président Clement, pour tenter d'enrayer la dégradation de l'emploi dans le Land le plus peuplé d'Allemagne. Le constat que seule une participation conjointe de tous les acteurs concernés permet de s'entendre sur des solutions durables en matière d'emploi semble unanimement reconnu.

Structuration du Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité

- 2 Conçu pour accompagner le gouvernement si possible durant toute la durée de la législature, le Pacte pour l'emploi devra permettre de livrer un travail d'analyse de fond, qui sera ponctué à intervalles réguliers par des rencontres médiatisées au sommet entre représentants du gouvernement et des partenaires sociaux. La première rencontre s'est déroulée le 7 décembre dans un climat consensuel, la seconde le 25 février, alors que le dialogue social s'était entre temps passablement détérioré en raison notamment des négociations collectives difficiles menées dans la métallurgie. Les participants ont toutefois élaboré à l'issue de leur première rencontre une liste d'objectifs qui orienteront les réflexions menées dans le cadre du Pacte.

Objectifs fixés lors de la réunion du 7-12-1998 :

- Diminution durable des coûts salariaux annexes et réforme structurelle de l'assurance sociale
- Répartition du travail génératrice d'emplois et flexibilisation du temps de travail, notamment par la diminution des heures supplémentaires (par le biais de comptes épargne temps) et le développement du temps partiel
- Mise en œuvre de la réforme de l'impôt sur les sociétés dans le but de soulager les entreprises du *Mittelstand* à compter du 1^{er} janvier 2000
- Amélioration de la capacité d'innovation et de la compétitivité des entreprises
- Flexibilisation et amélioration des départs anticipés à la retraite par des dispositions législatives ou négociées dans le cadre des conventions collectives ou d'accords d'entreprise
- Politique contractuelle propice à la création d'emplois
- Amélioration de l'accès des petites et moyennes entreprises au capital-risque
- Amélioration des possibilités de participation des salariés aux profits de l'entreprise
- Développement du dialogue sur l'emploi, l'innovation et la compétitivité
- Suppression des obstacles structurels à la création et à la croissance des entreprises
- Recherche de nouveaux viviers d'emplois et amélioration des possibilités de formation pour les salariés à faible niveau de qualification - élaboration et mise en œuvre de nouveaux instruments
- Développement des instruments de politique de l'emploi destinés à combattre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, grâce à l'amélioration des possibilités de formation initiale et continue - mesures d'incitation à reprendre un emploi.

Source : Déclaration commune du gouvernement et des partenaires sociaux
(*Handelsblatt*, 09-12-1998)

- 3 Afin de mener à bien ce travail de réflexion, le Pacte pour l'emploi s'est entre temps doté d'une structure de travail et est en passe de s'institutionnaliser (voir tableau). Un groupe de pilotage, sous la direction du Chef de la Chancellerie (*steering committee*), a en effet été chargé de préparer les tables rondes au sommet et de coordonner les réflexions de huit groupes de travail dont les propositions doivent permettre d'élaborer des solutions consensuelles.

L'institutionnalisation du Pacte pour l'emploi

« Pacte »	Fédérations professionnelles	Gouvernement	Syndicats
	Présidents	Chancelier, Ministres	Présidents

« <i>Steering committee</i> »	Secrétaires généraux	Secrétaires d'Etat	Cadres syndicaux
	BDI	Chancellerie ¹	DGB
	BDA	Ministère des Finances	IG Metall
	DIHT		ÖTV
	ZDH	Ministère du Travail	IG Chemie
		Ministère de l'Economie	DAG
		Ministère de la Santé	
		Ministère de l'Enseignements et de la Recherche (le cas échéant)	

Huit groupes de travail	Formation initiale et continue (Ministère de l'Enseignement et de la Recherche)	Politique du temps de travail (Ministère du Travail)
	Politique fiscale (Ministère des Finances)	Reconstruction des nouveaux Länder (Chancellerie ²)
	Temps de travail durant la carrière ; départ anticipé (Ministère du Travail)	Indemnités de licenciement (Ministère du Travail)
	Réforme des systèmes d'assurances sociales (Ministère du Travail)	<i>Benchmarking</i> (conseil scientifique sous la direction de la Chancellerie)

¹ INITIALEMENT REPRÉSENTÉE PAR BODO HOMBACH, MINISTRE CHARGÉ DES AFFAIRES SPÉCIALES ET CHEF DE LA CHANCELLERIE. ² GROUPE DE TRAVAIL SOUS LA DIRECTION DE ROLF SCHWANITZ, MINISTRE D'ETAT POUR LA QUESTION DES NOUVEAUX LÄNDER.
SOURCE : *FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG*, 24-02-1999.

Qualification et insertion professionnelle des jeunes : un programme d'urgence

- 4 La qualification et l'intégration des jeunes sur le marché de l'emploi figure parmi les thèmes récurrents, sur lesquels divergent les analyses des partenaires sociaux et du gouvernement. Alors que, traditionnellement, elle connaissait un taux de chômage des jeunes très bas, l'Allemagne est confrontée depuis le début des années 90 à une dégradation rapide de sa capacité à insérer les jeunes sur le marché de l'emploi. Au mois d'octobre 1998, l'Office fédéral du Travail recensait ainsi 428 000 chômeurs entre 15 et 25 ans, dont 297 000 dans les anciens Länder, et 131 000 dans les nouveaux, et 35 000 jeunes à la recherche d'une place en apprentissage pour l'année scolaire

débutante. Le taux de chômage chez les jeunes de moins de 25 ans atteignait 10,8 % en 1998 - contre 26,9 % en France, il est vrai. Mais ce chiffre progresse régulièrement depuis 1993, à un rythme plus soutenu que le taux de chômage pour l'ensemble de la population. 55,4 % des jeunes chômeurs ne disposent par ailleurs d'aucune formation professionnelle aboutie (60,8 % à l'Ouest contre 44,1 % dans les nouveaux Länder). En outre, 34 % des jeunes demandeurs d'emploi sont à la recherche d'un emploi depuis au moins trois mois, et un cinquième des jeunes chômeurs depuis plus de 6 mois, à l'Est comme à l'Ouest.

- 5 L'une des premières mesures du gouvernement Schroder a été d'adopter le 25 novembre 1998 un programme d'urgence pour les jeunes (*Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit*), financé dans le cadre du budget de l'Office fédéral du Travail, pour partie par des économies réalisées sur les indemnités compensatrices versées en cas de perte de salaire, et à hauteur de 30 % par le Fonds social européen. Pour accompagner ce programme, le gouvernement a en outre décidé en novembre 1998 de débloquer 600 millions de DM pour l'année 1999, prélevés directement sur le budget de l'Etat, pour subventionner des mesures de création d'emploi. Ce programme, comporte une série de dispositions exceptionnelles pour 1999 destinées à proposer à 100 000 jeunes de moins de 25 ans une qualification, une formation en entreprise ou un emploi. Ces réponses sont adaptées à des situations initiales très diverses : jeunes déscolarisés en situation d'échec, jeunes à la recherche d'emploi ou d'une mesure d'aide adaptée à leur cas à l'issue d'une formation professionnelle initiale, jeunes à la recherche d'un poste d'apprentissage. L'objectif commun est de leur éviter une période d'inactivité supérieure à 6 mois. L'effort sera proportionnellement plus important dans les nouveaux Länder où l'offre de formation en entreprise continue de reculer (40 % des fonds consacrés à ce programme, qui viennent s'ajouter aux dispositifs existants, comme le programme *Lehrstellen Ost*). Ces mesures répondent ainsi aux exigences des lignes directrices européennes sur la politique de l'emploi de 1998 qui a fait l'objet d'un accord lors du Conseil européen extraordinaire de Luxembourg en novembre 1997, les chefs de gouvernement des Etats membres ayant décidé qu'à l'horizon 2003, aucun jeune ne devrait rester plus de 6 mois sans emploi ou formation.
- 6 Pour les 35 000 jeunes qui, en octobre 1998, étaient encore à la recherche d'un poste d'apprentissage, le ministère du Travail s'attache à renforcer les programmes de conseil et d'orientation et tente d'obtenir 10 000 places d'apprentissage supplémentaires le plus rapidement possible (renforcement des projets locaux pour mobiliser les entreprises, notamment en faveur des publics défavorisés, enfants étrangers, handicapés...). A défaut, il s'engage à proposer une formation à l'extérieur de l'entreprise, pour une durée d'au moins une année. Par ailleurs, 65 000 jeunes sans emploi depuis au moins 3 mois seront pris en charge par différents dispositifs visant à favoriser l'accès à l'emploi : subvention (limitée dans le temps) aux coûts salariaux de l'entreprise, à hauteur de 60 % la première année, puis de 40 % la seconde année ; mesures d'accompagnement et de conseil dans la première phase de l'activité professionnelle ; mesures de création d'emploi (ABM) apportant une expérience pratique et un complément de qualification. Par ailleurs, le programme AQJ (Travail et qualification pour les jeunes) initié par l'ancien chancelier Kohl à l'intention de jeunes n'ayant pas le niveau requis pour suivre une formation (stages en entreprise contre participation financière de l'Etat notamment), sera étendu.

- 7 Mis en œuvre avec une grande rapidité, ce programme offensif contre le chômage des jeunes a pour vocation d'être « élargi et complété » dans le cadre du « Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité ». Ces mesures de soutien ont reçu dans leur ensemble un accueil consensuel sur les grandes lignes, à savoir le principe de la réinsertion des jeunes en difficulté par la qualification, mais de nombreuses réserves subsistent, notamment sur le volet financier. Les milieux économiques arguent en effet que ce volume budgétaire de 2 milliards de DM équivaldrait à une baisse de 0,15 % des cotisations sociales, dont l'impact serait plus immédiat pour l'emploi. Par la voix de Dieter Hundt (président de la Fédération des employeurs allemands), ils répètent qu'il ne s'agit là que d'un « expédient » (*Frankfurter Rundschau*, 07-01-1999) qui ne saurait remplacer une combinaison des décisions économiques, financières et contractuelles qui favoriserait la création d'emplois. Selon les représentants des entreprises, ces mesures, qui ne font que prolonger la logique de la politique de l'emploi déjà en place, ne réussiront probablement qu'à améliorer passagèrement la situation en matière de formation, au risque de renforcer les difficultés d'accès au marché de l'emploi.
- 8 L'enjeu est donc pour le gouvernement de faire taire la double critique d'un alourdissement croissant de ce poste pour les finances publiques et d'une étatisation de la formation, redoutée par les partenaires sociaux. Les négociations sur la formation et les qualifications qui ont pris le relais dans le cadre du Pacte pour l'emploi doivent donc avoir pour résultat que ces mesures gardent leur dimension de programme d'urgence et d'exception. Au lendemain de la deuxième rencontre, il semble effectivement que les entreprises acceptent de prendre le relais et d'augmenter l'offre de places d'apprentissage pour 1999.

Adapter le système dual de formation professionnelle

- 9 Au-delà d'une amélioration ponctuelle, l'enjeu est en effet de remédier au grippage du système dual de formation professionnelle qui, depuis 1996, n'arrive plus à proposer en nombre suffisant des places d'apprentis en entreprise. En outre, les apprentis formés éprouvent de plus en plus de difficultés à accéder au marché du travail. Une des chevilles du système allemand de formation professionnelle, à savoir le juste équilibre entre la formation pratique dispensée par les entreprises et la formation théorique qui demeure du ressort des écoles professionnelles, est en effet menacée. Après un solde excédentaire dans les années 80, le nombre de demandeurs dépasse dorénavant régulièrement, depuis 1995, l'offre de places de formation, la situation étant nettement plus déséquilibrée dans les formations commerciales que dans certaines formations industrielles. Le nombre de jeunes qui, à défaut, se replient sur une formation en dehors du cadre de l'entreprise au sein d'organismes ou d'écoles professionnelles, destinés à l'origine à compléter l'enseignement du système dual de formation professionnelle sans s'y substituer, augmente régulièrement. Plus grave encore, le nombre de jeunes exclus de ce système se présentant sans aucune qualification sur le marché du travail, progresse dans les nouveaux comme dans les anciens Länder. Une étude récente de l'institut de recherche économique DIW de Berlin souligne pourtant l'impasse à moyen terme dans laquelle s'engagent les entreprises qui, pour des considérations financières immédiates, suppriment ou diminuent fortement leur effort de formation alors que l'apprentissage reste en Allemagne un moyen privilégié de recrutement et de qualification des salariés dont elles auront besoin à terme.

- 10 Malgré une volonté consensuelle de maintenir le principe de la formation professionnelle, les partenaires sociaux ne parviennent pas à s'entendre sur l'analyse de la situation. Les milieux économiques relativisent la signification de ces chiffres : certes, au moment de la rentrée, 35 000 jeunes n'avaient pas trouvé de places d'apprenti, mais ce chiffre était inférieur de 25 % aux données de l'année précédente. En parallèle, les employeurs font valoir que 23 300 places disponibles n'avaient pas trouvé preneur - en diminution de 10 % par rapport à l'année précédente. De même, ils constatent que le nombre de places d'apprentissage remonte légèrement dans le secteur privé (312 771 en 1998, soit une hausse de 4,4 % par rapport à l'année précédente). Les milieux économiques prônent dès lors une réduction des rémunérations versées aux apprentis ainsi que l'introduction de filières courtes pour les candidats dont le niveau est jugé insuffisant pour entamer une formation duale. Ainsi, en Basse-Saxe, la possibilité de réduire les rémunérations des apprentis jusqu'à 20 % a effectivement conduit à la création de nouveaux postes d'apprentissages. Dans une interview, Klaus Zwickel, président du syndicat IG Metall, ne se montre d'ailleurs pas complètement réfractaire à ce type de propositions (*Wirtschaftswoche*, 03-12-1998). Plus généralement, les syndicats s'interrogent sur une modification en profondeur des règles de financement du système et proposent notamment l'introduction d'un système de péréquation financière entre entreprises formatrices (environ un quart des entreprises) et non formatrices. L'institut DIW préconise quant à lui de renforcer les engagements concrets sur le nombre de places proposées, inscrits dans les conventions collectives, d'étendre les expériences de partage de la charge de formation entre plusieurs entreprises, ainsi que de multiplier les pactes régionaux conclus entre les pouvoirs publics, l'administration du travail, les entreprises et les fédérations professionnelles. L'analyse des experts, pédagogues et scientifiques réunis au sein du Forum Jugend-Bildung-Arbeit, va dans le même sens. Dans un mémorandum remis au président Herzog, ils soulignent que les appels à la responsabilité des employeurs, répétés chaque année pour créer de nouvelles places, ont leurs limites, et insistent eux-aussi sur la nécessité de renforcer les engagements contractuels des partenaires sociaux (« Startchancen für alle Jugendliche », *Frankfurter Rundschau*, 29-06-1998).
- 11 Aux termes du Contrat de coalition, les résultats du Pacte pour l'emploi devront permettre de définir les « mesures politiques et législatives possibles pour donner à tous les jeunes une formation qualifiée ». Le nouveau gouvernement s'est en effet engagé à réformer le système dual de formation professionnelle et à améliorer son efficacité en s'attaquant à la flexibilisation du temps de formation, des règlements et des contenus de formation, afin de mieux s'adapter aux réalités de l'entreprise et de l'évolution de l'emploi et des métiers. Mais au sein même du gouvernement, les opinions ne sont pas toujours concordantes, notamment sur la question d'une taxation des entreprises non formatrices.

Partage du travail : temps de travail et heures supplémentaires

- 12 De l'avis du nouveau ministre du Travail, Walter Riester, le partage du travail doit être la clé de voûte des discussions entre pouvoirs publics, syndicats et patronat. Les pistes sont nombreuses mais deux priorités ont pour l'instant fait l'objet de débats : la réglementation du recours aux heures supplémentaires et la proposition, émanant à

l'origine des syndicats et reprise en partie par le ministre, de faciliter les départs en retraite à 60 ans dans le cadre d'un pacte entre générations.

- 13 Estimées à 1,85 milliards d'heures supplémentaires en 1998, soit en moyenne 66 heures supplémentaires par salarié et par an à l'Ouest (41 à l'Est), ces heures supplémentaires représenteraient en volume l'équivalent de 800 000 emplois. L'institut de recherche des syndicats WSI distingue néanmoins deux catégories d'heures supplémentaires, la première résultant d'un surcroît de travail transitoire, souvent lié à des variations saisonnières d'activité, lesquelles peuvent être capitalisées sur des comptes épargne-temps et donner lieu à des compensations en temps libre. Ces heures supplémentaires ont, pour les analystes du WSI, un effet neutre sur l'emploi et procèdent des marges de flexibilité et d'adaptation nécessaires à l'entreprise. En revanche, dans la seconde catégorie, les heures supplémentaires, rémunérées ou non, augmentent de façon permanente la durée de travail au-delà du temps inscrit dans les conventions collectives. Ce volume d'heures équivaldrait à 4,4 % du volume de travail dans les anciens Länder et à 2,5 % dans les Länder de l'Est (WSI-Mitteilungen 12/1998). L'étude du WSI, qui rejoint les estimations de l'Office fédéral du Travail, tend à montrer qu'une diminution de moitié du volume d'heures supplémentaires ne remettrait pas en cause les besoins de flexibilité de l'entreprise, pour autant que d'autres mécanismes d'adaptation (comptes épargne-temps par exemple) puissent être mis en place dans le cadre d'accords entre le conseil d'entreprise et la direction et conduirait à la création de 400 000 emplois.
- 14 La même étude souligne néanmoins que d'autres pistes, telle une reprise des négociations sur la diminution de la durée conventionnelle du travail, doivent être explorées, tandis que les représentants des entreprises prônent pour leur part une extension du recours au temps partiel, dont le niveau (15 %) est jugé insuffisant en Allemagne, et un élargissement des marges de flexibilité du temps de travail. La question, qui reste ouverte et pourrait être discutée dans le cadre du Pacte, consiste à déterminer les modalités de suppression des heures supplémentaires. Hostiles à l'idée de se voir imposer toute solution contraignante, les représentants patronaux redoutent une réglementation du volume d'heures supplémentaires. Pour les syndicats, il s'agit également de s'interroger sur la capacité des conseils d'entreprise à imposer au niveau local une diminution de ces heures supplémentaires aux salariés pour qui les heures supplémentaires peuvent aussi constituer un revenu complémentaire non négligeable. Une solution négociée permettrait en tout cas au gouvernement d'éviter de légiférer. Le syndicat de la fonction publique ÖTV entend pour sa part proposer dans ce cadre un modèle de fonds financé par les salariés et les employeurs, qui serait destiné à limiter le recours aux heures supplémentaires et permettrait de financer de nouveaux emplois dans le secteur public.

Pacte intergénérationnel

- 15 L'autre volet du partage du travail concerne la possibilité de départ en retraite à 60 ans, grâce au financement par un fonds spécial. Développant une idée avancée à l'origine par le syndicat IG Metall, Walter Riester avait proposé aux participants au Pacte pour l'emploi, lors de leur première rencontre, la création d'un fonds conventionnel spécial pour tous les salariés, géré par un organisme paritaire, qui compenserait une partie importante des pertes de revenu induites par un départ anticipé en retraite (3,6 % par

an selon la législation en vigueur). En outre, ce fonds servirait un objectif double : dans une première phase allant jusqu'à 15 années, il constituerait une incitation à quitter plus tôt la vie active. Il contribuerait ainsi à libérer des emplois et inciter à une redistribution du travail rémunéré entre les générations. A moyen terme, ce système est toutefois conçu pour évoluer vers un modèle de capitalisation capable de financer un complément de retraite, dans un premier temps grâce au capital mobilisé et non utilisé pour les préretraites, puis grâce à l'ensemble des versements capitalisés. Par ailleurs, ce système exonérerait d'impôts les cotisations et taxerait les prestations, afin de ne pas augmenter la pression fiscale sur les actifs d'aujourd'hui.

- 16 Le feu de critiques qui a immédiatement suivi, et l'absence de soutien du chancelier, ont contraint le ministre à reculer sur ce projet. Très sceptiques, les syndicats redoutent avant tout que le glissement entre les deux phases, à savoir le passage du principe de répartition à l'adoption d'éléments de capitalisation, n'ouvre la voie à un changement subreptice aux dépens du système de répartition qui sous-tend l'assurance-vieillesse légale. Ils dénoncent également dans le projet de Walter Riester l'augmentation des cotisations sociales pour les seuls salariés, contrairement à ce que proposait l'idée initiale de IG Metall, et réclament que les employeurs prennent également part au financement de ce fonds. Pour le DGB enfin, le cadre de discussion qu'offre le Pacte pour l'emploi devrait permettre de contraindre les différents acteurs à prendre des engagements sur le remplacement des salariés âgés par de jeunes actifs. Quant au DIHT et aux représentants du patronat, ils se sont fermement opposés au plan Riester en l'état, le jugeant infinançable et irréalisable : ils craignent qu'une augmentation importante du nombre des préretraités ne doive être financée par une hausse des cotisations. Le *Rentenverband* (Association des caisses de retraite - VDR) qui lui aussi s'oppose fermement au projet, évalue le surcoût de chaque préretraite à 60 ans à 100 000 DM par an. En l'absence de rapprochement entre les protagonistes, la discussion sur les différents modes de départ anticipé de la vie active a ainsi été ajournée, le groupe de travail en charge de la question des retraites se laissant jusqu'au mois d'avril 1999 pour recalculer le coût financier et l'impact sur l'emploi des différentes solutions envisagées.

Vers une réforme du système d'assurance-vieillesse

- 17 Ces réflexions ne manquent toutefois pas de relancer la question d'une révision en profondeur du financement des retraites, d'autant que deux éléments nouveaux, aux conséquences indirectes, contraignent le gouvernement à engager rapidement la concertation pour limiter le coût du régime : les avancées de la réforme fiscale et le jugement de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe entraînant une révision de la fiscalité au profit des familles. En vue d'une augmentation des revenus nets et, de ce fait, d'une hausse des cotisations, le ministre du Travail avait proposé lors de la première réunion du Pacte pour l'emploi de revoir la méthode du calcul de revalorisation des pensions en revenant au principe de l'indexation des retraites sur les salaires bruts (abandonné depuis la réforme de 1992). Mais il n'a pas reçu le soutien du chancelier Gerhard Schröder, en raison des remous provoqués (le président du BDA fut un des seuls à soutenir le projet) et est sommé de revoir sa copie. Or, ce principe de l'indexation sur l'évolution des salaires bruts repose la question de l'imposition des retraites, qui reste d'actualité dans l'attente d'une décision de Karlsruhe qui selon toute

probabilité, penchera pour un modèle où les retraites et non plus les cotisations seraient impossibles.

- 18 Reste à savoir si un règlement pérenne de l'épineuse question de l'avenir des retraites, capitale pour le maintien du système social allemand, doit être discuté dans le cadre du Pacte pour l'emploi, ou si, comme le réclame Mme Engelen-Kefer, vice-présidente DGB en charge du dossier des retraites, ces questions publiques ne peuvent se passer d'un débat au Parlement entre les différentes fractions (*Handelsblatt*, 17-02-1999).

Discussion autour d'un secteur à bas niveau de salaire

- 19 A l'issue de la deuxième réunion plénière du Pacte pour l'emploi, les participants ont annoncé qu'ils engageaient une réflexion sur la création d'emplois dont le niveau de productivité et de rémunération serait inférieur aux seuils déterminés dans les conventions collectives. La piste privilégiée à ce jour semble être celle d'un subventionnement public de ces emplois. La réflexion renoue donc avec les mesures de type salaires combinés incitant d'une part la création d'emploi et encourageant d'autre part les demandeurs d'emploi à la reprise d'une activité professionnelle. Cette idée avancée par le président du BDA, Dieter Hundt, et qui recueille les faveurs du ministère de l'Emploi, devra encore trouver l'assentiment des organisations syndicales qui redoutent que ces nouveaux emplois ne pèsent sur les salaires les plus bas dans les grilles conventionnelles. Ce gisement potentiel concernerait les emplois de service, et notamment de services aux particuliers, généralement qualifiés d'insuffisants en nombre et en qualité. Les calculs de l'institut de recherche iwd mettent en évidence un potentiel net de 3,6 millions d'emplois dans le secteur des services, si l'on prend comme mesure de référence le poids des services dans l'économie des Etats-Unis (iwd n° 6, 05-02-1998). L'économie allemande ne compte en effet que 273 emplois de services pour 1 000 (contre 327 en Grande-Bretagne ou 356 au Danemark - iwd n°8, 07-01-1999).
- 20 Le débat sur les emplois à bas niveau de rémunération risque donc fort de se prolonger dans le cadre du Pacte alors même que le gouvernement peine à imposer une modification de loi sur les emplois à 630 DM (*630 DM-Gesetz*), dont le volume horaire n'excède pas 15 heures hebdomadaires. La volonté initiale du gouvernement était d'assujettir les emplois dit 'peu importants' aux charges sociales. Le projet a été vidé de son contenu pour l'essentiel. La dernière version présentée propose que le versement de cotisations retraite à hauteur de 12 % donnera lieu à l'ouverture de droits, contrairement à ce que proposait le projet de loi précédente.

Salaires et réforme fiscale au menu des prochaines rencontres

- 21 C'est dans un climat social particulièrement tendu, émaillé par les grèves d'avertissement qui ont rythmé les négociations salariales des secteurs de la métallurgie et de la fonction publique, et dorénavant des banques, qu'a été préparée la deuxième rencontre du Pacte pour l'emploi (25 février 1999). Or contre toute attente, les accords salariaux ainsi obtenus, même s'ils sont dénoncés d'une même voix par les fédérations professionnelles et les responsables économiques, semblent, de l'avis de certains observateurs, être l'occasion d'inclure certains éléments de politique contractuelle dans les discussions. Jusque là considérée comme totalement exclue des

thèmes de concertation, au nom de l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux, la politique salariale semble ainsi pouvoir être abordée dans ce cadre de discussion.

- 22 Lors de cette deuxième réunion, le président du BDA, Dieter Hundt, a ainsi défendu deux propositions qui, tout en heurtant les positions des syndicats, n'ont pas conduit à une remise en question de leur présence aux débats. La première, qui s'est attirée immédiatement la réprobation du président de IG Metall, portait sur l'obligation de consultation et d'information des participants au Pacte avant tout conflit social, même en cas de grèves d'avertissement. Avec sa seconde proposition, le représentant des employeurs allemands s'est fait l'avocat d'un système qui permettrait d'infléchir la politique salariale, par la définition de paramètres communs. Ces éléments d'orientation des salaires pourraient être déterminés dans le cadre du Pacte pour l'emploi par une instance du même type que la Fondation du Travail au Pays-Bas. Si, à son sens, le calcul de ces lignes d'orientation reste à définir, il ne s'en réfère pas moins aux propositions d'une formule de calcul du salaire à moyen terme, défendue par Wolfgang Streek, expert reconnu, et à celles de Hermann Rappe, président du syndicat allemand de la chimie entre 1982 et 1995. Selon ce dernier, les hausses de salaires pourraient être fonction de la hausse de la productivité à laquelle serait déduit un demi point de pourcentage pour chaque deux points de taux de chômage. Au milieu des manifestations de désapprobation des représentants syndicaux, Dieter Hundt a tout de même reçu le soutien remarqué du président réformateur du syndicat de la chimie, Hubertus Schmoldt, qui approuve l'idée d'inscrire au programme des rencontres du Pacte pour l'emploi l'idée de paramètres communs pour un cadrage de la politique contractuelle.
- 23 Enfin, la politique fiscale va faire son entrée dans les discussions du Pacte pour l'emploi, puisque les négociations menées dans le cadre du groupe de pilotage du Pacte ont permis au gouvernement et aux partenaires sociaux de s'entendre sur le principe de l'élaboration d'un concept commun et définitif de réforme de l'imposition des entreprises et du revenu, qui s'appuiera sur les répercussions des deuxième et troisième phases de la réforme fiscale écologique, et du jugement de Karlsruhe allégeant de 20 milliards de DM la charge fiscale des familles.
- 24 **APRÈS UN DÉBAT VÉHÉMENT** engagé par le président du BDI, Hans-Olaf Henkel, sur l'opportunité de participer à ces tables rondes, le Pacte semble désormais installé sur des bases constructives. Pour preuve, gouvernement et partenaires sociaux viennent de confier à un groupe de travail la constitution de données macro-économiques sur lesquelles devront s'appuyer l'ensemble des parties prenantes, pour faire progresser le travail d'analyse. Si jusqu'à présent, peu de résultats concrets sont à porter au crédit de ces rencontres et si le sentiment de doute subsiste sur la capacité du Pacte à enclencher un élan de création d'emplois, on constate néanmoins une volonté de progresser sur des dossiers fondamentaux. Abstraction faite des effets rhétoriques des protagonistes, indissociables de la médiatisation des rencontres, on peut y voir une structure de concertation capable de proposer des éléments de réponse concrets à des projets de réforme qui exigent un large consensus. La méthode qui semble s'imposer est celle d'un système d'échange qui peut se révéler payant, comme l'a montré le dossier du programme jeune : l'accord du patronat pour soutenir le programme gouvernemental va de pair avec des ouvertures syndicales sur la durée des cycles de formation, voire sur la rémunération des apprentis, et avec des signes encourageants du gouvernement en matière de fiscalité des entreprises. A ce jeu, chaque partie pourrait ainsi se sentir

gagnante, ce qui garantirait la poursuite de ces réunions. Le précédent Pacte pour l'emploi au niveau national avait échoué précisément car une des parties, en l'occurrence les syndicats, s'était sentie flouée par le résultat des discussions. La formule du Pacte pour l'Emploi, pour autant qu'elle réussisse à s'inscrire dans un processus dynamique en phase avec les évolutions sur le front de l'emploi, devrait permettre d'accompagner, voire d'initier, les réformes économiques et sociales défendues par le gouvernement actuel.

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Bäcker, Gerhard, Klammer Ute, « Tariffonds - ein neuer Generationenvertrag ? », *WSI-Mitteilungen*, 1/1999, pp. 8-20
- Bartsch, Klaus et. al. : « Analyse, Perspektiven und Szenarien der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland - Elemente eines 'Bündnisses für Arbeit' », *WSI-Mitteilungen* n° 12/1998, décembre 1998, pp. 801-819
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, « Sofortprogramm für 100 000 Jugendliche », *Sozialpolitische Informationen*, n° 17, 08.12.1998
- Hege, Adelheid, « Exclusions du système d'apprentissage, bas salaires, petits emplois - quelques débats », *Chronique internationale de l'IRES* n° 55, novembre 1998
- « Lehrstellenmangel in Deutschland bisher nicht behoben », *DIW-Wochenbericht* 37/98, 10 septembre 1998

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 40 (mars 1999).

RÉSUMÉS

Le 4 mars 2001 se tenait la septième réunion du Pacte pour l'emploi, rassemblant membres du gouvernement et partenaires sociaux. En deux ans d'existence, cette instance de concertation au sommet, bien que vivement critiquée par le Conseil des Sages pour son approche « corporatiste » de la régulation économique et sociale, aura néanmoins débouché sur quelques actions concrètes (lutte contre le chômage des jeunes). Elle a surtout contribué à étayer le climat consensuel nécessaire à la modération salariale ainsi qu'au lancement de certaines des réformes structurelles qui s'imposent dans le domaine du travail. De même, les positions des membres du « Pacte » ont notoirement évolué sur certains dossiers, par exemple sur le partage

intergénérationnel du travail. D'autres en revanche restent en suspens, par exemple la flexibilisation du travail et les heures supplémentaires ; mais c'est là encore le terrain de farouches affrontements doctrinaux et l'aune à laquelle se mesurera la capacité du « Pacte » à se révéler l'instrument d'un consensus réformateur¹.

AUTEUR

MARIE-HÉLÈNE PAUTRAT

Ingénieur d'études au CIRAC

Direction scientifique du Centre documentaire du CIRAC sur l'économie et la société allemandes.

Assurance santé : le système bismarckien dans l'impasse ?

Florence Autret

- 1 Soucieux de limiter la hausse des cotisations mais réticent à augmenter sa propre participation financière, consolidation budgétaire oblige, l'Etat fédéral a multiplié les réformes sans parvenir à maîtriser la croissance des dépenses de santé. Après les Etats-Unis, l'Allemagne est le pays qui paye le plus cher son système de santé. La part des dépenses totales de santé dans le PIB y atteignait 10,7 % en 1997 (OCDE Eco-santé 99), alors qu'elle était de 13,9 % aux Etats-Unis, de 9,6 % en France et de 6,8 % au Royaume-Uni. Le financement de ces dépenses s'avère de plus en plus difficile. Dans ce contexte, « l'auto-administration » (*Selbstverwaltung*), principe fondateur du système allemand d'assurance santé, n'assure plus une régulation satisfaisante de l'ensemble. Elle est battue en brèche par l'interventionnisme de l'Etat fédéral qui a intérêt à la fois à soutenir l'expansion du système et à maintenir son équilibre budgétaire. La question posée par la crise actuelle est donc bien celle de l'avenir du modèle auto-administré bismarckien.

Un système auto-administré, complexe et coûteux

- 2 La « loi sur l'assurance santé des travailleurs » de 1883 avait fait de l'Allemagne un précurseur en matière de protection sociale. Le premier chancelier allemand a ainsi donné son nom à un modèle qui est encore aujourd'hui celui de l'assurance maladie allemande, ainsi qu'à quelques nuances près, d'un certain nombre d'autres pays européens, comme la France et la Belgique. Ce modèle dit « bismarckien » est généralement opposé à celui inventé à la fin de la seconde guerre mondiale au Royaume-Uni (rapport de Lord William Henry Beveridge de 1942). Dans le système bismarckien, ce sont les cotisations assises sur les salaires qui ouvrent droit à remboursement. Elles sont collectées par des organismes indépendants de l'Etat : les caisses, qui assurent également le paiement des soins reçus par les assurés. Dans le système Beveridge, l'Etat, à bien des égards, joue le rôle de ces caisses. C'est lui qui collecte les cotisations, l'assurance santé étant inscrite au budget général de l'Etat au

même titre que l'éducation ou la défense. C'est lui également qui négocie les modes de rémunération des prestataires. Enfin, les services de santé y sont considérés comme un service public, l'ouverture de droits n'étant pas soumise à condition (couverture universelle).

Les caisses, auto-administrées, sont le pivot du système

- 3 Dès l'origine du système, l'Etat allemand, qu'il s'agisse du Reich bismarckien ou de la République fédérale, a ainsi délégué l'organisation de l'assurance santé à des caisses autonomes. Organismes de droit public, elles sont dotées de l'indépendance administrative et financière (*Selbstverwaltungskörperschaften des öffentlichen Rechts*). En tant qu'assurances, elles sont néanmoins soumises à un contrôle (*Aufsicht*) financier, soit des Lander, soit, pour les caisses fédérales, de l'Office des assurances (*Bundesversicherungsamt*). Ces caisses d'assurance maladie (*Krankenkassen*), au nombre de 454, regroupées en 7 confédérations fédérales, perçoivent les cotisations prélevées sur les salaires, contractent avec les prestataires de soins - selon un système comparable au conventionnement français - et paient les prestations en tant que tiers payant. La couverture qu'elles offrent aux assurés obéit au principe de la prestation en nature (*Sachleistung*), par opposition au remboursement des frais (*Kostenerstattung*). Pour le patient, le coût doit être transparent. La caisse a l'obligation de lui assurer l'accès à des soins suffisants (*ausreichend*), adéquats (*zweckmässig*) et économiques (*wirtschaftlich*) au regard de l'état du progrès médical. Pour offrir cette garantie à leurs assurés, les caisses, en fait leurs 7 confédérations, contractent avec les fédérations de prestataires : hôpitaux, pharmacies, médecins ou dentistes conventionnés (*Vertrags(zahn)ärzte*).
- 4 L'auto-administration des caisses va de pair avec une auto-régulation du financement et de l'offre de soins qui passe par des accords entre caisses et prestataires. Ces accords sont de deux types : les accords-cadres fédéraux (*Bundesmantelverträge*) conclus entre les confédérations de caisses et les syndicats de médecins et de dentistes, et les accords régionaux (*Gesamtverträge*) conclus au niveau du Land entre les fédérations régionales de caisses (membres des 7 confédérations) et les prestataires. Les accords-cadres fédéraux, plus généraux, laissent une certaine liberté aux parties dans la conclusion des accords régionaux auxquels ils sont intégrés. Cette décentralisation de la négociation explique les différences de niveau de cotisation d'une caisse et d'une région à l'autre. Avant l'institution d'une compensation financière entre caisses (RSA, voir infra) en 1994, les écarts de taux pouvaient aller jusqu'à 8 % (Milano, 1997).

Les caisses d'assurance maladie au cœur du système de santé allemand

- 5 Les acheteurs (les caisses) et les offreurs (les prestataires) de soins du secteur ambulatoire (médecine de ville) se mettent d'accord sur un mode d'évaluation commun (*einheitlicher Bewertungsmaßstab, EBM*) des coûts par pathologie/traitement et élaborent sur cette base un système de rémunérations conventionnelles. Ces rémunérations ne sont pas versées directement par les caisses elles-mêmes, mais par leurs fédérations régionales qui négocient au niveau national une enveloppe globale (*Gesamtvergütung*) partagée sur une base infra-régionale (*Bezirk*) entre prestataires en fonction du nombre et de la nature des soins/traitements prodigués. Dans le secteur hospitalier, les dépenses de fonctionnement sont également financées par les caisses. Les enveloppes définies au niveau fédéral sont, là encore, partagées entre les Länder, où les fédérations de caisses les redistribuent ensuite aux hôpitaux (publics ou privés). Cette redistribution s'est longtemps faite sur la base d'un forfait journalier avant que ne soit adopté un système de financement basé sur les prestations/opérations, et non plus sur la durée de séjour (voir infra). Outre le financement, l'auto-administration des caisses et des prestataires touche la planification des besoins, à l'exception notable des hôpitaux dont les investissements sont planifiés – et financés – par les Länder (ministères de la Santé). Dans le domaine de la médecine ambulatoire, les autorisations d'exercer sont accordées par une commission mixte caisses/fédérations de prestataires.

Coexistence public/privé et liberté de choix pour l'assuré

- 6 La particularité du marché de l'assurance maladie allemande est double. Elle tient à la multiplicité des caisses de l'assurance obligatoire (*gesetzliche Versicherung*) et à l'existence d'un important secteur privé qui peut, pour certains assurés, se substituer complètement à l'assurance obligatoire. Le nombre élevé de caisses – elles étaient 22 000 en 1913 et sont 454 aujourd'hui –, entraîne la multiplication des contrats passés

avec les prestataires. Cet ensemble « articulé » dépourvu d'organisme de centralisation ne compte pas « *de gestionnaire uniforme mais divers types de caisses à vocation régionale, corporative ou spécifique d'une branche professionnelle* » (Dumont, 1998).

- 7 La diversité du secteur public n'a pas empêché l'émergence d'un important secteur privé de l'assurance. D'ailleurs, historiquement, la frontière entre l'un et l'autre est moins nette qu'il n'y paraît. Les « *Ersatzkrankenkassen* », une des principales catégories de caisses obligatoires, étaient à leur création des caisses privées, destinées comme leur nom l'indique à se substituer aux caisses locales (*allgemeine Ortskassen*) ou d'entreprises (*Betriebskassen*). Aujourd'hui, la frontière public/privé passe entre des groupes comme Allianz et les 454 caisses « historiques » et désigne avant tout une approche différente de la couverture et du prix du risque mutualisé. Côté public, chacune des caisses applique le même taux à tous les assurés, en vertu du principe de solidarité. Si bien que les cotisations, pour une caisse donnée, sont strictement proportionnelles au revenu jusqu'à un certain plafond (*Beitragsbemessungsgrenze*, voir infra). Côté privé, les primes dépendent de l'âge et de l'état de santé au moment de la signature du contrat, du sexe et, bien sûr, de l'étendue des prestations pour lesquelles la couverture est souscrite.

Diversité des caisses obligatoires (*gesetzliche Krankenkassen*)

	Nombre de membres		Taux de cotisation	
	Ouest	Est	Ouest	Est
AOK	15 579 083	4 501 725	13,74	14,22
DAK	4 706 636	981 560	13,80	13,80
BEK	5 060 288	1 389 372	13,90	13,90
TK	2 989 596	359 329		
dont EAR			13,63	13,65
dont EAN			13,71	13,79
BKK	6 290 760	906 573	12,55	12,66
IKK	2 477 922	804 466	13,66	13,81
Autres	4 082 877	970 349		
Total	41 187 162	9 913 374		

AOK : ALLGEMEINE ORTSKRANKENKASSE, DAK : DEUTSCHE ANGESTELLTEN-KRANKENKASSE, BEK : BARMER ERSATZKASSE, TK : TECHNIKERKRANKENKASSE, EAR : ARBEITER-ERSATZKASSE, EAN : ANGESTELLTEN-ERSATZKASSE, BKK : BETRIEBSKRANKENKASSE, IKK : INNUNGSKRANKENKASSE, SOURCE : AOK BUNDESVERBAND, CHIFFRES AU 1.1.2000

- 8 Les contrats d'assurance privée se répartissent en deux grandes catégories : l'assurance complète (*Vollversicherung*), qui se substitue à l'assurance obligatoire, et l'assurance complémentaire (*Zusatzversicherung*). Environ 14 millions d'Allemands ont souscrit une assurance complémentaire, principalement pour couvrir les frais d'hospitalisation non remboursés par le régime général (allocation d'hospitalisation) et les risques de manque à gagner (indemnités journalières en cas de perte de revenu) résultant d'une incapacité de travail du fait d'une maladie ou d'un accident. Ils sont 7 millions à avoir opté pour une assurance privée complète. Cette possibilité est réservée aux revenus élevés. Le seuil du choix est fixé au plafond maximum de calcul de cotisations de l'assurance obligatoire (*Beitragsbemessungsgrenze*) qui est actuellement de 6 450 DM de revenus mensuels dans les anciens Länder, de 5 325 DM dans les nouveaux. Depuis 1989, cependant, cette possibilité est ouverte sans condition de revenu aux fonctionnaires, aux travailleurs indépendants et aux professions libérales.

- 9 Dans les systèmes de couverture universelle, le patient, en contrepartie de la gratuité des soins, a une possibilité très limitée de choix entre prestataires, ces derniers étant eux-mêmes organisés dans le cadre d'une étroite planification publique de l'offre. En Allemagne, en revanche, le patient jouit traditionnellement d'une grande liberté de choix. Sa caisse intervient uniquement comme tiers payeur dans la relation entre le patient et le prestataire de soins, dès lors que celui-ci est conventionné par sa caisse. Cette gratuité des soins dans le cadre du conventionnement n'est pas totale. Le patient allemand, victime en cela d'une tendance commune à tous les systèmes de santé européens, participe de plus en plus largement au paiement des soins sous la forme de « tickets modérateurs » (*Zuzahlungen*). Ces tickets, variables selon les soins et traitements accordés ou prescrits, ont été institués progressivement dans les années 80 à la fois pour inciter les assurés à moins consulter et pour réduire les dépenses des caisses tout en augmentant les honoraires.

Métissage des systèmes de santé en Europe

- 10 L'opposition théorique entre modèles bismarckien et beveridgien a le mérite de souligner les différences profondes d'organisation et de financement qui séparent les systèmes de santé en Europe. Elle rend toutefois de moins en moins compte de la réalité. Les réformes successives entreprises dans tous les pays au cours des 20 dernières années ont laissé derrière elles des systèmes mixtes, chacun cherchant chez l'autre les recettes d'une progression maîtrisée de ses dépenses. Le Royaume-Uni, par exemple, n'a eu de cesse depuis une dizaine d'années de séparer les fonctions d'acheteur et de prestataire de soins, alors même que la planification qui est au fondement de son système de soins excluait *a priori* toute concurrence. Les pays du Sud (Italie, Espagne, Portugal et Grèce), convertis à partir du milieu des années 70 au système beveridgien, se sont faits à leur tour les apôtres d'une « concurrence régulée » (Cabiedes/Guillen, 1999). Or cette hétérogénéité tend à se heurter aujourd'hui à la libre circulation des personnes au sein de l'Union, et la jurisprudence européenne, bien que balbutiante encore, pourrait à terme placer les Etats membres devant la nécessité d'harmoniser leurs systèmes de soins (voir encadré ci-contre).
- 11 L'Etat fédéral, comme son homologue français, a eu tendance à suivre le chemin inverse, écorchant l'autonomie des caisses et des prestataires, pour planifier les besoins et rationaliser l'offre. L'augmentation des tickets modérateurs et la baisse des remboursements montrent que, même dans un système auto-régulé, on a pu faire appel à un tiers – l'Etat – pour réguler la demande. Quant aux dépenses, elles ont été plafonnées, suivant un principe de rationnement des ressources, propre jusque là au système britannique. Ces évolutions font aujourd'hui de l'Etat fédéral beaucoup plus qu'un simple superviseur : un gestionnaire-sans-le-dire du système de santé.

L'intervention croissante de l'Etat fédéral

- 12 Maîtriser la croissance d'une activité où celui qui consomme n'est pas celui qui paye et où le revenu de celui qui produit les soins (le prestataire) n'est pas versé par celui qu'il soigne mais par un tiers assureur est une gageure. Quels que soient leurs choix en matière de financement et d'organisation, tous les pays qui ont mutualisé le risque santé sont confrontés au dilemme de la maîtrise des dépenses d'un secteur d'activité en

développement dont la régulation est complexe. L'Allemagne, qui a choisi de faire financer les dépenses de tous par les seuls actifs, voit son assurance maladie prise en tenaille entre la baisse des recettes (cotisations) entraînée par le recul de l'emploi et la hausse des coûts induite par l'augmentation des soins (remboursements). Cette expansion s'avère d'autant plus difficile à freiner que le pays est suréquipé. La politique expansive des années 60 s'est poursuivie jusque dans les années 80. Entre 1980 et 1996, le nombre de médecins conventionnés est passé de 65 000 à 91 000, soit une progression de 62 %.

L'épée de Damoclès de la jurisprudence européenne

« La spécificité des systèmes nationaux de santé est liée à l'histoire. Elle se fonde sur des données culturelles, comprenant des éléments de nature à la fois politique, économique et sociale (...). L'exemple de l'organisation hospitalière (avec ses différentes catégories d'hôpitaux : hôpitaux publics, cliniques privées à but lucratif ou non lucratif) est significatif à cet égard », écrit Michel Bélanger, professeur de droit public et directeur du Centre d'étude et de recherche en droit européen de la santé (Bélanger, 1998). C'est pour cette raison que les Etats membres préservent jalousement l'application du principe de subsidiarité dans le domaine de la santé. Si l'Union européenne a depuis longtemps créé le cadre d'une libre circulation des professionnels, la Commission s'est en effet toujours abstenue d'intervenir dans l'organisation des systèmes de santé, profondément différente d'un pays à l'autre. Pourtant, le levier du principe fondateur du marché unique, la libre circulation, fait son œuvre dans ce domaine-là également.

Avec les deux arrêts Kohll et Decker du 28 avril 1998, la Cour de justice des communautés européennes met à l'ordre du jour la question de l'ouverture de ces systèmes - si ce n'est de leur harmonisation - en affirmant que la libre circulation des biens et la libre prestation de services s'appliquent également pour les produits et services médicaux. Cette décision remet en cause la réglementation actuelle dont les bases ont été jetées en 1971 avec le règlement 1408/71. Ce texte encadre étroitement les conditions dans lesquelles un patient de l'Union européenne peut se faire soigner dans un autre Etat membre que celui dans lequel il est assuré, et obtenir le remboursement de ces soins. Ces cas sont limités et soumis à autorisation préalable de l'organisme assureur. Les juges ont estimé en 1998 que ce régime était contraire aux règles du marché intérieur.

Au-delà du règlement 1408/71, ce sont tous les efforts de limitation des dépenses des Etats membres qui risquent d'être mis en question par la jurisprudence de la Cour. Jusqu'à présent, ces derniers se sont d'ailleurs abstenus d'en permettre l'application par une adaptation de leur droit. La question de savoir si cette jurisprudence s'applique dans le domaine hospitalier n'est pas réglée. Mais une affaire en suspens (Smits et Peerbooms, C-157/99) va amener la Cour à se prononcer sur ce point. Les conclusions de l'avocat général, présentées le 18 mai 2000, tendent à soustraire les soins hospitaliers à la jurisprudence Kohll et Decker, mais elles ne lient pas la Cour. La position de l'avocat général, qui correspond à celles défendus par les Etats membres devant la Cour contre l'extension de la jurisprudence Kohll et Decker, repose sur deux arguments. Les prestations en nature (soins hospitaliers) reçues par les patients au titre de la relation qui les lie à l'organisme d'assurance ne sont pas des services au sens du traité.

Si toutefois la Cour devait considérer qu'elles l'étaient, reste à savoir si l'obstacle à

la libre prestation, en quoi consiste l'autorisation préalable, est justifiée ou non. Pour l'avocat général, cet obstacle est justifié dans la mesure où il est fondé sur des raisons impérieuses : le maintien de l'équilibre financier des régimes nationaux d'assurance, le maintien d'un service médical et hospitalier équilibré et accessible à tous, et le maintien de la compétence médicale comme d'une capacité de soins. Dans la mesure, enfin, où ces raisons s'avèrent suffisantes, il conviendra d'estimer si l'autorisation préalable est le système approprié et nécessaire qui les satisfasse. La Cour rendra son arrêt vraisemblablement après la pause estivale. Mais la jurisprudence existante et les questions soulevées par les affaires Smits et Peerbooms lancent un défi aux régulateurs des systèmes nationaux de santé, défi que les problèmes d'équilibre actuels les préparent mal à relever.

Source : Bélanger, Michel, « La libre circulation des professionnels de la santé en Europe », *Technologie santé*, n°35, décembre 1998 et Palm, Willy, « La mobilité des patients au sein de l'Union européenne ? Les descendants de Kohl et Decker », *Infos de l'AIM* (association internationale de la mutualité), n°8, mars 2000.

- 13 Entre 1980 et 1996, l'enveloppe financière annuelle totale de la médecine de ville est passée de 14,5 à 41,4 milliards de marks. De nombreux indicateurs de capacité placent l'Allemagne en tête des pays européens : nombre de lits d'hôpitaux par habitants, durée de séjour en hôpital (plus de 13 jours en 1990, les Pays-Bas venant après avec 11, contre 7 pour la France), nombre annuel moyen de consultations de médecin par habitant, etc.
- 14 Lorsque les dépenses augmentent, le taux de cotisation constitue la variable d'ajustement la plus évidente de l'équation entre offre, achat et consommation de soins et produits médicaux. L'équilibre de l'ensemble a été maintenu jusqu'ici au prix d'une hausse tendancielle des taux de cotisation, donc d'une augmentation des coûts du travail toutes choses égales par ailleurs. Le taux moyen de cotisation est passé de 8,2 % en 1970 à 13,5 % dans les anciens Länder et 13,9 % dans les nouveaux en 1997, malgré une stabilisation entre 1976 et 1980. Il s'agit de moyennes, les taux de cotisation étant fixés par les caisses et pouvant varier, le cas échéant, entre les Länder. C'est ainsi que les taux de l'AOK, la plus importante des caisses obligatoires, se situent sur une échelle allant de 14,9 % (Berlin) à 13,5 % (Brême). Un léger recul des taux entre 1989 (12,9 %) et 1991 (12,2 %), allié à l'effet de la réunification, s'est traduit par des déficits records du régime d'assurance maladie en 1991-92 : respectivement -2,8 et -9,3 milliards de marks. Suite aux mesures prises pour les résorber, les taux moyens ont à nouveau augmenté en 1993 (13,4 % en moyenne à l'Ouest), ce qui n'a pas empêché la réapparition de déficits en 1995 (6,9 milliards de marks) puis en 1996 (7,8 milliards de marks).

La difficile recherche d'un équilibre

- 15 Depuis 1997, l'assurance maladie affiche à nouveau des excédents annuels (970 millions de marks en 1999). Mais son équilibre financier reste instable, et cette situation fait dépendre les coûts des entreprises d'un paramètre qui n'a à voir ni avec leur activité, ni avec leur performance, puisqu'il s'agit de la propension de la population à augmenter sa consommation de soins de santé. Les gouvernements successifs ont donc cherché à agir sur l'équilibre du système, sans revenir sur le principe du financement de l'assurance maladie par les actifs et leurs employeurs, mais en intervenant de plus en plus directement dans la régulation de l'ensemble.

Evolution des dépenses par secteur de l'assurance obligatoire²

	1989	1992	1995	1998
Médecine ambulatoire	22,6525	33,3824	38,4708	40,6424
Soins dentaires	7,6935	12,5221	13,7872	15,3596
Prothèses dentaires	4,8612	9,5448	7,4185	5,8491
Médicaments vendus en pharmacie	20,2168	32,548	31,4051	33,6122
Autres produits de soin	8,0258	13,032	16,8359	18,5362
Hôpitaux	40,8145	64,2554	77,7078	82,5251

SOURCE : MINISTÈRE FÉDÉRAL DE LA SANTÉ.

- 16 La loi sur la réforme du système de santé de 1988, dite GRG (*Gesundheitsreform-Gesetz*), adoptée le 20/12/88 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier suivant, prévoyait un plan d'économies de 14,5 milliards de marks. La stabilisation des cotisations qui a suivi a été obtenue en augmentant (ou en créant) des tickets modérateurs et en limitant les possibilités de remboursement de certains médicaments. Mais son effet a été de courte durée, et une nouvelle hausse des dépenses a appelé dès 1992 la préparation d'une nouvelle réforme. La loi pour le maintien et l'amélioration de la structure de l'assurance maladie (*Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der GKV*) du 21/12/92, dite GSG, vise également la stabilisation des taux de cotisations. Elle confirme la tendance à l'augmentation des tickets modérateurs, pour les frais dentaires et les médicaments. Mais elle introduit également des réformes de structure, à commencer par le plafonnement budgétaire des dépenses par secteur de soins, mesure qui devait être à l'origine provisoire. Cette mesure dite de « budgétisation » (*Budgetierung*), qui limite la liberté de contracter des caisses et des organismes représentatifs des prestataires de soins, a été prolongée depuis, y compris dans la dernière réforme entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000. La politique fédérale est particulièrement contraignante en matière de médicaments. Les prescripteurs (médecins) sont en principe financièrement responsables collectivement (*Kollektivhaftung*) du dépassement des enveloppes de dépenses à hauteur de 5 % du budget total, au-delà de quoi les caisses doivent, quoi qu'il en soit, rembourser. Les réformes du gouvernement Schröder témoignent d'une inflexion dans la mesure où elles reviennent en arrière sur les mesures coercitives de plafonnement des dépenses pour adopter un objectif global de dépenses, décliné par secteur de soins.
- 17 La GSG (1992) prévoyait l'introduction d'une liste positive de médicaments. Cette mesure, non appliquée à l'époque à cause de l'opposition de l'industrie pharmaceutique, a été reprise par le gouvernement Schröder. Créé par la « Réforme santé 2000 » (*Gesundheitsreform 2000*) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, l'Institut pour le règlement des médicaments (*Institut für Arzneimittelverordnung*), où sont représentés les médecins généralistes, les pharmaciens et la médecine alternative, a tenu sa session constitutive le 17 mai 2000. Il doit proposer d'ici mi-2001 des critères permettant d'établir une liste de médicaments remboursables (liste positive). Une ordonnance sera ensuite soumise au Parlement pour adoption (l'accord des Länder est requis). Jusqu'à présent, on s'était contenté d'exclure certains médicaments du remboursement en établissant une liste négative et de promouvoir les médicaments génériques gratuits (suppression du ticket modérateur) - avec succès, l'Allemagne étant aujourd'hui un des pays européens où le marché des génériques est le plus développé.

- 18 La loi GSG de 1992 a introduit une autre nouveauté du côté des acheteurs de soins, modifiant la structure du financement de la santé. Pour les inciter à mieux gérer les cotisations, elle prévoit en effet la généralisation de la concurrence entre caisses. Depuis le 1^{er} janvier 1996, tout assuré, ou presque, a la possibilité de choisir sa caisse. Il peut avoir recours pour cela à l'un des nombreux services en ligne qui proposent une comparaison des taux et des simulations en fonction des revenus. En contrepartie de l'extension de leur « marché » à l'ensemble des assurés allemands, les caisses se voient interdire de rejeter la demande d'une personne qui veut s'assurer chez elles (*Kontrahierungszwang*). Cette concurrence a avant tout profité aux caisses d'entreprises (*Betriebskrankenkassen*) qui, au cours de la seule année 1999, ont gagné un million d'assurés supplémentaires, et à celles des employés (*Angestelltenkassen*).
- 19 Elle a eu en revanche des conséquences prévisibles sur la structure des risques des caisses et des assureurs. L'ouverture du marché risquait de se traduire par une divergence des taux de cotisation entre caisses en général, et entre privé et public. C'est pourquoi la loi GSG a également introduit un système de compensation des risques entre caisses (*Risikostrukturausgleich* ou RSA) mis en place au 1^{er} janvier 1994. Ce RSA compense donc la moindre solidarité entre assurés par une forme de mutualisation des risques entre caisses. Cette compensation est calculée sur la base d'une cotisation moyenne par assuré (non d'un coût), et bénéficie donc aux caisses assurant les personnes aux revenus les plus bas. Là encore, il devait s'agir d'une mesure provisoire, d'abord prolongée, puis pérennisée par la loi de renforcement de la solidarité (*Gesetz zur Stärkung der Solidarität* - SolG) de 1998. En 1999, les ressources redistribuées – principalement au bénéfice des caisses locales – dans le cadre de cette compensation se sont élevées à 21 milliards de marks, soit plus de 8 % des ressources totales des caisses.

Comment réformer ce système hybride ?

- 20 La « troisième tranche » des réformes engagées avec les lois GRG (1988) et GSG (1992), puis par les deux lois de rénovation de l'assurance maladie de 1997, ont étendu à l'assurance obligatoire certaines pratiques des assureurs privés, telles le remboursement d'une partie des cotisations pour les assurés peu dépensiers. Mais les possibilités offertes aux caisses dans la modulation de leurs cotisations ont été abolies par la première réforme du gouvernement Schröder, la SolG de 1998, pour laisser subsister un régime hybride combinant assurance privée et obligatoire, puisque 7 millions d'Allemands ne participent plus en tant que cotisants au financement de la santé publique, alors que 51 millions continuent de le faire.
- 21 Les marges de manœuvre de l'Etat fédéral en matière d'organisation des soins sont pour le moins limitées. L'auto-administration ne laisse aux pouvoirs publics que la planification hospitalière. Encore est-ce aux ministères de la santé des Lander, non au Bund, de prévoir les besoins et d'investir. Dans ce domaine également, les gouvernements successifs sont intervenus par des réformes de structure qui visent à encadrer le développement de l'offre et à faire des économies sur l'existant. La loi GSG de 1992 a introduit un nouveau mode de financement des hôpitaux qui tient plus compte de leur activité et les incite à mieux gérer leurs ressources. Il est fondé sur une série de forfaits au cas (*Fallpauschale*) et de rémunérations forfaitaires (*Sonderentgelt*) négociés au niveau des Länder entre les associations d'hôpitaux (*Landeskrankenhausgesellschaften*) et les caisses.

- 22 La deuxième réforme du gouvernement Schröder (*Gesundheitsreformgesetz 2000*), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, suit la même logique en introduisant le concept de GHM (groupe homogène de malades, en allemand : *Diagnosebezogene Fallgruppen*, généralement désigné par l'abréviation anglaise DRG pour *Diagnoses Related Groups*). Cet instrument doit permettre de mieux apprécier la gestion des établissements au plan financier en les comparant sur la base de coûts normalisés par diagnostic. Il servira de base au financement des hôpitaux à partir de 2003, tandis qu'il est déjà utilisé en France depuis 1996 en matière budgétaire. Le gouvernement a en revanche échoué dans sa tentative de placer l'ensemble du financement des hôpitaux – fonctionnement et investissement – entre les mains des caisses. Ce « financement moniste » a été bloqué au Bundesrat par les Länder, qui auraient perdu le contrôle de l'investissement. En matière de médecine ambulatoire, la « Réforme santé 2000 » prévoit de remettre en cause le système actuel d'autorisation d'exercer qui préserve l'autonomie des caisses et des prestataires. A l'avenir, les autorisations devraient dépendre des besoins de la population (*Bedarfulassung*).
- 23 Dernier axe des réformes récentes, l'intégration des soins consiste dans une meilleure coordination entre médecines de ville et hospitalière et dans l'encadrement des recours aux spécialistes. La loi GKV (1997) a ainsi introduit des innovations dans les relations contractuelles entre caisses et prestataires en créant un nouveau cadre juridique, les contrats de structure (*Strukturverträge*), destinés à promouvoir l'institution des médecins de famille (*Hausärzte*) et des réseaux de médecin (*Arztnetzwerke*), avec l'objectif d'améliorer la qualité des soins et d'éviter les prescriptions doubles ou inutiles. Comme les contrats passés au niveau fédéral, ces contrats sont intégrés dans le cadre contractuel général (*Gesamtverträge*) liant les caisses et la médecine libérale. Avec la « Réforme santé 2000 », les contrats de structure sont remplacés par des « contrats pour des soins intégrés » (*Verträge zur integrierten Versorgung*). Quoique prometteur, l'ajustement de l'offre de soins (nombre de médecins, capacités hospitalières) s'avère plus lent à mettre en œuvre que les traditionnelles mesures techniques de financement. C'est pourtant la seule manière d'éviter une prise en charge massive des dépenses par l'Etat, qui renchérirait le coût du travail.
- 24 DEPUIS LE PRINTEMPS 2002, le gouvernement Schröder affronte une grogne de plus en plus forte des professionnels de la santé qui s'opposent à l'encadrement de leurs professions en arguant de l'intérêt du patient. Pour la première fois, 38 organisations représentatives regroupées au sein de l'alliance *Bündnis Gesundheit 2000* ont publié un long texte d'orientation (*Eckpunkte für ein patientengerechtes Gesundheitswesen*, mai 2000) où ils plaident pour la fiscalisation d'une partie du financement et pour une plus large prise en charge de certaines dépenses par les patients. Lors du 97^e congrès de la fédération des médecins hospitaliers (*Verband der Krankenhausärzte*), en mai 2000 également, son président a plaidé pour un développement de l'assurance privée pour la plupart des patients, la couverture des plus démunis devant être assurée par des ressources fiscales. Si le gouvernement Schröder se refuse à reprendre ces orientations, il n'en reste pas moins confronté à la dérive des dépenses des caisses que les réformes successives de l'assurance maladie n'ont pas permis jusqu'ici de stabiliser.
- 25 Les déséquilibres structurels de l'assurance maladie allemande n'annoncent-ils pas en définitive une nouvelle orientation historique ? Mise en place à l'origine pour protéger les ouvriers, les actifs aux revenus les plus bas, contre la maladie et les accidents, l'invalidité et la vieillesse, elle s'est ensuite étendue à l'ensemble de la population, ou

presque. Ce système où le financement de la solidarité est supporté par les actifs et les entreprises est devenu instable, au point que toute réforme débouche sur une augmentation de la participation directe des patients au financement, donc sur une réduction de la « mutualisation » du risque ou sur une augmentation de la participation directe de l'Etat, ce qui revient à une fiscalisation des ressources.

- 26 La crise actuelle provoque un renversement de tendance, l'assurance maladie tournant la page d'une expansion séculaire des soins pris en charge et des populations couvertes. Prisonnière des contradictions d'une politique voulant combiner solidarité et rigueur budgétaire, elle se prépare à une énième réforme. Mais, pour l'instant, le recul de l'auto-administration des acheteurs et des prestataires de soins n'a pas fait place à une véritable capacité de régulation de l'Etat fédéral. Pour sortir de l'impasse actuelle, ce dernier risque de s'engager plus avant sur la voie d'un système dual, où la solidarité organisée par les caisses publiques sera réservée aux moins riches, les autres confiant leur risque santé aux assureurs privés.
-

BIBLIOGRAPHIE

Indications bibliographiques

- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, « Sozial Bericht 1998 »
- Dumont, Jean-Pierre, « Les systèmes des protection sociale en Europe », *Economica*, 1998
- Milano, Serge, *Solidarité et santé*, n°2, 1997
- *Revue française des affaires sociales*, « L'introduction de la concurrence dans les systèmes de santé des pays d'Europe du Sud », Laura Cabiedes, Ana M. Guillen, n°3/4, déc. 1999
- Sachverständigenrat, *Jahresgutachten 1999/2000*, « Wirtschaftspolitik unter Reformdruck », *Haushaltsentwicklung in der Sozialversicherung* »
- www.pkv.de : site de la fédération des assureurs maladie privés (Verband der privaten Krankenversicherungen)
- www.bundesaerztekammer.de : site de l'ordre des médecins allemands
- www.dkgev.de : site de la fédération des hôpitaux allemands (Deutsche Krankenhaus Gesellschaft)

NOTES DE FIN

1. La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande* n° 47 (juillet 2000).
2. milliards de marks

RÉSUMÉS

Au début de 2000, la ministre fédérale de la Santé, Andrea Fischer (Bündnis 90/Die Grünen), tentait de lancer une nouvelle réforme de l'assurance maladie. C'était la troisième tentative entreprise par le gouvernement fédéral depuis son arrivée au pouvoir fin 1998. Ce projet n'ayant pas abouti, lui non plus, une réforme structurelle de fond reste nécessaire pour enrayer la dérive des dépenses de santé. La nouvelle ministre de la Santé, Ulla Schmidt (SPD), entrée au gouvernement lors du remaniement ministériel de janvier 2001 consécutif à la crise de la « vache folle », doit maintenant faire aboutir l'adoption du projet de Loi sur l'organisation de l'assurance maladie obligatoire (*GKV-Organisationsgesetz*), programmée pour 2001¹.

AUTEUR

FLORENCE AUTRET

Titulaire d'un DEA de gouvernement comparé, Université de Paris I

Journaliste économique

Chargée d'études associée au CIRAC.

Les auteurs

- 1 **Cordula ALLMANN** (1977)
Etudiante à l'Université de Leipzig
Assistante de recherche stagiaire au CIRAC (printemps 2000)
- 2 **Florence AUTRET** (1970)
Titulaire d'un DEA de gouvernement comparé, Université de Paris I
Journaliste économique
Chargée d'études associée au CIRAC
- 3 **Isabelle BOURGEOIS** (1955)
Chargée de recherches au CIRAC
Rédactrice en chef de *Regards sur l'économie allemande* - Bulletin économique du CIRAC
- 4 **Henri COURIVAUD** (1954)
Docteur en droit public, Université de Paris Sud
Chef d'Unité au Département Contrats, Direction de l'accès au réseau électrique,
Commission de Régulation de l'Electricité
- 5 **Markus GABEL** (1968)
Docteur en sciences économiques, Université de Paris X-Nanterre
Chercheur associé au CIRAC
- 6 **Laurent GUIHERY** (1968)
Maître de conférences en sciences économiques à l'Université Lumière Lyon 2
Rattaché au Laboratoire d'Economie des Transports (LET/ISH)
- 7 **Alain LATTARD** (1951)
Maître de conférences (HDR), Institut d'Allemand, Université de Paris III
Chercheur associé au CIRAC
- 8 **Brigitte LESTRADE** (1944)
Professeur des Universités, Université de Cergy-Pontoise
Chercheur associé au CIRAC
- 9 **Renate de la PAIX** (1966)
Docteur en Etudes germaniques
Chercheur auprès du Fraunhofer-Institut für Innovations- und Systemforschung
(Karlsruhe) et du Bureau d'Economie Théorique et Appliquée (BETA) de l'Université

Louis Pasteur de Strasbourg
Chercheur associé au CIRAC

¹⁰ **Marie-Hélène PAUTRAT (1968)**

Ingénieur d'études au CIRAC

Direction scientifique du Centre documentaire du CIRAC sur l'économie et la société
allemandes