



Rémi Lallement

L'unification sans miracle
L'économie allemande en mutation (1990-1995)

IV. La compétitivité territoriale en RFA : thérapie

Éditeur : CIRAC
Lieu d'édition : Cergy-Pontoise
Publication sur OpenEdition Books : 13 décembre 2017
Collection : Travaux et documents du CIRAC
ISBN numérique : 978-2-905518-52-1



<https://books.openedition.org>

Référence numérique

Lallement, Rémi. « IV. La compétitivité territoriale en RFA : thérapie ». *L'unification sans miracle*, CIRAC, 1995, <https://doi.org/10.4000/books.cirac.888>.

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2024.

Le format PDF est diffusé sous Licence OpenEdition Books sauf mention contraire.

IV. La compétitivité territoriale en RFA : thérapie

p. 125-156

STRATEGIES D'ENTREPRISES ET NEGOCIATION COLLECTIVE

Une action directe sur les rémunérations et les effectifs

- 1 En Allemagne, le climat social ne se caractérise pas par un consensus immuable et figé, mais par une aptitude à surmonter les conflits en négociant des compromis nouveaux. « La véritable spécificité des relations du travail en Allemagne n'est pas la paix, mais l'équilibre entre consensus et conflit. Celui-ci relève non seulement de l'accord sur les valeurs fondamentales de l'économie sociale de marché, mais aussi de l'attachement d'organisations puissantes à des procédures éprouvées. Ce consensus sur le mode de règlement des conflits tient à la fois au rôle des acteurs et aux règles du jeu ; il révèle son importance à travers les résultats du système » (A. Lattard, 1995). Une illustration en est fournie par l'attitude des partenaires sociaux face aux problèmes actuels de compétitivité. A ce propos, en effet, les positions des partenaires sociaux semblent à première vue aux antipodes les unes des autres, et ce, tant sur le diagnostic que sur la thérapie. En effet, alors que le patronat met l'accent sur les coûts de production et la nécessité de leur réduction, les syndicats craignent qu'un recul du pouvoir d'achat des salariés n'ait des effets néfastes sur la demande, et ils affirment que la véritable clé de l'avantage compétitif se trouve dans l'organisation du travail, l'innovation et la politique industrielle. Il ne faut cependant pas s'y tromper, ces divergences d'approche sont loin d'être irréductibles outre-Rhin, car les partenaires sociaux ne campent pas sur leurs positions et savent au besoin s'entendre sur l'essentiel.
- 2 Certes, le modèle allemand de la négociation collective a pu sembler mis à mal par l'unification, en particulier au moment de la grande grève de l'industrie électrométallurgique est-allemande du printemps 1993, et certaines personnalités politiques

menaçaient alors de violer la sacro-sainte *Tarifautonomie* en intervenant par la voie législative dans le domaine réservé des partenaires sociaux. Depuis le début de l'année 1994, pourtant, la modération des conventions collectives négociées dans l'ancienne RFA a fait la preuve que patrons et syndicats ont tiré les conséquences des difficultés actuelles. Dans les branches concernées par ces accords, la paix sociale est assurée pendant la durée des conventions collectives et un plancher est fixé pour les rémunérations, ce qui débarrasse les entreprises du souci de rivaliser sur ce plan et leur permet de concentrer leurs efforts sur l'innovation et sur les éléments qualitatifs de la compétitivité.

- 3 Dans ce système, les syndicats estiment d'ailleurs souhaitable de voir leur rôle évoluer. Ils affirment ainsi qu'ils ne devront plus se contenter à l'avenir de défendre des objectifs quantitatifs - tels que le nombre d'emplois ou le niveau des salaires - mais qu'il leur faudra aussi développer une réflexion qualitative - notamment une « culture technologique » - et se réorganiser en conséquence. De son côté, le patronat a plus que jamais besoin des syndicats pour trouver rapidement des solutions praticables et maintenir la paix sociale. En conséquence, les organisations professionnelles finissent par mettre de l'eau dans leur vin et préparent le terrain du compromis. C'est par exemple l'attitude de l'Assemblée allemande des chambres de commerce et d'industrie (DIHT) : « Des orientations univoques constituent un mauvais angle d'approche : les hautes technologies ne suffiront pas à elles seules à créer suffisamment d'emplois, et les productions de masse ne parviendront pas non plus à elles seules à soutenir la pression sur les coûts qu'exerce la concurrence des pays à bas salaires. Des efforts doivent être réalisés dans les deux directions - une diminution des coûts de production de même qu'une amélioration des conditions indispensables à une plus forte valeur ajoutée » (DIHT, 1994a).
- 4 Le fait est que compétitivité-prix et compétitivité hors-prix se complètent plus qu'elles ne s'opposent, en particulier pour les firmes de taille moyenne. Ainsi, selon une enquête portant sur les firmes employant des effectifs de 100 à 2 000 personnes, 44 % des entreprises allemandes de cette taille suivraient à la fois une stratégie de différenciation et de maîtrise des coûts : « Une entreprise qui différencie ses produits ne peut pas ignorer sa position externe en matière de coût » (R. Berger/Algoe Management, 1994). Les deux stratégies doivent donc être menées de front.
- 5 Dans l'ancienne RFA, comme l'indique le Conseil des experts économiques, la situation économique difficile tient aussi au fait que les entreprises ont insuffisamment utilisé les potentiels de réduction de coût qui s'offraient à elles au cours des dernières années (SVR. 1993). En 1992-93, la plongée dans la récession a, par là même, poussé les entreprises ouest-allemandes à un certain rattrapage dans ce domaine. Relativement tardive, donc, la réaction n'en est que plus brutale. Or, comme produire moins cher ne peut généralement se faire à court terme sans réductions d'effectifs - étant donné la rigidité des salaires à la baisse -, l'ajustement en question se traduit par le fait qu'en moyenne annuelle, le nombre d'emplois salariés sur le territoire de l'ancienne RFA s'est réduit de plus de 900 000 entre 1992 et 1994. A plus long terme, les économies nécessaires ne portent évidemment pas que sur la masse salariale, car il s'agit aussi de définir une politique d'achats moins dispendieuse en consommations intermédiaires (matières, services, énergie, etc.).
- 6 Quant aux coûts de main-d'œuvre, leur maîtrise à court terme passe moins par la baisse des salaires que par une réduction des coûts de main-d'œuvre annexes. Pour

l'entreprise, comme il n'y a pas de degré de liberté en ce qui concerne les coûts de main-d'œuvre d'origine législative (charges sociales), il s'agit de rogner sur les charges « auto-consenties » : primes de Noël, retraites d'entreprise, subventions de formation, etc. Des avantages de ce type ont ainsi été différés, réduits ou supprimés dans des firmes telles que Bosch, Daimler-Benz et Opel.

- 7 Par cette action sur les rémunérations et les effectifs, les entreprises ouest-allemandes ont depuis 1993 déployé beaucoup d'efforts pour réduire leurs coûts de production et, par là même, elles ont fait preuve d'une grande flexibilité face à la dernière récession. Dans l'ensemble de l'ancienne RFA, la progression des coûts salariaux unitaires s'est ainsi passablement ralentie car, après être passée de + 2,6 % en 1990 à +4,5 % en 1991, + 5,1 % en 1992 et + 3,3 % en 1993, elle est depuis lors revenue nettement en deçà de sa moyenne observée à long terme, avec - 1,0 % en 1994 et à environ + 1 % en 1995 (DIW-HWWA-Ifo-IfW-IWH-RWI, 1995).
- 8 Un ralentissement global des progressions salariales ne suffit cependant pas aux patrons ouest-allemands, car ceux-là réclament de surcroît une différenciation et une flexibilisation accrues dans le système des rémunérations, et ce, soit en étendant les possibilités dans ce domaine, soit en faisant jouer les dispositions déjà existantes. « Nous souhaitons conserver les conventions collectives comme instrument d'ordre et de paix sociale, mais nous devons les rendre plus flexibles et plus proches des entreprises », précisait les organisations patronales dans leur mémorandum commun de l'automne 1993 (Petersberger Erklärung, 1993). Selon les chambres de commerce et d'industrie (DIHT), permettre des solutions mieux adaptées aux spécificités des entreprises implique par ailleurs que les entreprises en difficulté puissent recourir à des clauses d'ouverture véritablement praticables. En outre, cette recherche de solutions flexibles et individualisées vaut non seulement pour les salaires mais aussi pour le temps de travail (DIHT, 1994a, 1994b).
- 9 A l'automne 1993, les organisations patronales souhaitaient que les conventions collectives adoptent des systèmes de « corridor de temps de travail » et d'annualisation des heures de travail (Petersberger Erklärung, 1993). Depuis le printemps 1994, leurs désirs sont exaucés dans plusieurs secteurs. Il faut à cet égard mentionner le système de « corridor » négocié en janvier 1994 dans le secteur de la chimie, où les horaires s'échelonnent, selon les personnes, entre 35 et 40 heures par semaine. Il faut en outre citer les dispositions négociées en mars 1994 dans l'industrie électro-métallurgique, et qui reviennent à passer d'une norme de durée hebdomadaire à une norme de durée annuelle. Dans les deux cas, ces accords ont pour effet appréciable de réduire le recours coûteux au chômage partiel et aux heures supplémentaires et, plus encore, de permettre une utilisation moins coûteuse des capacités de production. Soulignons que les variations de la durée de l'emploi peuvent se faire à la baisse comme à la hausse, selon les secteurs. Pour Michael Fuchs, le président de la Fédération allemande du commerce de gros et du commerce extérieur (BGA), il faut ainsi revenir à la semaine de 40 heures, car la spécialisation croissante des produits et des services va de pair avec celle des qualifications. Le retour aux 40 heures hebdomadaires est d'ailleurs chose faite dans le service public, en vertu de la « loi sur la sauvegarde du site Allemagne », l'Etat y trouvant un moyen de réaliser des économies de personnel. Remarquons qu'en matière d'horaires de travail, l'Etat n'intervient pas seulement dans son rôle d'employeur, car les frontières de la flexibilité ont aussi été élargies récemment par le législateur (voir p. 143).

- 10 Alors que plusieurs exemples - en particulier dans l'industrie métallurgique au début des années 90 - attestent qu'une flexibilisation du temps de travail contribue en pratique à dégager des gains de productivité, certaines formes d'aménagement du temps de travail ont davantage pour finalité directe de préserver l'emploi : « On voit ainsi comment, chez Volkswagen, une négociation imaginative autour de la semaine de quatre jours aura permis d'instaurer une forme de chômage partiel, intelligente et solidaire » (Commission européenne, 1993). En Allemagne, la flexibilisation du marché du travail ne se fait donc pas nécessairement au détriment des salariés. Comme le souligne le professeur René Lasserre, « il s'agit d'une flexibilité négociée et contrôlée. Ce qui est sans doute le moyen le plus efficace de préserver l'essentiel des acquis sociaux » (« Dialogue social : la leçon allemande », in : *L'Express*, 17-03-94).
- 11 En Allemagne, les stratégies de réduction des coûts de main-d'œuvre sont donc bien engagées, bien que de façon relativement tardive. Elles n'en posent pas moins des problèmes, ne serait-ce que parce que la paix et la cohésion sociales y sont considérées comme d'importants facteurs de compétitivité. Selon les « Cinq Sages », il serait ainsi dommage que les entreprises s'en tiennent à une stratégie de réduction des coûts à courte vue et de gaspillage des ressources humaines, car des réductions massives d'effectifs entraînent la destruction définitive de trop nombreux emplois (SVR, 1993). Quant à la flexibilisation des salaires et des horaires de travail, elle constitue un moindre mal et une nécessité à certains égards, mais il s'agit souvent d'une flexibilisation plus défensive qu'offensive. En définitive, la maîtrise des effectifs et des coûts de main-d'œuvre constitue une condition sans doute nécessaire, mais non suffisante pour une amélioration structurelle de la compétitivité allemande. Selon Rolf Berth, du cabinet de conseil Kienbaum, « en licenciant des collaborateurs et en comprimant leurs coûts, les entreprises n'ont fait que se donner un peu plus de souffle à court terme, mais elles ne s'en prennent de la sorte qu'aux symptômes. Car notre problème fondamental n'est pas une crise des coûts, mais une crise de l'innovation » (*VDI-Nachrichten*, 22-04-94). Pour un pays tel que l'ancienne RFA, une stratégie de compétitivité ne saurait se résumer à la maîtrise des coûts à court terme : elle doit au delà viser à une maîtrise durable des produits, des procédés et des débouchés (Commission européenne, 1993).

La voie de la réorganisation dans l'entreprise

- 12 Pour parvenir à une telle maîtrise, les entreprises ouest-allemandes se sont fixé d'ambitieux objectifs de productivité. Dans un secteur tel que l'automobile, les entreprises allemandes enregistraient en 1990, par rapport à leurs concurrentes nipponnes, un retard estimé à environ 40 % pour la productivité du travail et à 30 % pour la productivité du capital. Pour combler un tel retard, Mercedes espère aujourd'hui atteindre des gains de productivité de 7 à 10 % par an, contre 2 % dans le passé, et le groupe Volkswagen espère des gains de 25 % d'ici la fin de 1995. Pour ce faire, il faudra réduire le temps de fabrication des véhicules dans des proportions considérables, et le recours aux recettes éprouvées ne saurait y suffire.
- 13 De fait, comme le montre une étude commanditée à l'institut de sociologie SOFI (université de Göttingen) par le ministère fédéral de la Recherche et qui, outre l'industrie automobile, traite de la chimie et de la machine-outil, l'économie allemande ne peut plus s'en remettre aux seuls facteurs hors-prix de la compétitivité. Il s'agit

désormais de développer rapidement des produits correspondant à la demande et de les produire dans les délais les plus brefs et au coût optimal. En d'autres termes, il s'agit de raccourcir le cycle d'innovation des produits et des processus de fabrication tout en minimisant les coûts. Or les entreprises de RFA ne parviendront pas à surmonter leurs problèmes de coûts, de qualité, de flexibilité et d'innovation si elles se contentent de radicaliser le taylorisme traditionnel ou de miser sur l'innovation technologique ; il leur faudra donc miser parallèlement sur le « progrès organisationnel » (M. Schumann et al., 1994).

La lean production en Allemagne : un large écho, malgré un certain scepticisme

La nécessité de mettre au point de nouvelles formes d'organisation est aujourd'hui très largement reconnue en Allemagne, et c'est d'ailleurs ce qui explique le succès rencontré outre-Rhin par les conceptions « ohnistes » lancées par la firme japonaise Toyota. Dans ce débat, explique l'institut SOFI, le concept de *lean production* formulé par le MIT (Cambridge/Etats-Unis) a acquis en RFA une position quasi-monopolistique. La recette est connue et souvent reprise à l'identique : organisation en réseau plutôt qu'intégration verticale, aplatissement de la hiérarchie, délégation de compétences, raccourcissement des processus décisionnels, constitution d'équipes flexibles, responsables et organisées selon un principe d'intégration fonctionnelle pour décloisonner les services, réduction de la parcellisation des tâches et implication plus directe du personnel. Selon nos sociologues, tout ceci est bel et bon, mais n'apporte cependant rien sur des questions précises telles que le degré de hiérarchie optimale ou sur la dose souhaitable d'auto-organisation dans l'atelier (M. Schumann et al., 1994).

- 14 Selon une enquête que le cabinet de conseil The Wyatt Company GmbH (Düsseldorf) a effectuée, conjointement avec la Deutsche Bank, auprès de 118 entreprises multinationales implantées en RFA, les raisons invoquées le plus souvent pour justifier le recours au *lean management* sont la pression croissante de la concurrence (79 % des réponses), la nécessité de renforcer l'orientation vers la clientèle (73 %) et de diminuer les frais généraux (68 %). Plus d'une entreprise sur deux ressentirait le recours au *lean management* comme une nécessité impérieuse. Ce besoin est ressenti comme le plus net dans le domaine « Performance et auto-responsabilité » (incitation à la performance et communication directe, constitution d'équipes de travail indépendamment de la hiérarchie, décentralisation de compétence et de responsabilité, constitution de centres de profit), ainsi que - à un degré moindre - dans le domaine « Structure des coûts et hiérarchie » (suppression de niveaux hiérarchiques intermédiaires, gel de l'embauche/mise à la retraite anticipée/licenciements, développement des rémunérations liées aux résultats, externalisation de certaines fonctions de service, suppression de certaines directions, etc.), et nettement moins en ce qui concerne le système et le niveau des rémunérations (*Handelsblatt*, 06-04-94).
- 15 Parmi les entreprises qui ont déjà « fait le saut », on peut citer les exemples de Daimler-Benz, Volkswagen et Bayer, de la filiale allemande de Hewlett-Packard, du département téléphonie de Siemens, ou encore du constructeur de machines-textiles Rieter. Dans le cas du groupe Bayer, deux échelons hiérarchiques doivent être supprimés d'ici la fin de 1996 et, dans le même temps, le nombre de départements doit être ramené de 28 à

seulement 21, ce qui doit conduire à une réduction de 10 % du nombre de cadres (U. Groothuis, 1993).

- 16 Les changements déjà apparus sont cependant très divers selon les entreprises, et la tendance dominante reste de toute façon celle du *statu quo*, car la réticence des acteurs à abandonner certains de leurs pouvoirs conduit *in fine* à une certaine inertie des structures et, surtout, de la hiérarchie (M. Schumann et al., 1994). De fait, si le retard pris dans l'adoption du *reengineering* (« reconfiguration ») est partagé par l'ensemble des pays européens, il est particulièrement prononcé dans les firmes allemandes, notamment parce que ces dernières restent dirigées sur la base d'une hiérarchie très stricte, comme l'atteste une enquête menée par le cabinet de conseil Droege & Comp. (Düsseldorf) auprès de 800 entreprises européennes. En Allemagne, affirme le magazine économique *Wirtschaftswoche*, « la leçon *lean* reste généralement perçue comme un simple instrument de réduction des coûts et non comme une exigence qui commande de transformer radicalement et fondamentalement l'organisation de l'entreprise » (U. Groothuis, 1993).
- 17 Depuis le début des années 80, c'est sans doute dans l'industrie automobile que l'économie allemande a fait la preuve de la plus grande incapacité à remettre en question les pratiques tayloristes (M. Schumann et al., 1994). « Aussi bien la poursuite pure et simple du concept automobile actuel que les tentatives à la mode visant à copier le système de production Toyota sous le label de la *lean production* conduisent à des impasses » (H. Neumann, D. Nolte, 1993). Heureusement, les stratégies de modernisation ne procèdent pas toujours de programmes de rattrapage en catastrophe, et il existe des tentatives pour ouvrir la voie à de nouveaux modèles de production sans pour autant faire table rase des structures et des pratiques déjà éprouvées. Les expériences relatives au lancement de nouveaux modes de production dans la période 1988-92 montrent d'ailleurs que les forces traditionnelles du modèle allemand continuent de donner des résultats fructueux. Ceci vaut en particulier pour les disponibilités en ouvriers qualifiés ou encore pour la politique de dialogue social, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des nouvelles méthodes de production automatisée (M. Schumann et al., 1994).
- 18 Dès lors, la faiblesse des changements intervenus est surtout patente dans les entreprises où l'on n'a pas misé sur la formation continue, la promotion interne et la participation du personnel institutionnalisée à l'échelle de groupes autonomes. Or, pour améliorer substantiellement la productivité et l'innovation, il est indispensable de susciter auprès du personnel une nouvelle attitude vis-à-vis de l'entreprise et de la rationalisation. L'institut de sociologie SOFI (Göttingen) en déduit qu'une nouvelle stratégie de rationalisation par le compromis capital/travail passe nécessairement par un renforcement de la professionnalisation et de la démocratie dans l'entreprise (M. Schumann et al., 1994). C'est dans cette optique que le syndicat IG Metall oppose au concept patronal de *lean production* celui de « culture d'entreprise innovante et sociale ». En ce qui concerne le secteur de la machine-outil, il reproche aux dirigeants d'entreprise d'avoir perdu le contact avec les niveaux hiérarchiques inférieurs et de s'être de la sorte retranchés dans leur tour d'ivoire (K. Pitz, M. Pohl, 1994).

Spécialisation internationale et réseaux inter-entreprises

- 19 Si la réorganisation des structures dans l'entreprise constitue le premier axe pour restaurer durablement la compétitivité de l'économie allemande, le second passe par la conquête des marchés à l'échelle mondiale. A ce propos, l'on peut montrer qu'il existe six étapes graduelles dans la politique d'internationalisation d'une entreprise : l'exportation classique, puis l'implantation d'ateliers de montage à l'étranger, puis la délocalisation d'unités de fabrication entières, puis l'ouverture de surcroît de départements de recherche et développement, puis l'ouverture d'entreprises effectuant la totalité de la valeur ajoutée sur place et, enfin, la constitution d'un réseau intégré d'entreprises avec une gestion des ressources à l'échelle planétaire. Or, si l'on en croit Herbert Henzler et Lothar Späth, directeurs respectivement du cabinet de conseil McKinsey en Allemagne et de la firme est-allemande Jenoptik GmbH (Iéna), la plupart des grandes entreprises allemandes en sont encore à la première étape et, de toute façon, ne s'engagent encore guère au delà des frontières de l'Europe, même si de nets progrès ont déjà été enregistrés par exemple chez Siemens aux Etats-Unis ou chez Bosch au Japon. A titre d'exemple, les champions allemands de l'internationalisation que sont les trois géants de la chimie (Hoechst, Bayer et BASF) réalisent encore les deux tiers de leur chiffre d'affaires en Europe. D'où l'idée que les exportations allemandes ne sauront être renforcées durablement que par un effort massif d'investissement direct à l'étranger et notamment outre-mer (H. Henzler et L. Späth. 1993).
- 20 Selon une enquête réalisée fin 1993 par la DG Bank, seulement 10 % des entreprises ouest-allemandes de l'industrie et des services envisagent de délocaliser hors du territoire allemand certaines parties d'entreprises. La proportion serait légèrement supérieure si l'on en croit une autre enquête, celle qui a été effectuée, à l'automne 1993, par l'institut de sondage Emnid et à la demande de l'Institut allemand d'urbanistique (difu/Berlin), mais il s'agit cette fois d'entreprises non seulement ouest-allemandes mais aussi est-allemandes. Selon ce dernier sondage, en effet, un tiers des entreprises ont projeté ou décidé au cours des cinq années passées de créer de nouvelles unités et, parmi elles, 41 % ont décidé de le faire en Allemagne et 25 % à l'étranger, 20 % ont envisagé de le faire en Allemagne et 25 % à l'étranger. L'apport le plus intéressant de ce sondage est de montrer que l'attitude des entreprises allemandes a changé à cet égard. En effet, alors que les firmes industrielles appréciaient à parts égales les sites allemands et étrangers au cours du dernier quinquennat, elles accordent à l'avenir une nette préférence aux implantations hors des frontières : le rapport est passé de 50-50 à 2/3-1/3.
- 21 Hors de l'industrie, c'est cependant le contraire qui prévaut, tout du moins en ce qui concerne les services aux entreprises (cabinets juridiques et fiscaux, activités de conseil, publicité, etc.), car, selon l'institut berlinois d'urbanistique, les sites allemands y ont regagné en faveur depuis l'accomplissement du Marché unique, puisque les firmes en question ont rattrapé leur retard éventuel dans les onze autres pays de l'actuelle UE et songent désormais plutôt à s'implanter dans l'ex-RDA, lorsqu'elles y restent encore relativement peu présentes, ce qui est par exemple le cas des sociétés d'assurance. Comme l'a montré une enquête des chambres de commerce et d'industrie, les délocalisations participent généralement de stratégies d'internationalisation définies à long terme, et seul un petit nombre d'entreprises partent à l'étranger uniquement en raison des désavantages intrinsèques aux sites allemands. « En outre, de

nombreuses entreprises craignent qu'il n'en résulte une dégradation de leur image de marque. Un "made in Germany" vaut mieux qu'un "made in Atlantis" » (DIHT, 1993). A l'origine des investissements directs de la RFA à l'étranger, le principal motif renvoie donc à la volonté de renforcer des parts de marché à l'étranger, mais les considérations de coûts n'en jouent pas moins un rôle croissant. Détail révélateur : le motif de rationalisation - et donc le souci de diminuer les coûts - est devenu prédominant pour la formation de capital fixe dans l'ancienne RFA en 1993, alors que le motif d'extension des capacités n'a joué le rôle primordial que pour les investissements ouest-allemands réalisés à l'étranger (SVR, 1993).

- 22 *A priori*, comme la délocalisation touche davantage l'industrie que les services, il y a lieu de s'inquiéter pour l'avenir du « secteur secondaire » en RFA. En fait, si l'on en croit Herbert Henzler et Lothar Späth, la question ne se pose pas en ces termes, car la classique distinction sectorielle en trois secteurs (primaire, secondaire et tertiaire) s'estompe, du fait notamment de l'informatisation de la production. La différence pertinente est désormais celle qui distingue, d'une part, les tâches à forte valeur ajoutée et à rémunération élevée et, d'autre part, le travail à bas niveau de qualification et faiblement rétribué. Parmi les différentes étapes des processus productifs, l'Allemagne devrait à l'avenir se spécialiser de moins en moins dans la production physique - qui représente d'ailleurs une importance décroissante de la valeur ajoutée - et de plus en plus dans les tâches de conception les mieux valorisées, notamment dans la R & D, le marketing et le service après-vente.
- 23 On peut à ce propos citer l'exemple du producteur d'articles de sport Puma, qui a délocalisé la totalité de sa production et ne concentre plus en Bavière que la direction et les services administratifs à haut niveau de compétences, soit environ 500 emplois. Plus encore, il faut de moins en moins raisonner en termes d'échanges de marchandises et de plus en plus en termes d'échanges « d'invisibles », car l'économie allemande devrait renforcer ses atouts en matière de brevets, d'ingénierie, d'installation d'usines clés en main et d'autres transferts de savoir-faire²⁸, ce qui suppose une main-d'œuvre hautement qualifiée et mobile à l'échelle internationale. Mentionnons à cet égard le cas de la firme Hochtief qui, en tant que deuxième plus grosse entreprise allemande de BTP, réalise une bonne part de son chiffre d'affaires à l'étranger ; elle a par exemple supervisé la construction de l'aéroport de Jeddah (Arabie Saoudite) au début des années 80, puis de celui de Varsovie ; quant au futur aéroport d'Athènes, un consortium regroupant Hochtief, des firmes grecques et allemandes doit en assurer non seulement la construction, mais aussi le fonctionnement (H. Henzler et L. Späth, 1993).
- 24 Comme l'a montré le professeur Hermann Simon (université de Mayence), les deux règles d'or pour expliquer la réussite des entreprises allemandes de taille moyenne (le fameux *Mittelstand*) sont la spécialisation industrielle et la diversification géographique, car « la présence dans le monde entier permet d'amortir plus facilement les frais de recherche énormes qui surviennent lorsqu'on se spécialise sur un produit sophistiqué » (H. Simon, 1992). Il se trouve en effet qu'au cours des dernières années, les producteurs allemands se sont de plus spécialisés dans des productions « de niche » pour échapper à la pression des coûts. Dans le même temps, ils ont par ailleurs largement abandonné - notamment au profit du Japon - les marchés de volume sur lesquels les producteurs rivalisent sur la base des coûts de production les plus réduits. Cette stratégie n'est pas sans risque : « la prime payée pour une réputation générale de qualité peut très rapidement disparaître : c'est ce qui arrive à Mercedes-Benz. [...] Même chose pour

BMW et Porsche, et, de manière plus dramatique, pour Leica. La niche de produits à "haute finition" se transforme souvent en cimetière » (S. Cohen, « Hors-coût », in : B. Coriat et D. Taddéi, 1993). D'où l'idée qu'un nouvel équilibre doit être trouvé entre « niches hors-coût » et productions de masse. « Nous ne pouvons survivre en ne vendant que quelques Porsche, il nous faut aussi la masse des VW. C'est pourquoi l'industrie allemande doit de façon urgente renforcer son engagement en Asie et surtout en Europe de l'Est, pour améliorer sa position en matière de coûts et rester présente sur les marchés de masse » (L. Späth, 1993).

- 25 C'est aussi cette recherche des marchés de masse qui guide la réorientation des grands groupes vers les marchés porteurs. Dans le passé récent, cette évolution a été particulièrement nette chez les grands groupes de la construction mécanique allemande : les domaines d'activité sont ainsi au nombre de quatre chez Linde, de six chez Mannesmann et même de neuf chez MAN, alors qu'on n'en compte généralement que deux ou trois chez la plupart des concurrents européens. Mannesmann, par exemple, demeure très impliqué dans son secteur d'origine - la construction de machines et de bancs à tubes métalliques -, mais poursuit sa diversification, d'une part en renforçant son engagement dans la sous-traitance automobile, à travers notamment ses participations dans les équipementiers VDO, Boge et, depuis la fin 1993, dans le constructeur d'amortisseurs August Bilstein, d'autre part en s'engageant dans les télécommunications - et en particulier dans la téléphonie mobile -, où 3 000 emplois avaient déjà été créés et 3 milliards de DM investis début 1995, et où il est prévu d'investir encore au moins 2,5 milliards de DM au cours des cinq prochaines années. Dans d'autres cas, cependant, la diversification a été moins heureuse ; les entreprises concernées doivent alors faire machine-arrière et se recentrer sur leur métier d'origine, où leur avantage concurrentiel repose sur l'expérience et le savoir-faire accumulé.
- 26 Un autre problème concerne la traditionnelle réticence des entreprises ouest-allemandes à l'égard de la sous-traitance. « Les managers sont convaincus que les très hautes exigences en matière de qualité et de précision ne peuvent être satisfaites que par un contrôle total sur le processus de production » (H. Simon, 1992). Et pourtant, la pression de la concurrence pousse ces firmes à se repositionner sur leurs compétences spécifiques, à externaliser certaines tâches et, en d'autres termes, à réduire leur degré d'intégration verticale. Il arrive ainsi de plus en plus fréquemment que la part de valeur ajoutée produite sur place tombe en dessous de 30 % (L. Späth, 1993). Chez Volkswagen, par exemple, ce taux était de 37,9 % en 1993 et il est prévu, à terme, de l'abaisser à 25 %. Par ailleurs, la tendance est aussi à la réduction du nombre de fournisseurs avec lesquels les grandes firmes traitent directement. Pour l'avenir de l'industrie allemande, il semble à certains que la stratégie la plus payante soit celle de la firme Bruckner-Maschinenbau située à Siegsdorf (Bavière), dont les effectifs se réduisent à 300 personnes : l'entreprise externalise le plus possible et s'efforce de toujours travailler avec les sous-traitants les mieux offrant, n'hésitant pas à passer de l'un à l'autre au gré des variations de change. Dans sa spécialité - la construction d'équipements pour la fabrication de feuilles métalliques -, elle a successivement éliminé tous ses concurrents européens ; le dernier était une entreprise française qu'elle a absorbée début 1993 (*Der Spiegel*, 20-09-93).
- 27 Pour la remise en cause des relations avec les sous-traitants, le cas le plus connu se trouve évidemment chez Volkswagen, avec la méthode « presse-citron » appliquée

depuis 1992 par le responsable des achats José Ignacio López, et par laquelle la firme de Wolfsburg impose d'importants rabais à ses fournisseurs. Toutefois, les réseaux inter-entreprises traditionnels ne sont affectés qu'à la marge par le changement d'attitude de certains donneurs d'ordre devenus plus exigeants sur les tarifs. Comme le note le *Financial Times*, « l'exemple Lopez ne semble pas avoir fait beaucoup d'émules dans les autres grandes entreprises, en tout cas pas de façon aussi radicale ».

- 28 A l'instar de ce quotidien londonien, on peut voir dans cette stabilité un atout précieux de l'organisation industrielle allemande : « certains aspects [du modèle économique allemand] sont particulièrement adaptés aux nouvelles tendances de l'industrie. Par exemple, lorsque des compagnies et leurs fournisseurs sont habitués à travailler dans un climat de confiance, il leur est plus facile de partager les dépenses de recherche et développement nécessaires à une époque de renouvellement rapide des produits » (D. Goodhart, 1994). En Allemagne, le fait est que la relation entre donneur d'ordre et sous-traitant ne se réduit plus - comme il y a encore quelques années - à des flux de produits selon un schéma conçu à l'avance, car il s'agit désormais aussi d'un système complexe d'informations et de services. En ce qui concerne la relation entre les assembleurs et les fournisseurs de systèmes, elle porte désormais sur le développement, la logistique et le suivi des produits, ce qui suppose une coopération étroite, globale et précoce. Par ailleurs, les fournisseurs reconnaissent qu'il subsiste des marges de rationalisation du côté d'une coopération entre les sous-traitants eux-mêmes. Les sous-traitants font valoir qu'une bonne relation avec les donneurs d'ordre ne peut pas être unilatérale et placée sous le signe du *diktat*, et qu'elle suppose un dialogue véritable ainsi qu'un nouvel esprit de partenariat (BDI, *Mittelstands-Informationen*, janvier-février 1994).
- 29 De même qu'ils préfèrent d'instinct limiter le plus possible la sous-traitance, les *managers* ouest-allemands répugnent traditionnellement aux alliances et à la coopération. Là encore, toutefois, les positions évoluent. « Recherche-développement, exportation, conception, fabrication : ils préfèrent "faire eux-mêmes" plutôt qu'"acheter à l'extérieur". Pourront-ils tenir avec cette stratégie ? J'en doute », estime un universitaire de renom (H. Simon, 1992). Les petites et moyennes entreprises allemandes (le *Mittelstand*) sont ainsi conduites à renforcer leur système de *Gemeinschaftsforschung*, c'est-à-dire la mise en commun de leur effort de recherche sous l'égide des fédérations professionnelles (*Verbände*). Au delà, la question sous-jacente consiste à savoir si, face à leurs concurrentes, les PMI allemandes peuvent régler leurs problèmes de taille critique par l'approfondissement de la coopération avec d'autres entreprises indépendantes, et sans que de telles alliances ne débouchent nécessairement sur des fusions, c'est-à-dire la prise de contrôle des unes par les autres, au risque de déboucher sur une concentration excessive. Or, une nouvelle fois, la comparaison internationale conforte l'idée d'une grande robustesse des structures industrielles allemandes. En effet, l'expérience montre que lorsque les entreprises du *Mittelstand* envisagent de nouer des « alliances stratégiques » avec des partenaires extérieurs, c'est beaucoup plus souvent avec d'autres PMI (92,5 % des cas, contre 77,6 % dans le cas des firmes françaises) qu'avec des grands groupes (17,1 %, contre 40,8 % dans le cas des firmes françaises) (R. Berger/Algoe Management, 1994).
- 30 En définitive, les entreprises ouest-allemandes ont réagi relativement tard à la crise, mais il faut rappeler que ladite crise s'est elle-même manifestée tardivement en Allemagne, unification oblige. Aussi peut-on raisonnablement suivre le pronostic des « Cinq Sages » lorsqu'ils affirment que les entreprises allemandes conservent la

capacité de relever les défis d'une intégration réussie dans l'économie mondiale (SVR, 1993). D'ailleurs, alors que même les industries-clés du Japon traversent elles aussi une grave crise, il convient sans doute de relativiser le modèle du *lean management* et de se souvenir que la RFA conserve d'importants atouts qui lui sont propres et qui n'ont pas démerité autant que certains l'ont affirmé. « La "créativité" des rigidités à l'allemande a maintenant été reconnue par des théoriciens du management tels que M. John Kay, qui affirme que des relations de long terme sont cruciales pour l'avantage compétitif des entreprises » (D. Goodhart, 1994). En définitive, « outre le Japon, l'Allemagne est le seul grand pays industrialisé où le mode de gestion et la performance des entreprises peuvent être reliés assez directement à la bonne compétitivité structurelle d'ensemble de l'économie nationale » (OCDE, 1992). Comme quoi les observateurs étrangers sont souvent moins dubitatifs à l'égard du management allemand que les Allemands eux-mêmes.

LES POLITIQUES ECONOMIQUES PUBLIQUES

Vers un assainissement des budgets publics

- 31 Pour améliorer durablement la compétitivité de l'Allemagne comme site économique, l'action des pouvoirs publics vise à créer un environnement d'affaires favorable aux entreprises et, pour ce faire, elle s'efforce en particulier de développer des infrastructures de qualité et des ressources en capital humain hautement qualifié, en misant notamment sur la recherche fondamentale et la formation scientifique. En dernière analyse, « l'attractivité ne doit pas être l'objet d'une politique spécifique, mais bien plutôt le résultat d'une politique, le signe de sa réussite » (D. Taddéi, B. Coriat, 1993). Ce point de vue est partagé par de nombreux experts allemands, pour lesquels l'amélioration des sites ne nécessite pas une nouvelle conception de la politique économique, car elle relève des tâches originelles d'une politique conséquente : une organisation socio-économique appropriée²⁹ (*Ordnungspolitik*), une politique salariale favorable à l'emploi, une politique budgétaire prévisible et une politique monétaire de stabilité (M. Heise, 1993).
- 32 Selon le Conseil des experts économiques, il y a pour l'Allemagne deux façons de répondre au défi que constitue la mise en concurrence des sites nationaux : la bonne, qui est qualifiée de « stratégie d'adaptation offensive », et qui passe par un renforcement des facteurs de la croissance, et la mauvaise, la « stratégie d'adaptation défensive », qui repose sur l'ajustement des taux de change réels, c'est-à-dire sur une dévaluation du deutsche mark (SVR, 1993). Cette analyse fait fi des propos d'un Rüdiger Dornbusch, qui, en tant qu'économiste enseignant depuis 25 ans au MIT, affirme que les entreprises allemandes paient actuellement la facture du mark fort. Hans Tietmeyer, le gouverneur de la Bundesbank, réplique à cela que le diagnostic doit être établi avec davantage de recul, car, si la compétitivité-prix des entreprises allemandes vis-à-vis de l'ensemble des pays industriels s'est effectivement dégradée depuis la mi-1992, cette récente appréciation réelle du deutsche mark fait suite à plusieurs années de dépréciation réelle, si bien que les deux effets se compensent. Les patrons allemands seraient pleinement conscients de cette situation et n'envisageraient nullement l'adoption par la Bundesbank d'une stratégie de dévaluation (H. Tietmeyer, 1993). Les organisations patronales sont en effet très claires à ce propos : « La stabilité de la

monnaie est une condition nécessaire pour la compétitivité et, de ce fait, pour une évolution positive de l'emploi. Par suite, les chefs d'entreprise allemands soutiennent fermement la politique monétaire de la Bundesbank » (Petersberger Erklärung, 1993).

- 33 Pour le patronat de l'industrie allemande (BDI), l'emprise de l'Etat sur l'économie est devenue étouffante. « Des revendications exagérées ont laminé l'incitation au travail et freiné la dynamique de la croissance. La nécessité d'une consolidation des budgets publics se trouve de la sorte au centre de la discussion sur le site Allemagne » (BDI, 1994). Dès la mi-1993, cette conviction avait poussé le BDI à exiger des pouvoirs publics qu'ils ramènent le taux des prélèvements obligatoires en RFA à leur niveau d'avant l'unification (BDI, 1993). Les patrons ont rapidement eu gain de cause sur ce plan, puisque Bonn s'est engagé depuis lors, dans le rapport du gouvernement fédéral sur « la sauvegarde du site Allemagne », à ce que ce taux de prélèvements obligatoires retrouve en l'an 2000 son niveau de 1989, soit 40,7 % du PIB (après avoir atteint 43,7 % en 1993) et à ce que la part des dépenses publiques dans le PIB reflue de 52 % actuellement à 45,8 % d'ici la fin de la décennie ; ledit rapport fixe aussi 1997 comme étape intermédiaire à laquelle des résultats significatifs devront déjà avoir été obtenus en la matière. Il annonce aussi d'autres objectifs - plus ou moins chiffrés -, tels que la réduction du déficit public en deçà de 3 % du PIB (critère de Maastricht) dès 1996, la limitation des effectifs des administrations publiques dans l'ancienne RFA, la priorité aux dépenses publiques favorisant l'investissement, l'innovation et l'emploi, ou encore la limitation à cinq années des subventions nouvelles et - dans la mesure du possible - des subventions existantes, ce qui suppose une certaine dégressivité dans le temps (*Standortbericht*, 1993).
- 34 Pour améliorer les conditions de l'investissement en RFA, la principale mesure de l'Etat a consisté à alléger la fiscalité allemande sur les entreprises. Début 1994, l'entrée en vigueur de la « loi de sauvegarde du site » a ainsi eu pour effet majeur de réduire les barèmes d'imposition, notamment pour le taux marginal de l'impôt sur les revenus (ramené de 53 à 47 %), et pour l'impôt sur les bénéfices des sociétés (*Körperschaftsteuer*), que ces bénéfices soient distribués (taux réduit de 36 à 30 %) ou non distribués (taux ramené de 50 à 45 %). A moyen terme, Bonn souhaite poursuivre cette réduction des taux de l'impôt assis sur les résultats, parallèlement à un élargissement de son assiette (*Standortbericht*, 1993). A cette fin, le gouvernement fédéral a promis pour 1996 de réduire la taxe professionnelle communale (*Gewerbesteuer*), dans le cadre d'une réforme des finances locales, et, qui plus est, d'abroger la taxe professionnelle non assise sur les résultats (*Gewerbekapitalsteuer*).
- 35 Quoiqu'il en soit, de telles réductions d'impôt n'ont pas empêché la montée des prélèvements obligatoires de se poursuivre jusqu'en 1995. En effet, ces allègements d'impôt ont notamment été contrebalancés par l'alourdissement de la fiscalité sur les produits pétroliers, par celui des cotisations des salariés à l'assurance-vieillesse et chômage, ainsi que par la taxe de solidarité de 7,5 % sur les revenus et sur les sociétés, qui a été réintroduite début 1995 et pour une durée encore non précisée. Comme le soulignent les « Cinq Sages », cette poursuite de la montée des prélèvements obligatoires résulte non seulement des charges supplémentaires issues de l'unification, mais aussi d'une incapacité du gouvernement fédéral à mettre en œuvre les économies budgétaires et redéploiements de dépenses qui restent plus que jamais nécessaires pour « consolider » les budgets publics à moyen terme (SVR, 1993).

- 36 Pour contenir la part des dépenses publiques dans le PIB, les instituts de recherche économique préconisent une croissance des dépenses de l'Etat limitée à 4 % à moyen terme. Cela n'est pas suffisant, estime le professeur Wolfgang Kitterer (université de Cologne et conseil scientifique du ministère fédéral des Finances) ; selon lui, une véritable « consolidation » implique une réduction des dépenses, ce qui suppose inévitablement de rogner sur les dépenses de personnel et les subventions, car ces deux postes représentent quelque 78 % des dépenses des collectivités territoriales (W. Kitterer, 1993). Lui aussi partisan déclaré d'une telle politique, le Conseil des experts économiques estime qu'une politique budgétaire vraiment rigoureuse pourrait permettre au gouvernement d'annoncer des baisses d'impôt à l'horizon de 1997 (SVR, 1993). Quant au patronat allemand, il est très favorable à une telle politique : « Une stratégie de *lean management* est à l'avenir nécessaire dans tous les domaines budgétaires. Mais elle n'est pas suffisante. Seul un virage à 180° dans la politique budgétaire permettra de ramener à un niveau acceptable et économiquement adapté les dépenses budgétaires et, par ce biais, l'endettement public et le taux d'imposition par rapport au PNB » (BDI, 1993). Dans l'état actuel des choses, il apparaît que le rapport entre l'ensemble de la dette publique et le PNB devrait en RFA culminer à environ 58 % en 1995, avant de refluer par la suite.
- 37 En RFA, si les prélèvements obligatoires se sont encore alourdis dernièrement, c'est aussi en raison du lancement au 1^{er} janvier 1995 d'un système d'assurance pour les personnes dépendantes. Sur ce point, le consensus laborieux auquel les partis politiques sont parvenus en mars 1994 - après de très longs débats - ne satisfait ni le patronat, ni les syndicats. Les syndicats constatent que les salariés doivent payer des cotisations pour cette assurance-dépendance (1 % des salaires bruts en 1995 et 1,7 % en 1996) et subissent de surcroît la suppression d'un jour férié. Quant aux employeurs, ils craignent de devoir payer davantage de charges sociales, malgré les garanties qui leur sont données ; cette inquiétude n'est pas sans fondement, comme le montre le rapport spécial que le Conseil des experts économiques a remis sur ce sujet, en mars 1994. Les « Cinq Sages » s'y déclarent favorables au principe de l'affiliation obligatoire, mais ils renouvellent leurs critiques à l'égard du mode de financement prévu, c'est-à-dire un financement par répartition, intégré dans le système de l'assurance sociale et assuré par la suppression d'un jour férié. Ils estiment en effet que de telles dispositions ne garantissent nullement un effet durablement neutre sur les coûts de main-d'œuvre, et ce, à cause du vieillissement de la population, car le rapport entre les personnes à charge et les personnes actives est appelé à s'élever inexorablement. Ils ajoutent qu'il serait préférable d'envisager un système de capitalisation avec, pendant la période de constitution du capital nécessaire, un financement transitoire - neutre pour les budgets publics - qui serait fourni par les économies réalisées du côté de l'aide sociale.
- 38 A longue échéance, les problèmes de financement concernent aussi l'assurance-maladie et l'assurance-vieillesse. Selon le patronat, cependant, les problèmes ne se posent pas qu'à long terme. « C'est dès aujourd'hui que notre système social n'est plus finançable en termes neutres pour l'emploi » (BDI, 1994). D'où l'idée de supprimer la partie des cotisations sociales-employeurs qui est sans rapport avec le monde du travail (DIHT, 1994a). A l'instar de la fédération de l'Industrie allemande (BDI), certaines organisations patronales vont plus loin encore, déclarant que l'Etat-providence traditionnel n'est plus adapté aux besoins des citoyens allemands, car ces derniers ont beaucoup plus qu'autrefois les moyens de prendre en charge eux-mêmes leurs risques

existentiels (BDI, 1994). Alors président du BDI, Tyll Necker concluait en 1994 que : « des mesures radicales sont indispensables en matière de politique sociale » (T. Necker, 1994). De leur côté, les responsables politiques sont plus prudents dans ce domaine ; tel le défunt ministre social-démocrate Karl Schiller (1911-1994), ils ne réclament généralement pas un démembrement de l'Etat-providence, mais une réduction « très prudente et très limitée », ce qui suppose que la croissance nominale des dépenses sociales soit à l'avenir plus lente que celle du PNB (K. Schiller, 1994).

- 39 Quant aux experts, ils s'efforcent à dissiper l'illusion selon laquelle il existerait des solutions miracles en la matière. Selon Fritz Scharpf, le directeur de l'institut Max Planck pour la recherche en sciences sociales (Cologne), le vice fondamental du système allemand de protection sociale réside dans le fait qu'il n'y a actuellement que de très faibles chances de réinsertion professionnelle après un chômage de longue durée ; il provient en outre de ce que l'aide sociale et l'allocation de fin de droits incitent à ne pas travailler, ou à travailler au noir ; le fait est que lesdites allocations sont suspendues dès que leur bénéficiaire reprend la moindre activité - ce qui n'est pas le cas pour l'indemnité-chômage, en deçà d'un certain plafond d'heures. C'est en partie pour remédier à ce défaut qu'un nombre croissant de voix s'élèvent pour réclamer la création d'un revenu minimum de citoyenneté (*Bürgergeld*) sous la forme d'un impôt négatif. L'autre argument en faveur de ce système, qui est notamment développé dans la mouvance du parti libéral (FDP) et chez les patrons chrétiens-démocrates, consiste à considérer cet impôt négatif comme une allocation unique qui se substituerait aux formes actuelles de garantie de ressources, et qui permettrait donc de simplifier radicalement un système de protection sociale devenu opaque - on parle en effet de 90 prestations différentes distribuées par 40 administrations. Compte tenu du fait que tous les partis sont aujourd'hui favorables à ce projet, il est d'ailleurs à craindre une grande confusion sur le plan des objectifs visés (efficacité, répartition et emploi) et, par suite, les effets prévisibles en restent encore très incertains, comme le souligne Hans-Hagen Härtel, directeur de département à l'institut hambourgeois HWWA (*Wirtschaftsdienst*, mars 1994).

Flexibilisation, déréglementation et privatisation

- 40 Présents dans le débat sur la protection sociale, les problèmes de l'emploi sont évidemment centraux dans la discussion sur l'assouplissement des horaires de travail. A cet égard, le Bundestag a promulgué début 1994 une loi qui vise à permettre une flexibilisation accrue du temps de travail et un allongement de la durée d'utilisation des équipements. Cette loi ouvre aux chefs d'entreprise des possibilités que le patronat allemand juge considérables. En effet, chaque entreprise peut désormais - de plein droit, mais évidemment dans le respect des règles de la cogestion, c'est-à-dire sous réserve de l'assentiment des conseils d'entreprise - organiser comme bon lui semble les horaires de travail et porter la durée journalière de travail de 8 à 10 heures, pourvu que la durée hebdomadaire n'excède pas une moyenne de 48 heures sur une période de six mois. Cette disposition constitue à l'évidence un garde-fou fort peu contraignant et, modèle allemand oblige (principe de la *Tarifautonomie*), les partenaires sociaux sont souverains pour négocier dans ce cadre assoupli.
- 41 La nouvelle loi sur le temps de travail apporte donc plus de souplesse dans la compensation des heures supplémentaires et, en outre, pour les dispositions légales en

matière de travail le dimanche et les jours fériés, car des dérogations dans ce domaine peuvent désormais être accordées si cela permet de sauver des emplois ou si la compétitivité de l'entreprise est en jeu. La loi met par ailleurs fin à toutes les interdictions d'emploi qui s'appliquaient aux femmes, à l'exception du travail dans les mines.

- 42 Les progrès sont par contre beaucoup moins nets en ce qui concerne la législation sur les horaires d'ouverture des magasins. Au ministère fédéral de l'Economie, le libéral Günther Rexrodt s'était pourtant fait fort d'abroger ces dispositions, mais la loi très restrictive de 1956 (amendée en 1989) est toujours en vigueur.
- 43 Autre thème remis à la mode par la crise de l'emploi, le travail à temps partiel est désormais repris comme chef de bataille non seulement par le Chancelier fédéral et le patronat, mais aussi par les syndicats. Des mesures incitatives supplémentaires en faveur du temps partiel apparaissent d'ailleurs dans le cadre de la « loi de soutien à l'emploi 1994 ». Par rapport à la réduction collective du temps de travail, qui s'effectue pour l'essentiel dans le cadre des conventions collectives, le travail à temps partiel constitue un pôle opposé, dans la mesure où il se développe presque toujours par des contrats individuels ; par suite, le temps partiel s'applique en RFA de façon très souple, mais à petite dose, comme le rappelle par exemple M. Bernhard Jagoda, le président de l'Office fédéral du travail. Pourtant, selon une étude de la société de conseil McKinsey & Company, l'application systématique de toutes les possibilités de travail à temps partiel permettrait en RFA de créer au total deux millions d'emplois nouveaux et d'accroître la productivité des entreprises de près de 20 %. Ce chiffre paraît raisonnable si l'on tient compte de ce que le travail à temps partiel ne représentait en 1991 que 15,5 % de l'ensemble des emplois dans l'ancienne RFA, contre 17,4 % aux Etats-Unis, 20 % au Japon et 34,3 % aux Pays-Bas, selon les données de l'OCDE³⁰. En outre, le nombre des travailleurs ouest-allemands à temps partiel est déjà passé de 3,3 millions en 1980 à plus de 5 millions en 1992. Enfin, selon le ministère fédéral du Travail, 2,5 millions de personnes employées à temps plein souhaiteraient travailler à temps partiel.
- 44 Pour flexibiliser le « marché externe de l'emploi » - par opposition au marché de l'emploi interne à chaque entreprise -, la « loi sur la sauvegarde du site Allemagne » a par ailleurs conduit à supprimer le monopole public en matière de placement d'emploi, monopole qui était précédemment assuré par l'Office fédéral de l'emploi. Cette réforme introduit un système d'agences pour l'emploi tel qu'il en existe aux Etats-Unis ou dans certains pays européens comme la Grande-Bretagne, c'est-à-dire avec des intermédiaires privés. Selon Klaus Murmann, le président de la Fédération des employeurs allemands (BDA), la création d'agences privées de placement permet aussi de faciliter le développement du travail intérimaire.
- 45 Selon l'Assemblée des chambres de commerce et d'industrie (DIHT), la lutte contre le chômage ne doit pas se faire par le développement du « second marché du travail », c'est-à-dire de pseudo-emplois financés sur fonds publics, par exemple par le biais des « mesures de création d'emploi », (ABM) ou des « sociétés d'emploi », car de telles subventions à l'emploi alourdiraient en définitive les charges pesant sur le marché de l'emploi proprement dit. En conséquence, la politique de l'emploi devrait viser à réintégrer les chômeurs dans le « premier marché du travail » et non dans le « second ». Dès lors, il importe que les postes bénéficiant des mesures ABM soient rémunérés nettement en dessous du niveau salarial contractuel (DIHT, 1994b). Ainsi en est-il depuis 1994, date où le Bundestag a voté une loi limitant cette rémunération à

80 % du salaire conventionnel. Les syndicalistes sont loin d'approuver de telles évolutions. Tels Roland Issen, le président du syndicat des employés (DAG), ils dénoncent les restrictions budgétaires massives qui affectent le dispositif de la politique pour l'emploi (mesures ABM, formation permanente et mesures de reconversion) ; ils protestent en outre contre la diminution des indemnités-chômage, de l'aide sociale et des délais de licenciement (*DAG Journal*, octobre/novembre 1993).

- 46 Assurément, une thérapie de déréglementation et de flexibilisation trop systématique serait néfaste, car les arrangements institutionnels fixés par la loi ou convenus entre les partenaires sociaux ont aussi des effets bénéfiques, notamment lorsqu'ils réduisent l'incertitude des acteurs ou bien leurs « coûts de transaction ». En fait, ce qui est en jeu plus concrètement, ce n'est pas l'aspect régulateur de l'organisation socio-économique, des institutions et des conventions entre acteurs, mais plutôt l'emprise de la bureaucratie et, plus généralement, la rigidité qui caractérise parfois les relations hors-marché. Par suite, il ne s'agit pas de déréguler au sens de supprimer les normes et règles du jeu économique, mais plutôt de flexibiliser la régulation, c'est-à-dire d'assouplir le fonctionnement de ces normes.
- 47 Dans le domaine de la déréglementation, la « loi sur la sauvegarde du site Allemagne » a conduit le gouvernement fédéral à accélérer l'application du *Deregulierungsprogramm* décidé à la mi-1992. Des mesures ont été prises récemment pour supprimer ou simplifier dès 1994 les procédures administratives, notamment en matière d'investissement, d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de construction de logement et de voies de communication. Il faut en particulier signaler les récents assouplissements législatifs en ce qui concerne le génie génétique et l'industrie chimique.
- 48 Il faut par ailleurs souligner que le gouvernement fédéral a réaffirmé en 1994 son intention de mener à bien sa politique de déréglementation dans le domaine de l'électricité et du gaz, démentant de la sorte les affirmations selon lesquelles il céderait aux pressions de certains lobbies et milieux politiques. Le projet prévoit d'abroger les contrats sur la base desquels les grandes compagnies se répartissent les marchés des différentes régions. En outre, le ministère fédéral de l'Economie propose de supprimer les clauses d'exclusivité existantes, qui lient les communes à un installateur unique pour l'extension des réseaux. Enfin, il s'agit d'accorder à un tiers la possibilité de se raccorder aux réseaux existants d'électricité et de gaz pour y distribuer sa propre production.
- 49 Parmi les mesures de déréglementation annoncées dans le rapport fédéral sur la « sauvegarde du site Allemagne » et déjà appliquées, il faut encore citer la réforme des chemins de fer, qui est entrée en vigueur en janvier 1994. Les principaux éléments en sont la fusion de la Bundesbahn ouest-allemande et de la Reichsbahn est-allemande dans une société anonyme (AG) où l'Etat fédéral reste actionnaire majoritaire, la séparation juridique entre les voies ferrées et le transport proprement dit, le transfert de compétence et de responsabilité de l'Etat fédéral vers les Länder en ce qui concerne le transport de personnes de proximité ainsi que - à terme - le recours aux capitaux privés. La transformation de la Deutsche Bundesbahn en Deutsche-Bahn-AG représente une privatisation d'une ampleur sans précédent ; en effet, elle concerne 380 000 emplois et est censée économiser au contribuable une centaine de milliards de DM sur dix ans, selon la Cour fédérale des Comptes.

- 50 Du côté des mesures encore en chantier, il faut mentionner le projet de seconde réforme de la poste, qui vise à accroître la compétitivité de la Deutsche Bundespost en Allemagne et à l'étranger, notamment par la privatisation des trois secteurs (courrier, télécommunication et banque) ; la RFA suivrait dans ce domaine le rôle de pionnier joué par les Etats-Unis, le Japon et la Grande-Bretagne (SVR, 1993).
- 51 Pour le gouvernement fédéral, la déréglementation passe aussi par la privatisation et ce, y compris dans l'ancienne RFA, comme dans l'exemple de la Deutsche Bundespost évoqué ci-dessus. Dans le rapport sur le « site Allemagne », la politique de privatisation est justifiée par le souci d'une plus grande efficacité davantage que par des raisons budgétaires et, dans le « programme d'action pour plus de croissance et d'emploi » (janvier 1994), elle est présentée comme l'une des principales priorités. Officiellement, le patrimoine de l'Etat fédéral comprenait encore fin 1992 quelque 410 participations directes ou indirectes. Dans un premier temps, le Bund prévoit de se défaire de la Deutsche Lufthansa AG, de la Rhein-Main-Donau AG et de la Neckar AG (sociétés gérant les voies fluviales du même nom), de la Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH (édition) ainsi que la Gesellschaft für Nebenbetriebe der Bundesautobahnen mbH (activités liées aux autoroutes). Toujours pour le Bund, d'autres cessions sont envisagées à plus longue échéance, pour les participations restantes dans les entreprises, mais aussi pour le patrimoine immobilier.
- 52 De toute manière, comme l'indiquent les « Cinq Sages », le potentiel de privatisation le plus important dans l'ancienne RFA se trouve auprès des Länder et des communes car - contrairement à l'Etat fédéral - les collectivités locales se sont jusqu'à présent abstenues le plus souvent de privatiser, qu'il s'agisse des participations dans les entreprises du secteur concurrentiel, des transports en commun de proximité, ou encore des centrales électriques et du traitement de l'eau, domaines où les « Cinq Sages » préconisent le recours aux différents modèles de la concession de service public (SVR, 1993). Pour le groupe de travail des entrepreneurs indépendants (ASU), 80 % des activités actuellement effectuées par les communes devraient être ni plus ni moins privatisées : des stations d'épuration de l'eau aux hôpitaux, en passant même par les jardins d'enfants. Sans aller jusque là, les communes ouest-allemandes commencent à découvrir les possibilités du partenariat public-privé. Certes, estiment les experts allemands, le financement privé d'investissements publics menace *a priori* de déboucher, à l'échelon communal, sur un système de socialisation des risques et de subventions garantissant à des opérateurs privés des rentes de monopole, mais les arrangements contractuels et le jeu de la concurrence devraient empêcher une telle issue.
- 53 A l'échelle régionale, le dosage entre privatisation et étatisation varie nettement d'un Land à l'autre, comme le montrent les exemples de la Bavière et de la Rhénanie du Nord-Westphalie. A Munich, tout d'abord, le gouvernement régional penche résolument pour la privatisation : le Land s'est ainsi résolu à céder au conglomérat Viag AG la part de 58,3 % qu'il détenait dans le capital du producteur d'électricité Bayernwerk AG. En Bavière, d'autres mesures de privatisation sont envisagées en ce qui concerne la DASA, les aciéries Maxhütte, la Bayernversicherung et la société Rhein-Main-Donau. A Düsseldorf, capitale de la Rhénanie du Nord-Westphalie, la tendance est inverse. En tant que banque d'Etat de ce Land, la Westdeutsche Landesbank a ainsi renforcé en 1994 ses participations dans le domaine de la machine-outil en rachetant le groupe Deckel-Maho par l'intermédiaire de Gildemeister, dont elle est l'un des

principaux actionnaires. Elle détient par ailleurs un important portefeuille de participations dans les services (avec la chaîne de magasins Horten ou le voyageur TUI) et l'industrie (avec LTU pour l'aéronautique, Babcock pour la mécanique, Fuchs Petrolub pour la chimie, Gerresheimer Glas pour le verre, ou encore avec le conglomérat Preussag).

Politique industrielle, technologie et concertation

- 54 Dans l'ancienne RFA, la tendance d'ensemble à la privatisation marque un certain retrait de l'Etat, mais les pouvoirs publics se réengagent parallèlement par l'entremise d'autres formes d'intervention moins directe. Aussi peut-on affirmer qu'en la matière, la question pertinente ne porte pas sur l'ampleur du secteur public, mais sur l'articulation entre les sphères publiques et privées. « Le Japon et l'Allemagne montrent que la compétitivité se joue dans la qualité des associations entre le public et le privé en vue d'ajuster au plus près les stratégies de long terme », comme le montre l'économiste Robert Boyer (*Le Monde*, 21-09-93). De ce point de vue, la notion de politique industrielle fait de moins en moins l'objet d'un tabou en Allemagne, dès lors que le terme n'y est plus synonyme de dirigisme (H. Uterwedde, 1995).
- 55 Dieter Spöri, le ministre de l'Economie (SPD) du Bade-Wurtemberg, plaide ainsi pour une « politique industrielle d'économie de marché », où l'Etat joue un rôle d'« accélérateur ». Quant à Peter Fischer, lui aussi ministre social-démocrate de l'Economie, mais cette fois dans le Land de Basse-Saxe, il insiste sur le rôle d'arbitre que les pouvoirs publics doivent jouer en la matière : aider et conseiller, et non entreprendre eux-mêmes. Chez les chrétiens-démocrates et même chez les libéraux, nombreux sont aujourd'hui ceux qui estiment que l'Etat allemand pratique *de facto* une politique industrielle, et que cette politique n'est néfaste que dans la mesure où elle consiste pour l'essentiel à subventionner les secteurs en déclin ; pour l'Etat, une bonne politique industrielle consisterait à stimuler l'innovation dans le secteur privé ou, à défaut, à réaliser lui-même des projets porteurs, mais, le cas échéant, en coopération avec des partenaires privés. En ce sens, l'Etat doit en quelque sorte jouer un rôle de catalyseur, d'initiateur ou d'« accoucheur », et savoir si cette politique d'innovation relève de la politique industrielle n'est qu'une question subalterne (H. Henzler et L. Späth, 1993).
- 56 Quant à Matthias Wissmann, le ministre fédéral (CDU) des Transports, il se déclare lui aussi favorable à une « politique industrielle orientée vers le marché ». Selon lui, il ne s'agit pas de copier le ministère japonais de l'Industrie et du Commerce extérieur (MITI), mais de favoriser le dialogue et la formation d'un consensus sur les questions industrielles. Le patronat (BDI) et l'Assemblée des chambres de commerce et d'industrie (DIHT) partagent cette approche ; ils ont d'ailleurs lancé de concert une grande campagne d'information visant à améliorer la perception des nouvelles technologies par l'opinion publique. Selon H.-P. Stihl, le président du DIHT, « le dialogue entre les chefs d'entreprise, les scientifiques et les responsables politiques peut être approfondi dans des "groupes de travail stratégiques". C'est pourquoi nous n'avons pas besoin de MITI », conclut-il (*Handelsblatt*, 10-03-94).
- 57 A en croire le ministère fédéral de la Recherche, s'il faut s'inspirer du modèle japonais, c'est en faisant collaborer plus étroitement les personnels engagés dans la recherche fondamentale et ceux de la recherche appliquée, car l'Etat doit se garder de s'immiscer

dans la recherche proprement compétitive. Prudents par principe ou échaudés par l'expérience, de nombreux experts allemands redoutent ainsi plus que tout l'idée que l'Etat investisse des ressources coûteuses dans des filières technologiques hasardeuses. Ils reprochent aux mesures fédérales d'aide directe à la R & D leur trop grande sélectivité sectorielle et géographique (H. Schmalholz, H. Penzkofer, 1993). Experts et pouvoirs publics allemands restent en revanche partagés sur la question de savoir s'il est opportun de renforcer les aides indirectes à la recherche car, en la matière, les avantages fiscaux (facilités d'amortissement, etc.) existant dans les années 80 n'ont pas encore été réintroduits, à cause du doute qui plane sur leur efficacité, et il ne subsiste plus actuellement qu'un système de bonifications d'intérêt.

- 58 En matière d'innovation, de toute façon, le discours sur le caractère transversal des aides publiques se double de certaines pratiques « verticales », c'est-à-dire d'aides sectorielles ciblées (notamment pour les technologies de l'environnement, les biotechnologies, l'informatique ou encore pour la technique des micro-systèmes), mais il s'agit en général de politiques menées à l'échelle des Länder, sans coordination nationale. Quant à l'aide publique à la microélectronique, l'Etat allemand préfère généralement une politique concertée à l'échelon européen à des actions menées de façon isolée par des Etats-nations ou des régions.
- 59 En outre, à la différence de ce qui se passe aux Etats-Unis ou en France, où le gouvernement central réalise des percées technologiques et édifie de toute pièce des industries radicalement nouvelles en se préoccupant davantage de qualité et de performance que de rentabilité, les pouvoirs publics allemands (et japonais) misent essentiellement sur les transferts de technologie et la diffusion des technologies existantes, ce qui permet d'améliorer progressivement la qualité des produits tout en réduisant les coûts de production (D. B. Audretsch, 1991). De plus, l'une des caractéristiques des politiques suivies en RFA réside dans leur orientation vers les technologies diffusantes - notamment la microinformatique, les biotechnologies, les techniques du laser et les nouveaux matériaux - et dans le fait qu'elles mettent l'accent sur la diffusion de l'innovation, en particulier en direction des PMI. Au bout du compte, la politique allemande mise moins sur les industries de haute technologie que sur celles à forte valeur ajoutée (G. Colletis, 1991).
- 60 Par ailleurs, l'un des domaines où la société civile allemande réclame davantage d'intervention publique est celui de ce qu'il est convenu d'appeler la « veille technologique ». Les industriels réclament ainsi d'améliorer les instruments d'« identification des champs technologiques d'avenir » et intensifier « le dialogue sur les questions d'avenir de la politique de recherche et de technologie » (BDI, 1993). Dans le monde politique, cette demande a été reprise à l'automne 1993 par Erwin Teufel, le ministre-président (CDU) du Land de Bade-Wurtemberg. Elle a été entendue depuis lors, puisque le gouvernement fédéral a décidé, le 24 février 1994, la création d'un « Conseil pour la recherche, la science et la technologie » qui, placé directement sous l'autorité du chancelier fédéral et dont les membres sont issus des milieux scientifiques, du gouvernement fédéral, du patronat et des syndicats, a pour mission d'accroître la réceptivité de l'opinion publique à l'égard de l'innovation technologique et de favoriser la collaboration entre la science, l'entreprise et l'Etat. Ce conseil a siégé pour la première fois en mars 1995. En septembre 1993, le ministère fédéral de la Recherche avait créé une instance similaire : un « Conseil stratégique pour la recherche et la technologie » réunissant des cadres d'entreprise et des scientifiques. Par la suite,

le ministère fédéral de l'Economie y est aussi allé du sien, en instituant en son sein un groupe de travail « Technologie et Innovation » (BMW, 1994).

- 61 Selon Peter Glotz, ministre de la Recherche dans le cabinet fantôme du social-démocrate Rudolf Scharping et, en tant que tel, invité début 1994 dans le comité de la Fédération des industriels allemands (BDI) pour la recherche et la technologie, le conseil technologique du chancelier fédéral ne va pas assez loin, et en tout cas pas aussi loin que le *Competitiveness policy council* américain. De leur côté, la plupart des économistes allemands se déclarent plutôt dubitatifs sur les effets de tels conseils, mais pour des raisons inverses ; ils estiment en effet qu'il n'existe guère de marges de manœuvre pour dévier du classique partage de compétences entre les entreprises et l'Etat, et que ce dernier, en dernière analyse, ne peut agir sur l'innovation qu'en misant sur la recherche fondamentale et en supprimant les obstacles qui entravent l'innovation.
- 62 Quelle que soit la portée effective de ces conseils technologiques, leur création est l'indice d'une évolution plus large : la remise au goût du jour de la *Konzertierte Aktion*. Cette forme allemande de la concertation fut introduite par Karl Schiller en 1967, alors qu'il était ministre fédéral (SPD) de l'Economie, pour surmonter la première récession ouest-allemande de l'après-guerre. En regroupant autour d'une même table des représentants du gouvernement, des organisations syndicales et patronales, de la Bundesbank et du Conseil des experts économiques, elle visait à développer un esprit coopératif en amont des décisions de la politique économique conjoncturelle. Dans le livre qu'il a publié quelques mois avant sa récente disparition, l'ancien ministre jugeait souhaitable la remise à jour de ce système mais, ajoutait-il, cela suppose de la part de tous les acteurs une attitude coopérative ainsi qu'une vision partagée de ce que doit être le nouveau « modèle allemand » (K. Schiller, 1994).
- 63 Dans l'ancienne RFA, tout indique que cette attitude coopérative et cette vision partagée se développe depuis quelque temps. Ainsi s'explique sans doute la fortune de la « politique économique orientée vers le dialogue », concept lancé par Dieter Spöri, le ministre (SPD) de l'économie du Bade-Wurtemberg. Force est en tout cas de constater que ce type de dialogue existe désormais à l'échelle des Länder et, dans une large mesure, indépendamment de l'étiquette politique des gouvernements ; ceci vaut en particulier dans le Bade-Wurtemberg, mais aussi en Basse-Saxe et dans le Schleswig-Holstein, ainsi d'ailleurs que dans plusieurs Länder est-allemands (notamment la Saxe, la Thuringe et le Brandebourg). A la présidence de la Fédération des employeurs allemands (BDA), Klaus Murmann juge ce type de dialogue décentralisé particulièrement positif.
- 64 Cette idée de « dialogue de politique industrielle » a été officialisée par la « Commission économique horizon 2000 » constituée pendant l'été 1993, à l'instigation du gouvernement régional de Bade-Wurtemberg. Dans ce Land très touché par la dernière récession - car 70 à 80 % du personnel de l'industrie y travaillent dans l'automobile, la mécanique et l'électrotechnique, secteurs très exportateurs et donc très sensibles aux aléas conjoncturels -, ladite commission a fourni non seulement un diagnostic de la situation, mais aussi des recommandations adressées aux gouvernements du Land et de l'Etat fédéral, à savoir toute une série d'initiatives résolument orientées vers le futur, et notamment en vue d'une meilleure coopération entre les entreprises et l'Etat dans le domaine des nouvelles technologies (Zukunftskommission, 1993). Dès l'automne 1993, le gouvernement régional a commencé à appliquer une bonne partie de ces

propositions : de nouvelles formes d'organisation du travail sont expérimentées dans des entreprises-pilotes, le Land débloque des moyens financiers pour aider les PME à conquérir des marchés d'avenir, le ministère de l'Economie offre des conseils pour les constructeurs automobiles et leurs sous-traitants, davantage de moyens sont débloqués - grâce à certaines privatisations - en faveur de l'aide à l'innovation, des projets-pilotes doivent être développés - au sein de consortiums - en faveur de technologies-clé, etc.

- 65 Dans le Land de Basse-Saxe, le ministre de l'économie Peter Fischer (SPD) pratique lui aussi une politique industrielle sous la forme d'un dialogue organisé de façon systématique à l'échelle de certaines branches. C'est le cas dans l'automobile, et plus particulièrement en ce qui concerne le réseau de sous-traitance de Volkswagen dans ce Land, car une réflexion stratégique commune a été développée de façon conjointe entre, d'une part, VW et ses équipementiers, et, d'autre part, le Land et plusieurs communes de la région. Après avoir constitué des groupes de travail avec des représentants des constructeurs et de leurs fournisseurs, le gouvernement aide les sous-traitants à coopérer mutuellement, facilite l'obtention de terrains industriels et lance des programmes spéciaux pour améliorer la qualification du personnel. Par ailleurs, des réunions de concertation sont aussi organisées dans la construction navale de Basse-Saxe, entre les chantiers navals et leurs sous-traitants ; le ministère fédéral de l'Economie y est convié, mais il ne cache pas sa réticence à participer à des conférences dont l'objet majeur consiste en des demandes de subventions.
- 66 A l'échelon fédéral, un tel dialogue organisé existe aussi depuis 1993 entre, d'un côté, les ministères fédéraux de l'Economie et de la Recherche et, de l'autre, les producteurs et utilisateurs de puces électroniques. Quant au secteur de la machine-outil, le dialogue sectoriel s'y engage essentiellement entre le syndicat IG Metall et la fédération des constructeurs allemands de machines-outils (VDW) ; les deux organisations ont de concert étudié le marché et constitué des groupes de travail pour mettre au point des moyens d'améliorer la compétitivité. Leurs approches divergent évidemment sur la question des coûts salariaux, mais elles convergent largement sur l'idée d'un renforcement de la qualification du personnel ou encore sur l'idée - empruntée aux Japonais - que la recherche doit être conçue davantage à l'échelle de la branche et que les entreprises doivent coopérer dans le développement de standards et de technologies de base. Début 1994, IG Metall et l'organisation patronale Gesamtmetall ont présenté un rapport commun « Pour la compétitivité et l'emploi » où, entre autres propositions, ils demandent à l'Etat de participer au dialogue sur les perspectives industrielles et technologiques du secteur, ainsi que l'instauration temporaire d'une prime à l'investissement de 7,5 % concernant les biens d'équipement. Le ministre fédéral de l'Economie Günther Rexrodt a toutefois rejeté aussitôt cette idée de prime, qu'il trouve dans l'ensemble contre-productive.
- 67 Bonn s'accorde par contre avec le patronat pour considérer qu'un bon exemple d'action concertée entre le public et le privé se trouve dans le projet de Transrapid, ce train à grande vitesse et à sustentation magnétique dont il a été décidé en mars 1994 de construire une ligne entre Hambourg et Berlin. Selon le ministère fédéral de la Recherche (BMFT), la RFA est sans aucun concurrent dans le monde pour ce type de technologie, et pourrait par là même remporter d'importants marchés à l'exportation. Pour la construction de la ligne, le coût de l'investissement (5,6 milliards de DM) sera à la charge de l'Etat fédéral, mais l'exploitation de la ligne doit être confiée à une société

privée, ce qui montrerait qu'il ne s'agit pas d'une technologie d'Etat promise à des subventions durables.

- 68 Ce projet est cependant loin de faire l'unanimité. Le gouvernement (SPD) du Land de Schleswig-Holstein le juge financièrement irréaliste : le coût de la construction et de l'exploitation de la ligne Hambourg-Berlin est estimé à un total de plus de 10 milliards de DM, alors que l'alternative du TGV allemand « classique » (ICE) ne reviendrait qu'à 4 milliards de DM pour une durée du trajet supérieure de seulement 20 mn (soit 1 h et 22 mn) si l'on raisonne de centre-ville à centre-ville. Parmi les opposants au projet, le conseil scientifique associé au ministère fédéral des Transports ajoute que le problème de la participation des entreprises privées dans la prise de risque n'est pas réglé de façon convaincante. Plus virulents encore, d'aucuns estiment que la décision de construire le Transrapid correspond en définitive à une logique d'activisme technologique et, en dernière analyse, à des arguments électoraux de court terme.
- 69 Deux autres exemples peuvent être donnés pour le lancement de nouveaux modèles de coopération entre le secteur public et privé. Le premier concerne les autoroutes et l'introduction en RFA d'un système de péage à la française. En février 1994, dans le cadre du « programme d'action pour plus de croissance et d'emploi », le ministre fédéral des Transports a proposé une loi visant à transférer au secteur privé la construction et le financement de certaines autoroutes. Adoptée depuis lors, cette loi crée le fondement juridique - précédemment inexistant en RFA dans ce domaine - d'un système de concession permettant aux compagnies privées d'instituer des péages pour rentrer dans leurs frais. Par la voix de son porte-parole au Bundestag, Ingrid Matthäus-Maier, le SPD a fait savoir qu'il réprovoce ce système qu'il considère comme un « impôt déguisé ». Le second exemple concerne le Land de Bade-Wurtemberg, où le gouvernement régional vient de mettre en place un système d'information environnementale qui renseigne en permanence sur la qualité de l'eau et de l'air, et surveille régulièrement celle des sols. Cette innovation est symptomatique lorsqu'on se rappelle que la RFA occupe une position de leader mondial dans les technologies de l'environnement, domaine promis à un très fort développement dans les années à venir.
- 70 Quant aux mesures transversales classiques, celles qui n'ont *a priori* pas de composante sectorielle affichée, elles rencontrent en principe davantage les faveurs des garants de l'orthodoxie libérale, mais elles n'en sont pas moins la cible de certaines critiques, notamment en ce qui concerne la politique d'aide à la recherche. Cette dernière est notamment soupçonnée de bénéficier essentiellement aux grands groupes tels que Siemens ou Daimler Benz, au détriment des PME. Dans le cas de Siemens, par exemple, les 100 millions de DM d'aide annuelle apportés par Bonn ne représentent toutefois que 1,25 % d'un budget total de R & D qui s'élève pour ce groupe bavarois à environ 8 milliards de DM. Quant à la politique d'aides aux PME, elle repose sur une panoplie d'instruments classiques : notamment des aides aux capitaux propres, des bonifications d'intérêt, des cautions d'emprunt, ainsi qu'un soutien des débouchés.
- 71 Dans ce dernier domaine, certains gouvernements régionaux aident les PME à définir une stratégie commune en matière d'internationalisation, notamment face à la zone Asie-Pacifique. Le Land de Bade-Wurtemberg octroie par exemple des crédits cautionnés aux firmes qui s'implantent à Singapour. Quant au gouvernement fédéral, il a défini en décembre 1993 une « stratégie asiatique » (*Asienkonzept*) qui prévoit notamment l'extension dans cette zone du réseau des chambres de commerce et

d'industrie (CCI) à l'étranger, des bureaux de représentation ainsi que des centres pour la technologie et la coopération (BMW, 1994). Dans le prolongement de ce plan, la plus grosse CCI allemande à l'étranger a ouvert ses portes à Singapour en juin 1995. En outre, il a été décidé en avril 1995 d'interconnecter les chambres de commerce allemandes en Asie ; cette mise en réseau doit permettre une meilleure coordination de la présence allemande dans cette partie du monde, où les intérêts économiques allemands ont longtemps été sous-représentés et relativement dispersés.

- 72 Par ailleurs, les responsables allemands savent que l'un des principaux moyens pour renforcer l'attractivité du territoire consiste à développer les infrastructures publiques. En ce qui concerne les transports, par exemple, l'Etat prévoit de dépenser au cours des prochaines années quelque 60 milliards de DM dans l'ensemble de l'Allemagne, et la déréglementation évoquée précédemment a aussi pour corollaire la recherche de financements privés. A la tête du ministère fédéral des Transports (BVM), le chrétien-démocrate Matthias Wissmann juge nécessaire d'améliorer la fiscalité sur les transports routiers, afin de ne pas désavantager les poids lourds allemands par rapport à leurs concurrents français ou néerlandais. Quant aux chemins de fer, il estime qu'il faut faire en sorte de ne pas seulement améliorer leur rentabilité, mais aussi leur attractivité pour l'usager. Ce renforcement des transports ferroviaires apparaît d'autant plus indispensable que les projections à moyen terme montrent un risque de saturation - voire d'explosion - des transports terrestres. Le BVM prévoit en effet que leur fréquentation augmentera entre 1988 et 2010 de 95 % pour les flux de personnes et de plus de 30 % pour les flux de marchandises. D'où aussi la nécessité de mieux utiliser les capacités de transport existantes, ce que l'Etat fédéral entend réaliser par la télématique, avec un programme d'investissement pluriannuel de 6 milliards de DM qui permettrait d'accroître de 15 à 30 % l'utilisation de ces capacités. En définitive, le ministre M. Wissmann entend miser davantage sur l'introduction de technologies modernes et sur l'instrument des prix que sur un dosage de prescriptions et d'interdictions.
- 73 Enfin, avec la « globalisation » croissante et le développement des activités de services, la concurrence porte de plus en plus sur le contrôle de la propriété intellectuelle et, plus généralement, sur le « capital humain ». Un effort sans précédent est donc nécessaire dans le domaine de la formation. Paru en 1993, un document du ministère fédéral de l'Economie consacré au « site technologique Allemagne » montre à ce propos que l'enseignement supérieur allemand n'est plus à même de fournir aux entreprises un nombre suffisant de diplômés hautement qualifiés dans les techniques de pointe, et qu'il faut en conséquence prendre les mesures qui s'imposent pour attirer sur le territoire allemand un nombre suffisant de chercheurs nationaux ou étrangers, et, plus généralement, pour renforcer la formation en Allemagne. Comme la relève ne devrait à l'avenir pas suffire à satisfaire les besoins des entreprises en la matière, il faudra miser de plus en plus sur la formation continue, ce qui suppose avant tout des efforts accrus de la part des entreprises. Quant à la formation professionnelle en alternance, elle doit surmonter ses difficultés actuelles, mais rester sous la responsabilité des entreprises. C'est dans cette optique que la loi fédérale sur la « sauvegarde du site Allemagne » tente de corriger le déséquilibre qui tend actuellement à se creuser entre l'apprentissage et les universités ; pour ce faire, elle renforce le soutien public à la formation professionnelle, elle stipule que le diplôme de fin d'études secondaires doit en règle

générale pouvoir être obtenu à l'issue de douze année d'école (contre treize actuellement) et elle vise à abaisser la durée des études supérieures.

NOTES DE BAS DE PAGE

28. En 1993, la RFA a enregistré un déficit de 5,2 milliards dans ses échanges extérieurs de tels services technologiques, dont 3,9 milliards pour les brevets et licences.

29. Les Allemands parlent à ce propos de « politique d'ordre » (*Ordnungspolitik*), ce qui implique notamment un respect scrupuleux des principes de concurrence et de subsidiarité.

30. En 1993, le taux n'atteignait que 7,2 % dans les nouveaux *Länder*, contre 15,9 % dans les anciens (H.-U. Brautzsch et al., in : R. Pohl, 1995).