

L'Alsace, réservoir de main d'œuvre et de compétences pour ses voisins rhénans?

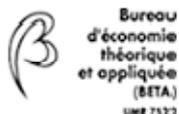
Jean-Alain Héraud (BETA, Université de Strasbourg)

Mai 2011

Note préparée à l'occasion du colloque interdisciplinaire Aménagement-Droit-Economie-Géographie-Sociologie-Statistique « Territoires, emploi et politiques publiques »

(Université de Metz 23/24 juin 2011)

evoREG Research Note #14



L'objet de cette contribution est d'analyser dans quelle mesure on peut considérer que la région Alsace constitue potentiellement un réservoir de main d'œuvre et de compétences pour l'économie allemande proche et la Suisse du Nord-Ouest: au sein de l'espace transfrontalier du Rhin Supérieur¹. Cette question n'est pas qu'analytique : elle se pose en termes de stratégie de développement territorial pour une région qui a longtemps vécu - et plutôt bien vécu - dans l'après-guerre grâce à son positionnement géographique en terre rhénane ; mais dont le modèle ne fonctionne plus aussi bien depuis une décennie. L'Alsace reste une région française riche selon la mesure du PIB par habitant, mais la question du modèle économique (en particulier industriel) est clairement posée. La perspective de voir ce territoire de plus en plus dépendant d'un développement de type « économie résidentielle » au sens popularisé par les travaux de Laurent Davezies, à proximité de régions allemandes et suisses au dynamisme propre exceptionnel, n'est pas pour rassurer le milieu des décideurs alsaciens.

Tentons d'analyser les fondements structureaux et contextuels du changement de régime subi par ce territoire frontalier et les conditions dans lesquelles il pourrait retrouver sa place dans un espace rhénan qui reste extrêmement dynamique.

1. Le constat d'un changement structurel brutal

Pour preuve d'un changement assez brutal de situation, voici quelques constatations faites dans le groupe de travail « mutations économiques » de la Région Alsace pour l'élaboration du programme opérationnel FEDER 2007-2013 (document du 12 mai 2006) :

« En juin 2001, l'Alsace présentait le taux de chômage le plus bas de France (5,3%). En décembre 2005, avec 8,6% de taux de chômage (...) la région se situe en 9^{ème} position des régions françaises » (p.2).

« (...) la situation de l'industrie, notamment traditionnelle, est préoccupante avec une disparition nette d'établissements et d'emplois sur la période 1993-2002... » (p .4).

« (...) l'industrie alsacienne est d'abord une industrie manufacturière, ce qui l'expose très directement à la concurrence des pays à faibles coûts de main d'œuvre ainsi qu'aux délocalisations (...) Elle est de surcroît marquée par un faible taux d'encadrement (8% contre 10% en moyenne nationale) et un nombre encore important d'emplois non ou peu qualifiés. (le tissu industriel) est souvent le fait d'implantations de grands groupes internationaux et se caractérise par conséquent par sa forte dépendance à l'égard des centres de décision extérieurs » (p.5).

« La productivité de l'industrie alsacienne, qui était demeurée supérieure à la moyenne nationale jusqu'en 1997, se trouve, suite à l'érosion des marges et à la pression concurrentielle, distancée, marquant une inversion en profondeur de sa situation » (p.5).

L'Alsace a longtemps été un territoire ressource pour l'économie transfrontalière (Pays de Bade et agglomération de Bâle), à la fois à travers les travailleurs frontaliers et comme site d'implantation d'établissements industriels ou de services. La décennie 2000 a marqué un brusque retournement d'efficacité dans le modèle particulièrement réussi jusqu'alors d'attractivité internationale qui avait fait de la région un véritable champion national du développement exogène. La nouvelle situation la contraint à réfléchir

¹ Cette question a été formulée par la CCI du Bas Rhin pour une conférence, et une première version du texte proposé ici a fait l'objet d'une présentation au Pôle Formation de la Chambre, à Strasbourg, le 7 décembre 2010.

désormais à des stratégies de développement plus endogènes, en particulier fondées sur l'innovation et la création d'entreprises.

Le contexte économique et institutionnel allemand a aussi été profondément modifié dans la décennie écoulée. On peut évoquer la réorientation des stratégies de firmes vers l'Est européen, mais il est tout aussi important de rappeler la réforme radicale du marché du travail, portant le nom de l'inspirateur de cette politique, Peter Hartz, sous le gouvernement Schröder entre 2003 et 2005, qui a considérablement flexibilisé ce marché et abouti à une inversion des prix relatifs du travail peu qualifié entre la France et l'Allemagne.

La question qui se pose maintenant pour l'Alsace est de (re)définir le rôle qu'elle peut jouer dans son espace naturel qui s'affirme, plus que jamais, être le Rhin Supérieur², mais dans une configuration de système profondément redéfinie. Longtemps perçue, par elle-même et par ses partenaires internationaux, comme un territoire-plateforme de production et un réservoir de main d'œuvre efficace, docile et bon marché, elle n'a plus réellement les cartes en main pour jouer ce rôle confortable³ mais quelque peu passif, et se trouve « condamnée » à des formes plus ambitieuses de participation à l'économie nationale, internationale et transfrontalière.

2. Un changement de paradigme dans la division territoriale du travail

Une analyse sommaire des différentiels de dynamisme économique et de l'évolution démographique peut donner l'impression que la main d'œuvre alsacienne est toute trouvée pour remplir les demandes du marché du travail des régions voisines outre-Rhin. Il est vrai que, de plus en plus, l'économie allemande crée une demande excédentaire de travail en raison de sa croissance d'une part (largement déterminée par l'économie mondiale et plus modestement par la demande interne), et d'une évolution démographique nationale défavorable, d'autre part. Cependant, une observation plus précise de la situation allemande (ou suisse) montre que la pénurie de travailleurs est surtout sensible dans des domaines de haute qualification. Le travail peu qualifié des frontaliers alsaciens traditionnels est-il encore susceptible d'intéresser un Land de Bade-Wurtemberg et une Suisse du Nord-Ouest toujours plus spécialisés dans des domaines à la fois exportateurs et innovants ?

L'espace alsacien, moins dense que celui de ses voisins tout en étant bien équipé, est-il au moins un réceptacle possible de nouvelles générations d'investissements directs transfrontaliers ? Ce dernier scénario est crédible mais se heurte en partie à la même question : les entreprises allemandes et suisses des zones limitrophes sont de plus en plus orientées vers les technologies moyennes/hautes (plus que le tissu alsacien existant et même nettement plus que la moyenne de l'Allemagne) ; leur demande potentielle en matière de qualifications et de compétences ne se satisfera pas du gros de l'offre de travail alsacienne dans ses structures de qualifications et compétences actuelles. De même, il ne suffira plus aux petites entreprises sous-traitantes traditionnelles d'Alsace de faire valoir leurs prix compétitifs et le sérieux de leurs prestations

² Nous définirons plus loin de manière précise le périmètre de cette zone transfrontalière à travers le concept institutionnel de Région Métropolitaine Trinationale (RMT) du Rhin Supérieur, mais on peut grossièrement la décrire comme allant de Karlsruhe à Bâle et des Vosges à la Forêt Noire.

³ Pendant la deuxième moitié du XXème siècle l'Alsace a connu des taux de chômage nettement moins élevés que la moyenne française, lesquels s'expliquaient par des flux importants de travailleurs frontaliers (de l'ordre de 60 000), par une densité exceptionnelle d'investissements directs internationaux, et par une importante activité de sous-traitance vis-à-vis de donneurs d'ordre allemands et suisses géographiquement proches.

pour décrocher des contrats, si la nature des technologies à maîtriser pour assurer le partenariat n'est plus la même.

Un autre avantage traditionnel de l'Alsace était d'ordre linguistique. Cet avantage comparatif tend aussi à s'estomper : la génération de travailleurs frontaliers qui part à la retraite n'avait pas de très hautes qualifications, mais parlait assez bien l'allemand dialectal pour se débrouiller en milieu germanophone ; ce n'est plus le cas avec des générations nouvelles moins dialectophones et, de surcroît, visant des postes où les exigences linguistiques seraient accrues du fait des qualifications attendues.

L'effort de formation (initiale et continue) apparaît ainsi comme un préalable indispensable pour que l'Alsace puisse jouer le rôle souhaité de réserve de main d'œuvre utile dans l'espace du Rhin Supérieur, en ajoutant encore un effort en termes de compétences linguistiques. Le défi est loin d'être négligeable et la bataille n'est pas gagnée si l'on en juge par les résultats actuels. L'aide à la mise à niveau technologique des PME est un autre impératif auquel il faut s'attaquer de manière complémentaire par des politiques appropriées.

Ajoutons qu'une mise à niveau managériale est également nécessaire pour passer à un régime de concurrence mondialisé : le client ou donneur d'ordre d'autrefois a souvent laissé la place à des opérateurs internationaux nettement plus volatils et opportunistes, même au sein de ce territoire qui a laissé son nom au fameux modèle « rhénan » du capitalisme. Ce que le capitalisme badois a gardé de « rhénan » c'est surtout cette capacité des entreprises du *Mittelstand* à inscrire leurs stratégies dans le long terme et à garder jalousement leur indépendance financière. Les PME françaises, y compris les alsaciennes, ont par contre beaucoup perdu en indépendance : vente ou adossement à des groupes, quand ce n'est pas disparition pure et simple⁴. Le salut des PME alsaciennes ne viendra pas de leurs fidèles partenaires allemands, mais plutôt de leur capacité à ressembler à ces derniers en termes d'autonomie stratégique!

Ces questions stratégiques et politiques ne seront pas complètement développées dans notre présentation. Nous donnerons en revanche les éléments statistiques de diagnostic concernant la situation des territoires concernés : existence d'une demande insatisfaite de travail qualifié en Allemagne ; domaines techniques et secteurs particulièrement concernés ; caractérisation du tissu économique du Bade-Wurtemberg en termes de recherche et d'innovation. Nous présenterons aussi les trajectoires comparées des régions formant l'espace du Rhin Supérieur en matière de croissance économique et démographique. Nous profiterons enfin de cette occasion pour présenter la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur comme territoire de la connaissance et potentiel modèle de coopération transfrontalière s'inscrivant dans les objectifs européens de compétitivité par la créativité et l'innovation.

3. Quelques éléments de comparaison statistique avec l'Allemagne

Commençons par rappeler quelques données macroéconomiques pour positionner les deux grandes économies nationales à la frontière desquelles se trouve l'Alsace. Le PIB par tête en 2009 est légèrement supérieur en Allemagne : 115 contre 110 pour la France (EUR27=100). En septembre 2010, le taux de chômage était de 6,7% en Allemagne contre 10,0% en France. Plus important encore pour l'Alsace, ce taux était de seulement 4,5% dans le Bade-Wurtemberg (BW). La question du positionnement frontalier de

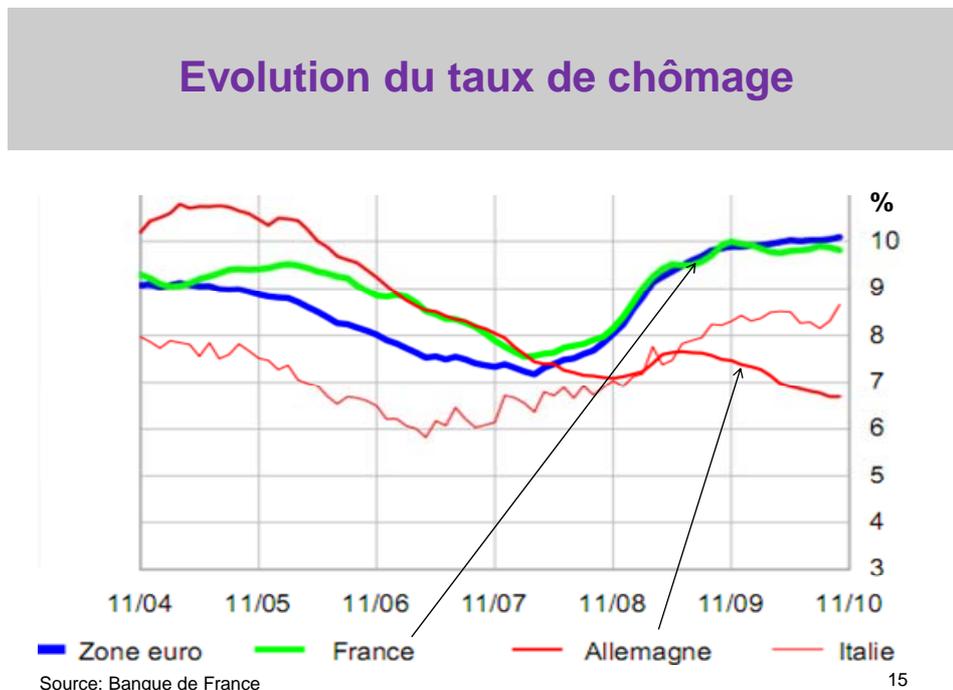
⁴ Comme le notent J-L Cayssials, E. Kremp et Ch. Peter de la Banque de France, en 2006 les PME indépendantes ne représentent plus en France que la moitié des PME, en nombre, contre 80% en 1997. Voir Oséo, *Rapport 2007 sur l'évolution des PME* p. 55.

(http://www.oseo.fr/a_la_une/actualites/rapport_2007_sur_l_evolution_des_pme)

l'Alsace doit être clairement précisée : de l'autre côté du Rhin ce n'est pas seulement l'Allemagne « en général », c'est l'une des économies régionales les plus dynamiques de la république fédérale !

Le Graphique 1 ci-dessous rappelle l'évolution contrastée, sur les six dernières années, des taux de chômage entre la France (proche de la tendance européenne moyenne) et l'Allemagne qui se singularise de manière très favorable..

Graphique 1



4. Le débat en Allemagne sur la pénurie de travailleurs qualifiés

Avant d'apprécier le rôle que peut jouer l'apport de main d'œuvre au niveau frontalier, il faut préciser la nature de la demande. Un débat important s'est déroulé en Allemagne au cours de l'année 2010. Depuis des années, les analystes extérieurs (comme l'OCDE) aussi bien que les milieux patronaux allemands s'alarment de la situation potentiellement dramatique du marché du travail, surtout par rapport à la structure des compétences requises. Le DIW (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*) a cependant publié une étude le 15 novembre 2010 qui concluait dans son communiqué de presse « *qu'il n'y a pas de pénurie de travailleurs qualifiés* ». Cette publicité précoce sur les conclusions de l'étude a soulevé un tollé qui l'a amené à réécrire sa copie le 18 novembre en précisant sa pensée, à savoir qu'il n'y a pas de pénurie à court terme, mais que le problème pourrait se poser dans les années à venir. Les arguments initiaux (plus ou moins estompés dans la version édulcorée qui a suivi) étaient que la modération salariale observée ne plaide pas pour un déséquilibre du marché et que le rapport offre/demande que suggèrent les statistiques disponibles ne justifie pas le terme de pénurie.

Quant à l'enjeu politique du débat, qui explique la virulence des réactions dans les médias, il est clairement celui de l'assouplissement des conditions d'entrée des travailleurs étrangers. Ce sujet est délicat, comme dans beaucoup de pays, y compris la France. La problématique des frontaliers n'est cependant pas impliquée par cette question. Il est par contre intéressant de regarder en détail les types de compétences ou de métiers qui sont possiblement concernés par une forme de pénurie.

La presse s'est fait l'écho (y compris en France : voir *Le Monde* du 13 novembre 2010) de problèmes spécifiques du marché du travail allemand dans des catégories bien précises. Par exemple le seul groupe Siemens fait état de 3000 postes d'ingénieurs non pourvus. Les grandes entreprises allemandes annoncent régulièrement depuis 2010 leur intention de revaloriser les rémunérations de leurs employés en général (après des années de modération, suite aux négociations contemporaines des réformes Hartz), mais c'est particulièrement le cas pour les qualifications les plus élevées. Un phénomène tend à exagérer la tendance menant à une pénurie de travail qualifié : le succès des entreprises allemandes fait des envieux et, du coup, les ingénieurs et techniciens allemands sont très demandés à l'étranger. D'après une enquête de Ernst & Young, l'Allemagne est de plus en plus identifiée "comme une nation dont seront originaires la plupart des talents dans les prochaines années", particulièrement en pharmacie, biotechnologie, nanotechnologies, aéronautique, informatique et électronique.

Ces quelques informations donnent des pistes de réflexion sur le type de compétence qui peut trouver à s'investir dans les Länder les plus dynamiques comme le BW. Comme on le voit, l'enjeu de la formation de cadres et techniciens relativement pointus est essentiel. Il se trouve que les décideurs régionaux alsaciens se plaignent depuis des années de lacunes dans le système local de formation en ingénierie. Ce n'est donc pas l'attractivité éventuelle du marché allemand (ou suisse) du travail sur ces catégories de personnels qui va les satisfaire! On souhaiterait plutôt placer une main d'œuvre de relatif bas niveau de qualification frappée depuis quelques années par un taux de chômage inédit.

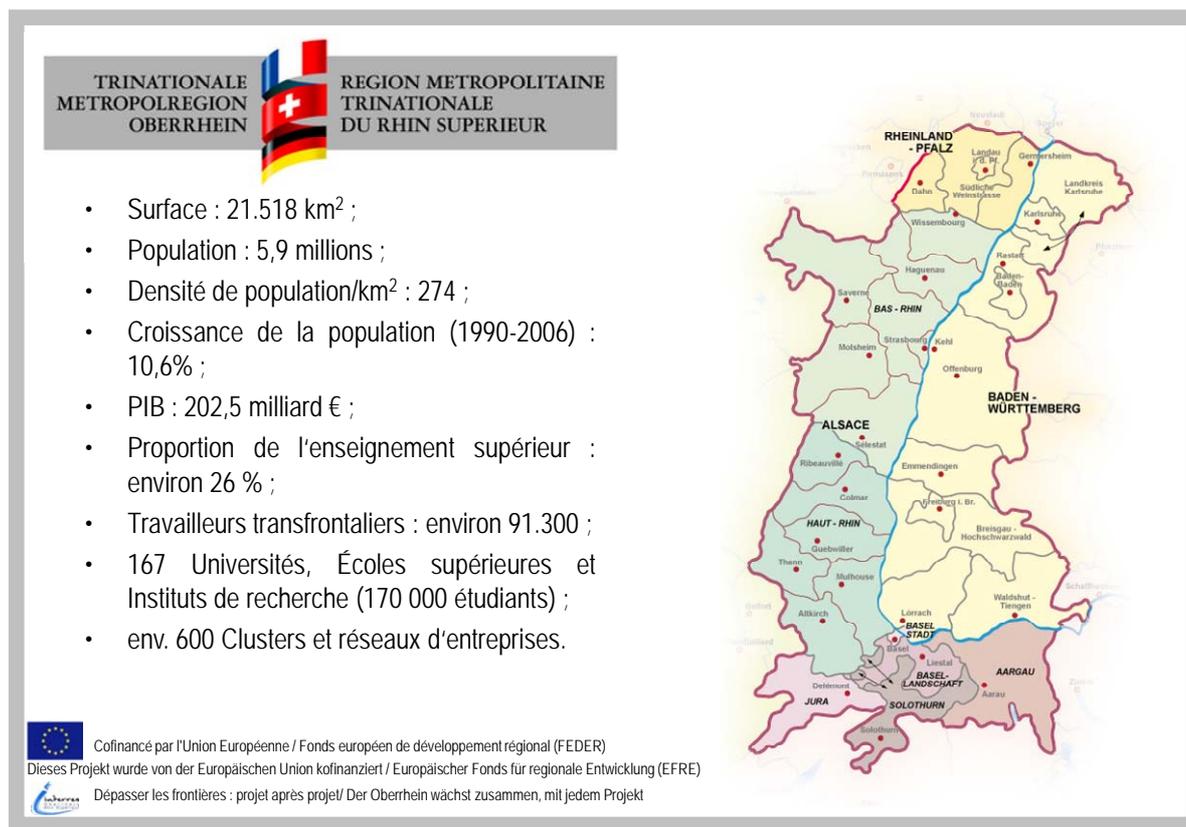
Il faut préciser encore un point en ce qui concerne le niveau de formation peu satisfaisant d'une partie des travailleurs alsaciens : cette situation est précisément l'héritage d'un passé favorable, d'une époque où on venait chercher les jeunes à la sortie de l'école pour leur proposer un job, ce qui ne les incitait pas particulièrement à poursuivre des études. Ces mêmes personnes, vingt ans après, auraient le plus grand besoin d'un complément de formation pour retrouver du travail.

5. Présentation de l'environnement transfrontalier de l'Alsace : la RMT Rhin Sud

Il est temps maintenant de mieux préciser la zone transfrontalière sur laquelle les statistiques comme les analyses stratégiques institutionnelles doivent être faites lorsqu'on parle du « Rhin Supérieur ». Un périmètre est défini depuis assez longtemps maintenant par une conférence inter-gouvernementale tri-partite (la *Conférence du Rhin Supérieur*) et un partenariat de collectivités territoriales (*Conseil rhénan*)⁵. La coopération transfrontalière a été relancée sous une forme nouvelle à l'initiative des partenaires allemands avec le concept de *Région Métropolitaine Trinationale*. Le lancement des travaux de réflexion remonte à 2006 et le concept a été acté le 9 décembre 2010 par une reconnaissance trinationale lors du 35^{ème} anniversaire de la Commission Intergouvernementale franco-germano-suisse à Offenburg. La carte suivante présente quelques statistiques globales concernant le périmètre géographique de la RMT:

⁵ Le Conseil Rhénan est une instance transfrontalière d'information et de concertation politique. Il a été créé par voie de convention le 16 décembre 1997 à Baden-Baden et trouve ses racines dans le "groupe de concertation franco-allemand des Elus" (1976 - 1991), pour accompagner au plan politique les travaux de la Conférence du Rhin Supérieur, puis dans les "rencontres permanentes entre le Conseil Régional d'Alsace et le Landtag du Bade-Wurtemberg (1991 - 1996).

Figure 2 : Le Rhin Supérieur



Au sein de ce périmètre, on peut positionner un des éléments systémiques importants évoqués dans la présente contribution, à savoir les flux de travail frontalier (voir Figure 3 ci-dessous). On peut constater les déséquilibres de flux nets entre les parties françaises et allemandes. On notera aussi l'attractivité particulière de la grande région de Bâle, puisque même les zones limitrophes allemandes dépendent massivement de ce bassin d'emploi.

Le dynamisme et la richesse de la partie suisse expliquent clairement son attractivité sur la main d'oeuvre. Les chiffres de PIB par habitant en 2008 sont parlants : 47 100 €/h contre 32 300 au Pays de Bade et 28 300 en Alsace.

Figure 3 : les échanges de travailleurs

Les flux de frontaliers

Source: Conférence du Rhin Supérieur, *Faits et chiffres 2010*

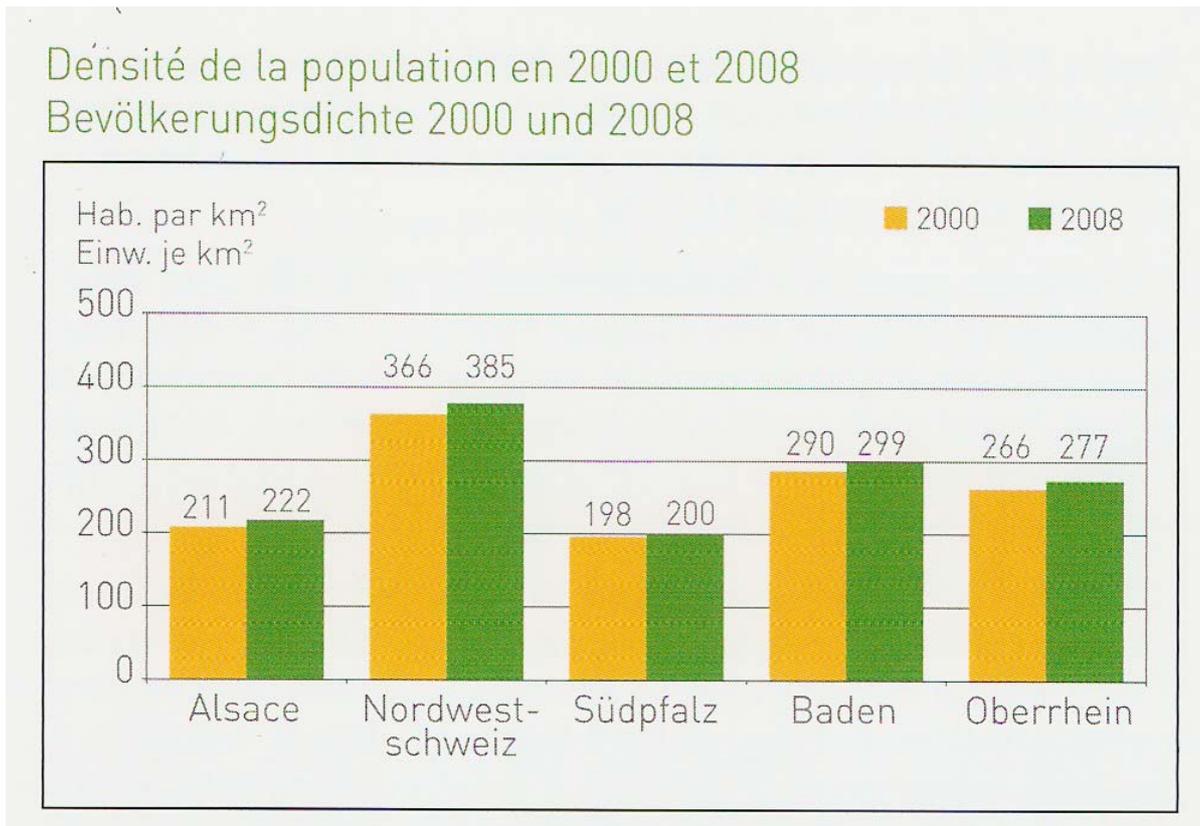


7

Au sein de la RMT la partie française peut apparaître aussi comme un espace d'expansion d'activités économiques si l'on en juge par les différentiels de densité de population. Pour certains secteurs grands utilisateurs de foncier (industrie, logistique, etc.) l'argument est loin d'être négligeable. A un niveau micro-géographique comme celui de l'agglomération bâloise, cette réalité est d'ores et déjà très prégnante. Les statistiques de la Figure 4 permettent de quantifier globalement le paramètre densité et en particulier de mettre en évidence le besoin d'espace de la Suisse du Nord-Ouest.

Par ailleurs, l'évolution comparée des populations des différentes zones nationales de la RMT montre clairement que l'Alsace constitue un réservoir démographique pour l'ensemble (Figure 5). Si l'activité économique semble affluer vers les zones suisses et allemandes, la croissance naturelle et les flux migratoires affectant la partie française créent en revanche une offre de facteur travail notablement plus forte à l'ouest du Rhin.

Figure 4 : Les contrastes de densité de population



Source : Conférence du Rhin Supérieur, *Faits et chiffres* 2010.

Figure 5 : Les contrastes démographiques

Accroissement de population entre 1990 et 2008	%
Alsace	13,2
Pays de Bade	11,4
Suisse du Nord-Ouest	11,0
Palatinat du Sud	10,8

Source : Conférence du Rhin Supérieur, *Faits et chiffres* 2010.

6. Caractérisation de l'économie du Bade-Wurtemberg

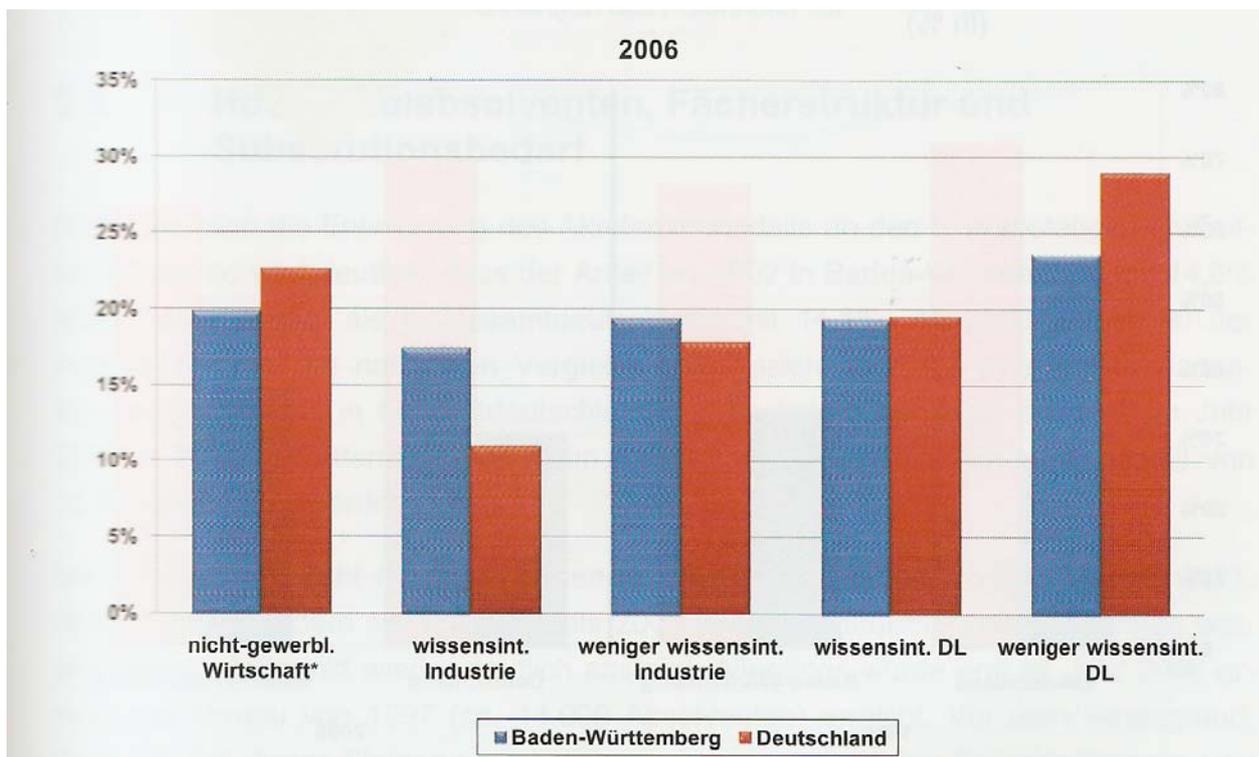
Pour revenir sur la question de la demande potentielle de facteur travail par l'économie allemande voisine, nous proposons un coup de projecteur sur le Land de BW. Quelques données statistiques issues d'un

document de l'Institut Fraunhofer ISI de Karlsruhe⁶ permettent de caractériser le niveau exceptionnellement innovant du BW dans le contexte allemand.

Le BW représente 15% de l'économie allemande si l'on prend le critère du PIB, mais il exécute 25% de la R&D totale (c'est-à-dire privée et publique) et 30% de la R&D exclusivement privée, selon les chiffres de 2006.

On observe une spécialisation de l'emploi dans les secteurs industriels fondés sur la connaissance, comme le montre la Figure 6.

Figure 6 : Les spécialisations de l'emploi



Dans l'ordre : économie non marchande ; industrie intensive en science ; industrie moins intensive en science ; services intensifs en science ; services moins intensifs en science.

Source : Frietsch, Koschatzky, Weertman (2010)

Ces données corroborent les remarques faites au début de la présente contribution, à savoir que l'offre de travail alsacienne a particulièrement peu de chance de trouver des débouchés massifs de l'autre côté du Rhin pour ce qui est du segment le moins qualifié de la population à la recherche d'un emploi.

La seule chance pour l'Alsace de continuer à jouer pleinement sa partition dans le concert du Rhin Supérieur, c'est de s'adapter à l'économie fondée sur la connaissance. Pour cela, la participation aux institutions de la RMT Rhin Sud est une des manières d'avancer. En effet, le projet de coordination transfrontalier est axé sur quatre piliers : « gouvernance », « économie », « société civile » et « science ». Le

⁶ Frietsch, R., Koschatzky, K., Weertman, N. (2010): Strategische Forschung 2010 - Studie zur Struktur und Dynamik der Wissenschaftsregion Baden-Württemberg (Schriftenreihe der Baden-Württemberg Stiftung Forschung: Nr. 49). Stuttgart: Fraunhofer Verlag.

dernier cité, qui est en réalité un de ceux qui a le plus progressé dans sa réflexion, ambitionne de mieux coordonner les acteurs du monde de la science et de l'innovation dans l'espace transfrontalier. Il a été récemment doté d'un fonds (« offensive science »), soutenu par le programme européen INTERREG, qui permettra de lancer des appels à projet coopératifs.

La dynamique de la construction d'un espace de projets et de politiques communes dans le Rhin Supérieur peut certainement contribuer dans le long terme à résoudre une des contradictions majeures du système d'innovation régional alsacien : la cohabitation peu articulée d'un système de recherche (en grande partie public) de haut niveau et d'un tissu industriel, certes innovant à sa manière – incrémentale et pragmatique -, mais rarement fondé sur la science. La question n'est pas seulement la mise en réseau de la science et des autres formes de connaissance dans un territoire plus vaste, celui du Rhin Supérieur : il y a aussi un enjeu de stimulation par l'exemple, à partir de régions allemandes et suisses où l'articulation science-créativité-économie fonctionne de manière plus efficace, pour diverses raisons culturelles et institutionnelles.

Nous concluons sur ce point en répondant à la question posée dans le titre : l'Alsace ne peut pas, à court terme, servir massivement de réservoir de main d'œuvre aux territoires voisins d'Allemagne et de Suisse, malgré la situation démographique qui s'y prêterait. Elle risquerait plutôt de perdre un peu de ses forces vives qualifiées. Dans le long terme, à travers d'importants efforts de formation, l'Alsace peut à la fois retrouver un rôle transfrontalier traditionnel de fournisseur de travail, de services en sous-traitance, d'attracteur d'investissements externes, etc., et trouver les moyens de construire un modèle alternatif de développement, plus endogène, sur la base de compétences nouvelles et de projets innovants.