

COMPETITIVITE GLOBALE :
UNE PERSPECTIVE FRANCO-ALLEMANDE

*RAPPORT DU GROUPE FRANCO-ALLEMAND
SUR LA COMPETITIVITE*

AVANT-PROPOS

Contribuer à la création d'un véritable dialogue entre Français et Allemands, orienté sur les questions de long terme : tel est l'objectif que s'est fixé ce travail.

LE PARADOXE FRANCO-ALLEMAND

La France et l'Allemagne, les ennemis d'hier, travaillent, depuis cinquante ans, sans relâche, à la construction européenne : celle-ci a connu, depuis, un succès considérable, de la guerre à la paix. Entre ces deux pays, les frontières économiques ont quasiment disparu : les échanges commerciaux font de chacun d'eux le premier partenaire de l'autre ; les investissements croisés se multiplient ; de nombreuses entreprises sont fortement intégrées, par le biais de leurs filiales, dans l'autre pays ; les projets industriels communs, envisagés et soutenus par la volonté des gouvernements, constituent, depuis le début des années 1970, les grands succès technologiques et commerciaux de l'industrie européenne, comme Airbus, Arianespace ou Eurocopter.

Plus récemment, une nouvelle génération de coopérations franco-allemandes est en cours d'avènement, avec, par exemple, la constitution d'Aventis, dans les sciences de la vie, d'EADS dans l'aéronautique et la défense, d'une filiale commune de Framatome et de Siemens pour le nucléaire.

Et pourtant, méfiances réciproques, nombreux préjugés, idées fausses perdurent entre ces deux pays. Côté allemand : « la France reste un pays étatisé, aux pratiques économiques et monétaires peu rigoureuses ». Côté français : « l'Allemagne demeure un pays à la volonté hégémonique ».

Alors que, dans le double processus de mondialisation et d'intégration européenne, les économies allemande et française ont vu s'accroître, ces dernières décennies, leur interdépendance économique dans une solidarité politique de fait, les acteurs, de part et d'autre du Rhin, privilégient encore trop des raisonnements en termes de culture nationale.

Ce paradoxe trouve, bien entendu, ses racines dans l'histoire des deux pays, mais aussi dans les différences fortes dans des domaines aussi importants que l'architecture de leurs systèmes nationaux de gestion contractuelle et de régulation sociale, les relations de travail, ou encore le rôle de l'État et l'organisation institutionnelle. Ainsi, les polémiques récurrentes, encore sur la période récente à l'occasion de la réunification de l'Allemagne, ou encore lors du lancement de l'Union économique et monétaire européenne, les frictions et mésententes, traduisent la persistance de différences entre des conceptions et des représentations sous-jacentes, et aussi, bien entendu, de leurs problèmes spécifiques : l'Allemagne a retrouvé son unité (avec la réunification), mais n'a pas encore trouvé le ciment de cette communauté. La France, quant à elle, ne mène guère de réflexion collective de fond sur l'Europe qu'elle souhaite, laissant ainsi « flotter » sa conception de la souveraineté nationale. Les malentendus qui en résultent rendent plus difficile la résolution des problèmes communs qui se posent aux deux pays dans la voie de l'intégration européenne et, en particulier, dans l'évolution du modèle socio-économique européen.

UNE NOUVELLE PERSPECTIVE

Au-delà de leurs spécificités propres, la France et l'Allemagne gardent des interdépendances puissantes, liées à la fois au devenir de l'Europe et aux défis communs d'une compétitivité conjuguant performance économique et progrès social.

C'est dans cette perspective des ressorts fondamentaux de la compétitivité des deux pays, que se situe cet ouvrage : après une brève analyse historique comparée des politiques de compétitivité en France et en Allemagne (chapitre 1), puis de l'environnement général des entreprises (chapitre 2), sont traitées, successivement, les principales dimensions de la compétitivité globale des deux pays : la dimension financière (chapitre 3), les relations sociales (chapitre 4), l'innovation (chapitre 5) et la formation (chapitre 6). Dans un dernier chapitre, est proposé un ensemble d'orientations pour l'action collective.

Enfin, pour réaliser ce travail, il convenait de donner l'exemple et de promouvoir une méthode originale : une trentaine de responsables français et allemands, aux activités diverses, ont travaillé ensemble, pendant plus de deux ans, au sein d'un groupe de travail, sous l'égide du Commissariat général du Plan et de l'Institut franco-allemand, avec deux objectifs en tête : le premier, un objectif d'explication et de pédagogie, afin de faciliter une compréhension réciproque ; le second, d'animation du débat public, par la volonté de mettre en avant des orientations communes pour l'action.

Le présent rapport, loin de clore le débat, se veut d'abord une invitation à le poursuivre : débat difficile parfois, mais riche et stimulant, dans la perspective commune de la construction d'une Europe forte et solidaire, fondée sur le savoir.

Jean-Michel Charpin
Commissaire au Plan

Kurt J. Lauk
Président du DFI

SOMMAIRE

Avant-propos	2
Introduction France, Allemagne, compétitivité globale : un débat utile	7
Chapitre 1	
Politiques de compétitivité : un bilan des pratiques et des débats	11
1.1 Politiques de compétitivité : le renouvellement des visions et des pratiques	11
1.1.1 La France : du Colbertisme high-tech à la performance globale	12
1.1.2 L'Allemagne : de la politique structurelle (<i>Strukturpolitik</i>) à la politique du site (<i>Standortpolitik</i>)	15
1.1.3 La convergence des approches française et allemande	21
1.2 Les spécificités des performances françaises et allemandes dans l'économie mondiale	21
1.3 Les dimensions multiples de la compétitivité	28
Chapitre 2	
Les entreprises et leur environnement général	31
2.1 Deux tissus d'entreprises différenciés	31
2.1.1 Des conditions du fonctionnement des entreprises éloignées	31
2.1.2 Dimension et fonctionnement en réseau des entreprises : une divergence importante	34
2.1.3 L'internationalisation des entreprises	37
2.2 La perspective d'un espace d'entreprises franco-allemand ?	38
2.2.1 Des stratégies de compétitivité des entreprises allemandes et françaises convergentes	38
2.2.2 Les liens franco-allemands au premier rang	40
2.2.3 Les rapprochements franco-allemands d'entreprises en tête	41
2.2.4 Un espace d'entreprises franco-allemand ?	43
Chapitre 3 Le rôle croissant et controversé de la finance	
3.1 Les nouveaux enjeux liés au rôle croissant de la finance	48
3.1.1 Du financement des activités à la financiarisation des stratégies	48
3.1.2 De fortes spécificités nationales des macro-circuits de financement ..	48
3.1.3 ... dont la diversité suggère la recomposition	50
3.2 L'évolution des conditions de financement des entreprises françaises et allemandes des années 1970 à nos jours	50
3.2.1 Un début de période marqué par la fragilité des structures financières des entreprises françaises	50
3.2.2 Financement interne et diminution du recours au crédit bancaire : convergence des situations française et allemande dans les années 1980	51
3.2.3 Le développement des marchés financiers dans les années 1990	52
3.2.4 La montée des investisseurs étrangers	53
3.2.5 Les nouveaux choix de la finance allemande	54
3.3 L'évolution récente des structures de contrôle et de détention du capital des entreprises françaises et allemandes	56
3.3.1 Fusions et acquisitions et ouverture du capital des grands groupes	56
3.3.2 Une montée en force du concept de valeur actionnariale	57
3.4 Evaluation des effets de l'évolution des structures de contrôle et de détention du capital	58
3.4.1 Effets macro-économiques de l'évolution des structures de contrôle et de détention du capital	58
3.4.2 L'objectif de rentabilité et la question de l'horizon temporel des investissements	59
3.4.3 Mode de rémunération des dirigeants et pratiques managériales	59
3.4.4 Une convergence possible, dans la durée, des intérêts des actionnaires stables et des salariés	60
3.5 Recherche de nouveaux compromis et tentative de définition de nouvelles régulations	61
3.5.1 Nouveaux compromis et ré-articulation de l'économique, du social et du financier	61

3.5.2	La nécessité de nouvelles régulations financières _____	65
Chapitre 4		
Systèmes sociaux :de fortes spécificités nationales _____		71
4.1	L'enjeu des régulations sociales _____	71
4.2	Deux modèles différents de relations sociales _____	74
4.3.	Les relations sociales face aux mutations économiques _____	78
4.4	La dimension européenne des relations sociales et de la politique sociale _____	81
4.5	Des obstacles à surmonter _____	86
Chapitre 5 L'innovation au centre des enjeux de compétitivité _____		88
5.1	Les enjeux communs dans le nouveau contexte de l'économie du savoir _____	89
5.1.1	Le rôle de l'innovation dans la constitution d'avantages compétitifs durables _____	89
5.1.2	Une concurrence entre systèmes d'innovation _____	89
5.2	La persistance de spécificités nationales marquées _____	90
5.2.1	Des différences de performance en termes globaux _____	90
5.2.2	Les particularités des systèmes allemand et français d'innovation : aspects sectoriels _____	92
5.2.3	Des différences dans le mode d'organisation et de fonctionnement des systèmes d'innovation _____	92
5.2.4	Des politiques technologiques amplifiant le poids des spécificités locales _____	94
5.2.5	L'importance des institutions d'intermédiation technologique _____	95
5.2.6	Des dispositifs institutionnels hybrides et adaptés aux spécificités locales _____	96
5.3.	Les rapprochements et perspectives de convergence _____	97
5.3.1	Un relâchement commun de l'effort de R&D dans les années 1990 _____	97
5.3.2	Une relative convergence pour les efforts des firmes en matière d'innovation _____	98
5.3.3	Une propension équivalente à participer à la mondialisation des sciences et techniques _____	99
5.3.4	Politique technologique : des orientations communes et des travers communs _____	100
5.3.5	Des insuffisances communes pour la capacité à traduire les efforts d'innovation en succès marchands _____	101
5.4.	Des pistes communes pour des politiques d'innovation concertées _____	102
5.4.1	Renforcer l'intégration des systèmes d'innovation en interne et en externe _____	102
5.4.2	Améliorer l'environnement des entreprises par des mesures transversales _____	103
5.4.3	Elargir à l'international la préparation des choix technologiques _____	104
5.4.4	Mieux articuler la politique technologique et la politique régionale _____	105
Chapitre 6 La formation comme fondement décisif		
de l'avantage compétitif _____		106
6.1	Le savoir au cœur de la « nouvelle économie » _____	106
6.2	Des différences persistantes entre les systèmes d'éducation et de formation _____	107
6.2.1	Des spécificités marquées en matière de formation professionnelle _____	108
6.2.2	Des particularités en matière de formation continue _____	110
6.3	Des évolutions convergentes dans la période récente _____	112
6.3.1	Une dégradation commune en termes d'attractivité des systèmes de formation _____	112
6.3.2	Une intégration croissante des systèmes d'éducation et de formation _____	113
6.4	Des pistes communes pour des actions en faveur de la formation _____	115
6.4.1	Rénover les systèmes d'éducation et de formation initiale _____	115
6.4.2	Favoriser la formation tout au long de la vie _____	116
6.4.3	Renforcer l'attractivité des systèmes de formation vis-à-vis des pays tiers _____	116
6.4.4	Stimuler l'internationalisation de l'enseignement et de la recherche _____	118

Chapitre 7

Les nouvelles dimensions de l'action publique	120
7.1 Les transformations de l'action publique	121
7.2 Une politique globale du système socio-productif	124
7.3 Orientations	127
Perspectives pour l'action franco-allemande	135
A N N E X E S	138
Mandat du groupe	139
Composition du groupe	140
Remerciements	142
Résumé	143

INTRODUCTION

FRANCE, ALLEMAGNE, COMPÉTITIVITÉ GLOBALE : UN DÉBAT UTILE

Nos deux pays affrontent des défis comparables, qui remettent en cause leur modèle socio-économique respectif et qui rendent nécessaire une réflexion nouvelle sur la compétitivité. L'heure est venue de faire converger ces réflexions, d'autant plus que l'Allemagne et la France sont au cœur de la construction européenne et qu'il est urgent d'engager une réflexion commune sur la compétitivité globale à l'échelle européenne. Enfin, si nos approches des questions économiques et sociales semblent à première vue fortement contrastées entre nos deux pays, il semble judicieux de dégager aussi les convergences qui se sont développées récemment.

Comment maîtriser la mondialisation ?

Les mutations économiques récentes, liées au mouvement de la mondialisation, ont changé considérablement les termes et les conditions de la compétitivité.

Avec la mondialisation, la mobilité des capitaux transcende les frontières. Les baisses de coût considérables en matière de transport et de communication ont brisé les barrières du temps et de l'espace. Ceci facilite l'entrée de nouveaux offreurs sur le marché mondial et permet aux entreprises de penser leur approvisionnement et leurs débouchés en termes mondiaux.

La nature de la concurrence mondiale s'en trouve changée. De par la vitesse avec laquelle se pressent et se succèdent sur le marché les nouveaux produits et procédés technologiques, les avantages compétitifs structurels déjà établis peuvent être désormais remis en question plus rapidement. De nouveaux facteurs de la compétitivité se font jour, prenant progressivement le pas sur la compétitivité-coût traditionnelle : la qualité des produits et des services offerts, ainsi que la capacité d'anticiper les marchés et les attentes de clients désormais situés au cœur même de l'entreprise. En outre, la concurrence des entreprises se double désormais d'une concurrence des sites de production (*Wettbewerb der Standorte*).

Cette situation conduit à souligner que la question de la capacité concurrentielle se pose sous un jour nouveau et n'a pas la même signification au plan d'une entreprise isolée et à l'échelle d'un pays ou de l'Europe dans son ensemble. Elle conduit la France comme l'Allemagne à rechercher de nouveaux modes de croissance capables de concilier capacité concurrentielle, cohésion sociale et développement durable.

Les débats provoqués par ces mutations font apparaître, tant en France qu'Allemagne, de nouvelles approches de la compétitivité « globale ». Faire converger ces débats, très riches mais confinés jusqu'à présent aux cadres nationaux, permettre un enrichissement mutuel et amorcer une réflexion commune sur le devenir des modèles de développement économique et social en Europe : tels ont été les objectifs du groupe de réflexion.

Quel rôle pour l'Europe ?

Les défis à venir, concernant l'avenir de l'économie européenne, rendent nécessaire une réflexion commune pour assurer la réussite de l'UEM, renforcer la compétitivité territoriale en Europe (*Standort Europa*) et repenser les modèles socio-économiques européens, tout en préservant leur originalité et leur diversité. Cela vaut en particulier pour la France et l'Allemagne, qui portent désormais une responsabilité particulière dans la poursuite de la construction européenne.

Le cadre marchand créé par le Marché unique et l'Union économique et monétaire sont-ils suffisants ? Quelles règles du jeu ou normes minimales faut-il mettre en place pour éviter le développement de stratégies nationales non coopératives ruineuses ? Faut-il aller plus loin et poursuivre une « politique de compétitivité pour l'Europe », afin de renforcer la capacité concurrentielle de l'Union ? La dynamique de l'intégration à l'œuvre jusqu'à présent et la prise en compte des structures sociales et étatiques dans les facteurs de compétitivité donnent à penser que les partenaires de l'UE ne pourront durablement esquiver cette question.

Partageant la même volonté de faire avancer la construction de l'Europe, la France et l'Allemagne se sont souvent opposées dans le passé quand il s'est agi de traduire cette volonté en actes, dans le domaine économique et monétaire. Même si la volonté politique des deux gouvernements a porté ses fruits, permettant des avancées importantes, comme l'avènement du Marché unique et la création de l'Union monétaire européenne, les approches de part et d'autre du Rhin ne sont pas les mêmes, quand il s'agit de définir l'action industrielle, économique et monétaire à l'échelle européenne.

Le travail du groupe de réflexion devait permettre d'aborder ces questions de fond, en essayant de dépasser des querelles, souvent superficielles, car focalisées sur des termes symboliques (comme la politique industrielle). Il s'est aussi proposé de jeter les bases d'une réflexion commune sur les nouvelles conditions de la compétitivité en Europe et sur l'action communautaire souhaitable ou nécessaire dans ce domaine.

Derrière les différences traditionnelles, des convergences de fait

Un autre motif qui a poussé à la constitution du groupe de réflexion était le sentiment qu'en dépit des différences affichées, qui renvoyaient à nos spécificités culturelles, à nos traditions nationales et à nos cultures économiques différentes, il y avait une convergence de fait dans nos approches concernant les nouveaux défis économiques. Cette convergence est souvent masquée par des discours restés imprégnés par des représentations et des concepts différents. C'est ainsi qu'en 1998, un éminent journaliste allemand formulait ainsi son scepticisme, relatif à la réalisation imminente¹ de l'Union économique et monétaire : « L'Allemagne et la France n'ont aucune pensée commune en termes économiques et sociaux. Elles n'en auront pas davantage en 2010. »

Heureusement, la réalité est plus complexe et son évolution moins prévisible : l'histoire de l'Union européenne est celle d'une dialectique entre, d'un côté, des orientations de politique économique différentes, voire souvent contradictoires entre nos pays, et, de l'autre, un processus de convergence souvent lent, parfois douloureux, mais néanmoins réel, dans la pratique de la politique économique. Elle a permis de relier ce qui séparait, à travers des actions communes. Cette expérience se trouve aussi confirmée à travers les évolutions des politiques industrielles et de compétitivité. Elle justifie l'optimisme du

¹ Augstein (R.), dans : *Der Spiegel*, n° 18, 27 avril 1998, p. 102.

rapport présenté, lequel fait état des intérêts convergents et des possibilités d'action commune.

Une démarche originale

En 1994, le rapport d'un groupe d'experts franco-allemand, instauré par les ministres de l'Économie de nos deux pays, appela à un débat approfondi :

« Il est (...) urgent d'ouvrir un débat public approfondi sur les défis auxquels sont confrontées les économies en France et en Allemagne, sur leurs conséquences à long terme et les réponses politiques qu'il convient d'y apporter. Etant donné que les attitudes divergent fréquemment, la France et l'Allemagne auraient tout à gagner à mener des débats communs au cours desquels interviendraient des personnalités du monde du travail, des entreprises, de la recherche ou des médias, ainsi que des décideurs politiques »².

Se plaçant dans cette perspective, le Commissariat général du Plan et l'Institut Franco-Allemand ont conjointement décidé de mettre en place un groupe franco-allemand de réflexion sur la compétitivité. Il s'est agi d'une démarche tout à fait originale et qui a permis d'aller au-delà des simples constats de désaccord ou des compromis faciles, en mettant en évidence une approche convergente en termes de compétitivité globale (voir encadré).

Bien entendu, ce rapport ne saurait épuiser le débat. Ce dernier doit être porté par des réseaux transnationaux nouveaux, au sein desquels la diversité des expériences nationales se doit d'être utilisée pour la réflexion globale et, là où cela est possible, pour mener des actions concertées. Le présent rapport est aussi conçu comme une contribution à ce dialogue naissant sur une politique commune de compétitivité pour l'Europe, dialogue qui demeure loin d'être épuisé.

² Source : rapport final du groupe de travail franco-allemand sur l'emploi et la compétitivité, Paris, 21 mai 1994, p. 18.

Le groupe franco-allemand de réflexion sur la compétitivité

Composition et méthode de travail :

Constitué de 22 membres, ce groupe comprend des représentants des ministères, des entreprises, des syndicats, ainsi que des experts des deux pays³. Il a siégé au total sept fois dans la période 1998-2000, alternativement en France et en Allemagne.

L'originalité du groupe :

- C'est la première fois qu'un groupe reflétant dans sa composition des acteurs et des sensibilités diverses de nos deux pays a engagé une réflexion de fond sur une problématique cruciale pour l'avenir économique et social.
- S'inscrivant dans une logique de continuité, avec sept réunions s'étalant sur une durée de plus de deux ans, le groupe a opté pour une démarche permettant de progresser ensemble, se donnant le temps de dépasser les malentendus et les faux débats qui trop souvent obscurcissent les discussions.
- Ce rapport est le résultat d'un partenariat au sein duquel deux institutions aux structures et aux exigences différentes ont mis en commun leurs compétences complémentaires :

* Le Commissariat général du Plan, organe rattaché au Premier ministre et mis en place en 1947, dispose d'une longue expérience d'expertise socio-économique et d'organisation du dialogue social avec les représentants des entreprises, des fédérations professionnelles et des syndicats.

* L'Institut Franco-Allemand, créé en 1948, centre de recherche, d'information et de documentation, financé principalement sur fonds publics mais néanmoins indépendant, s'est spécialisé dans la comparaison des structures étatiques, économiques et sociales entre la France et l'Allemagne, et a développé une expertise particulière en matière de conception, de conduite et d'accompagnement scientifique du dialogue franco-allemand.

Une série de réunions thématiques :

Cinq des sept réunions plénières ont été consacrées à des thèmes spécifiques : « La compétitivité du système socio-productif », « Financement et dimension financière des stratégies d'entreprise », « La compétitivité de l'entreprise », « Compétitivité et dynamique territoriale », « L'innovation et la formation comme facteurs de compétitivité ».

³ Cf. liste des participants en annexe.

CHAPITRE 1

POLITIQUES DE COMPÉTITIVITÉ : UN BILAN DES PRATIQUES ET DES DÉBATS

Le processus de mondialisation implique une concurrence globale. La concurrence des entreprises se double d'une concurrence des sites et des systèmes de production. Certes, la France et l'Allemagne demeurent marquées par des différences profondes renvoyant au legs de l'Histoire. Les politiques suivies dans les deux pays ne s'en transforment pas moins rapidement. En particulier, la France est passée du « colbertisme high-tech » à la « performance globale », tandis que l'Allemagne glisse d'une politique structurelle à une politique du site de production (1.1).

Dans les faits, et même si des différences notables subsistent entre les deux pays en termes de spécialisation internationale, des similarités croissantes apparaissent pour un certain nombre d'indicateurs de compétitivité sur longue période (1.2).

Au-delà des clivages entre les courants libéraux et ceux - plus pragmatiques - préconisant une modernisation de la politique industrielle, une approche commune se dessine dans les deux pays (1.3).

1.1 POLITIQUES DE COMPÉTITIVITÉ : LE RENOUVELLEMENT DES VISIONS ET DES PRATIQUES

Au cours des dernières décennies, les différences de conception concernant la politique économique de la France et de l'Allemagne - plus particulièrement pour ce qui concerne les politiques industrielle et structurelle - se sont fait jour de manière récurrente et, dans le cadre de l'Union européenne, ont conduit à des controverses parfois houleuses. Les causes en sont les différences d'expérience collective ayant marqué le développement économique des deux pays, ainsi que les différences de vision du monde et de conception sur les questions économiques.

Depuis 1945, et malgré les similarités apparaissant de prime abord, la France et l'Allemagne ont été confrontées à des défis distincts et ont également emprunté des voies différentes. En France, où la Seconde Guerre mondiale avait détruit une grande partie de l'appareil industriel, des carences considérables étaient apparues en 1945, en termes de développement et de modernisation. Ceci poussa les nouvelles élites d'alors à fixer la modernisation économique et sociale du pays comme priorité nationale. Pour comprendre la politique économique française de l'après-guerre, il est indispensable de prendre en compte cette volonté de procéder au développement du pays à travers une politique industrielle ambitieuse. Une telle politique a impliqué une hiérarchie d'objectifs dans laquelle figuraient en priorité le développement industriel, une dynamique de croissance aussi élevée que possible et l'édification et le maintien d'une structure nationale de production la plus cohérente possible. L'entrée dans la Communauté économique européenne, et, plus tard, l'internationalisation croissante, ont représenté un défi difficile et de première importance

pour l'économie française, laquelle, malgré tous ses succès, restait en partie fragile et inégalement développée. Jusqu'à récemment encore, le processus d'insertion internationale a conduit la France à des changements de cap parfois sensibles en matière de politique économique.

La RFA, par contre, a pu procéder à sa reconstruction sur la base d'un état de développement industriel élevé, d'une spécialisation économique judicieuse et orientée vers l'exportation, et a pu renforcer ces avantages par des adaptations structurelles menées en temps utile. Sa compétitivité internationale lui a permis de s'engager avec succès et de manière offensive dans la voie de l'intégration européenne et d'un commerce mondial élargi, mais aussi de surmonter relativement bien la crise structurelle déclenchée dans les années 1970. Depuis lors, d'autres priorités ont été établies : alors que l'objectif de développement n'a joué en fait qu'un rôle mineur, l'équilibre intérieur et extérieur et, tout particulièrement, la stabilité des prix, ont revêtu une importance primordiale en matière de politique économique. Le poids important de l'économie allemande en Europe et sa capacité exportatrice flexible et performante ont fait que la marche européenne et l'internationalisation de l'économie n'ont pas été perçues comme une contrainte, mais comme une chance pour l'économie allemande. De plus, l'Allemagne a pu très largement faire prévaloir ses préférences sur les dossiers européens, notamment à propos de la construction du Système monétaire européen, de telle sorte qu'elle n'a guère rencontré de conflits d'objectifs entre les politiques économiques nationale et européenne.

Les différences entre les deux pays se sont toutefois atténuées progressivement, même si elles n'ont pas totalement disparu. Quatre décennies d'intégration économique commune ont contribué à créer des convergences économiques, mais aussi de politique économique. Au cours des dix dernières années, en outre, et sous la pression de la mondialisation et de la concurrence, un renouvellement s'est fait jour, tant en termes d'approches que de pratiques, dans le sens d'un rapprochement.

1.1.1 LA FRANCE : DU COLBERTISME HIGH-TECH À LA PERFORMANCE GLOBALE

En France, le soutien de l'État et son influence structurelle directe sur l'industrie ont constitué le cœur d'une politique qui se fixait pour objectif de rattraper le retard de développement industriel et de moderniser de l'économie. Au cours du temps, la politique technologique et industrielle a évolué, revêtant des formes multiples. Parmi elles, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il faut mentionner la programmation et le financement public d'investissements de modernisation et de projets d'infrastructures, l'utilisation d'entreprises nationalisées pour la mise en place d'un programme d'infrastructures publiques et pour la réalisation des objectifs de politique industrielle. A partir des années 1960, la politique industrielle fut caractérisée, notamment, par la mise en œuvre de grands programmes technologiques, ainsi que par la politique de concentration, de fusions et de restructurations, qui visait la création de « champions nationaux » et à travers laquelle l'État exerçait une influence directe sur les entreprises des secteurs concernés ⁴.

Durant cette période, la politique industrielle est aussi au service de la politique étrangère gaulliste, visant à assurer un degré suffisant d'autonomie à l'égard des deux « grands » de la Guerre froide, les États-Unis et l'Union soviétique ⁵.

⁴ Cf. Kuisel (R.F.), « *Le capitalisme et l'État en France* », Gallimard, Paris, 1984 ; Cohen (E.), « *Le colbertisme « high-tech »*. Économie des télécom et du Grand Projet », Hachette, Paris, 1992 ; Neumann (W.), Uterwedde (H.), *Industriepolitik - ein deutsch-französischer Vergleich*, Leske und Budrich, Opladen, 1988.

⁵ Cf. Levet (J.-L.) : « *Une France sans usines ?* », *Economica*, 1988.

L'instrument le plus original de cette stratégie de développement impulsée par l'État était constitué par les grands projets industriels, dans le domaine de la haute technologie. De nouveaux produits de haute technologie ont ainsi été développés de concert par l'État, des industriels et des instituts de recherche, par exemple dans les domaines de l'aéronautique, de l'énergie et des télécommunications.

Dans les années 1970, le déclenchement de la crise structurelle internationale révéla les succès et les atouts, mais également les failles de la voie choisie par la France. La « modernisation par le haut » de l'industrie, menée au moyen de l'interventionnisme d'un État centralisé - en particulier la politique industrielle volontariste gaullienne après 1958 - montra ses limites, tant en termes internes que vis-à-vis de l'extérieur⁶. Dans les années 1980, il s'en suivit un processus difficile et contradictoire de désengagement hors de la politique industrielle de l'Après-guerre.

Depuis, dans le cadre de l'évolution prise par la politique économique depuis 1983, la politique industrielle française a connu un ensemble de mutations profondes, liées les unes aux autres :

- orientation de la politique macroéconomique et monétaire vers la stabilité (interne et externe) de la monnaie,
- adoption d'une politique extérieure plus favorable à l'intégration européenne et à l'internationalisation de l'économie,
- abandon de l'interventionnisme sur le plan structurel,
- privatisations progressives dans des secteurs jusque là largement nationalisés (banque, industrie, assurance),
- réorientation en faveur d'un renforcement des structures d'économie de marché,
- politique industrielle mettant l'accent sur des mesures horizontales destinées à renforcer l'environnement général des entreprises.

S'y ajoute la loi très importante introduisant la décentralisation de 1982, qui reconnaît aux régions un nouveau rôle relatif à la définition et à la mise en place du développement économique régional.

Bien que cette politique économique ait rencontré des succès, tels que l'amélioration de l'environnement entrepreneurial, la stabilité des prix et le rétablissement de la compétitivité-coût, les problèmes structurels du système de production ont continué de se faire sentir. Ces derniers, conjointement avec les nouvelles conditions concurrentielles à l'échelle mondiale, ont conduit à réorienter le débat en matière de politique économique et industrielle au début des années 1990. La nécessité de réformes structurelles de qualité et d'importance figurait désormais au centre de réflexions motivées par le souci d'assurer durablement la compétitivité de l'économie française. Se référant notamment à la discussion allemande en termes de site de production (*Standort*) et à l'importance croissante de l'innovation dans la compétitivité, des experts économiques ont développé la notion de « performance globale », c'est-à-dire l'idée d'une compétitivité de nature systémique. L'accent est alors mis sur l'organisation de l'appareil productif, la qualité du tissu d'entreprises, ainsi que sur l'importance du maillage avec d'autres sous-systèmes de la société (systèmes de formation, organismes de recherche, État et collectivités territoriales, etc.), ce qui exige une mutation des formes d'intervention de l'État⁷.

⁶ Cf. Cohen (E.), *op. cit.* ; de Foucauld (J.-B.), « La fin du social-colbertisme », Belfond, Paris, 1988; Uterwedde (H.) : « Abschied vom französischen Modell? Staat und Wirtschaft im Wandel », in : Christadler (M.), Uterwedde (H.) (dir.), « Länderbericht Frankreich », Leske und Budrich, Opladen, 1999, p. 201-227.

⁷ Les principaux textes sur ce sujet sont : « France : le choix de la performance globale ». Commission « Compétitivité française » présidée par J. Gandois, rapporteur général, J.-L. Levet, Paris : Commissariat général du Plan, la Documentation française 1992 ; Taddéi (D.), Coriat (B.), « Made in France. L'industrie

Ce concept de performance globale conduit à insister à la fois sur la maîtrise des coûts, sur la capacité d'innovation et l'adaptabilité des entreprises, sur la qualité de leurs produits, la qualification et la motivation de leur personnel, et sur la différenciation de leurs produits.

Dans le contexte mondial d'une mise en concurrence accrue des sites de production (*Standort*), il en résulte que la compétitivité ne concerne pas seulement les entreprises, mais met en jeu tous les domaines de la vie politique, économique et sociale. Il importe que tous les acteurs contribuent aux changements nécessaires dans leur domaine respectif : les entreprises (nouveaux modes de production et nouvelles relations sociales, engagement accru en matière de formation professionnelle), les fédérations professionnelles (création de structures interentreprises de coopération et de partenariat, entre producteurs et fournisseurs, entre producteurs et distributeurs, entre le monde de l'industrie et celui de la banque), les partenaires sociaux (politique des salaires et du temps de travail), l'État et les collectivités territoriales (refonte de la politique budgétaire et fiscale, modernisation et des administrations, mise en place de formes d'intervention plus flexibles et d'une politique économique favorable aux PME, réforme de la formation professionnelle initiale, etc.).

Les principaux thèmes du débat sont les suivants :

- De nouvelles formes de coopération entre les entreprises, soulignées précédemment,
- Une compétitivité orientée vers l'innovation et vers les petites et moyennes entreprises, ce qui implique une approche de partenariat et une organisation en réseau ⁸,
- La mobilisation du potentiel territorial, qui demande une redéfinition profonde des objectifs de base des politiques de l'État central et des régions, donnant à celles-ci les moyens de poursuivre leur stratégie de développement et inventant de nouvelles formes d'intervention publique, plus tournées vers le partenariat ⁹,
- Le développement d'un nouveau modèle d'entreprise ¹⁰, qui relève d'abord des entreprises elles-mêmes et des partenaires sociaux, mais qui peut être stimulé par les pouvoirs publics (développement de l'intelligence économique, utilisation des privatisations pour renforcer la couverture en fonds propres des entreprises concernées, orientation durable des fonds publics vers les domaines d'avenir : éducation et formation, recherche et technologie, grandes infrastructures),
- La détermination d'un nouveau rôle pour l'État, tant vis-à-vis de la régulation marchande, qu'à l'égard des acteurs de la société civile et vis-à-vis des collectivités territoriales. L'État doit penser son rôle par rapport à l'Union européenne, en termes de « garant de la cohésion sociale » et ce, en usant de sa capacité d'influence d'acteur politique vis-à-vis de l'UE, en menant une politique de compétitivité territoriale (*Standortpolitik*) réussie dans le cadre national ¹¹, en garantissant la stabilité de l'environnement général des entreprises, en agissant comme partenaire des collectivités territoriales et, enfin, en

française dans la compétition mondiale », *Le livre de poche*, Paris, 1993 ; Colletis (G.), Levet (J.-L.), « *Quelles politiques pour l'industrie française? Dynamiques du système productif : analyse, débats, propositions* », Commissariat général du Plan, *La Documentation française*, Paris, 1997 ; « *La nouvelle nationalité de l'entreprise* », rapport du groupe présidé par J.-F. Bigay, rapporteur général, J.-L. Levet, *La Documentation française*, Paris, 1999.

⁸ Cf. Colletis (G.), Levet (J.-L.), *op. cit.*, p. 156.

⁹ Cf. Colletis (G.) Levet (J.-L.), *op. cit.*, p. 98 et suiv., p. 165 et suiv.

¹⁰ Cet aspect est mis en avant par Colletis (G.), Levet (J.-L.), *op. cit.*, qui mettent en cause la « crise du modèle français d'entreprise » caractérisée par un processus de renouvellement des élites replié sur lui-même, une organisation et structure fortement hiérarchisée dans les entreprises, un recrutement des chefs d'entreprise qui se fait majoritairement en dehors de l'entreprise elle-même, un « capitalisme sans capital » dans bon nombre d'entreprises, enfin une préférence avouée pour le court terme et le risque limité plutôt que pour des politiques d'entreprise misant sur de nouvelles ressources, de nouveaux produits et de nouveaux marchés (p. 98 et suiv., p. 165 et suiv.).

¹¹ *Ibid.*, p. 176-183.

anticipant les nouvelles technologies et les évolutions des marchés¹². Aussi, la réforme des administrations publiques est-elle à l'ordre du jour depuis un certain temps¹³.

Les politiques publiques se sont inspirées largement de cette approche de la performance globale.

L'important mouvement de privatisation d'entreprises publiques a été accompagné par une restructuration de certains secteurs. C'est ainsi que le secteur financier a été restructuré et recentré sur ses missions d'intérêt général, et dans la construction aéronautique, le rapprochement entre Matra et Aerospatiale a préfiguré la constitution du groupe européen EADS. De même, l'ouverture progressive des services publics en réseau a été engagée, sous l'impulsion des directives européennes et en accord avec la procédure de coordination adoptée au sommet européen de Cardiff, en 1998.

La politique d'innovation a été placée au cœur de la politique économique. Une meilleure diffusion des avancées technologiques dans le système productif est recherchée, ainsi que l'amélioration de l'efficacité des investissements en recherche-développement. L'aide aux créateurs d'entreprises innovantes, la mise en place d'un fonds public de capital-risque et d'autres mesures facilitant l'accès des PME aux ressources financières figurent parmi les actions principales menées depuis 1997. Le cadre juridique pour les créateurs d'entreprise a été simplifié. La baisse de la fiscalité des entreprises contenue dans les mesures fiscales adoptées en août 2000 est destinée à favoriser les PME .

C'est ainsi qu'une stratégie industrielle à long terme s'esquisse ; elle tente de consolider la croissance retrouvée depuis 1997, en améliorant durablement la qualité de l'offre du système productif français.

1.1.2 L'ALLEMAGNE : DE LA POLITIQUE STRUCTURELLE (*STRUKTURPOLITIK*) À LA POLITIQUE DU SITE (*STANDORTPOLITIK*)

La politique industrielle allemande n'est pas toujours facile à déchiffrer pour ses partenaires de l'UE. Après 1945 et, plus précisément, après 1948, la voie (ouest) allemande s'est définie par opposition, non seulement à l'économie communiste planifiée de ce qui allait devenir la RDA, mais aussi par rejet des expériences de l'économie de guerre et de commandement de l'époque nationale-socialiste.

Les formes de l'action publique dans le modèle allemand traditionnel

Il en a découlé l'établissement des principes de l'« économie de marché sociale » (*soziale Marktwirtschaft*), dont les fondements impriment leurs marques sur les orientations de politique économique, jusque dans l'Allemagne d'aujourd'hui : primauté du marché, limitation de l'intervention de l'État à la mise en place des infrastructures, au maintien du cadre de la concurrence et de l'équité sociale. Dans la RFA d'après 1948, il est toutefois apparu un interventionnisme croissant et, depuis longtemps, il existe un décalage entre l'idéal de l'« économie de marché sociale » et son fonctionnement effectif. Dans le débat de politique économique, la rhétorique sur l'économie de marché a été démentie à maintes reprises par des mesures de politiques sectorielles ou régionales. Affirmé régulièrement par le gouvernement fédéral, le primat de la politique de concurrence sur la politique industrielle n'a

¹² Cf. Commissariat général du Plan, « Pour un État stratège, garant de l'intérêt général », La Documentation française, Paris, 1993.

¹³ Cf. Taddéi (D.), Coriat (B.), *op. cit.* p. 285-423.

pas empêché la réalisation de politiques structurelles, notamment quand il s'est agi de surmonter de graves crises structurelles régionales.

Il est caractéristique de la RFA des années 1970 et 1980 que le refus affiché des politiques structurelles étatiques soit allé de pair avec la pratique d'une politique industrielle « implicite ». Cette dernière est néanmoins moins visible qu'en France parce qu'elle repose sur une multitude d'acteurs - publics ou non -, et parce qu'elle est souvent fondée sur des pratiques établies, au point de rendre superflue toute formulation explicite en termes de buts et d'instruments de politique industrielle ¹⁴. Cette politique consiste à établir des liens de long terme entre, d'un côté, des mesures horizontales (c'est-à-dire non spécifiques à des secteurs), par exemple l'aide à la recherche et aux PME, et, de l'autre, des politiques structurelles à caractère sectoriel et régional, souvent décentralisées. Dans ce contexte, il a toujours existé une tension entre, d'une part, le ministère fédéral de l'Économie, qui met l'accent sur le cadre de l'économie de marché et se montre réticent, voire opposé à toute action de pilotage structurel, et, d'autre part, le ministère fédéral de la Recherche, qui s'engage davantage en faveur de politiques structurelles axées autour des nouvelles technologies. S'y ajoute un deuxième niveau d'intervention, la politique structurelle et active des *Länder*, qui disposent d'une vaste panoplie d'instruments dans ce domaine.

Si la densité de la réglementation et de l'intervention économique en Allemagne n'est pas fondamentalement différente de celle de la France, le rôle de l'État y apparaît néanmoins plus modeste. Conformément au principe de subsidiarité, le partage des tâches instauré entre l'État fédéral, les *Länder* et les communes, de même qu'entre l'État, les partenaires sociaux et les fédérations professionnelles, est marqué par sa dimension coopérative. Il en résulte une action publique différenciée dans laquelle de nombreux acteurs s'impliquent. Des missions publiques sont souvent déléguées à des organismes indépendants ou aux partenaires sociaux.

Un autre important exemple de ce type de coopération concerne le système dual de formation professionnelle. Les rapports sociaux sont caractérisés par une dialectique entre conflit et négociation, par un système élargi de conventions collectives et par des formes institutionnalisées de codécision. Une combinaison de concurrence et de coopération existe également sur le plan économique. Ce système conduit à un mode de fonctionnement « corporatiste », dans lequel les acteurs économiques et sociaux remplissent de nombreuses tâches de régulation publique et se trouvent associés à la formulation et la réalisation des politiques de l'État (cf. encadré 1).

¹⁴ Neumann (W.), Uterwedde (H.), *op. cit* ; Colletis (G.), « Approche sectorielle des politiques de l'industrie. Une comparaison France-Allemagne », Peter Lang, Frankfurt, Bern, 1988.

Encadré 1

Le modèle socio-économique allemand

« La RFA s'est dotée d'une économie de marché capitaliste qui se trouve organisée et fortement régulée au travers d'une pluralité d'institutions. La fixation par l'État de normes relatives au caractère social de l'économie de marché, ainsi qu'une politique active de concurrence et de stabilisation conjoncturelle ont fourni le cadre de la performance concurrentielle. Tout une série de compétences régulatrices est déléguée à des institutions indépendantes (Bundesbank, Office fédéral anti-cartels). Des objectifs tels que la stabilité monétaire ou l'efficacité des marchés sont de cette manière dépolitisés, du moins en partie. L'autonomie des partenaires sociaux a conduit à un résultat similaire, en soustrayant aux pouvoirs publics la régulation des salaires et des conditions du travail.

L'État a encouragé l'auto-organisation de groupes sociaux et leur a attribué des fonctions d'orientation qui, dans un autre contexte, auraient été remplies par l'État ou soumises aux mécanismes du marché. Les syndicats unitaires et les conventions collectives de branche (*Flächentarifverträge*) constituent le fondement de relations salariales coopératives. Dans le monde du travail, la résolution coopérative des conflits est favorisée par les règles établies dans les domaines du droit (collectif et individuel) du travail et de la protection du travail, par les conventions collectives et les accords d'entreprise ainsi que par les normes codifiées dans la constitution d'entreprise (*Betriebsverfassung*) et dans la législation sur la cogestion (*Mitbestimmung*), ensemble de règles qui a conduit au développement d'une forte culture de la négociation. Sous cette forme institutionnalisée, l'arbitrage entre les intérêts débouche, certes, sur une certaine lenteur dans la prise de décision, mais facilite la formation d'anticipations stables, la construction de relations durables et la poursuite d'objectifs à long terme ».

Source : *Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung : Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele - ein Weg*, Dietz, Bonn, 1998, p. 46

L'impératif du site de production

Dans les années 1990, toutefois, eu égard à la détérioration de la position compétitive de l'économie allemande, aux charges financières occasionnées par la réunification et à l'effondrement structurel des nouveaux *Länder*, un débat controversé s'est engagé sur le « site-Allemagne » (*Standort Deutschland*). De manière significative, notamment par rapport au débat français parallèle de la « performance globale », l'élément crucial ne concerne plus tant les performances compétitives isolées des seules entreprises, que l'attractivité et les performances du site de production (*Produktionsstandort*) sous tous les angles. Un symptôme en est le rapport que le ministère fédéral de l'Économie a publié en 1993 sur le « site-Allemagne ». Ce rapport définit, tout comme en France, l'impératif de maintien de la compétitivité économique comme un problème « sociétal », au sens où l'enjeu ne se borne pas au seul cadre macroéconomique d'ensemble mais, au delà, porte sur « la capacité de la société à s'ouvrir et à s'adapter face des évolutions récentes et aux défis nouveaux »¹⁵. Tous les acteurs, tant politiques, qu'économiques et sociaux, sont concernés : l'État fédéral, les *Länder* et les communes, les entreprises, les partenaires sociaux, ainsi que les organismes de formation et de recherche. Cette approche large de la compétitivité du système productif se retrouve dans le rapport 1997-98 du Conseil des experts économiques (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*)¹⁶.

Le gouvernement fédéral place sa politique dans cette voie, en poursuivant une stratégie de croissance, d'emploi et de compétitivité du *Standort*. Il met l'accent, d'un côté, sur une réforme fiscale favorisant la croissance, l'emploi et la réforme du système des retraites, et,

¹⁵ *Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, BT-Drucksache 12/5620, 3 septembre 1993, p. 6.*

¹⁶ « Le renforcement de la position dans la concurrence des sites de production (*Standortwettbewerb*) ne signifie rien d'autre que l'amélioration des conditions de l'offre. Plus concrètement et par rapport à d'autres pays, il suppose un rapport acceptable entre impôts et prélèvements, d'une part, et performances des services publics, d'autre part. Pour atteindre un niveau d'emploi élevé, il requiert en outre une évolution des coûts de production en phase avec celle de la productivité. Il implique également de limiter au strict nécessaire les réglementations publiques et, au-delà, d'atteindre une productivité élevée par le développement de l'infrastructure et par le développement du capital humain. » (*Sachverständigenrat, Gutachten 1997-1998, p. 181*).

de l'autre, sur une série d'axes stratégiques. Parmi ces derniers, on peut citer : le renforcement de la concurrence et la poursuite de la politique de privatisation, l'ouverture des monopoles publics, la promotion des PME indépendantes par le soutien aux créateurs d'entreprises, l'augmentation des investissements pour l'enseignement, la recherche et l'innovation, le soutien à l'innovation, notamment des PME, de nouvelles coopérations entre les institutions de recherche et le monde des entreprises, ainsi que la marche vers la société de la connaissance et la modernisation de l'administration publique. Une stratégie d'ensemble de développement durable vise à concilier la croissance économique, la sécurité sociale et l'environnement.

Le débat allemand est caractérisé, en premier lieu, par le fait qu'il s'est fortement concentré sur la question des coûts et qu'il n'est ainsi pas exempt d'implications quant au partage des revenus primaires. Cet aspect du débat débouche sur une vaste controverse et est marqué par des appréciations diamétralement opposées concernant le rôle des coûts salariaux dans la compétitivité de l'économie allemande. Ce débat est également marqué par le fait qu'il tend à se définir en référence à une problématique libérale, autour d'éléments tels que le retrait de l'État, la baisse des charges fiscales pesant sur les entreprises, la flexibilisation du marché de l'emploi, les privatisations, l'aide à la recherche fondamentale et la promotion d'un cadre général favorable à l'innovation. Bien que nombre de ces éléments soient controversés (par exemple la flexibilisation du marché de l'emploi), une bonne part d'entre eux continuent de figurer au centre de la discussion, et le changement de gouvernement survenu en 1998 n'y a rien changé de fondamental. Un troisième élément de ces réflexions menées au nom d'un renforcement du « site » (*Standort*), réside, toutefois, dans l'accent mis sur les aspects qualitatifs de la compétitivité : organisation du travail, méthodes de management, internationalisation des entreprises, politique technologique, innovation ¹⁷.

Ces divers éléments marquent l'essentiel du champ couvert par les discussions actuelles sur le « site-Allemagne ». Ils expriment la dualité des problèmes de compétitivité évoqués plus haut, qui se posent, tant sur le plan des coûts, que sur celui des facteurs qualitatifs. Toute la difficulté réside cependant dans la pondération des différentes stratégies de compétitivité proposées.

A l'arrière-plan du débat allemand, se situe la question de la capacité de survie et d'adaptation du modèle socio-économique allemand. Le concept-clé de l'« économie de marché sociale », qui marque, depuis 1948, le débat (sinon la pratique) de politique économique, représente une tentative visant à ménager un équilibre satisfaisant, entre performance économique et cohésion sociale. Ce système est mis à rude épreuve par la mondialisation et par les nécessaires changements qui en résultent. Certaines critiques exprimées traduisent un doute sur la capacité de ce système à permettre les restructurations nécessaires. En raison de son orientation vers le consensus, il serait trop pesant, et aurait tendance à favoriser le statu quo et à bloquer les réformes nécessaires. Ce qui est dénoncé comme le cartel des partenaires sociaux établirait les réformes, les innovations et la flexibilité ¹⁸.

A l'inverse, il est fait référence à la force d'intégration du modèle allemand et, plus généralement, à sa capacité à réaliser un arbitrage entre les différents intérêts économiques

¹⁷ Ce dernier point a déjà marqué le rapport commandé par le gouvernement du Land de Bade-Wurtemberg à la commission de prospective « Économie 2000 » (*Zukunftskommission « Wirtschaft 2000 »*). Cette dernière s'est prononcée en faveur d'une double stratégie avec, d'un côté, la réduction des coûts, la déréglementation et la flexibilisation, et, de l'autre, le renforcement des facteurs qualitatifs de la compétitivité : organisation du travail, méthodes de gestion, internationalisation des entreprises, etc. Cf. « *Aufbruch aus der Krise. Bericht der Zukunftskommission Wirtschaft 2000* ». Rapport pour le gouvernement du Land du Bade-Wurtemberg, Staatministerium Baden-Wurtemberg, Stuttgart, 1993.

¹⁸ Cf. l'entretien de l'ex-président du BDI Heinz-Olaf Henkel : « *Unser Model will keiner mehr* » in : *Die Zeit* du 9 mai 1997.

et sociaux, et à favoriser un réseau coopératif d'acteurs. « Les déficits structurels [...] dénotent un besoin d'adaptation, mais cet impératif n'implique cependant pas la suppression des institutions sociales et structures corporatistes centrales. Il n'y a aucune raison de remplacer le système de production allemand par des modes de production américains ou anglais. De nombreux signes montrent que l'on peut renforcer les avantages comparatifs du « modèle allemand », pour rester compétitif sur les marchés mondiaux tout en préservant le caractère exemplaire du modèle social »¹⁹.

Quant au gouvernement fédéral élu en 1998, celui-ci a adopté une politique misant sur la coopération et la concertation. Cette voie s'exprime clairement dans le « Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité » mis en place en décembre 1998, qui a créé un cadre pour un dialogue entre le gouvernement fédéral et les partenaires sociaux (cf. encadré 2). Elle est justifiée par le fait que « ce sont justement les réformes structurelles mettant en cause et modifiant des situations acquises qui ont besoin d'être acceptées par la société. Pour mettre rapidement en route les changements nécessaires, il faut donc un haut degré de consensus social. »²⁰.

L'avenir répondra à la question de savoir si, et à quel prix, le modèle allemand est en mesure de s'adapter au nouveau contexte de la concurrence mondiale. Les négociations engagées en 1999 dans le cadre du « Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité » servent de test à ce propos (encadré 2). C'est seulement dans la mesure où ce pacte produira des résultats tangibles que la voie de l'adaptation graduelle, concertée et coopérative du modèle économique et social pourra réussir²¹.

¹⁹ *Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung : Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele - ein Weg, Bonn : Dietz 1998, p. 79.*

²⁰ *Rapport économique annuel 2000 du gouvernement fédéral, p. 17*

²¹ *Schröder (W.), Esser (J.), « Modell Deutschland : Von der Konzertierte Aktion zum Bündnis für Arbeit », in : Aus Politik und Zeitgeschichte, n° 37/1999, p. 3-12 ; Schröder (W.), « Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand. Zur Entwicklung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland », Westdeutscher Verlag, Opladen, 2000.*

Encadré 2

Une stratégie ambitieuse de concertation sociale : le pacte pour l'emploi

L'idée d'un pacte pour l'emploi fut proposée d'abord par le syndicat de la métallurgie allemande, IG Metall, qui suggéra alors au Gouvernement fédéral et aux organisations patronales une stratégie concertée pour vaincre le chômage et pour assurer la compétitivité. Cette première tentative a échoué peu après. Le gouvernement fédéral de Gerhard Schröder, considérant le dialogue social comme un élément central de sa politique économique, a repris cette idée et créé un cadre institutionnel, un « pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité ».

Les participants sont le gouvernement, les syndicats et les organisations patronales. Tandis que les entretiens au sommet présidés par le Chancelier fédéral donnent les orientations générales, huit groupes de travail ainsi que des dialogues spécifiques sont coordonnés par un groupe de pilotage. Un groupe de chercheurs chargé du « benchmarking » doit analyser les expériences étrangères utiles pour les travaux du pacte.

Les négociations comprennent un large éventail de thèmes : les grandes réformes gouvernementales (sur la fiscalité, les retraites, l'assurance-chômage), les questions de la politique de l'emploi (formation, durée du travail, politique active de l'emploi, soutien aux créateurs d'entreprise), mais aussi le développement économique des nouveaux *Länder*. Si la politique des salaires ne figure pas officiellement parmi les thèmes débattus, elle est quand même considérée comme étant liée au pacte discuté.

Le pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité correspond à une démarche à long terme ; il vise à un consensus sur la manière d'orienter le comportement de tous les acteurs vers l'objectif de création d'emploi. Il n'était donc pas possible d'en attendre des résultats rapidement.

Dans le domaine de la *politique salariale*, tout d'abord, les partenaires sociaux ont négocié une réforme des conventions collectives permettant un assouplissement des accords de branche. Le 9 janvier 2000, ils ont opté pour le principe d'une politique salariale à long terme favorisant l'emploi. Les différents accords du printemps 2000 ont mis en œuvre ces principes par une modération salariale ainsi que par une durée des conventions plus longue, c'est-à-dire pouvant aller jusqu'à 24 mois. La réforme fiscale a accompagné ce mouvement par des baisses d'impôts substantielles.

En ce qui concerne la *durée du travail*, ensuite, des accords ont permis de nouvelles préretraites, la limitation des heures supplémentaires et des formules de glissement progressif de la vie active vers la retraite (*Altersteilzeit*). Le « consensus sur la formation professionnelle » qui a été trouvé, doit garantir à tout jeune une formation. Le programme d'urgence pour la qualification et l'emploi lancé en 1999 a connu un franc succès. Afin de combler le manque de spécialistes dans les NTIC en Allemagne, une dérogation au droit de séjour permet à des spécialistes étrangers de travailler en Allemagne pour une durée limitée (« initiative *Greencard* »).

1.1.3 LA CONVERGENCE DES APPROCHES FRANÇAISE ET ALLEMANDE

Le développement de la politique industrielle pratiquée depuis les années 1980, ainsi que les débats actuels sur la compétitivité en France et en Allemagne, présentent des similarités croissantes, même si les différences de rhétorique empêchent souvent que ces similitudes soient reconnues dans le discours politique et dans les débats publics. Les divergences traditionnelles entre le pilotage structurel volontariste à la française et la politique structurelle d'économie de marché à l'allemande se sont considérablement réduites. En 1994, le rapport commun des deux ministères de l'Économie sur « La compétitivité et l'emploi » a montré que Paris et Bonn misent sur une politique de stabilité des prix et de la monnaie instaurant un climat de confiance pour les entreprises, ainsi que sur la libéralisation et « la politique industrielle de marché »²². Dans les deux pays, la politique industrielle a désormais largement changé de signification et de forme²³.

La France comme l'Allemagne se doivent actuellement d'adapter leur économie au nouveau contexte, afin de mieux maîtriser la mondialisation. Le modèle économique recherché doit assurer la compétitivité dans toutes les dimensions décrites plus haut et préserver en même temps la cohésion sociale. Les débats autour du « site de production allemand » (*Standort Deutschland*) et, pour la France, autour de la « compétitivité globale », montrent un degré élevé de convergence. Par contre, les chemins parcourus sont différents, et nombreux sont les obstacles à franchir. La France cherche à rompre avec le schéma traditionnel axé autour d'un État central interventionniste et s'efforce de partager de manière équilibrée les rôles entre l'État, les collectivités territoriales, les mécanismes du marché et les partenaires sociaux. L'Allemagne, quant à elle, lutte contre ses tendances à l'inertie, au statu quo et contre une propension décroissante à innover, c'est-à-dire contre des traits apparaissant comme la rançon du système socio-économique coopératif, qui lui a valu des succès pendant des décennies. L'horizon véritable de ces évolutions est celui de l'Europe à venir et réside dans la capacité de l'économie européenne à s'affirmer comme telle.

1.2 LES SPÉCIFICITÉS DES PERFORMANCES FRANÇAISES ET ALLEMANDES DANS L'ÉCONOMIE MONDIALE

Les débats mentionnés sur la compétitivité française et sur le *Standort* allemand dans les années 1990 ont thématiquement les problèmes de la performance économique des deux pays dans un contexte marqué par une concurrence mondiale intensifiée et par la fin des avantages acquis. En France, l'interrogation a porté sur le fait que, malgré les succès indéniables de la désinflation compétitive réalisée depuis 1983, la compétitivité restait

²² *Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, op. cit.*

²³ « Une nouvelle approche de la politique industrielle a pris tournure, en particulier là où le démantèlement des « anciennes » industries était largement avancé et où la crise générale favorisait des approches novatrices. Ces dernières peuvent être résumées à travers trois concepts : le renforcement des sites industriels à travers un développement ciblé de l'environnement de l'entreprise, le financement de nouvelles industries porteuses, en particulier à travers des aides à la création d'entreprise, ainsi que la mise en œuvre de modes de pilotage en réseau, dans lesquels l'État ne joue plus de rôle prépondérant et n'agit qu'en étroite association avec les acteurs sociaux (fédérations professionnelles, syndicats, chercheurs, etc.). » (Meyer-Stamer (J.), « Lokale und regionale Standortpolitik-Konzepte und Instrumente jenseits von Industriepolitik und traditioneller Wirtschaftsförderung », *INEF-Report, Duisburg 1999, manuscrit, p. 4*).

fragile²⁴. En Allemagne, les difficultés d'intégrer les régions économiques est-allemandes suite à l'unité allemande avaient renforcé une dégradation déjà perceptible de la compétitivité allemande, accentuant la controverse sur les menaces au *Standort Deutschland*²⁵.

Indicateurs macroéconomiques : des performances convergentes mais contrastées

Dans une perspective globale de comparaison avec les États-Unis et avec le Japon, la France et l'Allemagne semblent accuser un certain manque de dynamisme et de performance économique (cf. tableau 1). C'est ainsi que le rapport McKinsey a fait état, par rapport aux États-Unis :

- d'un niveau de productivité du travail comparable pour l'Allemagne et la France, dans l'ensemble du secteur marchand, avec un calcul tenant compte du nombre d'heures travaillées,
- d'un retard de productivité totale des facteurs dans le seul secteur manufacturier de l'ordre de 20 % pour la France et de 15 % pour l'Allemagne, du fait d'une moindre productivité des capitaux,
- d'un niveau moindre d'environ 40 %, tant pour la production par habitant que pour le niveau d'emploi par habitant (en équivalents temps plein et compte tenu du nombre d'heures travaillées) dans les secteurs marchands non manufacturiers (services),
- un taux de chômage plus élevé et un moindre taux d'emploi (nombre d'emplois rapporté à la population en âge de travailler)²⁶.

Croissance moindre, plus faible contenu en emploi de la croissance, tels sont les principaux problèmes de l'économie européenne en général et de la France et de l'Allemagne en particulier, quand on les compare à l'économie américaine sur longue période. C'est ainsi que le nombre d'emplois par rapport à la population en âge de travailler a augmenté de 10 % entre 1970 et 1995 aux États-Unis, alors qu'en France et en Allemagne, on constate une diminution de 14 % dans la même période²⁷. D'après les travaux concordants de la Commission européenne et de l'OCDE, le taux d'emploi (exprimant ici le nombre d'actifs employés par rapport à la population totale) a diminué dans les années 1990, pour atteindre en 1997 44 % en Allemagne et 38 % en France, tandis que les États-Unis ont connu une progression constante de leur taux d'emploi, qui a atteint près de 50 %²⁸. Cette situation reste préoccupante malgré la nette amélioration de la situation au cours de la récente période.

²⁴ Cf. par exemple : Taddéi (D.), Coriat (B.), *op. cit.*

²⁵ Cf. RWI, *op. cit.* ; Härtel (H.-H.), Jungnickel (R.) et al., *Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel. Globalisierung der deutschen Wirtschaft*, Nomos, Baden-Baden, 1997 ; du point de vue syndical : Heise (A.) et al., « Der Standort Deutschland am Beginn des 21. Jahrhunderts », in : WSI-Mitteilungen, n° 6, 2000, p. 337-355 ; en français : Lallement (R.), Uterwedde (H.), « Le « modèle » allemand à l'épreuve de l'investissement direct international », in : Saillard (Y.) (dir.), *Globalisation, spécificités, autonomie*, Octares, Toulouse, 1999, p. 149-163 ; Lallement (R.), « L'unification sans miracle - L'économie allemande en mutation », CIRAC, Paris, 1995.

²⁶ McKinsey Global Institute, « Supprimer les entraves à la croissance et à l'emploi en France et en Allemagne », Paris, Francfort, Washington, 1997.

²⁷ McKinsey, *op. cit.* Cf. aussi : rapport de la Commission européenne : « La compétitivité de l'économie européenne », Bruxelles, 1997.

²⁸ Commissariat général du Plan, « Rapport sur les perspectives de la France », rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 2000, p. 124 (d'après les données de l'OCDE).

Tableau 1
Les performances macroéconomiques comparées sur longue
période
(taux moyen de croissance annuelle, en %)

		<i>RFA</i>	<i>France</i>	<i>États-Unis</i>	<i>Japon</i>
<i>PIB</i>	1960-1979	3,7	4,5	3,4	7,1
	1979-1995	2,0	1,9	2,2	3,4
	1960-1995	2,9	3,3	2,9	5,4
<i>Emploi</i>	1960-1979	0,1	0,5	2,2	1,3
	1979-1995	0,4	0,0	1,5	0,9
	1960-1995	0,3	0,3	1,9	1,1
<i>Stock de capital</i>	1960-1979	5,5	5,1	3,6	10,1
	1979-1995	2,7	3,4	2,5	6,2
	1960-1995	4,2	4,4	3,1	8,3
<i>Productivité horaire du travail</i>	1960-1979	3,2	4,9	1,7	6,0
	1979-1995	2,4	2,4	0,9	3,1
	1960-1995	2,8	3,7	1,3	4,7

Source : *Compétitivité des nations, rapport du CEPPII, Paris, Economica, 1998, p. 69, 70, 73, 76*

Indicateurs de spécialisation : des différences persistantes

En ce qui concerne le commerce extérieur, les deux pays paraissent dans une situation relativement solide. Si la part dans les exportations mondiales s'est réduite, entre 1987 et 1995, de 12,3 % à 10,2 % pour l'Allemagne et de 6,2 % à 5,8 % pour la France, ce mouvement reflète pour une bonne part l'essor des régions en émergence dans le commerce mondial au détriment de l'Europe.

La position très forte de l'Allemagne sur le marché mondial a connu une certaine dégradation dans les années 1990. En début de la décennie, du fait des déséquilibres financiers et conflits de répartition consécutifs à l'unité allemande, une relative accélération des prix et des salaires a détérioré la compétitivité-prix, ce qui a contribué à mettre les coûts, s'est ajoutée une difficulté grandissante de l'économie allemande à garder ses traditionnels avantages hors-coûts, face aux nouveaux concurrents émergents, ainsi qu'une certaine lenteur dans le développement des nouveaux secteurs porteurs de croissance. Si la stabilité des prix et la modération des salaires ont pu être réalisées depuis, le défi, pour l'Allemagne, semble être de garder (ou de retrouver) ses avantages hors-coûts, tout en maîtrisant sa compétitivité-coûts, dans une situation qui voit émerger de plus en plus de concurrents à faibles coûts de main-d'œuvre capables d'être compétitifs dans les produits et services de haute qualité.

Cette problématique se reflète dans les chiffres du commerce extérieur. L'Allemagne, qui avait accumulé des excédents commerciaux importants tout au long des années 1970 et 1980, a connu un fléchissement de son solde commercial à partir de 1991, lié aux suites de l'unité allemande. Depuis, le solde positif s'est amélioré d'année en année pour atteindre plus de 120 milliards de DM en 1999. Par contre, la balance des paiements courants, excédentaire pendant les années 1980, accuse un déficit permanent depuis 1991, qui atteint plus de 20 milliards de DM (0,6 % du PIB) en 1999²⁹.

En France la situation précaire de la balance commerciale depuis le premier choc pétrolier a cédé à un redressement spectaculaire depuis 1994 ; le solde de la balance courante améliore sa position traditionnelle excédentaire, avec 2,4 % du PIB en 1999.

²⁹ D'après *Jahreswirtschaftsbericht 2000 der Bundesregierung, op. cit., p. 63, 65.*

Malgré ces améliorations, des problèmes subsistent quant à la compétitivité structurelle des deux économies. Depuis quelques années, des analyses ont mis l'accent sur les faiblesses de l'insertion de la France dans les échanges internationaux :

- une spécialisation sectorielle et géographique insuffisamment adaptée à l'évolution de la demande mondiale,
- un degré de spécialisation relativement réduit et dégageant un faible nombre de pôles de compétitivité,
- une spécialisation dont les points forts et faibles se déforment assez fortement dans le temps³⁰.

Par rapport à la situation allemande, il en découle que les exportations françaises sont plus dépendantes de la concurrence portant sur les prix et donc plus vulnérables³¹.

Une étude portant sur la période 1967-1994 permet de préciser ce diagnostic, en montrant que la spécialisation de la France est globalement deux fois moins prononcée que celle de l'Allemagne, mais aussi plus évolutive. Lorsque la spécialisation commerciale de la RFA a évolué, au cours de cette période, ce fut généralement dans le sens d'une accentuation, que ce soit en termes d'avantages ou de désavantages comparatifs. En ce sens, la spécialisation de la RFA se révèle très stable dans le temps ; parmi les autres pays ou groupes de pays considérés, seuls les pays spécialisés dans les ressources primaires (l'Afrique et le Moyen-Orient) ont fait preuve d'un plus faible renouvellement de leurs avantages et désavantages comparatifs³².

Une analyse fine des spécialisations et des avantages et désavantages des grands pays européens confirme le constat de l'intensité de la spécialisation allemande³³. Les avantages comparatifs allemands sont concentrés sur trois filières (mécanique, véhicules, chimie) ; le haut de gamme domine les points forts de l'Allemagne. Par contre, la spécialisation française apparaît plus « diffuse » : « l'échelle de ses avantages comparatifs est relativement étroite et six filières contribuent positivement à son solde »³⁴. Parmi les principaux points forts, on trouve le haut et le moyen de gamme. A la mécanique, les véhicules et la chimie - comme en Allemagne - s'ajoute surtout le secteur agroalimentaire, pour ce qui concerne les points forts de la France (cf. tableaux 2 et 3).

Tableau 2
Les principaux points forts et points faibles du commerce extérieur de la France en 1996

Avantages			Désavantages		
Produits	Gamme	CS*	Produits	Gamme	CS*
Automobiles particulières	Moyen	4,5	Produits raffinés du pétrole	Moyen	- 1,0
Aéronautique	Moyen	3,9	Matériel informatique	Moyen	- 1,2
Céréales	Moyen	3,5	Cuir	Bas	- 1,3
Produits de toilette	Haut	2,8	Matériel informatique	Bas	- 1,7
Boissons	Haut	2,8	Papier	Moyen	- 1,5
Eléments de véhicules auto.	Moyen	2,6	Vêtements de bonneterie	Bas	- 1,7
Aéronautique	Haut	2,1	Vêtements de confection	Bas	- 2,3

³⁰ Cf. l'analyse de Colletis (G.), Levet (J.-L.), *op. cit.*, p. 67 (d'après CEPII).

³¹ Freudenberg (M.), « Measuring German and French Trade Specialisation », in : *The CEPII Newsletter n° 1*, 1^{er} semestre 1994, p. 3-4.

³² Lafay (G.), Freudenberg (M.), Herzog (C.), Ünal-Kesenci (D.), *Nations et mondialisation, Economica, Paris, 1999*, p. 214, 257 et 287-288.

³³ « Compétitivité des nations », rapport du CEPII, Paris, Economica, 1998.

³⁴ *Op. cit.*, p. 118.

Eléments de véhicules auto.	Haut	1,9	Automobiles particulières	Haut	- 3,7
Boissons	Moyen	1,9	Gaz naturel	Moyen	- 3,0
Produits pharmaceutiques	Bas	1,5	Pétrole brut	Moyen	- 9,3

* Indicateur de contribution au solde qui compare, en millièmes de PIB en PPA à prix courants du pays, le solde commercial effectif d'un pays pour un produit donné à un solde théorique correspondant à une absence de spécialisation.

Source : CEPII, op. cit., p. 120 (89 pour la note méthodologique)

Tableau 3
Les principaux points forts et points faibles du commerce
extérieur
de l'Allemagne en 1996

Avantages			Désavantages		
Produits	Gamme	CS*	Produits	Gamme	CS*
Automobiles particulières	Haut	18,1	Gaz naturel	Moyen	- 2,0
Machines spécialisées	Haut	7,4	Matériel informatique	Bas	- 2,0
Quincaillerie	Haut	5,4	Viandes	Moyen	- 2,1
Moteurs	Haut	4,5	Vêtements de bonneterie	Bas	- 2,9
Machines spécialisées	Moyen	3,4	Produits raffinés du pétrole	Moyen	- 4,2
Eléments de véhicules automobiles	Haut	3,2	Matériel informatique	Haut	- 4,4
Instruments de mesure	Haut	2,5	Vêtements de confection	Bas	- 5,1
Fournitures électriques	Haut	2,4	Automobiles particulières	Moyen	- 5,4
Machines outils	Haut	2,2	Pétrole brut	Moyen	- 9,7
Articles en plastique	Haut	2,2	Autres produits agricoles	Moyen	- 5,5

* cf. note du tableau 2.

Source : CEPII, op. cit., p. 116

Les coûts de production dominent souvent le débat sur la compétitivité. Ceci est particulièrement vrai pour l'Allemagne, où les coûts élevés de la main d'œuvre sont souvent cités comme le facteur responsable de la dégradation de la compétitivité allemande, ainsi que pour le haut niveau de chômage.

L'argumentation s'appuie en général sur les statistiques internationales des coûts de la main-d'œuvre ouvrière dans le secteur manufacturier. En 1999, ceux-ci se sont élevés à 49,23 DM en Allemagne occidentale (31,20 DM en ex-RDA), contre 33,77 DM en France, 35,27 DM aux États-Unis et 39,23 DM au Japon. Le niveau salarial ouest-allemand ainsi défini est supérieur de 39 % à la moyenne des pays industrialisés, selon les calculs de l'Institut der deutschen Wirtschaft (IW/Cologne) ³⁵.

Une étude de l'institut de recherche berlinois DIW ³⁶ a toutefois relevé les failles méthodologiques de ce type de comparaison, compte tenu de ce que les coûts de main-d'œuvre ne représentent que 23 % de la valeur de la production dans l'industrie ouest-

³⁵ Schröder (C.), « Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich », *IW-Trends*, 3^e trimestre, 2000, p. 71-91.

³⁶ Schemeret (W.), *Arbeitskosten im internationalen Vergleich : Eine Auseinandersetzung mit bestehenden Konzepten*, in *DIW Wochenbericht* n° 38, 1999, p. 1-9.

allemande, ou encore dès lors que les ouvriers ne représentent que 15 % de l'ensemble des salariés dans le secteur manufacturier en Allemagne. Plus encore, un biais important provient du fait de la non prise en compte de niveaux de qualification, sachant que la proportion d'ouvriers qualifiés est très élevée en Allemagne. Les calculs faits en terme des coûts horaires dans toute l'économie (et non seulement pour les ouvriers du secteur manufacturier) font apparaître des résultats très différents et avec des écarts nettement réduits : les coûts ainsi définis se sont élevés en 1998 à 44,76 DM en Allemagne occidentale, à 42,35 DM en France, à 45,90 aux États-Unis et à 37,93 DM au Japon. L'Allemagne orientale, quant à elle, se situe à 28,03 DM. Encore faudrait-il, en toute rigueur, raisonner en termes de parités de pouvoir d'achat et tenir compte des niveaux de productivité dans les pays respectifs.

Dans les débats sur la position allemande ou française dans la compétition mondiale, plus encore, les analyses focalisées sur un indicateur unique tels que les coûts de production gagnent à être élargies à des considérations permettant de mieux rendre compte de la complexité du problème. Le présent rapport en est conduit à s'appuyer sur de multiples critères débouchant sur la notion de « compétitivité globale » (cf. infra, 1.3). Cette dernière ne saurait être réduite à une définition facilement quantifiable, dès lors que des appréciations différentes peuvent être portées sur l'importance relative des différents critères et donc sur leur pondération au sein d'un indicateur synthétique. Ceci conduit à relativiser les comparaisons internationales quant à cet ensemble de questions, dès lors qu'il n'existe pas d'échelle de préférence valable en tout temps et en tout lieu, à ce propos.

Compte tenu de ces problèmes de quantification, et comme le montre le tableau 4 établi à partir d'une importante étude de l'institut RWI sur la qualité du *Standort* allemand dans la compétition internationale, il apparaît qu'une approche qualitative est mieux à même de situer les forces et les faiblesses d'un système de production, et de rendre compte de l'interdépendance étroite entre les différents facteurs, ce qui limite l'intérêt d'un raisonnement isolant un ou plusieurs facteurs de leur contexte sociétal. Le présent rapport a ainsi opté pour une telle démarche qualitative, plus ambitieuse et plus complexe, mais aussi plus pertinente et plus riche d'enseignements.

Tableau 4
Forces et faiblesses du site de production allemand
(évaluation qualitative)

Critère	Forces	Faiblesses
Taille du marché	Plus grand marché d'Europe	
Situation géographique	Position centrale en Europe ; proximité vis-à-vis des nouveaux marchés en Europe centrale et orientale	Ecart de niveau de richesse et de productivité entre les régions occidentales et orientales (ex-RDA)
Infrastructures	Bonne infrastructure de transport et de communication	Retards d'infrastructure en Allemagne orientale ; réorientation nécessaire des axes de transport
Capital humain	Main d'œuvre qualifiée, performante ; système différencié d'éducation et de formation orienté vers la pratique professionnelle	Baisse partielle de l'effort de formation des entreprises ; nécessaire adaptation aux nouveaux profils d'emploi ; ouverture internationale insuffisante de l'enseignement supérieur
Stock de capital	Stock de capital moderne ; bon état de la R&D	Baisse de l'effort en R&D ; retards dans les technologies de pointe
Coûts unitaires de main-d'œuvre	Hausse modérée dans les années 1970/80	Hausse importante au début des années 1990
Durée du travail		Faible durée annuelle du travail ; réglementations inflexibles ; courte durée d'utilisation des machines
Fiscalité de l'entreprise	Fiscalité effective modérée	Taux nominaux élevés (état actuel)
Réglementation des marchés		Réglementation dense et contraignante ; longue durée des procédures d'autorisation
Réglementation de l'environnement	Standards élevés favorisant des innovations de produit et de procédé ; position de pointe dans les techniques de l'environnement	Coûts des normes environnementales ; marché mondial des techniques de l'environnement encore peu développé
Cadre législatif	Stabilité de l'ordre économique, cadre concurrentiel libéral	
Relations sociales	Système efficace de conventions collectives, conflits canalisés ; haut degré de consensus économique et social	Processus laborieux de réforme et d'adaptation

Source : adaptation à partir de l'étude du RWI, « Der Wirtschaftsstandort Deutschland vor dem Hintergrund regionaler Entwicklungen in Europa », Essen, 1997

1.3 LES DIMENSIONS MULTIPLES DE LA COMPÉTITIVITÉ

En première approche, la compétitivité internationale désigne la capacité à s'insérer avec succès et plus ou moins durablement dans la division internationale du travail. Pour préciser le débat, à ce stade, il est pratique d'introduire une double distinction avec, d'un côté, le clivage entre compétitivité-coût et hors-coût et, de l'autre, la distinction entre la compétitivité de l'entreprise et celle d'un site de production.

En ce qui concerne la première distinction, il apparaît que la notion de compétitivité-coût (et celle, voisine, de compétitivité-prix) a été au cœur des débats, jusque dans les années 1990. La compétitivité-coût englobe, outre les charges fiscales, les coûts liés à l'activité des entreprises : les coûts de main-d'œuvre (directs ou indirects), le coût du capital (coût du capital matériel et immatériel, coût du financement) et le coût des consommations intermédiaires (énergie, transport, etc.). Pour passer de ce , non seulement, le comportement de marge des entreprises, c'est-à-dire les marges bénéficiaires qui s'intercalent entre le coût de revient et le prix de vente, mais aussi les taux de change, dont le niveau permet d'exprimer les prix relatifs d'un pays à l'autre et dont la variabilité est généralement forte à court terme ³⁷.

Par rapport à ces différents déterminants, la compétitivité hors-coût ou hors-prix correspond à un ensemble de facteurs moins fluctuants, de nature structurelle ou systémique, qui influent plus durablement sur le développement des parts de marché. A l'échelle de l'entreprise, les principaux facteurs portent sur la qualité et la fiabilité des produits et des services, ainsi que sur les délais de livraisons et l'image de marque. Le clivage entre compétitivité coût et compétitivité hors-coût recoupe le clivage entre compétitivité à court terme et compétitivité à long terme.

La compétitivité prend en outre un sens différent, selon qu'il s'agit d'un raisonnement à l'échelle d'une entreprise, ou d'un site de production (*Produktionsstandort*), que ce soit une région, un pays ou un groupe de pays. Les sites ne rivalisent pas entre eux de la même manière que les entreprises entre elles. Dans le cas d'une économie nationale ou d'un ensemble d'économies nationales comme l'UE, le concept de compétitivité ne peut être réduit à un concept microéconomique. Les niveaux méso- et macroéconomiques, ainsi que des facteurs sociaux, contribuent à définir la compétitivité d'une économie. Pour faire ressortir cette dimension plurielle de la compétitivité, la discussion allemande recourt à la notion de *Standort* (littéralement : localisation, site), alors que le débat français a forgé le concept de « système socio-productif », afin de rendre compte de l'importance des interactions entre acteurs économiques et sociaux à ce propos. Le fait est que le renouvellement, l'innovation ou la flexibilité d'une économie dépend de manière croissante de l'existence de réseaux aux facettes multiples et dont les acteurs sont susceptibles de se renforcer mutuellement.

Au cours de la période récente, ces réflexions ont débouché, comme nous l'avons souligné précédemment, sur le concept de « compétitivité systémique », avec, en Allemagne, la notion de « compétitivité du site » (*Wettbewerbsfähigkeit des Standorts*) et, en France, celle

³⁷ Mathis (J), Mazier, (J), Rivaud-Danset, (D), « La compétitivité industrielle », IRES (Coll. Sciences économiques), Dunod, Paris, 1988 ; CEPII, *Compétitivité des nations*, sous la direction de M. Fouquin, Economica, Paris, 1998.

de « performance globale »³⁸. Par rapport au concept étroit de la compétitivité à l'échelle de l'entreprise, dans lequel les salaires ne sont considérés que comme des coûts, l'approche en termes de compétitivité systémique met moins l'accent sur la recherche des coûts de main d'œuvre les plus bas que sur les moyens d'améliorer la performance d'ensemble des processus de production au niveau national, en prenant en compte la dynamique des processus et acteurs sociaux.

Le présent rapport a retenu cette définition large de la compétitivité qui a fini par s'imposer aussi dans le débat européen. D'une manière générale, cette compétitivité peut être définie comme la capacité d'une économie nationale à maintenir ou accroître ses parts de marché tout en assurant la stabilité ou la croissance du niveau de vie de sa population³⁹. Même si la compétitivité-coût continue d'avoir une importance certaine - bien que plus ou moins prononcée selon les secteurs - et ne saurait être négligée, le poids des facteurs qualitatifs de la compétitivité n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années⁴⁰.

Une telle définition conduit à aller au-delà d'une approche étroitement économique et à considérer d'autres dimensions relevant du social ou de la sphère politico-administrative. De façon liée, une politique intelligente de compétitivité passe par la mobilisation d'une multiplicité d'acteurs, parce qu'elle reconnaît que la compétitivité de l'entreprise dépend de plus en plus « de la qualité et de l'intensité des relations découlant de l'entreprise et de son environnement, en particulier le système de formation et de recherche, le système bancaire, les réseaux de fournisseurs et de partenaires, les transferts entre les PME ainsi que les capacités de coopération mobilisables dans les entreprises et la participation des employés »⁴¹.

Le tableau 5 donne une vue d'ensemble des dimensions et niveaux multiples de la compétitivité. Cette approche large de la politique de compétitivité (*Standortpolitik*) comme politique transversale transcendant les clivages ministériels se retrouve, comme montré ci-dessus, aussi bien dans les nouveaux débats en Allemagne sur le *Standort*, que dans les réflexions menées en France autour de la « performance globale ». Ceci justifie que les chapitres suivants accordent une large place aux facteurs qualitatifs, et en premier lieu aux question portant sur les qualifications, l'innovation et la mise en réseau.

³⁸ Esser (K.) et al., *Systemische Wettbewerbsfähigkeit : Neue Anforderungen an Unternehmen und Politik*, in : *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, vol. 64, n° 2, 1995, p. 186-199 ; « France : Le choix de la performance globale », *op. cit.*

³⁹ Source : Colletis (G.), Levet (J.-L.) ; pour d'autres définitions comparables, cf. Jacquemin (A.), Pench (L), p. 5 : le rapport Jacquemin-Pench *op. cit.* précise ainsi : « La compétitivité [d'un système productif] s'exprime dans [sa] capacité à développer les facteurs au fondement de la croissance économique à long terme, parce que ces facteurs influencent la compétitivité du système économique global. Des facteurs tels que les capacités de R&D, les compétences, les qualifications et les capacités organisationnelles, les infrastructures en réseau ou le style de management sont relativement immobiles, parce qu'ils font partie intégrante d'un territoire et des ses habitants. Ils sont en mesure d'attirer et de retenir les activités économiques faisant preuve d'une plus grande mobilité. De tels facteurs, de même que la formation du capital et l'intégration des marchés ainsi que leur interaction, jouent un rôle décisif pour la croissance économique et le bien-être matériel. »

⁴⁰ Jacquemin (A.), Pench (L.) (dir.), « Pour une compétitivité européenne », De Boeck, Paris, p. 33.

⁴¹ « La France de l'an 2000 », rapport au Premier ministre de la commission présidée par A. Minc, éd. Odile Jacob/La Documentation française, Paris, 1994, p 59.

Tableau 5
Typologie de la compétitivité : niveaux, critères, facteurs, politiques

Niveau	Critères de compétitivité	Facteurs de compétitivité	Types de politique
Meta	Stabilité sociale	Relations sociales Cohésion sociale	
Macro	Niveau de vie, productivité, Stabilité conjoncturelle Performances du commerce extérieur Parts du marché mondial Investissements directs étrangers Création d'emploi	<i>Stabilité macroéconomique</i> <i>Facteurs de production généraux</i> Ressources naturelles Capital productif Infrastructures Population active Education/qualifications de base Recherche, développement, technologie <i>Performance des marchés</i> Marchés de capitaux Marché du travail	Politique budgétaire Politique fiscale Politique monétaire Politique structurelle Politique de santé Politique d'éducation Politique de l'emploi Politique de recherche et technologie Politique fiscale Régulation financière Droit des sociétés et des actionnaires (<i>corporate governance</i>) Régulation du marché de l'emploi Politique de l'État providence
Méso	Productivité Parts de marché Spécialisation (par ex. intensité technologique)	<i>Performance des réseaux</i> Secteurs et leurs interaction Innovation Structure de la demande	Politique de concurrence Politique commerciale Marché unique de l'UE Politique industrielle
Micro	Rentabilité Parts de marché Productivité	<i>Performance de l'organisation</i> Flexibilité de l'organisation Innovation: produits, procédés, organisation	<i>Benchmarking</i>

Source : adapté de Jacquemin (A.), Pench (L.) (éd.) : « Pour une compétitivité européenne », p. 11, 14 et sui.

CHAPITRE 2

LES ENTREPRISES ET LEUR ENVIRONNEMENT GÉNÉRAL

L'Allemagne et la France présentent deux tissus d'entreprises différenciés. L'Allemagne possède un fort Mittelstand (les entreprises de taille moyenne indépendantes) et l'organisation interne des entreprises y est marquée par la coopération entre les acteurs. Par comparaison, les entreprises françaises ont entrepris plus tardivement leur effort d'internationalisation, et le tissu d'entreprises en France est plus pénétré par l'étranger (2.1).

Face à des défis communs, notamment les exigences de rentabilité de la part des actionnaires présents sur le marché financier, les entreprises françaises et allemandes s'orientent vers des stratégies comparables et renforcent leurs liens. A l'avenir, plus que l'émergence d'un « modèle » commun d'entreprises, le défi, pour les gouvernements nationaux et l'Union européenne, est la mise en place d'un cadre institutionnel apte à favoriser les stratégies de création de richesses (2.2).

2.1 DEUX TISSUS D'ENTREPRISES DIFFÉRENCIÉS

Les conditions de fonctionnement des entreprises françaises et allemandes présentent d'importantes différences. Héritage de l'histoire, les entreprises allemandes, grandes et moyennes, conservent un avantage de taille et dans le travail en réseau sur leurs homologues français. Cependant, les entreprises des deux pays affirment désormais la même propension à l'internationalisation.

2.1.1 DES CONDITIONS DU FONCTIONNEMENT DES ENTREPRISES ÉLOIGNÉES

Les pouvoirs publics des deux pays veulent favoriser la compétitivité de leurs entreprises, notamment par un allègement des prélèvements fiscaux ainsi que par une amélioration de leur modes de gouvernement. Cependant, la définition et l'organisation des entreprises diffèrent fortement de part et d'autre du Rhin.

La réduction des impôts : une priorité dans les deux pays

Les gouvernements des deux pays, dans le cadre de la politique d'harmonisation fiscale conduite à l'échelon de l'Union européenne, mènent une politique d'allègement des impôts.

En Allemagne, le cadre fiscal des entreprises a connu un véritable changement ⁴² avec la réforme fiscale adoptée en juillet 2000, qui comprend deux points principaux :

- à partir de 2002, l'impôt (au taux de 50 %) sur les plus-values de cession de participations détenues par des sociétés anonymes sera supprimé ;
- le taux de l'impôt sur les sociétés devrait passer de 51,8 % à 38,6 %.

Le plan fiscal français adopté en août 2000 comporte un abaissement du taux d'imposition des entreprises, qui profite surtout aux PME (taux d'impôt réduit sur une partie plafonnée de leurs profits, qui passera de 25 % en 2001 à 15 % en 2002). A cela s'ajoutent des mesures prises depuis le début des années 1990 tendant à réduire les charges sociales des entreprises, ainsi que l'abolition progressive de la part salariale de la taxe professionnelle.

L'ampleur quantitative des politiques fiscales reste délicate à chiffrer. Pour l'ensemble des mesures fiscales, selon un chiffrage de la Commission européenne fait à l'automne 2000, les mesures françaises ont un impact global supérieur (estimé à 2,1 % du PIB pour la période 2000-2003) aux allemandes (1,5 % du PIB sur 2000-2005). A court terme, cependant, la baisse sera plus sensible en Allemagne, avec une baisse des prélèvements fiscaux estimé à 1 % du PIB dès 2001, contre 1,2 % en France d'ici 2003 ⁴³.

Concernant les entreprises, l'Allemagne fait un effort d'allègement de la pression fiscale plus important seulement à court terme. Le gouvernement allemand annonce que, sur les 32 milliards d'euros de réduction d'impôt de la réforme 2000, 12 milliards bénéficieront aux PME, la contribution des grandes entreprises étant alourdie de 1,7 milliard. Selon la Bundesbank ⁴⁴, les allègements fiscaux en Allemagne devraient atteindre 4,4 milliards d'euros en 2001, 0,9 en 2002 contre une augmentation de 2,4 en 2003-2005, soit, au total, un allègement de 2,9 milliards d'euros. En France, les allègements devraient se monter à 1,6 milliard d'euros en 2001, 2,6 en 2002 et 1,2 en 2003, soit un total de 5,5. Les taux de l'impôt sur les sociétés seraient comparables en France et en Allemagne ⁴⁵. En 1998, le taux de l'impôt sur les sociétés atteignait 41,7 % en France et 56,7 % en Allemagne, contre, respectivement, des taux effectifs de 32,8 % et 38,5 %. Ainsi, si pour 2001, les taux français et allemands devraient se chiffrer à 39,3 % et 38,6 %, le taux effectif français devrait être encore inférieur à l'allemand. L'Allemagne a, en effet, élargi la base d'imposition, sous la forme de règles plus strictes d'amortissement des équipements et d'exonération.

Des similitudes dans l'amélioration du gouvernement des entreprises

Tant en France qu'en Allemagne, les pouvoirs publics font porter leurs efforts en faveur de plus de transparence dans le fonctionnement des entreprises et dans les opérations financières (cf. chapitre 3).

⁴² Schmid (J.), « Schroeder Triumphs In Battle Over Taxes », International Herald Tribune, 15 juillet 2000.

⁴³ OCDE, Perspectives économiques, automne 2000, cf. Couvrat J.-F., « Bruxelles décerne à la France la médaille d'argent des baisses d'impôts », La Tribune, 5 décembre 2000.

⁴⁴ Sources : Bundesbank, BNP Paribas, in Girard-Vasseur (M.), Van der Putten (R.), « Vers un relâchement des politiques budgétaires en Europe ? », Conjoncture, BNP Paribas, décembre 2000.

⁴⁵ Source : MARC, Baker & McKenzie, BNP Paribas, in Girard-Vasseur (M.), Van der Putten (R.), op. cit.

En Allemagne, la loi KonTraG (Kontrolle und Transparenz Gesetz), qui porte sur l'autorisation de rachat des actions, la mise en place du nouveau marché et le renforcement de la transparence et du contrôle dans les sociétés cotées, est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1998. Cette loi oblige des entreprises cotées, d'une part, à mettre en place des systèmes qui permettent l'identification précoce des risques internes et externes, et, d'autre part, à donner une estimation de l'évolution future des activités de l'entreprise dans leur rapport annuel.

En France, le projet de loi sur les nouvelles régulations économiques, qui a été présenté en mars 2000, modifie le droit des sociétés commerciales, afin de rendre possible l'identification par les sociétés françaises de l'ensemble de leurs actionnaires. Ceux-ci disposeront de droits accrus grâce à l'abaissement des seuils permettant aux actionnaires minoritaires d'exercer certains pouvoirs. Les actionnaires seront informés sur la rémunération des mandataires sociaux. Un meilleur équilibre des pouvoirs entre les organes dirigeants est recherché, principalement par la dissociation des fonctions de président et de directeur général, par la limitation du cumul des mandats des administrateurs et par un renforcement du rôle de contrôle des membres du conseil d'administration.

En Allemagne, le gouvernement prépare une loi sur les OPA, sur la base de la directive européenne. Les principaux points concernent l'offre obligatoire (en cas d'acquisition d'un tiers des droits de vote), l'information des actionnaires, la rapidité de la procédure, la supervision par l'Office fédéral de contrôle du commerce des valeurs (BAWe⁴⁶), au sein duquel est créé un Conseil d'OPA⁴⁷.

En France, le projet de loi sur les « nouvelles régulations économiques » contient des dispositions relatives aux OPA, notamment l'obligation de l'entreprise lançant l'OPA d'informer les salariés de l'entreprise cible.

Deux types différents d'entreprises

L'Allemagne et la France offrent deux définitions sensiblement différentes de l'entreprise. De plus, l'organisation de l'entreprise diffère de part et d'autre du Rhin.

L'entreprise allemande possède une forte identité juridique. La tradition ancienne du droit romano-germanique a été approfondie par l'école de Freiburg des années 1930. La Loi Fondamentale (1949) confère une protection très forte aux libertés économiques, qui sont des libertés publiques. Les personnes morales de la vie économique jouissent des libertés publiques, comme les personnes physiques. Dès lors, l'entreprise allemande est une institution distincte de la société de capitaux. Elle reçoit son *animus* des apporteurs de capitaux et des partenaires détenteurs du savoir-faire. La délégation y est systématiquement pratiquée.

En France, l'entreprise apparaît davantage comme une forme de possession de capitaux. Elle est le lieu de confrontation des intérêts contradictoires. Le contre-pouvoir salarié se limite généralement à des attributions purement consultatives. Si les syndicats sont reconnus dans l'entreprise, et y disposent de moyens normaux de lutte et d'un pouvoir de négociation effectif, la pluralité et la faiblesse des organisations⁴⁸ n'y apportent guère d'espoir d'évolution.

⁴⁶ Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel.

⁴⁷ Übernahmerat.

⁴⁸ Colletis (G.), Levet (J.-L.), Commissariat général du Plan, « Quelles politiques pour l'industrie française ? La Documentation française, 1997.

Les entreprises françaises apparaissent plus concernées par l'évolution des modes d'organisation, dont une grande partie provient des pays anglo-saxons. En Allemagne, la participation de l'ensemble des acteurs de l'entreprise se révèle plus forte (système dit de la cogestion). En France, le mode de gouvernance des entreprises ne dispose ni des avantages de la transparence, ni de ceux de la cogestion et se trouve à la recherche d'un nouvel équilibre. Toutefois, l'épargne salariale serait plus développée en France qu'en Allemagne⁴⁹.

2.1.2 DIMENSION ET FONCTIONNEMENT EN RÉSEAU DES ENTREPRISES : UNE DIVERGENCE IMPORTANTE

L'Allemagne se distingue par la masse supérieure de ses entreprises, notamment de son *Mittelstand* - à savoir ses moyennes entreprises indépendantes - et une certaine aptitude à fonctionner en réseau.

La masse supérieure de l'ensemble des entreprises allemandes

L'écart entre le volume total des entreprises allemandes et françaises est supérieur à ce que pourrait laisser présager le rapport entre les deux produits nationaux bruts ou les deux populations.

Tableau 1
Populations et activités des entreprises en Allemagne et en France

	Nombre d'entreprises	Personnes employées	Chiffre d'affaires (milliards d'écus)
France	2,1 millions	21 millions	2.220
Allemagne	3,3 millions	30 millions	3.965

Source : Entreprises en Europe. Données 1994-1995, Eurostat, Commission européenne, 1998

⁴⁹ En France, le flux d'épargne salariale a atteint 45 milliards de francs en 1997. Le stock total est difficile à évaluer et atteindrait un encours de 185 milliards de francs fin 1997. En Allemagne, environ 1,5 million de salariés (un tiers des actionnaires) dans près de 2500 entreprises participent au capital de leur entreprise, pour un volume global de 25 milliards de marks. Cf. Balligand (J.-P.), de Foucauld (J.-B.), Rapport au Premier ministre sur l'épargne salariale, janvier 2000.

La puissance des entreprises allemandes moyennes

La caractéristique majeure allemande est le poids du *Mittelstand*⁵⁰, c'est-à-dire le sous-ensemble des entreprises moyennes indépendantes⁵¹. Les entreprises allemandes dans l'industrie proprement dite sont, en moyenne, de taille plus importante que leurs homologues françaises⁵². Contrairement à une image répandue, l'industrie allemande ne saurait être représentée comme une industrie de PMI. Au sein de chaque pays, les entreprises de plus de 250 salariés emploient plus de personnes en Allemagne, mais il y a similitude pour les entreprises de 1 à 249 salariés (en 1995)⁵³.

Les PMI allemandes font preuve d'une plus grande indépendance économique et financière vis-à-vis des grands groupes. Par exemple, en France, 60 % des salariés des PMI dépendent d'un des 3 900 groupes présents dans l'industrie manufacturière. Au total, ces groupes représentent 88 % du chiffre d'affaires et 79 % des effectifs des entreprises industrielles de plus de 20 salariés⁵⁴.

Le rôle majeur des entreprises familiales en Allemagne et en France

L'entreprise familiale, si l'actionnariat reste stable, peut tourner son regard vers le long terme, tout en étant capable de faire preuve d'une grande capacité de réaction et d'anticipation à l'égard du marché. Se prévalant d'une identité et d'une culture d'entreprise forte, ce qui lui permet de motiver le personnel autrement que par la distribution d'avantages matériels, l'entreprise familiale ne pratique généralement pas la course à la taille.

Cependant, le statut d'entreprise patrimoniale est a priori difficile à concilier avec certains impératifs de la mondialisation et avec le passage d'une structure multi-domestique (filiales relativement autonomes et peu spécialisées au sein de la firme, dans leur pays d'implantation respectif) à une structure plus globale (filiales intégrées verticalement c'est-à-dire chargées d'un domaine de compétence exclusif dans la gamme de produit de la firme). De plus en plus d'entreprises familiales du *Mittelstand* allemand envisagent leur introduction en bourse, notamment afin d'élargir leur accès aux ressources financières. Nombre de ses entreprises sont sous-évaluées au regard des pratiques financières actuelles⁵⁵.

En outre, une entreprise familiale se trouve tôt ou tard confrontée à un problème de succession pouvant menacer sa pérennité, a fortiori lorsque le cadre réglementaire et fiscal ne facilite pas suffisamment la transmission de l'entreprise. Il est vrai, qu'en France, la transmission d'entreprises d'une certaine taille et leur gestion après la première génération peut être rendue difficile, par le double effet de l'impôt sur la fortune sur les actionnaires familiaux non dirigeants, dont le capital est bloqué dans l'entreprise et les droits de transmission (40 % de la valeur de l'entreprise à acquitter, par les héritiers, lors de la succession). En Allemagne, les abattements sur les droits de succession pratiqués sur les

⁵⁰ Urban (S.), « Le Mittelstand allemand, une grande puissance ? », Revue Française de Gestion, n° 116, novembre.-décembre 1997.

⁵¹ Le nombre d'entreprises de 100 à 1 000 salariés était, en 1991, en Allemagne le double de la France.

⁵² « Industrie : France-Allemagne », Le 4 Pages, n° 97, SESSI, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, septembre 1997.

⁵³ Eurostat, op. cit.

⁵⁴ « Les groupes structurent l'industrie française », Le 4 Pages, n° 127, SESSI, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, février 2000.

⁵⁵ Marsh (P.), « Loss of privacy for the Mittelstand », Financial Times, 10 mars 2000.

actifs industriels assurent une certaine continuité patrimoniale. La Commission européenne recommande aux États membres la suppression de cet impôt ⁵⁶.

L'Allemagne en avance pour les réseaux d'entreprises ?

Les entreprises allemandes disposent d'une avance d'ordre historique sur les entreprises françaises pour la capacité à fonctionner en réseau ⁵⁷.

Les entreprises sont de plus en plus appelées à fonctionner en réseau. Selon R. Coase, « une entreprise n'existe que par rapport au marché dans sa capacité à réduire les coûts de transaction. Ces coûts sont liés notamment à l'information pertinente et à l'incertitude. Une organisation hiérarchique pour minimiser ces coûts tend à créer des externalités. Ces dernières, ancrées territorialement, relèvent de l'existence de relations fortes entre entreprises » ⁵⁸.

En matière de compétitivité, l'impératif de coopération interfirmes apparaît, en particulier, dans le rôle crucial des réseaux interindustriels constitués entre donneurs d'ordre et fournisseurs. De façon liée, les frontières des entreprises apparaissent de plus en plus floues. Pour une entreprise donnée, le maintien ou le renforcement de la position compétitive implique dans bien des cas des alliances formelles avec d'autres entreprises.

Les entreprises françaises semblent avoir plus de difficultés à coopérer que leurs homologues allemandes ⁵⁹. Mesurer directement la propension des firmes à coopérer est difficile, mais il est possible d'évaluer ou de cerner cette propension de diverses façons, dont les ratios d'efficacité du type investissement/valeur ajoutée ou dépenses de R&D/brevets ⁶⁰. En revanche, il est clair que l'industrie française est moins intégrée et fonctionne moins en réseau que l'industrie allemande ⁶¹.

Les difficultés de coopération des entreprises françaises peuvent donner lieu à plusieurs suppositions. Leur dénominateur commun est l'accent mis sur la question des représentations. La perspective de coopération suppose une disposition culturelle particulière susceptible d'être résumée par deux notions-clés : confiance et réciprocité. En se fondant alors sur l'idée de systèmes exprimant simultanément des dispositifs institutionnels de promotion de l'innovation spécifiques à chaque pays et un système de représentation propre à chaque culture nationale (normes, règles et valeurs), il est possible de produire des « modèles » nationaux-types. Ainsi, le modèle allemand, entre autres caractéristiques, semble devoir correspondre à une référence plus forte à la compétition et à la coopération (culture de la négociation, communauté de destin). Le modèle français, en revanche, aurait

⁵⁶ Commissariat général du Plan, « La nouvelle nationalité de l'entreprise », La Documentation française, 1999.

⁵⁷ Urban (S.), « La solidarité interentreprises en RFA », Cesag, Strasbourg, 1982 ; Taddéi (D.), Coriat (B.), « Made in France », 1993 ; Colletis (G.), Levet (J.-L.), « Quelles politiques pour l'industrie française ? », 1997.

⁵⁸ Coase (R.), « The Problem of Social Cost », Journal of Law and Economics, 1960.

⁵⁹ Cf. Coriat (B.) et Taddéi (D.), « Made in France. L'industrie française dans la compétition mondiale », Le Livre de poche, 1993 ; Boyer (R.), « How to Promote Cooperation within Conflicting and Divided Societies ? », Cepremap n° 9323, décembre 1993.

⁶⁰ Colletis (G.), Levet (J.-L.), « Quelles politiques pour l'industrie française ? », op. cit.

⁶¹ Cf. PMI 93, 4 Pages du SESSI, n° 18, avril 1993.

plutôt tendance à opposer compétition et coopération et à affirmer le primat de l'individu sur le groupe ou la communauté d'intérêt ⁶².

2.1.3 L'INTERNATIONALISATION DES ENTREPRISES

Les entreprises françaises ont, en une dizaine d'années, rattrapé leur retard d'internationalisation, notamment par rapport à leurs homologues allemands. L'autre fait remarquable de la fin des années 1990 est l'ouverture de la France à la fois aux investissements directs en provenance de l'étranger et à ceux de portefeuille, ce qui est moins le cas de l'Allemagne.

Les entreprises françaises et allemandes à la conquête du monde

Dans la décennie 1990, le flux, au départ de la France, d'investissements directs à l'étranger (IDE) et l'accueil, en France, d'investissements étrangers directs (IED) ont fortement progressé.

Une synthèse a été effectuée en termes de stocks d'investissements relatifs à l'Allemagne et la France. Tout en gardant à l'esprit que les statistiques relatives aux investissements étrangers posent des problèmes de comparaison internationale ⁶³, les données chiffrées indiquent un degré d'internationalisation comparable, en proportion des tailles respectives des deux économies (produits intérieurs bruts).

Tableau 2
Stocks d'IDE et d'IED comparés, à la fin 1998
(en milliards de francs français)

	IDE	IED
Allemagne	1.953	1.374
France	1.280	947

Sources : Banque de France, Deutsche Bundesbank

Les entreprises françaises se rapprochent des allemandes dans le classement des plus grandes entreprises par le chiffre d'affaires (cf. tableau 3). Cependant, l'effet de taille continue de jouer en faveur des entreprises allemandes, qui y sont davantage représentées que les premières françaises.

Tableau 3
Répartition des 200 premières multinationales en 1998

Pays	Nombre d'entreprises	Chiffre d'affaires (milliards \$)	Pourcentage du chiffre d'affaires
États-Unis	74	2.776	36,5 %
Japon	41	1.830	24,1 %
Allemagne	23	958	12,6 %
France	19	608	8 %
Royaume Uni	13	399	5,3 %

Sources : Frédéric C. Clairmont, « Ces entreprises géantes qui se jouent des États », *Le Monde Diplomatique*, décembre 1999 ; CNUCED

La pénétration plus forte de l'économie française par les capitaux étrangers

⁶² Levet (J.-L.), Paturol (R.), « Comportements stratégiques des PMI en Europe : une comparaison France-Allemagne », *Revue Internationale PME*, 1998.

⁶³ Cf. Commissariat général du Plan, p. 61, « La nouvelle nationalité de l'entreprise », op. cit.

L'internationalisation, tant des entreprises que de la place financière, apparaît plus forte en France qu'en Allemagne.

L'entrée de capitaux étrangers en France éclipse ceux entrant en Allemagne. Les flux d'IDE entrant en France (20 milliards de dollars par an en moyenne de 1991 à 1996) dépassent largement ceux entrant en Allemagne (4 milliards de dollars).

Dès lors, le tissu industriel français est très pénétré par les sociétés étrangères. Au 1^{er} janvier 1998, les implantations étrangères représentaient 60 % des emplois dans les groupes employant de 500 à 5 000 personnes (qui rassemblent 39 % des effectifs des entreprises de groupes), et 40 % dans l'ensemble des groupes ⁶⁴.

Les grandes entreprises françaises cotées sont, plus que leurs homologues occidentales et notamment allemandes, détenues par des investisseurs étrangers ⁶⁵. A la fin de 1999, les non-résidents détenaient près de 36,9 % des actifs cotés en France (entre 40 et 50 % sur le seul CAC 40). En terme de transaction, les non-résidents occupent une place dominante avec près de 78 % du total. En Allemagne, les non-résidents ne détenaient, en 1998, que 11,8 % des actions. Une autre étude ⁶⁶ montre que la part des investisseurs étrangers dans la capitalisation boursière en RFA a baissé entre 1984 (21,4 %) et 1996 (15,3 %).

2.2 LA PERSPECTIVE D'UN ESPACE D'ENTREPRISES FRANCO-ALLEMAND ?

Les entreprises allemandes et françaises adoptent des stratégies comparables, non seulement en matière de rentabilité court terme, mais aussi de développement sur le long terme. Les entreprises des deux bords du Rhin sont les unes pour les autres les premiers partenaires. Dès lors, un espace commun d'entreprises franco-allemand et européen ne va-t-il pas apparaître, encouragé par les pouvoirs publics ?

2.2.1 DES STRATÉGIES DE COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES ALLEMANDES ET FRANÇAISES CONVERGENTES

Face à des impératifs communs stratégiques et financiers, les entreprises allemandes et françaises suivent des stratégies comparables.

Des impératifs communs en matière financière

Les entreprises françaises et allemandes réalisent souvent des taux de rentabilité moins élevés que leurs concurrentes, notamment anglo-saxonnes, ces dernières affichant une capitalisation boursière plus forte.

Sur les places financières, les actionnaires exigent des rentabilités élevées de la part des entreprises cotées. La norme implicite de rentabilité est un rendement des fonds propres

⁶⁴ « Les groupes structurent l'industrie française », Le 4 Pages, n° 127, SESSI, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, février 2000.

⁶⁵ Commissariat général du Plan, « La nouvelle nationalité de l'entreprise », op. cit.

⁶⁶ Deutsche Bundesbank, Wertpapierdepots, Statistische Sonderveröffentlichung n° 9, août 1998, Francfort/M.

(Return On Equity-ROE), qui mesure le rapport entre le résultat net et les fonds propres au bilan supérieur à 15 %.

Les entreprises françaises et allemandes présentent un taux de rentabilité moyen au sein des pays occidentaux⁶⁷. Les entreprises d'Europe continentale semblent moins performantes dans les années 1990. En 1998⁶⁸, le ROE des entreprises françaises classées parmi les 1 000 premières du monde par leur capitalisation boursière, atteignait 12,4 %, celui des allemandes 19,4 %, contre 21,8 % pour les américaines et 33,8 % pour les britanniques. Sur un siècle, de 1900 à 1999⁶⁹, la France affiche un taux de rentabilité annuel de 4 % et l'Allemagne de 4,4 %. Le groupe anglo-saxon fait beaucoup mieux : le Royaume-Uni avec 5,9 %, le Canada 6,4 %, les États-Unis 6,9 % et l'Australie 7,6 %. Les pays nordiques et scandinaves se situent dans la moyenne anglo-saxonne : le Danemark avec 5,4 %, les Pays-Bas 6 %, la Suède 8,2 %. La France et l'Allemagne sont rejoints par la Suisse (5 %), l'Italie (2,7 %) et le Japon (4,2 %)⁷⁰.

La capitalisation est une arme de choix dans la compétition entre entreprises⁷¹. L'abondance des capitaux permet de financer les investissements, d'acheter des concurrents ou d'investir dans les secteurs prometteurs. Les entreprises américaines disposent, jusqu'à maintenant, d'un avantage sur leurs concurrentes. Dans le classement de 1998 (cf. supra), sur les 1 000 premières sociétés, 494 sont américaines. L'envol des capitalisations boursières pourrait représenter un processus général de réallocation des actifs, résultant de la fin de la Guerre froide, et de la capacité des entreprises américaines à prendre le leadership dans le domaine des technologies de l'information et de la communication⁷². Fin 1999, les États-Unis possédaient une capitalisation boursière de 15 300 milliards de dollars, contre seulement 1 200 pour l'Allemagne et la France (et 2 600 pour le Royaume-Uni)⁷³.

La convergence des nouvelles stratégies d'entreprise

La création de valeur pour les actionnaires est aujourd'hui le nouveau credo des dirigeants des grands groupes allemands et français⁷⁴. Un classement des entreprises a été établi en 1999⁷⁵ sur la base du *Total Shareholder Return* (TSR - somme de la plus-value sur l'action et des dividendes versés). Sur cinq ans, aucune des dix premières entreprises n'est

⁶⁷ Mertens-Santamaria (D.), *Entreprises européennes et mondialisation (1978-1996)*, Notes et études documentaires, La Documentation française, 1997.

⁶⁸ Robin (J.-P.), « Grandeur et décadence des entreprises mondiales », *Le Figaro*, 8 juillet 1999.

⁶⁹ Source : ABN-Amro et London School of Economics, in « A Century of Investment Returns », *Financial Times*, 14 février 2000.

⁷⁰ Notons que les pays les moins touchés physiquement par la guerre au XX^e siècle sont probablement avantagés.

⁷¹ L'OPE réussie de Vodafone AirTouch sur Mannesmann (février 2000) a été un cas exemplaire.

⁷² Hale (H.), « Rebuilt by Wall Street », *Financial Times*, 22 janvier 2000. Bethèze (J.-P.), « L'Europe sait-elle se vendre ? », *Les Echos*, 16 novembre 2000.

⁷³ En revanche, les actifs détenus par les banques allemandes et françaises sont très lourds, avec, respectivement, 5.550 et 3 565 milliards de dollars (Royaume-Uni : 3 820). Le marché des obligations montre le poids considérable des États-Unis (14 605 Mds \$) par rapport à l'Allemagne (1 842), la France (1 110) et le Royaume-Uni (850).

⁷⁴ Gehrke (I.), « Evolution de la gestion de la création de valeur actionnariale dans le contexte industriel allemand », document de travail, janvier 2000.

⁷⁵ Dickson (M.), « Winning formula », *Financial Times*, 18 June 1999.

allemande ou française. Mais pour la dernière année, Deutsche Telekom arrive en 6^e position et Mannesmann en 9^e (juste derrière Vodafone Group !).

Les entreprises existantes changent de direction pour exploiter les potentiels de croissance dans le secteur des nouvelles technologies et des services. Les conglomérats allemands procèdent, depuis deux ans, à une redéfinition de leurs activités. Ainsi, Siemens s'oriente vers les activités de pointe. Preussag s'est spécialisé dans le tourisme et les voyages. Mannesmann, avant d'être absorbé par Vodafone AirTouch, est passé des tubes d'acier à la téléphonie mobile ⁷⁶.

L'Allemagne et la France s'inquiètent de l'insuffisance dans la création d'entreprise. Un signe en est l'âge moyen des entreprises introduites en bourse, qui est de 55 ans, contre 8 ans en Grande-Bretagne et 14 ans aux États-Unis ⁷⁷. Selon une étude de 1999 ⁷⁸ portant sur les pays du G7 plus le Danemark, la Finlande et Israël, la France et l'Allemagne feraient preuve d'un esprit d'entreprise modéré, avec seulement 2 % et 2,1 % de la population active impliquée dans la création d'entreprises, contre 3,3 % au Royaume-Uni, 3,4 % en Italie, et 6,8 % au Canada et 8,5 % aux États-Unis.

Cependant, le marché des nouvelles entreprises est en pleine croissance en Allemagne. Le Neuer Markt, créé en mars 1998, cote 210 entreprises, contre 61 un an auparavant. Il représente la moitié des bourses de forte croissance en Europe. Si le Neuer Markt est éclipsé par les 5000 entreprises cotées sur le Nasdaq, l'activité journalière moyenne sur un titre est comparable sur les deux marchés ⁷⁹. L'Allemagne a pris le tournant du capital-risque ⁸⁰, avec des flux de 6 milliards de DM en 1999, contre 3,3 en 1998, 2,4 en 1997 et 1,1 en 1996.

2.2.2 LES LIENS FRANCO-ALLEMANDS AU PREMIER RANG

L'imbrication commerciale franco-allemande

La France et l'Allemagne sont l'une pour l'autre le premier partenaire commercial :

- l'Allemagne représentait, en 1999, environ 15,5 % des exportations de biens de la France et 17 % des importations ⁸¹ ;
- les achats en provenance de France représentaient alors environ 10,5 % de l'ensemble des importations allemandes ; les ventes en France atteignaient 11,5 % des exportations allemandes.

Le poids des investissements directs croisés franco-allemands

Les statistiques officielles ne font pas apparaître la France et l'Allemagne comme les premiers investisseurs directs l'un envers l'autre.

⁷⁶ Barber (T.), « Capitalism: Business gearing for global competition », Financial Times, janvier 2000.

⁷⁷ « Renaissance der Selbstständigkeit gefordert », Handelsblatt, 9 juin 1999.

⁷⁸ Andrew Zacharakis, Paul D Reynolds et William D. Bygrave, Global Entrepreneurship Monitor, 1999 Executive Report, Babson College, Kansas City.

⁷⁹ Uta Harnischfeger, « Neuer Markt: A different way of doing business », Financial Times, février 2000.

⁸⁰ Benoit (B.), « Germany embraces venture capitalism », Financial Times, 7 janvier 2000.

⁸¹ Les échanges extérieurs de la France en 1999, Insee Première, N° 719, juin 2000.

Tableau 4
Stocks d'investissements directs étrangers et à l'étranger
fin 1998

	Investissement direct à l'étranger (ID)	Investissement étranger direct (ID)
Part de l'Allemagne pour la France	5,5 %	12,7 %
Part de la France pour l'Allemagne	6,9 %	7,6 %

Source : Banque de France, Bundesbank

Cependant, ces statistiques ne peuvent suffire à prendre en compte l'ensemble des investissements croisés franco-allemands. En effet, les implantations, pour des raisons fiscales notamment, de nombreux sièges sociaux d'entreprises, qui peuvent être françaises, allemandes, franco-allemandes ou européennes, se font dans d'autres États européens (surtout le Benelux) ou extra européens.

L'analyse en termes réels (production, emploi, etc.) laisse apparaître une importance réciproque de l'Allemagne et de la France nettement supérieure à celle révélée par les statistiques d'ID. Par exemple, selon le critère de l'emploi, la France est le premier investisseur étranger dans les nouveaux Länder, depuis la réunification⁸².

2.2.3 LES RAPPROCHEMENTS FRANCO-ALLEMANDS D'ENTREPRISES EN TÊTE

L'analyse des alliances coopératives⁸³ et des fusions-acquisitions en France et en Allemagne⁸⁴ montre que, tous secteurs confondus, la France et l'Allemagne sont l'une pour l'autre le premier partenaire.

⁸² Lallement (R.), « Die französischen Investitionen in Ostdeutschland – Ergebnisse einer Firmenbefragung », *IWH-Forschungsreihe* 9, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle-Saale, 1996.

⁸³ Accords purement contractuels, prises de participation minoritaire, sociétés communes, etc.

⁸⁴ Mayrhofer (U.) (2000), Les rapprochements d'entreprises, une nouvelle logique stratégique ? Les réponses françaises et allemandes dans les années 1990, Thèse de doctorat ès sciences de gestion, Faculté de droit, de sciences politiques et de gestion, université Robert Schuman de Strasbourg ; Urban (S.) et Mayrhofer (U.) (1999), Les stratégies de rapprochement des entreprises françaises et allemandes en Europe : tendances et perspectives, étude conduite par le CESAG (Centre d'Etude des Sciences Appliquées à la Gestion, université Robert Schuman, Strasbourg) pour le Commissariat général du Plan : 5 242 rapprochements effectués par les entreprises françaises et allemandes dans le monde ont été analysés. La période d'observation s'étend de 1989 à 1996. Les accords ont été recensés grâce à un dépouillement systématique des deux hebdomadaires *L'Usine nouvelle* et *Die Wirtschaftswoche*.

Tableau 5
Opérations de rapprochements des entreprises françaises et allemandes

			Entreprises initiatrices		
			Françaises	Allemandes	
Nationalité du partenaire	Europe	UE	Pays d'origine	49,2 %	41,2 %
			Allemagne/France	8,4 %	17,3 %
			Grande-Bretagne	4,7 %	3,8 %
			Italie	3,5 %	1,4 %
			Espagne	2,5 %	0,8 %
		Total UE	76,0 %	72,7 %	
		PECO	1,7 %	2,5 %	
		ALENA	10,7 %	11 %	
		Asie	4,5 %	4,8 %	
		Autres	7,1 %	9,1 %	
	Total	100 %	100 %		

Source : Les stratégies de rapprochement des entreprises françaises et allemandes en Europe : tendances et perspectives

- Les entreprises françaises et allemandes s'associent d'abord avec leurs homologues nationales (49,2 % du nombre d'opérations pour les entreprises françaises, contre 41,2 % pour les entreprises allemandes).
- La France et l'Allemagne occupent, hors de leurs frontières respectives, la première place l'une pour l'autre en ce qui concerne le nombre d'opérations.
- La dimension européenne est forte (26,8 % du nombre d'opérations pour les entreprises françaises contre 31,5 % pour les entreprises allemandes).
- Toutefois, dans certains secteurs, la vision est souvent mondiale avant d'être européenne⁸⁵.

⁸⁵ Urban (S.), Mayrhofer (U.), Nanopoulo (P.), « International Linkages : The European Experience », in Mimir Taieb, International Collaboration Partnership, Macmillan, 2000.

Les stratégies suivent des logiques de :

- Performance : au détriment des logiques politiques, les entreprises ne respectent pas forcément les configurations territoriales dessinées par les pouvoirs politiques.
- « Co-opétition » : paradoxales, puisqu'elles tentent de combiner coopération et compétition, d'harmoniser des comportements de concurrents jusque-là divergents, de contrôler des jeux de pouvoirs hors marché. Les nouvelles architectures, en réseaux, ne sont pas faciles à gérer ou à contrôler. Que ce soit en termes de fuite de compétences et de savoirs ou de migrations de valeur ou encore de remises en cause des équilibres sociaux, les risques sont réels.
- Sectorielle : les accords se concentrent dans les domaines structurants des tissus industriels français et allemands, en premier lieu la fabrication de machines et équipements (8,2 % des accords), les industries automobiles (7,8 %) et chimiques (6,8 %), mais aussi secteurs émergents.

2.2.4 UN ESPACE D'ENTREPRISES FRANCO-ALLEMAND ?

La remise en cause des « modèles » d'entreprises ouvre la voie au scénario de leur hybridation en Europe. La France et l'Allemagne sont alors en première ligne pour contribuer à l'émergence d'un cadre institutionnel favorable à la compétitivité des entreprises.

Une double remise en cause des modèles d'entreprises

En apparence, un modèle d'entreprise, trouvant ses racines aux États-Unis et aussi au Royaume-Uni, s'imposerait au reste du monde. Cependant, l'effet de mode anglo-saxonne débouche sur un paradoxe : la remise en cause de la notion de « modèle ».

La France a été la première, il y a plus de quinze ans, à procéder à des changements structurels⁸⁶. Les raisons en étaient diverses : compétitivité insuffisante au niveau international, poids des prélèvements fiscaux, faiblesse des entreprises de grande taille, manque de vigueur des PME, etc. L'Allemagne a attendu le milieu des années 1990, pour s'interroger sur le fonctionnement de son économie et de ses entreprises. Aujourd'hui, les méthodes et normes anglo-saxonnes se diffusent, mettant en cause les modes de fonctionnement des entreprises françaises et allemandes.

Toutefois, la remise en cause de la notion de « modèle » est visible dans :

- L'espace : il existe peut-être plusieurs types de capitalismes⁸⁷, qui ne se répartissent pas de manière géographique⁸⁸.
- Le temps : La typologie en modèles ne serait qu'une photographie de l'instantané. Le « modèle » américain est le fruit d'une mutation récente. Vers 1975, de 80 % à 85 % des 200 plus grandes entreprises non financières américaines étaient contrôlées par l'équipe dirigeante. Pour les 1 000 plus grandes entreprises, en termes de part de marché, la part

⁸⁶ Telle est la thèse soutenue par Vivien A. Schmidt, « La France entre l'Europe et le monde. Le cas des politiques économiques nationales », Revue française de sciences politiques, 49.1.

⁸⁷ Guellec (J.), Atlas de l'espace mondial, Ellipses, 1999.

⁸⁸ Reichheld (F), L'effet loyauté, Dunod, 1996.

du capital en bourse détenue par les fonds de pension et autres investisseurs internationaux est passée de 16 % en 1985 à 57 % en 1994 ⁸⁹.

- Globalement : sur le long terme, il n'est pas sûr qu'un système soit radicalement meilleur que les autres ⁹⁰.

Les cultures d'entreprise, blocage ou enrichissement ?

Aujourd'hui, les discours, systèmes d'incitations et de pensée des dirigeants allemands et français diffèrent assez peu et traduisent des objectifs très proches de ceux qui dominent dans les approches d'inspiration anglo-saxonne ⁹¹. Les entreprises s'inspireraient de l'exemple anglo-américain. Mais les unités de bases travaillant en réseau - PME indépendantes, PME intégrées aux grands groupes, divisions des grandes firmes - conserveraient des traits nationaux.

Un tissu d'entreprises franco-allemandes et européennes est-il en train d'émerger ? En matière de PMI, « le modèle européen n'existe pas » ⁹². Plus généralement, il n'existe encore que peu d'entreprises européennes véritablement binationales ou plurinationales, au sens d'entreprises à structure de gouvernance intégrées à l'échelle de plusieurs pays européens. « Ainsi, la nationalité de l'entreprise, sous l'angle culturel, ne disparaîtra pas d'un seul coup, tant elle est enracinée dans des construits historiques et sociaux profonds », même si la mondialisation tend à en réduire l'importance ⁹³.

Concernant la coopération franco-allemande, toutes les études empiriques existantes montrent que les facteurs culturels sont considérés comme une barrière importante à la coopération entre les entreprises. « Ces barrières et ces problèmes sont liés à des différences structurelles et institutionnelles, en ce qui concerne le mode de sélection des dirigeants, les structures de décision, les structures de formation ou les philosophies de l'organisation » ⁹⁴ (voir encadré 1).

Encadré 1

Forces et faiblesses des cultures d'entreprise allemande et française

« Observons les avantages respectifs de chaque culture : le système allemand élimine les surprises, crée une forte cohésion ; la segmentation des tâches qui le caractérise produit des fonctions bien définies, des spécialistes très compétents dans leur domaine, des délégations de décisions. Le modèle français présente l'énorme avantage d'une grande réactivité, laisse à l'individu une importante marge de manoeuvre dans l'application, permet une approche globale et transversale des sujets et pousse à l'improvisation et à la créativité. Leurs inconvénients sont également mesurables (...). Il s'agit pour l'Allemagne d'un cloisonnement très marqué, conduisant à des synthèses difficiles et à peu de réactivité, une méfiance par

⁸⁹ Marina v.N Whitman, « Global competition and the changing role of the American Corporation », The Washington Quarterly, vol. 22, n° 2, Spring 1999.

⁹⁰ Vitols (S.), « Corporate governance in large British and German companies: comparative institutional advantage or competing for best practice », Anglo-German Foundation, 1999.

⁹¹ Mottis (N.) & Ponsard (J.-P.), « L'impact des FIE sur les firmes françaises et allemandes : épiphénomènes ou influence réelle ? », document de travail, janvier 2000.

⁹² « L'état des PMI 1999 », SESSI, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 1999.

⁹³ Commissariat général du Plan, « La nouvelle nationalité de l'entreprise », op.cit., p. 147.

⁹⁴ Strübing (M.), Die interkulturelle Problematik deutsch-französischer Unternehmenskooperationen, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden, 1997, p. 164.

rapport au changement rapide, et une tendance à s'appuyer trop systématiquement sur des systèmes éprouvés. Pour la France, le poids de la hiérarchie, l'interventionnisme arbitraire du chef et les changements trop fréquents d'orientations restent un fardeau lourd à porter ; l'incapacité à déléguer, ne serait-ce que des micro-décisions, est un frein réel à l'efficacité des organisations et au développement des individus. »

Source : Pateau (J.), Une étrange alchimie. La dimension interculturelle dans la coopération franco-allemande, CIRAC, Paris, 1998, p. 239

Dans la mesure où le succès des entreprises sur le marché mondial dépend largement de leur position au sein de leur base régionale d'origine, il est pourtant souhaitable que se développent, à l'avenir, des leaders européens ayant vocation à faire figure de *global players*. Les différences culturelles mentionnées constituent-elles un obstacle à cet objectif ? Non, si l'on se garde d'une vision « culturaliste » trop statique et déterministe. En fait, les acteurs en présence « demeurent aussi des acteurs libres, capables de s'adapter aux différentes contraintes en jouant sur la richesse des deux cultures, perçues désormais non plus comme des obstacles à surmonter, mais comme des ressources nouvelles à faire fructifier »⁹⁵.

Ceci conduit à souligner l'importance de l'apprentissage interculturel, qui devrait désormais faire partie du « bagage » élémentaire de l'éducation et de la formation professionnelle ⁹⁶. Il convient également d'apprécier à leur juste valeur les expériences de coopération franco-allemande menées par des entreprises ayant appris non seulement à vivre avec ces différences culturelles, mais aussi à les dépasser, par l'innovation. De même, la systématisation de schémas de coopération déjà rodés dans l'enseignement supérieur et la formation ⁹⁷ pourrait utilement permettre de former davantage de personnel apte à travailler dans un contexte interculturel (voir chapitre 6). C'est dans cette perspective que peut être envisagé un scénario d'hybridation ⁹⁸ entre certaines composantes des modèles nationaux ⁹⁹.

Quel cadre pour l'horizon européen de la coopération franco-allemande ?

Le cadre institutionnel doit favoriser la prolongation de l'horizon prévisionnel des acteurs individuels : les entreprises dans leurs décisions d'investissement et dans leur gestion du personnel, mais aussi les ressources humaines, dont la motivation et productivité dépendent de leur capacité à se projeter dans la durée. Dans un autre registre, les pouvoirs publics devraient renforcer la capacité des citoyens à se familiariser avec d'autres cultures européennes et à maîtriser la langue d'au moins deux pays européens.

⁹⁵ Pateau (J.), op.cit., p. 238.

⁹⁶ Strübing (M.), op.cit., p. 285-287.

⁹⁷ Pour un exemple régional concernant la Sarre et la Lorraine, voir Barmeyer (C.), *Interkulturelle Qualifikationen im deutsch-französischen Management kleiner und mittelständischer Unternehmen*, St. Ingbert, Sährig Universitätsverlag, 1996, p.102-113.

⁹⁸ Voir Gregory Jackson, « La compétitivité et l'égalitarisme allemand et japonais à l'épreuve », *Critique internationale*, n° 8, été 2000.

⁹⁹ Lallement (R.), « Foreign Direct Investment and the Diversity of Socio-Economic Systems in Europe: France, Germany and Britain Compared », in : Maclean (M.), Trouille (J.-M.) [dir.], *France, Germany and Britain : Partners in a Changing World*, Palgrave, Basingstoke, 2001, p. 85-99.

La France et l'Allemagne devraient jouer un rôle moteur dans la stratégie de l'Union européenne en faveur de la croissance et des entreprises. La création du statut de société anonyme européenne, décidée au sommet européen de Nice de décembre 2000, va permettre l'harmonisation du fonctionnement de l'entreprise et des règles sociales entre les salariés dans les différents pays, une participation accrue des travailleurs à la vie de l'entreprise et supprimer la création de nouvelles entités juridiques pour les entreprises s'implantant dans les autres pays de l'UE.

La voie n'est-elle pas, alors, que l'Allemagne et la France redéfinissent un cadre prévisionnel de réformes structurelles ¹⁰⁰, visant à tendre vers un système socio-productif européen, fondé sur la diversité et la complémentarité ?

¹⁰⁰ Vinocur (J.), « Tax-Cut Package Won't Cure the German Disease », International Herald Tribune, 17 juillet 2000.

CHAPITRE 3

LE RÔLE CROISSANT ET CONTROVERSÉ DE LA FINANCE

Au cours des années 1990, une norme unificatrice des comportements stratégiques des entreprises est entrée en scène : la création de valeur pour l'actionnaire (shareholder value). Une rivalité ne s'en déroule pas moins entre différentes formes de capitalismes. Elle oppose principalement le modèle d'économie de marché financier typique des pays anglo-saxons à celui d'économie de cœur financier à l'allemande (3.1).

En arrière-plan, les performances financières des entreprises françaises et allemandes se sont nettement améliorées dans les décennies 1980 et 1990 (3.2). En France, une vaste transformation des structures financières s'est amorcée dès le début des années 1980, avec non seulement l'amélioration de la structure financière des entreprises, mais aussi la modernisation des marchés financiers ainsi que, dans les années 1990, le relâchement des participations croisées entre entreprises. Du côté allemand, une nette mutation de l'environnement financier des entreprises allemande n'a été engagée que dans la seconde partie de la décennie 1990, avec le développement de la place financière et la remise en cause de la Hausbank. Au total, la convergence entre les deux pays est cependant incontestable, à partir de positions très éloignés initialement (3.3).

De part et d'autre du Rhin, cette refonte des systèmes financiers induit d'importantes conséquences sur le processus de création de la valeur, ainsi que sur la place qu'y joue la valeur actionnariale. Or, dans chacun des deux pays, le type de compromis social à l'œuvre contribue à façonner un modèle spécifique de capitalisme (3.4).

La France et l'Allemagne doivent en conséquence s'atteler à définir de nouveaux compromis, afin de construire une meilleure articulation entre l'économique, le social et le financier. Les deux pays doivent également participer à la définition de nouvelles régulations financières internationales (3.5).

3.1 LES NOUVEAUX ENJEUX LIÉS AU RÔLE CROISSANT DE LA FINANCE

3.1.1 DU FINANCEMENT DES ACTIVITÉS À LA FINANCIARISATION DES STRATÉGIES

Pendant longtemps, les entreprises produisant des biens ou des services ont pu considérer que les questions financières - considérées comme relevant du financement du développement des activités - étaient strictement « techniques », n'engageant que leur dimension financière. L'enjeu consistait à rechercher un financement au moindre coût, de la même manière que l'entreprise aurait recherché à sélectionner des fournisseurs en leur appliquant la règle du « moins-disant ».

Désormais, la dimension financière est étroitement intégrée à tous les niveaux de la stratégie de l'entreprise, c'est-à-dire dans les différents départements fonctionnels de la firme - de la gestion des stocks jusqu'à la R&D -, entre lesquels elle fait le lien. Qu'il s'agisse de la sélection des investissements ou de la relation entre l'entreprise, ses salariés, ses fournisseurs et ses clients, ou encore des relations de coopération/concurrence entre l'entreprise et ses homologues sur les différents marchés, la dimension financière semble être devenue l'horizon indépassable des décisions stratégiques. Plus précisément, la création de valeur actionnariale apparaît comme une norme unificatrice des comportements stratégiques.

3.1.2 DE FORTES SPÉCIFICITÉS NATIONALES DES MACRO-CIRCUITS DE FINANCEMENT ..

Au-delà de ce constat communément admis et de portée générale, la diversité des contextes concurrentiels liés aux configurations techno-productives des différents secteurs ou domaines d'activités et, plus largement, l'existence historique de différentes formes ou modèles de capitalisme ou d'économie de marché, contribuent au *maintien de fortes spécificité, susceptibles d'être déclinées aux niveaux micro, méso et macro-économiques*.

Alors que de nombreuses entreprises, notamment en Allemagne, ont récemment modifié leur système interne de contrôle de gestion et de mesure des performances pour l'adapter à la perspective de création de valeur actionnariale, tel dirigeant d'une grande firme automobile allemande généraliste se déclare plus que jamais convaincu du bien fondé de sa stratégie de croissance qui vise, courant de la prochaine décennie, à installer son groupe dans le top 3 de l'automobile mondiale. Pour ce dirigeant, lequel déclare se féliciter de ne pas avoir de comptes à rendre au fonds de pension anglo-saxon, la qualité passe avant le profit.

Dans le champ plus large de la macro-économie financière, il a été montré ¹⁰¹ que se déroule une lutte, ou du moins une compétition, entre différentes formes de capitalismes. D'un côté, on identifie un modèle d'*économie de marché financier*, modèle dans lequel les circuits de financement de l'économie sont organisés à travers les marchés monétaires et financiers. De l'autre, il existe un modèle dit d'*économie de cœur financier*, dans lequel les circuits financiers sont organisés par les acteurs bancaires et financiers et non directement par les marchés financiers.

¹⁰¹ Morin (F.), « Le modèle français de détention et de gestion du capital », Les éd. de Bercy, 1998.

Si, dans la dernière période, la confrontation des deux modèles a joué en faveur du premier, l'instabilité de celui-ci ainsi que les tensions qu'il génère du fait du décalage entre norme des rendements financiers et rythme de croissance de l'économie, conduisent à examiner avec attention les avantages du second modèle, ainsi que ses capacités de transformation, pour tenir compte des contraintes imposées par la mobilité des facteurs.

Le second modèle - avec des formes spécifiques en Europe au contexte social et économique de chaque pays, France et Allemagne en particulier -, semble mieux que le premier être en mesure de concilier les intérêts des détenteurs du capital et ceux des salariés, en considérant ceux-ci dans leur fonction principale, c'est-à-dire comme producteurs de valeur par le travail, et, dans une moindre mesure, par les attributs dont ils peuvent être qualifiés au titre de leur épargne.

Nous reviendrons, en conclusion de ce chapitre, sur la question décisive des « nouveaux compromis » et de leur codification, les « nouvelles régulations », dans ce qui pourrait être, selon certains ¹⁰², l'émergence d'un nouveau capitalisme de type patrimonial. Auparavant, il convient d'observer que la distinction et, a fortiori, l'opposition entre économie de marché financier et économie de cœur financier peut être discutée dans sa réalité ou sa portée.

Selon C. Mayer ¹⁰³, la distinction entre des systèmes financiers orientés par les banques - liées à des économies de cœur financier - et des systèmes financiers orientés par les marchés est fragile. Selon cet économiste, la vraie distinction susceptible d'être opérée entre les systèmes financiers nationaux repose sur la concentration plus ou moins forte du capital autour d'un bloc de détenteurs (*blockholder*), investisseur individuel ou groupe d'investisseurs. Ainsi, en Allemagne comme en Autriche, en Belgique ou en Italie, un seul bloc de détenteurs contrôle fréquemment 50 % du capital et des droits de vote. La situation en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis est totalement différente, le capital et les droits de vote étant fortement dispersés. La France, de ce point de vue, est dans une position intermédiaire entre le monde anglo-saxon et la majorité des autres pays européens.

Sur le Vieux Continent, d'une manière générale, le pouvoir lié aux droits de vote est très concentré, non seulement en raison de l'existence d'un important bloc de détenteurs de parts, mais aussi par l'absence d'autres blocs exerçant comme tels leurs droits de vote.

L'on peut rappeler ¹⁰⁴ que la majeure partie de la littérature sur le gouvernement d'entreprise traite de la relation entre les détenteurs du capital et le management. Cette relation est une relation qui sépare la propriété et le contrôle dans un contexte de « capitalisme managérial » caractérisant les États-Unis et la Grande-Bretagne. Dans la plupart des pays européens, lesquels sont par contre caractérisés par une propriété du capital beaucoup moins dispersée que dans les pays anglo-saxons, la relation entre investisseurs et management, et par voie de conséquence, la structure financière des firmes ont été et restent largement nettement différentes. Au-delà, la représentation européenne continentale de ce qu'est une entreprise et ses missions reconnaît la notion d'« intérêt social » dans le management des grandes firmes et intègre différents dispositifs - fondés par la loi ou négociés collectivement - de « citoyenneté industrielle salariale », lesquels doivent être pris en compte et réconciliés avec les intérêts des investisseurs et des consommateurs.

¹⁰² Orléan (A.), « Le pouvoir de la finance », éd. Odile Jacob, 1999.

¹⁰³ Mayer (C.), « Institutions in the New Europe : the Transformation of Corporate Organization », première conférence du Centre Saint-Gobain pour la Recherche en Économie, Paris, 9-10 novembre 2000 « Que savons-nous des Institutions dans la nouvelle Europe ? ».

¹⁰⁴ Avec, en particulier, Streeck (W.), « The Transformation of Corporate Organization in Europe : an Overview », première conférence du Centre Saint-Gobain, op. cit.

3.1.3 ... DONT LA DIVERSITÉ SUGGÈRE LA RECOMPOSITION

La perspective, tracée ici et débattue dans notre groupe de travail, repose sur l'hypothèse que le choix entre les différents modèles possibles de capitalisme, dans leur composante principale - qui est aujourd'hui celle désignant la nature des macro-circuits de financement - repose avant tout sur le type de compromis social qui est à rechercher entre apporteurs de capitaux et salariés. Si le chômage de masse dans les pays développés et la menace de délocalisation ont pu faire croire qu'un tel compromis était désormais inutile, la relative abondance des capitaux, la chute de la démographie dans les pays développés, ainsi que la pénurie probable de travailleurs qualifiés dans les années à venir risquent fort d'avoir comme conséquence d'avantager ceux des pays dont la culture historique est celle du consensus.

Après un rappel de l'évolution des conditions de financement des entreprises françaises et allemandes jusque dans la période actuelle (3.2), sera analysée l'évolution des structures de contrôle du capital, laquelle semble étroitement liée avec des normes de rentabilité plus élevées et plus pressantes, au nom de la valeur actionnariale (3.3).

La question que nous nous poserons alors sera d'évaluer le type de changement entraîné par cette évolution : abandon pur et simple des anciennes pratiques par l'adoption intégrale du principe de valeur actionnariale, ou recomposition plus graduelle, avec recherche de nouveaux compromis (3.4).

Cette seconde option, quoique plus directement envisageable en Allemagne en raison d'une remise en cause plus récente et plus restreinte d'un modèle de macro-économie financière fondé sur un système de cœur financier – et, notamment, une relation plus étroite entre les banques et les assurances, et les entreprises -, peut être recherchée en France dès lors qu'est affirmée une volonté politique de maîtrise des centres de décision et qu'est effectivement tentée une recomposition des relations sociales.

La question de la recherche de nouveaux compromis et d'une recomposition des relations sociales est posée en filigrane dans le débat sur l'épargne salariale, ou encore celui sur le développement de l'actionnariat salarié ou de l'intéressement. Ce débat conduit à une série de réflexions sur la définition possible de nouvelles régulations tant en France et en Allemagne, qu'à l'échelle de l'Union européenne (3.5).

3.2 L'ÉVOLUTION DES CONDITIONS DE FINANCEMENT DES ENTREPRISES FRANÇAISES ET ALLEMANDES DES ANNÉES 1970 À NOS JOURS

3.2.1 UN DÉBUT DE PÉRIODE MARQUÉ PAR LA FRAGILITÉ DES STRUCTURES FINANCIÈRES DES ENTREPRISES FRANÇAISES

Durant les années 1970, les conditions du financement des entreprises françaises se sont fortement dégradées, du fait de l'évolution défavorable aux entreprises des conditions de partage de la valeur ajoutée, ainsi qu'en raison de charges financières sensiblement alourdies comme résultat d'un endettement élevé et du redressement des taux d'intérêt réel.

En situation de quasi-faillite, plusieurs grands groupes français ont été nationalisés en 1982, moins pour servir d'instrument de politique économique ou de politique industrielle, que parce qu'il s'agissait, de fait, de réaliser une vaste opération de socialisation ponctuelle des pertes, afin d'éviter la disparition ou du moins le démembrement et la prise de contrôle par des groupes étrangers d'un certain nombre de « fleurons » du capitalisme français.

En dépit d'un certain nombre de faillites retentissantes et des difficultés dans certains secteurs et certaines zones d'industrialisation anciennes - difficultés ayant déclenché des programmes d'action publique, notamment au niveau des *Länder* -, la situation financière et industrielle des entreprises allemandes apparaissait, par contraste, comme particulièrement florissante. Cette asymétrie de situations est interprétée, comme ayant été le signe d'un fort décalage de compétitivité au détriment des entreprises françaises, décalage amplifié par un rythme de hausse des prix sensiblement supérieur en France. Le résultat apparent d'un tel déséquilibre de situations des deux économies fut le creusement du déficit des échanges franco-allemands.

Les années 1980 - du moins jusqu'à la chute du mur de Berlin - ont été, pour l'Allemagne et les entreprises de ce pays, des années de relative stabilité, avec néanmoins, un début d'interrogation relatif à la capacité du système productif allemand à se redéployer dans les hautes technologies, pour faire face à la concurrence américaine et asiatique.

Pour les entreprises françaises, cette même décennie fut celle de profonds bouleversements. Après les nationalisations de 1982, a été engagé, à partir de 1986, un vaste programme de privatisations. Entre-temps, les entreprises concernées ont procédé à de vastes « rectifications » de frontières et restructurations, synonymes de désengagements dans les activités non rentables ou non stratégiques. De son côté, l'Etat actionnaire aura joué son rôle en dotant les entreprises de plusieurs milliards de francs de capitaux propres... avant de les revendre.

3.2.2 FINANCEMENT INTERNE ET DIMINUTION DU RECOURS AU CRÉDIT BANCAIRE : CONVERGENCE DES SITUATIONS FRANÇAISE ET ALLEMANDE DANS LES ANNÉES 1980

Plus largement en France, à partir de 1983, les conditions de partage de la valeur ajoutée sont profondément altérées, avec la mise en cause de l'indexation des salaires sur les prix. Cette mise en cause s'accompagne, dans les faits, de celle de la relation entre gain de productivité et salaires. Ainsi, depuis 1983 et jusqu'à la fin des années 1980, s'effectue un net retournement en faveur du capital. Les années 1990 confirment ce retournement sans toutefois l'amplifier significativement.

Outre la hausse du chômage - qui freine la croissance du salaire réel - et l'amélioration des termes de l'échange liée au contre-choc pétrolier, lesquelles conduisent à une augmentation de la part des profits, d'autres déséquilibres macro-économiques s'ajoutent, contribuant à augmenter ou à maintenir une part élevée de la rémunération du capital : la hausse des taux d'intérêt, un progrès technique défavorable au travail non qualifié, et la diffusion de normes internationales élevées de rentabilité des fonds propres ¹⁰⁵.

A la fin des années 1980, les conditions de financement des entreprises françaises se sont sensiblement améliorées alors que la hausse des prix, entre-temps, aura considérablement été ralentie, du fait de la désindexation des salaires.

¹⁰⁵ Rapport du Conseil d'analyse économique, Artus (P.) et Cohen (D.), « Partage de la valeur ajoutée », la Documentation française, 1998.

En dépit de la reconstitution assez significative de leurs fonds propres, la structure, dans l'industrie, du capital des sociétés françaises et allemandes de capitaux reste néanmoins assez profondément différente¹⁰⁶. Alors que les sociétés allemandes équilibrent leurs ressources en trois tiers à peu près équivalents, dettes et emprunts obligataires, provisions ou réserves, et capitaux propres, près de 60 % des ressources des sociétés françaises sont constituées de dettes et emprunts obligataires. Le crédit fournisseur joue un rôle décisif dans le financement à court terme des entreprises françaises, alors que pour leurs homologues allemandes, ce sont les banques qui assurent d'importantes facilités de trésorerie. Au total, les créances bancaires représentent environ 10 % du total de bilan des sociétés françaises, soit un pourcentage près de deux fois inférieur à celui de leurs homologues allemandes, notamment celles de petite dimension. Ces dernières, du fait de la qualité de leurs relations avec leur « banque-maison » (*Hausbank*), ont de moindres besoins en capitaux propres et n'ont pas besoin de conserver de liquidités significatives. Ces différences s'expliquent donc, à la fois, par un contexte institutionnel différent - le comportement des banques, notamment - et par le cadre juridique et fiscal propre à chacun des deux pays.

Certains économistes¹⁰⁷ proposent de différencier les systèmes financiers nationaux en observant les parts respectives dans le financement des entreprises du financement interne et du recours aux crédits bancaires. Il apparaît ainsi deux modèles de financement. Le premier rassemble les pays à haut niveau de financement interne et faible niveau de recours aux crédits bancaires. Ce modèle regroupe les États-Unis, le Royaume Uni, les Pays-Bas mais aussi, pour les grandes entreprises, l'Allemagne. La France rejoint ce groupe de pays à partir de la fin des années 1980. Le second modèle, aux caractéristiques inverses, regroupe le Japon, la Suède et, pour les PME, l'Allemagne.

3.2.3 LE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS FINANCIERS DANS LES ANNÉES 1990

Les années 1990 marquent une profonde évolution de l'environnement financier des entreprises françaises et allemandes, avec une assez nette progression de la place des marchés financiers. Cette évolution est engagée en France avec plus de vigueur et plus tôt qu'en Allemagne. Eu égard à la puissance économique et industrielle de l'Allemagne, le marché financier allemand semblait, en effet, jusque dans un passé récent, relativement peu développé. En juillet 1999, le montant de la capitalisation boursière pour le marché des actions était de 2 600 milliards de dollars pour la bourse de Londres, de 1 200 milliards pour celle de Francfort, et de 1 100 milliards pour celle de Paris. Fin novembre de la même année, l'avantage était à la bourse de Paris sur celle de Francfort.

Le développement du marché financier français dans les années 1980 et 1990 s'explique d'abord (années 1980) par la titrisation de la dette publique, puis par les privatisations. Celles-ci semblent s'inscrire dans une histoire à deux temps. Le premier temps est celui de la constitution des « noyaux durs » (à partir de 1986), le second, celui de leur déconstruction et du relâchement des participations croisées (à partir, essentiellement, du milieu des années 90). Le relâchement coïncide avec l'entrée dans le « tour de table » des groupes concernés d'investisseurs étrangers, notamment les fonds de pension anglo-saxons. Ce

¹⁰⁶ Sauvé (A.) et Scheuer (M.),  diteurs, Corporate Finance in Germany and France, A joint Research Project of the Deutsche Bundesbank and the Banque de France, Frankfurt/Main and Paris, 1999.

¹⁰⁷ Amable (B.) et Paillard (S.), « Intégration européenne et systèmes financiers : y-a-t-il convergence vers le modèle anglo-saxon ? »,   paraître dans Intégration européenne et institutions économiques,  dit  par S. Ngo-Mai, D. Torre et E. Tosi.

phénomène est ainsi, en France, assez récent, alors qu'il s'est produit en Allemagne de façon plus précoce, mais aussi plus modérée.

La situation particulière de l'Allemagne est, en effet, intéressante à plus d'un titre et mérite d'être évoquée, en ce sens que la part des investisseurs étrangers dans la capitalisation boursière de ce pays est sensiblement supérieure à ce qui est observé aux États-Unis (6 %), en Grande-Bretagne (9 %) ou au Japon (11 %), mais tend plutôt à décroître, du moins jusqu'à une période récente, contrairement à ce qui est observé en France. De 21 % en 1984, cette part est tombée à 15 % en 1996 (cf. chapitre 2). Si on se limite cependant aux 32 plus grandes sociétés allemandes, cette part est de 28 %, c'est-à-dire un pourcentage relativement proche de celui observé en France pour les entreprises du CAC 40. Durant les années 1990, le capital étranger investi sous forme d'actions dans les plus grandes sociétés allemandes évolue de manière irrégulière, mais au total, l'élément le plus marquant est sans doute le désengagement de capitaux du Moyen-Orient, et plus récemment de l'Asie, et l'engagement plus fort des anglo-saxons, nord-américains notamment.

3.2.4 LA MONTÉE DES INVESTISSEURS ÉTRANGERS

En longue période, cependant, de 1960 à 1972 puis 1992, les épargnants non résidents vont augmenter significativement la part moyenne qu'ils détiennent du capital boursier allemand, puisque cette dernière passe de 6 % à 10,5 %, puis 16,5 %. En 1992, les investisseurs étrangers détiennent une part du capital boursier allemand égale à celle détenue par les particuliers dont l'importance relative ne cesse de diminuer, comme celle de l'État¹⁰⁸. Dans certains secteurs, comme celui de la chimie, intenses en investissements, la part des investisseurs étrangers dans les capitaux propres est sensiblement supérieure à la moyenne. Cette part est ainsi de 30 % dans le capital de BASF (1998), 44 % dans celui de Bayer (1999), 42 % dans celui de Hoechst (1986, ultérieurement n.c.), 41 % dans celui de Schering (1997), 44 % dans celui de Veba (1997)¹⁰⁹.

Au total, le bilan que l'on peut faire de l'évolution des conditions de financement des entreprises françaises et allemandes des années 1970 à nos jours est celui d'un rapprochement ou d'une convergence.

Les différences que nous avons pu observer relatives à la structure du bilan des sociétés allemandes ou françaises de capitaux concernent, en effet, principalement les petites et moyennes entreprises. Au-delà du seuil de 500 salariés, ces structures sont très proches de part et d'autre du Rhin, la seule différence significative concernant la part des réserves et provisions sensiblement supérieure dans le total du bilan des entreprises allemandes du fait de l'existence de fonds de retraite d'entreprises.

¹⁰⁸ Pour les trois mêmes années, la part des particuliers passe de 27 % à 22 % puis 16,5 %, celle de l'État de 14 % à 10,5 % puis 5,5 %. Entre 1960 et 1992, la part des entreprises progresse légèrement de 44 % à 47 %, celle des banques et assurances passe de 9 % à 14,5 % (J. Burgmaier, *Enormes Ausmass*, *Wirtschaftswoche*, vol. 47, n° 41, pp. 130-135, cité par I. Gehrke, *Évolution de la gestion de la création de valeur actionnariale dans le contexte industriel allemand*, note réalisée dans le cadre de l'étude « Les investissements des fonds étrangers dans les entreprises industrielles » pour le compte du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, janvier 2000.

¹⁰⁹ Gehrke (I.), 2000, op. cit.

En particulier, l'amélioration des conditions de partage de la valeur ajoutée en faveur des entreprises françaises a permis à ces dernières de se désendetter et d'augmenter très sensiblement leur taux d'autofinancement. De ce point de vue, les entreprises françaises ne subissent plus le handicap qu'elles subissaient dans les années 1970 et 1980, en comparaison des entreprises allemandes.

Dans les années 1990, de part et d'autre du Rhin, l'environnement financier a connu une profonde évolution avec le développement des marchés financiers et l'entrée ou l'extension de la présence des investisseurs étrangers. Finalement, la seule différence significative et qui mérite d'être soulignée, même si cela est bien connu, demeure la forte densité, en Allemagne, des liens et participations croisées entre banques et assurances d'une part, et entreprises industrielles, d'autre part. L'évolution de ces liens est, bien sûr, au centre des débats actuels sur les transformations en cours de ce que certains ont appelé, à l'instar de M. Albert, le « modèle rhéan » de capitalisme.

2.3.5 LES NOUVEAUX CHOIX DE LA FINANCE ALLEMANDE

Selon M. Gabel ¹¹⁰, on assisterait actuellement à une mutation, en Allemagne, de la relation entre les banques et l'industrie. La réforme annoncée de l'imposition des plus-values de cession devrait produire un mouvement de cession par les banques et les assurances de leurs actifs non stratégiques dans l'industrie. Ces actifs, acquis parfois il y a fort longtemps et dans des conditions, à l'époque, qui relevaient plus du hasard ou de circonstances exceptionnelles que d'une véritable stratégie, ont non seulement perdu leur signification mais leur détention se révélerait aujourd'hui, dans un certain nombre de cas, comme difficilement compatible avec la maximisation des bénéfices. Cependant, pour M. Gabel, le lien banques-assurances ne devrait guère être affecté en profondeur ni celui entre banques-assurances et industrie. Un assureur comme Allianz ne se défera pas du jour au lendemain de ses participations. Il restera dans l'obligation de placer l'argent des assurés. En admettant qu'Allianz décide de réaliser certaines plus-values, il disposera d'un volume plus important de sommes à placer. L'assureur pourrait dès lors augmenter encore son portefeuille de participations pour les placer en vue de la maximisation de son efficacité économique.

En Allemagne, la mutation de la relation, banque-industrie, davantage que caractérisée par des cessions significatives d'actifs industriels, pourrait être marquée par un approfondissement de l'activité des banques dans deux de leurs métiers, à savoir la banque d'investissement et la gestion d'actifs, au détriment d'un troisième, celui de banque de détail ou de proximité traditionnelle orientée vers les particuliers et les PME.

La nouvelle finance allemande se dessinerait alors de la manière suivante : les grandes banques privées, fusionnées ou non, feraient du « sur-mesure » pour les grandes entreprises, les investisseurs institutionnels et les gouvernements. Leur intervention recouvrirait une large palette d'activités allant du conseil pur aux financements, classiques ou complexes, en passant par la gestion d'actifs et le courtage de titres. Ainsi la Deutsche Bank, dans cette perspective, a-t-elle annoncé qu'elle abandonnait le modèle de la « banque universelle », modèle au demeurant français à l'origine, pour se concentrer sur la banque d'investissement, tandis qu'Allianz confirmait son intérêt pour la distribution de produits d'assurances via les réseaux bancaires.

¹¹⁰ Gabel (M.), « De la banque-industrie aux industries bancaires : les mutations du système bancaire allemand », Regards sur l'économie allemande, bulletin économique du Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC), n° 45, mars 2000.

Plus précisément, la Deutsche Bank a annoncé qu'elle allait structurer ses activités à compter du 1^{er} février 2001 au sein de deux grandes divisions. La première englobera les secteurs « clients entreprises, banque d'investissement, institutions financières et immobilier », la seconde regroupera les activités de gestion d'actifs et la banque de détail. Cette dernière activité, Deutsche Bank 24 », laquelle comprend le réseau d'agences et la banque en ligne, continue de susciter l'intérêt de l'assureur Allianz, lequel a repris à présent les discussions avec la Deutsche Bank après l'échec du regroupement Deutsche Bank /Dresdner Bank que celui-ci avait tenté de susciter.

La restructuration de la Deutsche Bank devrait avoir comme conséquence que, pour l'essentiel, les activités de banque de détail et le financement de proximité seraient assurées, comme elles l'étaient déjà mais davantage encore, par les caisses d'épargne et les coopératives. On rappellera à ce propos que ce secteur est pratiquement sous contrôle public régional. En effet, les quelques milliers de caisses d'épargne sont chapeautées, en Allemagne, par moins d'une vingtaine de banques régionales publiques. Ce secteur est à la fois un outil économique pour les *Länder* et le banquier de l'économie de proximité : particuliers et PME. A ce titre, il revendique un rôle majeur - et qu'il entend préserver face aux incursions de la Communauté européenne - dans le dynamisme du *Mittelstand*, dont l'Allemagne est si fière dans les équilibres de l'économie sociale du marché ¹¹¹.

Le système des banques régionales (*Landesbanken*) peut être considéré comme l'instrument financier de la politique économique allemande. Les banques régionales sont les caisses centrales des caisses d'épargne des *Länder*. Les caisses d'épargne sont banques de détail et de crédit de développement local. A ce titre, les caisses d'épargne bénéficient d'une double garantie publique : garantie de fonctionnement et garantie de paiement des municipalités de leur territoire. La *Landesbank* est la caisse de refinancement du système et aussi la banque de financement des projets importants du *Länd* ou des municipalités. De même que les caisses d'épargne ont une activité de banque de détail pour les particuliers et les entreprises, les banques régionales ont une activité de banque de gros pour les institutionnels et les entreprises.

Les aides aux banques régionales allemandes et les caisses d'épargne constituent depuis plusieurs années une pomme de discorde entre Berlin et la Commission européenne. Les banques publiques allemandes bénéficient d'une garantie totale de la part de l'État en cas de faillite qui leur facilite l'accès au crédit, mais suscite la colère des banques privées allemandes, qui jugent le système non concurrentiel. En 1999, la Commission européenne avait condamné WestLB à rembourser 808 millions d'euros (5,3 milliards de francs) considérés comme des aides illégales reçues du *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie, son actionnaire à 43,2 %.

Le plan, suggéré par la Commission européenne, consisterait à séparer les activités publiques des activités de banque commerciale et d'affaires. Mais ce plan a suscité la réprobation des caisses d'épargne et du *Bundesrat* ainsi que du président du *Land* de Hesse dirigé par la CDU.

Ce plan est cependant défendu par le chancelier fédéral, G. Schröder, lequel, en novembre 2000, soutenu auprès des autorités européennes de la concurrence, le projet de scission de WestLB, la plus importante des banques régionales d'Allemagne en deux entités, l'une demeurant publique, l'autre étant privatisée. Ce projet pourrait avoir « valeur d'exemple » pour les 11 autres banques régionales, a expliqué le chancelier. Toutefois, G. Schröder a mis en garde la Commission contre tout risque d'ingérence européenne qui ne serait pas comprise par l'opinion allemande. Dans ce dossier, « la Commission ne doit pas

¹¹¹ Les Échos, Les choix cruciaux de la nouvelle finance allemande, 13 mars 2000.

s'arroger des compétences qui pourraient lui causer des problèmes de légitimité », a-t-il jugé ¹¹².

3.3 L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES STRUCTURES DE CONTRÔLE ET DE DÉTENTION DU CAPITAL DES ENTREPRISES FRANÇAISES ET ALLEMANDES

3.3.1 FUSIONS ET ACQUISITIONS ET OUVERTURE DU CAPITAL DES GRANDS GROUPES

Alors que l'État français contrôlait 74 % du capital des 50 premiers groupes non financiers en 1984, quinze ans plus tard (1999), il n'en maîtrisait plus que 23 %. Ce pourcentage inclut la participation de l'État dans le capital de firmes comme Renault ou France Télécom dont la gestion est, en pratique, déjà beaucoup plus largement influencée par les appréciations des investisseurs institutionnels sur les marchés que par les choix politiques de l'État, qui en est théoriquement encore actionnaire principal.

Les privatisations engagées, en France, à partir de 1986, suivies de l'éclatement des noyaux durs depuis 1995, la réduction engagée, en Allemagne, du poids des banques et assurances du capital des groupes industriels ont conduit à l'ouverture du capital des grands groupes. Cependant, outre des raisons spécifiques à chacun des deux pays, des raisons plus générales de ce mouvement sont observables dans tous les pays développés. On notera, en particulier, la croissance des besoins de financement obligeant à diversifier, au-delà du cadre national, les sources de capitaux en nature. De plus, dans certains secteurs, la capacité de réaliser des acquisitions ou partenariats par échange d'actions est devenue un facteur clé du jeu concurrentiel, en ce sens que la dimension pertinente n'est plus nationale ni parfois même européenne, mais mondiale ¹¹³.

Dans le cas français, c'est la combinaison de l'éclatement des noyaux durs, synonyme d'affaiblissement de l'actionnariat de référence, et de la nécessité de mobilisation de ressources très importantes, afin de financer des opérations de croissance externes motivées par l'objectif d'accès à la taille critique, qui expliquent qu'aujourd'hui 35 à 40 % du capital des plus grands groupes français soient détenus par des fonds étrangers. Si on fait l'hypothèse qu'une des raisons de la course à la grande dimension est le souci des dirigeants de se mettre à l'abri d'offres publiques d'achat ou d'échange (OPA ou OPE) hostiles, alors on peut estimer, que, paradoxalement, pour ne pas passer sous le contrôle de groupes industriels concurrents, une partie des groupes français a accepté l'entrée significative d'investisseurs institutionnels étrangers, la dépendance financière étant en quelque sorte préférée à la dépendance stratégique ¹¹⁴.

¹¹² La Correspondance économique, 23 novembre 2000.

¹¹³ Mottis (N.) et Ponssard (J.-P.), « L'impact des fonds d'investissement étrangers » sur les firmes françaises et allemandes : épiphénomène ou influence réelle ? », note réalisée dans le cadre de l'étude « Les investissements des fonds étrangers dans les entreprises industrielles » pour le compte du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, janvier 2000 (version provisoire).

¹¹⁴ Rapport du groupe présidé par J.-F. Bigay, « La nouvelle nationalité de l'entreprise », op. cit.

Selon certains analystes ¹¹⁵, une des premières explications de la montée en puissance du concept de valeur actionnariale en Allemagne est l'accroissement des acquisitions enregistré depuis le milieu des années 80. La vague de fusions et acquisitions aurait favorisé la diffusion du concept de valeur actionnariale pour deux raisons. La première raison est que les opérations de croissance externe ont souvent été réalisées avec des primes importantes sur la valeur de marché, ce qui laisse supposer qu'il existe d'importants *gaps* de valeur, c'est-à-dire des différences entre valeur de marché actuelle (valeur boursière ou valeur transactionnelle) et valeur potentielle estimée par des tiers (analystes financiers, par exemple).

3.3.2 UNE MONTÉE EN FORCE DU CONCEPT DE VALEUR ACTIONNAIALE

La seconde raison de la diffusion du concept de valeur actionnariale, *via* les opérations de croissance externe est le développement d'un « market for corporate control ». Certains exemples récents d'OPA ou d'OPE inamicales montreraient qu'il est désormais possible – avec l'aide de spécialistes financiers et/ou de banques d'investissement – d'acheter ou de vendre dans un délai relativement court des lots d'actions qui entraînent un changement dans les droits de contrôle des sociétés cibles. Le « corporate control » peut ainsi être défini ¹¹⁶ comme le droit de déterminer la gestion des ressources de l'entreprise, c'est-à-dire de nommer les cadres dirigeants, de les relever de leurs fonctions et de fixer leurs rémunérations, et ainsi de contrôler la direction des entreprises cibles.

Au total, si l'on peut estimer que jusque vers le milieu des années 1990 - c'est-à-dire comme dans le cas de la France -, la diffusion en Allemagne, du concept de valeur actionnariale était relativement faible, depuis, cette diffusion s'est étendue. Plusieurs éléments permettent de supposer que les entreprises allemandes continueront de renforcer leur orientation vers la valeur actionnariale. Le premier d'entre eux est la montée en puissance des investisseurs étrangers, même si l'on doit se garder d'y voir là une relation mécanique ou univoque. Le second est la progression des opérations de croissance externe (cf. supra). Le troisième est, enfin, l'évolution du cadre fiscal. On notera, à ce propos, la récente annonce par le gouvernement allemand de l'exonération des plus-values réalisées sur la cession de participation détenues par des sociétés anonymes. Une telle exonération, si elle était entérinée et mise en œuvre activement par les banques et assurances allemandes, pourrait signifier la réalisation pour ces dernières de profits exceptionnels et devrait surtout déboucher sur une dé-densification des liens capitalistiques tissés entre géants industriels et financiers. Les cessions possibles et autres restructurations pourraient faciliter les rapprochements entre grandes entreprises allemandes et autres entreprises du continent européen, mais aussi américaines et japonaises.

Pour les raisons que nous venons d'analyser, en partie différentes en France et en Allemagne mais néanmoins convergentes, il apparaît aujourd'hui que le scénario le plus probable dans les deux pays est bien celui du renforcement du concept de valeur actionnariale.

Cette orientation a incontestablement des effets positifs en matière de circulation de l'information financière ou de transparence dans les décisions de gestion prises par les dirigeants. Cependant, il y a fort à parier que si une politique plus sélective de choix des investissements, voire des désinvestissements n'étaient pas – jusqu'à une période récente – utilisés comme levier de création de valeur actionnariale, on peut s'attendre désormais à ce

¹¹⁵ En particulier, Gehrke (I.), op. cit.

¹¹⁶ Gehrke (I.), op. cit.

que les grands groupes, par exemple dans le secteur de la chimie ¹¹⁷, fassent davantage usage actif du désinvestissement pour créer de la valeur ou atteindre les rendements exigés par les actionnaires et créanciers. C'est cette analyse de l'impact de l'usage croissant du concept de valeur actionnariale qu'il convient à présent d'élargir et de préciser.

3.4 ÉVALUATION DES EFFETS DE L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES DE CONTRÔLE ET DE DÉTENTION DU CAPITAL

3.4.1 EFFETS MACRO-ÉCONOMIQUES DE L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES DE CONTRÔLE ET DE DÉTENTION DU CAPITAL

L'évolution des structures de contrôle et de détention du capital produit comme effet direct un usage croissant du concept de valeur actionnariale. Dès lors, le cœur du débat public porte sur les conséquences de la diffusion de ce concept, positives comme négatives.

Ce sont ces conséquences que nous nous proposons d'évoquer en nous situant successivement à trois niveaux largement interdépendants, macro-économiques tout d'abord, puis entrepreneurial, enfin social.

Au niveau macro-économique, la promotion de la valeur actionnariale est incontestablement un moteur puissant de progression de la capitalisation boursière... et inversement. L'« effet de richesse » induit par la Bourse a été analysé par la Réserve fédérale américaine (Fed) qui a constaté que le revenu moyen des américains avait progressé de 2,1 % l'an entre 1995 et 1998. L'enrichissement touche des millions de personnes et a permis un enrichissement global des classes moyennes. Cependant, le « miracle » de la croissance américaine, s'il est bien effectif, n'a pas eu d'effets bénéfiques pour tous. Si, aux États-Unis, et dans une moindre mesure en Europe et au Japon, nombre de salariés deviennent en même temps actionnaires, cette évolution n'empêche pas - au contraire même, semble-t-il - une concentration croissante des richesses : les 10 % de familles américaines les plus aisées détiennent 68 % du patrimoine du pays. A l'évidence, tous les salariés n'accèdent pas à ce type d'épargne réservé, pour l'essentiel, aux cadres ou certains salariés des grandes entreprises des pays développés. Les *working poors* (« travailleurs pauvres ») des pays du Nord, les salariés de PME de ces pays pour leur grande majorité, les travailleurs des pays du Sud restent à l'écart de ce mode particulier de répartition des richesses. La question posée est ici celle des inégalités et celle des clivages au sein même du salariat. Elle est aussi celle des dynamiques de création de richesse, dès lors que l'évolution des revenus distribués et celle de la norme de consommation laissent à l'écart des fractions à ce point importantes de la population des pays développés et, a fortiori, des pays dits « moins avancés ». De plus, l'engouement pour la Bourse et les valeurs liées aux nouvelles technologies de l'information et de la communication pourrait être profondément affecté, en raison des risques systémiques qui pèsent sur la sphère financière et de dangers particuliers liés à la fragilité des systèmes de transmission et de circulation de l'information. On ne peut donc exclure une inversion de l'« effet de richesse » qui aurait un impact d'autant plus fort que l'enrichissement actuel d'un nombre de plus en plus important de petits épargnants s'accompagne d'une quasi-stagnation des salaires et d'une remise en cause de certaines composantes des salaires indirects.

¹¹⁷ Gehrke (I), op. cit.

Les mouvements observés sur les marchés boursiers américains (en particulier le Nasdaq) et européens au dernier trimestre de l'année 2000, laissent suggérer que la hausse quasi ininterrompue de la Bourse depuis le début des années 1990 est, sinon terminée, du moins appelée à s'ajuster au rythme de croissance de l'économie réelle. L'objectif de croissance de la valeur actionnariale – largement soutenu par les pratiques des entreprises, notamment américaines, de rachat de leurs propres actions (phénomène dit de « relution ») - devient aujourd'hui plus difficile à atteindre du fait des limites de l'endettement de ces premières (remontée des taux d'intérêt depuis le début de l'année 1999). Les conséquences d'une croissance ralentie des marchés boursiers seront sans doute sensibles, notamment sur les ménages (inversion de l'effet de richesse ?), les fonds communs de placement et les fonds de pension.

3.4.2 L'OBJECTIF DE RENTABILITÉ ET LA QUESTION DE L'HORIZON TEMPOREL DES INVESTISSEMENTS

Sur le plan entrepreneurial, nous avons déjà observé que la diffusion du concept de valeur actionnariale pouvait être considérée comme ayant un impact positif sur la transparence de l'information financière, voire sur une gestion dans certains cas relativement opaque de certains grands groupes. Les risques se situent ainsi ailleurs. Ils résident, comme nous l'avons évoqué, dans la propension que pourraient avoir certaines firmes à rechercher une amélioration de leur valeur actionnariale par une sélectivité accrue de leurs investissements, voire par des désinvestissements. La réalisation d'objectifs élevés en termes de rendements financiers pourrait ainsi conduire les entreprises à aller nettement au-delà des stratégies de recentrage. Certaines activités au demeurant stratégiques ou nécessaires en termes de complémentarités de compétences ou en termes de répartition des charges fixes pourraient ainsi être abandonnées parce qu'ayant un impact négatif à court-moyen terme sur la rentabilité. Tout se passerait donc comme si pour améliorer leur rentabilité à court-moyen terme, les entreprises prenaient le risque d'affecter leur compétitivité de moyen-long terme.

Si le développement de la présence de fonds d'investissement étrangers pousse sans conteste à l'adoption de normes de rentabilité contraignantes, ceux-ci ne doivent cependant pas être représentés de manière manichéenne comme la cause unique de tous les maux. En effet, parmi les fonds de pension, et plus largement, entre les différentes catégories d'investisseurs institutionnels, des différences substantielles existent, quant aux objectifs assignés aux entreprises au sein desquelles une participation en capital est réalisée. En d'autres termes, tous les fonds d'investissement et autres investisseurs institutionnels n'ont pas un caractère spéculatif et ne sont pas exclusivement orientés vers le court terme. Certains de ces fonds, notamment les fonds de retraite, doivent veiller aux évolutions démographiques et même prendre en compte l'accès des jeunes générations au marché de l'emploi.

3.4.3 MODE DE RÉMUNÉRATION DES DIRIGEANTS ET PRATIQUES MANAGÉRIALES

En revanche, il est permis de s'interroger sur l'impact de certaines pratiques de rémunération des dirigeants directement liées aux résultats de l'entreprise et, plus encore, à sa valeur de capitalisation. Si les différents types de rémunération des dirigeants étroitement liés au rendement de l'actionnaire ne sont pas encore aussi répandus en Europe, du moins en Allemagne et en France, qu'aux Etats-Unis, il n'en demeure pas moins que ceux-ci - notamment les stock-options - tendent à se diffuser, ce qui nécessairement a des incidences sur le comportement décisionnel de ces premiers.

Sous couvert de répondre aux exigences qui seraient imposées par les fonds de pension, certains dirigeants pourraient ainsi être tentés d'orienter la stratégie de leur groupe vers la réalisation d'une valeur actionnariale la plus élevée possible. Il convient de préciser que cette question ne doit pas être confondue avec celle de l'intéressement général des salariés aux résultats de l'entreprise, d'une part, parce que les résultats ne coïncident pas toujours avec les progression de la valeur actionnariale, d'autre part, parce que les salariés sont - comme nous l'avons déjà observé - d'abord des producteurs de valeur par leur travail et leurs compétences, avant d'être des détenteurs éventuels de titres de leur propre entreprise. Leur attachement à l'entreprise, via la pérennité de leur emploi, dans la plupart des cas aujourd'hui, peut être, de plus, considéré comme mieux affirmé que la stabilité des fonctions assurées par des cadres dirigeants susceptibles de quitter l'entreprise en ayant accumulé préalablement d'importantes réserves d'achat de titres.

3.4.4 UNE CONVERGENCE POSSIBLE, DANS LA DURÉE, DES INTÉRÊTS DES ACTIONNAIRES STABLES ET DES SALARIÉS

Sur le plan social, il convient de réaffirmer que le personnel d'une entreprise constitue son capital le plus précieux. La performance d'une entreprise ne peut être durablement améliorée, sans que les salariés soient impliqués dans l'orientation et la mise en œuvre de ses choix stratégiques. Par suite, il importe de mobiliser les salariés en misant sur leur motivation et leur qualification, ce qui implique non seulement de leur offrir suffisamment de moyens en termes de rémunération, de conditions de travail et de formation, mais aussi de leur accorder des garanties suffisantes en ce qui concerne la durée de leur contrat de travail. Pour une entreprise donnée, finalement, autant les dirigeants que les actionnaires ont eux-mêmes tout à gagner, notamment en termes d'image de marque, à ce que ladite entreprise puisse travailler dans la continuité, sans conflit du travail et de manière innovante et productive. Au total, la logique de la *shareholder value* et celle de la *stakeholder value*¹¹⁸ ne sont pas forcément antagoniques au-delà du court terme. Du point de vue de l'actionnaire, les performances financières des entreprises se laissent généralement juger selon le critère du *cash flow*, c'est-à-dire selon la capacité des firmes à produire des flux financiers de façon durable.

On voit ici que la question de l'horizon temporel des stratégies et du mode de gouvernance est en tous points essentielle. C'est dans le long terme que la *shareholder value* et la *stakeholder value* convergent ou peuvent converger, dès lors que la gouvernance de l'entreprise est fondée sur la prise en compte des intérêts des différentes catégories d'acteurs qui contribuent à son développement¹¹⁹.

En ce sens, il convient de rappeler¹²⁰ que malgré une modification des rapports de force en faveur des investisseurs institutionnels, au total, le modèle allemand *stakeholder* de gouvernance d'entreprise n'a pas cédé la place au modèle anglo-saxon *shareholder*. Le

¹¹⁸ Shareholder value = valeur actionnariale ; stakeholder value = valeur pour l'ensemble des acteurs contributeurs à l'activité de l'entreprise.

¹¹⁹ Une note de service de la recherche de la Caisse des Dépôts et Consignations (Flash n° 99-197, 21 décembre 1999) observe que, contrairement à une idée reçue, les entreprises à RDE (rendement des fonds propres) plus faibles sont les seules à pouvoir croître. Le seul usage possible des ressources d'une entreprise à RDE élevé est le rachat de ses actions et non l'achat d'une entreprise-cible à RDE inférieur sans prime, sinon, de diminuer sa propre rentabilité.

¹²⁰ Gehrke (I.), op. cit.

pouvoir des actionnaires reste limité, notamment en raison du principe de co-détermination qui fait que les actionnaires ne détiennent que la moitié des sièges au conseil de surveillance. Les objectifs en terme de maximisation de la valeur ne sont donc partagés que par la moitié du conseil de surveillance. Comme le contrôle des dirigeants dépend fortement de la responsabilité des membres du conseil d'administration et non pas du marché des capitaux, l'influence des investisseurs institutionnels s'exerce plutôt de manière informelle par des négociations avec les dirigeants.

3.5 RECHERCHE DE NOUVEAUX COMPROMIS ET TENTATIVE DE DÉFINITION DE NOUVELLES RÉGULATIONS

3.5.1 NOUVEAUX COMPROMIS ET RÉ-ARTICULATION DE L'ÉCONOMIQUE, DU SOCIAL ET DU FINANCIER

Comme ceci a été suggéré au début du présent chapitre (3.1), le choix d'une recombinaison graduelle des principes de création de valeur dans un sens plus large que celui de la seule création de valeur actionnariale repose sur la recherche de nouveaux compromis. Cette question dépasse le champ pourtant large de la macro-économie financière pour ré-articuler de manière originale l'économique, le social et le financier.

Mettre la finance au service du développement des activités suggère d'orienter l'épargne vers le financement des activités productives mais aussi de repenser le partage salaire-profit dans les entreprises. Dans une « économie de partenariat » (*stakeholder society*), il semble indispensable de favoriser l'émergence de nouvelles relations sociales fondées, du moins en partie, sur des formes contractuelles à inventer ou réinventer, même si celles-ci seront, par essence, insuffisantes. Ceci constituerait une première manière de repenser un enjeu de négociation au sein des entreprises, alors que pour l'heure la rémunération des salariés ou, plus précisément, la part de la valeur ajoutée qui leur échoit est considérée comme un « résidu » du fait d'une rémunération des facteurs suivant leur degré de mobilité ou de volatilité ¹²¹.

A l'évidence, l'émergence de nouvelles relations sociales - et, en particulier, le rééquilibrage des pouvoirs entre actionnaires et salariés dans l'entreprise -, dépasse cependant, tant s'en faut, la seule question de l'épargne salariale. C'est bien l'articulation globale entre la logique financière et la logique sociale qui est au cœur de la question de la croissance et de l'emploi. En effet, la logique sociale est assimilable à la croissance et aux emplois dans une perspective de création de richesse. Du fait de l'écart entre la norme de rendement exigée et le rythme de croissance sur lequel il est possible de compter, des difficultés d'« ajustement » sont inévitables. Pour les réduire ou les déplacer, il convient sans doute d'essayer de trouver des convergences entre l'intérêt des actionnaires et ceux des salariés.

Malgré les nombreuses pressions à la convergence des systèmes financiers des pays européens vers le modèle anglo-saxon, les systèmes nationaux restent largement spécifiques. Comme nous l'avons indiqué, la France, du point de vue de la concentration du capital (part relative détenue par le bloc majoritaire de contrôle) et de l'exercice des droits de

¹²¹ Est ainsi rémunéré, en premier, le capital financier, parce que le plus mobile, voire même volatil ; puis le capital productif et le travail qualifié. La rémunération du travail, et singulièrement du travail faiblement qualifié, peut ainsi être considérée comme un « résidu ».

vote, est dans une position intermédiaire entre le monde anglo-saxon et la plupart des autres pays européens, dont l'Allemagne. Par ailleurs, ce capital est le plus ouvert parmi les pays développés aux investisseurs étrangers. Il s'ensuit une fragilité particulière, qui s'exprime par le fait que les grandes entreprises françaises ont radicalement transformé leur mode de gouvernement, de façon à se conformer aux exigences des investisseurs institutionnels anglo-saxons. Cependant, à la différence des entreprises anglo-saxonnes, l'ouverture forte de leur capital et la quasi absence d'investisseurs institutionnels nationaux ou européens provoquent une instabilité de leur actionnariat peu compatible avec d'éventuelles tensions qui pourraient résulter, soit de la confrontation entre exigences de rentabilité et revendications croissantes des salariés eu égard à un partage de la valeur ajoutée qui leur est peu favorable depuis 1983, soit d'un retrait massif de capitaux nord-américains pouvant se produire en raison d'une crise financière possible aux États-Unis.

C'est ainsi dans un contexte de relative urgence ou de fragilité certaine des structures actionnariales que se déroule en France le débat sur l'épargne salariale ou encore l'actionnariat salarié ou l'intéressement.

Le terme « épargne salariale », en France, est un terme le plus souvent utilisé de manière générique. Ce terme recouvre, au moins, cinq modalités différentes d'épargne : l'intéressement, la participation, les plans d'épargne entreprise, l'actionnariat salarié, les stocks-options.

Le texte proposé par le gouvernement français en août 2000, après dix mois de travail et de nombreuses consultations, propose la création d'un nouveau plan d'épargne à dix ans ou davantage : le plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV). Il s'agit d'un plan d'épargne entreprise (PEE). Les sommes qui y sont versées, en particulier par l'employeur au titre de l'abondement, feront l'objet d'un traitement fiscal favorable. Lorsqu'ils excéderont 15 000 francs par an et par salarié, soit la moitié du plafond prévu par la loi, les abondements patronaux aux PPESV seront soumis à un prélèvement de 8,2 %, soit le niveau de la cotisation des employeurs au régime vieillesse de base. Le produit de cette contribution alimentera le fonds de réserve des retraites. Les droits des salariés sont renforcés par ce dispositif, en ce qu'est créée une obligation d'ouvrir une négociation annuelle sur l'épargne salariale comme pour les salaires ou le temps de travail.

La sortie en capital sera la règle commune. Néanmoins, les salariés qui le souhaitent pourront sortir de ce plan d'épargne de manière fractionnée, c'est-à-dire - de fait - sous forme de rente (complément de retraite).

Le projet de loi étend l'épargne retraite aux PME en leur offrant la possibilité d'abonder des plans d'épargne inter-entreprises (PEI). Le fonds pourra être créé par accord entre plusieurs entreprises ou par accord professionnel ou territorial. Il bénéficie dans le projet d'un dispositif fiscal encore plus favorable que les autres formes de PEE, dans la mesure où la provision pour investissement en franchise d'impôt dont bénéficient les PME qui appliquent la participation ou l'intéressement - qui équivaut normalement à 25 % de la réserve spéciale de participation - sera portée à 50 % pour les accords conclus au plus tard deux ans après la publication de la loi.

En Allemagne, le chancelier Schröder a également plaidé pour une nouvelle culture d'entreprise, où les salariés participeraient davantage au capital et aux gains de leur firme.

Le chancelier veut faire de l'intéressement des salariés au capital et aux bénéfices de leur entreprise l'un des grands points du pacte pour l'emploi. Dans le discours qu'il a prononcé le 28 mars 2000 à Wolfsburg devant des hommes d'affaires et des syndicalistes, à l'occasion du 50^e congrès annuel d'AGP (communauté de travail partenariat dans le secteur privé), M. Schröder a souligné que, dans le cadre du pacte, on ne se contenterait pas de parler de la

participation des collaborateurs, mais qu'on « veillerait à ce que les questions de participation jouent un rôle central dans la première décennie de ce siècle ». L'intéressement des salariés est pour lui « au cœur même d'un vaste projet de modernisation social-démocratique ». Le chancelier a indiqué trois niveaux d'action : la participation financière au capital productif, la participation élargie au processus de travail et dans le partenariat pour la modernisation, et enfin les nouvelles tâches et possibilités de co-décision dans la garantie de l'emploi. Les partenaires sociaux devraient signer des accords pour convertir un surcroît de travail ou une partie des augmentations salariales en actions ou en participations, le gouvernement se chargeant ensuite de réformer la législation. Une nouvelle pratique de la participation permettrait d'exploiter les qualités et la créativité des individus et d'obtenir les innovations nécessaires. Elle profiterait à la fois aux entreprises et aux salariés. Par contre, une culture d'entreprise marquée par le paternalisme, le contrôle du rendement et le manque d'autonomie ne laisserait, selon le chancelier, aucune place au salarié moderne.

Parmi ses auditeurs, M. Schröder a trouvé un écho favorable chez les syndicalistes DAG (employés), tandis que la patronat de la métallurgie a rejeté ses propositions et jugé que la participation ne pouvait pas faire l'objet de négociations tarifaires.

Si en France comme en Allemagne, la question de l'avenir du système de retraite et celle de l'activité et de l'orientation de fonds de pension collectant une partie de l'épargne sont souvent présentées comme étroitement liées, elles n'épuisent pas à elles seules, comme nous l'avons vu, la question, plus large, de l'ensemble des formes d'épargne salariale.

Avant d'évoquer la tentative de définition de nouvelles régulations, nous souhaitons compléter l'analyse de la recherche de nouveaux compromis à trouver en évoquant deux formes particulières d'épargne : l'actionnariat salarié et les stock-options.

L'actionnariat salarié est une variante particulière de l'épargne salariale. Plus précisément, la détention par les salariés d'actions de leur propre entreprise peut être mise en place dans le cadre de la participation ou d'un plan d'épargne entreprise (PEE) (cf. supra), sous la forme d'un fonds commun de placement d'entreprise (FCPE). A la différence d'un fonds de pension, le FCPE est un fonds d'épargne qui n'a pas pour finalité la retraite.

Le projet de loi instituant le plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV), évoqué précédemment, devrait ainsi avoir un effet direct sur l'actionnariat salarié. Pour les salariés actionnaires, le projet prévoit que l'assemblée générale des actionnaires soit consultée sur la représentation des salariés au conseil d'administration ou de surveillance lorsqu'ils détiennent plus de 3 % du capital.

Actuellement, en France, plus de 40 % des entreprises de plus de 500 salariés seraient, en partie, la propriété de leur personnel. Celui-ci détiendrait environ 7 % du capital¹²². Selon la Commission des opérations de Bourse (COB), fin 1998, les sommes versées dans les FCPE atteignaient 88 milliards de francs. Selon, enfin, la Fédération française des associations d'actionnaires salariés (FAS), ces derniers seraient aujourd'hui environ 1 million, 6 millions de Français approximativement détenant aujourd'hui des actions.

L'actionnariat salarié s'est développé, en France, depuis la fin des années 1960. A partir de 1986, les privatisations et les plans d'épargne entreprise (PEE) (cf. supra) ont relancé la

¹²² Selon une étude réalisée pour le compte de l'Observatoire de l'actionnariat salarié en Europe. Le rapport Balligand-de Foucauld sur l'épargne salariale (op. cit.) livre des chiffres assez nettement inférieurs. Selon ce rapport, dans les sociétés du CAC 40, les salariés ne détiennent que 2 % en moyenne du capital. Selon le même rapport, 17 % seulement des entreprises de plus de 2 000 salariés ont mis en place un actionnariat salarié.

formule. En dépit des incertitudes quant à la mesure du phénomène, celui-ci semble aujourd'hui se répandre rapidement, en particulier dans les grandes entreprises ¹²³.

Alors que les organisations syndicales s'interrogent sur l'outil de pouvoir que pourrait constituer le développement de l'actionnariat salarié, parfois de manière fort sceptique pour certaines d'entre elles ¹²⁴, le patronat semble plébisciter ce processus. Ainsi, le PDG de Vivendi, déclarait-il pendant l'été 2000 ¹²⁵ que « ce n'est pas une affaire de gros sous. C'est un capitalisme équitable. Cela renforce la qualité du lien social, alors que toutes les évolutions tendent à un desserrement de ce lien ».

On observera, du reste, que le groupe Vivendi, sans doute encouragé en cela par l'importance des fonds devant être mobilisés pour financer ses importantes opérations de croissance externe, aura récemment combiné plusieurs formules : FCPE classique, plans à « effet de levier » ¹²⁶, et stock-options.

Comme Alcatel, Vivendi a proposé à ses salariés, français et étrangers, d'acquérir des stock-options, un outil de management jusqu'ici presque exclusivement réservé aux dirigeants, seul 1 % des effectifs des entreprises du CAC (34 500 cadres dirigeants) bénéficiant de ces options d'achat d'actions.

Si la diffusion des stock-options est plus développée outre-Atlantique, la France arrive en deuxième position mondiale ¹²⁷. En 1999, le montant des plus-values réellement encaissées dans l'ensemble des sociétés du CAC 40 s'est élevé à 16,9 milliards de francs contre 3,8 milliards l'année précédente ¹²⁸.

Les stock-options ont été introduites en France en 1973, mais se sont véritablement développées depuis 1987, grâce à une modification avantageuse de leur fiscalité.

C'est précisément le traitement fiscal de cet outil - jusque là très élitiste dans sa diffusion - qui a fait récemment, en France comme en Allemagne, l'objet de vives controverses.

Le gouvernement français, à l'occasion du vote, en avril 2000, du projet de loi sur les nouvelles régulations économiques (lire ci-après, 3.5.2.), a modifié les conditions de taxation des stock-options. Plutôt que d'augmenter (à 50 %) ou diminuer (à 26 %) l'impôt sur les plus-values réalisées, comme cela était réclamé de manière contradictoire par tel ou tel groupe social ou politique, le gouvernement a créé un dispositif faisant varier la taxation autour de trois taux (26 %, 40 %, 50 %) selon le montant de la plus-value et la durée de détention des actions, avec un avantage particulier (taux de 26 %) pour les bons de souscription pour les créateurs d'entreprises.

¹²³ Il n'en va pas de même de l'actionnariat individuel, moins répandu en France que dans d'autres pays européens comme l'Italie ou la Grande-Bretagne et qui, lui, ne semble pas devoir y progresser rapidement.

¹²⁴ Selon B. Thibault, secrétaire général de la CGT, « les salariés actionnaires ne doivent avoir aucune illusion quant à leur influence sur le capitalisme », Le Monde, 14 juin 2000.

¹²⁵ Le Monde, 3 août 2000.

¹²⁶ Dans une opération à effet de levier, le salarié est invité à investir une somme relativement modeste. Cette somme est augmentée grâce à un prêt bancaire lequel peut atteindre jusqu'à dix fois, par exemple, son apport initial.

¹²⁷ Environ 3 000 entreprises allemandes distribueraient des stock-options contre 20 000 entreprises françaises ou britanniques.

¹²⁸ Enquête de l'Expansion, 14 septembre 2000 ; Le Monde, 14 septembre 2000.

En Allemagne, le débat sur les stock-options est également devenu très vif dans la dernière période. En mai 2000, en dépit des réserves énoncées par le ministre des Finances, le secrétaire d'État à l'Industrie a proposé d'alléger significativement la fiscalité des stock-options.

Cet allègement, selon le secrétaire d'État, pourrait se faire selon l'une ou l'autre des deux modalités suivantes : taxer les plus-values réalisées lors de la levée de l'option comme le capital – en clair, ne pas les taxer – ou, deuxième solution, imposer la valeur de l'option avec le revenu au moment de l'attribution de celle-ci (et ne pas taxer ensuite la plus-value réalisée lors de l'exercice de l'option).

Dans la recherche de nouveaux compromis constitutifs d'un capitalisme de type « patrimonial », les différentes formes d'épargne salariale qui ont été évoquées déplacent ou plutôt rendent poreuses la frontière entre capital et travail. En acquérant, par exemple, des actions ou des options, le salarié, sinon schizophrène, devient du moins un « mutant ». Son intérêt rejoint, au moins en partie, celui des actionnaires.

Mais il semble peu probable, comme cela a été signalé, que le développement de l'épargne salariale, à lui seul, constitue le moyen suffisant de cette convergence entre capital et travail. Imaginer d'autres moyens de repenser la nature et l'orientation des processus de décision et de pouvoir dans l'entreprise - dans la perspective tracée par la cogestion en Allemagne ou celle suggérée par le projet de loi français sur les « nouvelles régulations économiques » (lire ci-après 3.5.2) - suppose préalablement de reconnaître que dans la nouvelle économie des connaissances qui se développe aujourd'hui, plus que jamais, le travail de l'homme et son inventivité soient reconnus comme le principal fondement de la création de richesse.

3.5.2 LA NÉCESSITÉ DE NOUVELLES RÉGULATIONS FINANCIÈRES

La recherche de nouveaux compromis est indissociable de la nécessaire définition de nouvelles régulations. A titre d'illustration, on observera qu'en France, le projet de loi sur les « nouvelles régulations économiques » prévoit, d'une part, de limiter à huit le nombre de postes d'administrateurs détenus par un seul actionnaire dans les conseils d'administration, d'autre part, de contraindre les entreprises, même étrangères, lançant une OPA ou une OPE d'informer les salariés de l'entreprise cible. Concrètement, les entreprises faisant l'objet d'une offre publique devront désormais en informer le comité d'entreprise dans les dix jours. Surtout, les représentants élus du personnel devraient avoir à l'avenir la possibilité de convoquer le dirigeant de l'entreprise initiatrice de l'offre ou son représentant. En cas de refus, celle-ci ne pourra pas exercer les droits de vote attachés aux titres de la société faisant l'objet de l'offre qu'elle détient ou viendrait à détenir. Cette privation des droits de vote existe déjà en droit boursier, mais seulement en cas de non-déclaration des franchissements de seuil dans le capital ¹²⁹.

Le recours croissant des entreprises aux financements internationaux a considérablement renforcé, ces dernières années, la circulation des capitaux. Ainsi, entre 1998 et 1999, le montant net des émissions d'obligations internationales a augmenté de 178 à 213 milliards de dollars pour le secteur public, de 133 à 352 milliards de dollars pour le secteur privé non financier, et de 369 à 659 milliards de dollars pour les établissements financiers (Banque des Règlements Internationaux).

¹²⁹ Les Échos, dans son numéro daté du 17 février 2000, évoque à ce propos « une nouvelle forme de pilule empoisonnée » anti-OPA, assimilable à un protectionnisme social contre la mondialisation.

Face à cette accélération, l'Union européenne, pendant la présidence française du second semestre 2000, a cherché à pousser la réforme du système financier international. On peut, en effet, penser que tant que les gouvernements n'auront pas trouvé de réponse multinationale, les investisseurs trouveront toujours un moyen d'échapper aux règles. Les problèmes liés à la puissance des marchés financiers ne viennent pas tant du monde de la finance, que du fait que la mondialisation du secteur privé ne s'est accompagnée d'une européanisation du monde public qui permettrait de mieux maîtriser la mondialisation. Il y a donc bien là un enjeu majeur pour les gouvernements, s'ils veulent pouvoir garder le contrôle de leurs politiques économiques ¹³⁰.

Il n'entre pas dans le cadre de ce rapport de traiter de manière exhaustive les différents « dossiers » de la réforme du système financier international.

Notre groupe de travail n'a ainsi pas débattu de questions décisives comme la réforme du Fonds Monétaire International (FMI) ou l'allègement de la dette des pays en développement, questions sur lesquelles l'Allemagne et la France ont intérêt à proposer une démarche commune ou du moins une même orientation.

Pendant ces débats et de manière parfois spontanée ou non directement liée au thème de la dimension financière des stratégies, six questions auront fait l'objet de discussions :

- la taxation de la circulation des capitaux financiers,
- la lutte contre la délinquance financière,
- l'harmonisation fiscale, notamment en termes de taxation de l'épargne,
- l'intégration des marchés financiers, et notamment la question de la fusion des Bourses nationales,
- l'européanisation du monde bancaire,
- l'adoption aux niveaux nationaux et européen de directives visant à lutter contre les offres publiques d'achat (OPA) « sauvages ».

La taxation de la circulation des capitaux financiers

La taxation de la circulation des capitaux financiers est une question fortement controversée. Si son principe est souvent jugé comme « utile », « généreux », « indispensable », son application possible est fréquemment mise en doute, voire est considérée comme impossible. En août 2000, un rapport ¹³¹ transmis par le ministre des Finances, L. Fabius, à la Commission des Finances de l'Assemblée nationale française, conclut non seulement à l'inapplicabilité d'une telle taxe (désignée fréquemment comme la taxe Tobin) mais estime que, paradoxalement, une telle taxe renforcerait les paradis fiscaux.

Quatre orientations sont dès lors proposées dont le sens rejoint les débats de notre groupe de travail :

- définir et mettre en œuvre un principe de « libéralisation financière ordonnée » des mouvements de capitaux ;
- accélérer la lutte contre la spéculation internationale en éliminant les « trous noirs » de la finance internationale et en luttant contre la spéculation financière ;

¹³⁰ A. Bénassy-Quéré, Les gouvernements doivent trouver une réponse multinationale au pouvoir des marchés financiers, *Le Monde*, 6 juin 2000.

¹³¹ « Rapport sur la taxation des opérations de change, la régulation des mouvements de capitaux et sur les conséquences de la concurrence fiscale entre les États », ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2000.

- favoriser la coopération monétaire régionale et initier une réelle coordination entre les trois principales zones monétaires ;
- enfin, renforcer le rôle du Fonds Monétaire International.

La lutte contre la délinquance financière

La lutte contre la délinquance financière rejoint le principe général de transparence des transactions financières. Le blanchiment dans des « paradis fiscaux » de fonds d'origine criminelle ou douteuse est évalué à quelques 600 milliards de dollars par an ¹³².

L'établissement d'une « liste » de ces paradis et les discussions entre le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), créé en 1989 par les pays du G7, et le comité des affaires fiscales de l'OCDE, constituent des initiatives importantes que l'Allemagne et la France ont intérêt à encourager. Plus largement, les deux pays peuvent agir de concert, pour réguler les opérations financières en luttant contre toutes les formes de dumping fiscal et social fondées sur le non-respect du droit ou encore la multiplication des exemptions diverses au droit commun (exonérations de toutes sortes, parfois justifiées ou légitimées par le bien-être social).

L'harmonisation de la fiscalité de l'épargne

Fin novembre 2000, les Quinze se sont mis d'accord sur l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne au sein de l'Union européenne. Plus précisément, il s'agit à présent de mettre en œuvre une directive portant sur la taxation des intérêts des obligations des « non-résidents ». Entrée en vigueur, cette directive devrait permettre de mettre un terme au dumping fiscal entre pays de l'Union pour attirer les épargnants et les investissements internationalement mobiles. En portant atteinte au secret bancaire, la directive facilitera la lutte contre la fraude fiscale et devra permettre un rééquilibrage progressif de la taxation de l'épargne (insuffisante) par rapport à celle du travail (trop lourde).

L'intégration des marchés financiers européens

L'intégration des marchés financiers européens, corollaire de la monnaie unique, constitue un processus long et difficile. Le Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, a reconnu l'importance décisive de marchés financiers efficaces pour la compétitivité à long terme de l'Europe. Plutôt que dans un cadre national, les grands principes d'une nouvelle législation sur les valeurs mobilières devraient être arrêtés au niveau communautaire, éventuellement mis en œuvre par un « comité européen des valeurs mobilières ». Cependant, les difficultés d'un tel processus sont nombreuses, comme en attestent les alliances qui ont du mal à se concrétiser entre grandes Bourses européennes. Si Amsterdam, Bruxelles et Paris ont réussi, en créant Euronext, à faire cause commune en mars 2000, l'alliance des Bourses de Londres et de Francfort, après de longs mois de tractations, ne s'était toujours pas concrétisée en novembre 2000. Si une fusion de l'ensemble des Bourses européennes est à court-moyen terme un objectif peu crédible, à plus long terme cet objectif n'est pas invisable, ce qui n'exclue pas des alliances ciblées avec tel ou tel opérateur non-européen, américain notamment.

Pour l'heure, notre groupe de travail s'est exprimée en faveur du maintien des Bourses nationales, considérées comme des Bourses de proximité nécessaires au développement des entreprises. Le maintien, à terme, des Bourses nationales pourrait être un scénario envisagé dans l'hypothèse d'une spécialisation des Bourses nationales sur des segments

¹³² En novembre 2000, onze banques - dont la Société Générale et la Deutsche Bank - ont décidé de se doter de règles communes contre le blanchiment d'argent.

clairement identifiés (valeurs de croissance, sociétés de la nouvelle économie, cotation des actions, options et *futures*...).

L'eupéanisation du monde bancaire

La question de l'eupéanisation du monde bancaire a été, à plusieurs reprises, discutée au sein de notre groupe de travail. Cette perspective, en dépit des différences entre systèmes bancaires nationaux, est jugée souhaitable et nécessaire.

En Allemagne comme en France on assiste à une financiarisation de l'activité bancaire : titrisation, accès direct au marché pour les grandes entreprises par le biais de produits comme le *commercial paper* (billets de trésorerie), émission en bourse. Néanmoins, ce phénomène, connu sous le nom de désintermédiation, n'est peut-être pas inéluctable.

L'arrivée de l'Euro va doter le monde bancaire européen de l'outil qui lui permettra de concurrencer à armes égales ses concurrents américains et japonais. Par ailleurs, elle devrait conduire à prendre conscience d'une communauté d'intérêts, de la nécessité qu'il y a pour l'Europe, à s'appuyer sur ses points forts et à avoir conscience de ses spécificités.

Les obstacles, pour ce faire, tiennent à la méconnaissance des voisins, à l'absence de complicité dans la vie des affaires, aux méfiances héritées des nationalismes ; ils renvoient également à une focalisation excessive sur les pratiques et les modes de gestion américains, largement dus à la place prépondérante des banques américaines et des places financières de New-York et Londres ¹³³.

Mais le secteur bancaire européen ne devrait pas oublier que le marché le plus prometteur dans le domaine de la banque d'affaires reste l'Europe avec les restructurations industrielles, bancaires et de sociétés de service qui ne manqueront pas de se produire après l'introduction de l'Euro. De plus, certains produits bancaires sont typiquement européens : les financements hypothécaires (*Pfandbriefe*), les SICAV, le *forfaiting*, etc.

Dans la perspective de l'eupéanisation bancaire, il convient, sans doute, de faire avancer la réflexion et la pratique sur des outils aussi essentiels que la société de droit européen, la création d'une société européenne de cotation des entreprises, celle de cabinets d'audit européens, celle, enfin, de banques d'affaires européennes...

Il convient également de réfléchir, à terme, à l'exercice d'un contrôle prudentiel centralisé lequel, évoqué par le traité de Maastricht, serait confié à la Banque Centrale Européenne (BCE). Aujourd'hui, et aussi longtemps que le processus d'intégration sera ce qu'il est, la législation européenne attribue, en fait, la compétence prudentielle aux instances nationales. Mais elle impose également aux banques centrales nationales de contribuer au bon fonctionnement de la supervision bancaire, les dites banques étant soutenues dans cette mission par le comité de surveillance bancaire du système européen de banques centrales (SEBC).

¹³³ Notre groupe de travail a observé que les entreprises européennes sont de plus en plus dépendantes des agences de rating les plus en vue, notamment pour leur cotation outre-Atlantique, ce qui les pousse, sinon à délocaliser leur siège social, du moins à adopter des pratiques comptables conformes aux standards anglo-saxons, bien qu'en toute rigueur une telle évaluation par les agences de rating ne puisse être faite qu'au sein d'un espace socio-productif suffisamment homogène. Il en découle, notamment, une remise en question du régime allemand des provisions liées aux retraites d'entreprise qui sont, jusqu'à présent, assimilées à des fonds propres.

La re-réglementation des offres publiques d'achat (OPA)

L'adoption aux niveaux national(aux) et européen de directives visant à lutter contre les offres publiques d'achat (OPA) sauvages a été évoquée dans le cadre des « nouvelles réglementations économiques » décidées par le gouvernement français. De telles directives s'imposent, en effet, aujourd'hui vu l'ampleur des opérations de croissance externe, fusions et acquisitions notamment. On le sait, toutes les opérations de croissance externe ne sont pas, tant s'en faut, des succès, notamment lorsqu'elles sont refusées par l'entreprise faisant l'objet de la prise de contrôle.

Il n'existe à ce jour aucun cadre juridique contraignant en Allemagne concernant les OPA ; le seul instrument disponible est un code volontaire, lequel est inégalement appliqué sur le territoire allemand.

Compte tenu de l'importance des rachats d'entreprises pour l'économie allemande, le gouvernement fédéral s'est efforcé de recueillir un large consensus sur les principaux aspects de la future loi. M. Schröder, avait convoqué à cet effet une Commission d'experts couvrant un vaste éventail de la société allemande. La Commission s'est entendue sur 10 points fondamentaux que le ministre compétent a qualifiés d' « excellente base » pour élaborer une loi sur les OPA.

L'objet de cette loi n'est pas d'empêcher les OPA mais de veiller au déroulement ordonné des procédures d'offres publiques. Pour que les entreprises puissent se rapprocher avec succès, il faut aussi que les travailleurs qu'elles emploient soutiennent ce rapprochement. C'est pourquoi la participation des salariés revêt une aussi grande importance lors des rachats d'entreprises. M. Hans Martin Bury, ministre adjoint à la Chancellerie fédérale, a résumé en ces termes les avantages d'une procédure légale ordonnée : « En adoptant une loi sur les rachats d'entreprises, nous fixons des marques qui permettront d'éviter que les salariés et les petits actionnaires ne soient les victimes d'une mutation structurelle extrêmement rapide. L'objectif d'une telle loi est de créer une procédure équitable et transparente qui tienne compte des exigences de la mondialisation et des marchés financiers tout en préservant les intérêts des actionnaires minoritaires et des salariés ».

Parmi les dix points fondamentaux évoqués, nous nous limiterons à en expliciter deux : celui concernant l'information des actionnaires et des salariés de la société visée, et celui du contrôle des opérations.

L'offrant est tenu d'informer dans le détail les actionnaires et les salariés de la société visée de l'OPA et de ses répercussions, et ce dans un document d'offre rédigé en langue allemande. Cette information devra contenir, notamment, des précisions concernant :

- le financement de l'offre et la situation financière de l'offrant après l'OPA,
- les projets de l'offrant concernant les activités futures de la société visée. Ce point englobe également les conséquences du rachat pour les salariés et leurs délégués (par exemple : licenciement de travailleurs causés par des synergies, transfert du siège de l'entreprise, abandon de certains secteurs d'activités, etc...).

Les rachats d'entreprises seront supervisés par l'Office fédéral de contrôle du commerce des valeurs (Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel/BA We). Un conseil d'OPA (Übernehmerat) est créé au BA We qui réunira des représentants du monde économique, des milieux scientifiques, des investisseurs et des salariés ainsi que d'autres experts. Le Conseil assistera le BA We dans sa tâche de contrôle, et notamment lors de l'émission de règlements d'application et de directives. Un comité d'appel (*Widerspruchsausschuss*)

composé de praticiens est créé auprès du BA We qui sera chargé de vérifier les décisions du BA We faisant l'objet de controverses.

Les dispositifs prévus ou déjà adoptés en France ou en Allemagne pour lutter contre les excès liés à des offres publiques d'achat que l'on peut qualifier de « sauvages » peuvent s'appuyer, depuis avril 2000, sur la directive-cadre adoptée au niveau européen. Cette directive-cadre sur les OPA prévoit des exigences minimales que les États peuvent améliorer en matière de protection des actionnaires et des salariés.

A travers les questions que notre groupe de travail a abordées dans la perspective de la nécessaire définition de nouvelles régulations financières - la taxation de la circulation des capitaux financiers ou la lutte contre la délinquance financière et, par extension, contre le dumping fiscal et social, l'intégration des marchés financiers et l'eupéanisation du monde bancaire, enfin, l'adoption de mesures visant à lutter contre les opérations de croissance externe « sauvages » - se dessinent les contours d'une mondialisation maîtrisée articulant d'une manière originale l'économique, le social et le financier.

Après une période de déréglementation et de libéralisation, nous entrons à présent assurément dans une phase de construction de règles et de régulation. Cette évolution s'avère nécessaire car si les épisodes antérieurs ont pu avoir quelques avantages, ils ont, simultanément, créé de l'instabilité et des inégalités¹³⁴. C'est précisément pour lutter contre cette instabilité, notamment financière, et ces inégalités que de nouvelles régulations et de nouveaux compromis doivent être imaginés dont notre groupe de travail a tenté de dresser la perspective dans le présent rapport.

¹³⁴ Charpin (J.M.), « De nouvelles régulations pour une croissance solidaire », La Retraite complémentaire, n° 136, 2000.

CHAPITRE 4

SYSTÈMES SOCIAUX :

DE FORTES SPÉCIFICITÉS NATIONALES

Le système social et son mode de régulation constituent un enjeu majeur pour la compétitivité des nations (4.1). La France et l'Allemagne présentent à l'évidence de fortes différences dans ce domaine (4.2). Alors que les relations sociales en France sont fragmentées et peu institutionnalisées, le règlement des conflits et la coopération sont très organisés en Allemagne, grâce à la cogestion. Si le système français est efficace pour réaliser une réduction de court terme sur les coûts, il ne conduit guère à flexibiliser l'emploi des entreprises que sur le plan externe (via l'embauche et les compressions d'effectifs) et d'une manière imposée unilatéralement (4.3).

Au sein de l'Union Européenne la politique sociale incombe toujours aux États. Il en est de même pour le dialogue social, qui demeure essentiellement confiné au niveau national, malgré les efforts visant à établir un dialogue transfrontalier (4.4). Contrairement à ce qui est le cas pour l'intégration économique et monétaire, la France et l'Allemagne ne jouent pas en l'occurrence de rôle moteur au sein de l'UE, poursuivant chacune une conception distincte quant au développement d'une politique sociale européenne (4.5).

4.1 L'ENJEU DES RÉGULATIONS SOCIALES

Le système social et la régulation sociale sont très importants pour la compétitivité des sites et des entreprises. Dans la mesure où les ressources humaines deviennent un facteur essentiel de compétitivité, il est impératif que les systèmes de régulation sociale permettent de mobiliser les salariés de la façon la plus efficace ou la plus stratégique possible. Ceci vaut *a fortiori* lorsque les organisations et les formes de travail doivent s'adapter à de nouveaux défis. Pour réaliser les changements structurels nécessaires dans l'entreprise et dans les relations salariales, l'enjeu majeur porte sur le mode et le degré de coopération entre les acteurs concernés. Cela comprend non seulement les relations entre les partenaires sociaux et les relations entre patronat et salariés au sein de l'entreprise, mais aussi l'implication des partenaires sociaux et de l'État dans des domaines ayant une incidence sur la compétitivité des entreprises (par exemple la formation professionnelle), ainsi que le système de sécurité sociale.

La qualité des relations sociales, les formes de motivation et d'intéressement des salariés, en particulier, influencent fortement la capacité d'innovation des entreprises (cf. chapitre 5).

La qualité des relations sociales a en outre une incidence directe sur les coûts de l'entreprise, par exemple en termes de temps de travail perdu pour cause de grève. Dans ce domaine, les différences entre la France et l'Allemagne sont patentes (cf. tableau 1).

Tableau 1

Le nombre annuel moyen de jours de grève pour 1 000 salariés

(1990-1998)

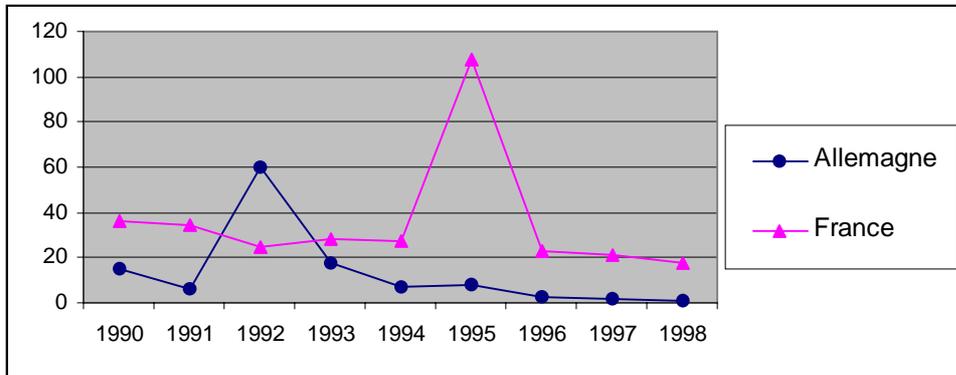
J	CH	A	D	NL	GB	F	P	USA	GR	ES
1	1	4	13	23	32	36	41	43	329	344

Source : Institut der deutschen Wirtschaft (Cologne)

Le fait que, toutes proportions gardées, le nombre annuel moyen de jours de travail perdus pour cause de grève ait été nettement plus élevé en France qu'en Allemagne au cours des années 1990 renvoie pour une large part aux particularités de l'année 1995 (cf. graphique 1) et, plus précisément, à la vague de grève que la France a connue dans le secteur public à la fin de cette année-là. Au delà, l'importance relative des conflits du travail tend plutôt à décroître de part et d'autre du Rhin, dans la période récente. Entre 1987 et 1996 et toujours par millier de salariés, le nombre annuel moyen de jours de travail perdus pour cause de grève se situait encore à 100 en France et à 14 en RFA ; l'Espagne se situait alors déjà au premier rang en Europe, avec 523 jours¹³⁵.

¹³⁵ Source : <http://www.dgb.de/einblick/archiv/9920/x992001.html>.

Graphique 1 :
L'évolution du nombre annuel de jours de grève pour 1000 salariés
en Allemagne et en France



Source : Institut der deutschen Wirtschaft (Cologne)

Par ailleurs, le fait de faire participer les représentants des salariés au sein de l'entreprise peut contribuer à fidéliser le personnel. Dans un contexte marqué par une pénurie de personnel qualifié et par des restructurations d'entreprise, la paix sociale et la satisfaction des collaborateurs peuvent ainsi devenir un avantage concurrentiel. Outre Rhin, de plus, le fait que les partenaires sociaux coopèrent en matière de formation professionnelle contribue à expliquer les taux de chômage assez bas chez les jeunes et, en même temps, le bon niveau de qualification et la part importante des salariés possédant une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme¹³⁶.

Au sein d'un pays donné, la régulation sociale a lieu à trois niveaux :

- Les processus de négociation et de régulation *au sein de l'entreprise* sont de plus en plus importants. A ce niveau, en effet, l'information, la participation et la motivation du personnel jouent un rôle clé pour une stratégie concurrentielle efficace. A ce propos, il existe des différences considérables entre la France et l'Allemagne quant aux statuts juridiques régissant les entreprises et quant aux formes de participation des salariés.

- *Au niveau des branches d'activités*, les partenaires sociaux négocient des conventions collectives. En raison des différences de structure et d'importance des organisations patronales et syndicales, des contrastes considérables persistent entre la France et l'Allemagne quant au champ d'application et aux effets de la régulation à cette échelle.

- *Sur le plan national*, enfin, l'État intervient par des normes juridiques et des mesures politiques actives. En la matière, les lois concernent par exemple les minima sociaux (complétés par les standards de l'UE) ou le temps de travail. Quant aux mesures actives, elles portent sur la politique de l'emploi ou d'autres instruments de politique sociale. Une autre forme d'intervention de l'État passe par la création et l'animation de pactes sociaux, par exemple sous la forme du « Pacte pour l'emploi » actuellement négocié en Allemagne (cf. chapitre 1).

¹³⁶ Maurice (M.), Sellier (F.), Silvestre (J.-J.), « Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne - Essai d'analyse sociétale », Presses Universitaires de France, Paris, 1982.

4.2 DEUX MODÈLES DIFFÉRENTS DE RELATIONS SOCIALES

Il existe des différences considérables entre les systèmes français et allemand de régulation sociale et de négociation collective. Chacun de ces systèmes - et cela vaut également pour les autres pays européens - obéit à une logique spécifique, compte tenu des traditions et des expériences historiques qui lui sont propres.

En Allemagne, le règlement des conflits et la coopération sont fortement institutionnalisés. C'est le cas pour la cogestion (*Mitbestimmung*) des salariés au sein de l'entreprise - via les conseils d'entreprise (*Betriebsräte*) et les représentants des salariés dans les conseils de surveillance des sociétés anonymes - ainsi que pour les relations sociales au niveau des branches. Le principe de l'autonomie contractuelle (*Tarifautonomie* : c'est-à-dire la non-intervention de l'État dans un processus autorégulé par les partenaires sociaux) et un réseau dense d'accords de branche (englobant en fait souvent plusieurs branches voisines) caractérisent les relations sociales, même si on observe ces derniers temps des tendances allant dans le sens d'une érosion de ce type de conventions collectives.

En France, les relations sociales sont moins institutionnalisées et plus fragmentées. Une culture de la négociation et du contrat comparable à celle qui prévaut en Allemagne ne s'y est pas développée. Le réseau des accords collectifs est incomplet et souvent fragile. Il n'influe pas toujours sur les salaires et les conditions de travail réels des salariés. Aujourd'hui, c'est la régulation au niveau de l'entreprise qui y domine, tandis que les accords conclus au niveau des branches n'y sont souvent que peu contraignants. La capacité d'autorégulation des partenaires sociaux étant limitée, l'État joue alors un rôle important dans les relations sociales.

Quelle image les partenaires sociaux ont-ils d'eux-mêmes ?

Les différences entre les deux pays renvoient d'abord aux traditions nationales et aux différentes images que les partenaires sociaux ont d'eux-mêmes. En Allemagne, les syndicats ont précocement cherché à améliorer les conditions de travail et de vie des salariés grâce à des conventions collectives, à obtenir des droits sociaux au sein de la société et à ancrer et développer la démocratie économique et les droits de cogestion des salariés. D'emblée, ils choisirent la méthode de la coopération pour atteindre ces buts. De longue date, les syndicats y ont misé sur l'instrument des négociations collectives, ne considérant la grève que comme le moyen de faire prévaloir leurs intérêts en dernier recours. Dès ses débuts, le mouvement syndical n'y a pas cherché pas à rompre avec l'ordre social établi, mais à l'influencer grâce aux conventions collectives et aux formes de participation reconnues par la loi. Aujourd'hui encore, outre-Rhin, les représentants des salariés ont pour objectif le contrôle du pouvoir économique, la cogestion et, partant, la responsabilité sociale. Les organisations patronales acceptent les syndicats comme un partenaire de négociation et préfèrent régler les grandes questions de façon contractuelle, sans ingérence de la part de l'État.

En France, les syndicats se sont considérés initialement, davantage comme un vecteur de contestation du système économique et social existant. Leur position anticapitaliste est à l'origine de leur forte réticence à l'égard d'une politique contractuelle et de ses effets « consensualistes », mais également à l'égard de la participation au sein de l'entreprise - de crainte de perdre l'indépendance syndicale par le biais d'un ralliement progressif à l'ordre social existant.

Ces dernières années, certes, les syndicats se prêtent plus volontiers aux négociations : à une époque de bouleversements des structures économiques et de chômage de masse, la plupart des organisations syndicales ont commencé à considérer les négociations sociales et

les règlements contractuels comme un moyen à part entière de maîtriser les adaptations structurelles. Il n'empêche que l'on constate toujours un climat de méfiance dans les relations sociales, climat également nourri par l'attitude du camp patronal, dont les traditions ne sont également guère favorables au développement d'une culture de la négociation et du contrat. De nombreux chefs d'entreprise rechignent toujours à tolérer dans leur entreprise la participation de représentants des salariés et des syndicats. En outre, il est difficile de concilier l'individualisme considérable de nombreux chefs d'entreprise avec la défense collective des intérêts par des négociations au niveau des organisations sociales. Malgré tous les changements intervenus ces derniers temps, ces traditions persistent.

La structure des organisations sociales

Le taux de syndicalisation et le degré d'intégration des organisations sociales sont également différents. En Allemagne, la reformation des syndicats après 1945 s'est faite sur la base d'une neutralité vis-à-vis des partis politiques et selon le principe du syndicat unique (*Einheitsgewerkschaft*). La confédération syndicale DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund*) et les syndicats de branche qu'elle chapeaute disposent d'un monopole de fait en matière de représentation syndicale¹³⁷. Le taux de syndicalisation est de l'ordre de 30 à 35 %, un chiffre toujours assez élevé, malgré le déclin enregistré depuis les années 1970. D'où la grande force d'organisation des syndicats et leur pouvoir de négociation. La confédération patronale BDA et les fédérations de branche qui s'y rattachent disposent d'une capacité comparable de défendre les intérêts des chefs d'entreprise. Ces dernières années cependant, on enregistre une désaffection croissante à l'égard des conventions collectives, car de plus en plus d'entreprises préfèrent s'en tenir à des accords d'entreprise. Malgré ces tendances, les organisations patronales et syndicales allemandes sont toujours largement représentatives et en mesure de mettre en œuvre les résultats des négociations dans leur domaine.

En France, le taux de syndicalisation, bien que très faible, ne cesse de reculer depuis le milieu des années 1970 ; avec quelque 8 %, il est aujourd'hui l'un des plus bas d'Europe. Cette moyenne recouvre des disparités considérables entre le secteur privé, d'une part (où les syndicats sont beaucoup moins présents) et le secteur public ainsi que certaines grandes entreprises, d'autre part. En outre, le petit nombre d'environ 2 millions d'adhérents est réparti sur différentes organisations rivales, dont les plus importantes sont les suivantes : CGT, CFDT, CGT-FO, CFTC et CGC-CFE. Le pluralisme syndical rend les négociations sociales plus difficiles ; le nombre limité d'adhérents et la faible force organisatrice pèsent sur la capacité des syndicats à faire face aux conflits et sur leur pouvoir de négociation. Ceci dit, les syndicats peuvent appuyer leur légitimité sur les résultats des élections (Prud'hommes, comités d'entreprise) organisées régulièrement et ils peuvent compenser les faibles taux d'adhésion par leur capacité à mobiliser les salariés (lors de manifestations ou de grèves, par exemple). Mais la force d'intégration des centrales syndicales est limitée et elle a baissé au cours des dernières décennies.

Avec le Medef, le patronat dispose, certes, d'une confédération unique (la CGPME, qui défend tout particulièrement les intérêts des PME, est également membre du Medef). Toutefois les organisations patronales sont souvent peu structurées, et leurs attributions et leur pouvoir d'influence auprès des entreprises membres sont limités. En outre, les forts contrastes existant entre les intérêts des grandes entreprises et ceux des PMI, ainsi qu'entre

¹³⁷ Par ailleurs, il existe essentiellement des organisations propres à certains statuts ou corps de métier, tels que le *Deutsche Beamtenbund* (fonctionnaires) ou la *DAG* (cadres). En mars 2001, un regroupement doit toutefois s'opérer avec les syndicats du secteur des services affiliés au DGB, pour former le syndicat allemand unifié des services (*Verdi*) qui, avec quelque 3,2 millions de membres, est appelé à constituer le plus important syndicat de branche au monde.

différentes branches, ont souvent pesé sur la capacité du patronat à regrouper les intérêts et à les défendre. Par conséquent, les partenaires sociaux en France ne disposent souvent que d'une représentativité limitée ; par ailleurs, ils ne peuvent pas toujours garantir que les résultats obtenus soient effectivement mis en œuvre.

Conflit et négociation

En Allemagne, la législation, la jurisprudence du Tribunal fédéral du Travail, les accords des partenaires sociaux et les règles internes des fédérations ont défini et institutionnalisé le champ d'application des conventions collectives, le déroulement des négociations, les procédures de médiation et d'arbitrage ainsi que les conflits du travail (grève et lock-out). Ainsi, pendant la durée d'application d'une convention collective, il y a « obligation de paix » (*Friedenspflicht*), ce qui exclut les conflits de travail. A la fin de la durée d'application des conventions collectives, leur renouvellement fait l'objet de négociations. Ce n'est que lorsque les possibilités de négociation et de médiation sont épuisées qu'il est possible de déclencher un conflit social ; celui-ci est alors soumis au vote préalable des adhérents du syndicat et requiert l'approbation de 75 % des membres inscrits. L'arrêt d'une grève ou l'acceptation des résultats d'une négociation sont également soumis au vote des adhérents. Par ailleurs, les directions syndicales sont en position de force : elles sont les seules à pouvoir déclencher ou arrêter un conflit. Leur capacité à faire accepter au sein de l'entreprise le résultat des négociations avec l'employeur (c'est-à-dire de préserver la paix sociale) ou alors, en cas d'échec des négociations, à obtenir un soutien pour la mise à exécution d'une menace de grève est leur principale arme, qui renforce la disposition de l'employeur à négocier. Le résultat en est que, par rapport à d'autres pays, les grèves sont plutôt peu nombreuses en Allemagne, et que le climat y est relativement stable et prévisible pour tous. Cela ne veut pas dire pour autant que les relations sociales soient harmonieuses. Certes, toutes les parties considèrent la grève comme un dernier recours, mais l'existence de rapports de forces équilibrés entre les partenaires sociaux et le risque de conflits de travail de grande ampleur implique que les négociations soient menées avec la volonté sincère de les voir aboutir.

En France, les partenaires sociaux tendent à ne négocier que lorsque le rapport de forces s'est auparavant manifesté dans un conflit ouvert. La grève est donc souvent un préliminaire nécessaire de la négociation et du compromis. En outre, les syndicats obéissent au principe de la base : ce n'est pas la centrale syndicale, mais la base des militants au sein de l'entreprise qui déclenche les grèves. De surcroît, ces dernières années, ce sont souvent non pas des comités de grève syndiqués, mais des comités créés ad hoc, de façon spontanée, qui ont occupé le devant de la scène. La capacité des directions syndicales à gérer et à contrôler les conflits s'en est trouvée amoindrie. S'y ajoutent les rivalités entre syndicats concurrents, ainsi que le fait que des systèmes de règles institutionnalisées à l'allemande n'existent pas en France, ou bien seulement sous forme embryonnaire. Contrairement à l'Allemagne, la grève ne s'y limite pas aux points litigieux faisant l'objet d'une convention collective ; il peut donc y avoir des grèves « politiques » en France. Par conséquent, les relations entre les partenaires sociaux sont hétérogènes. Souvent, il arrive que ce soient des syndicats minoritaires qui signent les accords, ou que les augmentations de salaire, faute d'accord, soient fixées unilatéralement par les employeurs. Les conflits sociaux sont plus fréquents en France, et moins prévisibles, comme le montre l'exemple des graves conflits de novembre/décembre 1995.

L'État dans les relations contractuelles

Etant donnés ces modèles des relations sociales, dans le rôle et la structure des organisations et dans la gestion des conflits, le rôle de l'État dans les relations contractuelles se révèle fondamentalement différent dans les deux pays. En Allemagne prévaut le principe de « l'autonomie contractuelle » (*Tarifautonomie*), c'est-à-dire de la non-intervention de l'État

dans les négociations librement menées par les partenaires sociaux. Les relations entre partenaires sociaux régies par des conventions collectives s'étendent à presque tous les secteurs économiques et à la quasi-totalité des salariés ; elles comportent des dispositions concrètes concernant les salaires et le temps de travail, par exemple. Le rôle d'instance de régulation joué par l'État s'en trouve, dans ce domaine, très considérablement amoindri. Certes, l'État a des possibilités de régulation (tableau 2) qui lui sont propres. En outre, il essaie d'influer sur les négociations afin d'éviter des résultats qu'il juge négatifs. Il existe ainsi des tentatives de coordination entre l'action de l'État et la politique contractuelle, par exemple les pratiques dites d'action concertée (*Konzertierte Aktion*) de 1967-1977 et, depuis 1998, le pacte pour l'emploi (*Bündnis für Arbeit*, cf. chapitre 1). Mais l'autonomie contractuelle est toujours garantie par la loi et respectée car, en règle générale, elle fonctionne bien les fédérations patronales et syndicales représentent des organisations puissantes et indépendantes.

Tableau 2
Gestion des relations du travail en Allemagne

Régulation par l'État	<p><i>1. Organisation du marché du travail</i> Définition des attributions des parties contractantes (loi sur les conventions collectives de 1949, etc.) Mise en relation des employeurs et des demandeurs d'emploi, orientation professionnelle et mesures en faveur de l'emploi, le tout assuré par l'État (loi sur les mesures en faveur de l'emploi de 1969)</p> <p><i>2. Le pouvoir dans l'entreprise</i> Définition des attributions des employeurs et des salariés ou de leurs représentants dans l'entreprise (loi sur la cogestion de 1972/1976)</p> <p><i>3. Normes de protection des salariés</i> Exigences minimales en matière de sécurité sur le lieu de travail (code des professions de 1869, notamment) Exigences minimales concernant la limitation du temps de travail journalier et les congés payés (code des professions, règlement en matière de temps de travail de 1938, loi fédérale sur les congés payés de 1963) Protection minimale contre les licenciements abusifs (loi de protection contre les licenciements abusifs de 1951)</p>
Régulation par les conventions collectives	<p><i>1. Dans le cadre de conventions cadres d'une durée d'application de plusieurs années</i> Bases pour la détermination du travail fourni et de sa rémunération Protection contre les licenciements abusifs allant au-delà de la norme légale Dispositions concernant le temps de travail, en matière de maintien de l'emploi et en matière de cogestion allant au-delà de la norme légale</p> <p><i>2. Dans le cadre de conventions collectives d'une durée d'application d'un an en général</i> Montant de la rémunération minimale pour certains groupes de salariés Montant des prestations sociales versées par les employeurs Durée du congé annuel</p>
Accords d'entreprise	<p><i>Par le conseil d'entreprise et la direction</i> 1. Dispositions en matière de temps de travail, rémunération, prestations sociales allant au-delà des dispositions de la convention collective 2. Dispositions pour des cas particuliers (dans le cadre de la loi sur la cogestion de 1972)</p>
Accords individuels	<p><i>Par le salarié et la direction, dans un contrat de travail individuel</i> Dispositions en matière de rémunération et conditions de travail allant au-delà des dispositions de la convention collective et des dispositions générales de l'entreprise</p>

Source : adaptation à partir de W. Neumann : *Tarifbeziehungen als institutionalisierte Machtverteilung*, in : DFI (dir.), *Bausteine zum Systemvergleich*, vol. 2 : *Wirtschaft und soziale Beziehungen*, Bleicher, Gerlingen, 1979, p. 157

En France, en revanche, l'État comble les lacunes en matière de conventions collectives laissées par les partenaires sociaux moyennant des interventions de régulation et de réglementation. Ainsi, de larges pans des relations du travail sont réglés par l'État. Cela concerne par exemple des domaines tels que la protection contre les accidents du travail et contre les licenciements abusifs, la définition de conditions de travail minimales ainsi que les

dispositions en matière de rémunération ou de temps de travail. Le SMIC, fixé par l'État, est par exemple une référence clé pour la politique salariale.

Encadré 1

Les niveaux de négociation et de contrat en France

Les accord interprofessionnels sont le plus souvent conclus par les confédérations nationales. En 1997, on a enregistré 45 accords de ce type. Ils concernent des sujets tels que la formation professionnelle initiale et continue, mais également des questions de préservation de l'emploi grâce à des accords sur le temps de travail, la préretraite, etc. (voir ci-après). De tels accords peuvent être caractérisés par la présence silencieuse ou affichée de l'État ou alors par des incitations de l'État. Il peut également s'agir d'accords cadres pour des accords de branche ultérieurs.

Les accords de branche ont enregistré un recul très net ces dernières années. Leur nombre (877 en 1997) indique que leur portée sectorielle et géographique est limitée et que nous sommes loin de l'envergure des accords allemands.

Les accords d'entreprise ont fait un bond ces dernières années. Rien qu'en 1997, on en a enregistré 11 797. Le déplacement des négociations vers l'entreprise est l'une des tendances lourdes du système français de relations sociales. Il a par ailleurs été favorisé par la politique de l'État lorsque les lois Auroux (1982) ont imposé des négociations annuelles au niveau des entreprises.

Source : *Liaisons sociales* (différents numéros)

4.3. LES RELATIONS SOCIALES FACE AUX MUTATIONS ÉCONOMIQUES

Décentralisation et flexibilisation au niveau de l'entreprise

Dans les deux pays, la forte concurrence et la montée du chômage ont entraîné une flexibilisation accrue dans les accords et une décentralisation des négociations. En France comme en Allemagne, l'importance des entreprises en tant que niveau de négociation n'a cessé de croître depuis le milieu des années 1980. En outre, les exigences en matière de flexibilité économique, structurelle et technique, d'efficacité et d'adaptation rapide aux nouvelles conditions du marché y sont comparables. Les deux systèmes continuent toutefois à présenter des différences fondamentales en raison de leur l'environnement politique, économique, social et culturel.

Dans les deux pays, le changement suit des logiques différentes et engendre donc des résultats différents :

- En Allemagne, les partenaires sociaux cherchent à contourner les rigidités des conventions collectives grâce à des processus de décentralisation prudents et contrôlés. Cela a lieu dans le cadre de dispositions propres à chaque branche, définies par les partenaires sociaux, et qui ne concernent le plus souvent que des aspects isolés. Face au danger de perdre des emplois, les syndicats ont accepté des « clauses d'ouverture » dans les conventions collectives. Dans les années 90, cette évolution s'est accélérée sous l'effet des conséquences économiques de la réunification et de la récession. En Allemagne, la décentralisation des négociations sociales se limite cependant surtout à l'organisation du temps de travail et aux compléments de salaire hors barème conventionnel, et elle reste dans le cadre existant des accords de branche, qui demeurent la référence pour les accords d'entreprise. C'est pourquoi les clauses d'ouverture n'amputent pas fondamentalement l'importance des conventions collectives. En outre, il faut que de telles clauses soient approuvées par les deux parties.

- En France, le cadre est davantage fixé par la loi. Les régulations au niveau des branches étant peu contraignantes, des lois d'encadrement social contrôlent le processus afin de

compenser les conséquences négatives liées à un recul des acquis sociaux. Le patronat dispose ainsi d'une plus grande autonomie qu'en Allemagne et, dans la pratique, la flexibilisation a une portée bien plus grande.

Participation des salariés dans l'entreprise

Les différences s'expliquent surtout par des *formes différentes de participation en entreprise* :

- En Allemagne, il existe un système obligatoire de cogestion (*Mitbestimmung*) entre conseil d'entreprise et direction, même s'il est limité dans les entreprises de plus petite taille. Dans les grandes entreprises, il faut en outre respecter des règles de cogestion au niveau du conseil de surveillance. La « co-détermination » concerne presque tous les domaines des relations du travail au sein de l'entreprise, y compris les négociations sur la flexibilisation, qui doivent donc elles aussi être cogérées avec les salariés.

Par conséquent, les processus de décentralisation, qui confèrent à l'entreprise une plus grande importance en matière de régulation sociale, ont également lieu dans un champ d'organisation concertée : le dialogue social est encouragé au niveau de l'entreprise ; la flexibilisation des salaires et du temps de travail a lieu en intégrant les salariés. Les deux côtés étant obligés d'assumer leurs responsabilités, il y a une base pour le développement commun de nouvelles formes de management coopératif et participatif. Une flexibilisation décentralisée et négociée qui intègre les salariés a plus de chances d'aboutir.

L'exemple de l'OPA hostile de Vodafone sur Mannesmann en 1999 montre que la cogestion dans l'entreprise allemande peut être un soutien constructif pour une gestion moderne d'entreprise ou pour des restructurations. Le système de la cogestion et le rôle de l'IG Metall en tant que syndicat dominant n'ont en l'occurrence pas menacé le processus de rachat. Mais les représentants des salariés et l'IG Metall (dont était issu le vice-président du conseil de surveillance) ont réussi à faire en sorte que leurs exigences soient largement prises en compte dans le contrat de fusion, avant d'approuver ce dernier. Les partenaires sociaux ont donc endossé une coresponsabilité en ce qui concerne le compromis résultant de la négociation et les mesures qui en ont découlé, même si tous les points critiques n'ont pas pu être éliminés.

En Allemagne, la flexibilisation régulée se limite à quelques aspects et s'inscrit dans le cadre contraignant de la branche. Dans le cadre du « Pacte pour l'emploi », en revanche, l'organisation patronale BDA et la fédération syndicale DGB se sont déclarées favorables à une réforme complémentaire des conventions collectives couvrant plusieurs branches, réforme censée favoriser les différenciations nécessaires entre branches (compléments d'entreprise aux accords salariaux, marges de manœuvre contractuelles, « clauses d'ouverture », etc.). Une sorte d'autocontrôle collectif s'est ainsi développée dans la logique des conventions collectives. Le système allemand peut paraître plus rigide que le système français, mais grâce à l'autocontrôle collectif des employeurs et des salariés au sein de l'entreprise, il est possible d'en mieux préserver la cohérence.

- En France, les entreprises ne pratiquent pas la cogestion à l'allemande. L'action des syndicats au sein de l'entreprise est certes reconnue mais, comme à l'échelle des organisations, les salariés et les employeurs sont peu enclins à coopérer de façon pacifique. Lorsqu'un syndicat est présent dans l'entreprise, il penche pour le conflit plutôt que pour la coopération. Au niveau de l'entreprise, les syndicats disposent de moyens de lutte normaux tels que la grève, sachant que le droit de grève n'est pas réglementé dans le secteur privé, tandis que les réglementations existant dans le secteur public ne sont pas appliquées. Au sein du système français, le conflit social joue donc un rôle différent. Dans l'entreprise, les

salariés peuvent faire valoir leurs droits et leurs intérêts grâce à des mécanismes légaux mais, à la différence de l'entreprise allemande, cela ne garantit que des droits de participation très limités.

Contrairement à l'Allemagne, les dérégulations françaises sur le plan de l'entreprise constituent souvent une initiative unilatérale du management. Il est rare qu'elles soient limitées par des dispositions contractuelles contraignantes. Les démarches de dérégulation ont souvent un caractère de « bouffées d'oxygène » face à l'autorité de régulation. Elles procèdent de motivations individuelles plutôt qu'elles ne visent le consensus. Certes, de nouvelles formes de participation se révèlent influentes, par exemple les cercles de qualité lancés par le patronat et auxquels les salariés participent sur la base du volontariat. Mais cette possibilité est plutôt limitée à une « élite de la participation » et risque de démotiver les autres salariés.

A court terme, certes, le fait de faire peu appel aux acteurs sociaux permet aux entreprises françaises de disposer d'une plus grande flexibilité, ce qui peut améliorer leur capacité d'adaptation et leur efficacité. Couplées avec l'interventionnisme de l'État, les négociations autonomes risquent de se transformer en inconvénient à la longue, en termes de compétitivité, lorsqu'elles compliquent la définition flexible des conditions de rémunération et de travail et l'adaptation au contexte international. En outre, la cohésion sociale de l'entreprise est souvent menacée par le fait que les relations sociales n'y aient pas débouché sur des mécanismes partenariaux équilibrant les intérêts des parties concernées.

Le contrat social, un atout pour la compétitivité globale

Face aux nouvelles exigences d'une compétitivité globale reposant très largement sur la capacité d'adaptation, d'innovation et de mobilisation du savoir-faire par les entreprises, quel jugement peut-on porter sur les deux systèmes de relations sociales et leur impact sur la compétitivité ? La comparaison montre que contrairement à une opinion très répandue, le *système allemand*, fondé sur la négociation et la cogestion, n'est pas forcément plus rigide et plus coûteux que le système français car il permet, en particulier au niveau des entreprises, une flexibilité négociée. Cette dernière renforce un système productif fondé sur l'utilisation optimale des ressources humaines et sur leur qualification. La stabilité et la prévisibilité des règles du jeu, la continuité des stratégies et le professionnalisme et la motivation du personnel sont des conditions importantes pour que le système puisse fonctionner. Dans la mesure du possible, les partenaires sociaux veillent à éviter des conséquences négatives pour les salariés et la précarisation des emplois - même si une part croissante de l'emploi a un statut plus précaire.

Tableau 3

Les représentants des salariés et des syndicats dans l'entreprise

en France et en Allemagne

France	Allemagne
<p>Comité d'entreprise (1945) <i>Désignation:</i> 3-12 représentants élus du personnel et désignés par les syndicats présents dans l'entreprise <i>Présidence:</i> le chef d'entreprise <i>Pouvoirs:</i> - consultation (domaine social) - contrôle (hygiène, sécurité) - droit à l'information (domaine économique)</p>	<p>Betriebsrat (Conseil d'entreprise, 1952) <i>Désignation:</i> élection par les salariés pour 3 ans <i>Pouvoirs:</i> - information et consultation par l'employeur - information des salariés (assemblées générales 4 fois par an) - contrôle (application des conventions collectives, des normes légales, etc.) - cogestion (organisation interne, description)</p>

<p>- autogestion (services sociaux propres à l'entreprise) Délégué du personnel (1936/46) <i>Pouvoirs:</i> consultatifs (réclamations du personnel à l'employeur) Section syndicale (1968) <i>Pouvoirs:</i> - présence dans l'entreprise (bureaux, affichage) - (depuis 1982) négociation des accords d'entreprise</p>	<p>des postes de travail, principes de la rémunération, formation, gestion du temps de travail, congés, affaires sociales, toutes les mesures individuelles, p.e. licenciement) - négociation (accords d'entreprise) <i>Obligation:</i> neutralité (pendant un conflit de travail); coopération avec l'employeur pour le bien-être de l'entreprise Personalrat (Conseil du personnel, 1955) <i>(dans la fonction publique; droits moins étendus que le Betriebsrat)</i> Section syndicale Droit d'affichage, droit de réunion interne</p>
<p>Participation au Conseil d'administration ou de surveillance - S.A. : 2 à 4 représentants désignés par le Comité d'entreprise (sans droit de vote)</p>	<p>Cogestion (participation au Conseil de surveillance) - S.A. < 2000 salariés: 1/3 des sièges pour les représentants des salariés proposés par les syndicats présents dans l'entreprise/choisis par le Conseil d'entreprise Cogestion paritaire (1951/56/76) - S.A. > 2000 salariés (1976); S.A. du secteur charbon/acier (1951/56): 50% des sièges pour les représentants des salariés, 3 membres cooptés (charbon/acier); vote prépondérant pour le Président du Conseil (autres cas)</p>

Source : Deutsch-Französisches Institut

Le système français, par contre, est très efficace pour réaliser une réduction des coûts à court terme. A long terme, cependant en l'absence de cogestion et en raison d'un dialogue social sous-développé, il débouche sur une flexibilité externe de l'emploi imposée unilatéralement, non négociée et comportant des conséquences négatives possibles pour la compétitivité : des personnes risquent de s'en trouver exclues des processus de modernisation. Le potentiel existant en termes de compétences, de qualifications et d'engagement tend à n'être qu'insuffisamment préservé, ce qui entraîne des mesures de « réparation » coûteuses pour l'État.

Face aux défis que l'évolution technologique et la société du savoir lancent aujourd'hui aux entreprises et aux salariés, il est déterminant pour la compétitivité des entreprises d'augmenter le capital de savoir et de l'employer à bon escient. Il s'agit de mobiliser le plus largement possible le savoir-faire existant et de l'adapter aux défis actuels par la formation initiale et continue. Cela vaut également pour la capacité d'innovation, qui repose sur la faculté de renouvellement en matière d'organisation, de management et de développement des compétences. L'innovation est un processus social à la fois dans l'entreprise et dans la société toute entière. Pour cette raison, il est déterminant que les partenaires sociaux assument ensemble l'initiative et les conséquences des changements nécessaires (sur la formation et l'innovation, cf. chapitres 5 et 6).

4.4 LA DIMENSION EUROPÉENNE DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA POLITIQUE SOCIALE

La dimension nationale et européenne du modèle social

Jusqu'à présent, l'intégration économique, visant à créer un marché intérieur européen et une union monétaire, a été au centre de l'évolution de l'Union européenne, même si la dimension sociale du processus d'intégration était présente dès le départ et a été progressivement étendue (cf. encadré 2). Mais, en vertu du principe de subsidiarité, la politique sociale est restée une tâche nationale. Par ailleurs, les systèmes sociaux et les

relations sociales sont fortement marqués par les traditions, les expériences et les cultures nationales. Par rapport au rythme rapide du changement structurel économique, ils évoluent beaucoup plus lentement. Il en découle que les spécificités caractérisant les différents modèles sociaux subsisteront durablement. En outre, il n'est nécessaire ni de coordonner, ni d'harmoniser les systèmes sociaux nationaux en Europe. Au contraire, la diversité et en partie aussi la concurrence des systèmes peuvent être considérées comme des vecteurs de progrès en Europe. Cela suppose cependant l'existence de règles communes et de standards minimaux, afin d'éviter des distorsions de la concurrence.

Toutefois, les modèles sociaux nationaux se trouvent à leur tour de plus en plus sous l'emprise de l'eupéanisation et de la globalisation. Il leur faut impérativement évoluer. Les systèmes de protection sociale doivent réagir aux modifications du contexte général et en particulier de la démographie. Le débat controversé sur l'équilibre nécessaire entre responsabilité individuelle et sécurité collective s'en trouve relancé. Il en est de même pour l'équilibre entre coûts salariaux et compétitivité, d'un côté, et l'objectif de cohésion sociale, de l'autre. Par delà leurs différences nationales, les pays d'Europe continentale doivent affronter le même défi, à savoir adapter leurs systèmes sociaux de façon à pouvoir se maintenir dans la concurrence mondiale. Il importe alors de considérer les systèmes sociaux non seulement en termes de coût, mais aussi en termes de contribution à la capacité d'innovation. Un ordre économique et social favorisant le dialogue social et la cogestion, peut en tirer des avantages pour sa compétitivité.

Les évolutions impulsées par l'Union européenne accentuent, elles aussi, de plus en plus la dimension européenne de ce débat :

- Depuis le lancement de l'Union monétaire européenne, on discute à nouveau de la question de savoir si l'Union européenne doit s'efforcer de renforcer la coopération des partenaires sociaux et/ou l'émergence du modèle social européen¹³⁸. Une des raisons en est le fait que la politique salariale soit devenue une importante variable d'ajustement : en cas de choc asymétrique, les salaires nominaux ont désormais vocation à jouer sur ce plan le rôle tenu jadis par les taux de change. C'est pourquoi certains mettent en garde contre le risque que des systèmes rigides de relation salariale et des coûts salariaux non justifiés se traduisent par une perte de compétitivité. D'autres mettent en garde contre le *dumping* social, par exemple sous la forme d'une surenchère de politiques salariales restrictives qui déprimerait la demande au sein de l'UE. En outre, la transparence dans la zone euro facilitera la comparaison directe des charges fiscales et sociales. Cela pourrait avoir deux conséquences : d'une part, le capital et la main-d'œuvre hautement qualifiée pourraient se déplacer vers le pays où les taux de prélèvement obligatoire sont le plus bas. D'autre part, des groupes de personnes pourraient migrer vers des pays offrant une meilleure protection sociale, ce qui risquerait de déstabiliser les systèmes sociaux les plus développés.

- *L'élargissement à l'Est* intégrera des pays dont le niveau de vie se situe nettement en dessous de la moyenne de l'UE. Pour réussir l'intégration de ces pays et préserver la cohésion sociale, il ne faut pas compter uniquement sur le versement de transferts. La cohésion sociale doit être soutenue de façon durable, notamment en créant dans les nouveaux pays membres des institutions favorisant à l'avenir le progrès social et des conditions favorables à la compétitivité. Les partenaires sociaux de l'UE y contribuent déjà utilement et pourraient même s'y employer davantage à l'avenir.

- *Le taux de chômage* au sein de l'UE, qui demeure élevé (8,3 % en moyenne de l'UE en septembre 2000, données désaisonnalisées, ne représente pas seulement un défi

¹³⁸ Cf. Commissariat général du Plan, 1999, « *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?* », rapport du groupe présidé par J. Maurice, la Documentation française, Paris, p. 65 et suiv.

économique pour les États membres ; il risque en outre de mettre en danger l'équilibre social et l'acceptation de l'intégration européenne. Pour y remédier, d'importantes décisions ont été prises, parmi lesquelles le processus de Luxembourg, qui fut négocié en 1997 et qui vise à coordonner les politiques nationales en matière d'emploi. Il faut également mentionner la promotion, dans le traité d'Amsterdam, de l'emploi au rang d'important objectif de la politique économique et sociale, ainsi que les résolutions du sommet de Luxembourg.

- Des résolutions concernant les stratégies de modernisation de l'UE, par exemple les conclusions du sommet de Lisbonne, nécessitent la coopération des partenaires sociaux. Notamment lorsqu'il s'agit de la modernisation de la formation initiale et continue, des relations salariales ou même des systèmes de protection sociale, les partenaires sociaux sont d'importants acteurs pouvant être mobilisés pour la mise en œuvre nationale de programmes de réforme inscrits dans le cadre de priorités définies de concert au plan de l'UE.

- Puisque les activités et les structures des entreprises s'europanisent de plus en plus, il est plus que jamais nécessaire de se mettre d'accord sur des *régulations applicables à l'échelle européenne*, par exemple en matière de participation des salariés ou concernant le statut de société anonyme européenne, qui a fait l'objet de trente ans de négociations avant d'aboutir, à l'occasion du sommet de Nice, en décembre 2000. Dans ces domaines, les efforts déjà consentis doivent être renouvelés, et le cas échéant, les résultats acquis doivent être parachevés.

- L'évolution future de l'EU n'est déterminée d'avance dans aucun domaine. Ensemble, les pays de l'UE sont davantage en mesure d'influer sur cette évolution que chacun d'eux isolément. Dans cette perspective, il convient de fixer des priorités politiques communes pour infléchir l'évolution globale et l'évolution dans chaque pays (par exemple, en matière d'adaptation active aux changements techniques, entre autres dans le système de formation et d'innovation). Quant à ce dernier point, les processus de *benchmarking* de l'UE donnent des impulsions importantes.

Européanisation des relations sociales et de la politique sociale

Même dans une Europe unifiée sur les plans économique et monétaire, la politique nationale et les relations du travail nationales restent déterminantes¹³⁹. Le modèle européen à plusieurs niveaux s'applique aussi à la politique économique, de sorte que des institutions supranationales assurant le fonctionnement du marché¹⁴⁰ se trouvent largement soustraites aux pressions politiques directes. Les interventions économiques publiques, en revanche, y ont lieu au niveau des États-nations, même si elles se trouvent limitées par le cadre libéral dont l'UE s'est dotée en matière de règles marchandes et concurrentielles. Ce système à plusieurs niveaux ne produit pas spontanément une structure favorisant la protection sociale et la cohésion sociale à l'échelle de l'Union tout entière. Au fond, l'État-nation demeure le lieu où s'effectue la régulation sociale et il s'en trouve soumis à une concurrence des systèmes sociaux au sein de l'UE.

Différents facteurs expliquent pourquoi l'europanisation des relations sociales ne va pas plus loin. Parmi ces facteurs, il faut mentionner les différences entre structures nationales

¹³⁹ Streeck (W.), 1998, « *The Internationalisation of Industrial Relations in Europe : Prospects and Problems* », *MFI&G Working Paper*, 98/2, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Cologne, p. 2.

¹⁴⁰ Par exemple la politique concurrentielle de la Commission européenne, la politique monétaire de la Banque centrale européenne et la coordination de la politique budgétaire dans l'ECOFIN.

dans les relations sociales, qui entraînent des difficultés techniques d'organisation lors de toute concertation européenne. Un syndicat allemand de branche soucieux de coopérer se trouve ainsi face à plusieurs syndicats français d'orientation différente. Les différences structurelles impliquent par ailleurs qu'une harmonisation au niveau de l'UE aurait des conséquences différentes ; on ne peut alors supposer l'existence d'un objectif commun à tous les pays. En outre, à l'échelon européen, il n'y a pas d'instance publique compétente dans le domaine de la politique sociale. Enfin, il manque d'organisations patronales, malgré l'existence de l'UNICE. Ce n'est guère surprenant, car la meilleure façon pour elles de défendre leur intérêt pour une libéralisation accrue, consiste à empêcher le développement d'organisations et de structures de négociation supranationales. Il n'est donc guère probable que l'on assiste avant longtemps à l'émergence de relations sociales transnationales à l'échelle de l'UE. Les structures nationales continueront d'exister et les structures européennes devront coexister avec elles.

Petit à petit, on s'est cependant habitué à intégrer les partenaires sociaux nationaux dans les processus décisionnels de l'UE. En voici quelques exemples : le Comité pour le dialogue social, créé sur l'initiative de Jacques Delors après le dialogue de Val-Duchese dans le cadre de la préparation du Marché unique ; l'intégration des partenaires sociaux dans le dialogue macroéconomique de l'Union monétaire (appelée « processus de Cologne ») ; la responsabilité des partenaires sociaux quant à la stratégie de l'emploi de l'UE (entre autres trois accords concernant la flexibilisation et la protection sociale : protection des mères, travail à temps partiel, contrats de travail à durée déterminée) ; enfin, l'intégration des partenaires sociaux dans les efforts visant à donner une impulsion à la modernisation des systèmes de protection sociale à l'échelle nationale grâce à une initiative de l'UE (prise de position de la Commission ¹⁴¹ et conclusions du sommet de Lisbonne).

La *politique sociale* incombe toujours avant tout aux États. En raison de la persistance de considérables différences nationales, les démarches au niveau de l'UE se limitent à quelques rares tentatives d'établir des standards communs (par l'harmonisation et la dérégulation ¹⁴²). Au lieu de créer des institutions et des règlements contraignants (comme par exemple les tentatives, dans les années 1970, d'imposer des standards communs), l'UE mise sur une approche volontariste. Conformément au principe de subsidiarité, les directives en matière de politique sociale laissent aux États une grande latitude sur le plan de la mise en œuvre. Il ne s'agit pas alors de gommer les spécificités nationales, mais de jeter des ponts entre les différents systèmes en présence, en créant des dispositifs complémentaires. La directive concernant les comités d'entreprise européens en offre un exemple : elle ne touche pas aux systèmes nationaux de représentation des salariés et offre une solution complémentaire.

¹⁴¹ *Communication by the EU-Commission on « A concerted strategy for modernising social protection », 1999.*

¹⁴² *La régulation européenne concernant la mobilité internationale des salariés, par exemple, a contraint à l'abandon des restrictions nationales en la matière.*

Encadré 2 Avancées sur la voie d'une Europe sociale

La politique sociale dans les traités fondateurs et les droits sociaux fondamentaux

- Les *traités de création de la CECA et de la CEE* contenaient les premières dispositions en matière de politique sociale, concernant entre autres l'amélioration des conditions de vie et de travail.
- En 1989, le Conseil européen a adopté une *charte commune des droits sociaux fondamentaux* en matière de libre circulation, d'égalité de traitement, de protection sociale, de revenus décents et de minima sociaux. Un rapport annuel fait le bilan de sa mise en œuvre.
- Le *traité d'Amsterdam* consolide les dispositions existantes par les nouveaux articles 117 à 120 et apporte de nouveaux éléments : l'ancrage des droits sociaux fondamentaux dans le préambule, le renforcement de la politique d'égalité hommes/femmes et les programmes contre l'exclusion sociale. Dans les domaines clés, les décisions se prennent toujours à l'unanimité. Le nouveau titre « Emploi » et la résolution « Croissance et emploi » concernant le pacte de stabilité et de croissance complètent les innovations en matière de politique monétaire et fiscale de l'Union monétaire européenne.
- Lors du *sommet de Lisbonne* de mars 2000, les quinze États membres se sont fixés l'objectif de faire de l'UE, au cours de la décennie à venir, une économie compétitive, basée sur le savoir. Cela doit permettre tout à la fois un développement constant, une amélioration de l'emploi et la cohésion sociale.

Instruments et processus communautaires pour la mise en œuvre des objectifs de politique sociale

- Le *Fonds social européen* fut créé 1960 ; c'était le premier instrument communautaire visant à améliorer les possibilités d'emploi et le niveau de vie. Depuis sa réforme dans les années 1990, il contribue, tout comme le fonds régional et le fonds agricole, à la « cohésion économique et sociale ».
- Le *protocole social* (en raison du refus de la Grande-Bretagne, il ne figura initialement que dans l'annexe du traité de Maastricht, avant d'être pleinement intégré au traité d'Amsterdam) détermine comment les États de l'UE peuvent mettre en œuvre les objectifs de la charte sociale : ils sont autorisés à utiliser les organes et les procédures de l'UE pour une politique sociale commune. Le protocole social combine régulation par l'État et négociations collectives. L'Union obtient des compétences en matière sociale et peut prendre des mesures en matière de politique sociale allant au-delà du traité de UE. Ainsi, le Conseil peut adopter des directives à la majorité qualifiée visant à améliorer les conditions et le cadre du travail ou à favoriser l'égalité entre hommes et femmes et la réintégration professionnelle. Les mesures en matière de protection sociale, de protection contre les licenciements abusifs et de représentation collective des salariés requièrent l'unanimité ; les questions touchant à la rémunération des salariés ou au droit du travail restant exclues. La directive concernant les conseils d'entreprise européens du 22 septembre 1994 était le premier exemple d'application du protocole social. Elle montre que les États sont prêts à créer des obligations minimales européennes à l'aide des possibilités élargies dont ils disposent.
- Le *dialogue social* (mentionné pour la première fois dans l'Acte unique de 1987, puis précisé dans le protocole social) prévoit ceci : la Commission consulte les partenaires sociaux quand elle fait des propositions. Les partenaires sociaux peuvent eux-mêmes définir des règles, évitant ainsi des régulations législatives. L'Union peut reconnaître et confirmer des accords conclus par les partenaires sociaux au niveau européen.

Benchmarking et coordination : la nouvelle démarche en matière de politique sociale

- Désormais, les démarches nationales en matière d'emploi ne doivent pas être en contradiction avec la *stratégie coordonnée de l'emploi de l'Union*, tandis que l'Union tient compte de l'objectif de l'emploi dans toutes ses politiques. Mis à part les rapports annuels de la Commission et du Conseil et les conclusions de ce dernier, les instruments sont notamment les suivants : rapports annuels des États membres, examen des politiques des États membres, incitations à la coopération entre États membres, échanges d'informations. Le sommet de Luxembourg de novembre 1997, consacré à l'emploi, a marqué le début du processus de politique de l'emploi. Il repose avant tout sur la comparaison avec les « meilleures pratiques », c'est-à-dire sur un apprentissage mutuel grâce aux erreurs et aux succès enregistrés dans les différents pays. C'était le début d'un processus basé sur le partenariat, sans possibilités de sanctions. Ce processus incite les États membres à réfléchir à leur propre stratégie et à celle de leurs partenaires tout en favorisant les échanges d'information et la coopération. L'évaluation commune, la discussion d'éventuels dysfonctionnements nationaux et les conseils adressés aux États pour qu'ils remédient à leurs problèmes jouent un rôle clé.
- Les mesures pour atteindre les *objectifs du sommet de Lisbonne* sont les suivantes : encourager activement le passage à la société du savoir et de l'information ; réaliser des réformes structurelles afin de favoriser l'innovation et la compétitivité ; continuer à développer les systèmes sociaux et l'État-providence en modernisant la protection sociale, en investissant dans le développement de la population et en luttant contre l'exclusion sociale - un mélange de politiques (politiques monétaire, fiscale et salariale) favorisant une croissance durable. Le sommet confirme ainsi le lien entre politiques économique, sociale et de l'emploi. Toutes les mesures sont prises dans le cadre d'un processus ouvert de coordination et de *benchmarking*. Le Conseil européen s'attribue cependant un rôle clé.

4.5 DES OBSTACLES À SURMONTER

Contrairement à ce qui est le cas pour l'intégration économique et monétaire, la France et l'Allemagne ne jouent pas de rôle moteur quant à la coopération européenne des partenaires sociaux ou quant à l'élaboration de propositions pour un modèle social européen. Sur le plan des relations sociales, les raisons en sont d'ordre structurel ; dans le domaine de la politique sociale, ce sont les conceptions normatives des deux pays qui divergent.

La politique sociale et de l'emploi européenne

La France et l'Allemagne poursuivent des conceptions différentes quant au développement d'une *politique sociale européenne*. Ces différences s'expliquent par les différences mentionnées concernant le rôle de l'État et des acteurs sociaux. La démarche française en matière de politique sociale européenne est plutôt « réglementatrice » et cherche à harmoniser. La conception allemande, par contre, se réfère davantage au principe de subsidiarité. En outre, elle souligne l'autonomie fondamentale des partenaires sociaux. Les arrangements institutionnels ne sont alors pas censés prendre la forme d'une régulation « d'en haut », mais être conçus dès le départ comme le résultat d'accords collectifs. Vue d'Allemagne, l'une des principales craintes en la matière est de devoir subir une réglementation mal adaptée et rigide. Du point de vue des syndicats allemands, en outre, la hantise majeure est de voir aboutir un compromis européen où les standards allemands seraient victime d'un nivellement vers le bas.

Quant à la politique européenne de l'emploi (cf. encadré 2), la France et l'Allemagne ont poursuivi des objectifs différents. Alors que la France insistait pour que le système de *benchmarking* soit complété par des critères contraignants et des sanctions, l'Allemagne s'efforçait d'empêcher des tentatives qui auraient entraîné une communautarisation supplémentaire. Ainsi, elle s'est prononcée aussi contre l'idée de doter la politique de l'emploi d'un budget propre permettant de prendre des mesures actives.

Malgré ces différences d'approche des deux plus grands pays de l'UE, le nouveau chapitre du traité d'Amsterdam, consacré à l'emploi, a déclenché un processus de coopération fructueux, avant même que le traité ne fût ratifié. Le sommet de Luxembourg, consacré à l'emploi, a jeté les bases d'un mécanisme de coopération et de consultation auquel les deux pays participent activement. La dynamique du processus de Luxembourg montre clairement qu'en dépit des divergences d'intérêt existantes, il est possible de s'engager dans une voie pragmatique de coopération qui entraînera probablement des mesures plus ambitieuses. Le sommet de Lisbonne a, lui aussi, montré que les pays de l'UE ont la volonté d'affronter ensemble les défis de la société du savoir et des services, en partageant leurs expériences. Il est justifié que la mise en œuvre en reste du ressort des pays membres.

Les relations sociales

La *coopération européenne des partenaires sociaux* se heurte dans la pratique à des difficultés liées aux différences entre les systèmes de relations du travail. Comme montré ci-dessus (section 4.2), ces différences sont considérables entre la France et l'Allemagne. Les différences concernant l'organisation et la représentativité des organismes syndicaux et patronaux, leur rôle au sein du système politique national et leurs conceptions compliquent la coopération et la définition d'objectifs communs.

Cela semble empêcher les organisations françaises et allemandes de jouer un rôle moteur dans l'adoption d'accords européens entre les partenaires sociaux. Certes il existe bien des consultations bilatérales au niveau des syndicats ou des organisations patronales. Il n'y a cependant eu jusqu'à présent aucune initiative franco-allemande passant par un accord des

partenaires sociaux au niveau de l'Union. Conjointement avec l'inscription du protocole social dans le traité de Maastricht, cette option renforce le rôle des partenaires sociaux au niveau de l'UE, puisque l'UE peut désormais reconnaître des accords conclus par les partenaires sociaux, au lieu d'adopter elle-même des régulations en matière de politique sociale.

Les relations employeur-salariés dans l'entreprise

La *coopération entre entreprises françaises et allemandes* peut également être difficile en raison des différences concernant les structures de représentation et de répartition du pouvoir de contrôle et de décision : le système allemand de participation et de cogestion fait contraste avec le système multipolaire français de concertation et de consultation. La fusion entre Rhône-Poulenc et Hoechst montre à quel point de telles négociations peuvent être laborieuses.

La directive de 1994 sur l'introduction des conseils d'entreprise européens a cependant créé les conditions nécessaires pour favoriser dans la pratique des structures européennes au niveau des entreprises. En outre, la coopération concrète au sein des conseils d'entreprise européens ou dans d'autres organismes créera sans doute un rapprochement des cultures de relations employeurs-salariés entre les différents pays. Du moins, elle permettra une meilleure compréhension. Ces processus d'apprentissage représentent un pas important vers une culture européenne de la négociation.

Un espace social européen à bâtir

A long terme, l'Union économique et monétaire favorisera également l'émergence progressive d'un modèle social européen. Un tel modèle social ne saurait être imposé « d'en haut » ; il faut qu'il se développe lentement à partir de la pratique politique et surtout sociale. Il incombe alors aux pouvoirs publics de continuer à développer les instruments et les dispositions réglementaires de l'UE de façon à créer les conditions d'ensemble d'une « économie sociale de marché européenne ». Plus que par le passé, les acteurs sociaux doivent adapter leur pratique au nouveau contexte de l'économie européenne. Les différences entre les systèmes sociaux nationaux ne constituent pas forcément un obstacle à l'émergence d'un espace social européen, dès lors que celle-ci se fonde sur la diversité et que tous les acteurs tirent des leçons des expériences du voisin pour leurs pratiques respectives.

Dans ce contexte, à côté de la coordination politique et de l'harmonisation de certaines règles, l'émulation par la confrontation de projets nationaux ou régionaux concurrents et l'enrichissement du dialogue social constituent des leviers utiles que peuvent utiliser les acteurs concernés.

Dans cette optique, il convient de considérer comme prometteurs des concepts tels que le *benchmarking* dans le domaine de la politique européenne de l'emploi - suite au sommet de Lisbonne - ainsi que la coopération concrète au sein des conseils d'entreprise européens. En outre, des concertations et des coopérations bi- et multilatérales pourraient favoriser une mise en réseau au niveau des partenaires sociaux. Quant aux relations bilatérales, le dialogue entamé par les partenaires sociaux des deux pays à l'occasion du sommet franco-allemand de Mayence, en mai 2000, pourrait constituer un point de départ supplémentaire, tout comme la multiplication de forums de dialogues économiques et sociaux établissant un réseau plus dense entre les acteurs.

CHAPITRE 5

L'INNOVATION AU CENTRE DES ENJEUX DE COMPÉTITIVITÉ

Facteur central de la compétitivité à long terme, l'innovation concerne toutes les entreprises et non seulement celles des secteurs de haute technologie. A l'échelle d'un pays, elle implique d'autres acteurs que les seules entreprises, au sein de ce qu'il est convenu d'appeler les systèmes d'innovation. Par suite, la capacité d'innovation repose fondamentalement sur la qualité des interactions entre les acteurs concernés. Au delà de la seule technologie, elle met ainsi en cause des facteurs tant institutionnels, qu'organisationnels et sociaux (5.1).

Or, malgré leurs différences (5.2), les systèmes d'innovation français et allemands présentent des similitudes croissantes, qui se traduisent en particulier par une nette réorientation des politiques publiques, par la mondialisation des stratégies d'innovation de la part des firmes, ainsi que par un relâchement global de l'effort de R & D dans les années 1990 (5.3).

Le renforcement de ces systèmes d'innovation suppose en particulier de mieux les intégrer les uns aux autres, par une mise en réseau appropriée, en élargissant à l'international la préparation des choix technologiques et en mieux articulant la politique technologique à la politique régionale (5.4).

5.1 LES ENJEUX COMMUNS DANS LE NOUVEAU CONTEXTE DE L'ÉCONOMIE DU SAVOIR

5.1.1 LE RÔLE DE L'INNOVATION DANS LA CONSTITUTION D'AVANTAGES COMPÉTITIFS DURABLES

Des pays tels que la France et l'Allemagne ne sauraient se contenter de miser sur une politique de compétitivité-prix par la réduction des coûts à court terme, car une telle stratégie ne procure que des avantages mineurs et fugaces (cf. chapitre 1). Pour parvenir à un haut niveau de compétitivité structurelle, c'est-à-dire manifester une capacité à desserrer durablement les contraintes de compétitivité-prix, ils leur faut impérativement miser sur l'innovation.

De la part des firmes, ce facteur crucial de l'aptitude à innover désigne la capacité à cultiver et mettre en pratique des produits et procédés de fabrication pouvant être qualifiés de nouveau, qu'ils soient ou non à la pointe de la technologie ¹⁴³. Dans le contexte de ce qu'il est convenu d'appeler la « nouvelle économie » ou l'« économie fondée sur de la connaissance », l'élément décisif sur ce plan réside dans le développement de « compétences dynamiques », c'est-à-dire des capacités permettant aux entreprises d'identifier et de saisir rapidement les occasions qui se présentent à elles, et d'opérer à temps les changements stratégiques qui en découlent ¹⁴⁴.

Au sens large, l'innovation ne se produit donc pas seulement dans ce qu'il est convenu d'appeler les secteurs de haute technologie, et les firmes, dans tous les domaines d'activité, peuvent, *a priori*, mettre en œuvre les nouvelles technologies et, plus largement, recourir à des pratiques innovantes ¹⁴⁵. De plus, l'enjeu ne porte pas seulement sur l'innovation technologique. Il concerne également l'innovation institutionnelle, organisationnelle et sociale, à l'échelle de l'économie tout entière. L'aptitude à l'innovation repose aussi sur les capacités de renouvellement en ce qui concerne l'organisation et le management, ainsi qu'en matière de développement des compétences, que ce soit au sein de l'entreprise ou à l'échelle de la société dans son ensemble.

5.1.2 UNE CONCURRENCE ENTRE SYSTÈMES D'INNOVATION

De telles questions doivent être abordées à l'échelle des systèmes d'innovation. A l'heure de la globalisation, une firme peut de moins en moins maîtriser à elle seule l'ensemble du

¹⁴³ Cantwell (J.), « Innovation as the principal source of growth in the global economy », in : Archibugi, D. et al. [dir.](1999), *Innovation Policy in a Global Economy*, Cambridge/New-York, Cambridge University Press, p. 225-241.

¹⁴⁴ Teece (D.), « Capturing Value from Knowledge Assets : the New Economy, Markets for Know-How, and Intangible Assets », in : *California Management Review*, Vol. 40, n° 3, printemps 1998, p. 55-79.

¹⁴⁵ « In fact, there is no such thing as a low-tech industry. There are only low-tech companies – that is, companies that fail to use world-class technology and practices to enhance productivity and innovation ». (Porter, (M.), « Clusters and the New Economics of Competition », in : *Harvard Business Review*, novembre-décembre 1998, p. 86).

processus d'innovation, y compris les activités de R&D, qu'elle a de plus en plus souvent tendance à externaliser, c'est-à-dire à confier à des partenaires extérieurs. Son aptitude à innover dépend de manière croissante de la qualité des relations qu'elle entretient avec son réseau de partenaires : fournisseurs, clients, instituts de recherche, centres de formation, etc. Parler de système d'innovation permet en outre de souligner que la constitution de compétences se produit à tous les niveaux, de l'atelier à l'ingénierie de process ou de produit jusqu'au management de la qualité, en passant par la maintenance, la logistique ou les relations vis-à-vis d'autres firmes ou institutions¹⁴⁶. Cette approche conduit ainsi à considérer, outre les infrastructures de R & D, le cadre financier, fiscal et juridique (notamment pour le capital-risque et la normalisation), les procédures et modes d'organisation des administrations publiques, ainsi que d'autres sous-systèmes, tel que le système de formation ou les relations salariales (cf. chapitre 4).

5.2 LA PERSISTANCE DE SPÉCIFICITÉS NATIONALES MARQUÉES

5.2.1 DES DIFFÉRENCES DE PERFORMANCE EN TERMES GLOBAUX

Dans l'ensemble, les systèmes d'innovation de l'Allemagne et de la France enregistrent des différences de performances assez marquées. Ces différences n'apparaissent guère en termes de performance *scientifique*, comme le montre un indicateur tel que la part mondiale dans les publications scientifiques (encadré ci-après). Sur ce plan, la France dépasse même sensiblement l'Allemagne, si l'on raisonne par habitant. En termes de performance *technologique*, par contre, et que ce soit en termes absolus ou par habitant, l'Allemagne dépasse largement la France. Dans ce domaine, les indicateurs disponibles montrent que ce pays fait preuve d'une nette prééminence, sinon à l'échelle du monde, du moins à l'échelle de l'Europe.

Si l'on en juge tout d'abord par les parts du commerce mondial en biens intensifs en R&D, l'Allemagne se caractérise par des avantages comparatifs particulièrement prononcés, en particulier avec un premier rang mondial dans les secteurs de niveau technologique moyen ou avancé, qui correspondent à la construction automobile et mécanique (machines-outils et équipements spéciaux), à la chimie et à l'électrotechnique (tableau 1). La France, pour sa part, est davantage spécialisée, toutes proportions gardées, dans le domaine des biens de haute technologie. Comme dans le cas du Royaume-Uni, il s'agit notamment de secteurs en rapport avec la recherche militaire, tels que la construction aérospatiale et aéronautique.

¹⁴⁶ Amable (B.), Barré (R.), Boyer (R.), « Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation », Economica, Paris, 1997.

Tableau 1
Quelques indicateurs comparés de performance
en termes d'innovation (1997)

	E-U	Japon	RFA	France	R-U	UE 15
Parts du commerce mondial En biens intensifs en R&D ¹ (en %)	18,8	15,8	14,4	6,8	7,7	50,2
Idem pour les seuls biens De haute technologie ² (en %)	25,9	14,6	10,9	7,7	9,4	46,0
Idem pour les seuls biens de technologie moyenne/avancée ³ (en %)	13,8	16,7	16,8	6,3	6,5	53,1
Nombre de brevets déposés dans la Triade ⁴ (par Mo d'habitants)	88	114	111	51	52	n.d.
Part mondiale dans les publications scientifiques ⁵ (en %)	32,6	8,5	6,6	5,2	8,4	33,5

1 : Branches où la part des dépenses de R&D dans le chiffre d'affaires (CA) est supérieure ou égale à 3,5 %. 2 : Branches où la part des dépenses de R&D dans le CA est supérieure à 8,5 %. 3 : Branches où la part des dépenses de R&D dans le CA se situe entre 3,5 % et 8,5 %. 4 : Brevets déposés dans au moins deux des trois pôles de la Triade (Europe, Amérique du Nord et Japon) ; estimations. 5 : Nombre d'articles publiés de 1995 à 1997 dans 3 400 revues (hors sciences humaines et sociales) recensées dans les bases de données de l'Institute of Scientific Information.

Sources : BMBF, Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands - Zusammenfassender Endbericht 1999, rapport sur les performances technologiques de l'Allemagne, effectué pour le ministère fédéral de la Recherche et de la Formation (BMBF) par les instituts ZEW (Mannheim), NIW (Hanovre), DIW (Berlin), ISI (Karlsruhe) et WSV (Essen), janvier 2000, annexes p. II et p. XII ; OST, Science et Technologie - Indicateurs 2000, rapport de l'Observatoire des sciences et techniques, Economica, Paris, 2000, p. 226 et 355

Pour ce qui concerne les brevets déposés dans au moins deux des trois pôles de la Triade (Amérique du Nord, Europe, Japon) rapporté à la population active ou à la population totale, ensuite, l'intensité technologique de l'Allemagne est proche de celle du Japon, légèrement supérieure à celle des Etats-Unis et, plus encore, à celle de la France ou du Royaume-Uni, qui, sur ce plan, font preuve de performances moitié moindres que celles de l'Allemagne ¹⁴⁷.

Marquée en termes de résultats (parts de marché et brevets), l'avance relative de l'Allemagne par rapport à la plupart des pays de l'UE l'est également en termes d'efforts d'innovation, si l'on en juge par les dépenses totales d'innovation rapportées au chiffre d'affaires des entreprises, ou encore par la proportion d'entreprises déclarant avoir eu recours à des innovations de produit ou de procédé, entre 1994 et 1996 ¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Cf. BMBF (2000), op. cit., p. 16, et le tableau A.1 ainsi que Autret, (F.), « L'innovation technologique en Allemagne : performances et limites d'un système », in : Regards sur l'économie allemande, bulletin économique du CIRAC, n° 44, 1999, p. 14.

¹⁴⁸ Cf. Eurostat, Statistics in Focus : Research and development, n° 2/1999.

5.2.2 LES PARTICULARITÉS DES SYSTÈMES ALLEMAND ET FRANÇAIS D'INNOVATION : ASPECTS SECTORIELS

Les principaux atouts traditionnels du système allemand d'innovation résident, d'une part, dans une capacité à développer et améliorer rapidement les innovations technologiques fondamentales en les adaptant aux besoins domestiques et, d'autre part, dans une aptitude à diffuser et appliquer largement et rapidement ces développements, dans la multiplicité de secteurs caractéristiques de la spécialisation allemande ¹⁴⁹.

L'économie allemande fait preuve de bonnes performances dans les secteurs de niveau technologique intermédiaire mentionnés précédemment et dans la mise au point d'applications complexes. A l'inverse, des insuffisances y apparaissent dans les technologies de pointe (à l'exception des technologies de l'environnement), dans la valorisation marchande des applications complexes et en ce qui concerne la réorientation des activités de R&D en direction des technologies ou secteurs émergents : en particulier les biotechnologies, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, mais aussi les services aux entreprises. A ce propos, il est symptomatique qu'il existe en Allemagne un débat sur le relatif sous-développement d'une culture de services (*Dienstleistungskultur*).

L'économie française, pour sa part, fait preuve d'un plus grand degré de diversification dans le domaine des technologies de pointe. Ceci renvoie, entre autres explications, à l'importance plus grande qu'y occupe la R&D militaire, qui elle-même se trouve au confluent d'une multiplicité de domaines de recherche. Sur ce plan, l'Allemagne se distingue en effet de la plupart des autres pays européens : la part des dépenses intérieures publiques de R&D consacrées au secteur militaire n'y a été que de seulement 10,5 % en 1996, contre 32,4 % en France, 40,9 % au Royaume-Uni, 22,5 % en Suède et 18,6 % dans l'ensemble des pays de l'UE ¹⁵⁰.

5.2.3 DES DIFFÉRENCES DANS LE MODE D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DES SYSTÈMES D'INNOVATION

Entre la France et l'Allemagne, les différences de performance et de spécialisation observées pour les questions d'innovation tiennent pour une large part au mode d'organisation et de fonctionnement des systèmes d'innovation considérés, et en particulier, à la qualité des liens établis entre les divers acteurs y participant. Or, les liens de coopération interentreprises et les liens entre les firmes et les organismes de recherche se révèlent moins étroits en France qu'en Allemagne.

De ce côté-ci du Rhin, les entreprises résidentes ne coopèrent généralement encore qu'insuffisamment avec les centres de recherche. Quant à ces derniers, ils ne contribuent encore guère à la création d'entreprise dans leur entourage, dans une logique d'«essaimage». En outre, et contrairement à leurs homologues allemandes, les entreprises françaises ont souvent tendance à sous-utiliser les possibilités existantes dans le domaine de la propriété intellectuelle, notamment sur le plan des brevets, en partie faute de savoir s'appuyer sur les organismes compétents. Il est établi qu'en France, les entreprises industrielles résidentes - surtout les PME - manquent souvent des compétences requises

¹⁴⁹ BMBF (2000), op. cit, p. 4.

¹⁵⁰ OST (2000), op. cit, p. 205.

pour innover. Leurs lacunes, dans ce domaine, concernent leur aptitude à innover, en interaction avec des partenaires extérieurs et en phase avec les marchés ¹⁵¹.

Par contraste, les entreprises allemandes ont su se doter, grâce à de puissantes organisations professionnelles ou à des réseaux public/privé diversifiés, de dispositifs bien rodés, dans des domaines tels que la recherche coopérative pour les PME. Elles peuvent alors - même quand il s'agit de firmes de taille réduite - s'adosser sur de multiples partenaires pour mieux affronter la concurrence. Outre cette logique d'auto-organisation et de façon liée, le système allemand d'innovation présente un autre trait fondamental contrastant avec le relatif centralisme français : sa dimension polycentrique.

En Allemagne, comme aux États-Unis, ce polycentrisme se traduit par le fait que les centres de R&D industrielle sont davantage répartis sur une pluralité de régions ; alors qu'en France ou en Grande-Bretagne, la capitale et son agglomération concentrent près de la moitié des effectifs employés dans ce domaine (tableau 2). Ceci n'empêche pas l'Allemagne d'abriter d'importants centres en matière scientifique et technologique. Parmi les cinquante premières régions *scientifiques* d'Europe en termes de publications dans les revues scientifiques, on compte 14 pôles allemands, contre 11 britanniques et huit français. Si les régions françaises - et britanniques - font relativement bonne figure sur le plan des indicateurs scientifiques, elles sont, par contre, peu nombreuses parmi les cinquante premières régions *technologiques* d'Europe, sur la base d'un classement fondé sur le nombre de brevets déposés en 1997, avec seulement cinq pôles français et six britanniques, contre 23 allemands ¹⁵².

Tableau 2
La concentration régionale de la R&D industrielle

le plus petit ensemble de régions représentant plus de la moitié du total des effectifs de R&D industrielle des pays considérés (en %)

France	Grande-Bretagne	Italie	Allemagne	Etats-Unis
Ile de France (52,5 %)	Londres (44,9 %) Oxford (6,4 %)	Milan (32 %) Turin (22 %)	Munich (12,6 %) Stuttgart (11,5 %) Francfort/M. (8,3 %) Rhin-Neckar (5,6 %) Cologne (4,9 %) Berlin (4,2 %) Nuremberg-Erlangen (3,7 %)	Essex, New Jersey (9,4 %) Boston (7,9 %) Los Angeles (7,1 %) Philadelphie (6,0 %) Chicago (5,4 %) Detroit (4,1 %) N.-Y. (3,9 %) San Jose (3,4 %)

¹⁵¹ François (J.-P.), « Les compétences pour innover », SESSI, Le 4 Pages, n° 85, janvier 1998.

¹⁵² OST (2000), op. cit, p. 275-277 et p. 280-281. Sur les cinq pôles français en question, trois sont dans la région parisienne (Paris et sa petite couronne, Yvelines, Essonne/Orsay) et deux seulement sont en dehors (Grenoble, Lyon).

- La formation comme fondement décisif de l'avantage compétitif -

				Washington D.C. (2,9 %)
52,5 %	51,3 %	54 %	50,8 %	50,1 %

Source : Beise (M.) et al., "Attraktivität Deutschlands und seiner Regionen für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten", Informationen zur Raumentwicklung, n° 1, 1999, p. 40

Certes, le système français d'innovation peut bénéficier du fort pouvoir d'agglomération émanant d'une grande métropole telle que Paris. Un degré important de centralisation peut ainsi apporter des avantages dans certains domaines, notamment lorsqu'il s'agit d'innovation radicale nécessitant un degré relativement élevé de coordination, comme l'attestent par exemple les succès remportés par le Minitel dans les années 1980 et 1990 ou, de façon plus durable, par le TGV. Ceci étant, le fait que le système allemand soit sans concentration géographique majeure peut être considéré comme un atout considérable, dans la mesure où il a l'avantage d'offrir des alternatives, c'est-à-dire des options de rechange, notamment du point de vue des entreprises en mal de localisation.

5.2.4 DES POLITIQUES TECHNOLOGIQUES AMPLIFIANT LE POIDS DES SPÉCIFICITÉS LOCALES

En Allemagne, cette structure auto-organisée et polycentrique fait l'objet d'une politique délibérée. Celle-ci repose sur une multitude de dispositifs, à différents niveaux. A l'échelle régionale, les *Länder* pionniers sont historiquement la Rhénanie du Nord-Westphalie et, plus encore, le Bade-Wurtemberg, qui constitue le premier *Land* à avoir, dès 1976, constitué son propre système d'aide à la recherche ¹⁵³.

Quant au rôle de l'État fédéral, il convient de faire référence à l'exemple récent du programme BioRegio, lancé en 1995, par le ministère fédéral de la Recherche et de la Formation, pour promouvoir le secteur des biotechnologies et pour susciter un phénomène d'essaimage (*spin-off*) de petites entreprises biotechnologiques, à partir de l'activité des centres de recherche universitaires. Le gouvernement fédéral a choisi de ne miser à moyen terme que sur les régions aptes à devenir des centres d'excellence à renommée internationale. Pour sélectionner les régions les plus aptes tout en favorisant leur émulation, la politique allemande de recherche a choisi de simuler le jeu de la concurrence en organisant son programme BioRegio sous la forme d'un concours à l'issue duquel trois régions ont été retenues : la région de Munich, la Rhénanie (Cologne, Aix-La-Chapelle, Düsseldorf et Wuppertal) et le triangle Rhin-Neckar, qui figurent tous parmi les principaux centres de R&D industrielle en Allemagne. Dans les nouveaux *Länder*, un prix spécial a en outre été attribué à la « biorégion » de Iéna (Thuringe).

Cet exemple montre que la politique allemande de recherche ne vise pas à corriger les écarts géographiques, mais plutôt, au risque de les amplifier, à renforcer les avantages compétitifs absolus des pôles d'excellence déjà constitués et au potentiel le plus prometteur, en faisant travailler ensemble une pluralité d'acteurs dans le cadre de projets communs. Il illustre le fait que la mise en concurrence des espaces socio-économiques concerne de plus en plus les activités d'innovation. A travers une division spatiale du travail fondée sur le savoir et les compétences, les différents domaines de spécialisation des systèmes d'innovation s'en trouvent de plus en plus liés à des localisations précises, sur la base de choix hérités de l'histoire. Ceci vaut en France, mais aussi en Allemagne, où, par exemple,

¹⁵³ Scherzinger (A.), « Die Technologiepolitik der Länder in der Bundesrepublik Deutschland – ein Überblick », DIW, Diskussionspapier n° 164, Berlin, 1998, p. 8.

- La formation comme fondement décisif de l'avantage compétitif -

quelque 30 % des instituts de la Société Fraunhofer (recherche appliquée) sont implantés dans le seul *Land* de Bade-Wurtemberg.

5.2.5 L'IMPORTANCE DES INSTITUTIONS D'INTERMÉDIATION TECHNOLOGIQUE

Le *Land* de Bade-Wurtemberg a également pour particularité d'abriter le siège et une grande partie des activités de la fondation Steinbeis. A l'échelle des *Länder*, cette fondation constitue l'une des institutions allemandes les plus typiques en matière de ce qu'il est convenu d'appeler le transfert technologique ou l'intermédiation technologique, c'est-à-dire pour ce qui concerne l'interface entre les producteurs et utilisateurs des résultats de la R&D (encadré 1).

Encadré 1

Intermédiation technologique et promotion de l'innovation :

l'exemple de la fondation Steinbeis

Pour l'essentiel, la fonction de la fondation Steinbeis (Steinbeis Stiftung) consiste à assurer un rôle d'intermédiation entre le monde de la recherche universitaire et celui des entreprises, notamment au bénéfice des PME, qui sont caractérisées par un fort ancrage territorial et qui ne disposent généralement pas d'unité propre en matière de R&D. Les firmes employant moins de 200 personnes représentent ainsi quelque 70 % du chiffre d'affaires de la Steinbeis Stiftung, qui a atteint au total près de 150 millions de DM en 1998. Cet organisme a implanté la plupart de ses 370 centres à proximité d'établissements d'enseignement supérieur. Grâce au réseau qu'elle a constitué dans de nombreux *Länder* et dans plus de 38 pays à l'étranger, cette fondation permet aux acteurs locaux de résoudre concrètement leurs problèmes technologiques et de mieux se positionner par rapport aux besoins du marché, notamment à l'international. Contre rétribution, les clients de la Steinbeis Stiftung peuvent notamment la charger de mettre au point des technologies pour leur compte, d'en endosser la responsabilité juridique ou d'en assurer le marketing.

L'une des singularités de la Steinbeis Stiftung est non seulement son statut hybride, de droit privé et d'intérêt général, mais aussi son mode de fonctionnement. Comme le ferait un institut Fraunhofer (recherche appliquée), la Steinbeis Stiftung conseille le gouvernement du *Land* de Bade-Wurtemberg, et un représentant de ce gouvernement régional est même placé à la tête de son directoire. Créé en 1971, cet organisme constitue en fait un croisement entre, d'une part, une sorte d'institut Fraunhofer, de par ses facilités d'accès aux infrastructures publiques et de par son orientation vers la recherche pré-compétitive et, d'autre part, un bureau d'ingénierie ou un cabinet de conseil, de par la nature de sa clientèle, de par son principe de facturer les services dispensés et de par la souplesse de son fonctionnement.

5.2.6 DES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS HYBRIDES ET ADAPTÉS AUX SPÉCIFICITÉS LOCALES

Comme le montre l'exemple de la fondation Steinbeis, les politiques de développement territorial s'efforcent de faire jouer des effets de synergie entre les différents acteurs locaux et, dans la mesure du possible, en liaison avec des partenaires extérieurs. En ce sens, il importe pour le développement territorial de coordonner l'action des différents acteurs concernés en fonction d'intérêts communs.

Les dispositifs institutionnels en faveur de l'innovation et du développement technologique ne remplissent leur fonction que s'ils se révèlent suffisamment adaptés aux spécificités de leur contexte local. Ceci explique qu'un organisme tel que la Steinbeis Stiftung soit difficile à transposer hors de son contexte d'origine. En France, où les structures de transfert technologique demeurent encore souvent inefficaces, ceci n'interdit cependant pas de faire des comparaisons et d'en tirer les conséquences pour des réformes menées de l'intérieur.

Or, en matière de politique d'innovation, la comparaison fait ressortir le rôle crucial que jouent en Allemagne un ensemble d'organismes parapublics ou d'acteurs privés, tandis que de tels organismes demeurent moins développés en France, où l'influence de l'État et le relatif manque d'organismes intermédiaires s'entretiennent mutuellement et contribuent à freiner le développement de partenariats public/privé. Par rapport à celles de son homologue français, les performances du système allemand d'innovation apparaissent fondées, pour une bonne part, sur un mode d'organisation favorisant l'interactivité, non seulement au sein de la société civile, mais, aussi, entre cette dernière et les pouvoirs publics. Ceci contribue également à expliquer qu'en Allemagne, la politique technologique et industrielle mise essentiellement sur des projets et des réseaux, alors qu'en France, elle a eu traditionnellement plutôt tendance à soutenir directement des entreprises particulières (cf. chapitre 1).

5.3. LES RAPPROCHEMENTS ET PERSPECTIVES DE CONVERGENCE

Entre les systèmes d'innovation en vigueur en France et en Allemagne, les différences constatées en termes globaux et structurels ne doivent cependant pas conduire à occulter les tendances conduisant à un rapprochement partiel au cours de la période récente. Ces dernières peuvent être appelées à s'amplifier au cours des prochaines années, dans le contexte de l'intégration européenne.

5.3.1 UN RELÂCHEMENT COMMUN DE L'EFFORT DE R&D DANS LES ANNÉES 1990

En première approche, des indices de rapprochement peuvent être décelés en ce qui concerne l'effort global que chacun des deux pays consacre à la R&D. Dans les années 90, malheureusement, cet alignement s'est produit par le bas plutôt que par le haut, c'est-à-dire moins par un redressement de la part de la France qu'à travers un relâchement en Allemagne, comme le montre l'évolution du rapport entre la dépense intérieure de R&D (DIRD) et le produit intérieur brut (PIB). Compte tenu des évolutions observées dans les autres pays comparables, il en ressort que la position relative de l'Allemagne et, à un moindre degré, de la France s'est dégradée depuis une décennie (tableau 3).

Tableau 3

L'effort global (dépenses intérieures) de R&D et sa structure :
une comparaison internationale sur la période 1981-1997
(données de l'OCDE)

	DIRD en pourcentage du PIB			% de la DIRD financé par les entreprises		
	1981	1991	1997	1981	1991	1997
Allemagne	2,43	2,61	2,31	57,9	61,7	61,4
Etats-Unis	2,42	2,81	2,7	48,8	57,6	64,3
Finlande	1,2	2,07	2,78	54,5	56,3	62,9
France	1,97	2,41	2,24	40,9	42,5	50,3
Japon	2,32	3	2,91	62,3	72,7	74
Royaume-Uni	2,37	2,11	1,87	42	49,6	49,5
Suède	2,29	2,89	3,85	54,9	61,9	67,7
Total OCDE	1,99	2,28	2,21	51,2	59	62,4
U.E.	1,7	1,95	1,82	48,6	51,9	53,9

5.3.2 UNE RELATIVE CONVERGENCE POUR LES EFFORTS DES FIRMES EN MATIÈRE D'INNOVATION

En France et, pour partie, en Allemagne, ce recul est imputable à un relatif désengagement des pouvoirs publics en matière de financement de la R&D. En France, la part de l'État dans le financement des dépenses intérieures de R&D est même inférieure à 50 % depuis 1997, après s'être située à près de 70 % dans les années 1960. En ces termes, la structure des dépenses de R&D a nettement convergé entre l'Allemagne et la France. Dans ce dernier pays, le désengagement de l'État, qui est étroitement lié à la réduction des crédits scientifiques militaires, n'a toutefois pas entraîné de baisse globale de l'effort global de R&D des entreprises. Mais la dépense intérieure totale des entreprises en R&D y stagne en francs constants, depuis 1992, après avoir fortement progressé dans les années 1970 et 1980.

En Allemagne, par contre, les entreprises ont très nettement réduit leurs dépenses de R&D entre 1987 et 1996, en pourcentage de leur valeur ajoutée brute. L'unification a amplifié cette baisse de façon directe et instantanée, en 1990, mais aussi de manière indirecte et différée au cours des années suivantes, avant qu'un léger redressement se produise en 1997¹⁵⁴. Dans les entreprises allemandes, le personnel de R&D s'est légèrement accru depuis 1995, pour la première fois depuis 1987 et après plusieurs années de net recul¹⁵⁵. Quant aux données recueillies par l'institut ZEW (Mannheim), elles confirment que, de la part des entreprises industrielles et au delà des seules dépenses de R&D, l'ensemble des efforts d'innovation demeure en deçà de son niveau de 1992 et n'a repris que modérément depuis 1997. L'évolution récente a en fait conduit à réduire la part de la recherche à long terme dans le total des dépenses de R&D des entreprises allemandes et, de façon liée, à réorienter vers le marché leurs activités d'innovation¹⁵⁶. Il semble, en particulier, que les grandes entreprises

¹⁵⁴ Cf. BMBF (2000), op. cit, p. 30.

¹⁵⁵ Stifterverband für die deutsche Wissenschaft, communiqué de presse n° 56, 4.02.1999. Cf. aussi Haid (A.), « Verstärkte FuE-Anstrengungen in Deutschland erforderlich », DIW-Wochenbericht, n° 7/00, Berlin, 2000.

¹⁵⁶ BMBF (2000), op. cit, p 20.

aient tendance à se désengager de la recherche fondamentale. Si une telle tendance devait se prolonger durablement, elle pourrait finir par porter atteinte aux compétences de base des entreprises concernées. Les entreprises ne peuvent, en effet, exploiter les résultats de recherches menées en externe qu'à la condition de disposer elles-mêmes de capacités suffisantes d'absorption, c'est-à-dire d'apprentissage.

Pour l'Allemagne et, à un moindre degré, pour la France, le relâchement de l'effort d'innovation et de recherche se traduit déjà par un déclin relatif depuis le début de la décennie 1990. Ceci apparaît clairement dans le fait qu'en termes de part dans les dépôts de brevets, la position de l'Allemagne se détériore *chaque année* tant par rapport à l'ensemble de l'UE (depuis 1987) que par rapport à l'ensemble du monde (depuis 1989) ; il en est de même pour la France en termes de part européenne (depuis 1993) et de part mondiale (depuis 1988), même si c'est à partir de niveaux bien inférieurs ¹⁵⁷.

5.3.3 UNE PROPENSION ÉQUIVALENTE À PARTICIPER À LA MONDIALISATION DES SCIENCES ET TECHNIQUES

Une autre caractéristique commune aux systèmes français et allemand d'innovation est d'évoluer de manière similaire dans leur dimension géographique. Il s'agit, en premier lieu, du rôle grandissant des régions, ce en quoi la configuration de la France tend à se rapprocher de celle de l'Allemagne, où le rôle des *Länder* (et des communes) est non seulement croissant, mais aussi nettement supérieur en termes relatifs. Par rapport à l'échelle nationale, de même, l'échelon européen gagne en importance, notamment sous l'égide du Programme-cadre de recherche et développement technologique (PCRDT). Enfin, au delà de l'UE, les deux pays sont caractérisés par une ouverture internationale croissante de leurs systèmes d'innovation.

A l'ère de la globalisation, les entreprises sont en effet de plus en plus conduites à nouer des alliances stratégiques avec des partenaires étrangers. Au delà des seuls liens de coopération, elles tendent également à implanter de plus en plus d'activités de R&D à l'étranger. Dans des proportions variables selon les secteurs, leurs choix de localisation sont guidés pour l'essentiel, par des considérations relatives aux infrastructures de recherche, par la volonté de faciliter l'accès à des marchés porteurs en termes de produits et services innovants, ou encore par le souci de se rapprocher de sites de production modernes ¹⁵⁸. Les systèmes d'innovation français et allemand participent de ce mouvement dans des proportions équivalentes. Cette situation se traduit, en particulier, par le fait que la part des filiales étrangères dans les dépenses de R&D du secteur manufacturier s'est située à plus de 16 % en Allemagne en 1997 et à environ 21 % en France en 1996, alors qu'elle a atteint 40 % au Royaume-Uni en 1996 et 68 % en Irlande en 1993 ¹⁵⁹.

Quant aux données sur les brevets, elles confirment les ordres de grandeurs observés pour les dépenses de R&D, ainsi que l'idée d'une convergence entre la France et l'Allemagne au cours des années 90 et ce, non seulement pour le taux de présence étrangère sur place (20,5 % des brevets déposés en France en 1997, contre 17,2 % en Allemagne et 38,6 % au

¹⁵⁷ OST (2000), op. cit, p. 239.

¹⁵⁸ Meyer-Krahmer (F.), Reger (G.), Archibugi (D.), Durand (T.), Molero (J.), Pavitt (K.), Soete (L.), Sölvell (Ö.), Internationalisation of Research and Technology : Trends, Issues and Implications of S & T Policies in Europe, ETAN (European Technology Assessment Network) Working Paper prepared for the European Commission, DG II, Brussels/Luxembourg, July 1998, p. 28-29.

¹⁵⁹ OCDE, Measuring Globalisation : The Role of Multinationals in OECD Economies, Paris, 1999.

Royaume-Uni), mais aussi, en sens inverse, pour le taux d'implantation des firmes de ces deux pays à l'étranger (20,0 % pour les firmes françaises en 1997, contre 14,5 % pour les firmes allemandes et 32,1 % pour les firmes britanniques)¹⁶⁰.

5.3.4 POLITIQUE TECHNOLOGIQUE : DES ORIENTATIONS COMMUNES ET DES TRAVERS COMMUNS

Les politiques technologiques de la France et l'Allemagne présentent un nombre croissant de similitudes, en partie sous l'influence de la politique de concurrence et des programmes européens. Ainsi, la politique suivie en France rejoint progressivement celle de l'Allemagne, par le fait qu'elle réduit peu à peu l'importance de l'aide traditionnelle aux grands projets¹⁶¹. Les dispositifs publics en faveur des PME et de l'innovation y passent de plus en plus par des canaux de financement complexes et multiformes. Il s'agit, désormais, de soutenir la création d'entreprise et d'inviter les PME à investir dans des activités de R&D. Cette politique consiste, pour une bonne part, à favoriser la constitution et le renforcement de réseaux d'acteurs (encadré 2), de façon à ce que les PME puissent mettre en commun leur effort de R&D ou accéder plus facilement aux circuits de financement du capital-risque. Le manque de savoir-faire sur ce dernier plan constitue d'ailleurs notoirement l'un des principaux freins actuels à l'innovation en France comme en Allemagne, en particulier faute d'un nombre suffisant d'investisseurs privés informels (*business angels*).

Encadré 2

Une pratique exemplaire de recherche coopérative en France :

les Réseaux Nationaux de la Recherche (RNR)

En France, les Réseaux Nationaux de la Recherche (RNR) sont mentionnés par l'OCDE comme un exemple de pratique exemplaire (« good policy practices »), au sens d'une politique adaptée à un type de problème donné dans un contexte national spécifique. Sous les auspices des ministères en charge de la recherche et de l'industrie, ces RNR consistent à miser sur des partenariats public/privé pour favoriser la coopération entre les PME et les laboratoires publics de recherche dans des domaines technologiques donnés. Lancé fin 1997, le premier de ces réseaux thématiques (le RNRT) est consacré aux télécommunications. Il implique plusieurs institutions publiques de recherche, requiert de ses participants privés une contribution représentant de 50 à 75 % du financement et accorde un traitement préférentiel aux PME. En 1999, les PME étaient présentes dans 75 % des projets inscrits dans le cadre du RNRT¹⁶².

L'enjeu majeur semble moins porter sur l'aide à la création d'entreprise que sur l'assistance qu'il convient de porter aux entreprises nouvellement créées pendant leur phase de démarrage. En RFA, l'État fédéral s'efforce dans cet esprit de faciliter le financement des jeunes entreprises innovantes pendant leur phase de développement initial, le temps qu'elles puissent acquérir la maturité leur permettant, par la suite, d'accéder au marché boursier (cas du programme BTU : Beteiligungskapital für kleine Technologieunternehmen). Des mécanismes similaires sont également déployés en France, par exemple sous l'influence du programme Innovation mis en place dans le contexte européen du PCRDT.

Les politiques des deux pays ont cependant en commun des nombreux travers ou insuffisances. Ainsi, et malgré la propension croissante des entreprises à s'implanter à

¹⁶⁰ OST (2000), op. cit., p. 256 et 258.

¹⁶¹ « Recherche et innovation : la France dans la compétition mondiale », rapport du groupe présidé par B. Majoie, Commissariat général du Plan, la Documentation française, 1999

¹⁶² Cf. OECD, « Managing national innovation systems », Paris, 1999, ainsi que Courier ANVAR, n° 124, avril 2000.

l'étranger et à s'impliquer dans des réseaux transnationaux, les gouvernements de deux pays continuent de pratiquer une politique technologique à forte orientation domestique. En outre, un défaut commun des dispositifs publics d'aide à l'innovation de la RFA, de la France et, dans une certaine mesure, de la Commission de Bruxelles (PCRDT), est leur relative lourdeur administrative et le fait qu'ils consistent pour une large part à amplifier l'essor de technologies déjà maîtrisées par un groupe restreint d'entreprises¹⁶³. Il s'agit généralement d'instruments tendant à favoriser davantage les grandes entreprises que les PME. Ceci contribue à expliquer que le tissu d'entreprises de ces deux pays ne se renouvelle que de façon relativement lente (cf. chapitre 2), en particulier par rapport aux États-Unis.

5.3.5 DES INSUFFISANCES COMMUNES POUR LA CAPACITÉ À TRADUIRE LES EFFORTS D'INNOVATION EN SUCCÈS MARCHANDS

Une telle situation reflète un problème plus général, à savoir que ces deux pays offrent un cadre général relativement défavorable à l'innovation et à sa diffusion. Selon l'enquête effectuée en 1998 par l'organisme Agamus Consult auprès de plus de 700 entreprises industrielles et dans 13 pays de l'OCDE, l'Allemagne est, dans ce groupe, le pays où le pourcentage de réponses qualifiant de favorable le climat général de l'innovation est le plus faible, avec 5 %. La France se situe en onzième position, avec une proportion de seulement 15 %, contre 35 % dans la moyenne des 13 pays considérés. En Allemagne, les entreprises sondées déplorent notamment l'attitude critique de la population à l'égard de la technique¹⁶⁴.

De telles indications donnent à penser que la France et l'Allemagne sont parmi les pays les plus touchés par ce que la Commission européenne appelle le « paradoxe européen », c'est-à-dire le décalage qui existe globalement au sein de l'UE entre l'ampleur des performances scientifiques (voire technologiques) et celle - moindre - des résultats économiques et commerciaux, notamment en termes d'exportations¹⁶⁵. En d'autres termes, les handicaps des systèmes français et allemands d'innovation ne tiennent pas tant à la qualité intrinsèque de leur potentiel technologique et, *a fortiori*, scientifique qu'à une insuffisante capacité à le mettre en valeur. Au delà des seuls aspects technologiques et scientifiques, ces systèmes présentent des difficultés particulières à traduire l'ensemble des efforts d'innovation en succès marchands.

Ceci renvoie au fait que les enjeux de la compétitivité internationale portent pour une bonne part sur la capacité à maîtriser le temps, en raccourcissant suffisamment le délai compris entre la conception des biens et services et leur mise sur le marché. Dans ce domaine, les firmes françaises et allemandes sont - en moyenne et plus particulièrement dans les secteurs les plus dynamiques - moins performantes que leurs concurrentes issues de pays tels que les États-Unis, le Japon, Singapour, mais aussi certains petits pays européens. En matière d'innovation, et par rapport aux efforts qu'elles consentent dans le domaine de la technologie, elles misent généralement trop peu sur les compétences complémentaires

¹⁶³ Cohen (E.) et Lorenzi (J.-H.), « Des politiques industrielles aux politiques de compétitivité en Europe », in : Conseil d'analyse économique, Politiques industrielles pour l'Europe, La Documentation française, Paris, 2000.

¹⁶⁴ Stars der Innovation - Die Agamus Consult Innovationsstudie, Starnberg, 1998 ; cf. le compte rendu paru dans IW-Informationsdienst, n° 22, 3.06.1999, p. 7.

¹⁶⁵ Commission européenne, Le deuxième rapport européen sur les indicateurs scientifiques et technologiques 1997, DG II, Bruxelles/Luxembourg, décembre 1997.

indispensables dans d'autres domaines tels que le marketing ¹⁶⁶. Elles ont tendance à trop miser sur la sophistication technologique et insuffisamment sur les attentes du marché et sur la réactivité à son égard. Tout l'enjeu consiste à renforcer ce dernier aspect, sans relâcher les efforts en faveur du premier.

En France, une illustration en est fournie par l'entreprise Alstom (équipements électriques, systèmes de transport, etc.) qui, comme le rapporte son PDG Pierre Bilger, consacre à la réduction des coûts 30 % à 40 % de ses dépenses de R&D, mais dont l'effort d'innovation est également centré sur la nécessité d'anticiper les besoins du marché, par exemple pour pouvoir proposer aux villes chinoises des métros à un prix abordable ¹⁶⁷.

En Allemagne, si l'on en croit un récent rapport de la confédération syndicale DGB, les aides publiques en faveur de l'innovation sont trop orientées vers la technologie, ont trop tendance à favoriser les secteurs capitalistiques et misent insuffisamment sur l'innovation sociale, organisationnelle et structurelle ¹⁶⁸. Cette critique vaut largement pour la France également. Soulignant les limites d'une orientation trop axée sur la technologie, de telles considérations conduisent à souligner que la politique d'innovation doit s'articuler à une politique ambitieuse en faveur de l'éducation et de la formation (cf. chapitre 6).

Au total, ce diagnostic montre que, partant de différences marquées, notamment en termes structurels, les systèmes d'innovation des deux pays sont toutefois engagés dans un processus de rapprochement progressif dont les signes se manifestent autant en termes de performances globales qu'en termes de structures et de politique publique ¹⁶⁹. Il reste à considérer dans quelle mesure et comment il est envisageable de renforcer une telle intégration.

5.4. DES PISTES COMMUNES POUR DES POLITIQUES D'INNOVATION CONCERTÉES

5.4.1 RENFORCER L'INTÉGRATION DES SYSTÈMES D'INNOVATION EN INTERNE ET EN EXTERNE

Les systèmes d'innovation de la France et de l'Allemagne peuvent et doivent être réformés de manière ambitieuse, comme ceci a été fait aux États-Unis il y a une dizaine d'années, à une époque où le système d'innovation américain se voyait reprocher de ne déboucher que trop faiblement sur des résultats marchands ¹⁷⁰. Une telle perspective s'inscrit pleinement dans le cadre de l'objectif stratégique que le sommet de Lisbonne (mars 2000) a retenu pour

¹⁶⁶ Cf. Perez (A.), « Innovation : la technologie ne suffit plus pour faire la différence », Les Echos, 19 octobre 1999.

¹⁶⁷ Cf. Bilger (P.), « L'entreprise face à l'innovation », Les Échos, 12 janvier 2000.

¹⁶⁸ « DGB fordert neue Technologiepolitik », Handelsblatt, 14 septembre 1999, p. 7.

¹⁶⁹ Cf. Cohen (E.) et Lorenzi (J.-H.), op. cit., où est indiqué qu'en Europe, il existe globalement une telle convergence entre les différents systèmes nationaux d'innovation, même si l'émergence d'un système européen d'innovation constitue un processus très lent.

¹⁷⁰ Dertouzos (M.), Lester (R.), Solow (R.), « Made in America : Regaining the Productive Edge », Cambridge, Mass., The MIT Press, 1989.

l'UE, et qui consiste en particulier pour celle-ci à « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » d'ici dix ans. De manière générale, la priorité accordée à la promotion de l'innovation devrait, pour les pouvoirs publics, se traduire par un effort accru en faveur de la politique de recherche et technologie, en part relative dans l'ensemble des dépenses publiques. Il s'agit moins d'augmenter le volume des aides publiques, que d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, en la redéployant, et les enjeux de cette réforme vont au delà des politiques publiques nationales. Comme il a été convenu au sommet de Lisbonne. Ces enjeux consistent, pour une bonne part, à mettre en réseau les programmes nationaux, afin de créer un véritable espace européen de la recherche et de l'innovation.

L'intégration des systèmes d'innovation doit également être renforcée à l'échelle nationale et régionale. Ceci implique, non seulement d'améliorer l'infrastructure publique de recherche et de formation, ainsi que l'environnement de la recherche industrielle, mais aussi d'intensifier le maillage entre ces différentes sphères. Il s'agit de mettre en place des dispositifs stimulant les interactions entre le monde de l'industrie et celui de la recherche, par exemple à travers des procédures d'évaluation et des assouplissements de statut incitant les chercheurs à coopérer plus étroitement avec les entreprises. En France, il convient à ce propos de saluer la loi sur l'innovation et la recherche promulguée en juillet 1999.

5.4.2 AMÉLIORER L'ENVIRONNEMENT DES ENTREPRISES PAR DES MESURES TRANSVERSALES

Il s'agit également de renforcer les liens entre les entreprises elles-mêmes. Pour inciter les PME à coopérer davantage entre elles, il convient de corriger les dispositifs d'aides publiques, en faisant en sorte que les aides soient conçues et distribuées davantage en fonction de projets, plutôt qu'en fonction d'entreprises. Dans cette perspective, la complémentarité entre les programmes communautaires de R&D (PCRDT) et le programme EUREKA peut être utilement recherchée.

Une politique ambitieuse d'innovation porte également sur les contours des marchés. Ceci passe en particulier par une réduction des barrières à l'entrée dans le domaine des biens et services, par une clarification des règles encadrant le commerce électronique et Internet, ou encore par un accès plus aisé des entreprises au système financier. Sur ce dernier point, il conviendrait non seulement de donner des contours plus précis au fonds franco-allemand d'aide au capital-risque que les deux gouvernements nationaux ont décidé de lancer à l'occasion du sommet franco-allemand de novembre 1999 ¹⁷¹, mais aussi de repenser le cadre général de la fiscalité concernant le capital-risque.

Les pouvoirs publics peuvent contribuer à lancer des projets, en octroyant des aides financières d'amorçage pendant un laps de temps limité. En ce qui concerne la politique menée en faveur de la création d'entreprise, il convient toutefois de ne pas considérer seulement les questions liées au financement des activités, mais aussi d'autres questions cruciales, telles que les conditions d'ensemble dans lesquelles les entreprises agissent, l'accès aux informations pertinentes et la maîtrise de telles informations, ou encore la capacité des acteurs à définir des projets. Dans la mise au point des programmes d'aide, par suite, si un rôle notable incombe au financement des « jeunes pousses » (*start-up*), il convient de tenir compte de l'importance croissante des ressources humaines (cf. chapitre 6). En matière de politique d'innovation, en ce sens, la priorité revient à l'amélioration du cadre général de l'activité.

¹⁷¹ Cf. « Berlin und Paris wollen Innovationen fördern », Handelsblatt, 16 novembre 1999, p. 9.

5.4.3 ELARGIR À L'INTERNATIONAL LA PRÉPARATION DES CHOIX TECHNOLOGIQUES

La question demeure ouverte de savoir, pour des pays de la taille de la France et de l'Allemagne et dans les conditions actuelles, s'il est sensé de demander à la politique de recherche et de technologie de soutenir indifféremment la capacité d'innovation dans tous les domaines technologiques, s'il convient plutôt de renforcer les spécialisations existantes, ou encore dans quelle mesure des politiques sélectives sont à même de reconnaître des secteurs d'avenir et d'en stimuler l'émergence. La question se pose évidemment avec acuité de nos jours, en particulier avec des technologies-clé à caractère générique, comme la microélectronique ou les biotechnologies, dans lesquelles ni la France, ni l'Allemagne ne sont encore suffisamment représentées, malgré les progrès enregistrés au cours des années récentes. Dans de tels domaines, le principal retard concerne la recherche appliquée et le développement, ainsi que l'émergence trop lente d'une nouvelle génération de PME innovantes, à cause notamment du déficit qui subsiste en matière de capital-risque ¹⁷².

Ceci étant, il convient de rappeler le bien-fondé de grands projets mobilisateurs et favorisant l'intégration européenne dans des domaines géostratégiques, comme ce fut le cas des programmes Airbus et Ariane, qui furent lancés respectivement à la fin des années 1960 et 1970. Dans le cas d'Airbus (en 1999, 55 % de l'ensemble des commandes mondiales d'avions civils de plus de 100 places), par exemple, le soutien public a été justifié par le fait qu'il s'agit d'un secteur oligopolistique caractérisé à la fois par de fortes barrières à l'entrée (économies d'échelle) et par un rythme de croissance élevé. Certes, le statut d'Airbus est désormais largement banalisé, au sein de la nouvelle société EADS, qui a été introduite en bourse en juillet 2000.

Au delà de l'exemple d'Airbus, celui des biotechnologies montre en fait que, si les politiques industrielles des années 1960 ou 1970 sont bel et bien révolues, l'État conserve néanmoins un rôle primordial à jouer, non seulement dans la définition de l'environnement des entreprises (notamment à travers la législation sur le génie génétique), mais aussi dans la mise en place de dispositifs d'incitation, permettant de pallier les insuffisances du marché. L'expérience déjà mentionnée du concours allemand BioRegio en fournit une bonne illustration, car elle constitue un exemple d'aide publique à la fois ciblée et transversale, corrigeant les mécanismes du marché, sans supprimer leur rôle dans la sélection des projets.

L'exemple des biotechnologies montre aussi l'importance des enjeux de société et la nécessité, pour stimuler le changement structurel, de relancer le débat sur les stratégies possibles en matière de choix technologiques. Plus généralement, il convient d'intensifier les travaux de prospective et de réflexion concertée sur les choix et évolutions envisageables en matière de technologies-clés, en surmontant le cloisonnement des instances concernées ¹⁷³. Pour identifier des pistes d'action susceptibles d'être suivies par l'ensemble des acteurs concernés, c'est-à-dire à la fois par les entreprises et par les pouvoirs publics, institutions, syndicats et associations professionnelles, il importe alors d'adopter une approche mettant d'emblée en balance les conflits d'objectifs. Cet enjeu dépasse les seuls aspects technologiques, dans la mesure où le développement de l'innovation est conditionné par la taille de sa base consensuelle, car il nécessite un processus d'acceptation et d'appropriation de la part des acteurs socio-économiques.

¹⁷² Muldur (U.), « L'allocation des capitaux dans le processus global d'innovation est-elle optimale en Europe? » in : Conseil d'analyse économique, op. cit.

¹⁷³ Rapport du groupe présidé par B. Majoie, op. cit.

Il est souhaitable d'élargir ce type de débat au delà des frontières, à l'échelle de l'Europe ou, à défaut, à l'échelle de la France et de l'Allemagne. Il s'agit de susciter ou de renforcer des lieux permettant de partager ou de confronter les expériences des différents pays concernés. Il serait même pensable de renforcer la coopération franco-allemande sur les enjeux socio-économiques des nouvelles technologies, dans des domaines tels que l'environnement, le génie génétique et l'agroalimentaire, voire le nucléaire civil.

Dans une perspective voisine, la France et l'Allemagne devraient coordonner davantage leur influence auprès des instances internationales, de manière à mieux défendre et promouvoir les intérêts européens dans le champ technologique, par exemple en matière de normes techniques.

5.4.4 MIEUX ARTICULER LA POLITIQUE TECHNOLOGIQUE ET LA POLITIQUE RÉGIONALE

Une autre grande orientation de la politique économique consisterait à assurer une meilleure articulation entre la politique de développement technologique et la politique de développement territorial. Il s'agit de favoriser le développement territorial dans la durée, notamment à travers le maillage des acteurs régionaux. Ils s'agit alors d'intégrer les entreprises dans des systèmes de production et d'innovation spatialement situés, même s'ils débordent les frontières régionales ou nationales. Cette stratégie mise principalement sur les capacités d'innovation et, plus généralement, sur les aspects qualitatifs permettant à un territoire donné de se distinguer des autres, tels que le potentiel en personnel qualifié. Ce type de politique porte notamment sur le soutien à la création d'entreprise, le transfert technologique ou l'amélioration des infrastructures. A long terme, une telle politique permet de mobiliser, de mettre en réseau et d'activer les ressources latentes présentes sur place ou à proximité. Par rapport à une action consistant à subventionner les entreprises, une telle politique implique de moindres moyens financiers et conduit à lier les entreprises à leur territoire d'implantation de manière plus profonde et plus durable, ce qui permet de réduire les risques de délocalisation d'activités.

Dans cette perspective, le Comité des régions (Bruxelles) a récemment pris clairement position, à travers un avis voté à l'unanimité, en faveur d'une stratégie de développement misant sur l'innovation, sur la différenciation des produits et des compétences, ainsi que sur l'« ancrage territorial » des entreprises et la création d'entreprise, plutôt qu'en faveur d'une stratégie axée sur la réduction des coûts, sur la standardisation et sur l'attraction des entreprises multinationales, tout en précisant que ces deux grands types de stratégies peuvent fort bien être complémentaires ¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Opinion of the Committee of the Regions of 18 novembre 1999 on « The competitiveness of European enterprises in the face of globalisation - How it can be encouraged » (COM(1998) 718 final), CdR 134/99 fin., COM-6/011, Brussels, 2 décembre 1999 (cf. p. 8-9).

CHAPITRE 6

LA FORMATION COMME FONDEMENT DÉCISIF

DE L'AVANTAGE COMPÉTITIF

Le savoir, qui constitue la matière première de la « nouvelle économie », joue un rôle fondamental dans la genèse et le maintien de l'avantage compétitif (6.1). En Allemagne et en France, la production de ce savoir repose sur des systèmes d'éducation et de formation très différents (6.2).

Dans la période récente, des éléments de convergence entre ces deux systèmes n'en existent pas moins, notamment grâce au développement de cursus intégrés. Hélas, ils n'y a pas toujours lieu de s'en réjouir, car cette convergence partielle correspond aussi, à bien des égards, à une dégradation commune, par rapport aux performances dont font preuve d'autres pays dans ce domaine (6.3).

Pour y remédier, des pistes d'action communes devraient consister à rénover les systèmes d'éducation et de formation initiale, à favoriser l'apprentissage tout au long de la vie, à renforcer l'attractivité des systèmes de formation vis-à-vis des pays tiers et à stimuler l'internationalisation de l'enseignement et de la recherche (6.4).

6.1 LE SAVOIR AU CŒUR DE LA « NOUVELLE ÉCONOMIE »

Les notions de « nouvelle économie » ou d'« économie de la connaissance », difficiles à définir précisément, reviennent à souligner que la dynamique d'ensemble de l'économie repose de moins en moins sur l'investissement physique et de plus en plus sur le savoir et l'apprentissage (*learning*)¹⁷⁵. Or, avec la R&D, l'éducation et la formation constituent l'une des principales dimensions de ce facteur crucial, qu'est devenu l'investissement immatériel pour la compétitivité d'une région ou d'un pays.

La formation, de façon liée, joue un rôle décisif pour l'innovation et pour l'emploi. La diffusion des technologies de l'information entraîne à la fois une création d'emplois qualifiés et une destruction d'emplois d'exécution. De plus, les entreprises sont généralement d'autant plus innovantes qu'elles comportent une part importante de personnel qualifié, si l'on en juge par la part des ingénieurs, des cadres et des techniciens dans l'ensemble de leurs effectifs¹⁷⁶.

Pour des pays comme la France et l'Allemagne, la dynamique de l'avantage compétitif repose très largement sur une articulation adéquate entre les efforts d'innovation et les

¹⁷⁵ Cf. European Commission, « Innovation policy in a knowledge-based economy », Enterprise Directorate-General, Luxembourg, 2000, p. 9-11.

¹⁷⁶ « Innovations et gestion de l'emploi », DARES/ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Premières Synthèses, n° 12.1, mars 2000.

efforts de formation. Elle passe par le développement des compétences et leur mise à jour. Il s'agit, à la fois, de mobiliser les ressources humaines disponibles, mais aussi d'en accroître le potentiel, en stimulant la créativité et en faisant en sorte que les compétences soient renouvelées et améliorées.

Dans cette perspective, l'enjeu majeur consiste à favoriser, non pas la société de l'information, mais celle du savoir. L'important est moins la quantité d'information accumulée à un moment donné, que la capacité des personnes à apprendre dans de brefs délais. Plus précisément, le problème crucial consiste désormais à développer des compétences, c'est-à-dire à renforcer l'aptitude à appliquer le savoir dans un contexte changeant.

6.2 DES DIFFÉRENCES PERSISTANTES ENTRE LES SYSTÈMES D'ÉDUCATION ET DE FORMATION

La France et l'Allemagne, comme dans le domaine de l'innovation, se sont dotées de modes d'organisation très différents sur le plan de l'éducation et de formation. Là encore, s'il est évident que les systèmes en vigueur de part et d'autre du Rhin ne sauraient être transposés facilement hors de leur contexte respectif, il n'en est pas moins intéressant de les comparer.

Tableau 1
Le niveau d'éducation atteint par la population des 25-64 ans :
une comparaison internationale (1998)

	En dessous du 2 ^e cycle de l'enseignement secondaire	2 ^e cycle de l'enseignement secondaire *	Enseignement supérieur	Tous niveaux d'éducation
États-Unis	13,6	51,5	34,9	100
Allemagne	16,2	60,8	23,0	100
Royaume-Uni	19,2	57,2	23,6	100
Japon	20,1	49,5	30,4	100
France	39,3	40,1	20,6	100
Italie	56,4	34,9	8,7	100
OCDE (28 pays)	43,8	33,2	23,0	100

* : Y compris l'enseignement post-secondaire non classé dans l'enseignement supérieur (*post-secondary non tertiary education*).

Source : calculs d'après OECD, Education at a glance – OECD Educators – Education and skills, Paris, 2000

En première approche, l'une des différences les plus marquées entre les deux pays concerne la proportion de personnes à faible niveau de formation initiale. Alors que la proportion des 25-64 ans pourvus d'un diplôme de l'enseignement supérieur est relativement proche, autour de 20 % (contre près de 35 % aux États-Unis), celle ayant un niveau d'instruction inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire est de près de 39 % en France, contre seulement 16 % en Allemagne (et 14 % aux États-Unis). Cet écart renvoie, en particulier, au mode d'organisation de la formation professionnelle, où les deux pays conservent des spécificités marquées.

6.2.1 DES SPÉCIFICITÉS MARQUÉES EN MATIÈRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

En matière de formation professionnelle, chacun des deux pays est caractérisé par une forme spécifique de correspondance et d'interaction entre l'organisation de la formation professionnelle et d'autres éléments du système socio-économique, ce qui permet de parler d'une « cohérence sociétale »¹⁷⁷.

En Allemagne, le système de formation professionnelle est caractérisé à la fois par la durée relativement longue de l'apprentissage (près de 3 ans ½ en moyenne après la scolarité obligatoire), par les meilleures conditions de travail des ouvriers et des employés (mieux payés et mieux considérés que leurs homologues en France) et, de façon liée, par le dispositif généralisé de promotion sociale, dont est issu l'essentiel de l'encadrement intermédiaire et une bonne part de l'encadrement supérieur des entreprises allemandes. Apprentissage, promotion sociale, gestion paritaire de la formation professionnelle et puissance des organisations patronales et syndicales, constituent les différentes facettes d'un même ensemble cohérent d'organisation sociale ou « sociétale ».

Ce système allemand est fondé sur trois principes directeurs : le principe de subsidiarité, le principe du consensus et le principe du métier (*Berufsprinzip*). En Allemagne, dans ce domaine, la plupart des prérogatives sont ainsi conférées aux acteurs économiques, c'est-à-dire aux partenaires sociaux et, en ce qui concerne l'organisation des cursus et la certification des diplômes, aux chambres de commerce et d'industrie.

¹⁷⁷ Maurice (M.), Sellier (F.), Silvestre (J.-J.), « Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne - Essai d'analyse sociétale », Presses universitaires de France, Paris, 1982.

Le système français, par contraste, ne renvoie guère à l'idée de subsidiarité, et l'État y définit lui-même les grandes orientations à travers son administration centrale. En France, ce rôle de l'État apparaît d'autant plus légitime, que la plupart des dispositifs de formation professionnelle initiale y sont sous statut scolaire.

Le système français ne repose guère non plus sur une recherche de consensus à l'allemande, dans la mesure où il ne s'appuie guère sur les partenaires sociaux, qui y jouent un rôle purement consultatif, au sein des commissions paritaires concernées. En France, les partenaires sociaux ne se sont jusqu'à présent guère impliqués que dans la formation continue, mais très peu dans la formation initiale. L'apprentissage n'est pas géré de façon paritaire par les employeurs et les syndicats, bien qu'ils puissent, *a priori*, être considérés comme mieux placés que l'État pour défendre l'intérêt des jeunes sur le marché de l'emploi.

Le système français de même, ne repose pas fondamentalement sur une logique en termes de formation à un métier. La référence au métier y joue un rôle, mais les formations s'y définissent davantage par rapport à une logique de statut et de niveau de qualification, c'est-à-dire en référence à l'acquisition de connaissances théoriques scolaires de l'enseignement général.

En termes plus positifs, le système français se caractérise en première approche, outre par son degré relativement élevé de centralisation (rôle majeur du ministère de l'Éducation nationale), par l'accent qui y est mis sur la formation scolaire générale, dans le but de favoriser l'adaptabilité des compétences dans un contexte marqué par le changement rapide des métiers. En France, la formation professionnelle relève d'ailleurs en partie de l'enseignement supérieur, alors qu'en Allemagne, il existe une séparation relativement stricte entre ces deux sphères.

Dans la pratique, le système allemand de formation professionnelle a globalement bien fonctionné au cours des dernières décennies¹⁷⁸. Un signe en est qu'actuellement encore, en Allemagne, près des deux tiers d'une classe d'âge passent avec succès par le système de la formation professionnelle en alternance, et que le taux de chômage des jeunes y est moitié moindre que dans la moyenne des pays de l'UE¹⁷⁹. Depuis quelques années, ce système est toutefois soumis à de nombreuses tensions, notamment pour certaines métiers et dans certaines régions.

Dans les nouveaux *Länder*, en particulier, le nombre annuel de places d'apprentis demandées par les jeunes excède sensiblement le nombre des nouveaux contrats d'apprentissage effectivement signés (d'environ 10 000 en 1999). Lorsque fait défaut la capacité de formation initiale proposée par les entreprises, les pouvoirs publics doivent s'y substituer, à leur propre charge, en offrant des formations scolaires à la place. Ceci est souvent le cas dans les nouveaux *Länder*, où environ 80 % des postes d'apprentis existants actuellement sont subventionnés par l'État.

En outre, le principe de la formation à un métier (*Berufsprinzip*) tend à accorder trop d'importance aux métiers déjà existants et, à l'inverse, peine à anticiper les besoins correspondant aux métiers de demain, en particulier dans les services. A cet égard, le fait

¹⁷⁸ Lasserre (R.), Lattard (A.), « La formation professionnelle en Allemagne. Spécificités et dynamique d'un système », CIRAC, Paris, 1993.

¹⁷⁹ « Duale Berufsbildung - Brücke ins Arbeitsleben », IW-Informationsdienst, n° 4, 27 janvier 2000, p. 6. Selon Eurostat, le taux de chômage des moins de 25 ans était en octobre 2000 de 9,2 % en Allemagne, de 19,5 % en France et de 16,1 % dans la moyenne de l'UE.

que les syndicats soient sous-représentés dans certains secteurs en émergence (notamment dans les services) pose également des problèmes, notamment à l'égard du principe de consensus. Ceci étant, la faible présence des partenaires sociaux n'a pas l'air de poser de problème particulier dans le domaine des nouveaux métiers liés aux technologies de l'information et de la communication, où une pénurie de main-d'œuvre existe de toute façon dans tous les pays, y compris aux Etats-Unis et en Inde, deux pays souvent mentionnés pour la qualité et le nombre de leurs informaticiens.

Malgré ses difficultés récentes, le système allemand de formation professionnelle initiale continue de faire bonne figure, car il se révèle suffisamment adaptable, reste orienté à la fois sur les besoins des entreprises et sur le développement de la personnalité des apprentis, et car les partenaires sociaux y demeurent profondément impliqués¹⁸⁰. Dans la mesure où les organisations professionnelles et syndicales doivent y surmonter leurs conflits d'intérêt, cette co-responsabilité des partenaires sociaux au côté de l'État confère au système allemand de formation professionnelle son caractère dual. Par rapport aux systèmes essentiellement mono-structurés, c'est-à-dire confinés pour une large part à la sphère scolaire, une telle dualité comporte des avantages considérables pour les apprentis en termes de socialisation professionnelle¹⁸¹. De façon liée, elle présente de sérieux atouts sur le plan de la pédagogie, grâce au compagnonnage.

Quant au système français de formation professionnelle, il demeure soumis à des frictions persistantes et sous l'emprise d'une logique d'orientation par l'échec. Resté faiblement décentralisé, il est biaisé en faveur des études longues, par le jeu d'une hiérarchisation des niveaux de qualification qui pénalise les jeunes entrant sur le marché de l'emploi munis d'un des diplômes les moins prestigieux (CAP, BEP, etc.) et sans suffisamment d'expérience pratique. Depuis vingt à trente ans, les objectifs restent ainsi essentiellement formulés en termes d'élévation du niveau, alors que les employeurs raisonnent plutôt en termes d'« employabilité ». Ce décalage tient largement au fait que les partenaires sociaux n'ont guère de moyen d'influer sur les grandes orientations du système, même lorsqu'ils sont consultés¹⁸².

6.2.2 DES PARTICULARITÉS EN MATIÈRE DE FORMATION CONTINUE

Alors qu'en matière de formation initiale, l'Allemagne s'est dotée d'un système globalement plus performant que la France, la comparaison donne des résultats moins tranchés dans le domaine de la formation continue. Dans ce domaine, l'une des particularités majeures de la France est d'être le seul pays de l'UE où les entreprises sont obligées par la loi (loi de 1971) à effectuer des dépenses de formation continue, tandis qu'en Allemagne, les entreprises financent beaucoup moins la formation continue que la formation initiale. Ceci contribue largement à expliquer qu'en termes de dépenses et de nombre d'heures et toutes proportions gardées, l'effort global de formation continue se révèle, en moyenne, plus élevé en France qu'en Allemagne¹⁸³. Ceci étant, le système français de formation continue se

¹⁸⁰ Bundesministerium für Bildung und Forschung, « Berufsbildungsbericht 1999 », Bonn, 1999.

¹⁸¹ « Berliner Memorandum zur Modernisierung der Beruflichen Bildung », Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Berlin, 1999.

¹⁸² Zettelmeier (W.), « Bildungssystem im Wandel », in : Christadler (M.) et Uterwedde (H.) (dir.), Länderbericht Frankreich : Geschichte – Politik – Wirtschaft - Gesellschaft, Opladen, Leske+Budrich, 1999, p. 139-163.

¹⁸³ Gauron (A.), « Formation tout au long de la vie », rapport au Conseil d'analyse économique, n° 22, La Documentation française, 2000.

- La formation comme fondement décisif de l'avantage compétitif -

caractérise, non seulement par des dépenses relativement élevées en termes globaux, mais aussi par un relatif manque d'efficacité allocative.

Tableau 2

Une comparaison d'ensemble des deux systèmes nationaux de formation

	Allemagne	France
Organisation et fonctionnement du système scolaire	- Efficacité du système scolaire de formation généraliste - Efficacité de la formation technique supérieure	- Bon niveau de formation scolaire généraliste - Mauvaise adéquation de la formation technique aux besoins des firmes
Organisation et fonctionnement de la formation assurée par les entreprises	- Efficacité du système d'apprentissage - Fort engagement des entreprises dans la formation initiale et continue	- Faiblesse de l'apprentissage - La formation continue ne compense pas les lacunes de la formation technique
Financement de la formation	- Fonds alloués à la formation professionnelle par l'Etat fédéral, les <i>Länder</i> et les entreprises	- Important financement public des établissements scolaires généralistes et techniques
Degré d'institutionnalisation de la formation	- Haut degré d'institutionnalisation et de codification des qualifications	- Haut degré d'institutionnalisation et de codification des qualifications
Performance du système national de formation *	+ +	+

* Par comparaison, la performance du système national de formation est caractérisée par l'appréciation globale ++ au Japon et - en Grande-Bretagne comme aux États-Unis. Source : Caroli (E.), " Qualifications intermédiaires et rapport de formation dans cinq pays de l'OCDE (Allemagne, France, Japon, Grande-Bretagne et États-Unis) ", *La Revue de l'IREs*, n° 21, printemps-été 1996, p. 28. Remarque : ce tableau est évidemment schématique et ne saurait rendre compte de la complexité des deux systèmes considérés.

Au delà des moyennes, en effet, l'observation des structures montre que les efforts dans ce domaine sont très concentrés en France dans les grandes entreprises, alors qu'en Allemagne (ou au Danemark), ils sont proportionnellement aussi importants dans les petites que dans les grandes entreprises. En outre, la très forte sélectivité du système français se traduit par le fait qu'en France, le taux d'accès à la formation financée par l'employeur est en moyenne près de quatre fois plus élevé chez les cadres que chez les ouvriers non qualifiés ¹⁸⁴.

Il en résulte qu'en France, la formation permanente est, en pratique, impuissante à compenser le handicap initial dont souffrent actuellement les quelque 30 % d'actifs qui sont sortis de l'école avant le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, et qui sont très fortement touchés par le chômage. Ce problème est en partie lié au fait que l'enseignement secondaire français tend davantage à favoriser un comportement de « bachotage », qu'à développer la capacité à apprendre. Il en résulte un rapport problématique à la connaissance et à l'apprentissage chez les nombreuses personnes qui ont été exclues prématurément du système éducatif, ou qui se sont trouvées reléguées dans les cursus les moins prestigieux.

¹⁸⁴ Michaudon, (H.), « Investir dans la formation continue », *INSEE Première*, n° 697, février 2000.

6.3 DES ÉVOLUTIONS CONVERGENTES DANS LA PÉRIODE RÉCENTE

Au total, il ressort de cette brève comparaison, qu'entre la France et l'Allemagne, les systèmes de formation (professionnelle) initiale et continue diffèrent très largement, de par leurs fondements et leur logique de fonctionnement interne. A y regarder de plus près, toutefois, il apparaît qu'ils présentent également des similarités et tendent, en partie, à se rejoindre au cours de la période actuelle.

6.3.1 UNE DÉGRADATION COMMUNE EN TERMES D'ATTRACTIVITÉ DES SYSTÈMES DE FORMATION

Entre les systèmes d'éducation et de formation de la France et de l'Allemagne, les écarts ont tendu à se réduire au cours des années récentes, en termes de performance globale, mais, ce rapprochement doit moins à une amélioration relative de la position française, qu'à un relâchement des efforts allemands.

En Allemagne, et que ce soit par rapport au PIB ou en part dans l'ensemble des dépenses publiques, les efforts consacrés à l'investissement dans le savoir futur ont connu un net relâchement dans la période récente. Rapportées au PIB, tout d'abord, la part des dépenses de formation a baissé, non seulement dans les *Länder* de l'ouest par rapport aux années 1970, mais encore, dans l'ensemble de l'Allemagne, depuis 1993, à 6,2 % en 1998¹⁸⁵. En 1995, elle était de 5,8 % dans l'ensemble de l'Allemagne, contre 6,3 % en France, 6,7 % aux États-Unis et 5,9 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE¹⁸⁶. En outre, et même si cette baisse s'explique par la nécessité d'économies budgétaires pour financer l'unification, les dépenses de formation ne figurent actuellement pas parmi les principaux postes des dépenses publiques en Allemagne. Pour la part des dépenses publiques consacrées à l'éducation, l'Allemagne se situe, avec environ 9,9 % vers la fin des années 1990, nettement en deçà de la moyenne observée dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

Pour la part des dépenses de formation *privées*, par contre, l'Allemagne se situe au dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. Par rapport à ce groupe de pays, l'Allemagne se caractérise par d'importantes dépenses de formation à l'échelle de l'enseignement professionnel - notamment grâce à son système très développé d'apprentissage en alternance, que les entreprises financent pour la majeure partie - , mais l'Allemagne ne se situe pas en pointe dans le domaine de l'enseignement supérieur¹⁸⁷. Sur ce dernier point, il en est de même pour la France.

A ce propos, il est révélateur de constater, qu'au cours des vingt dernières années, la France et l'Allemagne ont eu tendance à converger en ce qui concerne la part des étudiants étrangers dans l'ensemble des étudiants résidents. Entre 1980 et le milieu des années 1990, selon les données de l'UNESCO, cette part s'est légèrement élevée en Allemagne, passant de 5,1 % à environ 5,7 %, mais elle s'est fortement réduite en France, revenant de 10,3 % à environ 6,7 %¹⁸⁸. Dans l'ensemble, et même s'il se pourrait qu'à l'avenir les principaux enjeux passent par l'enseignement à distance, dont les potentiels sont très fortement démultipliés par le développement d'internet, une telle convergence ne saurait être considérée comme satisfaisante. Mis à part le cas des étudiants africains, qui représentent une part importante des étudiants étrangers en France, les étudiants non européens (et

¹⁸⁵ BMBF, op. cit., 2000, p. 34-35

¹⁸⁶ BMBF, « Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands - Zusammenfassender Endbericht 1998 », rapport effectué pour le ministère fédéral de la Recherche et de la Formation (BMBF) par les instituts ZEW, NIW, DIW, ISI, WSV et WZB, janvier 1999.

¹⁸⁷ BMBF, op. cit., 2000, p. 35.

¹⁸⁸ Meyer-Krahmer et al., op. cit, p. 15

notamment asiatiques) jugent généralement plus attractif l'enseignement supérieur dispensé dans des pays tels que les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie. Ceci conduit, en particulier, à ce que les futurs décideurs de l'économie asiatique parlent mieux l'anglais qu'une langue d'un pays d'Europe continentale, sont plus familiers vis-à-vis de la culture anglo-américaine et, le cas échéant, développent leurs réseaux, plutôt en liaison avec le monde anglophone. Pour les pays d'Europe continentale, ceci tend à constituer un handicap dans la compétition mondiale.

Dans l'ensemble, de même que le système éducatif français a dernièrement fait preuve d'une « attractivité » plutôt déclinante sur le plan international ¹⁸⁹, il apparaît que, par rapport à ses pendants à l'étranger, le système d'éducation et de formation de l'Allemagne ne se situe désormais plus parmi les tous meilleurs dans tous les domaines ¹⁹⁰.

6.3.2 UNE INTÉGRATION CROISSANTE DES SYSTÈMES D'ÉDUCATION ET DE FORMATION

Au delà de ces tendances globales à la convergence, il apparaît qu'au cours de la période récente, les systèmes français et allemands d'éducation et de formation ne se sont encore guère rapprochés en termes structurels ¹⁹¹. Alors qu'en Allemagne, une très large majorité de jeunes passent par la voie de l'apprentissage - parfois même après avoir décroché l'*Abitur* (l'équivalent du bac d'enseignement général) -, cette proportion demeure faible en France. Toutefois, si le nombre de jeunes engagés dans cette filière n'y dépasse guère actuellement son niveau de la fin des années 1960, il a fortement progressé depuis 1985, année où fut créé le bac professionnel qui, en France, constitue le premier cursus mettant en œuvre une alternance école/entreprise obligatoire, sous statut scolaire. Il convient en outre de souligner qu'en France, les liens s'intensifient progressivement entre les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises.

En France, si le système de formation en alternance continue dans l'ensemble de souffrir d'une image négative, des améliorations s'y produisent néanmoins, notamment sur le plan de la formation des professeurs destinés à l'enseignement professionnel. Des réflexions y sont en cours pour améliorer le dispositif des lycées professionnels (LP), avec l'aide de l'État. Au cours des dernières années, les régions se sont vu confier davantage de prérogatives, en particulier avec l'introduction en 1993 de plans régionaux de développement de la formation des jeunes (PRDF). Dans ces domaines, toutes les régions françaises ne font cependant pas encore preuve des capacités nécessaires pour prendre le relais de Paris.

En France, en définitive, les réformes restent d'ampleur limitée, car elles consistent plutôt à créer de nouvelles structures qu'à remettre en question les structures établies. Toutefois, elles peuvent être menées assez rapidement, sous l'impulsion plus ou moins directe de l'État. En Allemagne, par contraste, le processus de réforme en cours tend à respecter les grands principes d'un système ayant davantage fait les preuves de son efficacité, mais il est aussi plus lent, car il nécessite la formation d'un consensus réunissant les partenaires sociaux. Si les syndicats restent fidèles aux fondements du système allemand, certains chefs d'entreprise d'outre-Rhin apparaissent à la recherche de voies nouvelles, ce qui les conduit à

¹⁸⁹ Chambre de commerce et d'industrie de Paris, « La compétitivité éducative internationale de la France », rapport de la Commission de l'enseignement et de la formation, adopté le 15 avril, Paris, 1999.

¹⁹⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, « Wirtschaftsbericht 99 », Berlin, 1999.

¹⁹¹ Zettelmeier (W.), « La formation professionnelle en France et en Allemagne. Convergences et divergences dans la capacité de pilotage et d'adaptation des deux systèmes dans un environnement économique et social en forte mutation », in : Mustapha Belharet et Gisela Baumgratz-Gangl (dir.), *Éducation et formation professionnelle en Tunisie. Le défi de la mondialisation*, Fondation Konrad Adenauer, Tunis, 1998, p. 61-67.

recruter davantage en externe, notamment des diplômés de l'enseignement supérieur, plutôt que, comme traditionnellement, des apprentis formés en interne.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, une autre convergence se produit à travers le mouvement de reconnaissance des diplômés et *via* la création de doubles cursus intégrés à dimension franco-allemande (cf. encadré 1). En France, ce type d'évolution a l'avantage de sortir de son isolement le système très particulier des Grandes écoles, qui n'a d'équivalent dans aucun autre pays et qui, pour l'essentiel, a longtemps vécu en marge des établissements universitaires. Le processus progressif de « normalisation » des Grandes écoles se traduit en outre par le fait que ces établissements tendent de plus à plus à recruter leurs élèves parmi les diplômés de l'université. En Allemagne, à l'inverse, le paysage de l'enseignement supérieur demeure très largement dominé par les universités publiques, mais ces dernières y pratiquent souvent la sélection à l'entrée (*numerus clausus*), et les années récentes ont conduit à la création d'établissements supérieurs privés, notamment dans le domaine des études de gestion.

Encadré 1

Des cursus à dimension franco-allemande face au besoin croissant de compétences linguistiques et interculturelles

En guise d'exemple de cursus intégré à dimension franco-allemande, il faut mentionner le cas du Deutsch-Französisches Hochschulinstitut, qui existe depuis vingt ans, à l'origine sous la forme d'un programme d'échange entre l'Université de Metz et la Hochschule für Technik und Wirtschaft de Sarrebruck et, depuis l'automne 1999, sous la forme d'un vrai cursus intégré de quatre années à partir du bac, avec une formation dispensée en ingénierie de la construction (*Bauingenieurwesen*), en gestion, en électrotechnique, en informatique et en construction mécanique. En 1999, 260 étudiants étaient inscrits dans ce cadre. Cette expérience confirme, en particulier, que les compétences interculturelles sont fortement demandées sur le marché de l'emploi ¹⁹². Au delà de ce seul exemple, il convient de souligner que, dans le cadre de la nouvelle Université franco-allemande (Deutsch-Französische Hochschule, établissement virtuel administrativement rattaché à Sarrebruck), qui a été inaugurée en mai 2000, en remplacement du Collège franco-allemand de l'Enseignement supérieur (Deutsch-Französisches Hochschulkolleg) créé en 1988, il existe actuellement un total de 65 cursus franco-allemands intégrés représentant 1551 étudiants et 79 établissements, notamment dans les domaines du droit, des sciences économiques et sociales, des sciences naturelles et des sciences de l'ingénieur ¹⁹³.

Enfin, les systèmes allemand et français d'éducation et de formation ont en commun de maintenir en général un cloisonnement en termes de cycle de vie, entre les phases d'apprentissage, d'activité professionnelle et de retraite. En pratique, il apparaît que le taux de formation diminue avec l'âge : un salarié a, en général, d'autant moins de chance de bénéficier d'une formation, qu'il est plus âgé. De même, un autre défaut commun des systèmes allemand et, plus encore, français de formation continue est de tendre à ne se préoccuper guère que des personnes au chômage, alors qu'il serait moins coûteux et plus efficace, y compris et surtout sur la plan de la lutte contre l'exclusion, de recycler les salariés, lorsqu'ils sont (encore) munis d'un emploi ¹⁹⁴.

Au total, ce diagnostic montre que les systèmes de formation des deux pays restent largement différents, malgré d'indéniables éléments de convergence. Le maintien d'une telle

¹⁹² Cf. « Virtuelle Universität zwischen Baguette und Bier », VDI-Nachrichten, 27 août 1999, p. 32.

¹⁹³ Picht (R.), « Signal für die Vertiefung der akademischen Zusammenarbeit », DFI-Aktuell, n° 2, Ludwigsburg, 2000.

¹⁹⁴ Beaujolin (F.), « La gestion des compétences », Nathan, Paris, 1999. Il faut cependant reconnaître qu'un nombre croissant d'entreprises de grande taille échappent à cette critique, en mettant en place des formes de gestion prévisionnelle des effectifs, afin d'accroître l'employabilité de leurs salariés. Cf. Gavini (C.), « La gestion de l'emploi », Economica, Paris, 1997.

diversité est souhaitable, ne serait-ce que dans la mesure où il est gage de complémentarités. Ceci étant, lesdits systèmes n'en ont pas moins besoin d'être profondément rénovés.

6.4 DES PISTES COMMUNES POUR DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA FORMATION

6.4.1 RÉNOVER LES SYSTÈMES D'ÉDUCATION ET DE FORMATION INITIALE

La recherche de la performance globale conduit à concevoir, d'une façon générale, comme tâche prioritaire le renforcement des capacités d'apprentissage sur tous les plans. Dans cette perspective, il est tout d'abord nécessaire de rénover profondément les systèmes d'enseignement général et de formation initiale, qui sont confrontés aux défis du passage à la société du savoir. L'un des principaux buts d'une telle rénovation doit être de favoriser l'acquisition de qualifications-clés ou compétences de base telles que la capacité à travailler en groupe, la créativité, mais aussi, et avant tout, la faculté à apprendre.

Il convient de miser sur les compétences liées à la maîtrise d'une activité professionnelle. Ceci implique de repenser la relation formation-emploi au delà du cadre national, pour l'ouvrir à la perspective que le futur salarié participe à une activité internationale ou travaille dans un autre pays. La formation initiale doit également prendre en compte davantage et plus rapidement l'émergence de nouveaux métiers porteurs, par exemple en rapport avec les technologies de l'information et de la communication. En Allemagne, les partenaires sociaux devraient être davantage incités à moderniser l'organisation de la formation initiale et, au delà, à adapter de façon systématique le système de formation professionnelle aux changements apparus sur le marché de l'emploi.

La France et l'Allemagne gagneraient à davantage confronter leurs expériences respectives pour faire ressortir des pratiques innovantes et adaptées aux nouveau contexte. Si des pays tels que les Pays-Bas et le Danemark sont partiellement parvenus à réduire fortement leur chômage domestique, ceci n'est pas étranger au fait qu'ils ont su réformer leurs systèmes de formation initiale, en s'inspirant de modèles ayant fait leurs preuves à l'étranger : en Allemagne, en France et au Royaume-Uni dans le cas des Pays-Bas, et en Norvège et en Finlande dans le cas du Danemark ¹⁹⁵. En ce sens, s'il ne saurait être question d'importer tel quel en France ou en Allemagne tel modèle étranger, il n'en est pas moins utile de retenir les leçons des dispositifs étrangers les plus performants.

Comme l'ont montré des travaux comparatifs récents réalisés dans le cadre de l'OCDE, l'un de ces enseignements est que les pays offrant aux jeunes les meilleures chances d'insertion sur le marché de l'emploi sont généralement ceux où est facilité le passage entre l'enseignement général, l'enseignement technique et la formation professionnelle. Au-delà du cas de l'Allemagne, l'exemple des pays nordiques montre que, dans ce domaine, l'élément crucial est d'obtenir que les employeurs et les syndicats s'engagent activement dans la conception des politiques, dans la configuration des programmes et dans les questions de certification ¹⁹⁶.

Une telle orientation, qui n'implique nullement de confondre les missions de l'école et de l'enseignement supérieur avec celles de l'économie marchande, permet de faciliter les

¹⁹⁵ « Berliner Memorandum... ».

¹⁹⁶ Durand-Drouhin (M.), McKenzie (Ph.), Sweet (R.), « Opening pathways from education to work », The OECD Observer, n° 214, October/November 1998

interactions entre le système de formation et le monde de l'entreprise, en renforçant les points de contact entre ces deux sphères.

6.4.2 FAVORISER LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE

Pour accroître le capital cognitif et en assurer une large valorisation, il importe, non seulement de miser sur la formation initiale, mais aussi de mieux articuler cette dernière avec la formation continue. Ne serait-ce qu'en raison des tendances démographiques en cours, il est en effet crucial de mobiliser les savoirs de la population le plus large, en les réadaptant aux enjeux actuels, grâce à un effort approprié de formation permanente¹⁹⁷. Il s'agit de faire en sorte que les ressources humaines soient mieux formées et bénéficient de davantage de possibilités d'évolution, en particulier en promouvant l'apprentissage tout au long de la vie. Comme il a été souligné lors du sommet européen de Lisbonne (mars 2000), la promotion de la formation tout au long de la vie est indispensable pour permettre à la population d'acquérir ou de conserver des compétences de base, dans des domaines tels que les technologies de l'information, la culture technologique, voire l'esprit d'entreprise et certaines aptitudes sociales.

L'essor de la formation tout au long de la vie se justifie à la fois par des conditions d'équité sociale et de compétitivité : il s'agit d'élargir le potentiel de main-d'œuvre qualifiée, en développant la faculté d'apprentissage des personnes et leur adaptabilité, quel que soit leur niveau de formation initiale¹⁹⁸. D'un système où la formation continue est principalement destinée aux personnes les mieux formées ou, à l'inverse, aux personnes exclues du marché de l'emploi, il s'agit de passer à un système où la formation continue constitue un droit accordé à chaque salarié.

Compte tenu de ce que les besoins de formation continue sont appelés à gagner fortement en importance au cours des prochaines années, il importe de développer des programmes appropriés de formation continue et de management des compétences. De tels programmes doivent permettre d'instituer un dialogue plus étroit entre les pouvoirs publics et les dirigeants d'entreprise, qui sont les principaux acteurs en charge de la formation permanente. Une autre orientation souhaitable consiste à revoir les règles fiscales actuelles, en vertu desquelles les dépenses de formation des entreprises sont malheureusement considérées comme un coût et non comme un investissement.

6.4.3 RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DES SYSTÈMES DE FORMATION VIS-À-VIS DES PAYS TIERS

En réponse aux besoins croissants de l'économie en personnel qualifié et compte tenu des tendances démographiques, il pourrait cependant ne pas suffire de mieux former les ressources humaines résidant (durablement) en France et en Allemagne. Une solution complémentaire consiste à favoriser les échanges internationaux de « matière grise », que ce soit de manière bilatérale ou vis-à-vis de pays tiers. Dans cette optique, l'un des principaux défis à relever actuellement concerne la mobilité des chercheurs. Celle-ci doit être accrue entre les différents pays de l'UE.

Vis-à-vis des pays situés hors de l'UE, les acteurs concernés en viennent à se demander s'il ne serait pas souhaitable de mettre en place une politique d'immigration sélective comparable à celle pratiquée aux États-Unis, afin de drainer en Europe la main-d'œuvre

¹⁹⁷ Gavigan (J.), « The Learning Imperative for Europe's Ageing Workforce », Institute for Prospective Technological Studies, IPTS Report, vol. 38, octobre 1999.

¹⁹⁸ Gauron (A.), op. cit.

hautement qualifiée qui lui fait défaut ¹⁹⁹. Dans le secteur de l'informatique, des mesures allant dans ce sens sont entrées en vigueur en Allemagne en août 2000 (facilités d'immigration temporaire accordées à quelques milliers d'informaticiens non originaires de l'UE) et des mesures comparables l'avaient été en France en 1998. De telles mesures ont le mérite de relancer le débat sur l'immigration dans ces deux pays, mais il faut être conscient de leurs limites. A la longue, il serait en effet contre-productif que l'Europe cherche à capter et retenir la main-d'œuvre qualifiée des pays voisins, dans la mesure où ces derniers en ont besoin eux-mêmes pour se développer.

Plus encore, il est illusoire d'espérer attirer dans l'UE une main-d'œuvre immigrée déjà formée, non seulement pour y compenser durablement des pénuries de personnel hautement qualifié dans certains secteurs, mais aussi pour y résoudre la question du financement des systèmes sociaux et, en particulier, le problème du déséquilibre entre actifs et retraités. Pour nécessaire qu'elle soit, l'immigration ne saurait suffire à elle seule à régler de tels problèmes ²⁰⁰. La vraie réponse passe à la fois par un effort de qualification de la population résidente et par une élévation du taux d'emploi ²⁰¹.

Vis-à-vis des pays situés hors de l'UE, un objectif souhaitable consiste plutôt à faire en sorte que la mobilité ne soit pas unilatérale pour le personnel qualifié, même s'il apparaît que ce problème de « fuite des cerveaux » (*brain drain*) concerne moins directement l'Allemagne que la France ²⁰². A long terme, l'objectif est donc moins d'accaparer la main-d'œuvre qualifiée des pays tiers, que de faciliter vis-à-vis d'eux les échanges de savoir-faire et la constitution de réseaux de coopération transnationaux. Ceci signifie, d'une part, que les chercheurs européens s'expatriant devraient être incités à revenir ultérieurement, mais aussi, d'autre part, qu'il est souhaitable d'attirer temporairement dans l'UE des étudiants et chercheurs originaires de pays tiers. Les universités ont ici un important rôle à jouer, notamment à travers leurs réseaux d'« anciens ». Tout ceci nécessite non seulement d'éliminer certains obstacles bureaucratiques, mais aussi, plus profondément, d'améliorer les conditions de la recherche et de l'enseignement supérieur en Europe.

Pour attirer davantage d'étudiants étrangers, les politiques allemandes et françaises d'éducation et de formation devrait notamment leur proposer une durée d'étude comparable à celle en vigueur dans les universités anglo-américaines, en faisant en sorte que les diplômes délivrés soient internationalement reconnus et bénéficient d'autant de prestige que

¹⁹⁹ Straubhaar (T.), « International Mobility of the Highly Skilled : Brain Gain, Brain Drain or Brain Exchange », HWWA Discussion paper n° 88, Hamburg, 2000.

²⁰⁰ *Pour compenser le vieillissement de sa population, c'est-à-dire pour maintenir constant le rapport entre la classe d'âge des 15-64 ans et celle des personnes âgées de 65 ans et plus, l'Union européenne aurait besoin d'un flux net cumulé de... 674 millions d'immigrés d'ici 2050, soit près de deux fois le total de sa population actuelle, selon une simulation de l'ONU. Cf. United Nations Secretariat, « Replacement migration : is it a solution to declining and ageing population ? », Department of Economic and Social Affairs, Population division, 21 mars 2000.*

²⁰¹ *En Allemagne et en France, selon Eurostat, la proportion des actifs employés ne représentait en 1999 que respectivement 65 % et 60 % des hommes et femmes de 15 à 64 ans, contre 70 % aux Pays-Bas et 68 % au Royaume-Uni (en 1998). Au sommet de Lisbonne (mars 2000), les 15 pays de l'UE se sont engagés à se rapprocher de 70 %.*

²⁰² Selon une étude publiée par l'Institute for Management Development (IMD, Lausanne) dans l'édition 1999 de son World Competitiveness Yearbook, la probabilité que les personnels les plus qualifiés restent dans leur pays d'origine est de plus de 80 % aux États-Unis, d'environ 70 % en Allemagne et au Japon, mais seulement de quelque 50 % en France et de moins de 20 % en Afrique du Sud et en Russie. Cf. Roman (S.), « Pretoria est confronté depuis 1994 à une fuite des cerveaux sans précédent », Le Monde, 8 février 2000.

possible. Les pouvoirs publics français et allemands - avec l'accord de la conférence des ministres de l'éducation des *Länder* (*Kultusministerkonferenz*) - se sont récemment engagés à aller dans ce sens, par exemple, en acceptant le principe selon lequel il convient d'harmoniser les cursus autour d'une norme à bac + 3, pour permettre un meilleur couplage entre les diplômés et, au delà, de façon à favoriser la constitution de passerelles entre les différents systèmes d'enseignement supérieur. Pour l'enseignement supérieur allemand, l'un des principaux avantages d'une telle réforme est en outre de réduire la durée moyenne des études, qui est relativement élevée dans ce pays.

6.4.4 STIMULER L'INTERNATIONALISATION DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA RECHERCHE

Afin de renforcer la faible orientation internationale des systèmes d'innovation allemand et français, il conviendrait de stimuler davantage la mobilité des générations montantes et en particulier celle appelée à prendre la relève des chercheurs actuels. Parmi les leviers permettant d'œuvrer dans ce sens, il faut mentionner l'apprentissage des langues étrangères, les programmes internationaux de formation initiale et de recherche, ainsi que les actions visant à favoriser l'implantation d'organismes de recherche étrangers sur le territoire national et, en sens inverse, la présence d'organismes de recherche nationaux à l'étranger. De telles connexions peuvent aussi contribuer à enrichir les systèmes français et allemand d'innovation, en permettant de capter et de valoriser des innovations provenant de sources étrangères.

Des programmes européens (Leonardo, Socrates, Jeunesse) ou des institutions telles que l'Office franco-allemand pour la Jeunesse (OFAJ) et le Service allemand d'échanges universitaires (DAAD) ont stimulé la mobilité internationale des jeunes pendant leur formation initiale. Ils devraient être poursuivis et, dans l'esprit du sommet européen de Lisbonne (mars 2000), leur usage devrait être optimisé.

Pour faciliter l'internationalisation des systèmes allemand et français d'éducation et de formation, au delà du seul domaine de l'enseignement supérieur, il peut être souhaitable de concevoir des dispositifs adaptés à des besoins autres que ceux des seuls étudiants. En ce qui concerne, par exemple, les apprentis, des initiatives régionales pourraient mettre en place un dispositif spécialement destiné aux jeunes issus de l'immigration. Au delà, l'objectif sous-jacent consiste à favoriser la mobilité internationale dans les couches les plus larges de la population, en partant de l'idée que le voyage constitue, avec l'enseignement scolaire et le compagnonnage (l'apprentissage en entreprise), l'un des trois piliers sur lesquels reposent l'éducation et la formation.

L'on peut aussi envisager des options permettant d'effectuer d'emblée *dans deux langues* la formation initiale ou les études dans certains domaines. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, il semble que ni la France, ni l'Allemagne, n'offre encore suffisamment de cursus apportant aux étudiants des compétences interculturelles à caractère franco-allemand, bien que les expériences menées dans ce domaine rencontrent un écho favorable auprès des entreprises (cf. encadré 1). Et pourtant, à l'heure où les entreprises européennes accélèrent le nombre de leurs fusions-acquisitions ou coopérations transfrontalières, notamment de part et d'autre du Rhin (cf. chapitre 2), il serait utile de former davantage de jeunes au management interculturel, en combinaison avec un enseignement bilingue ou même trilingue. Si la maîtrise de la langue anglaise est clairement devenue indispensable dans la plupart des métiers, elle ne saurait cependant être considérée comme suffisante pour le bon fonctionnement de nombre de projets transnationaux.

Il est préoccupant de constater, qu'en France comme en Allemagne, dans une classe d'âge donnée, la proportion d'élèves ou d'étudiants apprenant comme langue étrangère le français

ou l'allemand a nettement décliné au cours des dernières décennies²⁰³. Pour enrayer cette baisse, il serait souhaitable de favoriser un apprentissage plus précoce des langues étrangères et d'inciter les jeunes à ne pas se contenter de la seule langue anglaise. Il convient, à ce propos, de saluer la décision prise en mai 2000 par le gouvernement du Bade-Wurtemberg de rendre obligatoire l'enseignement de l'anglais ou du français dans les écoles primaires de ce *Land*. En France, aucune disposition équivalente n'existe encore formellement, mais il est intéressant de constater que, depuis le début des années 1990, l'Alsace a fait des progrès notables sur le plan de la pratique de l'allemand dans les écoles primaires. De manière générale, il conviendrait de faire en sorte que l'apprentissage de l'allemand par les Français et du français par les Allemands ne soit l'apanage d'une minorité de plus en plus étroite et élitiste, mais puisse permettre de former des bi- et trilingues pour l'encadrement intermédiaire (*middle management*)²⁰⁴.

²⁰³ En France, le pourcentage d'élèves commençant à apprendre l'allemand en première langue (classe de 6^e) est passé de 13,1 % en 1980-81 à 9,5 % en 1998-99. Dans le même temps, celui des élèves commençant à l'apprendre en deuxième langue (classe de 4^e) a chuté de plus de 30 % à 16 % (cf. « L'hégémonie de l'anglais et de l'espagnol se renforce dans les cours de langue », *Le Monde*, 19 octobre 1999).

²⁰⁴ Treyer (C.), « Les langues, clés de la citoyenneté européenne », *Le Figaro*, 11 juin 1999.

CHAPITRE 7

LES NOUVELLES DIMENSIONS DE L'ACTION PUBLIQUE

La mondialisation et, plus récemment, la nouvelle économie, ont partiellement remis en cause le fonctionnement traditionnel de nos modèles économiques et sociaux. L'intervention de l'État se trouve exposée à ces mutations. Pourtant, le débat réducteur sur « l'État fort » versus « l'État modeste » ne rend pas compte de la complexité de la tâche. Il ne faut pas céder à une vision trop mécaniste des contraintes qui découlent de ces mutations économiques : si elles exercent une pression d'adaptation sur l'action publique nationale, elles ne signifient pour autant pas la fin de la politique. Pour ne pas subir, mais maîtriser la mondialisation, pour profiter pleinement des potentiels de la nouvelle économie, sans pour autant négliger les risques qu'elle peut comporter, l'action publique doit, non seulement, s'adapter au nouveau contexte, mais anticiper les nouvelles mutations, afin de pouvoir jouer pleinement son rôle (7.1).

Avec l'objectif du renforcement de la compétitivité globale, structurelle et de long terme, de nouvelles régulations reposant sur les choix collectifs des citoyens doivent être recherchées. Dans le cadre de l'intégration européenne, la France et l'Allemagne doivent promouvoir une politique du système socio-productif multidimensionnelle (7.2).

Les orientations de réflexion et d'actions portent sur les champs suivants (7.3) :

- *l'organisation de la production et de la concurrence ;*
- *la gestion de la contrainte monétaire et financière ;*
- *la transformation des relations salariales ;*
- *la nouvelle stratégie des territoires ;*
- *la mutation de l'innovation et de la formation.*

7.1 LES TRANSFORMATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE

La question des transformations de l'action publique a souvent divisé les gouvernements allemands et français dans le passé. Car nos deux pays ont été (et sont toujours) représentatifs de deux modèles différents : au modèle français caractérisé par le rôle déterminant de l'État-central dans la modernisation économique et sociale de l'après-guerre, s'est opposé le modèle allemand, reposant sur un pouvoir d'État plus diversifié (notamment à cause du fédéralisme) et sur un rôle actif des grandes organisations représentatives du monde économique et social dans la gestion économique et sociale.

Toutefois, comme il a été détaillé dans le chapitre 1, les rapports entre l'État et la société se sont transformés dans les deux pays au cours des dernières décennies. Des « maillons intermédiaires » entre l'État et la société civile se sont créés (France) ou se sont renforcés (Allemagne). Les centres de pouvoir politique se sont démultipliés. Les comportements se sont individualisés, ou autonomisés. Les entreprises, en particulier, se sont émancipées, à la fois de l'État et de leur territoire économique d'origine, sans pour autant perdre leur nationalité²⁰⁵, ni moins encore renoncer aux avantages de leur territorialité, comme l'atteste le maintien, voire le renforcement de puissantes forces de polarisation des activités²⁰⁶.

Ces changements, ainsi qu'un certain nombre de mutations auxquelles ils sont liés (l'avènement du Marché unique européen fondé sur le système de l'économie de marché, la mondialisation, les perspectives de la « nouvelle économie » et de l'économie du savoir) ont été à l'origine d'importantes transformations relatives à l'étendue et à la forme de l'intervention publique. Ils ont aussi nourri des débats controversés sur l'adaptation des modèles et sur le rôle possible, mais aussi souhaitable, des régulations publiques dans l'économie. Si la disparition de certaines formes jugées excessives de l'interventionnisme d'État est aujourd'hui largement approuvée, le débat reste ouvert entre les partisans d'une voie encore plus libérale et ceux d'une fonction maintenue de régulation publique.

Ce débat se trouve accentué par le contexte des transformations économiques internationales en cours qui bouleversent – au moins en partie – les règles du jeu, les conditions de la compétitivité, ainsi que les marges d'action des États nationaux. C'est ainsi qu'au début des années 1990, la mondialisation a été l'occasion d'interrogations multiples sur la capacité (et pour certains, l'opportunité) de l'action publique au niveau national ; plus récemment, la perspective de la « nouvelle économie » a reposé le problème.

Mieux maîtriser la mondialisation

La mondialisation économique, caractérisée par l'intensification des échanges économiques, l'entrée en jeu de larges zones économiques restées jusqu'alors à l'écart (notamment

²⁰⁵ Cf. « *La nouvelle nationalité de l'entreprise* ». Rapport du groupe présidé par J.-F. Bigay, *La Documentation française*, Paris, 1999 ; Fuchs (G.), Krauss (G.), Wolf (H.-G.), *Die Bindungen der Globalisierung, Interorganisationsbeziehungen im regionalen und globalen Wirtschaftsraum*, Metropolis, Marburg, 1999.

²⁰⁶ Cf. le rapport du Commissariat général du Plan/CEPII, « *Géographie économique de l'Europe* », *Economica*, Paris, 1999.

l'Europe de l'Est, la Chine ou certains pays émergents d'Amérique latine), la généralisation de l'échange marchand dans des secteurs jusqu'ici non marchands, l'immense progrès des techniques de communication et la baisse spectaculaire de leur coût, couplé avec la mobilité presque illimitée du capital, change la donne pour les politiques économiques nationales.

La stratégie mondiale des grands groupes distend les liens traditionnels entre ceux-ci et leur territoire national ; ainsi ce qui est bon pour DaimlerChrysler ou Vivendi ne l'est-il plus nécessairement pour l'Allemagne ou la France. La question de la « nationalité de l'entreprise » se pose d'une manière nouvelle. La mobilité internationale du capital met sous concurrence les systèmes socio-productifs nationaux entiers ; c'est ainsi que l'efficacité des administrations publiques devient un facteur de compétitivité, comme la maîtrise des coûts de la Sécurité sociale, la législation fiscale, la performance du système éducatif, etc.

Enfin, dans un monde où les transactions financières quotidiennes dépassent 1.000 milliards de Francs, « les marchés de capitaux deviennent une véritable puissance régulatrice, ou dérégulatrice »²⁰⁷ qui est en mesure de sanctionner la politique économique nationale.

Les leviers traditionnels de la politique économique et sociale nationale s'en trouvent altérés, sinon réduits dans leur capacité de régulation. Dans les grands dossiers, tels la fiscalité ou la protection sociale, l'objectif de compétitivité devient un nouveau facteur qui pèse dans la décision politique : les choix politiques dans ces domaines ne s'effectuent plus dans le seul cadre de compromis institutionnalisés nationaux, mais aussi en fonction de la pression concurrentielle internationale.

Pourtant, il convient de nuancer ce constat. La mondialisation ne signifie ni la « fin du national » ni la « fin du politique »²⁰⁸. Si le rapport entre la (grande) entreprise et son territoire national se trouve modifié, la mondialisation n'aboutit pas à la dé-territorialisation des entreprises. Car, contrairement à une représentation largement répandue, la mondialisation approfondit les spécificités de chaque économie. La diversité des modèles socio-productifs, inscrite dans l'histoire de chaque formation sociale nationale, n'est pas appelée à disparaître ; elle constitue une richesse de l'Europe.

Le niveau national reste déterminant pour nombre de régulations socio-économiques, qu'il s'agisse des salaires, de la protection sociale, des retraites, des impôts ou encore de la formation et de l'enseignement.

Enfin, la transformation de la concurrence internationale et l'importance croissante, voire déterminante des ressources qualitatives de la compétitivité (cf. chapitre 1.3) met en valeur des leviers qui resteront le domaine de l'action publique nationale (ou régionale). A titre d'exemple, « les États les plus prospères ... sont ceux qui ont forgé deux outils majeurs du développement économique : l'information et la stratégie concertée, au service de l'intérêt national. La maîtrise de l'information et de la connaissance, car elles sont devenues la source principale du pouvoir. La stratégie concertée entre les acteurs d'un même pays (entreprises, administrations, banques...), car elle démultiplie l'efficacité des actions conduites »²⁰⁹.

La mondialisation n'impose donc pas de soumission passive ni de retrait pur et simple de l'action publique, mais son redéploiement et son renouvellement, qui sont la condition d'une

²⁰⁷ Levet (J.-L.), « Sept leçons d'économie à l'usage du citoyen », Paris, Seuil 1999.

²⁰⁸ Cf. pour l'Allemagne, Kleinert (H.), Mosdorf (S.), *Die Renaissance der Politik. Wege ins 21. Jahrhundert*, Siedler, Berlin, 1998, pp. 163-173.

²⁰⁹ Levet (J.-L.), *op. cit.*, pp. 26-27.

politique efficace du système productif capable de maîtriser la mondialisation. C'est dans ce contexte que le rapport sur la nouvelle nationalité de l'entreprise appelle « une refonte importante des politiques publiques - tant dans leur conception que dans leur état d'esprit et leur mise en oeuvre », pour conclure : « Ce n'est donc pas tant l'affaiblissement des pouvoirs de l'État qui pose problème que l'inadaptation conceptuelle et pratique des politiques qu'il met en oeuvre »²¹⁰. En Allemagne, c'est une concentration et un redéploiement des activités de l'État qui est à l'ordre du jour. Ceux-ci pourraient déboucher sur un « État citoyen » misant davantage sur l'engagement des forces de la société civile, tout en leur offrant un cadre de régulation et des services publics²¹¹.

Il va de soi qu'à cela s'ajoute la nécessité d'accompagner la mondialisation par une coopération renforcée au niveau international, afin de définir des règles du jeu pour le fonctionnement de l'économie mondiale. Dans ce contexte, l'Union européenne aurait d'autant plus de chances de peser sur cette régulation mondiale qu'elle serait capable de l'imposer en son sein.

La nouvelle économie : une nouvelle chance, de nouveaux risques

Depuis quelques années, un débat similaire s'est engagé concernant l'émergence de la « nouvelle économie », phénomène étroitement lié à celui de la mondialisation, et ses incidences sur l'action publique. Sur cette base, se développent de nouvelles entreprises offrant des biens immatériels (services, informations) offerts, vendus et diffusés par voie électronique (l'internet). Ce phénomène recouvre plusieurs tendances interdépendantes: une « explosion » de créations d'entreprises (« start-up ») encouragées par l'émergence de nouvelles facilités de financement, comme le nouveau marché et le développement vertigineux des valeurs boursières dans ce domaine; l'émergence de nouveaux marchés, qui augmente les possibilités d'innovation; la poussée d'une économie du savoir, qui connaît de nouvelles règles de fonctionnement et de compétitivité ; enfin, une transformation des formes de travail et de l'organisation des entreprises²¹².

La notion de « nouvelle économie » peut être trompeuse dans le sens qu'elle suggère l'émergence d'un nouveau système, opposé en bloc à la « vieille économie », alors qu'il s'agit de tendances qui traduisent plutôt une transformation évolutive et à multiples facettes de l'économie et dont l'issue est loin d'être déterminée. Néanmoins, certaines de ces évolutions renforcent le processus de déplacement des facteurs de compétitivité décrit ci-dessus et tout au long de ce rapport, à savoir l'importance cruciale du « capital humain » et la perspective de l'économie du savoir qui commandent un investissement dans la formation ou les réseaux de communication du savoir. La dynamique de nouveaux marchés, liée à une nouvelle créativité et un mouvement fort de création d'entreprises, va aussi dans le sens d'une culture de l'entrepreneuriat à favoriser, encore que la crise boursière des nouveaux marchés au printemps 2000 a démontré qu'il y a aussi des effets de mode dans la vague encore jeune des « start-up », qui ne résistent pas toujours à l'épreuve de la réalité²¹³. Enfin,

²¹⁰ *Op. cit.*, p. 214.

²¹¹ Cf. Kleinert, Mosdorf, *op. cit.*, p. 183-184 ; le rapport économique annuel du gouvernement fédéral met en avant « l'État activant » (*der aktivierende Staat*) basé sur un nouveau partage du travail entre l'État et la société ; cf. Bundesministerium der Finanzen : *arbeitsplätze schaffen - Zukunftsfähigkeit gewinnen, Jahreswirtschaftsbericht 2000 der Bundesregierung*, p. 54.

²¹² Cf. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (ministère de l'Économie et de la Technologie) : *Wirtschaftsbericht 2000, Berlin, 2000, p.14-16 ; 27-35.*

²¹³ A titre d'exemple, cf. « Klick-und weg », *Die Zeit*, n° 46, 9.11.2000, p. 39-40, ainsi que le dossier .p. 40-46.

dans une économie où le facteur temps et la capacité d'apprentissage et d'adaptation deviennent cruciaux pour le maintien de la compétitivité, la pression de renouvellement exercée sur des formes d'organisation traditionnelles ne peut être que salutaire²¹⁴.

Mais on ne saurait pas non plus négliger un certain nombre de risques ou de limites que comporte la « nouvelle économie ».

Le risque le plus couramment admis est celui de fracture ou de dualisation sociale. La fracture sociale est une fracture géographique qui oppose pays du Nord et pays du Sud (ou pays développés et pays dits moins avancés). Cette fracture est également interne aux économies, notamment interne aux premiers.

Le second risque est le risque systémique. Comme la mondialisation, la « nouvelle économie » suggère, en effet, une libéralisation totale des flux financiers et l'absence de tout mécanisme de contrôle, a fortiori coercitif. Il paraît ainsi, a priori, difficile, voire impossible, d'exclure la formation d'une « bulle » financière, ou encore, plus largement d'éliminer tout risque de faillite en chaîne du système financier international. De telles hypothèses sont considérées comme un risque inhérent ou le prix à payer de la production d'un « effet de richesse ». Le paiement de ce prix est cependant sans cesse différé avec l'espoir qu'il pourrait même n'être jamais réalisé ou du moins que sa réalisation n'effacerait qu'une (petite) partie de l'effet de richesse.

Une limite déterminante de la « nouvelle économie » réside dans la tension que celle-ci induit entre normes des marchés financiers et rythme de croissance de l'économie. Cette tension s'exprime au niveau macro-économique comme au niveau micro-économique²¹⁵.

Pas plus que la mondialisation, la nouvelle économie ne mérite d'anathème ou de croyance naïve dans une voie spontanée vers un monde meilleur. Elle constitue une opportunité qui peut libérer un potentiel de richesse dans nos économies en facilitant l'émergence d'une économie du savoir, à condition d'accompagner ce processus, notamment en veillant à ce que la « nouvelle économie » ne mène pas à une dualisation de la société en termes d'accès aux connaissances et au savoir-faire. C'est ainsi qu'on a pu dire que « la nouvelle économie a besoin de projets collectifs »²¹⁶. En même temps, la nouvelle économie pousse à une redéfinition, salutaire, du rôle des pouvoirs publics : favoriser le changement, libérer les initiatives, ce qui demande « un cadre juridique transparent, ainsi que des régulations dans les domaines de la concurrence, du marché du travail et de l'éducation »²¹⁷.

7.2 UNE POLITIQUE GLOBALE DU SYSTEME SOCIO-PRODUCTIF

Si la question de l'étendue et des dimensions de l'action de publique est légitime, il faut dépasser la querelle entre « plus » et « moins d'État ». Un des enseignements forts des travaux du groupe est que les nouvelles conditions de la compétitivité permettent de reposer le problème, et de faire le constat de convergences réelles entre nos deux pays. Celles-ci vont dans le sens d'une diversification et d'un remodelage de l'action publique.

²¹⁴ Pour un exemple d'une approche syndicale ouverte et offensive face aux mutations, cf. Klotz (U.), « Die Herausforderungen der Neuen Ökonomie », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n° 10/1999, p. 590-608.

²¹⁵ Cf. chapitre 3 du présent rapport.

²¹⁶ Petit (P.), in : *Alternatives économiques* n° 178, février 2000, p. 39.

²¹⁷ Bundesministerium für Wirtschaft, *op. cit.* p. 15.

Comme il a été développé dans le 1er chapitre, on a pu observer, dans les deux pays, le déplacement des politiques industrielles traditionnelles vers des politiques de régulation de type « horizontale » (politiques d'environnement de l'entreprise, règles de fonctionnement pour les marchés), qui reconnaissent le rôle-clé de l'entreprise. En même temps, les transformations économiques et le changement des conditions de compétitivité ont élargi le champ des actions publiques susceptibles d'influencer la compétitivité d'un système socio-productif. Les débats sur le *Standort Deutschland*, comme celui de la compétitivité en France, démontrent que la démarche à suivre est transversale, débordant largement les seules politiques économiques et échappant à la maîtrise d'un seul ministère (cf. chapitre 1, tableaux 1 et 2). Ceci entraîne un effort de concertation et de mise en cohérence considérable pour les acteurs publics, qui sont appelés à renouveler leur organisation et leurs méthodes de travail.

A cette politique à multiples facettes, *correspond une multiplicité d'acteurs publics, semi-publics et privés*. L'Allemagne, par son système fédéral, instaurant un partage du pouvoir de l'État entre le *Bund* et les 16 *Länder*, ainsi que par la pratique d'une « cogestion » des affaires publiques par les organisations professionnelles et syndicales, a déjà une certaine expérience de cette constellation de multi-acteurs. En France, cette diversification est de nature plus récente et peut se heurter à la faiblesse relative des organisations de la société civile ainsi qu'à une certaine conception de l'État. Mais, dans les deux cas, les pouvoirs publics doivent s'adapter à un nouveau partage de rôles, dans lequel leur fonction sera différente de celle du passé. Tout en gardant sa spécificité, l'action de l'État doit devenir plus partenariale, prenant souvent un rôle de « modérateur » dans les réseaux multiples d'acteurs qui s'installent. Dans ce contexte, le rôle des entreprises, en tant qu'acteurs essentiels, doit être mieux pris en compte. Le concept de « gouvernance », qui désigne l'ensemble des institutions et d'instances assurant une coordination et une régulation des activités et des transactions des acteurs - publics, semi-publics ou privés - dans un système, semble bien rendre compte de cette nouvelle situation.

La tendance à la diversification de l'action publique s'applique aussi aux différents niveaux d'intervention et à leur articulation. Même si, comme nous l'avons mentionné, le niveau national reste déterminant pour nombre de régulations socio-économiques²¹⁸, l'Union européenne a la maîtrise sur la politique monétaire et l'organisation du cadre de fonctionnement du Marché unique (par exemple, la politique de la concurrence ; le code des subventions ; ...). La mondialisation, elle, appelle de nouvelles régulations au niveau mondial, afin de prévenir des dysfonctionnements, notamment au niveau financier (cf. chapitre 3 et plus bas, 7.3.2). Par ailleurs, on assiste à une montée en puissance des régions²¹⁹ qui sont souvent les mieux placées pour mobiliser les ressources et les acteurs autour d'une stratégie de développement « endogène » (cf. plus bas, 7.3.4, et chapitre 5.4.4). Réussir une bonne articulation des actions publiques dans ce système à plusieurs niveaux n'est pas aisé. Comment concilier la liberté d'initiative et d'action régionale, voir même une certaine compétition inter-régionale, avec la cohésion sociale et territoriale nationale ? Le fonctionnement actuel n'est pas satisfaisant, ni en France où la décentralisation reste un projet inachevé, ni en Allemagne, où le fédéralisme, dit « coopératif », est remis en question pour avoir trop tendance, selon certains, de « brider » l'initiative régionale au profit d'un système complexe de coordinations subis par les *Länder*. Comment concilier l'unité européenne nécessaire et la diversité qui fait sa richesse en

²¹⁸ *Mais rappelons que dans le fédéralisme allemand, le rôle des Länder, qui sont des États fédérés et participent à ce titre à l'élaboration de la politique nationale, ne saurait être négligé dans ces domaines.*

²¹⁹ *Le terme « région » désigne ici le niveau de décision sub-national en général. Rappelons qu'il faudra bien distinguer les cadres constitutionnels et politiques sensiblement différents entre les Länder dans le système fédéral allemand et les régions françaises.*

matière de régulation socio-économique ? Là encore, en dehors des logiques d'intégration du marché unique et de l'UME, le débat récemment ouvert sur l'architecture constitutionnelle de l'Europe doit aboutir, entre autres, à un partage des compétences qui définira les contours d'action entre Bruxelles et les États-membres. L'évolution renforce la contrainte d'adaptation sur les pouvoirs publics, qui doivent apprendre à agir dans une situation de souveraineté partagée ²²⁰.

Enfin, les travaux du groupe ont souligné à quel point, dans les conditions d'une compétitivité et d'un nouveau partage de rôles, les modalités de l'intervention publique sont appelées à changer. Certains leviers traditionnels sont tombés en désuétude, comme l'État-entrepreneur dans le secteur concurrentiel. D'autres interventions, comme les aides directes aux entreprises, sont soumises à un contrôle plus strict par la Commission et se sont avérées trop onéreuses pour les finances publiques, sans avoir toujours l'efficacité souhaitée. Par contre, des régulations nouvelles sont appelées à se développer, tout comme les mesures d'incitation capables de libérer l'initiative privée, de favoriser une culture entrepreneuriale et un climat favorable à l'innovation, et d'encourager la mobilité des personnes, ainsi que leur accès à la formation tout au long de la vie, sans oublier une implication dans les mécanismes de solidarité ²²¹.

Si les situations sont différentes dans nos pays en ce qui concerne le poids, la structure et le rôle des pouvoirs publics dans l'économie et dans la société, la France et l'Allemagne sont placées devant le même défi d'une refonte profonde des interventions publiques. C'est à ce prix qu'un modèle socio-productif européen aura la chance de voir le jour et de se maintenir dans la compétition mondiale.

Des évolutions significatives du rôle de l'État ne peuvent bien évidemment être réalisées, sans qu'au préalable un véritable consensus social se construise. Le rôle des pouvoirs publics consiste aussi à convaincre la population que le risque du changement vaut la peine d'être pris ²²². C'est dans ce contexte, que doivent se placer de nouvelles régulations souhaitables tant au niveau national qu'à l'échelle européenne, destinées à accompagner les nouvelles évolutions par un cadre juridique transparent et à prévenir des risques tant de court que de long terme.

Cet esprit d'ouverture au changement, notamment dans la perspective de l'économie de la connaissance, a guidé les travaux du groupe de réflexion. C'est dans l'échange de leurs expériences vécues, dans la confrontation de leurs projets et dans la recherche commune des meilleures voies, que les responsables publics et privés français et allemands, après avoir imaginé le marché puis la monnaie unique, contribueront le plus sûrement à une Europe de l'ouverture, de la compétitivité et de la cohésion sociale, éléments indispensables à une mondialisation maîtrisée.

²²⁰ Cette problématique guide les travaux de Streeck (W.), dir., *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie, Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Campus, Frankfurt/M., 1998 ; Scharpf (F. W.), *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch ?* Campus, Frankfurt/M., 1999.

²²¹ Notons qu'il ne s'agit pas ici de dresser un inventaire exhaustif des fonctions de l'État mais de dégager des tendances d'évolution.

²²² Cf. à cet égard les termes convergents dans le rapport annuel du ministère de l'Économie et de la Technologie allemand : *Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie : Wirtschaftsbericht 2000*, Berlin 2000, p.15, et du côté français ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Politique économique 2000, rapport économique, social et financier du Gouvernement, Economica, Paris, 1999, préface.*

7.3 ORIENTATIONS

Les orientations suivantes ne prétendent pas à l'exhaustivité et ne constituent pas non plus un « programme » cohérent d'action franco-allemande. Une telle entreprise serait hasardeuse, compte tenu des dynamiques propres aux différents champs d'action, qui requièrent chacune des formes très diverses de traitement régional, national, bilatéral ou européen.

Aussi, les développements suivants se proposent de synthétiser certaines des réflexions formulées dans les chapitres précédents, afin de souligner leur pertinence, en particulier dans les domaines précis, tels que l'organisation de la production et de la concurrence, le cadre monétaire et financier, les relations sociales, les aspects territoriaux et, enfin, les questions relatives à l'innovation et à la formation.

ORGANISATION DE LA PRODUCTION ET DE LA CONCURRENCE

Souvent, les firmes nationales européennes peuvent apparaître, face à leurs concurrentes américaines, comme ne disposant pas de la taille critique nécessaire pour accéder aux économies de dimension, notamment technologiques. Plus souvent encore, l'accès à une taille supérieure est justifié par la volonté de se protéger envers une offre publique d'achat ou d'échange hostile ou inamicale. Les fusions et acquisitions répondent donc à des motifs divers et il est intéressant d'observer que ce mouvement, même s'il est largement mondial, est d'abord infra-national, puis infra-régional. L'exemple de la constitution d'EADS est, de ce point de vue, illustratif. Alors que l'allemand DASA, lui-même issu du regroupement national des activités aéronautiques allemandes (Daimler, MBB, Dornier, MTU) discutait avec le britannique Bae, les français Aérospatiale, Dassault et Matra regroupaient leurs forces, puis parvenaient à un accord avec ce premier et l'espagnol Casa pour former EADS.

Si l'évolution du droit européen de la concurrence doit tenir compte de cette dynamique - laquelle s'appuie sur l'élargissement de l'espace pertinent de marché qui est aujourd'hui dans de nombreux cas mondial et non plus national, voire régional - il convient, néanmoins, de s'assurer que ces fusions et acquisitions se réalisent dans des conditions permettant de préserver ou d'améliorer le potentiel européen de création de richesses.

Ceci signifie, tout d'abord, que ce mouvement de croissance externe ne doit pas affecter négativement le tissu des PME/PMI européennes, lequel constitue la véritable force, grâce à sa diversité, du système productif européen.

Ceci signifie ensuite que l'on doit songer à une plus grande transparence et une meilleure maîtrise des fusions et acquisitions. Deux orientations, qui se dégagent de nos travaux, peuvent être proposées. La première concerne la fiscalité des sièges sociaux ; la seconde, la sécurité des conditions juridiques des opérations de fusions et acquisitions.

En matière de fiscalité des sièges sociaux, si les paradis fiscaux doivent être plus activement combattus, il convient également d'éviter une surenchère infra-européenne, visant pour certains pays, généralement de moindre taille, à attirer les sièges d'entreprises européennes, françaises ou allemandes en particulier, en jouant sur une fiscalité attractive²²³. Faute de

²²³ *Dexia a, à titre d'illustration, récemment délocalisé son siège en Belgique. La future société commune EADS a, pour sa part, décidé d'installer son siège aux Pays Bas.*

parvenir à éviter une telle surenchère de la part de pays comme le Luxembourg ou les Pays-Bas, il n'est pas sûr que la France et l'Allemagne elles-mêmes ne céderaient pas à une tentation dangereuse pour les finances publiques et l'équité de la fiscalité sur le travail et le capital.

La seconde orientation concerne les conditions dans lesquelles s'effectuent les prises de contrôle en Europe. Comme on le sait, les gouvernements allemand et français, chacun de leur côté, réfléchissent actuellement à la sécurité de ces opérations, notamment en cas d'opération hostile ou inamicale. Au delà, on peut se demander s'il ne serait pas utile de transposer cette réflexion au niveau européen. La bataille récente pour le contrôle de Mannesmann peut, de ce point de vue, sembler rendre nécessaire un code européen sur les prises de contrôle. Alors que les membres de l'Union ont du mal, depuis des années, à se mettre d'accord sur ce sujet, il convient de s'interroger sur la perspective - dans un délai rapproché - de renforcer le droit européen sur les sociétés anonymes.

Une meilleure transparence et sécurité des opérations de croissance externe ne limitent pas le champ de l'action publique. Celle-là doit également favoriser ces opérations, quand elles sont porteuses de création de richesses.

Dans cette perspective, une politique plus active de compétitivité à l'échelle de l'Europe ²²⁴ peut sembler aujourd'hui nécessaire, pour prolonger les effets de l'Euro. Il n'entre pas dans le cadre de ce rapport de définir le contenu de cette politique ; cependant, on remarquera, avec satisfaction, la progression très nette, ces derniers mois, des opérations de rapprochement entre entreprises françaises et allemandes, dans des domaines essentiels de la souveraineté économique européenne.

Après des difficultés certaines dans le domaine de la Bourse, il semble souhaitable et possible aujourd'hui de progresser vers la constitution d'un marché financier européen unifié, où les deux pôles de Francfort et de Paris, assez largement complémentaires du fait de leur spécificité particulière, équilibreraient de manière dynamique celui de Londres.

Dans les domaines des télécommunications d'une part, de l'aéronautique et du spatial d'autre part, les difficultés initiales semblent avoir laissé la place à une perspective plus encourageante. Si la rupture entre Deutsche Telekom et France Télécom apparaît consommée, ce premier et Lagardère Matra ont récemment signé un accord intéressant dans le domaine d'Internet. Dans le domaine aérospatial, on ne reviendra pas sur ce qui a été signalé plus tôt, c'est-à-dire la constitution d'EADS comme résultat et extension de coopérations déjà anciennes et fructueuses (Airbus, Ariane, Eurocopter, etc).

A ces différentes illustrations, il conviendrait d'ajouter, dans le domaine du nucléaire, le rapprochement Framatome/Siemens, ou encore dans celui des sciences du vivant, la naissance d'Aventis, comme produit du rapprochement de Hoechst-Roussel Uclaf et de Rhône Poulenc.

²²⁴ Conseil d'analyse économique, Cohen (E.) et Lorenzi (J.-H.) : « Des politiques industrielles aux politiques de compétitivité en Europe », Paris, 2000. Notons que du côté allemand, on préfère une approche plus « modeste », en admettant le bien fondé d'un surcroît de coordination et de coopération mais aussi en soulignant ses limites ; cf. Bundesministerium der Finanzen, op. cit., p. 19-20. L'accent y est davantage mis sur une meilleure coordination des politiques de concurrence tant au niveau de l'OMC qu'à celui de l'UE ; cf. Bundesministerium für Wirtschaft, op. cit., p. 16-17.

Le groupe de réflexion considère que de tels rapprochements apportent une contribution positive à la construction d'un système productif européen et encourage les pouvoirs publics allemands et français à persévérer dans cette voie.

Cependant, il convient de distinguer deux logiques différentes, qui sont à l'oeuvre. Nombre de coopérations dans le domaine de l'armement et de l'aérospatiale, depuis les années 1960, ont été impulsées par une volonté politique des gouvernements, parce qu'elles mettaient en jeu, soit des entreprises publiques, soit des firmes largement tributaires d'aides et/ou de commandes publiques. Si cette logique est toujours présente dans certains cas, tel la constitution du groupe EADS ou encore dans la coopération en matière de transport à grande vitesse, elle n'est plus dominante, puisque certaines entreprises sont passées dans le champ de l'économie privée. Dans celle-ci, qui concerne désormais la plupart des fusions et des rapprochements, les logiques industrielles et commerciales des entreprises sont, à l'évidence, prioritaires.

Le cadre monétaire et financier

La position générale du groupe de réflexion peut être résumée de la manière suivante : une politique monétaire rigoureuse, mais ne décourageant pas la croissance, doit être mise en œuvre. Cette politique a pour principal instrument le maniement des taux d'intérêt. Ceux-ci répondent aux objectifs assignés à la politique monétaire, mais constituent également l'instrument privilégié de la politique de change. L'Euro, en l'occurrence, doit refléter le niveau réel de compétitivité de l'économie européenne, c'est-à-dire ne doit être ni sous-évalué, ni surévalué par rapport aux autres monnaies, notamment le dollar. On rappellera que la principale référence est ici constituée par le principe général de parité des pouvoirs d'achat des monnaies.

Afin d'éviter les spéculations liées à la libéralisation du marché des changes - sur laquelle il ne saurait être question de revenir sauf circonstances particulièrement graves -, le groupe de réflexion, prenant en compte certaines réflexions actuelles relatives à la mise en place d'une taxe sur les mouvements de capitaux à caractère spéculatif²²⁵, s'est exprimé favorablement sur l'adoption de règles prudentielles communes, limitant au niveau européen la prise de risque des investisseurs.

La nécessité de l'intégration financière européenne, dans le domaine de la Bourse, a été signalée précédemment, aussi nous n'y reviendrons pas, si ce n'est pour indiquer que le groupe de réflexion se félicite du meilleur climat qui règne à présent entre responsables des places boursières européennes, française et allemande, notamment. Nous ne reviendrons pas non plus, parce que déjà évoquées, sur l'affirmation nécessaire d'un droit européen des sociétés, ni sur la fiscalité des sièges sociaux.

La dimension financière des stratégies d'entreprise a largement été évoquée par le groupe de réflexion et dans ce rapport (cf. chapitre 3). En nous appuyant sur cette base, il semble possible de proposer deux séries d'orientations.

La première série d'orientations consiste, dans le prolongement des mesures susceptibles d'être prises pour améliorer la transparence et la maîtrise du mouvement de fusions et acquisitions, à favoriser une réponse européenne à la question des fonds de pension et des stock-options. Ces deux questions, comme ceci a été vu dans ce rapport, sont étroitement liées, du fait qu'elles renvoient toutes deux à celle de l'objectif de maximisation de la valeur actionnariale.

²²⁵ Cf. les travaux de la commission "La nouvelle nationalité de l'entreprise", *op. cit.*

L'objectif est ici encore d'éviter une surenchère entre pays européens qui aurait pour seule conséquence de déséquilibrer, par une fiscalité allégée des revenus du capital et de la propriété, les rapports entre travail et capital. A ce stade, parce que n'ayant pas approfondi sa réflexion dans ce domaine, le groupe de réflexion se limite à inviter les pouvoirs publics allemands et français à rechercher une réponse coordonnée, rééquilibrant les pouvoirs entre actionnaires majoritaires et minoritaire, et entre actionnaires et salariés de l'entreprise.

L'introduction relativement massive des fonds de pension dans les deux économies est sans doute l'occasion de revoir la hiérarchie fiscale des instruments d'épargne en France, comme en Allemagne, entre fonds de pension et assurance-vie, entre actions et obligations, etc. L'objectif général est le même dans les deux pays : mieux orienter l'épargne disponible vers les entreprises, ce qui suggère, entre autres, une réforme de l'assurance vie, ainsi qu'une transformation plus efficace de l'épargne des salariés.

La seconde orientation concerne les normes comptables. Les réflexions du groupe de travail dans ce domaine précis n'ayant pas trouvé l'opportunité de se développer faute de temps, il est simplement signalé qu'en matière générale de normes et dans le domaine particulier des normes comptables, l'adoption de normes étrangères, en l'occurrence dans ce dernier cas de normes anglo-saxonnes, a des conséquences importantes sur la nature des objectifs que s'assignent les organisations, les entreprises notamment.

Les règles comptables structurent les modes de gestion des entreprises et, au delà, leur stratégie. Ces règles sont loin d'être neutres et expriment, comme il en va de même pour le droit²²⁶, une certaine organisation des rapports sociaux et une certaine structure des rapports de pouvoir au sein des entreprises.

Aussi, on peut estimer que la naissance possible d'un capitalisme européen pouvant s'appuyer sur le droit romano-germanique serait entravée par la généralisation en Europe de l'adoption de normes comptables américaines.

Il convient donc de lancer des travaux visant à définir des normes comptables européennes, corollaire indispensable de l'existence d'un marché financier européen unifié.

Au-delà des orientations qui viennent d'être suggérées, afin d'assurer à la finance le rôle qui doit être le sien au service de la création de richesses réelles par les entreprises, le groupe de travail a considéré qu'il était nécessaire de penser et mettre en valeur de nouvelles régulations financières au niveau européen et international.

Ces régulations nouvelles tournent autour des quelques principes suivants :

- poursuite de la libéralisation financière, mais dans un cadre « ordonné », ce qui passe à la fois par une lutte renforcée contre la spéculation financière et la délinquance (blanchissement dans des « paradis fiscaux » de fonds d'origine criminelle ou douteuse),
- intégration des marchés financiers européens et maintien des bourses nationales, à la fois pour assurer le financement de proximité et pour accompagner le processus de spécialisation des places financières,

²²⁶ *Deux grands systèmes juridiques se partagent le monde : la Common Law anglo-saxonne et le droit romano-germanique. Le droit n'est pas seulement un instrument de régulation, c'est aussi une marchandise en ce sens que les opérateurs économiques internationaux, notamment les firmes dites globales, choisissent le droit sous l'empire duquel ils veulent placer leurs transactions. De fait, les deux grands systèmes juridiques qui se partagent le monde sont ainsi en concurrence.*

- harmonisation de la fiscalité de l'épargne afin, d'une part, de mettre un terme au dumping fiscal entre pays de l'Union pour attirer les épargnants et les investissements internationalement mobiles, d'autre part de rééquilibrer les prélèvements sur le capital et le travail dans un sens favorable au travail (allègement).
- européanisation du monde bancaire et, néanmoins, reconnaissance des spécificités bancaires nationales, notamment de l'originalité du système des banques régionales allemandes comme instrument financier au service des *Länder*.

Relations sociales

Les relations sociales sont au cœur des nouvelles régulations dont la définition s'esquisse progressivement.

En Allemagne comme en France, le paysage des relations se modifie dans un sens qui est celui d'une plus grande flexibilité du marché du travail. Il est cependant peu probable que la remise en cause de l'ancien mode de régulation suffise à définir positivement de nouvelles relations sociales. Dans l'intérêt de la compétitivité, de la croissance et de l'emploi, il est grand temps de trouver des convergences ou des compromis entre l'intérêt des actionnaires et ceux des salariés. Même s'il y a sans doute besoin de construire des solutions plus globales, il convient de réhabiliter les thèmes de la participation, de l'intéressement et de l'épargne salariale. L'objectif général est de retrouver une dynamique salariale de développement. Tant au niveau de l'entreprise qu'au niveau de l'économie nationale, la qualité de la coopération sociale doit être considérée comme un levier important pour la compétitivité globale.

Ces objectifs doivent d'abord être poursuivis au niveau national, voire infranational. Plus que dans d'autres domaines, les modèles de relations sociales sont tributaires des cultures et des expériences collectives nationales. La naissance - lente - d'un modèle social européen se fera dans la diversité, voire dans l'émulation et la compétition des systèmes nationaux. Ceci dit, il convient cependant de poser la question du dépassement de la « balkanisation » actuelle des acteurs sociaux, trop souvent enfermés dans le cadre de la défense des acquis nationaux. L'absence de régulation du rapport salarial au niveau européen - non exclusive, bien sûr, de régulations plus fines ou différenciées au niveau national et territorial - est susceptible d'accroître le risque de renforcement de la concurrence sociale entre pays européens.

C'est la raison pour laquelle, il est aujourd'hui nécessaire, voire indispensable, de progresser dans la définition d'une nouvelle régulation des relations sociales non limitée au cadre national. Cette nécessité s'adresse aux pouvoirs publics, qui ont en charge la coordination politique et l'harmonisation de certaines règles, ainsi que la promotion d'un dialogue social plus poussé des partenaires sociaux à l'échelle européenne. Dans ce contexte, les expériences déjà existantes (comme la mise en place des comités de groupe dans les firmes européennes ou l'installation de dialogues institutionnalisés comme dans le « processus de Cologne ») méritent d'être étendues. Quant aux acteurs sociaux, ils doivent eux aussi adapter leurs pratiques au nouveau contexte d'une économie européenne, tirant profit de la richesse que constitue la diversité sociale et favorisant des effets d'apprentissage mutuels.

Le niveau bilatéral peut également apporter sa contribution. Dans l'intensité des échanges économiques franco-allemands (cf. chapitre 2), s'exprime aussi le « vécu » précieux de milliers de chefs d'entreprise, de managers, d'ingénieurs et de salariés, qui mérite d'être mieux pris en compte. A cet égard, la rencontre des partenaires sociaux des deux pays, lors

du sommet franco-allemand de Mayence en mai 2000, a été un pas dans la bonne direction, mais reste très insuffisante. Il importe de créer des réseaux plus denses d'un dialogue économique et social, qui permettra aux acteurs de peser sur la constitution d'un espace économique et social européen diversifié.

Aspects territoriaux

La mondialisation soumet les régions économiques à une forte concurrence. Elle a contribué à modifier les structures territoriales, avec une tendance de polarisation entre les régions capables d'attirer les activités garantissant une dynamique territoriale forte, et celles qui semblent à l'écart de ce mouvement. Pourtant, la compétition entre les territoires n'est pas forcément un jeu à somme nulle. Les régions²²⁷ ne sont pas désarmées face à cette concurrence. Dans la perspective d'une approche en termes de « performance globale » agissant sur un ensemble de facteurs de compétitivité, les régions disposent de ressources importantes, comme la proximité, la connaissance des acteurs et des réseaux; la capacité de mobiliser des acteurs régionaux autour d'un projet; la capacité de créer un climat de confiance propice à la coopération et l'émulation, etc. Les régions sont en mesure de faire valoir leur spécificité historique, qu'elle soit politique, économique, sociale ou culturelle.

Même s'il n'y a pas de « modèle à suivre » pour une politique réussie de développement régional, il semble qu'une stratégie misant sur la différenciation et mettant en avant une offre régionale spécifique est une voie prometteuse. Celle-ci partira du potentiel endogène de la région pour définir une stratégie à long terme, qui dépasse de loin la politique consistant à attirer les investissements. Cette stratégie globale (supra, 7.2) mise avant tout sur les personnes. C'est pourquoi, un accent particulier sera mis sur la qualification, la capacité à la mobilité et à l'innovation, la volonté de créer (et de participer à) des réseaux, ainsi que sur l'ouverture au monde.

Si la dotation en richesses économiques et en potentiel de développement est inégalement répartie, ceci n'est pas tout. Il est possible de « produire » des facteurs de compétitivité favorables : le climat économique et innovateur régional, la qualité et la disponibilité de l'administration publique, les possibilités de contact et de communication, les infrastructures sociales, sportives ou culturelles, la capacité de dynamiser les acteurs régionaux et de faire converger leurs projets, la capacité de coopération internationale ou encore la qualité des liens entre la formation, la recherche et le tissu régional des entreprises. C'est la fonction de coordination, qui est au cœur de l'action des responsables publics régionaux.

La politique du système productif ne pourra donc que gagner à faire confiance aux acteurs régionaux et en leur donnant les moyens (financiers, décisionnels) dont ils ont besoin pour mettre en oeuvre leur stratégie de développement. Garantir la liberté d'action, et ainsi la diversité régionale, tout en veillant à la cohérence territoriale et au respect des règles communautaires au niveau européen, constitue une tâche difficile et demande des réponses adaptées à la réalité constitutionnelle et politique de chaque pays.

Dans le même sens, on ne peut qu'encourager la politique de la Commission de l'UE visant à favoriser la coopération inter-régionale à l'échelle européenne et internationale. L'expérience vécue des partenariats existants²²⁸ montre que les effets d'apprentissage

²²⁷ Il faut garder en mémoire que cette notion recouvre des situations différentes tant au niveau politique (les Länder, en Allemagne, les Régions en France) qu'au niveau économique.

²²⁸ Comme la coopération institutionnalisée du « Quadrige européen » réunissant la Région Rhône-Alpes, le Land de Bade-Wurtemberg, la Lombardie et la Catalogne ; cf. Kukawka (P.), « le Quadrige européen ou l'Europe par les régions », bilan de la coopération 1988-1998 des « Quatre moteurs pour l'Europe », Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 1999.

mutuel qu'on peut en attendre sont multiples sur tous les plans. Des actions facilitant la mobilité des personnes (étudiants, chercheurs, salariés...) peuvent ici trouver toute leur utilité.

Innovation et formation

Facteur central de la compétitivité à long terme, l'innovation est devenue l'affaire de toute la société. La capacité d'innovation repose fondamentalement sur la qualité des interactions entre la multitude des acteurs concernés. Au delà de la seule technologie, elle met ainsi en cause des facteurs tant institutionnels, qu'organisationnels et sociaux. Le savoir joue également un rôle fondamental dans la genèse et le maintien de l'avantage compétitif. Les deux pays se placent désormais dans la perspective de l'avènement d'une économie fondée sur le savoir, tracée par le sommet européen de Lisbonne.

Il est apparu, tout au long des débats du groupe de réflexion, que la perspective de l'économie de la connaissance implique des réformes et des adaptations de l'action publique, tant dans la politique de l'innovation, que dans le domaine de la formation. Dépenser mieux, approfondir les partenariats entre les systèmes de formation et de recherche et le monde de l'entreprise, mieux articuler la politique technologique au développement régional, favoriser l'apprentissage tout au long de la vie, renforcer l'attractivité des systèmes de formation vis-à-vis des pays tiers et stimuler l'internationalisation de l'enseignement et de la recherche : telles sont les priorités de l'action à engager de part et d'autre du Rhin. Dans ce contexte, la France et l'Allemagne gagneraient à davantage confronter leurs expériences respectives et surtout les pratiques innovantes existantes.

En matière de politique technologique, la mise en réseau des programmes nationaux de recherche-développement, le renforcement de la coopération transnationale des entreprises et le développement d'un cadre réglementaire commun (par exemple dans les domaines du commerce électronique) restent des priorités.

En ce qui concerne la formation, des pistes d'action commune existant tant au niveau bilatéral qu'à l'échelle européenne doivent être renforcées et complétées. Les responsables allemands et français ont récemment lancée des actions communes en matière de l'apprentissage tout au long de la vie. Afin de faciliter la mobilité des personnes, les procédures franco-allemandes de reconnaissance réciproque des diplômes de formation professionnelle ont abouti à une trentaine d'accords, mais elles se sont révélées trop lentes et devraient être simplifiées. En matière de formation, des coopérations régionales entre *Länder* et collectivités territoriales ou des entreprises, créant de véritables partenariats de formation professionnelle, ont montré toute leur utilité et devraient être encouragées.

Ces initiatives bilatérales peuvent s'appuyer sur les mécanismes européens existants, comme le programme Leonardo ou encore l'« Euro-Pass », qui permet aux jeunes de passer une partie de leur formation professionnelle dans un pays voisin et de faire valider ces séjours.

Au niveau universitaire, la création de l'Université franco-allemande devrait dynamiser le courant déjà important de coopérations universitaires et de cursus franco-allemands intégrés sanctionnés par un double diplôme. L'harmonisation des cycles universitaires entamée par la déclaration commune des ministres des quatre grands pays de l'UE pourra mieux articuler les formations universitaires offertes et faciliter la mobilité des étudiants. Enfin, les dispositifs européens (programme Socrates) complètent les actions bilatérales engagées.

Faciliter les réseaux transnationaux, favoriser la mobilité des personnes, oeuvrer pour une ouverture des esprits dans tous les sens du terme : dans une économie qui repose de plus en plus sur le savoir-faire et la créativité des hommes, la coopération franco-allemande

trouve tout son sens en s'appuyant sur un tissu dense de partenariats existants et d'institutions (comme l'OFAJ ou l'Université franco-allemande). Ces réseaux peuvent être mobilisés ou étendus pour de nouvelles formes ou domaines de coopération.

PERSPECTIVES POUR L'ACTION FRANCO-ALLEMANDE

La compétitivité d'une nation ne constitue ni une fin en soi, ni un objectif. C'est un outil efficace pour accroître le niveau de vie et le bien-être social. La prospérité à long terme des nations dépend principalement de leur aptitude à créer et à innover, dans les multiples domaines, économique, social, organisationnel, institutionnel... qui concourent au développement. C'est bien cette perspective qui a éclairé la synthèse du travail de notre groupe franco-allemand dans ce rapport, jusqu'au dernier chapitre consacré à la nécessaire transformation et aux nouvelles dimensions de l'action collective : ainsi une telle conception de la compétitivité - comme outil - permet d'intégrer dans la relation franco-allemande, des nouveaux thèmes aussi fondamentaux que la sécurité collective, la protection de l'environnement ou la sécurité alimentaire.

En conclusion de ce travail, nous souhaiterions mettre l'accent sur de grandes orientations transversales qui s'en dégagent. Celles-ci se situent résolument dans notre perspective franco-allemande. Le tableau synoptique ci-après suggère ainsi trois orientations principales, présentées en fonction d'un ordre décroissant dans le degré effectif de leur réalisation. Celles-ci sont situées en fonction des acteurs concernés. Enfin, sont identifiés les leviers d'action publics et privés, analysés dans le rapport, et susceptibles d'être mis en œuvre.

L'adoption d'une approche globale de la compétitivité

Cette première orientation générale - l'adoption d'une approche globale de la compétitivité - est probablement celle qui est la mieux acquise, au niveau national, tant en France qu'en Allemagne, comme nous avons pu l'analyser dans ce rapport. Et ceci, à la fois aux niveaux de l'entreprise et du pays. Compte tenu des différences notables qui ont marqué les approches économiques de nos deux pays, cette large convergence constitue une avancée considérable permettant d'aller plus loin.

Il s'agit maintenant de la construire au niveau franco-allemand. Ici, le rôle des représentations est capital. Une vision commune, une représentation partagée des objectifs et du contenu de la compétitivité constituent un préalable indispensable au travail collectif. Les leviers potentiels existent : expérimentation d'une meilleure combinaison des différents instruments existants, définition de nouvelles mesures d'environnement en faveur de l'entreprise et réflexions communes relatives aux nouvelles régulations, en particulier, du système financier ; priorité reconnue aux investissements immatériels et à la perspective de long terme ; prise en compte, dans le champ de la concertation, des pratiques en vigueur dans le pays partenaire.

Le passage d'une logique inter-gouvernementale à des pratiques de mise en réseau des différents acteurs

Depuis près de cinquante ans, l'axe franco-allemand s'est construit principalement à l'échelle des gouvernements et des administrations respectifs des deux pays. L'impulsion politique a toujours joué un rôle déterminant dans les relations franco-allemandes, a fortiori dans les périodes de crise de la construction européenne. Toutes les grandes réalisations en Europe, qu'il s'agisse successivement de la création du Système monétaire, de l'Acte unique lançant la réalisation du Marché unique européen, ou de l'Union monétaire européenne créée par le traité de Maastricht, doivent leur existence à la volonté commune de la France et de l'Allemagne de faire avancer l'Europe. Plus d'une fois, le leadership exercé par les « tandems » de Gaulle-Adenauer, Giscard d'Estaing-Schmidt et Mitterrand-Kohl a pu débloquent des situations difficiles.

Celle-ci reste nécessaire, mais insuffisante. Car les relations entre nos pays dépassent désormais largement le seul cadre gouvernemental. Dans la dynamique de la construction européenne, elles engagent de plus en plus les acteurs économiques et sociaux, les forces politiques et celles des sociétés civiles. Ceci vaut particulièrement pour la construction de l'Europe économique et monétaire. La nécessaire approche globale de la compétitivité, soulignée précédemment, et des enjeux stratégiques, doit conduire les deux pays à mettre davantage l'accent sur le travail en réseau entre la grande diversité d'acteurs qui les composent : partenaires sociaux, acteurs associatifs, collectivités territoriales, organismes de formation et de recherche... Ainsi, par exemple, la création de l'Académie franco-allemande du cinéma en juin 2000, l'ouverture de l'Université franco-allemande de Sarrebruck en mai 2000 ou encore l'accord de Karlsruhe conclu en 1996 et facilitant la coopération transfrontalière des régions, constituent des illustrations intéressantes.

Cette seconde orientation reste encore largement à être mise en œuvre. Des leviers, complémentaires, peuvent en favoriser le développement : multiplier les partenariats public-privé, des cursus universitaires communs, la coopération en matière de formation professionnelle, les mobilités des personnes ou encore les coopérations inter-régionales, à l'image, par exemple, du partenariat entre la région Rhône-Alpes et le Bade-Wurtemberg dans le cadre des « Quatre moteurs pour l'Europe », entre la Bourgogne et la Rhénanie-Palatinat, ou encore de la coopération transfrontalière entre la Sarre et la Lorraine.

Une force de proposition franco-allemande en faveur d'un modèle socio-économique pour l'Europe

Cette troisième et dernière orientation intègre les deux précédentes, en termes de représentations et de travail en réseaux. La France et l'Allemagne, fortes, à terme, de leurs conceptions communes de la compétitivité et d'un mode d'organisation en réseau partagé, doivent constituer une nouvelle force d'influence au service de la promotion d'un modèle socio-économique européen fondé sur la diversité.

Pouvoirs publics nationaux et inter-régionaux, comités de groupe, confédérations de partenaires sociaux, réseaux d'entreprise, de centres de recherche et de formation, associations... constituent une grande diversité d'acteurs susceptibles d'animer la mise en œuvre d'une telle orientation. L'émergence d'un modèle socio-économique européen ne pourra être que le produit d'évolutions d'une grande diversité de développements, liant l'émulation par la confrontation de projets nationaux ou régionaux concurrents, la coordination des politiques économiques, l'harmonisation de certaines règles, la définition de normes communes, l'enrichissement du dialogue social européen...

Redynamiser le partenariat franco-allemand - l'unité dans la diversité - au service d'une Europe de la prospérité partagée et souveraine : tel est, probablement, le défi commun le plus important à relever pour nos deux pays.

Tableau de synthèse relatif aux perspectives franco-allemandes pour l'action : orientations majeures

Principales orientations pour l'action	Acteurs	Champs d'application	Leviers (publics et privés)
① Promotion d'une approche partagée de la compétitivité	Acteurs des deux systèmes nationaux de production et d'innovation : pouvoirs publics (dont collectivités territoriales), entreprises, partenaires sociaux, organismes financiers, etc.	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en avant des complémentarités entre la notion française de compétitivité globale et la notion allemande de compétitivité du site de production : l'organisation et les ressources humaines comme ressort d'une compétitivité systémique - Accent sur les aspects structurels de la compétitivité : au service d'un développement durable en termes à la fois économiques, sociaux et environnementaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Expérimentation d'une meilleure combinaison des différents instruments existants (politique de développement territorial, politique technologique, politique de concurrence, politique de stabilité monétaire, etc.) - Définition de nouvelles mesures d'environnement en faveur de l'entreprise et de la création de richesses, réflexion sur de nouvelles régulations du système financier - Priorité reconnue aux investissements immatériels (R & D, formation, éducation, logiciels, etc.) - Concertation et prise en compte des pratiques en vigueur dans le pays partenaire (groupes de travail bilatéraux, etc.)
② Coopération franco-allemandes par la mise en réseau	Acteurs concernés par la coopération bilatérale : partenaires sociaux, entreprises, institutions financières, collectivités territoriales, établissements d'enseignement et de formation, organismes d'intermédiation technologique, associations	<ul style="list-style-type: none"> - Projets techno-industriels - Marchés financiers - Systèmes de négociation collective - Recherche coopérative - Systèmes de formation 	<ul style="list-style-type: none"> - Coopérations d'entreprise - Partenariats public/privé - Coopération interrégionale, jumelages - Université franco-allemande (cursus intégrés) - Mobilité des personnes (échanges de personnel, stages, formations bilatérales, etc)
③ Initiatives franco-allemandes pour la promotion d'un modèle socio-économique européen fondé sur la diversité	Organismes et réseaux transnationaux : pouvoirs publics (par ex. les Eurorégions), comités de groupe, confédérations de partenaires sociaux, réseaux d'entreprises, de centres de recherche et de formation, associations, etc.	<ul style="list-style-type: none"> - Rapprochements d'entreprises - Modes de gouvernement d'entreprise - Emergence d'un espace social européen - Formation et gestion des ressources humaines - Emergence d'un espace européen de recherche et d'innovation 	<ul style="list-style-type: none"> - Emulation par la confrontation de projets nationaux ou régionaux concurrents - Coordination des politiques socio-économiques - Harmonisation progressive de certaines règles (règles fiscales et comptables, statut de société européenne, droit de la concurrence, etc.) - Définition de normes communes (normes techniques, hygiène, santé, etc.) - Dialogue social européen

ANNEXES

MANDAT DU GROUPE

Entre mutations internes, intégration européenne et insertion dans l'économie mondiale, la France et l'Allemagne se trouvent confrontées à de nombreux défis communs, par exemple un taux de chômage élevé. Dans les deux pays, dont les économies se révèlent étroitement interdépendantes, force est pourtant de constater que les débats sur les problèmes socio-économiques restent trop souvent confinés au niveau national. Des situations différentes héritées de l'Histoire, mais aussi des approches spécifiques et parfois également des représentations déformées du partenaire, des malentendus et incompréhensions mutuelles ont pu nuire à l'approfondissement du dialogue commun.

Les relations franco-allemandes ont, en ce sens, besoin d'un nouvel élan. Bien qu'indispensable, la coopération intergouvernementale devra être complétée par un rapprochement des acteurs économiques et sociaux. Ceci vaut en particulier dans le domaine économique, que le groupe privilégiera, et où la recherche d'une nouvelle dynamique assurant à la fois compétitivité nationale et cohésion sociale implique de mobiliser de nombreux acteurs tant publics que privés ou intermédiaires.

Le groupe de réflexion, lancé conjointement par le Commissariat général du Plan et le Deutsch-Französisches Institut (Ludwigsburg), vise à approfondir le dialogue franco-allemand sur les questions de compétitivité, en clarifiant les enjeux communs et en confrontant les points de vue prévalant de part et d'autre du Rhin. Ce groupe rassemble des responsables du monde économique, social, universitaire ainsi que de l'administration.

Portant à la fois sur l'analyse des faits et sur la compréhension des représentations sous-jacentes, l'objectif poursuivi est double :

1. Il s'agit, d'une part, d'évaluer la nature des liens qui unissent la France et l'Allemagne (complémentarité, interdépendance, etc.) en fonction des modalités observées (flux commerciaux, investissements directs, échanges technologiques, mobilité des personnes, etc.). L'une des principales questions sous-jacentes consiste à montrer en quoi et dans quelle mesure les deux pays constituent encore l'un pour l'autre un partenaire économique privilégié ou prioritaire. Au delà d'une comparaison des spécialisations sectorielles nationales, le groupe fera la part des éléments de convergence et des points de divergence.

2. Il convient, d'autre part, d'approfondir la connaissance mutuelle des ressorts respectifs de la compétitivité des économies nationales à travers, notamment, les débats qui ont cours en Allemagne sur la sauvegarde du « site de production » (*Standort Deutschland*) et, en France, sur la cohérence du système productif, l'attractivité du territoire et la nationalité de la firme. Le groupe comparera les approches, les concepts et les motivations sous-tendant les choix de politique économique dans les deux pays.

Ayant fait ressortir la diversité des perspectives prévalant de part et d'autre, il mettra en évidence les domaines où il est souhaitable que les acteurs en présence coopèrent et coordonnent leurs stratégies, dans l'optique de la construction d'un modèle socio-productif européen fondé sur une vision de la compétitivité conjuguant performances économiques et bien-être social.

COMPOSITION DU GROUPE

Comité de pilotage et rapporteurs

M. Levet (Jean-Louis), chef de service, Service du développement technologique et industriel, Commissariat général du Plan

M. Uterwedde (Henrik), directeur, Deutsch-Französisches Institut

M. Colletis (Gabriel), conseiller scientifique, Service du développement technologique et industriel, Commissariat général du Plan

M. Guellec (Jean), chargé de mission, Service du développement technologique et industriel, Commissariat général du Plan

M. Lallement (Rémi), chargé de mission, Service du développement technologique et industriel, Commissariat général du Plan

Mme Schwarzer (Daniela), chargée de recherches, Deutsch-Französisches Institut

Membres

M. Bachèlerie (Jean), actuellement fondé de pouvoirs à la société BNP-Paribas ; anciennement chargé de mission à la société BNP

M. Becher (Gerhard), actuellement directeur général, société Becher GmbH & Co. KG ; anciennement directeur du département Politique et société de l'institut Prognos

Mme Brüntink (Corinna), responsable de la sous-direction Stratégie et planification, ministère fédéral de la Formation, de la Science et de la Technologie ; anciennement chargée de mission à la Chancellerie fédérale

Mme Büchner-Schöpf (Melitta), sous-directrice, ministère fédéral de l'Economie

M. Burkert (Michael), actuellement premier conseiller à la Délégation permanente de la République Fédérale d'Allemagne auprès de l'OTAN ; anciennement chargé de mission, ministère fédéral de l'Economie, puis ministère fédéral des Finances

M. Donnellier (Jean-Christophe), anciennement responsable de la sous-direction Environnement extérieur et instances européennes, direction des Relations économiques extérieures, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ; actuellement remplacé à ce poste par M. de Cordou (Bertrand)

M. Emerard (Guy), conseiller pour l'emploi et la formation, Présidence, Conseil régional Rhône-Alpes

M. Freyssinet (Jacques), directeur, Institut de la recherche économique et sociale (IRES)

M. Garrault (Gilles-Henri), chargé de mission, direction des Affaires économiques et financières, ministère des Affaires étrangères

M. Gastinel (Hervé), actuellement directeur général de la Société Saint-Gobain Terreal, anciennement directeur du Plan, Saint-Gobain

M. Greißing (Karl), responsable de la sous-direction Economie et emploi, gouvernement du *Land* de Bade-Wurtemberg

M. Heise (Arne), chargé de mission, Institut de sciences économiques et sociales (WSI) de la confédération syndicale DGB, Hans Böckler Stiftung

M. Kostka (Peter), anciennement DaimlerChrysler France

M. Kotz (Hans-Helmut), actuellement président de la Banque centrale des *Länder* de Brême, Basse-Saxe et Saxe-Anhalt ; anciennement économiste en chef à la Deutsche Girozentrale Deutsche Kommunalbank

M. Lasserre (René), directeur, Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC)

Mme Laury (Colette), chargée de mission, direction générale de l'Industrie, des technologies de l'information et des postes, Secrétariat d'État à l'Industrie

M. Mouton (Claude), vice-président, Compagnie des Signaux

M. Raymond (Antoine), président-directeur général, Société Raymond

M. Schröder (Wolfgang), chargé de mission auprès de la direction nationale, département Négociation collective, IG-Metall

Mme Steffens (Gisela), chargée de mission, ministère fédéral de la Formation, de la Science et de la Technologie

✚ M. Strauch (Manfred), directeur général, société ESL & Network

Mme Urban (Sabine), directrice du Centre d'étude des sciences appliquées à la gestion (CESAG), IECS Strasbourg/Université Robert Schuman

Mme Wahl (Stefanie), chargée de recherche, Institut für Wirtschaft und Gesellschaft

REMERCIEMENTS

Chacun des membres du groupe de travail doit être vivement remercié du temps et de l'attention qu'il a bien voulu consacrer à ce travail collectif.

Le comité de pilotage et les rapporteurs souhaitent adresser leurs remerciements particuliers aux membres du groupe ayant effectué une contribution orale ou écrite devant le groupe de travail : Jean Bachèlerie, Jacques Freyssinet, Hervé Gastinel, Arne Heise, Hans-Helmut Kotz, Peter Kostka, René Lasserre, Antoine Raymond, Gisela Steffens, Sabine Urban, Stefanie Wahl.

Ils remercient également les personnalités non membres du groupe ayant effectué une présentation orale devant le groupe de travail : Jürgen Benner (DaimlerChrysler), Christophe Bourdillon et Philippe Tastevin (Bourse de Paris), Jean-Michel Etarian (Direction générale des stratégies industrielles, Secrétariat d'Etat à l'Industrie), Martin Gornig (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), Markus Kerber (avocat et consultant à Berlin), Frieder Meyer-Krahmer (ISI/Fraunhofer Gesellschaft), August Musch (Steinbeis Stiftung), Bernard Pecqueur (Université Mendès-France, Grenoble), Gérard Provost (Présence Rhône-Alpes), Yaziz Sabeg (Communication et systèmes, anciennement Compagnie des Signaux), Eirik Svindland (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), Werner Zettelmeier (CIRAC).

Le comité de pilotage et les rapporteurs souhaitent témoigner leur gratitude à Karin Albert, qui a contribué au travail de traduction du rapport, ainsi qu'à S Sophie Daric-Susini et Anne Verclytte qui ont assuré l'interprétariat lors des réunions plénières du groupe.

Le comité de pilotage et les rapporteurs témoignent enfin leur gratitude à Nadine Boivin, qui a pris en charge l'organisation des réunions et la mise en forme du manuscrit, avec le concours de Pierrette Augé et de Sylvie Paupardin, du Service du développement technologique et industriel, ainsi qu'à Silvia Wientzek et Valérie Lejeune du Deutsch-Französisches Institut.

RÉSUMÉ

Le processus de mondialisation conduit à repenser la notion de compétitivité. Devenue globale, la compétitivité concerne tous les acteurs, nationaux et internationaux, économiques, sociaux et politiques, même si ses implications sont différentes pour les uns ou les autres.

Quelles sont les politiques de l'Allemagne et de la France en matière de compétitivité ? Quel est le rôle de la dimension européenne ? La France et l'Allemagne sont deux nations clé de la construction européenne. Perçoivent-elles de manière proche les défis et les politiques en faveur de la compétitivité ? Peuvent-elles être une force d'impulsion, dans le cadre européen, d'une stratégie cohérente de compétitivité globale ?

Le Commissariat général du Plan et l'Institut Franco-Allemand de Ludwigsburg ont animé une réflexion sur les enjeux liés à la compétitivité globale. Le groupe de travail, composé d'experts et d'acteurs du monde économique, a été réuni de 1998 à 2000 et a débouché sur le rapport « La compétitivité globale : une perspective franco-allemande ».

Le rapport s'intéresse d'abord à la notion de compétitivité globale en Allemagne et en France. Les traditions et les politiques dans les deux pays sont comparées, notamment sous l'angle de leur perception réciproque. Le rapport analyse ensuite les multiples dimensions de la compétitivité : l'environnement général des entreprises, la dimension financière de leurs stratégies, les aspects sociaux, l'innovation et la formation.

Le rapport présente ensuite les nouvelles dimensions possibles de l'action collective. Les orientations du rapport sont regroupées en trois axes stratégiques :

- 1 La promotion d'une approche partagée de la compétitivité.
- 2 La coopération franco-allemande par la mise en réseau
- 3 Les initiatives franco-allemandes en faveur d'un modèle socio-économique européen fondé sur la diversité.

POURQUOI CE RAPPORT ?

Deux motivations majeures ont été à l'origine du rapport « Une perspective franco-allemande sur la compétitivité globale » : le besoin d'une meilleure compréhension entre l'Allemagne et la France ; la volonté d'une relance de la dynamique franco-allemande dans l'optique européenne.

Les perceptions réciproques portées par les Français et Allemands sur leurs nations ne sont exemptes ni d'interprétations approximatives, ni même d'erreurs. Ainsi, la France est parfois perçue comme un pays relativement peu ouvert, alors que l'internationalisation des entreprises françaises et de la place financière de Paris est en réalité très forte. De même, l'Allemagne a la réputation d'une économie protégée, en partie à cause du poids des banques dans l'actionnariat des entreprises, alors qu'en fait, les réformes fiscales en cours sont en train d'y bouleverser les liens banque-industrie.

La dynamique franco-allemande doit être relancée, et ce, pour deux raisons. La première est que la France et l'Allemagne affrontent des défis similaires, avec, souvent, des atouts et des handicaps comparables. La seconde est que les différences entre les systèmes socio-

productifs des deux nations mais aussi leurs complémentarités représentent l'occasion d'une réflexion commune sur les meilleures pratiques, dans le respect de la diversité.

La France et l'Allemagne sont au cœur de la construction européenne. Or, la compétitivité globale devient l'une des conditions de l'émergence d'un futur modèle socio-économique européen. La France et l'Allemagne portent une responsabilité particulière et l'absence de vision commune franco-allemande serait dommageable.

SON ORIGINALITE

A travers le pilotage d'un groupe de travail à la fois binational et diversifié, la coopération établie entre le Commissariat général du Plan et le Deutsch-Französisches Institut représente une nouvelle et prometteuse manière de travailler en Europe.

En premier lieu, la richesse du travail et le caractère de liberté de débat ont résulté de la diversité des deux co-pilotes. Le Commissariat général du Plan est une administration de mission rattachée au Premier ministre, dont les activités s'étendent de la réflexion aux propositions. L'Institut Franco-Allemand est une institution indépendante. A son conseil d'administration siègent des experts, des représentants du monde de l'entreprise et de l'administration. Ses activités de recherche et de mise en réseau sont centrées sur la France et sur les relations franco-allemandes dans le cadre de la construction européenne.

En second lieu, il s'est agi d'une véritable concertation franco-allemande, contrairement à ce qui est souvent le cas avec des rencontres effectuées entre des organisations de même nature. La rencontre de personnes représentatives des sociétés et des économies des deux pays a donné lieu à des débats très ouverts et de grande qualité.

LES PRINCIPAUX POINTS MIS EN EVIDENCE

- **La compétitivité globale est appréhendée de manière comparable de part et d'autre du Rhin**

La France concentre ses efforts sur la performance globale et une croissance équilibrée. En Allemagne, le débat sur le *Standort* va dans le même sens.

- **Les économies des deux pays sont étroitement liées**

Dans le contexte de la mondialisation et de l'intégration européenne, les deux nations constituent l'une pour l'autre le premier partenaire sur le plan du commerce extérieur ainsi que pour le nombre de rapprochements d'entreprises.

- **Les modes d'organisation socio-économique évoluent, tout en restant très différents**

En France, l'Etat (central) continue de jouer un rôle majeur, avec cependant une présence plus forte, sinon des partenaires sociaux, du moins des collectivités territoriales. En Allemagne, les corps intermédiaires font évoluer vers plus de souplesse des régulations socio-économiques traditionnellement fortes et largement auto-organisées.

- **La financiarisation des stratégies d'entreprise rend nécessaire un rééquilibrage des relations entre l'économique et le social**

La transformation actuelle des systèmes financiers est marquée par des pratiques et un discours tendant, tout du moins en première analyse, à uniformiser les comportements d'entreprise au nom d'un principe unique : la création de valeur pour l'actionnaire. Dans les deux pays, il n'en est pas moins possible et nécessaire de rechercher de nouveaux compromis sociaux, afin de construire des relations plus équilibrées entre la finance et l'économie.

- **La perspective de l'économie et de la société fondées sur la connaissance doit inspirer les stratégies de compétitivité**

La capacité d'innovation constitue le principal facteur de compétitivité à long terme. Elle requiert un degré suffisant de créativité, ainsi qu'une mise en réseau appropriée, de la part des différents acteurs concernés. Elle repose sur la qualité des systèmes d'éducation et de formation, domaines où la position internationale des deux pays doit être renforcée.

- **Les objectifs et les modes d'action des politiques publiques convergent dans les deux pays, malgré des différences persistantes liées à l'histoire et au poids des spécificités nationales**

Les pouvoirs publics des deux pays ont fait de l'amélioration de l'environnement des entreprises une priorité, notamment dans les domaines de la fiscalité, de l'innovation ou du gouvernement d'entreprise. Face aux nouveaux enjeux de compétitivité, ceci va de pair avec une conception globale des politiques publiques, avec des formes d'action plus diversifiées et moins discrétionnaires.

- **De nouvelles initiatives franco-allemandes sont souhaitables pour le développement d'un modèle socio-économique européen fondé sur la diversité**

Dans cette perspective, le groupe de travail met l'accent sur un ensemble d'orientations dans des domaines divers, tels que la coopération interentreprises, le dialogue social et le gouvernement d'entreprise, de même qu'en faveur d'un espace européen en matière d'innovation et de formation.

