
Un nouvel « Agenda » pour l'Allemagne ? Comprendre les défis économiques et sociaux (2014-2030)

Pierre Zapp

Septembre 2014

Comité d'études des relations franco-allemandes

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Directeurs de collection : Yann-Sven Rittelmeyer, Hans Stark

ISBN : 978-2-36567-318-1

© Ifri – 2014 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteur

Pierre Zapp est responsable du « French Desk » de Mazars en Allemagne depuis 2008. Il intervient sur des dossiers franco-allemands dans les différentes régions de l'Allemagne.

Expert-comptable français et titulaire du diplôme allemand de commissaire aux comptes (« Wirtschaftsprüfer »), il est diplômé de l'Institut d'études politiques de Strasbourg et détenteur d'un DESS de finance d'entreprise. Il a débuté sa carrière chez Mazars en Allemagne en 1997 dans le cadre d'un contrat de coopération en entreprise. Après un passage de 1998 à 2002 à Paris chez Mazars, il a rejoint le bureau de Düsseldorf et s'est spécialisé dans l'audit des filiales allemandes de groupes français et dans l'accompagnement des groupes français dans leur implantation ou leur développement en Allemagne à travers la réalisation d'audits d'acquisition ou la mise en place de procédures. Depuis 2005, il exerce son activité au bureau de Mazars à Berlin.

Pierre Zapp est l'auteur du Point de vue « Le « “modèle” économique allemand : Les clés d'une réussite » publié par Mazars en octobre 2012.

Résumé

Souvent citée en exemple pour sa réussite économique, l'Allemagne fait face à plusieurs défis auxquels elle va devoir répondre dans les prochaines années afin de conserver sa place de leader économique.

Ces défis économiques et sociaux sont liés aussi bien à des facteurs internes qu'à l'évolution du concert mondial. Cette note analyse donc les enjeux suivants pour l'Allemagne : la défense assumée de ses intérêts économiques tout en exerçant un rôle politique fort, sa forte dépendance envers l'économie mondiale et notamment les pays émergents, la question des inégalités sociales, la faiblesse démographique et ses conséquences sur l'économie et la société, l'évolution du système scolaire, l'importance des activités de recherche et de développement, la nécessaire structuration et coordination de la politique énergétique, les spécificités du fonctionnement « allemand » et ses possibles remises en question, les investissements à réaliser dans les infrastructures et, enfin, les inégalités constatées dans le développement des territoires.

Si les Allemands ont, par le passé, démontré leur capacité à répondre aux défis qui se posaient à eux, ceux auxquels ils doivent faire face aujourd'hui sont particulièrement élevés et se présentent dans un contexte national et international nouveau. Pour y parvenir, l'Allemagne devra inéluctablement s'appuyer sur ses partenaires, qu'il s'agisse de la France ou de ses autres voisins européens.

Executive Summary

Although commonly cited as an example of economic success, Germany faces several challenges that it needs to address in the coming years in order to preserve its position as an economic leader.

These economic and social challenges are linked to internal factors as well as to the evolution of the global economic system. This research note therefore analyzes the following challenges for Germany : the assumed defence of its economic interests while exercising a strong political role; its high dependence on the global economy and especially on emerging economies; the issue of social inequality; its demographic weakness and the consequences for its economy and society; the evolution of its education system; the importance of research and development; the necessary structuring and coordination of its energy policy; the specificities of “German” functioning and the related challenges; the investment needed in infrastructure, and lastly, the notable regional inequalities in terms of development.

In the past, the Germans have demonstrated their capacity to address the challenges they were confronted with. However, those they face today are particularly severe, and arise in a new national as well as international context. To resolve these challenges, Germany has no choice but to rely on the support of its partners, whether France or its other European neighbours.

Sommaire

INTRODUCTION : LE STATUT DE PUISSANCE ÉCONOMIQUE DE L'ALLEMAGNE EST EN JEU	7
UNE DÉFENSE ASSUMÉE DE SES INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES.....	10
Une traditionnelle retenue sur la scène mondiale.....	10
... mais une défense croissante de ses intérêts	11
Une diplomatie économique active	13
Un rôle politique accru.....	14
UNE DÉPENDANCE FORTE ENVERS L'ÉCONOMIE MONDIALE	16
L'Allemagne et sa dépendance envers les pays émergents.....	16
Une nouvelle concurrence pour les produits allemands.....	18
La coopération économique avec les pays émergents : encore limitée mais risquée	19
Un équilibre mondial en perpétuelle évolution	20
LE DÉBAT SUR LES INÉGALITÉS SOCIALES.....	22
La question de la pauvreté en Allemagne.....	22
Chômage et « mini-jobs ».....	23
Une politique salariale restrictive en cours d'évolution	24
La volonté des pouvoirs publics de lutter contre les abus.....	26
<i>La loi sur le salaire minimum</i>	<i>27</i>
<i>Des mesures pour les retraites</i>	<i>28</i>
Quels effets pour les mesures adoptées ?	28
UNE DÉMOGRAPHIE AUX ENJEUX MULTIPLES.....	31
Les conséquences de la faible natalité allemande.....	31
Quelles mesures pour faire face aux problèmes démographiques ?.....	33
<i>L'amélioration du congé parental</i>	<i>33</i>
<i>La réduction des inégalités hommes-femmes.....</i>	<i>33</i>
<i>L'augmentation de l'emploi des seniors</i>	<i>34</i>
<i>Des règles assouplies concernant les travailleurs étrangers</i>	<i>34</i>

<i>Des incitations au retour en Allemagne.....</i>	35
En quoi cette prise de conscience de la gravité du sujet démographique est-elle réelle ?	35
Des initiatives encore insuffisantes	37
LE DÉFI DE L'ENSEIGNEMENT	39
Réformes et expérimentations pour améliorer le système scolaire allemand.....	39
L'apprentissage, un atout du système allemand	42
LE RÔLE PRIMORDIAL DE LA RECHERCHE ET DU DÉVELOPPEMENT	44
L'innovation et l'adaptation : des éléments essentiels pour la survie des entreprises	44
Réussir le passage vers la quatrième révolution industrielle.....	46
L'attachement des acteurs économiques allemands à la R&D.....	47
Les défis pour la R&D en Allemagne	48
Les mesures de soutien à la R&D.....	50
UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE À STRUCTURER ET À COORDONNER	52
Les difficultés du tournant énergétique.....	52
<i>Un coût élevé.....</i>	<i>52</i>
<i>La maîtrise de la stabilité de l'approvisionnement</i>	<i>53</i>
<i>Le défi du transport de l'énergie renouvelable</i>	<i>54</i>
<i>Une coordination à mettre en œuvre</i>	<i>55</i>
La nouvelle loi sur les énergies renouvelables.....	56
Quelles perspectives ?.....	57
UN MODE DE FONCTIONNEMENT « ALLEMAND »	59
Des relations marquées par le respect	59
Un dialogue argumenté et construit	61
Un pragmatisme tourné vers l'efficacité	62
Un pays qui connaît également des crises	63
Quel avenir pour ce mode de fonctionnement ?	64
DES INVESTISSEMENTS À RÉALISER DANS LES INFRASTRUCTURES.....	66
Des projets en proie à de sérieuses difficultés	66
La réduction des budgets d'infrastructure	67
Un sujet prioritaire mais les mesures envisagées ne font pas toutes l'unanimité	68
UN DÉVELOPPEMENT INÉGAL DES TERRITOIRES.....	71

Les conséquences de la réunification allemande	71
La diminution des écarts entre l'Est et l'Ouest	72
L'évolution des différences de développement entre les régions ..	74
Une volonté politique d'infléchir la situation	76
CONCLUSION : L'ALLEMAGNE NE PEUT SE PERMETTRE DE SE REPOSER SUR SES LAURIERS	78

Introduction : le statut de puissance économique de l'Allemagne est en jeu

Depuis plusieurs années, l'Allemagne est montrée en exemple pour sa réussite économique. Avec son secteur industriel puissant, la spécialisation et la forte présence internationale de ses entreprises et notamment celles du « Mittelstand », ainsi qu'une activité de recherche et de développement (R&D) axée sur les besoins des marchés, l'Allemagne dispose d'un environnement favorable qui lui permet de profiter au mieux de l'organisation actuelle des échanges mondiaux ¹.

Principaux indicateurs de l'économie allemande

Dépenses de R&D en % du PIB et en Mrd EUR (2012)			
en % du PIB:	2,98%	en Mrd EUR: 79,5 Mrd EUR dont privé: 53,8 Mrd EUR	
Balance commerciale en Mrd EUR (2013)			
Exportations:	1.094 (2013)	envers Chine	67 (2013)
Importations:	895 (2013)	envers Chine	74 (2013)
Bal. comm.	+199 (2013)	Bal. comm.	-7 (2013)
Part de l'industrie dans la valeur ajoutée (en %) (2001-2010)			
Part en 2001:	25,00%	Part en 2010:	23,80%
Taux de chômage (en %) (2013)			
Chômage total:	5,10%	Jeunes (moins de 25 ans):	7,40%
Structure de la démographie (2012-2060)			
	<u>En 2012</u>		<u>En 2060</u>
0-20 ans	18%	0-20 ans	16%
20-65 ans	61%	20-65 ans	50%
65-80 ans	16%	65-80 ans	20%
>80 ans	5%	>80 ans	14%
Part des énergies renouvelables dans la production d'électricité (2013)			
Part totale:	23,40%	Vent:	7,90%
		Biomasse:	7,60%

Sources: Stifterverband, Destatis, Eurostat, AG Energiebilanzen

Alors que l'Allemagne accumule les records et qu'elle est en mesure d'adopter un budget à l'équilibre pour 2015, l'enjeu pour elle est de conserver sa place de leader économique et de locomotive

¹ Pierre Zapp, « Le "modèle" économique allemand : Les clés d'une réussite », *Point de vue MAZARS*, octobre 2012.

pour l'Europe. Cependant, les fondements du succès de l'Allemagne ne sont pas nécessairement stables. Plusieurs facteurs internes à l'Allemagne ainsi que l'évolution du concert mondial marqué par une multipolarité accrue menacent le statut actuel de l'Allemagne.

Le maintien de la puissance économique allemande exige de trouver des réponses fortes face aux défis auxquels l'Allemagne va se retrouver confrontée au cours des 15 prochaines années, avec à la clé peut-être la nécessité de mettre en place un « Agenda 2030 » ? Dix sujets économiques et sociaux² peuvent être dénombrés, qui devraient faire l'actualité en Allemagne au cours des prochaines années, et dont certains sont en partie déjà actuels :

- **Une défense assumée de ses intérêts économiques :** avec son statut de leader économique mondial qu'elle assume à travers ses prises de position, l'Allemagne est amenée à devoir également occuper la scène politique et donner un nouvel élan à l'idée européenne.
- **Une dépendance forte envers l'économie mondiale :** une des forces de l'économie allemande repose sur sa capacité à répondre à une demande extérieure croissante. Toutefois, l'Allemagne doit s'adapter à cette demande qui est tout sauf statique, notamment dans les pays émergents.
- **Le débat sur les inégalités sociales :** après avoir relancé son économie dans les années 2000 par une politique active de soutien de l'emploi, l'Allemagne doit trouver le juste équilibre entre le traitement des inégalités qu'a pu générer cette politique, et le maintien de sa compétitivité.
- **Une démographie aux enjeux multiples :** en raison d'une faible natalité, l'Allemagne est un pays vieillissant, avec des conséquences importantes sur l'économie et la société allemandes, ce qui pourrait conduire à la définition d'un « Agenda » spécifique.
- **Le défi de l'enseignement :** dans le contexte démographique qui caractérise l'Allemagne, le système scolaire allemand doit s'adapter pour faciliter encore davantage l'intégration des jeunes dans le monde du travail, ce qui implique la nécessité de mobiliser les parties prenantes et les ressources nécessaires.

² D'autres sujets seront inévitablement à traiter par l'Allemagne, comme par exemple la politique de santé et la réforme bancaire, mais s'agissant de sujets dont le particularisme allemand est moins marqué, nous avons décidé de ne pas les traiter dans cette note.

- **Le rôle primordial de la recherche et du développement** : le tournant vers la quatrième révolution industrielle nécessite un effort croissant de R&D dans un environnement mondial où la concurrence dans ce domaine est toujours plus vive.
- **Une politique énergétique à structurer et à coordonner** : le tournant énergétique offre de réelles opportunités en termes de nouveaux débouchés économiques pour l'Allemagne mais soulève aussi de nombreuses questions qui nécessitent des réponses appropriées en termes de financement, de stabilité de l'approvisionnement, de mise en place des réseaux, de mix énergétique et de coordination entre les régions allemandes et avec les voisins européens.
- **Un mode de fonctionnement « allemand »** : la culture du dialogue, du pragmatisme ou de la continuité qui constituent quelques-unes des caractéristiques du fonctionnement des Allemands pourrait être mise à rude épreuve au cours des prochaines années eu égard à l'importance des défis de l'Allemagne, dans un contexte d'évolution démographique inquiétante du pays.
- **Des investissements à réaliser dans les infrastructures** : de nombreuses infrastructures allemandes ont besoin d'être rénovées ou remplacées, ce qui requiert de prévoir les ressources nécessaires dans un souci d'efficacité logistique pour ce pays situé au cœur de l'Europe.
- **Un développement inégal des territoires** : les forces de l'économie allemande n'étant pas réparties de manière égalitaire sur le territoire allemand - et cela ne concerne pas uniquement les Länder situés à l'Est-, l'Allemagne devra veiller à maîtriser les déséquilibres.

Une défense assumée de ses intérêts économiques

Le débat sur le rôle que doit jouer l'Allemagne dans le monde, fait régulièrement surface, non seulement chez ses voisins mais aussi en Allemagne. L'Histoire conduit l'Allemagne par réflexe à se tenir en retrait sur la scène politique. Dans ce domaine, le rôle de l'Allemagne se limite souvent à celui d'un observateur de la scène mondiale comme l'illustrent son positionnement sur les conflits dans la zone méditerranéenne et les discussions liées au droit d'ingérence.

Une traditionnelle retenue sur la scène mondiale...

L'Allemagne se plaît à rappeler régulièrement qu'elle ne souhaite en aucun cas jouer un rôle politique dominant, et en particulier ne souhaite pas « dominer l'Europe, mais construire l'Europe », comme l'a encore rappelé, en septembre 2013, le président de la République Fédérale d'Allemagne lors de sa visite à Oradour-sur-Glane, lieu de mémoire de l'horreur de la Seconde Guerre mondiale. La présence de l'Allemagne sur la scène politique mondiale n'est pas souvent manifeste, ses leaders n'étant pas non plus connus pour tenir des discours qui marquent nécessairement les mémoires. À titre d'exemple, l'Allemagne politique est très peu présente au Forum mondial de Davos organisé chaque année en janvier en Suisse³. De même, il est souvent reproché à l'Allemagne sa prudence en termes d'engagement sur les scènes de conflit extérieur, notamment lorsqu'elle décida de ne pas s'engager en Libye⁴. Par contre, sur les plans économique et commercial, le « nain politique » allemand a conscience de la nécessité de défendre ses intérêts et semble assumer pleinement ce statut.

Ainsi, d'un point de vue macroéconomique, avec le déclenchement de la crise de l'euro en 2009, l'Allemagne a exigé la défense absolue de l'euro et obligé ses partenaires européens, et

³ Dans une chronique consacrée à l'absence de représentants du gouvernement à Davos, un journaliste allemand a reproché au gouvernement allemand son « provincialisme » (« Deutscher Provinzialismus ») – *Handelsblatt*, 21 janvier 2014.

⁴ L'Allemagne a toutefois démontré à plusieurs reprises qu'elle savait aussi prendre ses responsabilités, notamment en s'engageant en Afghanistan.

notamment ceux du Sud, à se serrer la ceinture pour retrouver les bases d'une croissance réelle, alors même que les risques d'une récession dans ces pays, avec toutes les conséquences sociales et économiques que cela peut induire, sont réels. Dans le programme de coalition gouvernementale conclu en décembre 2013, il est clairement précisé que la solidarité européenne ne peut intervenir qu'en « ultima ratio » et que les réformes de structure sont à réaliser en priorité⁵.

... mais une défense croissante de ses intérêts

À travers plusieurs prises de position récentes, l'Allemagne a montré qu'elle n'était pas non plus décidée à se montrer passive sur le plan commercial. Et dès lors ce n'est pas forcément le gouvernement allemand qui se met en première ligne quand cela est nécessaire, mais c'est tout le cadre économique qui sait s'organiser quand il le faut : les ministères, les fédérations, les sociétés, etc. La dépendance de l'Allemagne aux exportations joue un rôle important dans le comportement de celle-ci sur le plan économique et influence également la sphère politique nationale. Plusieurs exemples peuvent illustrer cette évolution :

- défense du « Standort » (site) allemand : même si les raisons de l'échec du projet de fusion envisagée en 2012 entre les groupes EADS⁶ et BAE sont sans doute diverses, il n'est un secret pour personne que Berlin y a joué un rôle important. En particulier, l'Allemagne qui est le siège des activités civiles d'EADS à travers Cassidian à Munich aurait été la grande perdante de l'opération. Dans la mesure où les activités civiles de BAE sont bien plus importantes que celles d'EADS, la Bavière aurait sans doute été confrontée à des restructurations. Il semble que pour le gouvernement allemand il n'était pas question d'autoriser une opération qui rappelait la fusion Hoechst-Rhône Poulenc où, pour de nombreux observateurs, les suppressions d'emplois avaient finalement été plus nombreuses du côté allemand⁷. Le secteur économique de la défense devant toutefois s'adapter aux évolutions budgétaires de ses donneurs d'ordre (dont le ministère de la Défense allemand), il sera intéressant de voir la réaction allemande aux mesures qui pourraient être décidées dans ce contexte par les entreprises du secteur.

⁵ Contrat de coalition entre la CDU, CSU et le SPD du 27 novembre 2013, p. 158-159 (« Deutschlands Zukunft gestalten- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD - 18. Legislaturperiode »).

⁶ Le groupe EADS a été renommé Airbus Group depuis le 1^{er} janvier 2014.

⁷ « Ein erheblicher Rückschlag », *Handelsblatt*, 12 au 14 octobre 2012.

- positionnement par rapport à la Chine : depuis 2012, la Chine semble vouloir mieux maîtriser sa croissance, ce qui a des répercussions non seulement sur son taux de croissance mais aussi sur la défense de ses intérêts et sur la mise en œuvre d'une politique qui serait teintée, selon certains observateurs, de protectionnisme. Ainsi, en juin 2013, la Chine a menacé les pays européens de taxe sur les importations d'automobile en représailles d'un contentieux avec l'Union européenne (UE) sur les panneaux solaires. Dans la mesure où cela risquait de frapper pour une grande part les constructeurs automobiles allemands (2,8 millions d'automobiles d'origine allemande ont été vendues en Chine en 2012 contre 1,5 million en 2009⁸), la fédération allemande de l'automobile (VDA), encouragée par le gouvernement allemand, est montée au créneau et a obtenu que Bruxelles trouve un accord en juillet 2013 avec le gouvernement chinois. Ainsi, dans le contentieux avec la Chine sur les mesures protectionnistes, l'Allemagne se fait le chantre de l'antiprotectionnisme à Bruxelles. Il convient également de signaler que Martin Winterkorn, le PDG de Volkswagen, appartient à un cercle de 14 patrons internationaux (aux côtés des patrons de General Electric et de Carrefour) qui conseillent le pouvoir à Pékin, ce qui permet à l'Allemagne et à un de ses secteurs les plus exportateurs, d'être au plus près des pouvoirs de décision. Il est vrai que le voisin de la France est considéré à ce jour par la Chine comme l'interlocuteur privilégié en Europe dans le secteur industriel. L'Allemagne a su rattraper son retard par rapport aux autres puissances économiques mondiales qui à partir des années 1960 avaient développé des relations économiques privilégiées avec la Chine. C'est dans ce contexte aussi que la Chine a ouvert à Berlin sa première chambre de commerce en Europe en 2014.

- défense du secteur automobile : s'il est un secteur où l'Allemagne se trouve systématiquement en première ligne quand cela est nécessaire, c'est bien celui de l'automobile, et pas uniquement dans ses relations avec la Chine. Ainsi, s'agissant des voitures électriques, l'Allemagne a su imposer au niveau européen le standard de prise électrique défendu par les entreprises allemandes. La majorité des États européens a su être convaincue par la prise électrique développée par la société Mennekes au détriment de la prise défendue par les groupes Schneider et Legrand. De même, dans le

⁸ Voir sur : <www.vda.de/de/meldungen/archiv/2013/04/20/3145/>.

conflit opposant Daimler au gouvernement français pendant l'été 2013 au sujet d'un gaz réfrigérant pour les systèmes de climatisation d'un nouveau modèle de Mercedes qui n'aurait pas été conforme à la directive européenne, le gouvernement allemand s'est clairement positionné aux côtés de Daimler, arguant que le groupe allemand avait obtenu l'homologation de l'autorité allemande KBA (« Kraftfahrt-Bundesamt »). En 2013 également, pour de nombreux diplomates européens un accord de principe était intervenu au niveau européen en juin pour réduire les émissions de CO₂ en 2020. Toutefois, l'Allemagne a remis cet accord en question pour obtenir en novembre 2013 que l'objectif de 95 g/km d'émission de CO₂ pour les véhicules soit repoussé d'un an (fin 2020) et que le mode de calcul de ces émissions prenne en compte des « supercrédits » accordés sur les ventes de voitures à émission nulle (comme les voitures électriques), ce qui permettrait de ne pas trop pénaliser les grosses voitures.

Une diplomatie économique active

L'Allemagne est aussi à la tête de nombreuses initiatives économiques, qui selon ses détracteurs sont essentiellement justifiées par la défense de ses propres intérêts ou destinées à redorer le blason de l'Allemagne. Ainsi, l'Allemagne et l'Espagne ont mis en place en été 2013 un fonds commun pour renforcer le financement des PME espagnoles : l'État allemand apporte sa garantie à l'emprunt de 800 millions d'euros consenti par la banque publique d'investissement allemande (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) qui fait ainsi bénéficier les PME espagnoles (*via* l'établissement de crédit étatique espagnol ICO) de ses conditions financières privilégiées.

Au niveau de la diplomatie économique, l'Allemagne dispose aussi d'une réelle force de frappe à travers son réseau de chambres de commerce présentes à l'étranger (« Außenhandelskammer » - AHK) qui offrent des fonctions de support de qualité pour les entreprises exportatrices. Et lors des déplacements de hauts dignitaires politiques à l'étranger, comme ceux de la chancelière, les patrons font également partie du voyage, comme cela est le cas pour la France, à la grande différence toutefois que les considérations politiques ne sont généralement pas placées au-dessus des questions économiques, ce qui facilite les échanges sur le plan économique.

Les entreprises allemandes, et notamment les sociétés familiales du « Mittelstand » savent aussi profiter des connaissances du ministère des Affaires étrangères et de ses ambassades qui accompagnent leur installation dans de nombreux pays, et en

particulier les pays émergents. Les grandes entreprises allemandes, telles Siemens, Deutsche Bank ou Daimler, quant à elles, ont même recruté des diplomates pour profiter à bon escient de la mondialisation des marchés⁹.

Un rôle politique accru

L'Allemagne est sans doute à la croisée des chemins. Car le positionnement d'un pays sur le plan économique est rarement neutre sur le plan politique. En imposant des mesures économiques et en s'opposant le cas échéant à d'autres, un pays exerce une influence qui a des répercussions sur le plan politique. Il est difficile d'être un leader économique sans jouer un rôle politique. L'Allemagne va devoir assumer de jouer un rôle politique actif sur les scènes européenne et mondiale, et cela d'autant plus qu'en Europe les puissances politiques, comme la France, connaissent actuellement des difficultés économiques. Pour maintenir sa place de puissance mondiale, l'Europe doit être forte et pour cela doit être conduite par des pays forts.

Une chose semble sûre et ne devrait pas être remise en question au cours des prochaines décennies : l'engagement européen de l'Allemagne. La chancelière Angela Merkel ne manque pas une occasion de répéter que l'Allemagne est trop petite pour exister seule par rapport à ses concurrents. L'UE ne peut pas être qu'économique ou monétaire, au risque de voir tout l'ensemble se défaire.

À l'Allemagne de prendre les initiatives politiques nécessaires pour donner un nouvel élan à l'idée européenne des pères de l'Europe comme Robert Schuman, l'homme politique de la frontière franco-allemande. Ces initiatives pourront volontiers s'exprimer dans le cadre du couple franco-allemand mais en faisant jouer à l'Allemagne un rôle plus actif dans ce couple, et cela au-delà des déclarations d'intention du programme de coalition gouvernementale de novembre 2013. L'Allemagne se doit de devenir un pays « normal » en assumant un rôle de leader conformément à son statut et qui, au-delà de ses intérêts personnels, profite à l'Europe entière et permette à cette dernière de jouer un rôle actif dans un ordre mondial qui ne cesse d'évoluer. À ce titre, il convient de noter qu'en décidant notamment de mieux coordonner la politique étrangère de l'Allemagne avec celle de la France, le ministère des Affaires étrangères issu de la nouvelle coalition de décembre 2013 semble

⁹ Voir sur : <www.tagesspiegel.de/wirtschaft/exporthilfe-die-deutschland-ag-ist-wieder-da/7882394.html>.

vouloir marquer un tournant dans la manière dont l'Allemagne peut occuper la scène politique mondiale.

Une dépendance forte envers l'économie mondiale

L'Allemagne a vu ses exportations augmenter de manière spectaculaire au cours des dernières années. Entre 2006 et 2013, les exportations ont augmenté de plus de 20 % et ont dépassé le seuil des 1 000 milliards d'euros pour la première fois en 2011¹⁰. En 2013, la balance commerciale est positive de 199 milliards d'euros, ce qui constitue un record, le précédent datant de 2007 avec plus de 195 milliards d'euros¹¹.

L'Allemagne et sa dépendance envers les pays émergents

L'Allemagne a amplement profité du décollage économique des pays émergents, et notamment des BRICS¹², Chine en tête¹³. Ainsi, les échanges avec la Chine ont connu une croissance exponentielle depuis 2006 : la Chine a été destinataire des exportations allemandes à hauteur de 73 milliards d'euros en 2013 contre 28 milliards d'euros en 2006¹⁴. Une machine sur cinq en Chine serait d'origine allemande¹⁵. Volkswagen compte 17 sites de production en Chine et prévoit d'en construire encore 3 autres prochainement¹⁶.

Cependant, la courbe de croissance dans les pays émergents a tendance à s'aplatir depuis 2012. Les taux de croissance prévus pour 2014 et 2015 dans les deux pays du monde qui présentent les potentiels de croissance et de démographie les plus élevés s'élèvent à environ 7,5 % pour la Chine et aux alentours de 5-6 % pour l'Inde alors qu'en 2011 ces taux étaient encore respectivement de 9,3 et

¹⁰ Voir sur : <www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelspartner/Tabellen/RangfolgeHandelspartner.pdf?__blob=publicationFile>.

¹¹ Voir sur : <www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/02/PD14_040_51.html>.

¹² Brésil, Russie, Inde, Chine, et Afrique du Sud.

¹³ L'évolution économique de la Chine, qui rattrape à pas de géant son retard sur les pays développés, conduit à se poser des questions quant au bien-fondé du qualificatif « pays émergent » pour ce pays.

¹⁴ Voir sur : <www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelspartner/Tabellen/RangfolgeHandelspartner.pdf?__blob=publicationFile>.

¹⁵ « Vorsprung durch Technik », *Handelsblatt*, 29 août 2012.

¹⁶ « Ohne China geht es nicht », *Tagesspiegel*, 8 juillet 2014.

7,9 %¹⁷. Ces pays qui ne constituent pas un bloc homogène, leur modèle de développement variant d'un pays à l'autre, sont confrontés à de nombreux problèmes structurels qui ne sont pas sans conséquences sur leur développement économique : revendications sociales, insuffisance des infrastructures, situation financière soumise aux variations des taux d'intérêt de la banque centrale américaine... Ainsi, la Chine semble vouloir maîtriser sa croissance en mettant l'accent sur la demande intérieure au détriment des exportations, à l'image des décisions prises lors du comité central du Parti communiste chinois en novembre 2013.

L'Allemagne n'est pas seulement confrontée à une croissance ralentie dans ces pays, qui a un effet collatéral sur les exportations allemandes, mais aussi à d'autres évolutions liées au développement économique qui caractérise les pays émergents. En effet, des initiatives protectionnistes y apparaissent, même si leur forme évolue, car les produits sont issus de chaînes de valeur impliquant un nombre croissant de pays, et que les mesures de protectionnisme traditionnelles constituent généralement des boomerangs. La Chine n'hésite pas à menacer l'Europe de taxer ses produits pour faire pression sur ses partenaires¹⁸ ou, comme dans le domaine pharmaceutique, de lancer des procédures anticorruption destinées à affaiblir les groupes étrangers au profit des groupes chinois. Certes, l'organisation mondiale du commerce (OMC) cherche à assurer la libéralisation des échanges, mais dans un monde multipolaire où les négociations bilatérales ne sont pas rares, il lui est très difficile de trouver un consensus. L'accord de Bali de décembre 2013 semble certes constituer un pas dans la bonne direction, mais les contempteurs de l'accord considèrent que les sujets les plus importants (tels l'industrie, les services, l'accès aux marchés publics ou les droits de propriété industrielle) ne sont pas inclus dans cet accord qui par conséquent ne peut être considéré qu'à minima tant que le cycle des négociations de Doha entamé en 2001 ne sera pas mené à son terme ; peu d'observateurs sont prêts à prendre un pari sur une date et voient plus le régionalisme et le plurilatéralisme prédominer les négociations commerciales dans le futur.

¹⁷ International Monetary Fund, *World Economic Outlook Update*, Release 21 janvier 2014.

¹⁸ Voir à ce sujet la partie « Une défense assumée de ses intérêts économiques ».

Une nouvelle concurrence pour les produits allemands

De même, les pays émergents commencent de plus en plus à développer une industrie qui à terme va concurrencer directement les produits allemands, ce qui devrait être le cas par exemple des véhicules et machines-outils chinois. Actuellement, il ne s'agit pas encore de produits de haut de gamme, de telle sorte que les produits allemands ne sont pas directement concurrencés, mais la pression commence doucement à se faire sentir. Et les Chinois n'hésitent pas à acheter des sociétés industrielles allemandes, telles Putzmeister spécialisée dans les pompes à béton ou Pfaff, leader des machines à coudre industrielles, ce qui leur permet de mettre un pied dans les produits de haut de gamme en Allemagne et en Chine.

La Chine occupe déjà les premières places dans de nombreux classements. Le classement des 500 plus grands groupes mondiaux par chiffre d'affaires voit la part des groupes chinois augmenter chaque année pour s'élever à 19 % en 2013 (95 groupes contre 61 en 2010)¹⁹. Le nombre de grands groupes chinois devrait encore augmenter, nombre d'entre eux souhaitant augmenter et diversifier leurs investissements à l'étranger et en particulier en Europe. Ainsi, et à titre d'exemple, un fonds d'investissement chinois a acquis 7 % de l'opérateur de satellites Eutelsat en 2012.

Et certains des pays émergents n'hésitent pas à recourir à des pratiques illicites, tel le non-respect des brevets en n'hésitant pas à copier les produits européens ou américains. Dans d'autres pays, il n'est pas toujours aisé de déposer des brevets, les procédures de dépôt et de reconnaissance n'étant pas toujours aussi précises qu'en Europe. À noter toutefois que les choses évoluent dans ce domaine, puisque les pays émergents n'hésitent plus à protéger leurs innovations. Ainsi, les Chinois sont les premiers déposants de brevets au monde depuis 2012 :

- les Chinois ont déposé plus de 560 000 brevets en 2012 tandis que ce sont plus de 652 000 brevets qui ont été déposés à l'office chinois des brevets
- le premier déposant de brevets est le groupe chinois ZTE Corporation avec environ 3 900 brevets en 2012, le premier déposant allemand et européen étant Bosch avec 1 800 brevets²⁰.

¹⁹ Voir sur : <<http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/>>.

²⁰ World Intellectual Property Organisation, *World Intellectual Property Indicators 2013*.

À terme, la demande des produits phares allemands, telles les machines-outils, risque certes de stagner ou de diminuer lorsque les pays émergents se seront équipés avec ces machines et que le marché sera celui de renouvellement, par définition moins consommateur de produits. Mais avec l'augmentation inéluctable des salaires dans ces pays, la demande en machines plus efficaces devrait d'abord augmenter, ce qui est déjà en partie le cas en Chine où la robotisation prend toujours plus d'importance et permet à des sociétés allemandes comme Dürr, Kuka ou Kronos d'y augmenter leur chiffre d'affaires. De même, le renouveau industriel américain, dû en partie à la diminution des charges d'énergie dans ce pays, constitue une chance pour l'Allemagne qui devrait profiter amplement du rééquipement en machines-outils des États-Unis. La Chine et les États-Unis constituent actuellement les premiers marchés des débouchés commerciaux en termes de machines-outils, mais les chiffres de pays comme l'Inde montrent qu'un potentiel de croissance existe aussi ailleurs.

Il est donc important pour l'Allemagne de continuer à investir en recherche et développement dans les machines et de réussir le tournant vers la quatrième révolution industrielle. Or, les pays émergents seront des concurrents à prendre au sérieux dans cette transition, obligeant l'Allemagne à devoir sans doute augmenter les moyens à consacrer aux activités de recherche et développement et à inscrire son action dans une démarche de coopération, notamment au niveau européen.

La coopération économique avec les pays émergents : encore limitée mais risquée

Le marché automobile étant très porteur en Allemagne, il conviendra d'observer son évolution au cours des prochaines années. À ce jour, le succès de l'Allemagne dans ce secteur repose sur une forte croissance en Chine où la concurrence des producteurs locaux est encore limitée. La part de marché des marques chinoises en Chine est faible pour les voitures de haut de gamme et inférieure à 50 % alors que pour s'implanter sur le marché chinois les groupes étrangers doivent le faire en « co-entreprise » avec une société chinoise – ces coopérations « forcées » n'auraient cependant pas encore bénéficié complètement aux entreprises chinoises. Or, cette situation ne devrait pas durer, les autorités chinoises souhaitant développer les marques nationales. Les exportations automobiles chinoises sont déjà en augmentation sensible et le constructeur public chinois BAIC (Beijing Automotive Industry Holding) a annoncé vouloir procéder à des acquisitions de constructeurs en Europe. L'entrée de Daimler au capital de BAIC Motor à hauteur de 12 % depuis novembre 2013, et destinée à augmenter la part de marché de Daimler en Chine par rapport à ses autres concurrents allemands, n'est pas sans risque, car elle devrait contribuer à renforcer la

pression sur les transferts de technologies entre constructeurs européens et chinois.

À l'heure actuelle, la coopération économique entre les pays émergents, tels les BRICS, est très limitée. On ne peut toutefois pas exclure qu'un jour cet acronyme soit aussi synonyme de défense d'intérêts communs que ce soit au plan politique ou au plan économique. A priori, les intérêts de ces pays sont trop divergents pour que leurs liens soient très forts, mais cela devrait dépendre de la politique que mènent les pays développés envers eux et de la place qui leur est donnée dans le concert du commerce international, même s'ils ont un poids toujours plus important sur les sujets évoqués lors des réunions du G20. En annonçant en juillet 2014 leur volonté de créer une nouvelle banque de développement, notamment parce qu'ils estiment être sous-représentés au sein du Fonds monétaire international (FMI), les BRICS ont clairement exprimé leur intention de défendre leurs intérêts.

Un équilibre mondial en perpétuelle évolution

À ce jour, les pays émergents doivent encore concrétiser leur potentiel de croissance, qui est réel, ne serait-ce que par rapport à leur démographie (à titre d'exemple, les Indiens qui étaient encore environ 700 millions en 1980 et sont actuellement 1,2 milliard, devraient vers 2030 être plus nombreux que les Chinois). En effet, depuis 2012, l'activité dans les principaux pays émergents a ralenti et mis en évidence certaines faiblesses structurelles auxquelles il faudra remédier pour permettre une croissance pérenne de ces pays.

Ce moment de répit pour les pays développés ne devrait toutefois pas durer. Depuis la fin de la guerre froide, le développement économique mondial est tout sauf figé. Les équilibres évoluent, se déplacent ou changent de nature rapidement, comme l'illustre actuellement le conflit en Ukraine qui a conduit la Russie à annoncer un embargo envers les produits alimentaires en provenance des pays occidentaux. Les pays qui profitent de ces évolutions sont ceux qui savent faire preuve d'une capacité d'adaptation et mettre les atouts de leur côté. Ainsi, en se spécialisant dans des niches ou dans les produits de haut de gamme – tout en insistant sur la qualité et le service après-vente – où la concurrence est limitée, et en mettant à contribution les pays d'Europe orientale pour réaliser les tâches productives à forte composante salariale, les sociétés allemandes ont su tirer profit de ces nouveaux équilibres en s'appuyant sur le développement des pays émergents. Et elles n'ont pas rechigné à s'installer dans ces pays pour y reproduire avec leurs sous-traitants la répartition industrielle si efficace en Allemagne. L'Allemagne a aussi parfaitement compris qu'il fallait accepter d'importer en partie sa compétitivité pour avoir accès aux meilleurs produits et réaliser

ensuite les produits les plus innovants. Ainsi, les produits allemands sont davantage « German made » que « made in Germany ».

Dans ce contexte, l'Allemagne doit transformer les défis que présentent les pays émergents par une remise en question de ses forces, et développer les produits et les services de l'avenir. Le positionnement de haut de gamme devrait permettre à l'Allemagne de conserver encore pendant plusieurs années son avantage. Mais les enjeux futurs sont tels que les réponses à apporter doivent l'être au niveau européen : l'Allemagne doit y jouer un rôle de catalyseur en donnant la marche à suivre pour l'innovation et permettre à l'Europe d'arriver ainsi rapidement dans la quatrième révolution industrielle pour garder une marge d'avance sur les autres pays. Les secteurs où l'Allemagne en particulier et l'Europe en général peuvent garder leur position de leader, ou le devenir, sont nombreux. À l'Allemagne et à l'Europe de saisir les opportunités, d'anticiper les évolutions et de se donner les moyens de trouver les réponses adéquates.

Le débat sur les inégalités sociales

Avec la réforme du marché du travail mise en place par le gouvernement Schröder et connue sous le nom de « Agenda 2010 », l'Allemagne a privilégié une politique résolue de soutien de l'emploi au détriment d'une politique d'indemnisation forte du chômage afin de relancer son économie qui présentait des signes de faiblesse au début des années 2000. En réduisant sensiblement les périodes d'allocation chômage ou en développant les possibilités de recours aux intérimaires, l'Allemagne a donné aux entreprises les leviers de flexibilité pour recourir plus facilement à la main-d'œuvre nécessaire. Pour les adversaires de la réforme, les mesures prises ont conduit à augmenter les inégalités et notamment à accroître le fossé entre riches et pauvres. En particulier, le nombre de travailleurs pauvres en Allemagne aurait fortement augmenté.

La question de la pauvreté en Allemagne

S'il est très difficile d'interpréter les statistiques censées mettre en évidence le niveau de pauvreté, cela l'est encore davantage lorsqu'il s'agit d'analyses comparatives avec d'autres pays. Retenir des valeurs absolues n'a pas beaucoup de sens si l'on ne tient pas compte du niveau de vie d'un pays. En effet, avec l'évolution à la baisse de la démographie, les coûts liés aux enfants et à l'immobilier sont en Allemagne moins importants pour les particuliers qu'ils ne pourraient l'être à situation comparable dans d'autres pays²¹.

Reprenant les statistiques de l'Institut de l'économie allemande (« Institut der deutschen Wirtschaft » - IdW) de Cologne qui a cherché à approcher le concept de pauvreté sous plusieurs angles, une étude récente a mis en évidence que la plupart des indicateurs de pauvreté (pauvreté monétaire relative, difficultés financières...) classent l'Allemagne – comme la France d'ailleurs – parmi les pays où la pauvreté est moins importante que dans la moyenne de l'UE²². Par contre, s'agissant de la pauvreté persistante (prise en compte de la pauvreté monétaire relative et de la privation), l'Allemagne obtient des résultats inférieurs à la moyenne

²¹ Voir à ce sujet la partie « Une démographie aux enjeux multiples ».

²² Christoph Schröder, *La pauvreté en Europe : où en est l'Allemagne ?*, « Note du Cerfa », n° 101b, mai 2013.

européenne. L'explication réside dans le fait qu'en Allemagne, les deux tiers des ménages souffrant de privation matérielle aiguë sont aussi touchés par la pauvreté monétaire relative (lorsque le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian).

Le « Rapport social de l'Allemagne » publié en novembre 2013 par plusieurs organismes de recherche²³ estime que les personnes menacées de pauvreté en 2011 représentaient 16,1 % de la population allemande, soit une augmentation de 3,1 points par rapport à 2004, date à laquelle l'« Agenda 2010 » était en train de produire ses effets²⁴. Sont considérées comme « menacées par la pauvreté » (« armutsgefährdet »), les personnes dont la rémunération est inférieure à 60 % du salaire médian, c'est-à-dire pour un célibataire une rémunération inférieure à 980 euros, après déduction des charges sociales et de l'impôt sur le revenu. De même, la part des personnes qui sont depuis plus de 5 ans dans la catégorie des personnes menacées par la pauvreté a augmenté, et s'élève à 40 % contre 27 % en 2000. Le rapport n'est toutefois pas en mesure de définir de manière objective les conséquences pratiques pour ces personnes, car cela dépend de chaque situation individuelle. À noter que le taux moyen des personnes menacées de pauvreté pour les pays de l'UE était en 2010 de 17 %²⁵, avec des extrémités hautes en Bulgarie, Roumanie et Espagne (22 %), et basses en République tchèque (10 %) et aux Pays-Bas (11 %), l'Allemagne se situant en milieu de fourchette (15,8 %)²⁶.

Chômage et « mini-jobs »

Par ailleurs, si la population active n'a jamais été aussi nombreuse avec 41,8 millions en 2013²⁷, le nombre d'heures travaillées en moyenne annuelle diminue régulièrement (1 388 heures en 2013, contre 1 431 en 2005 et 1 471 en 2000)²⁸, ce qui est à mettre principalement en relation avec l'augmentation des emplois « atypiques », c'est-à-dire à temps partiel, ou « mini-jobs ».

²³ Notamment l'Institut fédéral des statistiques (« Statistisches Bundesamt » - Destatis) et l'Institut allemand de recherche économique (« Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung » - DIW).

²⁴ Bundeszentrale für politische Bildung, *Datenreport 2013 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*, disponible sur : <www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/10/PD13_361_634.html>. Voir aussi sur : <www.handelsblatt.com/panorama/aus-aller-welt/armutgefahrdungsquote-steigt-in-deutschland-zehn-millionen-muessen-auf-grundlegende-dinge-verzichten/2741428.html/>.

²⁵ Les chiffres pour les années postérieures à 2010 ne sont pas encore tous disponibles pour l'intégralité des pays de l'UE.

²⁶ Voir sur : <www.euractiv.de/europa-2020-und-reformen/artikel/jeder-vierte-europaer-von-armut-bedroht-006966>.

²⁷ Voir sur : <www.wiwo.de/politik/konjunktur/deutschland-zahl-der-erwerbstaetigen-2013-auf-rekordhoch-/9277382.html>.

²⁸ Voir sur : <www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tbls/tab.asp?tbl=tab17>.

Le système des « mini-jobs » a sans aucun doute contribué à diminuer le secteur du travail au noir en Allemagne et permis à de nombreuses personnes d'avoir accès au marché du travail. L'Allemagne compte environ 7 millions de « mini-jobs » qui recouvrent une variété de situations peu comparables entre elles. 1,4 million de ces emplois sont occupés par des retraités et 1,2 million par des étudiants de moins de 25 ans, tandis que 2,7 millions de ces emplois sont exercés en complément d'une autre activité salariée²⁹. Ainsi, il reste environ 1,8 million de personnes qui pourraient travailler plus mais ne le font pas. Cela concerne 1,2 million de femmes, dont de nombreuses femmes au foyer. Or, les sondages mettent en évidence que seules un quart de ces femmes souhaiteraient travailler plus, soit 300 000 femmes. Grâce à ces « mini-jobs », qui n'ont pas d'équivalent en France, de nombreuses personnes peuvent arrondir leurs fins de mois et les employeurs disposent, eux, d'un instrument de flexibilisation importante, notamment dans le secteur des services (hôtellerie, restauration, grande distribution...).

Une autre politique que celle de l'« Agenda 2010 » aurait-elle permis à l'Allemagne d'avoir moins d'inégalités ? Rien n'est moins sûr si l'on estime que les mesures prises par le gouvernement Schröder ont permis de relancer le moteur économique allemand. Et si personne ne nie l'existence d'inégalités en Allemagne, pour une grande majorité des acteurs de la vie politique et économique allemande, y compris les syndicats d'employés, la plus grande des inégalités est le chômage car il constitue la principale source de précarité. Or, l'Allemagne s'est résolue à maintenir un taux de chômage bas. C'est une des raisons qui a motivé l'Allemagne sous la chancelière Merkel lors de la crise économique autour des années 2009-2010 à mettre en place des mesures de chômage partiel (« Kurzarbeit ») afin de permettre aux sociétés de pouvoir conserver leurs effectifs. Et les syndicats, comme l'IG Metall, ont non seulement soutenu cette mesure, ils se sont aussi retenus en 2010 d'exiger des augmentations de salaire tant que l'issue de la crise économique en Allemagne n'était pas clarifiée.

Une politique salariale restrictive en cours d'évolution

Tout en profitant d'avantages liés à la compétitivité hors-prix en étant positionnée sur certaines niches de produits, la politique salariale restrictive menée au cours des années 2000 a également permis d'obtenir un avantage compétitif en matière de coûts salariaux. Ainsi, entre 2001 et 2011, l'Allemagne a connu la plus faible progression des salaires en Europe : 19,4 % contre 39,2 % en France ; cela lui a

²⁹ « Viele Minijobber bekommen ihre Rechte nicht », *Tagesspiegel*, 29 juillet 2013.

permis de diminuer sensiblement ce qui constituait un désavantage compétitif³⁰.

Force est de constater que depuis 2011 la pression sur les salaires a été relâchée en partie, notamment pour compenser la diminution relative des exportations en raison d'une croissance modérée des pays émergents, par une relance de la demande intérieure. L'augmentation des coûts salariaux de 3,2 % en 2011 par rapport à l'année précédente correspond à l'augmentation la plus importante depuis 1997, date à laquelle l'office des statistiques allemand a commencé à analyser l'évolution de ces coûts³¹. En 2012, l'augmentation a été de 2,6 %, soit une augmentation supérieure à la moyenne des 10 dernières années puisque les coûts salariaux ont augmenté entre 2008 et 2011 de 2,1 % par an contre 1,3 % entre 2002 et 2007³². Si, en 2013, l'augmentation des coûts salariaux a été moins forte (2,4 %)³³, les accords collectifs conclus pour 2014 devraient conduire à une augmentation supérieure pour cette année puisque la plupart des accords prévoient une hausse entre 2 et 4 %³⁴.

Toutefois, ces augmentations de salaires bénéficient avant tout aux secteurs « nantis » comme l'industrie qui profite pleinement des exportations, ou aux salariés du secteur public. À titre d'exemple, les augmentations de salaires suivantes ont été réalisées en 2013 et 2014 :

- Volkswagen a conclu en mai 2013 un accord prévoyant une hausse des salaires de 3,4 % à compter du 1^{er} septembre 2013 et de 2,2 % en juillet 2014.
- pour les agents publics des régions (hors enseignants), une augmentation de 2,65 % a été accordée à compter du 1^{er} janvier 2013 et une autre de 2,95 % pour le 1^{er} janvier 2014.
- dans la métallurgie, les salaires ont augmenté de 3,4 % au 1^{er} juillet 2013 et ont encore augmenté de 2,2 % au 1^{er} mai 2014.
- les salariés du secteur de la chimie bénéficient d'une augmentation des salaires de 3,7 % dans le cadre d'un accord conclu pour une période de 14 mois.

³⁰ Voir sur : <www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/04/PD12_144_624.html>.

³¹ Voir sur : <www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/03/PD12_086_624.html>.

³² Voir sur : <www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/03/PD13_093_624.html>.

³³ Voir sur : <www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/03/PD14_087_624.html>.

³⁴ Voir sur : <www.boeckler.de/2877_50620.htm>.

La volonté des pouvoirs publics de lutter contre les abus

À ce jour, les « parents pauvres » sont encore les salariés du secteur des services. Non seulement les conventions collectives ne couvrent qu'une partie des entreprises, mais ces conventions collectives ne prévoient généralement pas de salaire minimum, alors que ces salaires existent dans d'autres branches. Ce n'est que peu à peu que les choses évoluent : les coiffeurs ont conclu un accord instaurant un salaire horaire de 6,50 euros à l'Est et de 7,50 euros à l'Ouest à compter du 1^{er} août 2013, et de 8,50 euros pour tous dans 2 ans. Cet accord ne concerne toutefois que les sociétés couvertes par la convention de branche des coiffeurs. Cependant, le taux de salariés bénéficiaires de conventions collectives a sensiblement diminué ces dernières années : 60 % en 2012 contre 76 % en 1998 dans les Länder de l'Ouest et 48 % contre 63 % dans les Länder de l'Est³⁵. Et cela concerne en grande partie les sociétés de services.

Le gouvernement allemand de la période 2009-2013 avait déjà indiqué vouloir lutter contre les abus. Il est ainsi intervenu pour limiter les écarts de rémunération entre intérimaires et salariés en CDI et a obtenu qu'un accord pour la mise en place d'un salaire minimum soit conclu dans le secteur des intérimaires (environ 820 000 personnes sont concernées). Ainsi, un salaire minimum de 8,50 euros (dans les Länder de l'Ouest) a été instauré à compter du 1^{er} janvier 2014 avec une augmentation progressive jusqu'à 9 euros au 1^{er} juin 2016 (respectivement 7,86 euros et 8,50 euros dans les Länder de l'Est). Le secteur des intérimaires est particulièrement sujet aux abus puisque suite au renchérissement des coûts des intérimaires depuis fin 2012, certaines sociétés recourent à des contrats d'ouvrage ou de sous-traitance (« Werkverträge ») qui consistent à externaliser certaines fonctions auprès de sociétés qui, intervenant dans des secteurs non soumis à des salaires minimums, réaliseraient ces tâches en mettant à disposition des salariés à bas salaires. De même, dans certains secteurs, les sociétés recourent à de la main-d'œuvre étrangère – souvent roumaine et bulgare – qui est parfois payée 3 euros de l'heure (notamment dans certains abattoirs).

Conscient que la bonne santé de l'économie allemande n'a peut-être pas profité à tous, et que l'« Agenda 2010 » a peut-être généré certains excès, l'accord de coalition gouvernementale conclu en décembre 2013 a intégré plusieurs propositions importantes pour s'attaquer à certains signes d'abus, de paupérisation et d'inégalités. Et sitôt mis en place, le nouveau gouvernement a consacré les premiers mois de son exercice à transformer ces propositions en loi.

³⁵ Voir sur : <www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_2257.htm>.

La loi sur le salaire minimum

Ainsi, au début du mois de juillet 2014 le Bundestag a voté la loi sur le salaire minimum horaire de 8,50 euros, qui s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2015 à l'ensemble des branches et dans toutes les régions allemandes. L'Allemagne est ainsi le 22^e pays de l'UE à adopter un salaire minimum général.

Des accords collectifs de branche pourront toutefois prévoir des exceptions d'application pour une durée maximale de 2 ans, soit au plus tard jusqu'au 31 décembre 2016 ; les conventions collectives en cours resteront également valables jusqu'au 31 décembre 2016. Le niveau du salaire minimum fera l'objet de recommandations à intervalles réguliers par une commission indépendante composée de représentants des organisations patronales et de représentants des syndicats de salariés (3+3), qui seront assistés par des représentants du monde scientifique (1+1) qui n'auront toutefois pas de droit de vote. L'extension de la force obligatoire des conventions collectives à l'intégralité des sociétés d'une même branche (« Allgemeinverbindlichkeitserklärung ») sera facilitée, et ne sera plus soumise à la condition que la convention collective couvre au moins 50 % des salariés de la branche.

Les échanges avec les syndicats, le patronat et les partis de gouvernement auront conduit à apporter quelques modifications par rapport à ce qui avait été inscrit dans le programme de coalition gouvernementale :

- la première recommandation de la commission indépendante prendra effet dès le 1^{er} janvier 2017 (contre le 1^{er} janvier 2018 prévu initialement), ensuite une recommandation sera formulée tous les 2 ans au lieu d'un an prévu initialement, notamment afin d'éviter que les négociations salariales hors salaire minimum ne soient trop influencées par ces recommandations. Toutefois, pour les secteurs dans lesquels des exceptions d'application seront prévues, la première recommandation de la commission s'appliquera au 1^{er} janvier 2018.
- les chômeurs de longue durée, les jeunes de moins de 18 ans, les apprentis ainsi que les étudiants devant effectuer un stage obligatoire (ou stage non obligatoire inférieur à 3 mois) ne relèvent pas du salaire minimum. Un régime spécifique est également prévu pour les travailleurs saisonniers et les porteurs de journaux.

Le ministère du Travail et des Affaires sociales, à l'origine du projet de loi, estime que l'introduction du salaire minimum devrait conduire à une augmentation de salaire pour 3,9 millions de personnes en Allemagne, tandis que certains instituts estiment l'impact sur l'augmentation générale des salaires en 2015 en Allemagne entre 0,3 et 0,7 %.

Des mesures pour les retraites

De plus, afin de mieux prendre en considération les prestations fournies par chacun au cours de la vie, les salariés qui ont cotisé plus de 45 ans pourront, à compter du 1^{er} juillet 2014³⁶, partir en retraite à l'âge de 63 ans, au lieu de 65 ans auparavant, cet âge augmentant au cours des prochaines années jusqu'à 65 ans en 2029. De même, les parents qui se sont occupés de leurs enfants nés avant 1992 au détriment de leur carrière professionnelle, verront cette période être prise en compte dans le calcul de la retraite ; les périodes de non-activité pour les enfants nés au-delà de cette date sont déjà prises en compte dans le calcul des retraites. Plus de 9 millions de parents sont concernés par cette mesure de rattrapage. Estimé à 160 milliards d'euros jusqu'en 2030, le financement de ces mesures devrait toutefois conduire à devoir augmenter sensiblement les taux de cotisation retraite qui devraient atteindre 22 % en 2030³⁷. Par ailleurs, l'accord de coalition prévoit qu'au 1^{er} janvier 2016 une analyse des éventuels écarts en termes de pensions de retraite entre les habitants des Länder de l'Est et des Länder de l'Ouest soit effectuée afin d'identifier les éventuelles mesures à prendre.

Quels effets pour les mesures adoptées ?

L'Allemagne qui se veut le porte-drapeau de l'économie sociale de marché (« soziale Marktwirtschaft ») souhaite ainsi mettre en œuvre des éléments d'une politique de la demande, alors que beaucoup lui reprochaient d'être trop axée sur l'offre et de privilégier les exportations. La question liée aux propositions formulées dans l'accord de coalition est double : ces propositions permettront-elles véritablement de diminuer la paupérisation et les inégalités ? Ces propositions ne risquent-elles pas de peser sur la compétitivité allemande ?

Il n'est pas sûr que le salaire minimum généralisé permette d'augmenter le pouvoir d'achat de toutes les personnes dont la rémunération n'est pas élevée, car nombre de travailleurs à temps partiel bénéficient déjà d'aides sociales pour compléter leurs revenus (« Aufstocker »). Selon les données de l'agence fédérale du travail (« Bundesagentur für Arbeit »), seules 100 000 sur 1,3 million de ces personnes ne bénéficieraient plus des aides sociales, et environ 10 % des « Aufstocker » auraient déjà aujourd'hui un salaire horaire supérieur à 10 euros³⁸.

³⁶ Ces mesures prévues dans l'accord de coalition gouvernementale ont été adoptées par le Parlement allemand en mai 2014.

³⁷ Ces propositions ont été transformées en projet de loi dès les premières semaines de la mise en place du nouveau gouvernement de coalition issu des élections de septembre 2013.

³⁸ Voir sur : <www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/arbeitsmarktpolitik-warum-8-50-euro-mindestlohn-kaum-helfen-12669861.html>.

Par ailleurs, la période transitoire de 2 ans n'est pas jugée suffisante par certains pour protéger les jeunes salariés et les salariés de certains secteurs (notamment dans les services) ou régions (notamment les Länder de l'Est) qui seraient les perdants de cette réforme car leurs emplois risquent de disparaître, les employeurs n'étant pas disposés à augmenter leurs salaires. Pour les entreprises comptant moins de 5 salariés, 37 % des salariés auraient actuellement un salaire inférieur au salaire minimum proposé, ce qui conduirait à une augmentation moyenne de 49 % de leur salaire (la proportion des salariés dont le salaire est inférieur à 8,50 euros diminue avec la taille de la société : 8 % pour les entreprises de plus de 2 000 salariés³⁹). Au final, certains experts estiment qu'entre 500 000 et 1 million d'emplois pourraient disparaître avec l'instauration du salaire minimum tel qu'il est proposé par la nouvelle coalition. Cette analyse ne tient pas compte cependant des effets de l'augmentation des salaires sur la demande intérieure. Inversement, les salariés des secteurs tournés vers l'exportation ont déjà des salaires supérieurs au salaire minimum dont l'introduction n'aura aucune conséquence sur les salaires, si ce n'est que les syndicats craignent que les « recommandations » de la commission paritaire d'ajustement du salaire minimum aient une influence sur les négociations salariales.

La réforme de la retraite à 63 ans pour les salariés ayant cotisé 45 ans permet certes de réduire certaines inégalités mais ses détracteurs lui reprochent de faire porter son financement sur les jeunes générations, générant sans doute une augmentation à terme des cotisations sociales. Il n'empêche que la pauvreté des retraites devrait être un sujet à suivre au cours des prochaines années⁴⁰.

Ainsi, en décidant ces diverses mesures, l'Allemagne accepte de sortir de sa zone de confort. Cela n'empêche pas certaines personnes – à ce jour minoritaires – de réclamer des réformes supplémentaires comme le rétablissement de l'impôt sur la fortune (« Vermögensteuer »)⁴¹. L'Allemagne a déjà fait preuve de pragmatisme par le passé en n'hésitant pas à revenir sur certaines décisions ou en atténuant leur portée, comme cela devrait être le cas dans le domaine du tournant énergétique⁴². La période transitoire de mise en place du salaire minimum jusqu'au 31 décembre 2016 sera donc sans doute mise à profit pour analyser de manière détaillée les conséquences de son instauration et apporter le cas échéant les correctifs nécessaires. Certains réclament déjà un nouvel « Agenda »

³⁹ Voir sur : <www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.428116.de/13-39-1.pdf>.

⁴⁰ Voir à ce sujet la partie « Une démographie aux enjeux multiples ».

⁴¹ Le nouveau président de la Confédération allemande des syndicats (Deutscher Gewerkschaftsbund - DGB), Reiner Hoffmann, prône le rétablissement de l'impôt sur la fortune et la réforme de la fiscalité des successions – « Hoffmann will versöhnen statt spalten », *Tagesspiegel*, 27 juillet 2014.

⁴² Voir à ce sujet la partie « Une politique énergétique à structurer et à coordonner ».

pour réduire les effets jugés négatifs de l'accord de coalition gouvernementale conclu à la suite des élections de septembre 2013. S'il existe un consensus pour limiter les écarts entre riches et pauvres, les Allemands ne sont globalement cependant pas prêts à sacrifier leur compétitivité. Il y a fort à parier qu'ils privilégieront une politique consistant à doser les mesures en fonction de la situation et de la conjoncture économique, sachant qu'en augmentant les salaires, la demande intérieure de produits allemands et étrangers augmente, et permet de pallier la diminution des exportations notamment en raison de la faible croissance des pays émergents. Ainsi, depuis le premier trimestre 2009, la contribution de la demande des ménages à la croissance a doublé par rapport aux quatre années précédentes⁴³.

⁴³ « Pourquoi Angela Merkel alarme les patrons allemands », *Les Échos*, 15 et 16 novembre 2013.

Une démographie aux enjeux multiples

La question démographique liée à la faible natalité constitue un réel défi pour l'Allemagne. Déjà aujourd'hui plus de 20 % de la population a un âge supérieur à 65 ans, 5 % ayant plus de 80 ans, tandis que les moins de 20 ans ne représentent que 18 % de la population⁴⁴. Au rythme actuel, il devrait y avoir autant de Français que d'Allemands vers 2040 (entre 70 et 75 millions d'habitants), avec une diminution et un vieillissement continu de la population allemande. Ainsi en 2060, la part de personnes âgées de plus de 65 ans représentera 34 % de la population en Allemagne (dont 14 % ayant plus de 80 ans), contre 16 % pour les moins de 20 ans, soit 10 millions de moins de 20 ans contre 9 millions de plus de 80 ans⁴⁵.

Les conséquences de la faible natalité allemande

Le vieillissement de la population allemande a des incidences financières importantes. Les moyens à consacrer au traitement de la population vieillissante vont devoir augmenter sensiblement pour faire face à l'augmentation des coûts liés aux soins, au paiement des retraites mais aussi à l'accompagnement des personnes dépendantes à domicile ou en maison de retraite. Les réformes déjà votées dans ces divers domaines ne seront sans doute pas suffisantes pour accompagner cet accroissement de la part des personnes âgées au cours des prochaines années, ce qui fait craindre à certains observateurs allemands une pauvreté croissante chez les plus âgés de leurs compatriotes.

Pour d'autres, un conflit de génération risque aussi de voir le jour, les intérêts des jeunes et des moins jeunes étant potentiellement contradictoires. Comme les jeunes générations prennent généralement moins part aux élections, l'influence des moins jeunes

⁴⁴ Bundeszentrale für politische Bildung, *Datenreport 2013 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*.

⁴⁵ Voir sur : <www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Vorausberechnung/Bevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204099004.pdf?__blob=publicationFile>.

sur les décisions politiques pourrait avoir un poids toujours plus important.

L'Allemagne risque également de se trouver confrontée à une pénurie de population active. Déjà aujourd'hui, les employeurs doivent se mettre en quatre pour recruter les étudiants qui sortent chaque année en nombre moins important des universités. Les entreprises ont également de plus en plus de difficultés pour occuper les places d'apprentis qu'elles proposent. La pénurie de main-d'œuvre commence à se faire sentir dans les domaines les plus divers : chez les ingénieurs mais aussi dans les domaines sociaux, tels les personnels de soins dans les maisons de retraite. Selon l'agence fédérale allemande de l'emploi, la population active potentielle d'environ 45 millions d'Allemands en 2010 devrait diminuer d'environ 6 millions de personnes d'ici 2025⁴⁶. Une enquête récente révèle que 25 % des médecins ont prévu de partir à la retraite au cours des 5 prochaines années, ce qui risque de provoquer un manque de médecins dans certaines régions⁴⁷.

La pénurie de main-d'œuvre a non seulement des répercussions sur l'adéquation entre les profils recherchés et les personnes disponibles sur le marché du travail, mais aussi par rapport aux salaires, au dynamisme, voire à l'existence même des entreprises. Cela risque d'amoinrir la compétitivité et de se faire ressentir notamment sur la capacité d'innovation allemande. En effet, lors d'une enquête réalisée par l'Institut de recherche sur le « Mittelstand » (« Institut für Mittelstandsforschung ») auprès de 400 sociétés représentatives du « Mittelstand » allemand, les entreprises ont exprimé leur inquiétude par rapport à l'évolution démographique allemande de la manière suivante⁴⁸ :

- certains postes clés risquent de ne plus être pourvus, ce qui pourrait remettre en cause la compétitivité des sociétés,
- l'âge moyen du personnel va automatiquement augmenter, ce qui ne sera pas sans conséquence sur l'innovation, mais aussi sur les coûts salariaux dans les entreprises.

Les représentants de ces sociétés ont exprimé le souhait que des mesures soient prises pour améliorer l'efficacité de l'enseignement en Allemagne mais aussi pour faciliter l'immigration choisie. Ils ont par ailleurs conscience de la nécessité de prévoir des conditions de travail permettant de favoriser la conciliation des vies professionnelle et privée.

⁴⁶ Voir sur : <www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Sonstiges/Perspektive-2025.pdf>

⁴⁷ Voir sur : <www.kvsh.de/db2b/upload/news/infas_Praesentat_1.pdf>

⁴⁸ BDI / Deutsche Bank, « Die größten Familienunternehmen in Deutschland – Daten, Fakten, Potenziale », novembre 2012.

Quelles mesures pour faire face aux problèmes démographiques ?

Avec 8,4 enfants pour 1 000 habitants en 2012 contre une moyenne européenne de 10,4 enfants (l'Irlande, la Grande-Bretagne et la France constituant le peloton de tête avec des chiffres oscillant entre 15,7 et 12,6 enfants⁴⁹), l'Allemagne a commencé à traiter le sujet démographique. Au cours des dernières années, plusieurs mesures ont été mises en œuvre afin de créer un environnement favorable à l'augmentation de la natalité ou d'augmenter la population active en attirant une population active étrangère et en cherchant à augmenter les sources de population active parmi les personnes déjà présentes.

L'amélioration du congé parental

Parmi ces mesures, depuis 2007, le congé parental (« Elterngeld ») permet à un membre du couple de mettre son contrat de travail entre parenthèses pour s'occuper de sa progéniture tout en étant partiellement rémunéré, l'objectif étant que l'homme aussi en profite. Le régime du congé parental permet à un des deux membres du couple de demander un arrêt de travail d'une durée maximale de 12 mois (14 mois si le deuxième membre du couple prend également 2 mois de congé parental) tout en étant rémunéré à hauteur de 67 % du salaire initial, pour un montant maximum de 1 800 euros par mois. Conformément à l'accord de coalition gouvernementale de décembre 2013, le gouvernement a adopté en juin 2014 une loi qui étend ce dispositif en permettant aux parents de bénéficier pendant 28 mois de l'allocation éducation en cas d'emploi à temps partiel (« ElterngeldPlus »), ce qui devrait permettre de mieux concilier famille et travail mais aussi permettre aux femmes de ne pas rester trop longtemps éloignées de leur vie professionnelle après la naissance, et y faciliter ainsi leur réintégration⁵⁰. Depuis le 1^{er} août 2013, chaque famille allemande a droit à une place en crèche pour un enfant âgé de plus d'un an. L'accord de coalition pour la législature 2013-2017 prévoit aussi d'étendre par étapes l'accueil des enfants pendant toute la journée dans toutes les crèches allemandes.

La réduction des inégalités hommes-femmes

La nouvelle coalition souhaite également s'attaquer aux inégalités pouvant exister entre femmes et hommes face au travail. Elle ne se contente pas uniquement de vouloir mettre en place des quotas de représentativité des femmes dans les conseils de surveillance ou les postes de direction, mais elle souhaite aussi responsabiliser les employeurs par rapport aux écarts de salaires. De même, les

⁴⁹ Voir sur : <www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2013-11/eu-eurostat-geburtenrate-deutschland>.

⁵⁰ Cette loi devrait être présentée au Parlement au cours du second semestre 2014 et entrer en vigueur en 2015.

rapports de gestion des sociétés comptant plus de 500 salariés devront préciser les mesures de promotion du travail des femmes prises par la société et se prononcer sur le respect de l'égalité des conditions de rémunération entre hommes et femmes⁵¹.

L'augmentation de l'emploi des seniors

L'Allemagne avait mis en place un système financier incitatif pour le départ en préretraite des salariés (« Altersteilzeit ») qui a été révisé en 2010. Les sociétés ont la possibilité de proposer des départs en préretraite aux salariés de plus de 55 ans avec un complément incitatif de salaire au minimum de 20 %. Alors qu'une partie de ce complément était prise en charge par l'agence fédérale de l'emploi lorsque le poste ainsi libéré était occupé par un nouvel employé, ce soutien financier public a été supprimé à compter du 1^{er} janvier 2010, la charge liée au départ en préretraite devant être désormais assumée complètement par les sociétés⁵². Parallèlement, l'âge de la retraite a été revu à la hausse puisqu'il est désormais de 67 ans pour les générations nées à partir de 1964⁵³, même si le gouvernement de coalition issu des élections de septembre 2013 a décidé de ramener l'âge de la retraite à 63 ans pour les personnes ayant 45 ans de cotisation, cette mesure devant toutefois rester une exception destinée selon le gouvernement à corriger une inégalité. Ainsi, l'emploi des seniors de 55-64 ans a sensiblement augmenté ces dernières années et s'élevait pour les hommes à 67 % en 2011, contre 46 % en 2001, et à 53 % pour les femmes, contre 29 % en 2001⁵⁴. De nouvelles réformes du financement de la retraite semblent inéluctables au cours des prochaines décennies, de même qu'il va falloir innover en matière de compléments de retraite, à l'instar de ce qui a déjà été fait avec la retraite « Riester » qui est un complément d'épargne retraite à caractère privé et qui bénéficie d'incitations fiscales.

Des règles assouplies concernant les travailleurs étrangers

L'Allemagne a également assoupli les règles de recours à de la main-d'œuvre étrangère qualifiée. Avec le programme « Blue Card » lancé en 2012 suite à la mise en œuvre d'une directive européenne, les entreprises peuvent déjà recourir à la main-d'œuvre étrangère hors UE pour une durée initiale de 4 ans, sous certaines conditions, notamment la détention d'un diplôme universitaire et d'un contrat de

⁵¹ Contrat de coalition entre la CDU, CSU et le SPD du 27 novembre 2013, p. 103 (« Deutschlands Zukunft gestalten - Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD - 18. Legislaturperiode »).

⁵² Voir sur : <www.arbeitsagentur.de/nn_27712/Navigation/zentral/Unternehmen/Recht/Altersteilzeit/Altersteilzeit-Nav.html>.

⁵³ L'âge de la retraite est de 65 ans pour les générations d'avant 1947, tandis que pour les générations 1947-1963 il augmente de manière progressive jusqu'à 67 ans.

⁵⁴ Voir sur : <www.bib-demografie.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Broschueren/bevoelkerung_2013.pdf?__blob=publicationFile&v=12>

travail prévoyant une rémunération annuelle supérieure à 46 400 euros (pour 2013) ou 36 200 euros pour les professions en pénurie, comme les ingénieurs, les médecins, les informaticiens ou les mathématiciens⁵⁵. Toutefois, seuls 7 000 contrats auraient été conclus en 2013, dont 4 000 concernent des personnes qui étaient déjà sur le territoire allemand⁵⁶.

C'est dans ce contexte général que l'Allemagne a décidé en juillet 2013 de faciliter l'accès de ressortissants non européens à certains métiers en mettant en place un système de reconnaissance des diplômes (personnels de soins...). Ces initiatives sont appuyées par des organismes étatiques, telle l'Agence de coopération internationale (« Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit » - GiZ)⁵⁷ qui a lancé des actions de recrutement de personnels de soins en Bosnie, en Serbie et aux Philippines, l'objectif étant de recruter plus de 2 000 personnes d'ici à la fin 2014. Dans ce cadre, des cours de langue et une aide à la reconnaissance des diplômes sont assurés aux personnes désireuses de s'installer en Allemagne.

Des incitations au retour en Allemagne

Le gouvernement du Land de Bavière a, quant à lui, lancé l'initiative « Return to Bavaria » destinée à travers des réunions qui ont lieu à Londres, Zurich, Sidney ou Vancouver, à faire (re)venir en Bavière les Allemands qui se sont installés en Angleterre, en Suisse, en Australie ou au Canada. Presque 300 000 Allemands vivent en effet en Suisse, dont environ 50 000 l'ont rejointe lors de la crise de 2008. Cela représente une manne potentielle de population active très importante et, qui plus est, aux portes des régions allemandes du Sud qui recrutent le plus.

En quoi cette prise de conscience de la gravité du sujet démographique est-elle réelle ?

D'une certaine manière, les conséquences négatives de la question démographique ne sont pas encore toutes perceptibles. Au contraire, la pénurie de main-d'œuvre qui commence à se faire sentir profite aux jeunes à la recherche d'un emploi tandis que la pression moindre sur le prix du logement joue favorablement sur le niveau de vie des Allemands.

De plus, avec la crise économique en Europe, l'Allemagne semble profiter d'une immigration économique spontanée. Ainsi en

⁵⁵ Voir sur : <www.bluecard-eu.de/blaue-karte-eu-deutschland/>.

⁵⁶ Voir sur : <www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/auslaendische-arbeitskraefte-die-blue-card-ist-ein-flop-12733200.html>.

⁵⁷ L'agence de coopération internationale est un organisme fédéral qui intervient principalement pour mettre en œuvre les décisions du gouvernement allemand en matière de coopération en lien avec le développement durable et la formation au niveau international.

2012, la population a augmenté en Allemagne de 196 000 habitants, le déficit démographique lié à une natalité inférieure à la mortalité étant plus que compensé par la venue d'étrangers : pour 674 000 naissances il y avait 870 000 décès, alors que l'immigration nette était de 369 000 personnes⁵⁸. La Bavière (+76 000) et le Bade-Wurtemberg (+57 000) qui bénéficient d'un dynamisme économique supérieur à la moyenne allemande sont les principaux bénéficiaires de cette augmentation de population. Or, cette augmentation est non seulement la plus forte depuis 1996 mais le nombre d'immigrés est largement supérieur aux prévisions. Les années précédentes, l'immigration avait été inférieure à 100 000 personnes. Le record de 2012 étant imputable à la situation particulière de certains pays européens, il est à craindre que les personnes ayant rejoint l'Allemagne ne la quittent lorsque la conjoncture reprendra dans leur pays d'origine. De même, les pays d'Europe centrale et de l'Est ayant aussi des problèmes démographiques, le risque d'un reflux migratoire vers ces régions n'est pas à exclure.

Il existe cependant au sein de la société allemande un grand fossé culturel, généralement transmis de génération en génération, entre les partisans d'une éducation des enfants en bas âge qui se fasse au sein de la famille et ceux qui sont prêts à la confier à des éducateurs formés. Pourtant maître mot du fonctionnement de la société allemande, le consensus n'existe pas dans ce domaine crucial. Cela s'est notamment vu en 2013 lorsqu'ont été mis en place au 1^{er} août 2013 d'une part le droit d'obtenir une place en crèche pour les enfants âgés de plus d'un an, et d'autre part une prime de maintien à la maison (« Herdprämie ») pour les femmes désireuses de garder leur enfant chez elles (150 euros par mois depuis le 1^{er} août 2014). Cette mesure répond peut-être aux attentes d'une certaine partie de l'électorat allemand mais semble quelque peu déphasée face à une situation de pénurie d'emplois et de l'existence de nombreuses familles monoparentales.

L'accord de coalition gouvernementale de décembre 2013 évoque à plusieurs reprises le défi démographique allemand. Dans ce contexte, le nouveau gouvernement entend notamment préparer les jeunes à réussir le plus tôt possible leur entrée sur le marché du travail, faciliter l'intégration des jeunes migrants et des chômeurs de longue durée dans le monde du travail, recourir à l'immigration économique, en particulier européenne, et permettre le maintien des moins jeunes dans leur emploi⁵⁹. Ces propositions qui doivent encore

⁵⁸ « Bevölkerungsboom in Deutschland », *Handelsblatt*, 28 août 2013 – ces chiffres prennent en compte les données issues du recensement 2011 qui avaient conduit à revoir à la baisse le nombre de personnes vivant en Allemagne (80,2 millions de personnes selon le recensement contre 81,7 millions de personnes selon les estimations statistiques). Fin 2012, 80,5 millions de personnes vivaient en Allemagne. Début 2014, l'institut des statistiques allemand estimait le nombre de personnes vivant en Allemagne fin 2013 à 80,8 millions avec une immigration nette supérieure estimée à plus de 400 000 personnes, c'est-à-dire supérieure à celle de 2012.

⁵⁹ Contrat de coalition entre la CDU, CSU et le SPD du 27 novembre 2013, p. 37 et 65 (« Deutschlands Zukunft gestalten -Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD - 18. Legislaturperiode »).

être transformées en mesures avec la mise en place d'un financement adéquat et dont l'efficacité n'est pas garantie sont sans doute nécessaires. Il en va de même des discussions afin de faciliter la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, et destinées à contribuer à relancer quelque peu la natalité.

Des initiatives encore insuffisantes

À moins que les Allemands ne changent subitement de comportement en matière de natalité, ces diverses initiatives ne seront toutefois pas suffisantes à moyen terme. Pour de nombreux observateurs, le besoin d'immigration de l'Allemagne est de 400 000 personnes par an pour maintenir la population active à son niveau actuel. Or la situation actuelle étant plutôt une exception et le dynamisme démographique de l'Europe en général étant en déclin, l'Allemagne va devoir sans doute définir une politique d'immigration choisie à destination de l'Asie, de l'Afrique ou de l'Amérique du Sud – actuellement, les non-Européens représentent moins de 5 % de l'immigration nette. Et l'Allemagne n'étant pas seule et surtout moins connue comme terre d'immigration que ne peuvent l'être le Canada ou l'Angleterre, le chemin à faire reste long.

Alors que le gouvernement Schröder avait déjà intégré des éléments d'une politique du droit du sol, le Bundestag a approuvé en juillet 2014 une loi qui prévoit que les enfants nés en Allemagne de parents non communautaires, et y vivant, n'ont plus à choisir entre la nationalité de leurs parents et la nationalité allemande⁶⁰. Ainsi, ces enfants, qui au plus tard lors de leur 21^e anniversaire ont vécu au moins 8 ans en Allemagne ou ont été au moins 6 ans à l'école en Allemagne, peuvent désormais demander à obtenir également la nationalité allemande. Il s'agit d'un geste politique important car même si cette mesure ne profitera qu'aux personnes nées en Allemagne, l'Allemagne manifeste ici un signe d'ouverture, certes encore symbolique à ce stade, pour les personnes d'origine étrangère en indiquant qu'elles sont les bienvenues et cela même si elles n'optent pas pour la nationalité allemande. L'enjeu est non seulement d'accueillir des immigrés mais aussi de les faire rester durablement en Allemagne, ce qui, dans un contexte de développement de la mobilité des personnes dans le monde, n'est pas anodin. Pour le reste, l'accord de coalition en est au stade des intentions quant aux moyens à mettre en œuvre pour attirer de nouveaux immigrés.

Parallèlement, se pose la question de l'acceptation par l'Allemagne d'une immigration accrue. Déjà aujourd'hui dans certains quartiers, la cohabitation entre population locale et population

étrangère est difficile, tout comme l'intégration est rendue difficile par l'absence de scolarisation obligatoire avant l'âge de 6 ans. Le livre d'un homme politique social-démocrate, Thilo Sarrazin, consacré à l'immigration en Allemagne et qui a connu un succès important en 2010 avec plus de 2 millions d'exemplaires vendus en Allemagne, montre que le sujet pourrait un jour prochain constituer une source de conflit⁶¹. Et cela même si les statistiques montrent que les immigrés ne bénéficient pas davantage des prestations sociales que les autochtones. La fondation Bertelsmann (« Bertelsmann Stiftung ») a publié une étude prouvant que l'immigration choisie, qui consiste à faire venir des personnes pour occuper des emplois qui ne peuvent l'être par la population autochtone, créait même des emplois et allégeait les régimes sociaux. Il faut savoir que dans certaines régions les personnes d'origine étrangère représentent environ 25 % de la population, comme dans le Bade-Wurtemberg, la Hesse, la Rhénanie-Westphalie ainsi que les 3 villes-Länder de Hambourg, Brême et Berlin⁶². Dans les Länder de l'Est, la proportion est inférieure à 5 %. Ainsi, la population d'origine étrangère représente 18,9 % de la population allemande, c'est-à-dire 15 millions de personnes, la population étrangère s'élevant, elle, à 7,7 %, soit 6,2 millions⁶³.

La question démographique commence à faire sentir ses effets négatifs sur l'économie et la société allemandes et pas uniquement à cause de la pénurie de personnel dans certains secteurs. Le sujet est connu, ses conséquences à moyen et long terme ont été analysées dans de nombreux rapports. Pour faire face à ce problème d'envergure, l'Allemagne doit faire preuve d'imagination, d'ouverture d'esprit et y consacrer les moyens nécessaires. S'il est un domaine où un « Agenda » est indispensable, c'est bien celui de la démographie. Que les Européens qui s'inquiètent de la puissance actuelle de l'Allemagne se rassurent : l'Allemagne ne peut faire cavalier seul et s'isoler, la question démographique l'oblige à décliner plus que jamais son action économique au niveau européen.

⁶¹ Le livre *Deutschland schafft sich ab* (paru en France sous le titre *L'Allemagne se détruit*) a conduit à la démission de l'auteur de son poste de membre du directoire de la Banque fédérale allemande (« Bundesbank »). Le même auteur a publié en 2012 *Europa braucht den Euro nicht* (paru en France sous le titre, *L'Europe n'a pas besoin de l'euro*).

⁶² « Kopf und Zahl », *Tagesspiegel*, 1^{er} juin 2013

⁶³ « Kopf und Zahl », *Tagesspiegel*, 1^{er} juin 2013 - ces chiffres ont été légèrement corrigés à la baisse en avril 2014 par l'institut des statistiques allemand (Statistisches Bundesamt), la population étrangère s'élevant à 5,8 millions de personnes étrangères selon les exploitations détaillées du dernier recensement. La tendance est toutefois à la hausse puisque les estimations tablent sur 7,2 millions de personnes étrangères à la fin 2013.

Le défi de l'enseignement

La question de l'enseignement revêt une importance particulière en Allemagne avec la diminution du nombre de jeunes Allemands, liée à la faible natalité du pays. Les ressources intellectuelles devenant plus rares, il est important qu'elles soient exploitées à bon escient et que toutes les parties prenantes soient mobilisées dans ce sens.

Réformes et expérimentations pour améliorer le système scolaire allemand

L'enquête « Pisa » (« Programme for International Student Assessment ») consacrée à l'analyse des systèmes scolaires et effectuée tous les 3 ans par l'OCDE, a mis en évidence en 2013 que par ses résultats l'Allemagne se situe désormais dans la première moitié des 65 pays concernés par l'étude aussi bien en lecture, en mathématiques qu'en sciences naturelles. De même, pour ce qui est de l'égalité des chances, le lien entre l'origine sociale et la réussite scolaire s'est sensiblement amélioré, l'Allemagne figurant en milieu de classement après avoir été en queue au début de ce siècle.

L'Allemagne est consciente de la nécessité de réformer son enseignement mais aussi d'augmenter les moyens qui lui sont affectés, ce qu'elle a commencé à faire après les mauvais résultats de l'enquête « Pisa » de 2001. Ainsi, non seulement les écoles sont de plus en plus ouvertes toute la journée mais la politique d'intégration des enfants issus de milieux défavorisés ou de parents immigrés a été revue. Toutefois, de nombreux établissements scolaires se plaignent de sous-effectifs en enseignants ou de conditions de travail non optimales⁶⁴. C'est dans ce contexte que le programme de la coalition gouvernementale conclu en novembre 2013 a retenu l'enseignement parmi les priorités en matière de dépenses : ainsi, il est prévu que les communes et communautés de communes bénéficieront dès 2014 de financements complémentaires de plusieurs milliards d'euros, notamment 6 milliards d'euros pour le financement des crèches, écoles et universités.

⁶⁴ Voir à ce sujet la partie « Un développement inégal des territoires ».

De manière générale, le système scolaire allemand est devenu un champ d'expérimentation où les institutions scolaires et les collectivités se sont lancées dans la quête du système optimal en cherchant à faire preuve d'innovation, ce qui n'est pas toujours sans déconcerter les parents d'élèves. La scolarité en Allemagne est obligatoire à compter de l'âge de 6 ans, cet âge pouvant légèrement varier d'un Land à l'autre en fonction du mois de naissance des écoliers. Il n'existe pas d'écoles maternelles au sens français du terme, et régulièrement resurgit le débat sur l'obligation d'inscrire les enfants en crèche ou, au minimum, de préparer les futurs écoliers à la scolarisation à travers une année d'enseignement spécifique qui serait dispensé en « pré-primaire » (« *Vorschule* »). Consciente que le succès scolaire est notamment lié à la pratique de la langue, et cela le plus tôt possible, l'Allemagne encourage l'inscription des enfants dans les crèches, et n'hésite pas à réduire, comme à Berlin, sensiblement les frais de crèche. Car avec l'augmentation de l'immigration destinée à pallier le déficit démographique allemand, l'intégration scolaire des immigrés est indispensable. Dans cet ordre d'idées, depuis le 1^{er} août 2013, les enfants âgés d'au moins un an ont droit à une place en crèche⁶⁵.

Alors que pendant longtemps les horaires des écoles primaires allemandes (« *Grundschule* ») se limitaient au matin, les enfants rentrant chez eux l'après-midi – ce qui permettait à nombre d'entre eux de vaquer à des activités sportives, musicales ou théâtrales –, de plus en plus d'écoles prévoient à présent un enseignement pour la journée entière (« *Ganztagschule* »). D'autres optent pour des cours le matin et un accompagnement l'après-midi pour des activités diverses réalisées dans le cadre de l'école (« *Hort* »).

Le système allemand d'enseignement est décentralisé, comme dans beaucoup d'autres domaines. L'enseignement relève globalement de la compétence des Länder, les communes étant mises à contribution pour l'équipement des écoles. Toutefois, la Conférence des ministres de l'Education et de la Culture (« *Kultusminister-konferenz* ») veille à assurer une certaine homogénéité dans la qualité de l'enseignement et la comparabilité des diplômes. Mais il faut constater, notamment dans le contexte où l'Allemagne cherche à améliorer la qualité de l'enseignement⁶⁶, que les Länder et les acteurs de l'enseignement n'hésitent pas à varier les expériences, ce qui vu d'un angle français peut parfois surprendre. Selon les régions, mais aussi selon les villes, les écoles, voire les classes, les enseignements peuvent donc être très différents : ainsi, dans une classe, les enfants pourront apprendre à écrire librement en faisant des fautes, qui ne commenceront à être corrigées qu'à

⁶⁵ Voir à ce sujet la partie « Une démographie aux enjeux multiples ».

⁶⁶ Les études réalisées dans le contexte des enquêtes Pisa insistent sur la nécessité de prévoir un enseignement personnalisé qui tienne compte des profils différents des écoliers afin d'augmenter les chances de succès scolaire.

compter de la 3^e année (équivalent du CE2 en France), tandis que dans d'autres classes de la même école les élèves apprendront à écrire sans faute dès la première année. De même, dans certaines écoles, il existe des classes mixtes consistant à mélanger systématiquement les élèves des 1^{re} et 2^e années (CP et CE1 en France), voire de 3^e année. Ces différences dans l'enseignement ne vont pas sans poser quelques problèmes d'adaptation lorsque les familles déménagent d'un Land à l'autre, sans parler des vacances scolaires d'été qui s'étalent sur des périodes différentes (comprises entre juin et septembre) selon les Länder et les années.

L'objectif de ces innovations est de trouver le mode d'enseignement le plus adapté aux élèves. Le problème réside dans le fait que ces mesures ne sont pas toujours accompagnées du financement et des ressources adéquats, ce qui en atténue l'efficacité. Cependant, l'enquête « Pisa » met en évidence que les pays qui consacrent beaucoup de moyens aux conditions de travail des enseignants et à leur rémunération, sont aussi ceux qui ont le plus de succès, à l'instar de ce qui se passe dans certains pays d'Europe du Nord et d'Asie où les enseignants passent beaucoup de temps avec leurs élèves afin de leur permettre d'accumuler les savoirs non seulement de manière passive mais aussi active, et sont aussi régulièrement évalués, y compris par les élèves.

Selon les Länder, après la 4^e ou la 6^e année d'enseignement primaire, les élèves sont orientés vers différents types d'écoles secondaires : le « Gymnasium » qui mène principalement aux études supérieures, la « Hauptschule » qui est une filière d'étude courte à caractère professionnel et la « Realschule » qui est une filière intermédiaire préprofessionnelle préparant les élèves à l'apprentissage ou à la poursuite d'études secondaires de type technique et professionnel. Toutefois afin d'éviter d'orienter les élèves de manière trop précoce, certains Länder ont mis en place des « Gesamtschule »⁶⁷ qui, en prévoyant des passerelles, connaissent un succès croissant. Concernant la durée de l'enseignement, il varie aussi d'un Land à l'autre, puisque le baccalauréat (« Abitur ») peut être obtenu selon le Land soit à la fin de la 12^e année ou à la fin de la 13^e année d'enseignement⁶⁸. Sur l'ensemble des 8,6 millions d'élèves du primaire et du secondaire (hors écoles professionnelles) en Allemagne en 2012, 2,3 millions se trouvaient en « Gymnasium », 1,1 million en « Realschule », 0,6 million en « Hauptschule » et 0,7 million en « Gesamtschule »⁶⁹.

L'enseignement supérieur relève aussi de la compétence des Länder. Il repose essentiellement sur les universités et les écoles techniques supérieures (« Fachhochschule ») qui sont principalement

⁶⁷ École globale où le « Gymnasium », la « Realschule » et la « Hauptschule », ou bien seulement la « Realschule » et la « Hauptschule », sont dans un même bâtiment.

⁶⁸ Voir sur : <www.fplusd.org/schule-und-studium/das-deutsche-schulsystem/das-deutsche-schulsystem/>.

⁶⁹ Voir sur : <www.kmk.org/fileadmin/pdf/Statistik/Dokumentationen/SKL_Dok_2012.pdf>.

publiques. Les établissements d'enseignement supérieur sont nombreux puisque lors de l'année universitaire 2013/2014 l'Allemagne comptait 106 universités et 241 « Fachhochschulen », les autres établissements étant les écoles d'art, de professorat et de théologie⁷⁰. Si les universités et les écoles privées sont encore rares dans le paysage allemand, le paysage post-bac allemand commence à se diversifier et à être moins uniforme.

L'apprentissage, un atout du système allemand

Le système de l'apprentissage allemand, consistant à permettre aux apprentis d'alterner entre une école professionnelle et l'entreprise (« duale Ausbildung »), est un atout important pour former une main-d'œuvre de qualité. Les entreprises allemandes ont même réussi à exporter leur modèle d'apprentissage à l'étranger. Ainsi, pour pallier le déficit de qualification de la main-d'œuvre, Volkswagen a ouvert au Tennessee un centre de qualification où ses apprentis américains alternent entre une formation pratique dans l'usine et l'enseignement dans le « College » local. Le président des États-Unis, dans son discours à la Nation en 2013, a même tressé des lauriers au système dual allemand en le prenant comme exemple pour l'industrie américaine.

Si l'apprentissage constitue indéniablement un des points forts du système économique allemand, le système connaît toutefois quelques difficultés, plus de 33 500 places ayant été vacantes en 2013 sur les plus de 564 000 offres d'apprentissage⁷¹. Cela s'explique non seulement par le recul démographique, mais les offres ne correspondent pas nécessairement aux demandes d'un point de vue géographique et sectoriel, tandis que certaines difficultés de recrutement sont liées aux déficits de compétence sociale observés chez les jeunes, telle que la discipline par exemple. De plus, le système doit aussi apprendre à s'adapter à l'évolution des métiers, dont la part manuelle diminue avec l'automatisation croissante des usines.

De manière générale, si l'amélioration de la qualité de l'enseignement représente un souci constant en Allemagne depuis les enquêtes « Pisa » de 2001, l'adéquation de l'enseignement avec les besoins du monde du travail est également perçue comme un sujet crucial. En effet, avec la diminution de la main-d'œuvre disponible, il est primordial que les jeunes soient le mieux formés possible afin de pouvoir être efficaces dès leur entrée dans le monde du travail, tout comme il est indispensable que les besoins futurs

⁷⁰ Voir sur : <www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/Hochschulen/Tabellen/HochschulenHochschularten.html>.

⁷¹ Voir sur : <www.bmbf.de/pub/bbb_2014.pdf>.

soient également couverts, c'est-à-dire que ces besoins soient anticipés par le monde de l'enseignement en relation avec le monde de l'entreprise. Écoles, universités et centres d'apprentissage doivent veiller à rester en phase avec l'évolution des besoins de l'économie. Il va être intéressant de voir comment les différents acteurs vont s'adapter aux nouveaux défis liés au passage à la quatrième révolution industrielle⁷² qui va amener avec elle de nouveaux métiers, les métiers liés à la programmation, à la planification et au contrôle informatique devant se substituer toujours plus à ceux de la production. Dans ce contexte, il conviendra d'observer si les nombreuses réformes du système scolaire allemand conduiront in fine à faciliter l'intégration des jeunes dans le monde du travail et si les annonces faites par les pouvoirs publics d'augmenter les moyens consacrés à l'enseignement seront suivies d'effet.

⁷² Voir à ce sujet la partie « Le rôle primordial de la recherche et du développement ».

Le rôle primordial de la recherche et du développement

L'innovation technologique est une clé importante pour le succès économique et un enjeu vital pour les pays développés en matière d'emplois et de salaires. C'est en innovant que se crée la croissance future ainsi que les emplois de demain. De plus, les activités à forte valeur ajoutée ou les gains de productivité générés par l'innovation se ressentent favorablement sur les salaires.

L'innovation et l'adaptation : des éléments essentiels pour la survie des entreprises

Aucun acteur économique ne peut se reposer aujourd'hui sur ses lauriers. Avec l'accélération des cycles économiques et l'augmentation de la compétition internationale, il est important pour les pays et les sociétés de tête de conserver une marge d'avance. Plusieurs exemples récents ont montré que la chute peut être terrible si les sociétés ne sont pas en mesure d'adapter leur modèle économique à leur environnement, à l'instar de ce qui est arrivé à Kodak, qui était le pionnier des appareils photo argentiques. Inversement, les leaders de l'Internet tels Amazon ou Google ont démontré qu'il était aussi possible de devenir rapidement un champion dans ce monde en perpétuelle évolution.

Dans ce contexte, il est important d'être constamment à l'écoute du marché et de pouvoir anticiper les besoins et les sujets futurs. L'ouverture sur l'international de nombreuses sociétés allemandes constitue un atout indéniable dans cette course à l'innovation. En étant proches de leurs clients non seulement sur le marché national mais aussi à l'étranger, les sociétés allemandes sont plus à même de pouvoir identifier ces besoins. De plus, le secteur industriel, qui est encore important en Allemagne, constitue une source importante pour l'innovation ; cela ne signifie toutefois pas que toutes les branches se portent à merveille en Allemagne.

La puissance industrielle allemande actuelle est avant tout celle de l'automobile et de la machine-outil, qui bénéficient de l'image de marque du « made in Germany ». Ainsi, certains fleurons de l'industrie traditionnelle allemande se font dépasser en taille et en performance économique par les constructeurs automobiles allemands qui sont présents sur tous les continents à la fois en

termes de ventes mais aussi de sites de production – sur les 14 millions de véhicules de marque allemande produits en 2013, presque 9 millions l'ont été à l'étranger⁷³. À l'opposé, Siemens, qui a longtemps été la référence de l'industrie allemande, est un bon exemple des difficultés qui se posent à certains groupes, y compris allemands, pour trouver le bon positionnement et la bonne diversification dans le concert économique mondial.

De manière générale, on observe déjà que certains secteurs économiques sont dominés par des acteurs non européens et que les sociétés allemandes et européennes ont énormément de mal à maintenir leurs positions. Le numérique et la téléphonie sont deux de ces secteurs. L'Europe est pratiquement absente à la fois dans la production des téléphones portables et dans les puces ou les logiciels qui équipent ces téléphones. Si l'on veut éviter que dans ce domaine l'Europe se limite à être un marché de consommateurs et que les opérateurs téléphoniques européens disparaissent à leur tour, une prise de conscience rapide s'impose avec la définition d'un plan d'action coordonné au niveau européen dans ces domaines tant au niveau des entreprises que des pouvoirs publics parfois trop enclins à favoriser le marché des consommateurs au détriment de celui des producteurs. La Commission européenne semble l'avoir compris en s'emparant de certains de ces sujets (comme par exemple la proposition lancée en 2009 avec les « paquets télécoms » destinée à mettre en place un marché unique des télécommunications), mais sans trop de succès jusqu'à présent – l'harmonisation est un chemin parsemé d'embûches alors que le temps presse.

Non seulement, il convient de ne pas abandonner certains secteurs stratégiques pour le futur mais il faut aussi que les leaders dans leurs domaines se remettent constamment en question pour ne pas se retrouver rapidement hors marché. En particulier et à titre d'exemple, l'automobile, contributrice importante du succès économique allemand, va connaître des évolutions très importantes au cours des prochaines années dans les domaines suivants : la protection de l'environnement, la mobilité, la sécurité et la connexion. En étant connectée à son environnement externe, la voiture sera de plus en plus autonome, ce qui apportera des avantages indéniables en confort et en facilité de déplacement mais aussi en sécurité de conduite. Le développement de moteurs aux énergies alternatives sera également à observer car si aujourd'hui la propulsion électrique est encore limitée par la relative faible autonomie et le prix relativement élevé des modèles existants, l'innovation et la concurrence entre les grandes marques devraient conduire inéluctablement à des améliorations sur ces deux points, et ce d'autant plus si les pouvoirs publics mettent en place le cadre réglementaire qui va de pair. Avec le développement des centres

⁷³ « L'incroyable marche en avant de l'auto allemande », *Les Échos*, 4 décembre 2013.

urbains, il conviendra d'apporter aux questions de mobilité, qui aujourd'hui se traduisent par les concepts de « car sharing » et de « e-mobility », les réponses adéquates.

Réussir le passage vers la quatrième révolution industrielle

Cette évolution illustre ce que certains appellent la mutation vers la quatrième révolution industrielle. Les machines, automobiles et autres produits seront toujours plus connectés avec le monde extérieur *via* Internet et le numérique, ce qui permettra d'augmenter les interactions entre les différents acteurs, et notamment les machines et les utilisateurs. Le numérique occupera toujours plus notre vie quotidienne.

La réussite du passage à la quatrième révolution industrielle est vitale pour de nombreuses sociétés, et en particulier pour les sociétés allemandes qui sont actuellement à la pointe dans leur domaine. Ainsi, les constructeurs automobiles allemands devront développer des compétences ou partenariats dans des domaines éloignés du cœur de métier d'origine, comme par exemple dans le numérique, car il ne serait pas surprenant qu'à terme les géants de l'Internet aillent chercher à se positionner dans le domaine de la voiture connectée et peut-être un jour produire leur voiture, ou ce qui ressemblera de loin à une voiture actuelle. D'où l'importance de mettre en place des coopérations entre les différents secteurs, d'investir dans l'innovation de rupture pour lancer les nouveaux produits ou applications du futur et de ne pas laisser le marché du numérique uniquement aux sociétés asiatiques ou américaines.

Il sera également intéressant d'observer si l'enjeu du tournant énergétique en cours en Allemagne, et dont les modalités restent encore à définir sur certains sujets, sera mis à profit par les sociétés allemandes pour capitaliser les expériences qui seront faites et les vendre ensuite aux autres pays qui s'engageraient dans une telle démarche. Rien n'est sûr, quand on constate que dans le secteur photovoltaïque les concurrents asiatiques ont réussi à s'imposer.

La conclusion à ce stade est claire : l'effort de financement des charges de recherche et développement (R&D) va devoir inéluctablement augmenter en Allemagne et en Europe, non seulement en raison des défis liés au passage à la quatrième révolution industrielle ou au tournant énergétique mais aussi et surtout parce que la concurrence en termes de R&D augmente rapidement avec l'apparition de nouveaux acteurs issus de pays émergents comme la Chine⁷⁴.

⁷⁴ Voir à ce sujet la partie « Une dépendance forte envers l'économie mondiale ».

L'attachement des acteurs économiques allemands à la R&D

Certes, l'Allemagne et ses sociétés figurent régulièrement dans le peloton de tête des classements statistiques liés à l'innovation. Ainsi, la Commission européenne qui a lancé en 2013 un indicateur de l'innovation place l'Allemagne en tête des pays européens en matière d'innovation⁷⁵. L'étude de la Fédération de l'industrie allemande (« Bundesverband der deutschen Industrie » - BDI) montre que l'Allemagne occupe le 6^e rang en potentiel d'innovation parmi les 28 pays les plus dynamiques au monde⁷⁶. L'enjeu est de maintenir, voire d'améliorer ce rang, au cours des années à venir.

Pour de nombreux spécialistes, 3 à 4 % de PIB en matière d'effort de R&D doit être l'objectif des prochaines années. Les différents acteurs en Allemagne semblent en avoir pris conscience. Ainsi, le programme de coalition conclu par les partis de gouvernement en novembre 2013 insiste sur la nécessité d'atteindre 3 % du PIB. L'effort de R&D de l'Allemagne s'est élevé à 2,98 % du PIB en 2012, soit une part de 0,96 % d'effort d'origine publique⁷⁷. L'objectif du programme de coalition est d'ores et déjà atteint mais l'enjeu est de maintenir, voire d'accroître ce niveau.

Du côté des dépenses privées, cela suppose que les sociétés allemandes continuent à être rentables pour maintenir le cercle vertueux des investissements en R&D. Mais même dans ces conditions, cela risque de ne pas être suffisant. De nombreuses voix se lèvent en Allemagne pour réclamer un soutien fiscal aux efforts de R&D similaire à celui existant en France avec le crédit d'impôt-recherche. Cette demande n'a toutefois pas été retenue dans le programme de coalition gouvernementale de novembre 2013. En effet, d'autres acteurs souhaitent que soient pris en compte les retours d'expérience des pays qui ont déjà une telle politique de soutien fiscal. En particulier, les effets d'aubaine générés par cette politique, notamment pour les grands groupes, ou l'inefficacité en termes d'aboutissement sur un nouveau produit ou brevet, pourraient inciter le législateur allemand à vouloir mieux cibler la déductibilité fiscale des charges de R&D par rapport à ce qui est pratiqué dans d'autres pays.

⁷⁵ Voir sur : <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-831_fr.htm>. Cet indicateur est calculé à partir du nombre de brevets, de l'emploi dans les activités à forte intensité de connaissances en pourcentage de l'emploi total, de la contribution de la balance commerciale des produits de haute technologie et de moyenne technologie à la balance commerciale totale et de la part des services à forte intensité de connaissances dans le total des exportations de services, ainsi que de l'emploi dans les entreprises à croissance rapide des secteurs d'activité innovants.

⁷⁶ Voir sur : <www.innovationsindikator.de/im-fokus/innovationsindikator2013.html>. Le potentiel d'innovation est déterminé en tenant compte des facteurs liés à l'économie, l'éducation et le rôle joué par la société, l'État et le monde de la science.

⁷⁷ Voir sur : <www.stifterverband.info/presse/pressemitteilungen/2013_12_10_fue/index.html>.

Force est de constater que l'Allemagne dispose déjà aujourd'hui d'un éventail très varié de dispositifs destinés à favoriser la R&D. Il convient de citer ici la collaboration très poussée entre les instituts publics, les universités et le privé en recherche appliquée, dont l'Institut Fraunhofer est la meilleure illustration. Cet institut est sans doute la plus grande organisation intégrée de recherche appliquée d'Europe, avec 67 centres de recherche et plus de 23 000 chercheurs. Le volume annuel de R&D traité par l'institut s'élève à 2 milliards d'euros, dont 1,7 milliard correspondant à la recherche contractuelle, notamment en relation directe avec les entreprises⁷⁸.

Le travail en commun au niveau des entreprises, souvent interbranche, fonctionne également très bien en Allemagne. Ainsi, les fédérations professionnelles des hautes technologies (Bitkom), des machines-outils (VDMA) et de l'électro-industrie (ZVEI) ont commencé à mettre en commun leurs compétences pour promouvoir avec l'État les techniques de l'avenir. Elles ont lancé l'initiative « Industrie 4.0 » à laquelle est consacré un site Internet⁷⁹ dont le but est d'informer, de sensibiliser et de favoriser les échanges autour du sujet de la quatrième révolution industrielle dans des domaines aussi divers que les normes, les ressources humaines ou l'innovation. De nombreuses sociétés allemandes participent également à cette initiative, telles Robert Bosch, Siemens ou SAP.

Les défis pour la R&D en Allemagne

Mais certains nuages semblent poindre à l'horizon et pourraient troubler ce paysage. En particulier, le déclin de la démographie allemande risque de peser sur les salaires mais aussi de créer des difficultés importantes de recrutement notamment au niveau des ingénieurs et donc in fine sur l'innovation⁸⁰. Déjà aujourd'hui ce seraient 200 000 scientifiques qui manqueraient chaque année⁸¹, alors que le développement des nouvelles technologies et le passage à la quatrième révolution industrielle induiront sans doute la création de nombreux postes à caractère scientifique, ce qui oblige le système d'enseignement allemand et européen à s'adapter. L'Allemagne faisant partie des pays qui ne disposent pas d'importantes ressources naturelles, il lui faut s'appuyer sur ses hommes et ses femmes et développer la culture de l'innovation pour se maintenir en tête des puissances économiques. À elle aussi de s'assurer que son système éducatif soit en phase avec les défis futurs⁸².

⁷⁸ Voir sur : <www.fraunhofer.de/de/ueber-fraunhofer/zahlen-und-fakten.html>. L'État et les Länder sont les autres contractants de l'institut.

⁷⁹ Voir sur : <www.plattform-i40.de>.

⁸⁰ Voir à ce sujet la partie « Une démographie aux enjeux multiples ».

⁸¹ « Ranimer la flamme », *Le Monde*, 21 novembre 2013

⁸² Voir à ce sujet la partie « Le défi de l'enseignement ».

De même, l'argent ou le travail en commun ne suffisent pas à rendre une société innovante. Une étude récente a montré que si Volkswagen était l'entreprise au monde qui dépensait le plus en R&D (environ 11,4 milliards de dollars en 2013), ce sont les entreprises du secteur numérique, Apple en tête, qui sont considérées comme les sociétés les plus innovantes avec pour Apple (seulement) 3,4 milliards de dollars de R&D⁸³. En fait, ce qui assure le succès commercial d'une innovation c'est aussi le marketing, car développer un produit innovant sans savoir le commercialiser ne sert à rien. Il s'agit d'un fait que les sociétés allemandes et européennes se doivent de garder à l'esprit pour imposer leurs produits. Le format MP3 est certes une invention allemande mais les lecteurs MP3 ont été principalement développés et commercialisés par des sociétés non allemandes⁸⁴.

À ce titre, le nouveau président de la fédération de l'électro-industrie (ZVEI) a lancé en juin 2014 un avertissement aux industriels allemands⁸⁵. L'enjeu de la révolution numérique n'est pas uniquement un sujet technique : c'est également celui de la découverte des nouveaux modèles d'activités qui vont de pair avec l'innovation technique, comme l'ont parfaitement compris certains groupes comme Google. In fine, c'est toute la chaîne de création de valeur ajoutée qui risque d'être transformée.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que l'innovation ne se limite pas uniquement à développer de nouveaux produits mais joue aussi un rôle important dans les *process*, ce qui peut aussi parfois réserver de mauvaises surprises. Ainsi, en développant le concept des « plates-formes » et des « modules » et en le poussant à son extrême, certains constructeurs de véhicules comme Volkswagen ont su redresser la barre et profiter du développement de l'automobile dans les pays émergents en réalisant des marges importantes. En même temps, lorsque des défauts de construction apparaissent, cela peut conduire à devoir rappeler un nombre important de voitures comprenant le module en question comme cela est arrivé en novembre 2013 à Volkswagen avec le rappel de 2,6 millions de véhicules, et cela était déjà arrivé à Hyundai ou General Motors par le passé.

Il incombe aussi à toute société qui innove de protéger les droits de propriété intellectuelle afférents. L'Europe semble l'avoir compris en décidant de créer un brevet unitaire en 2012 ; lorsque l'accord et les règlements entreront en vigueur, il sera possible d'obtenir un brevet européen à effet unitaire, c'est-à-dire un titre légal assurant une protection uniforme pour une invention dans la plupart

⁸³ Voir sur : <www.booz.com/global/home/what-we-think/reports-white-papers/article-display/2013-global-innovation-1000-study>.

⁸⁴ Voir sur : <www.tagesspiegel.de/wirtschaft/mp3-erfinder-karlheinz-brandenburg-15-entwickler-und-einer-fuer-den-vertrieb-das-kann-ja-nur-schiefgehen/9285706.html>

⁸⁵ « Deutschland droht den Anschluss zu verlieren », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26 juin 2014.

des États membres sur la base d'un guichet unique, ce qui devrait aussi contribuer à diminuer les coûts et à renforcer la position des sociétés européennes face à leurs concurrents asiatiques ou américains⁸⁶. Il est important que les sociétés européennes en profitent pour déposer des brevets. Non seulement le dépôt permet de se protéger par rapport à une concurrence mondiale parfois sans scrupule, qui est à l'affût de nouvelles idées et cherche à profiter de l'innovation des autres, mais il permet aussi, si l'on exploite ses brevets, d'en tirer des revenus qu'il est possible ensuite de réinvestir dans de nouvelles innovations. Or, selon les observateurs, les États-Unis et les pays asiatiques ont compris l'importance de cette protection et semblent être plus à la pointe que l'Europe.

Les mesures de soutien à la R&D

Le gouvernement allemand en place depuis 2013 a reconnu la nécessité de mettre en œuvre de manière résolue les conditions nécessaires au maintien du statut de puissance économique mondiale de l'Allemagne en proposant plusieurs mesures allant dans ce sens⁸⁷ :

- l'accord de coalition prévoit de renforcer le soutien aux « clusters » et aux initiatives consistant à faire travailler ensemble les entreprises, les universités, les instituts de recherche et les syndicats, mettant ainsi aux prises les acteurs économiques. Les marchés clés du futur définis dans l'accord sont notamment la santé et les techniques médicales, les machines-outils et les techniques de production, la logistique et la mobilité, les nouveaux matériaux, l'énergie et l'économie de l'environnement ainsi que les médias et l'économie créative.
- l'importance de la réussite de l'entrée dans la quatrième révolution industrielle est soulignée, et la banque publique KfW soutiendra l'acquisition de véhicules électriques à travers la mise en place d'un programme de prêts à taux bas.
- de même, il sera demandé à l'agence allemande des matières premières (« Deutsche Rohstoffagentur ») d'effectuer un suivi régulier des matières premières critiques dans un souci de vérifier leurs disponibilités pour l'économie allemande.

⁸⁶ Voir sur : <http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/patent/index_fr.htm>.

⁸⁷ Contrat de coalition entre la CDU, CSU et le SPD du 27 novembre 2013, p. 18-20, 139 et 160 (« Deutschlands Zukunft gestalten -Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD - 18. Legislaturperiode »).

- au niveau européen, les domaines de l'énergie (efficacité énergétique, énergies renouvelables), les infrastructures et le transport, les réseaux transeuropéens, les médias numériques ou la recherche et le développement sont les domaines où les investissements seront à privilégier.
- un « Agenda numérique » allemand va être défini pour la période 2014-2017, afin d'améliorer la couverture géographique et la performance dans le domaine des nouvelles communications, dont la réalisation sera suivie en concertation avec les partenaires économiques, le monde scientifique et les représentants de la société civile.

Des actions sont également prévues pour soutenir les start-up, en leur permettant de soulever les fonds nécessaires non seulement pour développer de nouveaux produits ou services mais aussi assurer leur commercialisation.

L'Allemagne dispose sans aucun doute d'atouts dans la course à l'innovation. Mais sa démographie et la concurrence plus importante au niveau mondial imposent que son action s'inscrive toujours plus dans un cadre européen. En mettant en commun leurs moyens financiers, au lieu de se livrer une concurrence parfois très coûteuse et aux résultats limités, les États et les entreprises européens devraient pouvoir activer un levier encore plus important. Si les États décidaient de mieux coordonner leurs politiques, comme par exemple dans le domaine de la défense, et cela dans un contexte d'aggravation de la situation budgétaire des États membres, l'Europe assurerait sans doute sa sécurité de manière plus efficace en permettant à ses entreprises de disposer des moyens nécessaires pour maintenir leurs capacités de recherche – l'exemple des drones, dont l'Europe est à ce jour dépendante de pays tiers, en est une illustration.

L'Europe ne peut se permettre d'être absente dans des domaines aussi importants que les télécommunications ou le numérique qui vont être amenés à jouer un rôle primordial dans le passage à la quatrième révolution industrielle. Il en va de la survie de l'industrie européenne à terme. En sus de la coordination des politiques industrielles et de la recherche, la protection des intérêts et des droits constitue également une priorité pour l'Europe. Par l'intermédiaire notamment de la Commission européenne, l'Europe semble commencer à prendre conscience de la nécessité d'une politique industrielle moderne et innovante. Il reste à espérer que les paroles soient suivies d'actes.

Une politique énergétique à structurer et à coordonner

L'accident de Fukushima en mars 2011 a engendré un consensus dans la société allemande quant à la sortie définitive du nucléaire pour l'Allemagne. Alors qu'en devenant chancelière, en 2005, Angela Merkel était revenue sur les décisions du gouvernement Schröder en décidant de prolonger la durée de vie des installations nucléaires, elle s'est résolue à faire entériner par le gouvernement et le Parlement allemands en juin 2011 un programme de démantèlement complet des centrales nucléaires jusqu'en 2022, commençant par fermer 8 centrales dès le mois d'août 2011⁸⁸.

En contrepartie, l'engagement était pris d'accélérer le tournant énergétique (« Energiewende »). Depuis plusieurs années, l'Allemagne avait engagé de manière résolue le développement des énergies renouvelables. En renonçant à l'électricité d'origine nucléaire, la nécessité d'organiser le tournant vers l'électricité d'origine renouvelable était inéluctable. Néanmoins, ces dernières années ont mis en évidence les difficultés liées à une telle évolution.

Les difficultés du tournant énergétique

Un coût élevé

La première difficulté est liée au financement des énergies renouvelables et à ses conséquences. Dans la mesure où il s'agit de nouvelles sources d'énergie dont les techniques de production ne sont pas encore toutes arrivées à maturité, les subventions publiques sont nécessaires pour assurer leur rentabilité. À travers la loi sur les énergies renouvelables (« Erneuerbare-Energien Gesetz », EEG), qui consiste à garantir au producteur le rachat de l'électricité produite à un prix garanti, indépendamment du prix de marché (et ce pour une période de 20 années), le financement actuel des énergies renouvelables en Allemagne a conduit non seulement à un développement non coordonné des installations mais aussi à une charge financière très élevée. Profitent du système notamment tous

⁸⁸ Cette décision a conduit de nombreux opérateurs de centrales nucléaires à réclamer en justice des indemnités qui pourraient être très élevées et peser encore plus sur le coût global du tournant énergétique allemand.

les particuliers qui ont installé des panneaux photovoltaïques sur leurs toits, les investisseurs privés qui ont installé des éoliennes ou encore des propriétaires de maison qui ont installé une mini-centrale de cogénération de chaleur et d'électricité combustion (« Blockheizkraftwerk »). Et avec l'augmentation du nombre des installations, le financement public croît chaque année et a atteint plus de 19 milliards d'euros en 2013⁸⁹.

Ce financement étant répercuté sur les factures d'électricité à travers une surcharge (« EEG-Umlage »), la conséquence en est un coût de l'énergie plus important pour les consommateurs privés et les entreprises. Afin de diminuer les charges pour les entreprises grosses consommatrices en énergie, un système de réduction de cette surcharge (« Sonderregelung für stromintensive Unternehmen ») a été mis en place sous certaines conditions : industrie de production (« produzierendes Gewerbe »), consommation d'électricité supérieure à 1 GWh/a et un montant de charges d'électricité supérieur à 14 % de la valeur ajoutée brute de l'entreprise (« Bruttowertschöpfung »). Là aussi, le système est victime de son succès avec une augmentation significative du nombre d'entreprises qui bénéficient d'une diminution de la surcharge (environ 800 en 2012, 2 100 en 2013 et 2 400 entreprises ayant fait la demande pour 2014)⁹⁰ pour un montant annuel avoisinant désormais 5 milliards d'euros. Et cela contribue à majorer d'autant la facture pour les consommateurs finaux : 6,2 cents/kWh contre 4,89 cents/kWh hors système de diminution de la surcharge⁹¹. À ce jour, ce sont donc les particuliers et les entreprises ne bénéficiant pas du système de diminution des charges d'énergie qui supportent en Allemagne un prix de l'électricité parmi les plus élevés d'Europe.

La maîtrise de la stabilité de l'approvisionnement

La stabilité de l'approvisionnement en électricité est une autre difficulté à maîtriser. Dans la mesure où la production de l'énergie renouvelable n'est pas nécessairement synchrone avec les besoins d'électricité, notamment en hiver, des risques de ruptures d'approvisionnement pourraient se faire jour, si les sources d'énergie conventionnelles n'étaient pas maintenues. Mais avec la diminution du prix de gros de l'énergie en Europe, liée notamment à l'obligation de rachat de l'énergie renouvelable produite, le prix des énergies conventionnelles s'est effondré et avec lui la rentabilité de leurs centrales. Si ces centrales devaient fermer pour des raisons économiques, une rupture d'approvisionnement d'énergie pourrait se produire lors des pics de consommation d'énergie.

⁸⁹ Voir sur : <www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/eeg-umlage-oekostrom-kostet-jeden-deutschen-240-euro-im-jahr-12743150.html>.

⁹⁰ Voir sur : <www.bundestag.de/presse/hib/2013_09/2013_445/01.html>.

⁹¹ Voir sur : <www.sueddeutsche.de/wirtschaft/milliarden-rabatte-fuer-industrie-bei-eeg-umlage-ausnahmen-bleiben-die-regel-1.1811510>.

Une source d'électricité conventionnelle connaît toutefois un renouveau en Allemagne : le charbon. À cela, deux raisons :

- d'une part, l'exploitation des gisements de gaz de schiste aux États-Unis a conduit à rendre moins chères les importations de charbon pour l'Europe.
- d'autre part, privés de la manne nucléaire, les énergéticiens allemands ont été amenés à arbitrer sous l'angle économique plutôt en faveur des mines à charbon, notamment à lignite (y compris à ciel ouvert, ce qui conduit à rayer des villages de la carte...) au détriment des centrales à gaz, pourtant plus flexibles à l'utilisation. Ainsi, en 2013, la production d'électricité à partir du charbon représentait 45,5 % de la production totale, dont 25,8 % de lignite, contre 44 % en 2012. En corollaire, les émissions de CO₂ sont en augmentation depuis 2009 : environ 320 millions de tonnes en 2013 contre 292 millions de tonnes en 2009. Quel paradoxe, alors que la part des énergies renouvelables augmente également (23,4 % contre 22,8 % en 2012)⁹²!

Le défi du transport de l'énergie renouvelable

Un autre défi est celui du transport de l'énergie renouvelable. Le développement des réseaux d'électricité entre les lieux de production et les lieux de consommation n'a pas été aussi rapide que celui des énergies renouvelables. Pour schématiser, le nord et l'est de l'Allemagne sont les principales régions de production de l'énergie renouvelable (principalement éolienne) alors que le sud et l'ouest correspondent aux régions industrielles fortes de l'Allemagne qui ont un besoin important en énergie. Mais les infrastructures d'acheminement de l'énergie du nord vers le sud ne sont pas suffisantes, ce qui génère actuellement beaucoup de gaspillage et de déperdition d'énergie. Des décisions difficiles vont devoir être prises car ce sont plus de 2 800 kilomètres de nouveaux réseaux qui vont devoir être installés à terme et 2 900 kilomètres existants qui vont devoir être renforcés, soit au minimum 10 milliards d'euros d'investissements⁹³.

À titre d'exemple, le territoire entre la mer Baltique et le sud de la Saxe consomme environ moins de 20 % de la consommation allemande d'électricité. Or, dans cette partie de l'Allemagne se trouvent environ 40 % des éoliennes installées outre-Rhin. Lorsque le

⁹² Ces chiffres sont issus de la présentation de AGORA Energiewende du 22 décembre 2013 : « Die Energiewende im Stromsektor 2013 : Erzeugung, Verbrauch, Erneuerbare Energien und CO₂ Emissionen – Auswertung der Daten der AG Energiebilanzen ».

⁹³ Voir sur : <www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Energiekonzept/Fragen-Antworten/2_Netzausbau/2012-11-02-netzaubau.html>. Voir aussi sur : <www.netzausbau.de/DE/BundesweitePlaene/Alfa/Bundesbedarfsplan2013/Bundesbedarfsplan2013-node.html>

vent souffle fort, les organismes en charge du réseau électrique allemand sont obligés, certains jours, de demander aux producteurs d'arrêter les éoliennes. Ni la taille du réseau allemand, ni celle des voisins comme la Pologne ne sont en mesure d'absorber systématiquement le surplus d'énergie éolienne allemande. Alors que les jours d'arrêt représentaient 4 jours en 2009, en 2012 ce furent 77 jours⁹⁴. En contrepartie, ces mêmes organismes sont tenus de dédommager les producteurs pour cette « électricité fantôme » (« Geisterstrom »), soit 10 millions d'euros en 2012, qui évidemment sont répercutés au final sur les consommateurs d'électricité.

De même, de plus en plus d'opérateurs de centrales conventionnelles demandent la fermeture de ces centrales auprès de l'agence fédérale des réseaux (« Bundesnetzagentur ») en raison de leur inefficacité économique. Certes, le régulateur peut refuser les fermetures si elles mettent en danger la fourniture d'électricité, ce qui est le cas dans le Sud de l'Allemagne où la situation sera encore plus tendue lorsque les centrales nucléaires devront fermer. Mais dans ce domaine aussi, une réforme sera sans doute nécessaire à terme.

Une autre question soulevée par le tournant énergétique est celle du mix des énergies renouvelables et des priorités à définir quant à leur développement. Les éoliennes se sont inscrites dans le paysage allemand surtout dans le nord et dans l'est et devraient y demeurer encore. Les installations offshore sont aussi en augmentation, le principal défi dans ce secteur étant de pouvoir raccorder les installations à la côte par la mise en œuvre de réseaux intelligents (« smart grids »). Les panneaux photovoltaïques sont aussi très présents en Allemagne, et sont répartis un peu partout sur le territoire ; leur efficacité est toutefois plus controversée que celle des éoliennes, et leurs adversaires estiment que leur développement est uniquement motivé par le subventionnement de ces installations. La biomasse ou l'énergie géothermique sont d'autres sources d'énergie possibles. Or, les techniques de production ne sont pas toutes matures et certaines situations environnementales se prêtent moins à certaines sources d'énergie, ce qui se répercute automatiquement sur leur coût et leur financement.

Une coordination à mettre en œuvre

Dernier sujet à traiter et non des moindres, le tournant énergétique allemand correspond actuellement à l'addition de multiples initiatives très décentralisées, et sans véritable homogénéité. Ainsi, chaque Land allemand cherche à défendre ses intérêts et notamment à sécuriser son approvisionnement énergétique. Pour schématiser, le nord a jeté son dévolu sur les installations offshore, le sud est un défenseur de l'énergie d'origine solaire mais aussi des centrales à gaz, afin de remplacer à terme l'énergie produite par les centrales nucléaires qui seront bientôt arrêtées, tandis que les régions du

⁹⁴ « Der neue Stress mit dem Strom », *Handelsblatt*, 16 avril 2013.

centre, telle la Thuringe, ne voient pas d'un bon œil l'installation de réseaux sur leur territoire.

Non seulement une coordination des politiques régionales est nécessaire mais, également, la mise en place d'une politique européenne de l'énergie est indispensable, d'autant plus que les priorités énergétiques sont très différentes d'un pays à l'autre. Cette politique doit coordonner les politiques énergétiques entre les États afin d'éviter des ruptures d'approvisionnement ou d'éviter des surchauffes dans le système mais aussi d'assurer la sécurité énergétique de l'Europe et de ses membres. Bref, l'Allemagne fait penser à un laboratoire où sont effectuées toutes sortes d'expérimentations à l'issue incertaine, et elle ne peut pas être considérée à ce jour comme un « modèle » pour la manière dont elle réalise son tournant énergétique.

La nouvelle loi sur les énergies renouvelables

La nouvelle coalition gouvernementale issue des élections de septembre 2013 semble avoir eu conscience de la situation en cherchant à définir un nouveau cadre pour la réalisation du tournant énergétique⁹⁵. En effet, l'accord de coalition précise que le tournant énergétique doit tenir compte des éléments suivants : respect de l'environnement et du climat, sécurité d'approvisionnement et caractère abordable du prix de l'énergie.

Le nouveau gouvernement s'est rapidement attelé à la tâche, ce qui a permis au Parlement allemand de voter au début de l'été 2014 la nouvelle loi sur les énergies renouvelables qui est entrée en vigueur au 1^{er} août 2014. Cette loi, qui est restée fidèle aux grandes lignes du programme de coalition, comprend les principales mesures suivantes :

- en moyenne, les nouvelles installations seront subventionnées à hauteur de 12 cents/kWh contre 17 cents/kWh auparavant.
- la montée en puissance de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique est désormais définie sur la base du « corridor » suivant : 40 à 45 % en 2025, 55 à 60 % en 2035.
- des objectifs de développement des différentes énergies renouvelables ont également été définis :

- 2,5 GW annuels pour l'énergie solaire

⁹⁵ Contrat de coalition entre la CDU, CSU et le SPD du 27 novembre 2013, p. 18-20, 139 et 160 (« Deutschlands Zukunft gestalten -Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD - 18. Legislaturperiode »).

- 2,5 GW annuels pour l'énergie éolienne sur terre
- 2 100 MW annuels pour la biomasse
- 6,5 GW d'ici à 2020 pour l'énergie éolienne offshore (et 15 GW d'ici 2030)

En cas de dépassement des objectifs fixés pour les trois premières catégories d'énergie, les taux de subventionnement des installations dépassant le seuil de développement seront diminués. Pour l'énergie éolienne offshore, les dépassements ne seront pas subventionnés.

- le dispositif de diminution des charges pour les entreprises très consommatrices d'énergie a été revu afin de privilégier les sociétés exposées à la concurrence internationale et de se mettre en conformité avec la réglementation européenne.
- les producteurs d'électricité (« Eigenstromversorger ») pour leur propre compte seront désormais mis à contribution pour financer le développement des énergies renouvelables.
- afin de continuer à bénéficier de subventions liées aux énergies renouvelables, les gestionnaires de nouvelles installations dépassant 500 KW seront tenus à compter du 1^{er} août 2014 de commercialiser directement l'électricité produite (et à compter du 1^{er} janvier 2016 pour les nouvelles installations dépassant 100 KW).

Pour les détracteurs de cette loi, il s'agit d'un frein au tournant énergétique et d'un véritable manque d'ambition car le « corridor » conduit à prévoir une augmentation annuelle des énergies renouvelables limitée à 1,7 % contre 2 % au cours de ces 5 dernières années.

Quelles perspectives ?

De manière générale, il va être intéressant d'observer dans les prochaines années comment le cadre énergétique allemand, qui vient d'être réformé sur certains aspects, évoluera dans un contexte où les intérêts des diverses parties prenantes sont divergents sur de nombreux points. Un certain nombre d'éléments exogènes pourraient compliquer les choses, comme la réaction des populations concernées par les installations de réseaux ou encore la conjoncture économique mondiale avec une compétitivité-coûts des produits allemands qui pourrait se dégrader du fait de l'augmentation des coûts salariaux auxquels viendrait s'ajouter celle des coûts de l'énergie. Dans la mesure où les États-Unis en exploitant le gaz de

schiste se sont donné une nouvelle indépendance énergétique, qui contribue à diminuer sensiblement le coût de l'énergie pour les consommateurs américains et constitue ainsi un élément de compétitivité industrielle important, il sera intéressant d'observer le comportement de l'Allemagne – mais aussi de l'Europe en général – face à cette nouvelle source d'énergie potentielle.

Le tournant énergétique offre aussi des opportunités intéressantes pour l'industrie énergétique en mal de nouveaux débouchés. La construction des équipements nécessaires à l'exploitation des énergies renouvelables, ainsi que leur installation ou les services de maintenance ont vu de nombreux nouveaux acteurs profiter de ce marché pour développer les compétences requises. Les techniques n'ont pas encore toutes atteint leur maturité et les sujets qui restent à traiter sont nombreux, tel le stockage de l'électricité. De plus, les sociétés allemandes ne sont pas à l'abri de la concurrence, en particulier en provenance des pays émergents. On l'a vu encore récemment avec les grosses difficultés qu'ont rencontrées les producteurs allemands de panneaux photovoltaïques face aux concurrents chinois. Dans ce domaine aussi, il est important que les entreprises allemandes, de préférence dans le cadre de partenariats européens visant à disposer d'une puissance plus importante, investissent à bon escient dans la recherche et le développement pour mettre au point les techniques du futur⁹⁶.

L'efficacité énergétique, qui est également promue par l'accord de coalition, devrait aussi permettre de stimuler l'innovation dans d'autres secteurs, notamment dans le bâtiment, car dans un contexte où le prix de l'énergie connaît une tendance à l'augmentation, il convient de trouver de nouveaux leviers de compétitivité. Déjà aujourd'hui les logements allemands sont parmi ceux qui présentent la meilleure efficacité énergétique en Europe, ce qui permet aux particuliers allemands de ne pas avoir nécessairement une facture d'électricité plus lourde que leurs voisins, le tarif plus élevé de l'électricité étant compensé par une consommation moindre. L'accord de coalition prévoit de poursuivre dans cette voie. Les entreprises qui sauront développer les nouveaux produits ou les nouvelles techniques dont a besoin le tournant énergétique auront une longueur d'avance pour accompagner les autres pays dans leur propre tournant.

⁹⁶ Voir à ce sujet la partie « Le rôle primordial de la recherche et du développement ».

Un mode de fonctionnement « allemand »

Non, les Allemands ne sont pas près de faire la Révolution ! Ce qui frappe lorsqu'on vit en Allemagne et que l'on s'intéresse aux actualités en France et en Allemagne, c'est le respect qui ressort des relations qu'ont les Allemands entre eux. Respect, mais aussi dialogue, responsabilité, pragmatisme, anticipation et continuité sont quelques-uns des maîtres mots qui caractérisent les relations entre les acteurs de la vie économique et contribuent à donner un caractère singulier au mode de fonctionnement « allemand », notamment en termes de prises de décisions.

Des relations marquées par le respect

Que ce soit dans la politique, au niveau économique ou encore dans le sport, si la rivalité existe, elle dépasse rarement les limites autorisées. De manière générale, il existe une façon particulière de vivre ensemble qui permet aux Allemands d'organiser des fêtes populaires, que ce soit dans le cadre des fêtes de la bière ou de carnaval, sans que cela ne dégénère dans la violence. Certes, il peut exister des exceptions, mais de manière générale les relations sont apaisées. Cela est particulièrement vrai dans le domaine politique. Lors des campagnes électorales qui peuvent donner lieu à de vraies divergences de fond, la violence verbale est quasi absente. De même, quelle différence entre les débats au Bundestag et à l'Assemblée nationale... Et qui pourrait imaginer en France un gouvernement de coalition comme en Allemagne entre la CDU/CSU et le SPD⁹⁷ !

Le respect est un maître mot en Allemagne qui permet de faire avancer les choses par le dialogue et l'échange des idées. Il en va de même dans le domaine économique où la notion de respect se retrouve à plusieurs niveaux :

- respect entre salariés et patrons : les relations des entreprises allemandes avec leurs salariés sont

⁹⁷ Union chrétienne-démocrate (« Christlich Demokratische Union » - CDU), Union chrétienne-sociale (« Christlich-Soziale Union » - CSU), Parti social-démocrate d'Allemagne (« Sozialdemokratische Partei Deutschland » - SPD).

généralement inspirées par le respect qui se manifeste notamment dans les conditions salariales. Lorsque la conjoncture est particulièrement bonne, les sociétés en font généralement profiter tous les salariés. Il n'y a qu'à observer le comportement des entreprises du secteur automobile à l'annonce de leurs résultats qui les ont conduites ces dernières années à décider de verser des primes conséquentes à l'intégralité de leurs salariés. Inversement, les salariés s'identifient volontiers à leur société et sont fiers de travailler pour elle. Et lorsque la situation économique est difficile, les efforts demandés aux salariés sont plus facilement acceptés. Ces relations sont fondées sur la transparence et l'engagement donné. Ce respect de l'autre et en particulier des salariés a même une dimension sémantique puisqu'en Allemagne on privilégie l'emploi du mot « Mitarbeiter », c'est-à-dire collaborateur, pour parler des salariés dans les entreprises.

- respect entre les PME et les grandes entreprises ou entre entreprises familiales et entreprises à capitaux privés : les antagonismes existant en France entre les grands groupes et les PME sont beaucoup moins exacerbés en Allemagne. Les grands groupes allemands paient leurs fournisseurs-PME dans les délais et n'hésitent pas, à l'export, à les emmener avec eux afin de placer au mieux leurs produits à l'étranger et y reproduire la répartition des tâches telle que vécue en Allemagne. Ainsi, Siemens qui a un site de production en Chine, s'approvisionne pour les composants de ses produits auprès de divers fournisseurs allemands, dont ebm-papst pour les ventilateurs et Rittal pour les armoires électriques, qui tous deux disposent également de sites de production en Chine⁹⁸. De même, les contacts entre les sociétés cotées et le « Mittelstand » sont nombreux et variés. Ainsi, Nicola Leibinger-Kammüller qui préside le groupe familial Trumpf est membre du conseil de surveillance de Siemens et de Lufthansa.

Ce respect et cette volonté de favoriser le dialogue sont aussi institutionnalisés⁹⁹. Les représentants des salariés sont plus facilement associés au fonctionnement des entreprises (« cogestion »). Ainsi, les droits des comités d'entreprise allemands (« Betriebsrat ») s'étendent de l'information à la consultation et à la codétermination (notamment pour les questions dites sociales), tandis que le « comité économique » (« Wirtschaftsausschuss ») dont

⁹⁸ *Handelsblatt*, 23 avril 2012

⁹⁹ Le terme « dialogue » (« Dialog » en allemand) revient à 38 reprises dans l'accord de coalition gouvernementale de novembre 2013.

l'existence est prévue dans les sociétés de plus de 100 salariés est informé par la direction de la société de tous les aspects économiques de la vie de l'entreprise. De même, la loi sur la codétermination (« Mitbestimmungsgesetz ») prévoit que les décisions stratégiques soient également partagées au niveau des entreprises de taille importante avec les représentants des salariés qui constituent 1/3 des membres des conseils de surveillance (ou conseils d'administration) pour les entreprises ayant plus de 500 salariés et même la moitié des membres pour les entités de plus de 2 000 salariés. Ainsi, le système de la cogestion permet de sensibiliser les salariés, à travers leurs représentants, à la vie économique de leur entreprise et de leur permettre de mieux saisir les défis auxquels celle-ci peut se trouver confrontée.

Un dialogue argumenté et construit

Cette nécessité de dialogue est aussi présente au niveau des institutions politiques. En l'absence d'un régime présidentiel et avec une organisation bicamériste, dont une assemblée qui représente les Länder, le gouvernement est obligé de se concerter avec les autres organes pour convaincre et susciter l'adhésion. Le débat argumenté fait partie de la culture allemande. Que ce soit en politique ou dans le monde économique, les échanges sont encouragés pour permettre aux différents points de vue d'être exposés et analysés afin de dégager une position commune qui n'est pas nécessairement la synthèse des différentes positions. Et lorsque les Allemands débattent, ils restent concentrés sur le sujet du débat et dévient très rarement sur d'autres considérations, l'objectif étant d'arriver à un résultat.

Dans ce contexte, lorsque des décisions sont prises, il est très difficile de les remettre en question car elles sont généralement le fruit d'un échange au cours duquel les différentes parties ont pu exposer leurs arguments ou échanger des informations. La force de ces décisions est alors d'autant plus convaincante. De manière générale, en responsabilisant les partenaires sociaux *via* leur participation directe à la vie des entreprises, ceux-ci sont enclins à trouver les solutions permettant de conforter la puissance économique de l'Allemagne. C'est notamment dans ce contexte qu'il faut comprendre le soutien apporté par les syndicats à différentes mesures adoptées dans le passé par les gouvernements allemands, telles les mesures de chômage partiel mises en place pendant la crise 2008-2010, ainsi que la modération salariale soutenue par ces mêmes syndicats en 2010 lorsque l'issue de la crise en Allemagne était encore incertaine. Les syndicats allemands voient la mondialisation non pas comme une menace mais comme une opportunité pour maintenir ou créer de nouveaux emplois. Toutes les parties prenantes ont pour objectif de renforcer l'industrie allemande, sont fières du « Made in Germany » et font tout pour l'entretenir.

On retrouve également dans d'autres domaines cette volonté de cohésion, voire de solidarité. Ainsi si l'Allemagne est un État fédéral, où les Länder ont un poids important, une solidarité financière existe à travers une péréquation qui consiste à soutenir les Länder les moins riches par les autres – ce qui ne signifie évidemment pas que les Länder les plus riches paient de gaieté de cœur... De même, les exemples sont nombreux de l'importance de la conscience collective des entreprises allemandes et du travail en équipe.

Un pragmatisme tourné vers l'efficacité

À ce côté apaisé s'ajoute une approche très pragmatique des choses que l'on retrouve également dans divers domaines. Les Allemands n'attachent pas autant d'importance à la rhétorique, là où les Français excellent généralement. Loin de tout dogmatisme, les Allemands cherchent à anticiper et à s'adapter au mieux à la situation. Sans vouloir s'appesantir sur le cas de la chancelière Angela Merkel, qui n'a pas hésité à faire volte-face dans la politique énergétique ou à reprendre parfois les idées de ses concurrents politiques pour leur couper l'herbe sous les pieds, les Allemands ont su montrer au cours des dernières années qu'ils ne reculent pas devant les réformes structurelles que ce soit par rapport au marché du travail, au sujet des retraites ou dernièrement avec la discussion sur le salaire minimum. Les Allemands ont démontré qu'ils savaient faire face à la réalité, en prenant les devants.

Ainsi, au niveau politique, les partis de gouvernement ont souvent une approche très pragmatique des considérations économiques. Tout ce qui peut contribuer au développement économique est donc favorisé – les réformes du début des années 2000 l'ont montré. Confronté à la réalité économique, le gouvernement du chancelier Gerhard Schröder a fait voter les mesures nécessaires pour remettre le pays en marche, ce qui n'a pas empêché les gouvernements qui ont suivi d'apporter certains ajustements dictés par les nécessités de modérer certaines mesures qui avaient été prises (travail intérimaire, salaires minimums de branche...). Il en va de même avec le sujet de l'immigration, l'Allemagne décidant sous le gouvernement Schröder de mettre des éléments du droit du sol dans sa politique de l'immigration dominée par le droit du sang, et l'accord de coalition de 2013 prévoyant d'accepter que les enfants de parents non européens nés en Allemagne puissent avoir la double nationalité.

De même, que ce soit la stabilité fiscale ou le rôle accordé aux partenaires sociaux pour régler entre eux les sujets économiques au plus proche des réalités économiques, tout relève d'une approche dictée par les soucis d'efficacité et d'anticipation. Le principe de subsidiarité, qui consiste à rechercher le niveau de décision le plus pertinent, est très développé en Allemagne et contribue à donner

l'image d'un pays à la structure décentralisée, dirigé de manière horizontale. Ce principe est appliqué non seulement pour les questions sociales mais également au niveau des relations entre l'État et les Länder.

La manière dont les partis allemands se donnent le temps pour définir un programme de gouvernement après les élections est également caractéristique. Ainsi, les partis amenés à composer le gouvernement fédéral se concertent généralement pendant quelques semaines pour établir un programme de coalition gouvernementale qui comprend les principales orientations du gouvernement pour les quatre années de législature. Ces semaines sont les plus importantes car, à l'issue des discussions et des négociations, les principales mesures seront connues et ne prendront personne au dépourvu et, surtout, ne pourront plus être contestées par l'un ou l'autre des partis au pouvoir, ce qui contribue aussi à la stabilité de la démocratie politique allemande.

De manière générale, on retrouve dans de nombreux domaines également une continuité dans l'action. Sans vouloir nécessairement retenir l'exemple d'émissions télévisées allemandes dont le générique ou le décor sont identiques depuis plusieurs décennies, les exemples qui illustrent cette situation sont nombreux. Ainsi le caractère familial et régional des entreprises du « Mittelstand » confère une grande stabilité à leurs structures, notamment sur le plan de la fidélité du personnel, ou par l'écoute des clients qui contribue à faire évoluer graduellement les produits. La structure de l'économie est aussi équilibrée depuis assez longtemps, entre les grands groupes puissants et les PME, qui non seulement jouent un rôle important dans le secteur industriel mais en plus sont également très présents à l'international. De même, les changements de dirigeants au niveau des entreprises sont assez rares, certains patrons ayant même une ancienneté très longue dans leur entreprise, en ayant gravi les différents échelons de l'entreprise. Encore récemment une étude a mis en évidence que les investisseurs étrangers appréciaient particulièrement la stabilité et la transparence de l'environnement politique et économique de l'Allemagne¹⁰⁰.

Un pays qui connaît également des crises

Évidemment, tout est loin d'être parfait en Allemagne. Il existe bien sûr des clivages politiques en Allemagne mais ils sont moins marqués que dans d'autres pays. L'économie sociale de marché est défendue par une majorité importante d'Allemands et de leurs représentants politiques. L'intérêt général jouant un rôle important dans la société allemande, celui qui privilégie les intérêts particuliers

¹⁰⁰ Voir sur : <[www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-2014-european-attractiveness-survey/\\$FILE/EY-2014-european-attractiveness-survey.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-2014-european-attractiveness-survey/$FILE/EY-2014-european-attractiveness-survey.pdf)>.

prend des risques, comme l'illustre la défaite aux élections législatives de septembre 2013 du parti libéral allemand FDP, qui en donnant l'image d'un parti qui souhaite défendre les intérêts particuliers de certaines catégories socioprofessionnelles s'est isolé sur l'échiquier politique ; inversement, le Parti des verts issu de la mouvance écologiste est un parti qui a su développer des positions destinées à défendre l'intérêt général. Cela n'empêche pas le parti de la CSU d'être l'exception qui confirme la règle dans la mesure où il défend à Berlin l'intérêt général d'un Land, en l'occurrence de la Bavière, y compris dans les gouvernements auxquels il participe, comme l'illustre le débat sur le péage autoroutier pour les véhicules non immatriculés en Allemagne.

L'Allemagne n'est pas non plus à l'abri de scandales. Que ce soit l'usurpation de titres académiques, comme celui du fameux « Doktor », la révélation de fraudes fiscales réalisées par des personnalités venant d'horizons différents, ou les manipulations des palmarès dans le secteur automobile ou dans certaines émissions télévisées, de nombreux sujets défraient régulièrement la chronique. Les situations conflictuelles existent en Allemagne, comme le montre le débat sur la mouvance « ultra » dans le football, dont certains des membres prennent les lieux de sport pour des exutoires, ou encore les sorties médiatiques de certains politiques sur l'immigration, comme Thilo Sarrazin, membre du SPD et du directoire de la Banque centrale allemande (« Bundesbank »)¹⁰¹. Dans le monde économique, les partenaires sociaux n'hésitent pas non plus à recourir – en dernière extrémité – aux grèves, notamment dans le secteur des transports, à l'instar de la grève des pilotes de Lufthansa qui a cloué les avions au sol pendant trois jours au début de l'année 2014. Il s'agit toutefois de situations relativement isolées mais qui font parler d'elles, car elles remettent en cause la cohésion sociale qui en Allemagne est encore très forte.

Quel avenir pour ce mode de fonctionnement ?

Il va être intéressant d'observer comment ce mode de fonctionnement spécifique à l'Allemagne, force indéniable de son système social et économique, va réagir au cours des prochaines années face aux défis auxquels l'Allemagne va être confrontée et qui pourraient créer des tensions au niveau de la cohésion sociale, avec notamment le sujet de la démographie (politique de la famille, immigration choisie...) ou le tournant énergétique (financement, construction de réseaux...). Ces défis vont nécessiter des réformes importantes de structure où des arbitrages devront être faits et des décisions difficiles prises, lesquelles ne seront pas nécessairement consensuelles. L'Allemagne va devoir démontrer qu'elle est capable

¹⁰¹ Voir à ce sujet la partie « Une démographie aux enjeux multiples ».

de continuer à se remettre en cause tout en respectant les équilibres qui la caractérisent. En particulier, l'évolution démographique qui va amener avec elles des changements importants dans la structure de la population allemande (part croissante des personnes âgées et des personnes d'origine étrangère) pourrait avoir des incidences importantes sur le mode de fonctionnement « allemand ».

Des investissements à réaliser dans les infrastructures

En Allemagne, 2 kilomètres d'autoroutes sur 10 et 4 kilomètres de routes nationales sur 10 devraient faire l'objet de travaux de rénovation d'urgence¹⁰². De nombreux tunnels, écluses, ponts routiers ou ferroviaires sont centenaires et nécessitent également d'être remis en état. Ainsi, certains appels d'offres pour le transport de voyageurs en train imposent aux industriels ferroviaires un poids maximum pour les wagons afin de ne pas plus endommager certains ponts – le cas extrême étant de ne même plus pouvoir franchir ces ponts. Sur les 25 000 ponts ferroviaires qui se trouvent sur le territoire allemand, plus d'un tiers a plus de 100 ans. 1 400 ponts doivent être rénovés de manière urgente selon le président de la « Deutsche Bahn » (société des chemins de fer allemands) alors que les moyens financiers disponibles ne permettent des travaux que sur 125 ponts par an¹⁰³. De même, certains postes d'aiguillage sont très anciens et nécessitent encore de nombreuses interventions manuelles, ce qui conduit automatiquement à une paralysie du trafic ferroviaire lorsque le personnel vient à manquer, comme cela a été le cas pendant l'été 2013 dans la gare de Mayence. Un tiers des 3 400 postes d'aiguillage ont une moyenne d'âge d'environ 80 ans et certaines installations datent même de la période de l'Empire allemand de 1871 à 1918¹⁰⁴.

Des projets en proie à de sérieuses difficultés

Ces dernières années, certains grands projets ont aussi défrayé la chronique. Que ce soit à cause de l'effondrement à Cologne des archives municipales en 2009 (qui a causé le décès de 2 personnes) pendant la construction d'une ligne de métro, que ce soit à cause des retards pris dans la construction de la Philharmonie de Hambourg (« Elbphilharmonie »), qui devrait ouvrir en 2017 avec 8 ans de retard sans parler du surcoût de 600 millions d'euros, que ce soit à cause des dysfonctionnements rencontrés pour la construction du nouvel aéroport de Berlin, l'univers des travaux publics allemands, leurs

¹⁰² « Wie marode ist Deutschland ? », *Tagesspiegel*, 25 août 2013.

¹⁰³ « Bahn-Chef droht mit Brückensperrungen », *Tagesspiegel*, 23 novembre 2013.

¹⁰⁴ Voir sur : <www.deine-bahn.de/system/files/archiv-artikel/deine_bahn_04_2014-006.pdf>.

ingénieurs et leurs maîtres d'ouvrage privés ou publics sont devenus la risée de l'opinion publique allemande.

Des budgets publics sous pression et d'une complexité croissante, ou le renforcement des contraintes réglementaires, comme dans les aéroports où les réglementations de prévention et de sécurité ont augmenté suite à l'incendie de l'aéroport de Düsseldorf en 1996 qui avait causé le décès de 17 personnes, sont les principales sources de ces problèmes. Une étude de la Cour des comptes allemande a également mis en évidence que l'analyse de l'efficacité économique des investissements dans de nouvelles infrastructures n'était pas suffisante pour plus de 85 % des projets et méritait d'être renforcée.

D'autres projets de prestige sont en début de construction, notamment à Berlin où le chantier de la ligne de métro qui doit relier la porte de Brandebourg à la Alexanderplatz va bloquer le centre de Berlin pendant plusieurs années. Dans ce cadre, le creusement du tunnel sous la célèbre avenue Unter den Linden et sous la rivière Spree aux alentours de l'île aux Musées – ces derniers reposant pour la plupart sur des fondations en bois à l'équilibre fragile – représente un défi technique d'envergure. Et la construction, qui a débuté en 2013, du « nouveau » château à Berlin à l'emplacement de l'ancien endommagé pendant la Seconde Guerre mondiale et détruit en 1950 par le régime communiste de l'Allemagne de l'Est, soulève aussi des questions quant à son financement, une partie devant être assurée par des dons privés dont le montant collecté à la fin de l'exercice 2013 était encore très éloigné du montant budgété pour la construction.

La réduction des budgets d'infrastructure

Il faut également savoir que dans de nombreuses villes, les crèches, les piscines et autres structures de loisirs ont fait les frais de nombreuses économies budgétaires. Cela est subitement de moins en moins vrai pour les crèches depuis qu'une loi donne le droit à chaque enfant de disposer d'une place en crèche à compter de l'âge de 1 an¹⁰⁵. Dans les grandes villes, il n'est toutefois pas rare que des initiatives privées de parents soient encore à l'origine de la création de crèches afin de faire face à la rareté de crèches municipales.

Bref, le délabrement des infrastructures de transport, la diminution des installations de loisirs ou d'éducation ainsi que les dysfonctionnements et dérapages qu'ont connus ces dernières années plusieurs investissements de prestige, semblent avoir ouvert les yeux tant des pouvoirs publics que de l'opinion allemande sur la nécessité de revoir le contenu et les modalités de la politique des

¹⁰⁵ Voir à ce sujet la partie « Une démographie aux enjeux multiples ».

investissements pour augmenter les moyens financiers, les réorienter sur la remise à niveau et la réparation des infrastructures existantes et rendre la politique d'investissements plus efficace.

Il n'est en effet pas besoin de s'appesantir sur les conséquences de ces faiblesses et dysfonctionnements : les embouteillages ou le ralentissement qui en découlent ont une incidence directe sur la logistique et le transport des marchandises, secteur important pour l'industrie allemande et sa compétitivité – sans parler des répercussions sur le transport des personnes. Une économie ne peut fonctionner que si elle peut se reposer sur une infrastructure de qualité. Cela est d'autant plus valable pour l'Allemagne qui se situe d'un point de vue géographique à la croisée des chemins. De même, si un pays veut que ses enfants bénéficient des meilleures conditions pour apprendre ou s'épanouir, il ne peut faire l'impasse sur des investissements dans des équipements de proximité de qualité.

Pour de nombreux spécialistes, cette situation est liée à la réduction des budgets des communes, des Länder et de l'État, consécutive à une politique de dépenses publiques plus restrictive, qui a été réalisée au détriment des infrastructures de transport mais aussi d'autres équipements scolaires ou de loisirs. De plus, quand les fonds sont disponibles, les pouvoirs publics allemands ont tendance à investir plutôt dans de nouveaux projets que dans la rénovation des infrastructures existantes. La question du prestige des nouveaux investissements ainsi que l'impact médiatique de leur inauguration y jouent un rôle non négligeable.

Certes, les investissements dans les infrastructures sont restés stables depuis 20 ans, mais en tenant compte de l'inflation, leur valeur réelle a diminué alors que le transport de marchandises et de personnes a sensiblement augmenté. Selon le rapport de la Commission des ministres des transports des Länder, ce sont plus de 7 milliards d'euros d'investissement de renouvellement annuel qui seraient nécessaires¹⁰⁶. La « Deutsche Bahn », dont l'État allemand est l'unique actionnaire, estime quant à elle que 30 milliards d'euros seraient nécessaires pour moderniser ses seules installations¹⁰⁷.

Un sujet prioritaire mais les mesures envisagées ne font pas toutes l'unanimité

Au cours des débats qui ont animé la campagne des élections législatives allemandes de septembre 2013, les partis de tous bords ont reconnu unanimement que le sujet des infrastructures devait être traité en priorité lors de la prochaine législature. L'accord de coalition

¹⁰⁶ Voir sur : <www.kurt-bodewig.de/node/87>.

¹⁰⁷ « Bahn-Chef droht mit Brückensperrungen », *Tagesspiegel*, 23 novembre 2013.

conclu pour la législature 2013-2017 prévoit ainsi plusieurs mesures dans ce sens :

- le plan des voies de transports allemands (« Bundesverkehrswegeplan ») pour la période 2015-2030 va être rapidement établi en définissant les priorités en matière d'investissements à réaliser (rénovation ou nouvel investissement).
- le financement des infrastructures sera accru au cours de la législature. Sont notamment prévus la mise en place d'un péage étendu pour les camions sur les routes nationales allemandes, et, dès 2014 si possible, le vote d'une loi créant un péage pour les véhicules légers. Cette loi devra toutefois éviter que la contribution financière des détenteurs allemands de ces véhicules ne soit pas plus importante qu'elle ne l'est aujourd'hui, et respecter la législation européenne. Ces propositions sont conformes à celles exprimées par la Commission des ministres des transports des Länder. D'ores et déjà 5 milliards d'euros de financement complémentaire sont prévus pour les infrastructures de transport public prioritaires. Un premier programme de rénovation prioritaire des ponts routiers a été annoncé en mai 2014 par le gouvernement¹⁰⁸.

À noter que le programme de la coalition exprime aussi le souhait que les projets importants de construction d'origine publique ne connaissent plus des dérives importantes en ce qui concerne le budget et le planning, comme cela a été le cas au cours des dernières années. Une commission est chargée de faire des propositions pour atteindre ces objectifs, ce qui pourra conduire le législateur à prévoir les modifications législatives nécessaires (appels d'offres, procédures budgétaires, etc.).

Dans le même ordre d'idées, les communes et les Länder bénéficieront dès 2014 de financements complémentaires de plusieurs milliards d'euros, notamment 6 milliards d'euros pour le financement des crèches, écoles et universités, ces financements étant considérés comme prioritaires dans l'accord. Le texte de la coalition prévient aussi que tous les projets d'infrastructure ne pourront pas être réalisés, ce qui induit la nécessité de prioriser les investissements et d'accepter de ne pas satisfaire toutes les revendications. Les premières mesures de réalisation de ces promesses ont été mises en œuvre au cours du premier semestre 2014.

¹⁰⁸ Voir sur : www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/IR/brueckenmodernisierung-sonderprogramm.html.

L'Institut de recherche économique DIW a publié un rapport en juin 2013 pour réclamer un « Agenda du futur »¹⁰⁹. Le niveau des investissements en Allemagne représente 17 % du PIB alors que l'institut estime que 20 % seraient nécessaires pour permettre à l'Allemagne de maintenir sa compétitivité. Ainsi, depuis 1999, le déficit d'investissements cumulé s'élèverait à 1 000 milliards d'euros. Au minimum, 75 milliards d'euros d'investissements supplémentaires devraient être effectués dans les infrastructures de transport, l'enseignement, la formation ainsi que l'énergie pour permettre à l'Allemagne de construire les bases de sa croissance future.

Mais il faut aussi savoir que l'opinion publique allemande commence à avoir un œil plus critique sur les investissements de toute nature, dans la mesure où ces projets ont souvent une incidence sur le cadre de vie. Elle est particulièrement sensible à la question des infrastructures liées au transport ou à l'énergie¹¹⁰ où des considérations écologiques, notamment de protection de la flore et de la faune s'opposent aux enjeux de modernisation et de préparation au monde de demain. De plus, certaines mesures envisagées pour financer la rénovation ou la construction des infrastructures ne font pas nécessairement l'unanimité.

Indépendamment de sa conformité avec les lois européennes, le sujet de la mise en place du péage pour les véhicules non immatriculés en Allemagne soulève les questions suivantes : dans un pays où le secteur automobile est très puissant, l'Allemagne et son opinion publique sont-elles disposées à se donner les moyens de remédier rapidement aux problèmes rencontrés dans le domaine des infrastructures et accepteront-elles notamment l'instauration d'un péage pour tous les véhicules ? Dans ce contexte, il sera intéressant d'observer l'évolution de plusieurs dossiers, comme la réforme de la « Deutsche Bahn »¹¹¹ et son éventuelle privatisation ou le recours aux modèles de financement « Partenariat Public Privé » (PPP), actuellement limité et décrié par certains acteurs, et de suivre ce qui sera concrètement mis en œuvre en Allemagne pour réduire les écarts en coûts et en délais des grands chantiers.

¹⁰⁹ Voir sur : <www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.423464.de>.

¹¹⁰ Voir à ce sujet la partie « Une politique énergétique à structurer et à coordonner ».

¹¹¹ Le processus de certification des trains est aussi à l'origine du retard dans la livraison de nombreux trains aux opérateurs de transport ferroviaire, ce qui a conduit les parties prenantes à amender ce processus.

Un développement inégal des territoires

L'Allemagne est indéniablement un pays décentralisé où les Länder ont des compétences importantes dans de nombreux domaines. À la différence d'autres pays européens, l'Allemagne n'est pas organisée autour d'un point central, ce qui ne signifie toutefois pas que ses territoires connaissent un développement économique homogène. Bien au contraire, le succès économique de l'Allemagne ne se répartit pas de manière identique sur tous ces territoires. Et les inégalités entre les territoires ne se limitent plus nécessairement au clivage entre l'Ouest et l'Est de l'Allemagne.

Les conséquences de la réunification allemande

La réunification allemande a vu des centaines de milliards d'euros être investis dans les régions de l'ex-Allemagne de l'Est, les « nouveaux Länder ». Les investissements publics et privés ont concerné tous les domaines et notamment les habitations et les infrastructures (routes par exemple). S'agissant des activités productives et notamment industrielles, peu ont survécu à la réunification dans leur activité précédente. Si l'organisme de privatisation de ces activités, la « Treuhand », a cédé de nombreuses sociétés, environ 8 000, dans lesquelles les acheteurs ont souvent dû beaucoup investir pour permettre la poursuite de l'activité selon les normes productives des pays occidentaux, la « Treuhand » a aussi été contrainte d'en fermer environ 4 000, car non viables.

Cette période a aussi vu certains Allemands de l'Ouest ou entreprises issues des anciens Länder profiter de la situation pour investir en Allemagne de l'Est à des prix défiant toute concurrence et en profiter pour faire des investissements lucratifs. Encore aujourd'hui, dans certaines villes, comme la partie orientale de Berlin, une forme de ressentiment existe envers ces Allemands de l'Ouest qui après la réunification ont acheté des immeubles pour peu d'argent et profitent à présent du boom immobilier pour les rénover en délogeant de manière plus ou moins licite les locataires, dont certains étaient déjà là avant la chute du Mur, afin de relouer ou vendre les appartements à une population plus fortunée. Ainsi, dans certains

quartiers de Berlin, comme Prenzlauer Berg, on estime que la population a changé de plus de 80 % entre 1990 et aujourd'hui.

La diminution des écarts entre l'Est et l'Ouest

Un quart de siècle après, la partie orientale de l'Allemagne a certes rattrapé une partie de son retard économique, mais les écarts existent encore avec la partie occidentale dans de nombreux domaines comme le met en évidence le rapport annuel sur l'état de l'unification allemande (« Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit »)¹¹² :

- les Länder de l'Est (avec Berlin) représentent 20 % de la population allemande mais ne contribuent qu'à 15 % du PIB allemand. Le PIB par habitant à l'Est correspond en 2012 à 71 % de celui d'un habitant de l'Ouest, soit une légère augmentation par rapport à 2004 (68 %).
- le salaire moyen brut s'élève en équivalent temps plein à 2 390 euros/mois à l'Est, soit 80 % du salaire à l'Ouest, l'évolution étant quasi stable depuis le milieu des années 1990, même si les évolutions sont contrastées selon les branches.
- le taux de chômage en 2012 est supérieur de 5 points à l'Est par rapport à l'Ouest. Le chômage des jeunes de 15 à 25 ans est aussi plus élevé à l'Est qu'à l'Ouest. Le taux de chômage des différents Länder de l'Est est toujours plus élevé que dans chaque Land de l'Ouest, à l'exception de Brême. Cependant, certaines villes et circonscriptions de l'Est souffrent moins du chômage que d'autres ; par exemple Sonneberg et Hildburghausen ont un taux de chômage d'environ 5 % alors que Uckermark et Stendal avoisinent les 15 %.
- le départ après la réunification d'une population relativement jeune vers les régions de l'Ouest où le chômage était moins élevé, a contribué non seulement à désertifier certaines contrées, mais aussi à augmenter sensiblement la moyenne d'âge des populations qui y sont restées. Le taux des personnes âgées de plus de 65 ans rapporté aux personnes âgées de 20 à 64 ans a ainsi

¹¹² Voir sur : www.beauftragter-neue-laender.de/BODL/DE/Themen/Berichte/bericht_node.html

augmenté à l'Est de 22,4 % en 1990 à 36,3 % en 2009, contre 23,9 % et 33,5 % à l'Ouest¹¹³.

Dans certains domaines cependant, les régions de l'Est affichent des statistiques plus favorables que celles de l'Ouest¹¹⁴ :

- les écoliers de l'Est enregistrent globalement de meilleurs résultats scolaires que les écoliers de l'Ouest, notamment dans les matières scientifiques comme les mathématiques, les sciences naturelles ou la chimie.
- le taux de natalité à l'Est, qui s'était écroulé à 0,77 enfant par femme en 1994, est de 1,40 en 2012 ; il est depuis 2008 supérieur à celui de l'Ouest (1,37 en 2012).
- le taux de garde des enfants de moins de 3 ans est largement supérieur à l'Est : 49,8 % contre 24,2 % (2013).

Si les écarts de salaires entre hommes et femmes sont moins importants à l'Est (8 % contre 24 % à l'Ouest), c'est principalement dû à la structure des emplois qui n'est pas comparable entre les deux territoires de l'Allemagne. À structure comparable, les écarts de salaires sont à l'Est de 9 % défavorables aux femmes contre 7 % à l'Ouest. Le montant moyen des retraites versé par le régime public des assurances retraite (« gesetzliche Rentenversicherung ») est supérieur à l'Est, en particulier pour les femmes, en raison notamment d'un taux d'activité historiquement plus important à l'Est. En tenant compte des divers autres régimes de retraite, plus importants à l'Ouest, les montants versés à l'Ouest sont cependant globalement plus élevés. De manière générale, dans la mesure où les retraites sont dépendantes en grande partie des salaires versés, les écarts constatés au niveau des salaires se répercutent bien sûr aussi sur les montants des retraites¹¹⁵.

Il convient de noter que les Länder de l'Est font preuve d'un dynamisme économique qui les hisse au niveau de la moyenne européenne en termes de PIB/habitant. À titre de comparaison, la Slovaquie, qui est le pays le plus en avance sur le plan économique des anciens pays de l'Europe centrale et de l'Est, atteint seulement 71 % de la moyenne européenne. Le taux de R&D à l'Est de l'Allemagne représente 2,5 % du PIB, ce qui le place largement au-dessus de la moyenne européenne. Certes, la part de R&D publique est très importante mais des investissements industriels importants ont été réalisés dans les Länder de l'Est, notamment dans les secteurs automobile ou ferroviaire et de l'énergie. Ainsi, BMW, Opel,

¹¹³ Voir sur : <www.beaufragter-neue-laender.de/BODL/DE/Themen/Demografie/Situation/situation_node.html>.

¹¹⁴ Voir sur : <www.beaufragter-neue-laender.de/BODL/DE/Themen/Berichte/bericht_node.html>.

Bombardier ou Total et E.ON ont beaucoup investi dans des usines et installations techniques modernes. La part de l'industrie dans la valeur ajoutée représente 18 % à l'Est contre 24 % à l'Ouest (2010), ce qui là aussi, place l'Est au-dessus de la moyenne européenne, et correspond pour ce territoire à une augmentation de 42 % par rapport à 2000¹¹⁶.

Si certaines entreprises se sont développées directement à l'Est et avec succès, comme Enertrag créée en 1993 ou Jenoptik qui a su donner une nouvelle vie aux activités exercées avant la chute du Mur sous le nom de VEB Carl Zeiss Jena, et dont la plupart n'étaient plus viables en 1990, d'autres ont toutefois connu ces dernières années des revers notamment dans le photovoltaïque où la concurrence asiatique a fait beaucoup de mal. Faut-il mentionner également qu'aucun grand groupe allemand actuellement n'a son siège à l'Est ?

L'évolution du secteur photovoltaïque illustre la situation contrastée du développement des énergies renouvelables dans les Länder de l'Est. La part des énergies renouvelables dans la production d'électricité s'élève en 2012 à 29 % à l'Est contre 20 % à l'Ouest, ce qui a des incidences globalement favorables sur la création d'emplois et de richesse¹¹⁷. Mais si le tournant énergétique a vu de nombreuses éoliennes être installées, une part importante de ces éoliennes est toutefois exploitée par des sociétés ou particuliers qui demeurent dans les Länder de l'Ouest. De plus, le prix de l'électricité est en moyenne plus élevé à l'Est qu'à l'Ouest car les tarifs de réseau (« Netzentgelt ») y sont plus élevés en raison du développement des réseaux et d'une densité moindre de la population et des entreprises.

L'évolution des différences de développement entre les régions

De manière générale, les Länder de l'Est sont moins peuplés que ceux de l'Ouest, pour des raisons historiques mais aussi à cause des départs de nombreux résidents vers l'Ouest après la réunification. Ainsi, la densité varie de 70 personnes au m² dans le Land de Mecklembourg-Poméranie occidentale à 515 en Rhénanie du Nord-Westphalie, en excluant les Länder-villes comme Berlin, Hambourg ou Brême. L'amélioration du marché du travail dans les Länder de l'Est et les investissements dans les infrastructures ont toutefois permis d'enrayer le départ de nombreux Allemands de ces territoires vers les Länder de l'Ouest. Ainsi, en 2012, le solde migratoire a été quasi nul (2 000 personnes), et cela pour la première fois depuis la

¹¹⁶ Voir sur : <www.beauftragter-neue-laender.de/BODL/DE/Themen/Berichte/bericht_node.html>.

¹¹⁷ *Ibid.*

réunification. Depuis 1990, le solde migratoire cumulé s'élève à 1,8 million de personnes ; il était d'environ 66 000 personnes par an au cours de la période 2000-2005¹¹⁸.

Sur l'ensemble de l'Allemagne, la population semble se concentrer de plus en plus vers les régions du Sud, qui sont les plus prospères économiquement, en particulier la Bavière et le Bade-Wurtemberg¹¹⁹. Au cours des dernières années, ces deux Länder ont vu leur population augmenter le plus fortement, et, à en croire les prévisions de certains organismes, cette évolution devrait se poursuivre au cours des prochaines années. S'il existe un déséquilibre dans le développement des territoires allemands, cela n'est absolument pas comparable à ce qui existe en France avec une région Ile-de-France congestionnée dans laquelle se retrouvent non seulement environ 20 % de la population française mais aussi l'hyper-centre économique de la France. Le développement économique allemand est réparti sur plusieurs régions et plusieurs centres urbains, certains territoires à l'Est constituant une exception. Ainsi, lorsqu'un jeune diplômé veut débiter sa carrière dans un secteur particulier, il a le choix entre plusieurs destinations là où son voisin français est souvent contraint de débiter à Paris.

Un signe très encourageant est que des villes situées à l'Est connaissent un vrai renouveau et attirent de plus en plus de nouveaux habitants (au détriment en partie des campagnes environnantes). Ces signes d'espoir et de dynamisme se trouvent notamment à Dresde, Leipzig, Jena, Potsdam et Rostock, comme l'a mis en évidence l'Institut Prognos dans son étude « Atlas de l'avenir 2013 » (« Zukunftsatlas 2013 »)¹²⁰. Il va être intéressant d'observer s'il s'agit d'une évolution de fond qui se poursuivra au cours des prochaines décennies, dans un contexte de déclin démographique en Allemagne. De manière générale, un phénomène de réurbanisation se produit en Allemagne, au détriment des campagnes, même si certaines circonscriptions proches de grandes villes profitent aussi du dynamisme de ces villes, comme dans la région de Munich, de Francfort, de Stuttgart ou de Hambourg.

Le fait notable de ces dernières années est que les difficultés ne sont plus seulement concentrées sur les Länder de l'Est. De nombreux territoires à l'Ouest connaissent un dépeuplement de leurs campagnes, un pouvoir d'achat en diminution ou un recours aux aides sociales accru, notamment dans les grandes villes. La situation est ainsi plus contrastée qu'en 2004 puisque le nombre d'habitants à l'Ouest qui vivent dans des territoires présentant des risques futurs

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Voir à ce sujet la partie « Une démographie aux enjeux multiples ».

¹²⁰ L'étude prend en compte 29 facteurs issus des domaines « Démographie », « Marché du travail », « Concurrence et innovation » et « Prospérité et situation sociale » et analyse la situation des 402 agglomérations et circonscriptions allemandes (voir sur : <www.prognos.com/fileadmin/images/publikationen/zukunftsatlas2013/Zukunftsatlas_2013_Auf_einen_Blick.pdf>).

selon la terminologie de l'Institut Prognos, représentent 10 % de la population de l'Ouest (contre 3 % en 2004), alors que ce taux s'est stabilisé dans les Länder de l'Est (56 % contre 58 % en 2004). Et dans les régions de l'Ouest, la situation n'est pas comparable d'un Land à l'autre puisque 83 % des territoires possédant les meilleures perspectives d'avenir se situent dans les Länder de Hesse, Bade-Wurtemberg et Bavière (contre 78 % en 2004).

Une volonté politique d'infléchir la situation

Dans ce contexte, la coalition gouvernementale entre la CDU/CSU et le SPD a exprimé en décembre 2013 son souhait de soutenir les zones régionales d'Allemagne qui sont structurellement faibles (« strukturschwache Regionen ») en supprimant la distinction entre les régions de l'Est et de l'Ouest. Le nouveau gouvernement issu des élections de septembre 2013 prévoit de mettre en place une commission qui se penchera notamment sur la réforme des financements des régions afin de définir dès la législature actuelle les conditions du financement futur entre l'État et les Länder pour la période débutant en 2020.

En effet, un pacte de solidarité (« Solidarpakt ») avait été mis en place en 1993 et renouvelé en 2004 pour financer le développement des nouveaux Länder, notamment à travers l'instauration d'un impôt spécifique (impôt de solidarité - « Solidaritätszuschlag »). En décembre 2019 arrive à échéance le 2^e pacte de solidarité qui devrait avoir bénéficié aux régions de l'Est à hauteur de plus de 160 milliards d'euros. Fin 2019 représente aussi l'échéance de l'actuel accord de péréquation financière (« Länderfinanzausgleich ») entre les régions riches et pauvres qui existe depuis 1950 et dont la portée a sensiblement augmenté avec l'inclusion en 1995 des nouveaux Länder de l'Est et de Berlin. Depuis cette date, les transferts entre Länder oscillent entre 5 et 9 milliards d'euros ; en 2013, la Bavière et le Bade-Wurtemberg ont contribué à hauteur respective de 4,3 et 2,4 milliards d'euros alors que Berlin et la Saxe ont été les Länder qui ont bénéficié le plus des transferts avec 3,3 et 1,0 milliards d'euros. À noter que les Länder de l'Est ont tous réalisé un excédent financier en 2013, ce qui leur a permis notamment de diminuer quelque peu leur endettement¹²¹.

Les premières discussions engagées au cours de ces derniers mois, notamment au niveau des régions, n'ont pas permis d'esquisser de grandes lignes de consensus, les régions ayant des intérêts très divergents sur ce dossier. La loi sur le salaire minimum généralisé à compter du 1^{er} janvier 2015 prévoit une période transitoire prévue jusqu'au 31 décembre 2016 pour tenir compte de

¹²¹ « Ost schlägt West », *Die Welt Kompakt*, 13 mai 2014.

situations spécifiques. Dans la mesure où il existe des écarts de salaires entre les Länder de l'Ouest et les Länder de l'Est, des aménagements devraient profiter pendant cette période aux salariés de l'Est, mais uniquement pendant cette période. Déjà les derniers accords conclus en 2013 pour les salaires minimums de branche prévoient un rapprochement progressif des salaires minimum entre Est et Ouest, notamment pour les coiffeurs¹²².

Dans la mesure où les Länder de l'Est comptaient en 2011 plus de 27 % de foyers dont le revenu net est inférieur à 1 300 euros/mois contre 17 % à l'Ouest¹²³ ou que 20 % de la population étaient considérés en 2012 comme menacés par la pauvreté contre 14 % à l'Ouest¹²⁴, l'introduction d'un salaire minimum de 8,50 euros à compter du 1^{er} janvier 2015 pourrait selon les observateurs conduire à générer du chômage. Le gouvernement a bien conscience de la nécessité de réduire les écarts à tous les niveaux au cours des prochaines années : au 1^{er} janvier 2016 est prévue une analyse des éventuels écarts des pensions de retraite entre les habitants des Länder de l'Est et des Länder de l'Ouest, afin d'identifier les éventuelles mesures à prendre. S'il devait y avoir un alignement à la hausse, se poserait évidemment la question de son financement. Et si au cours de la période qui court jusqu'au 1^{er} janvier 2017, il devait s'avérer que l'économie allemande n'est pas raisonnablement en mesure d'absorber comme souhaité un salaire minimum de 8,50 euros dans les Länder de l'Est, gageons que le pragmatisme allemand conduira à prendre la décision qui s'impose en pareille circonstance.

Dans un contexte marqué par une démographie en déclin, l'Allemagne doit veiller à conserver un équilibre relatif dans le développement de ses territoires afin d'éviter le risque de voir ses forces vives se concentrer dans quelques régions et de voir se développer une Allemagne à deux vitesses. Les pouvoirs publics devront porter une attention particulière à l'évolution des rémunérations ou des pensions ainsi que des investissements dans les infrastructures et les installations de proximité dans les territoires qui sont en retard sur un plan économique. Dans le cadre d'une politique d'immigration choisie, la répartition de cette immigration sur le territoire sera aussi un sujet à suivre, les Länder de l'Est étant notamment ceux dont la population est en très grande majorité d'origine exclusivement allemande (plus de 95 %)¹²⁵.

¹²² Voir à ce sujet la partie « Le débat sur les inégalités sociales ».

¹²³ Bundeszentrale für politische Bildung, *Datenreport 2013 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*, p.144.

¹²⁴ Voir sur : <www.beauftragter-neue-laender.de/BODL/DE/Themen/Berichte/bericht_node.html>.

¹²⁵ Voir à ce sujet la partie « Une démographie aux enjeux multiples ».

Conclusion : l'Allemagne ne peut se permettre de se reposer sur ses lauriers

L'Allemagne fait face dans les domaines économique et social à des défis majeurs. Si la prise de conscience des menaces qui pointent semble réelle, l'identification des mesures concrètes à mettre en place est encore en cours de réalisation. Les Allemands ont apporté la preuve par le passé qu'ils sont à même de traiter les défis qui se posent à eux, et notamment de les anticiper à temps pour mettre en place les mesures nécessaires, ainsi que de les transformer en chances et opportunités de croissance. Toutefois, non seulement la taille des défis a crû, mais le contexte local et international a également beaucoup évolué au cours des dernières années.

Les enjeux du tournant énergétique et de l'évolution démographique en Allemagne appellent notamment de véritables programmes d'actions, que certains observateurs qualifient d'« Agenda », afin d'insister sur leur importance. Mais peut-être faudra-t-il trouver un nouveau terme pour qualifier ces mesures. Car les décisions à prendre sont à la fois multidimensionnelles et doivent s'inscrire dans la durée. Dans la mesure où les sujets à traiter sont nombreux et en partie interdépendants, des priorités vont devoir être définies car les réponses à apporter nécessitent un financement adéquat. À titre d'exemple, la faible natalité allemande a des incidences à la fois sur le système scolaire allemand et sur l'innovation, qui elle-même est tributaire de l'enseignement. L'état des infrastructures a également des incidences sur le fonctionnement de l'économie et le développement de certains territoires allemands.

Sur un plan international, les économies locales sont de plus en plus reliées entre elles. La mondialisation des marchés est un fait et constitue à la fois une chance et un risque pour chaque pays. Dans ce contexte, l'Allemagne sait qu'elle ne peut se reposer sur ses lauriers si elle souhaite continuer à profiter des fruits de l'ouverture de nombreux pays aux échanges internationaux. L'Allemagne l'a compris en n'hésitant pas à défendre ses intérêts économiques quand cela est nécessaire. Mais cela signifie aussi que les réponses à apporter par l'Allemagne face à des défis ne peuvent s'inscrire uniquement dans un cadre national.

Face à un monde multipolaire, l'Allemagne doit s'appuyer aussi sur ses partenaires, qu'il s'agisse du couple franco-allemand ou

de l'Europe. Le repli sur soi, les mesures isolées ne peuvent être la solution. Ses dirigeants le répètent souvent : l'Allemagne ne peut que profiter d'une Europe forte, et inversement. Tout doit être mis en œuvre pour redonner à l'Europe un poids important dans le concert économique mondial et pour définir des politiques coordonnées dans les domaines les plus divers. À l'Allemagne de jouer un rôle de locomotive afin de faire avancer le train européen, et ce d'autant plus que les défis de long terme sont relativement identiques à ceux de son voisin français.

Le défi le plus important n'est finalement peut-être pas celui que l'on croit identifier de prime abord. Le mode de fonctionnement allemand caractérisé par l'importance du consensus saura-t-il s'adapter à cette double évolution du contexte local avec notamment une nouvelle dynamique de la structure de la population (population vieillissante et augmentation de l'immigration) et de l'environnement international qui impose des prises de décision concertées entre les pays ? Ce qui est sûr, c'est qu'aux discours de circonstances et aux déclarations d'intention doivent succéder des plans d'actions et des actes forts – maintenant.

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Michel Drain, *La dimension parlementaire de la politique de défense allemande*, « Note du Cerfa », n° 115, août 2014.

Camilla Bausch, Matthias Duwe et Benjamin Görlach, *La politique climatique et énergétique du gouvernement fédéral allemand. Contribution au dialogue franco-allemand*, « Note du Cerfa », n° 114, juillet 2014.

Elise Julien, *Asymétrie des mémoires. Regard franco-allemand sur la Première guerre mondiale*, « Vision franco-allemande », n° 24, juillet 2014.

Claudia Major et Christian Mölling, *La politique de défense allemande en 2014 et au-delà : un changement est-il possible ?*, « Note du Cerfa », n° 113, juin 2014.

René Lasserre, *La formation professionnelle en Allemagne. Dynamiques socio-économiques et capacités d'adaptation d'un système*, « Note du Cerfa », n° 112, mai 2014.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Yann-Sven Rittelmeyer est chercheur au Cerfa et responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Nele Wissmann est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ». Lea Metke est chargée de projets au sein du Cerfa.