

Disparaître ou renaître – Les défis démographiques de l'Allemagne

Un dossier dirigé par Brigitte Lestrade et Anne Salles



Quels défis démographiques pour l'Allemagne aujourd'hui ?

Un défi longtemps nié

Si l'Allemagne présente des performances économiques et sociales que bon nombre de voisins lui envie : chômage faible, comptes publics à l'équilibre, niveau de vie confortable et comptes extérieurs records, l'inquiétude grandit dans le pays quant à la pérennité de ces acquis face à la persistance de ses problèmes démographiques, comme le montre la récente publication de plusieurs études à ce sujet. La crise démographique que connaît l'Allemagne depuis plus de quarante ans est, de fait, perçue par les experts comme l'un des enjeux majeurs de l'avenir économique de l'Allemagne. La presse s'en était d'ailleurs emparée au début des années 2000, brochant un tableau particulièrement pessimiste de l'avenir du pays. Adoptant volontiers un ton catastrophiste, les médias évoquaient une guerre à venir entre les générations, une *bombe à retardement*. Le Spiegel titrait *le dernier Allemand*, tandis que la FAZ se demandait si *l'Allemagne [pouvait] encore être sauvée*.

Or cet affolement médiatique est retombé. La question démographique n'occupe plus le devant de la scène. Les politiques eux aussi se sont détournés de cette question. Alors que Ursula von der Leyen, ministre CDU de la Famille de 2005 à 2009, s'était fixé pour but de faire remonter la natalité en Allemagne, cet objectif a disparu dès 2009 du programme d'action du gouvernement.

La politique familiale n'apparaît plus qu'en quatrième position dans le contrat de coalition de 2013, ce qui montre bien qu'il ne s'agit plus d'une priorité pour le gouvernement. Comment s'explique un tel changement de perception de la question démographique en politique ? Certes, la crise des réfugiés que connaît l'Allemagne depuis l'été 2015 a fait passer au second plan les autres grands débats actuels tels que la crise grecque ou la situation économique en Europe. Le tournant dans la politique familiale ne date néanmoins pas de 2015 ; il est perceptible dès 2009. Et de fait, l'apport migratoire, renforcé depuis 2015 par l'arrivée massive de réfugiés, y a contribué. Le solde migratoire, qui était négatif à la fin des années 2000, est reparti à la hausse, atteignant 430 000 en 2013 et un demi-million en 2014, une tendance qui s'est renforcée en 2015 avec l'arrivée d'un million de réfugiés. Le solde migratoire compense désormais le solde naturel négatif. Alors que la population avait baissé dans les années 2000, elle augmente à nouveau.

De plus, la population en âge de travailler est nombreuse en Allemagne. Le pays compte plus de 53 millions de personnes en âge d'activité, soit 66 % de la population et 43,6 millions d'actifs, contre respectivement 63 % et 28,6 millions en France. Cela représente l'un des niveaux les plus élevés depuis la fondation

de la RFA et l'un des rapports les plus favorables entre population dite à charge et population en âge de travailler que le pays ait connu depuis longtemps. Qui plus est, le niveau de qualification a sensiblement progressé avec la hausse de la proportion de personnes titulaires du baccalauréat. Enfin, l'Allemagne présentait encore il y a peu une sécurité sociale et des caisses de retraite excédentaires depuis dix ans, au point que le gouvernement s'est offert une double réforme des retraites, améliorant la retraite des mères et permettant un départ à la retraite à 63 ans au lieu de 67 ans pour les personnes ayant travaillé au moins 45 années durant. À cela s'ajoute une baisse des cotisations retraite, passées de 19,9 % à 18,7 % entre 2011 et 2015.

Est-ce à dire que l'Allemagne n'a pas ou plus de problème démographique ? Si, bien sûr. 40 ans de fécondité basse ont laissé des traces. Avec un indicateur conjoncturel de fécondité ne dépassant guère 1,4 enfant par femme depuis le début des années 1970, le pays présente un excédent des décès sur les naissances depuis plus de quarante ans sans interruption. Il a franchi la barre des 200 000 il y a une demi-douzaine d'années et pourrait atteindre le demi-million d'ici vingt ans. Or il est peu probable que l'Allemagne enregistre durablement un solde migratoire permettant de compenser un tel déficit, car cela impliquerait un nombre d'arrivées très élevé. À titre d'exemple, pour afficher un solde migratoire d'un demi-million en 2014, il a fallu 1,5 million d'arrivées en raison du niveau élevé des départs (près d'un million la même année). Au vu des réactions suscitées par l'arrivée massive de réfugiés, il semble peu probable que l'Allemagne s'engage dans cette voie sur le moyen ou long terme. Autrement dit, la baisse de population est programmée. L'Allemagne pourrait perdre une quinzaine de millions d'habitants d'ici 2060, ce qui lui ferait perdre son statut de pays le plus peuplé d'Europe au profit de la France.

De plus, le nombre élevé d'actifs s'explique par les baby-boomers. L'Allemagne ayant connu un baby-boom plus tardif que la France, la grande majorité d'entre eux est

encore en âge de travailler. Mais cette situation devrait changer rapidement, avec des départs massifs à la retraite à partir de 2020, induisant une nette baisse du réservoir de main-d'œuvre, sans parler d'un fort vieillissement de la population active. En 2020, les 50 ans et plus constitueront 40 % des personnes en âge d'activité. En outre, si le nombre d'actifs se maintient à un niveau élevé en Allemagne aujourd'hui, le volume annuel d'heures de travail stagne depuis 2000.

Enfin, à l'heure actuelle, un tiers des retraites sont financées par les pouvoirs publics, en d'autres termes par les impôts. Cela représente quelque 81 milliards d'euros contre 32 milliards d'euros en 1992. C'est la raison pour laquelle le taux de remplacement doit passer d'actuellement 48 % à 43 % d'ici 2020, ce qui devrait se traduire par une hausse de la pauvreté, en particulier chez les personnes âgées. Difficile dans un tel contexte de considérer les caisses des retraites effectivement comme excédentaires. De fait, l'Allemagne présente des minima sociaux plus bas que la France.

Pourquoi alors ce désintérêt des classes politiques pour les questions démographiques ? Si le gouvernement semble avoir abandonné toute idée d'agir sur le niveau de fécondité par la politique familiale, cela s'explique tout d'abord par des réticences d'ordre idéologique exprimées par Kristina Schröder, ministre de la Famille de 2009 à 2013 (CDU), et renforcées par le tournant politique qui fait suite au départ des sociaux-démocrates du gouvernement en 2009 et à la mise en place d'une coalition entre conservateurs et libéraux, ces derniers étant peu favorables à des interventions dans ce domaine. L'ancien ministre de l'Économie et vice-chancelier Philipp Rösler (FDP) s'est ainsi exprimé contre des réformes pouvant induire de nouvelles charges pour l'État et le monde de l'entreprise. Cette prise de position, qui reflète le programme des libéraux, s'est imposée suite à la crise économique de 2008-09. Celle-ci a en effet aussi

contribué à faire passer les préoccupations démographiques au second plan.

Ce tournant dans les objectifs de politique familiale fait également suite au faible impact des réformes des années 2005-2007 sur le niveau des naissances. L'indicateur conjoncturel de fécondité n'a en effet pas connu la hausse annoncée par M^{me} von der Leyen. Il n'a progressé que très récemment, mais reste bas, se situant à environ 1,5 enfant par femme.

En conséquence, on observe depuis 2009 un certain désengagement du gouvernement vis-à-vis de la politique familiale, ainsi qu'une réorientation de ses objectifs. Elle n'est plus axée sur une reprise de la fécondité, mais en particulier sur un rééquilibrage dans les rapports de genre : une plus grande participation des femmes au monde du travail, un plus grand investissement des hommes dans la sphère privée. En témoignent le débat sur un temps de travail familial ou la mise en place de quotas de femmes dans les instances décisionnelles des entreprises. Les débats sur les réformes de politique familiale sont ainsi centrés sur la question du temps : comment dégager plus de temps pour permettre aux femmes de s'investir davantage dans la sphère professionnelle, notamment à des postes élevés, et aux hommes de contribuer davantage à la prise en charge des enfants.

Il n'est donc plus question d'agir sur les questions démographiques – baisse des naissances, vieillissement, déséquilibres régionaux – par des réformes de politique familiale, mais par une politique migratoire active, ce qui se traduit par un changement de paradigme dans ce domaine. L'Allemagne n'en est plus au déni d'immigration. Le pays, qui a longtemps refusé de se considérer comme une terre d'immigration, ne considère les apports de population extérieure plus comme une charge, mais comme un apport, voire même une nécessité. Pour autant, l'immigration ne constitue qu'une solution très partielle aux problèmes démographiques outre-Rhin et ce d'autant qu'elle ne peut guère être orientée, contrôlée, comme le montre la crise des réfugiés. Alors que Philipp Rösler, l'ancien

ministre de l'Économie, s'était prononcé pour un renforcement des arrivées de migrants qualifiés – ce qui s'est d'ailleurs bel et bien produit en 2013-2014 avec une hausse des arrivées de migrants en provenance d'Europe de l'est et du sud – la grande majorité des réfugiés arrivés en 2015 sont sans qualification, sans parler des problèmes d'intégration et de montée des populismes que leur arrivée soulève. C'est dans ce contexte que s'inscrit la tournée d'Angela Merkel en Afrique, un déplacement visant à endiguer l'afflux de population en provenance des pays du sud. Il est ainsi difficile de considérer l'accueil des réfugiés comme relevant d'une solution à la crise démographique.

En d'autres termes, s'est imposée une perspective court-termiste qui laisse aux générations futures le soin de régler les problèmes laissés aujourd'hui en suspens. Et pourtant, l'impact de la situation démographique de l'Allemagne dépasse de loin l'aspect politique d'un pays qui se veut puissance moyenne sur le plan international, car elle affecte tous les aspects de la vie de sa population.

Moins de jeunes signifie non seulement perte de vitalité pour la société dans son ensemble, mais, de façon plus concrète, des changements dans les comportements d'épargne et de consommation et un déplacement des infrastructures prévues pour la jeune génération vers les plus anciens : moins d'écoles et plus de maisons d'accueil pour personnes âgées, moins de maisons familiales et plus d'appartements adaptés, pour ne citer que ces exemples, qui illustrent les métamorphoses des cités à venir sans oublier les conséquences de la désertification des campagnes. Le recul concomitant de la main-d'œuvre autochtone accompagné de l'accroissement du nombre de retraités implique une charge financière insupportable pour les générations à venir, les assurances retraites et maladie croissant de façon exponentielle, ce qui ne permettrait plus à l'Allemagne de maintenir son niveau social et économique actuel. Le vieillissement des actifs pourrait lui aussi induire un recul des innovations et

une baisse du dynamisme de l'économie allemande. Aujourd'hui championne incontestée des exportations dans le monde entier, l'Allemagne n'aura plus, dans un avenir prévisible, les moyens humains pour soutenir son expansion économique.

Les décideurs dans le monde politique et socio-économique n'ignorent pas les dangers qui guettent le pays. Des scénarios sont conçus, le plus fréquemment évoqué étant le recours à l'immigration européenne pour pallier le nombre insuffisant de naissances. Vision séduisante, mais peu plausible eu égard à la faiblesse des taux de fécondité des pays du sud et de l'est de l'Europe et au caractère probablement provisoire de leurs problèmes économiques actuels. Et ce d'autant plus que l'Allemagne ne peut guère envisager d'accueillir durablement près d'un million d'immigrés par an, comme ce fut le cas en 2013-2014, au vu des difficultés d'intégration que cela implique. Les défis que devra affronter l'Allemagne ne pourront pas se résoudre d'un coup de baguette magique, à l'aide d'une solution unique. Il faudra sans doute de nombreuses mesures, petites et grandes, dans tous les domaines affectés par une population qui diminue : ceux de la famille, du logement, de la formation, de la santé, mais aussi les finances publiques dans leur ensemble ainsi que le monde des entreprises, obligé de s'adapter à une main-d'œuvre vieillissante.

Les chantiers du vieillissement de la société allemande

Les articles réunis dans ce dossier se décomposent en deux parties, le premier portant sur les enjeux du vieillissement démographique et le niveau bas de la fécondité en Allemagne, le second étant consacré aux conséquences démographiques des mouvements migratoires, une thématique qui a pris une importance considérable au cours des deux dernières années. Si ce dossier a pris une ampleur imprévue au départ, nous sommes conscientes du fait que, malgré cela, certains aspects risquent d'être traités de façon incomplète, parfois par manque de données, les événements étant en flux constant, parfois par absence

de spécialistes de certaines questions pointues. Néanmoins, on peut espérer qu'il apporte des éclairages sur des évolutions qui ne peuvent rester sans conséquences sur la France, voire sur l'Europe. Chaque partie de ce dossier s'ouvre sur une contribution qui pose le cadre général du sujet traité.

Pour la première partie sur le déficit des naissances, **Alain Ayerbe, Didier Breton et Céline Monicolle** présentent une première analyse de **l'évolution démographique et des nouvelles constellations familiales** tant à l'ouest qu'à l'est du pays. Ils constatent que les tendances démographiques, après le séisme de l'unification et la chute brutale du nombre de naissances à l'est, se rapprochent entre les anciens et les nouveaux Länder, mais que certaines oppositions demeurent, avec un modèle de la famille plus traditionnel à l'ouest qu'à l'est. Les auteurs s'interrogent sur les conséquences éventuelles d'une évolution positive du niveau de fécondité à l'ouest suite à l'adoption d'une politique familiale plus volontariste depuis une dizaine d'années.

Christine Aquatias approfondit et élargit l'analyse de **la situation démographique à l'est de l'Allemagne** en étudiant non seulement la baisse du nombre de naissances, mais également les mouvements migratoires de l'Est vers l'Ouest et leur impact profond sur la désertification de certaines zones rurales que le dynamisme de quelques villes phares ne parvient pas à compenser. Le soutien apporté par l'État n'a pas permis d'endiguer la crise structurelle que connaissent les nouveaux Länder. Dans ces conditions, on peut se demander si l'immigration, qui existe depuis quelques années à l'Est, pourrait constituer une parade ?

Si le taux de fécondité remonte quelque peu en Allemagne, plus dans les nouveaux que les anciens Länder, et, dans ces derniers, plus parmi la population immigrée que parmi les autochtones, il est toujours très bas comparé à celui de la France. C'est pourquoi **Sara Brachet, Marie-Thérèse Letablier et Anne Salles** s'interrogent sur les facteurs qui conduisent ou non les jeunes

à **avoir des enfants dans un contexte d'incertitude économique** sur la base d'une étude qualitative menée en Allemagne de l'Ouest et en France. Leur étude révèle que c'est moins le sentiment d'insécurité économique qui pèse sur la décision d'avoir un enfant ou non, mais les normes sociales relatives aux rôles parentaux et les possibilités de prise en charge extérieures de l'enfant qui expliquent les différences entre les deux pays.

L'étude précédente sur les motivations des jeunes en âge d'être parents a clairement montré la nécessité de prévoir des structures d'accueil pour les jeunes enfants, si on souhaite **promouvoir l'emploi des femmes**. C'est cet aspect qu'analyse **Gwénaëlle Perrier**, en soulignant qu'aujourd'hui, le taux d'emploi des femmes est positivement corrélé au taux de fécondité dans la plupart des pays européens, sauf en Allemagne. Le taux d'emploi des femmes y est comparativement élevé, mais le taux de fécondité n'a guère suivi. Cette étude a pour but d'analyser les politiques de l'emploi à destination des femmes susceptibles d'expliquer cette contradiction.

Dans un contexte de **vieillesse de la population active** tel que le connaît l'Allemagne actuellement, les femmes constituent, avec les seniors, les viviers de main-d'œuvre les plus importants dont dispose le pays à l'avenir. Après avoir analysé l'évolution de la population en âge de travailler, dont le recul est prévisible, **Brigitte Lestrade** fait état des efforts faits pour en contrecarrer les conséquences néfastes sur l'économie. Les acteurs économiques, dont l'habitude de ne recruter que des salariés jeunes était fermement ancrée, ont commencé à réaliser que le réservoir des jeunes se rétrécit. C'est pourquoi des initiatives se multiplient, tant au niveau du gouvernement qu'à celui des syndicats et de certaines entreprises pour rester compétitif avec un personnel vieillissant.

Si les seniors sont considérés comme un vivier indispensable pour faire face à la pénurie de salariés, **Cécile Oberlé** montre qu'au-delà de cette fonction, **l'impact du vieillissement sur le marché et la**

consommation est un facteur dont il faut tenir compte. Le nombre croissant de personnes âgées dans la population exige un regard renouvelé sur les produits et les services. L'adaptation à cette nouvelle clientèle est susceptible de conduire à des innovations, en termes d'habitat ou d'aménagement du territoire susceptibles de bénéficier à l'ensemble de la société allemande et de ses acteurs.

Si le vieillissement de la société crée des besoins nouveaux, le recul des naissances exige, à l'autre bout de l'échelle des âges, une adaptation au moins aussi importante au niveau des écoles qui accueillent une population d'enfants dont le nombre diminue. C'est pourquoi **Werner Zettelmeier** se penche sur **les conséquences des mutations démographiques sur les systèmes d'éducation et de formation**. Il analyse les changements en cours dans les différentes strates scolaires, notamment les regroupements entre les différentes formes d'écoles, sans oublier le rapprochement entre les deux voies d'accès au métier que sont le diplôme universitaire et la formation professionnelle duale, montrant par là qu'une prise de conscience des problèmes à venir est en cours.

La deuxième partie consacrée aux enjeux démographiques liés aux mouvements migratoires est introduite par une contribution de **Michèle Weinacher** qui analyse les prises de position du **gouvernement Merkel face à la crise des réfugiés**. Après avoir discuté la question de savoir si M^{me} Merkel est à l'origine de la déferlante de réfugiés de l'année 2015, elle s'intéresse à la gestion concrète de l'arrivée des migrants, analysant notamment le rôle des Länder, des communes et des associations et commentant le rétablissement des contrôles aux frontières ainsi que les modifications législatives qui l'accompagnent. Si les conflits au sein de la grande coalition ne sont pas absents, elle examine surtout les dimensions internationales, tant la fermeture de la route des Balkans que le pacte avec la Turquie et l'échec de la répartition des migrants à l'intérieur de l'UE.

C'est la contribution de **Julien Thorel** qui reprend la thématique du conflit au sein de la grande coalition en étudiant **le jeu politique de la CSU sur fond de crise des réfugiés**. Pour des raisons géographiques évidentes, la Bavière est particulièrement exposée aux flux migratoires venant des Balkans. Comme le montre cet article, le fort ancrage régional joue un rôle considérable dans les prises de position de la CSU dans la lutte politique et idéologique que se livrent les deux partis CDU et CSU – frères et ennemis à la fois – au sujet de la politique gouvernementale à mener face au défi des flux migratoires massifs en provenance des régions du monde en crise.

Le débat s'élargit sous la plume de **Marcel Tambarin** qui analyse **l'opinion allemande face à la crise des réfugiés**, de la culture de l'accueil partagée par le plus grand nombre au rejet croissant après les agressions à la Saint-Sylvestre à Cologne. L'auteur montre que la crise des réfugiés est aussi une crise de l'opinion, dans la mesure où les médias établis, soucieux de ne pas faire le jeu des mouvements nationalistes et xénophobes, ont contribué non seulement à accroître la défiance de l'opinion à leur égard, mais aussi à exacerber les opinions défavorables au « wir schaffen das ». La montée de l'AfD (Alternative für Deutschland) n'est pas étrangère à cette polarisation.

Le tournant de la politique de l'accueil vers une défiance croissante est également thématiqué par **Aloïs Schumacher** dans sa contribution intitulée **Un changement de paradigme : l'évolution du droit d'asile allemand entre 1992 et 2016**. Alors que le droit d'asile figure parmi les droits fondamentaux inscrits dans la Loi fondamentale de 1949, les mouvements de migrants successifs ont peu à peu conduit à en limiter la portée. Devant la vague de réfugiés qui s'est abattue sur l'Allemagne en 2015, le pays a opéré une volte-face radicale d'un accueil globalement positif

des demandeurs d'asile vers une politique défensive, excluant de l'asile des migrants en provenance de pays dits sûrs, démontrant par là l'incapacité des pays européens à trouver une issue à la crise des réfugiés.

La contribution de **Gwénola Sebaux** sur le thème de **nationalité et citoyenneté : l'Allemagne post-migratoire au défi** fait écho aux propos d'Aloïs Schumacher en analysant le cheminement de la législation relative à l'acquisition de la nationalité de la chute du mur de Berlin à aujourd'hui. À partir d'une typologie de la population actuelle issue de l'immigration, l'analyse proposée dans ce cadre questionne les nouveaux enjeux de l'appartenance citoyenne dans l'Allemagne post-migratoire.

Pour un migrant, l'acquisition de la nationalité va de pair avec un processus d'intégration ; c'est pourquoi **Gilles Leroux** brosse un tableau exhaustif des mesures prises tant au niveau national, régional et local pour présenter les **mesures phares, acteurs et transversalité des politiques allemandes d'intégration**, afin d'analyser les points forts, mais aussi les failles des systèmes mis en place pour assurer l'intégration d'un nombre croissant de migrants allophones.

La contribution de **Julien Sellier** reprend cette thématique en étudiant **l'intégration des descendants d'immigrés en France et en Allemagne : bilan et perspectives**. Comme l'article de Brachet, Letablier et Salles consacré au désir d'enfant, il s'appuie sur une comparaison France/Allemagne, en analysant dans son cas le parcours des descendants turcs en Allemagne et maghrébins en France. Pour ce faire, il s'appuie tant sur la participation au monde du travail qu'à l'insertion au niveau politique et religieux, sans faire l'impasse sur l'intégration au niveau local, notamment sur le plan scolaire.

– Brigitte LESTRADE et Anne SALLES –