

Mission d'étude en Allemagne

4 – 8 décembre 2006

Introduction

Notre motivation à étudier la situation allemande était due au fait que l'Allemagne est le premier partenaire économique de la France et avec celle-ci l'un des piliers fondateurs de l'Union Européenne. Le mode de fonctionnement de ce pays a donc une forte influence directe, avec les entreprises allemandes implantées en France par exemple, et indirecte, via l'U.E. principalement, sur ce qui peut arriver en France.

D'autre part, avec un modèle socio-économique beaucoup plus consensuel que le modèle français et un modèle politique décentralisé plus proche des citoyens, la prise en compte de la société civile nous paraissait plus mature qu'en France.

Notre voyage d'étude comptait dix neuf rendez-vous dont quatre étaient consacrés à des entreprises, quatre à des institutions et onze à des entités de la société civile. Notre éclairage privilégié sur les OGM, le commerce équitable ou le nucléaire civil n'a pas été aussi pertinent qu'ailleurs, dû d'une part au profil de nos interlocuteurs et d'autre part au fait que certains thèmes, comme le nucléaire, ne sont plus aujourd'hui des thèmes sur lesquels il est possible de débattre en Allemagne. Nous en avons tiré par contre des enseignements complémentaires sur les processus de participations aux décisions de la société civile.

L'État

L'Allemagne est un état fédéral, ne l'oublions pas, et cela implique tout simplement que l'importance des Länder dans le fonctionnement de l'État est capitale, que ceux-ci ne peuvent pas être oubliés dans une décision nationale. L'autonomie des régions, leur culture d'indépendance par rapport au pouvoir central, leur proximité avec la population locale ont bâti cette légitimité bien plus ancrée dans le mode de fonctionnement allemand que français. Toutes les structures, des entreprises, des syndicats, des églises

reprennent cette dimension régionale pour qu'un débat complet puisse avoir lieu à cet échelon, voire à l'échelon communal.

Ces débats régionaux sont suffisamment fréquents et riches pour qu'au-delà de la législation (exemple: aménagement du territoire, aéroport du Brandenburg : 20 ans d'études et de procès et 3 ans de construction), les Länder prennent l'initiative de lancer ces consultations comme par exemple lors de la modification des heures et jours d'ouverture des commerçants dans le land du Brandenburg. Cette consultation a concerné des syndicats, des associations de détaillants, les églises, les organisations de tourisme. Il faut toutefois différencier les contacts informels qui sont très fréquents, et la participation formelle, lors d'un processus législatif. Par exemple, lors du débat sur les prix de l'énergie le projet de loi va être communiqué à toutes les associations concernées, qu'elles soient industrielles ou de consommateurs.

Il n'y pas de processus particulier pour identifier les associations représentatives, celui-ci étant totalement ouvert. L'OCDE avait noté ce point faible dans des processus précédents, les nouveaux entrants étant auparavant défavorisés dans ce système, car n'étant pas connus. En 1998, l'Allemagne était un des premiers pays à libéraliser le marché de l'électricité. Cette libéralisation a généré de gros problèmes au niveau des particuliers d'une part, et d'autre part au niveau des nouveaux fournisseurs d'électricité, ceux-ci n'ayant pas encore d'associations pour les représenter. Cela a mis un certain temps pour que ces entreprises s'organisent et puissent être un partenaire du ministère de l'industrie, car pour ce dernier les fédérations des producteurs d'énergie et de consommateurs devaient commencer à négocier entre eux pour s'entendre sur les modalités d'ouverture du réseau, afin que l'État n'intervienne pas.

Les entreprises

On retrouve au niveau des entreprises ce souci de proximité dans la communication que l'on a vu au niveau de l'État sous ces différentes formes et cette importance de l'environnement comme élément stratégique de l'entreprise.

Ainsi une entreprise comme Total, active dans le secteur sensible de l'énergie, intègre les données environnementales et sociétales dans son « business case » en s'imposant ses propres contraintes de sécurité au-delà des réglementations nationales. Localement ils organisent de multiples opérations « portes ouvertes » avec des

écoles ou des réunions avec des riverains pour expliquer les circonstances d'un incident. De même, chaque site a toute une série de partenariats avec des associations locales.

En Allemagne, chaque mouvement politique a une préférence pour un type d'énergie ce qui induit, au final, une variété importante de technologies énergétiques sur le sol allemand. Par exemple, pour une centrale au charbon, Electrabel s'est posé la question d'être en mesure ou pas d'investir dans ce secteur. A travers des contacts noués avec des entreprises du secteur énergétique, des instituts universitaires de recherche et des associations, ces discussions ont notamment pu les amener à choisir certaines technologies à mettre en œuvre. Dans le cadre d'une association spécialisée dans les énergies, un fonds a été créé où des sociétés ont participé à la mise en place d'un projet pilote pour le développement d'une nouvelle technologie.

Le développement du projet, notamment l'obtention des permis (durée 2 à 3 ans), génère des contacts avec des associations extérieures. Le processus est lourd mais relativement prévisible, sauf lors de réticences locales très fortes et militantes. Ce militantisme existe dans d'autres pays d'Europe mais l'avantage en Allemagne est sa transparence. Les groupements d'intérêts ont l'habitude de ce genre de discussion. Certains groupes comme Greenpeace voyagent de centrales en centrales, mais il y a aussi des associations de résidents locaux. Lors des procédures de permis, les autorités locales indiquent les groupements d'intérêts qui vont se manifester. Ils sont invités aux tables rondes liées au projet. Il faut savoir que des référendums locaux peuvent être organisés, sous certaines conditions. Un résultat négatif peut bloquer le projet et annihiler le consensus politique obtenu autour d'un projet.

Ainsi les entreprises, comme la Deutsche Bahn, sont très sensibles à l'identification et à la compréhension des acteurs locaux. Tout est mis en œuvre pour entretenir de bonnes relations avec la population. Par exemple, le chef de gare a la responsabilité de l'interface avec les églises qui disposent de locaux dans les grandes gares pour un accueil social. Les groupes représentatifs sont identifiés de trois manières : s'ils sont nationaux, par les employés qui ont des engagements, par des personnels spécialisés formés en politique qui font la liaison entre la DB et le Land, ou alors le groupe omis se manifestera de lui-même. Deux services de la DB sont spécialisés dans les relations avec les groupements de la société civile et les

politiques, et un membre du conseil d'administration (Retraité politique SPD de la Bavière qui s'occupe à plein temps du lobbying et des relations avec les ONG) est spécialisé dans ce domaine.

Dans la consultation de projet d'infrastructure, ce sont les autorités, qui au final, octroient le permis. Il n'y a aucun moyen direct de blocage pour les groupements d'intérêts. Cela implique que des ONG, si elles veulent influencer le processus, doivent parvenir à mobiliser fortement la population locale pour pouvoir organiser et faire voter un référendum local.

Dans les entreprises allemandes, les représentants syndicaux ont un rôle fort dans les décisions opérationnelles et stratégiques de la société. Ils participent notamment aux conseils de surveillance. Les syndicats participants à la prise de décision vont donc ensuite la porter. Néanmoins, la cogestion est aujourd'hui perçue par le BDA (Confédération Patronale Allemande) comme un problème politique en Allemagne, par l'obligation de tout négociateur. D'autre part, il y a une tendance selon laquelle les grandes entreprises ont un accès direct au Ministère et à la Chancellerie, avec le risque d'effets négatifs à moyen-terme et de sous représentation des PME-PMI.

La société civile

La société civile a une représentation forte en Allemagne, avec des organisations particulièrement bien structurées. On peut noter la présence traditionnellement active des églises et des syndicats.

Elle a également des formes d'organisation spécifiques au pays. Ainsi, c'est le cas des fondations politiques. Créées à l'issue de la seconde guerre mondiale, elles avaient vocation à participer au processus de démocratisation du pays, chaque parti politique en ayant une qui lui était rattachée. Nous avons ainsi pu rencontrer la Fondation Heinrich Böll.

Autre spécificité, contrairement à la France et à la Grande-Bretagne notamment, la protection des consommateurs repose peu sur le mouvement associatif, mais essentiellement sur des structures mises en place par les Länder. Dès lors les quelques associations de consommateurs existantes, telle que la *Verbraucher Initiative*, doivent faire preuve d'imagination pour proposer des prestations originales et attirer vers elles des adhérents, alors que le service offert par le Land est gratuit.

De manière générale, nos interlocuteurs, représentants actifs de la société civile, se sont inquiétés du recul de l'engagement des Allemands dans la société civile. Sont mises en cause des structures lourdes qui impliquent une bureaucratisation de l'activité de ces associations. Parallèlement de nouvelles structures plus souples émergent et occupent le terrain d'une autre façon.

Une réflexion associant institutionnels, syndicats, églises et associations a donné lieu à un rapport conséquent sur cette problématique afin de trouver les moyens de régénérer l'engagement des citoyens.

Ce dernier voyage à Berlin a permis également, grâce aux interlocuteurs rencontrés de conforter ce qui avait déjà été perçu lors des différentes missions et des entretiens conduits en France avec des représentants de la société civile :

- Importance du choix des modes de financement : garantir son indépendance totale en s'auto finançant (Greenpeace), avoir une indépendance relative en diversifiant, autant que possible, l'origine des subsides (WEED) ou action avec un rendu compte lourd en dépendant de financements publics exclusivement (H. Böll)
- Diversité des modes d'expression de la société civile qui, tous malgré leur différences, peuvent être le support de la reconnaissance de l'activité menée par l'ONG : expertise, appui sur les médias, lobbying (reconnu de manière institutionnel auprès du Bundestag), choix de thèmes d'action proches des préoccupations des citoyens, pour ne citer que les principaux modes d'action rencontrés

On note également dans certains domaines (protection des consommateurs, écologie par exemple) des partenariats lancés avec des entreprises ou d'autres ONG, afin de s'appuyer sur les compétences de chacun et donc faire avancer de manière active, les idées défendues par l'organisation.