

CHANGEMENT CLIMATIQUE, ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT

LES « CONSEILS DE TRANSFORMATION » ALLEMANDS

Un nouvel instrument de la transition sociale-écologique

Frederik Moch
Octobre 2022



Face aux bouleversements socio-économiques et à l'impact de la transition écologique, le monde du travail en Allemagne connaît un véritable changement structurel.



Dans ce contexte, l'intervention de l'Etat est plus que nécessaire pour garantir la cohésion sociale et mettre en œuvre une politique préventive de « transformation ».



Déployés au niveau régional, les « conseils de transformation » sont un nouvel instrument qui, en associant les acteurs économiques, sociaux, politiques et la société civile, permet de renforcer la légitimité démocratique de la transition écologique.

LES « CONSEILS DE TRANSFORMATION » ALLEMANDS

Un nouvel instrument de la transition sociale-écologique



La mondialisation galopante, le tournant numérique et la fixation des objectifs de neutralité carbone sont des événements majeurs qui modifient durablement le monde du travail et le tissu économique et social en Allemagne.



Face à ces mutations, l'Etat doit mener de manière préventive une politique de transformation à travers des investissements publics massifs, le développement de la cogestion ou encore un système de conditionnement des aides pour les entreprises. Récemment, la « commission charbon » en Allemagne a ainsi travaillé sur la reconversion des emplois dans le bassin minier.



Au niveau régional, les « conseils de transformation » réunissent des acteurs économiques, sociaux et politiques ainsi que des représentants de la société civile afin de guider les décideurs dans l'élaboration des politiques publiques. L'objectif est double: d'une part, démocratiser le processus, et d'autre part, mieux accompagner la prise de décision grâce à la connaissance qu'ont les acteurs économiques et sociaux du terrain.

Plus de détails sous ce lien:

www.fesparis.org

CHANGEMENT CLIMATIQUE, ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT

LES «CONSEILS DE TRANSFORMATION» ALLEMANDS

Un nouvel instrument de la transition
sociale-écologique

«L'économie n'est pas une affaire privée, mais relève des affaires publiques. Si l'on parle d'économie à l'échelle d'un pays¹, c'est parce que celle-ci doit être l'économie du peuple, pour le peuple. L'économie du pays est donc l'affaire de tous et non la chose privée de l'entrepreneuriat.»

Theodor Leipart, Président de la Confédération générale des syndicats allemands de 1921 à 1933.

Déclenchée par une mondialisation galopante, le tournant numérique et l'objectif de neutralité carbone, l'Allemagne a connu au cours des dernières décennies une vague de mutations économiques et territoriales d'une envergure et une vitesse jusqu'alors insoupçonnées, que l'on définit aujourd'hui comme l'expression d'un « changement structurel ». Dans le monde du travail, certaines branches d'activités pourtant bien organisées et des emplois protégés par des conventions collectives se trouvent ainsi mis sous pression. Cette transformation numérique et écologique remet en question ce qui semblait être établi : modèles économiques, procédés de fabrication, chaînes de valeur, sans oublier les emplois qui y sont associés. Afin de ramener les émissions de gaz à effet de serre à l'objectif du « zéro émission net » d'ici 2045, ce sont tous les secteurs de l'économie et de la vie quotidienne qui vont être soumis à une mutation profonde. Alors que la mondialisation croissante considérablement modifié la division du travail à l'échelle internationale, elle a également exacerbé la compétition des différents territoires sur les questions d'implantation de l'activité économique, création de richesses, et des technologies d'avenir. Ce faisant, la rentabilité à court terme a été pendant des décennies le critère économique déterminant, lequel a mené, à de multiples reprises, à des fermetures de sites de production et à des délocalisations d'emplois, y compris dans des secteurs pourtant rentables au sein des entreprises.

Toutefois, les conséquences de l'épidémie mondiale de coronavirus, jointes à celles de la guerre d'agression dirigée contre l'Ukraine, ont récemment montré qu'il existait une contradiction majeure entre la stratégie de baisse des coûts jusqu'alors en vigueur et la disponibilité permanente de produits intermédiaires bon marché. Cette situation se vérifie

surtout dans certaines régions du monde où la production de ces produits intermédiaires s'est concentrée de manière très ciblée. En outre, l'augmentation massive des prix de l'énergie constitue un obstacle majeur pour l'évolution économique et l'élaboration d'une politique de « transformation structurelle ». Il n'est pas encore possible d'évaluer quelles répercussions économiques et sociales résulteront de cette crise énergétique. En l'absence de mesure effective visant à amortir la hausse des coûts de l'énergie, le risque est bien réel que le processus de création de richesse et les emplois ne disparaissent de manière irrévocable. Les plans d'investissement dans la transformation de l'industrie risquent eux aussi d'être ralentis dans de multiples entreprises en raison de la pression exponentielle exercée sur les coûts de fabrication. C'est particulièrement le cas lorsque des investissements privés se voient réduits en raison du prix croissant de l'énergie et que les conditions générales nécessaires aux investissements dans la décarbonation (caractère incitatif des investissements, performances des salariés, qualité des infrastructures) sont jugées insuffisantes par les entreprises. Avant que ne survienne cette crise énergétique, un intense débat politique, portant sur la nécessité d'adosser cette transformation économique à un soutien de l'Etat avait déjà eu lieu. A cet égard, les syndicats allemands ont formulé des revendications de grande ampleur, susceptibles d'assurer la viabilité économique des différents plans de transformation, tout en l'associant au développement à moyen terme de sites de production et d'emplois pérennes. Dans le même ordre d'idées, ils appellent à la mise en place d'un système de conditionnement des aides publiques et d'un fond public alloué à la transformation pour combler les lacunes d'investissement dans « l'économie verte ». Ils réclament également le développement de la cogestion au sein des entreprises, qui consiste à associer les salariés aux décisions de leur entreprise sur une série de sujets dédiés. Cette dernière revendication porte tout particulièrement sur les décisions stratégiques dans la mesure où l'expérience a prouvé que la cogestion au sein des entreprises exerce un effet positif aussi bien sur le développement à long terme des entreprises que sur leur bilan écologique.

Cependant, l'industrie n'est pas la seule concernée par cette transformation d'ampleur. Dans le secteur des services également, le changement structurel s'est accompagné d'importantes mutations, tels que dans le domaine de la finance, du commerce ou de la logistique. La transition numérique

¹ En allemand, *Volkswirtschaft* désigne l'économie nationale, l'économie d'un pays.

a, entre autres, entraîné une modification sensible du comportement des consommateurs. Face à l'essor du commerce en ligne, c'est également la question de l'organisation des espaces urbains qui se pose sous un angle entièrement nouveau. Dans le domaine de la finance, l'activité des banques a connu des changements à travers le phénomène des banques en ligne, ayant eu pour conséquence un rétrécissement du réseau d'agences depuis quelques années.

LE PROCESSUS DE TRANSFORMATION PLACE LES RÉGIONS FACE À D'IMMENSES DÉFIS

Dans ce contexte de transformation à multiples échelles et dans lequel chacun entend bénéficier de conditions de vie équivalentes, de nombreuses régions d'Allemagne font face à d'immenses défis. L'expérience des dernières décennies a montré que le changement structurel à l'échelle régionale ne saurait être élaboré et mis en œuvre avec succès sans une intervention massive de l'Etat. L'exemple de la Ruhr, en dépit de problèmes actuels persistants, en donne la preuve: en comparaison d'autres régions d'implantation de l'industrie métallurgique, notamment dans l'espace anglo-saxon, la transition économique de la Ruhr s'est bien mieux déroulée. Parallèlement aux politiques publiques menées par l'Etat, c'est avant tout l'extension des droits de cogestion des employés qui explique la situation économique relativement bonne de la Ruhr.

Les interventions de l'Etat dans la politique d'innovation, le développement des infrastructures, le soutien économique aux entreprises ainsi que sur le marché de l'emploi et dans la politique sociale ont joué un rôle décisif pour lutter efficacement contre les conséquences négatives du changement structurel.

Une politique de transformation structurelle qui a pour horizon le bien commun nécessite l'intervention d'un Etat fort. Dans le même temps, cette transformation structurelle requiert un degré élevé de coordination et de coopération entre les agences et organismes de l'Etat d'une part et les acteurs économique et sociaux principalement concernés d'autre part. Miser exclusivement sur le marché comme force motrice de la transition structurelle, c'est suivre la stratégie adoptée par exemple dans les régions métallurgiques de Grande-Bretagne, celle-ci ayant conduit à des fractures profondes et à des conflits sociaux. Dans un contexte où les changements des prochaines années et décennies sont à ce point importants, faire du marché le moteur de ce processus de transformation semble être une approche plus qu'imprudente compte tenu du risque majeur qu'elle représenterait pour la cohésion sociale.

Contrairement à une approche uniquement basée sur le marché, le processus de transformation structurelle requiert avant tout, en plus des investissements publics et privés, une politique structurelle proactive, susceptible de promouvoir des perspectives à la fois durables et économiquement acceptables pour les entreprises et les employés. La transformation

ne peut réussir qu'à la condition que la politique structurelle menée à l'échelle régionale soit mise en œuvre de manière anticipée et préventive, avant que les emplois ne soient supprimés dans le cadre de vastes plans sociaux. Cette stratégie doit permettre de promouvoir la vitalité économique et la qualité de vie, tout en créant ou en maintenant des emplois couverts par des conventions collectives et associés à des droits de cogestion. Contrairement aux entreprises dont la stratégie est particulièrement déterminée par l'évolution des marchés boursiers, les salariés bénéficient de perspectives à long terme, puisqu'ils ont tout intérêt à garder durablement leur emploi. En outre, les employés constituent une source d'innovation bien souvent sous-estimée. En associant les employés aux décisions de l'entreprise, ce n'est pas seulement l'acceptation des mesures adoptées qui est renforcée, c'est également le fonctionnement économique de l'entreprise qui se voit amélioré. Les études récentes menées par la Fondation Hans-Böckler ont précisément montré² que les entreprises pratiquant la cogestion reposaient sur un modèle économique plus innovant et plus durable.

La commission allemande pour la croissance, le changement structurel et l'emploi, encore appelée « commission charbon » dans l'opinion publique, livre un exemple de réussite en matière de politique structurelle proactive. Cette commission a mis sur pied, avec un vaste réseau de participants issus de la sphère politique, du monde scientifique, des organisations syndicales, des associations de représentants du monde économique ou du militantisme écologique, un vaste plan d'ensemble pour organiser une sortie de la production d'électricité à partir du charbon qui soit en même temps compatible avec une exigence de justice sociale. A ce sujet, et parallèlement aux questions économiques portant sur la fin du recours au charbon et l'accélération de la transition énergétique, s'est imposée la question du devenir des bassins miniers à l'échelle régionale. Si l'incertitude demeure encore sur la réussite effective de cette transition, on peut néanmoins d'ores et déjà qualifier de succès le fait que la transition structurelle à l'œuvre dans les régions minières s'appuie sur une approche largement partagée et adossée à de vastes moyens de financement, de quoi ouvrir des perspectives.

Dans l'ensemble, on peut dire que le dispositif déjà existant de subventions prévues dans le cadre de la politique structurelle allemande n'est pas conçu de manière suffisamment proactive. Aujourd'hui encore, les régions allemandes ne reçoivent des subventions qu'à partir du moment où elles se trouvent déjà en situation de décrochage économique, politique et démographique. Il s'agira donc de développer de nouveaux critères de subventions qui puissent apporter un soutien de manière anticipée aux régions qui traversent des bouleversements profonds. Il est nécessaire de développer des indicateurs de prévention, incluant également les problématiques de genre, et qui prennent en compte différents paramètres tels que la diversification de l'économie, le

² Voir Wolfgang Scholl: Innovationserfolg durch aktive Mitbestimmung, Nomos, 2013; Raymond Markey et al.: Reducing carbon emissions through employee participation: evidence from Australia, Industrial Relations Journal, Février 2019.

degré d'innovation et le niveau de la recherche, le degré de qualification des employés ou encore les émissions de CO2. De ces indicateurs de prévention pourront être déduites des orientations politiques préventives. Ces indicateurs devront avoir vocation à constituer une sorte de « rapport de situation sur l'état d'avancement de la transformation », qui devrait se rapprocher du format des rapports précédents sur la structure économique du pays. L'Etat devra ici avoir une gestion responsable de l'argent du contribuable et ne devra allouer des financements en soutien au développement économique et à la recherche qu'aux seules entreprises qui s'engagent à maintenir leurs sites de production et à préserver des emplois de qualité (par exemple via la signature de conventions collectives).

« LES CONSEILS DE TRANSFORMATION » SONT LES CATALYSEURS D'UN CHANGEMENT STRUCTUREL JUSTE

Afin de mettre en œuvre de manière proactive un changement structurel à l'échelle régionale, il est nécessaire d'avoir une gouvernance pour guider la politique structurelle. Cette dernière doit réunir les conditions du plus large consensus possible sur l'évolution structurelle de la région. C'est ici qu'intervient l'idée des « conseils de transformation »³. Dans un « conseil de transformation » se retrouvent des acteurs régionaux pour évoquer ensemble les conséquences de la transition numérique, de la mondialisation et d'un modèle de production décarbonée sur la structure de l'économie régionale. Ces conseils devront réunir les principaux acteurs capables d'influer de manière décisive sur l'activité économique et la politique de l'emploi, ou qui apportent l'expertise nécessaire à la résolution des défis des régions concernées. Parmi ces acteurs, on compte : les associations du patronat ou les représentants des entreprises qui jouent un rôle majeur dans le tissu économique de la région, les organisations syndicales et les comités d'entreprise, l'agence pour l'emploi, les représentants politiques des communes et des Länder, les universités et autres institutions de recherche et, de façon complémentaire, les représentants de la société civile et des mouvements écologistes.

Un « conseil de transformation » a pour mission d'analyser les défis auxquels sont confrontées sans distinction toutes les branches de l'activité économique au sein des régions et d'élaborer, sur la base de cette analyse préalable, un plan d'action adossé à des propositions de mesures. Des projets concrets de transformation peuvent ainsi être mis en œuvre, ouvrant de nouvelles perspectives pour la région et la population. Le « conseil de transformation » portera une attention toute particulière aux répercussions sur le marché du travail et sur l'emploi dans les zones concernées, à la situation économique des régions affectées par ces changements structurels ainsi qu'aux investissements et innovations néces-

saires. Cette approche se veut préventive et a pour objectif de préserver l'emploi et favoriser le développement régional. En d'autres termes : grâce à une action anticipée et concertée avec les différents acteurs, l'émergence de fractures évitables, le chômage ou encore le décrochage durable de certaines régions doivent pouvoir être évités. A cet égard, les mesures d'action communes à toutes les branches d'activité devront être mises en œuvre en priorité. Ces mesures communes comprennent : la préservation des emplois de qualité, la promotion des parcours professionnels, le soutien à l'activité économique, le développement des infrastructures ou encore la coopération entre l'enseignement supérieur et les entreprises. En tant qu'instances participatives, les « conseils de transformation » peuvent en plus renforcer l'adhésion à la politique de transformation structurelle en ancrant ses problématiques au cœur de la société. Cette dimension prend tout son sens pour accompagner la mise en place de grands projets d'infrastructures faisant l'objet de controverses parmi les citoyens.

Face à la pression exercée par cette exigence de transformation qui touche de nombreuses branches dans la structure économique, la création rapide d'un vaste maillage de « conseils de transformation » contribuerait grandement à lutter contre le risque de voir émerger des fractures socio-économiques, en s'appuyant sur des stratégies d'action largement partagées. Un « conseil de transformation » ne peut remplacer l'action de l'Etat et ne saurait d'ailleurs constituer une quelconque forme de concurrence. Aussi, un « conseil de transformation » ne peut prendre aucune responsabilité exécutive. Ce conseil doit cependant jouer un rôle consultatif permettant, en toute transparence, l'élaboration collaborative de la transformation afin d'améliorer l'action de l'Etat grâce à la connaissance qu'ont les acteurs économiques et sociaux des situations sur le terrain. Les conclusions rendues par un « conseil de transformation » devront ainsi avoir suffisamment de poids pour que les décideurs politiques ne puissent pas en ignorer les propositions sans motif valable. Les « conseils de transformation » devront donc faire l'objet d'une nomination officielle, se voir attribuer un mandat clair et bénéficier du soutien d'un bureau ne serait-ce que pour la partie administrative.

ANALYSER LES ENJEUX, ÉLABORER DES STRATÉGIES, METTRE EN ŒUVRE LES DÉCISIONS

Comment un « conseil de transformation » pourrait-il, une fois constitué, commencer son travail ? Dans un premier temps, il importe d'établir un état des lieux des effets d'une politique de transformation structurelle. Cette analyse permet ensuite d'établir une cartographie précise et différenciée des enjeux régionaux, mettant en lumière différents moyens d'approche pour la mise en œuvre de politiques publiques. Un deuxième temps devra être consacré à l'élaboration d'une stratégie d'action commune pour faire face aux défis identifiés. Il paraît ici important de souligner que cette stratégie d'action, loin d'être une chimère, doit pouvoir s'arrimer aux réalités structurelles de la région concernée. Afin de favoriser

³ Cette idée de « conseil de transformation » est parfois comprise dans des instances nommées différemment. Il existe par exemple des « réseaux de la transformation », des « comités économiques consultatifs » ou de simples « commissions ».

la faisabilité de cette stratégie d'action, la prise en compte des dispositifs de subventions publiques existants va de soi. Enfin, le troisième temps consiste dans la mise en œuvre effective de la stratégie établie. Il convient ici que chaque partie prenante fournisse sa contribution pour atteindre l'objectif final. Aussi bien à la première étape qu'à la deuxième, une étroite coopération entre les acteurs est indispensable, et ce afin d'avoir une compréhension commune des enjeux et de s'assurer que tous les acteurs agissent à l'unisson dans la mise en œuvre des mesures identifiées. Il serait par ailleurs judicieux de mettre des ressources financières à disposition d'un « conseil de transformation » de sorte que celui-ci puisse recueillir des expertises complémentaires sur certains sujets ou donner l'impulsion à des projets-pilotes porteurs d'avenir en matière d'innovations techniques et sociales. A cela s'ajoute également l'attribution d'un bureau indépendant susceptible de prendre en charge les tâches d'organisation.

A l'heure actuelle, de nombreux « conseils de transformation » sont nés en Allemagne, à l'échelle des Länder et des communes, et sont dotés de structures et de missions très diverses. Ils ont pour caractéristique commune d'avoir été le plus souvent initiés ou soutenus dans leur création par les organisations syndicales. Le « conseil de transformation », situé en Rhénanie-Palatinat et qui a entamé son travail en 2019, en est l'illustration. Il se compose de représentants du gouvernement du Land, des syndicats IG Metall et IG BCE, de la confédération allemande des syndicats, du regroupement régional des associations du patronat en Rhénanie-Palatinat, des chambres des métiers, des chambres du commerce et de l'industrie ainsi que de l'agence fédérale pour l'emploi. Ce « conseil de transformation » a identifié quatre principaux champs d'action : « l'emploi, la qualification et la formation continue », « la formation professionnelle », « le soutien à la recherche et aux investissements », et « les énergies renouvelables et la stratégie de l'hydrogène ». Les partenaires au sein de ce conseil ont décidé en septembre 2020 d'un premier ensemble de mesures, dont l'exécution se décline depuis étape par étape.

Du point de vue syndical, le bilan à mi-parcours de ce conseil de transformation est positif. Ce nouvel instrument a permis de franchir une première étape dans la question de l'organisation concrète du changement structurel et ouvre la voie à l'élaboration de compromis susceptibles d'être soutenus par une majorité de la population. C'est bien à travers la réunion des différents points de vue et de différents intérêts représentés au sein du Conseil de transformation qu'il sera possible de mettre en place des mesures de politiques publiques à la fois solides et reconnues comme légitimes au sein de la société.

CONCLUSION

Sur le chemin qui mène à une économie durable et davantage orientée vers le bien commun, les « conseils de transformation » peuvent apporter une contribution importante à l'élaboration de la transformation structurelle à l'échelle régionale. Ces conseils font écho aux « comités pour les affaires économiques et sociales », dont le SPD avait réclamé la mise en place dans le programme de Berlin (dès 1989). A l'origine de cette initiative, on trouve non seulement l'objectif de ne pas laisser le pilotage du système économique aux seules mains du marché, mais aussi d'en renforcer progressivement la démocratisation à travers une meilleure prise en compte de l'ensemble des acteurs concernés.

Autres publications de la FES Paris à télécharger sur le site <http://fesparis.org/publications.html> :

Schläger, Catrina

La politique étrangère allemande

Quelle évolution de l'opinion depuis la guerre en Ukraine ?
Paris, septembre 2022

Clavaud, Amandine

La crise sanitaire en France

Les droits des femmes mis à l'épreuve
Paris, 2022

Wixforth, Susanne; Botsch, Andreas

Autonomie stratégique pour une Europe sociale et souveraine

Bonn, 2022

Miersch, Matthias

Le « tournant historique » de l'Allemagne

Entretien avec Matthias Miersch
Paris, juin 2022

Mützenich, Rolf

L'Allemagne et le « Zeitenwende »

Entre permanence et changement
Paris, juin 2022

Fondation Friedrich-Ebert

Security Radar 2022

Synthèse
Paris, 2022

Samuel Greef, Alain Olive, Johan

Sjölander, Emanuele Toscano

L'extrême droite européenne contre les travailleurs

Un dialogue social menacé
Paris, 2022

Grabosch, Robert

La loi allemande sur le devoir de vigilance

L'Allemagne pose de nouveaux jalons pour la protection des droits humains
Bonn, janvier 2022

Schmid, Nils

Afficher notre unité

La politique étrangère du SPD face aux nouveaux défis internationaux
Paris, décembre 2021

Borucki, Isabelle

La politique en voie de digitalisation ?

Expériences et défis des partis politiques allemands face au numérique
Paris, décembre 2021

Rohde, Jan Philipp

La transformation sociale-écologique en Allemagne

Propositions des syndicats allemands
Paris, décembre 2021

Saxer, Marc

Plaidoyer pour une « transformation réaliste »

La stratégie de la social-démocratie allemande
Paris, novembre 2021

Bläsius, Julia

Quel bilan faire de la campagne ?

Les élections fédérales en Allemagne
Paris, octobre 2021

Hansen, Annika S.; Gienanth, Tobias von

Le Sahelistan

Pourquoi le Mali n'est pas l'Afghanistan
Paris, septembre 2021

À PROPOS DE L'AUTEUR

Frederik Moch est directeur du département politique structurelle, industrie et service du Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB).

La Fondation Friedrich-Ebert (FES) est une fondation politique dont l'action est guidée par les valeurs fondamentales de la social-démocratie: la liberté, la justice et la solidarité. Organisation à but non lucratif, la FES travaille de manière autonome et indépendante. La FES a un réseau de plus de 100 bureaux dans le monde et de 15 bureaux régionaux en Allemagne. Le bureau parisien de la FES a été fondé en 1985. Il a pour objectif de renforcer le dialogue franco-allemand entre les acteurs de la société civile et les décideurs politiques.

IMPRESSION

Friedrich-Ebert-Stiftung Paris
41 bis, bd. de la Tour-Maubourg | 75007 Paris | France

www.fesparis.org

Contact:

fes@fesparis.org

L'utilisation commerciale des publications de la Friedrich-Ebert-Stiftung n'est autorisée qu'avec l'accord préalable de la FES.

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas nécessairement la position de la FES.

Les publications de la Friedrich-Ebert-Stiftung ne doivent pas être utilisées à des fins de propagande électorale.