

A propos des rapports structurels sur l'économie allemande

Jean Le Dem*

- IFO, (Institut für Wirtschaftsforschung) Munich : *Strukturwandel unter verschlechterten Rahmenbedingungen*, W. Gerstenberger, 1984 Duncker et Humblot, Berlin (une version plus étendue a été publiée en quatre fascicules).
- IFW (Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel) : *Im Anpassungsprozess zurückgeworfen*, Schmidt et alii, 1984, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), Berlin : *Erhöhter Handlungsbedarf im Strukturwandel*, 1984, Duncker et Humblot, Berlin.

Les cinq instituts qui publient deux fois par an et conjointement un rapport sur la situation conjoncturelle de l'économie allemande se sont vu confier séparément par le gouvernement fédéral en 1983 la réalisation de rapports structurels. Signe des temps et de l'importance des problèmes économiques qui remettent en cause le modèle allemand, une première série de rapports structurels avait vu le jour en 1980. Cet événement marquait un tournant dans la philosophie économique allemande. La répartition des rôles économiques s'inspire en Allemagne d'un tryptique Etat-Bundesbank-Partenaires sociaux à qui sont confiées les gestions respectives du budget, de la monnaie et de la réparti-

* Jean Le Dem fait partie du département « Dynamique des grandes économies » (Sachem-Ouest) du CEPPII.

tion des revenus ; pour le reste, à savoir la gestion de l'activité économique elle-même, le consensus sur les bienfaits du marché était jusqu'ici tellement grand que le besoin d'un diagnostic structurel de l'économie ne s'était guère fait sentir. Cette conception différait donc fortement de celle de la France où périodiquement depuis la seconde guerre mondiale la préparation du Plan donne lieu à des travaux couvrant l'ensemble des problèmes de moyen-long terme. Là cependant s'arrête l'évolution de l'Allemagne vers des conceptions françaises, car la publication simultanée de 5 rapports proposant des diagnostics largement différents constitue un puissant stimulant intellectuel aux débats de politique économique en cours en Allemagne et tranche singulièrement avec la recherche du consensus ou la volonté de neutralité des publications françaises.

La richesse des sujets traités dans ces rapports publiés en 1984 ne permet pas d'en faire l'inventaire exhaustif et il serait également fastidieux de passer en revue les prises de positions de chaque institut. Nous avons de ce fait limité l'investigation à trois thèmes caractéristiques des débats en cours outre-Rhin et à trois instituts qui représentent bien la diversité des tendances qui y sont exprimées¹. Les trois thèmes sont l'emploi, l'investissement et le commerce extérieur. Les trois instituts sont l'IFW de Kiel, d'inspiration libérale, le DIW de Berlin plus orienté vers les théories keynésiennes, et l'IFO de Munich qui présente en général des thèses doctrinales moins tranchées, mais produit des analyses marquées par une connaissance approfondie du terrain (notamment des entreprises), et n'hésite pas à faire des recommandations très précises.

L'analyse des problèmes de l'emploi

Le débat provoqué par l'apparition depuis 1980 d'un taux de chômage jamais atteint depuis la guerre se polarise autour de trois questions :

1) Est-il dû à un coût absolu ou relatif du travail trop élevé ?

Les deux rapports non commentés ici sont :

1. • HWWA, Hambourg : *Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, 1984, Verlag der Weltarchiv GmbH ; Hamburg.*

• RWI, Essen : *Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft 1983, Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft (3 bände).*

2) Faut-il améliorer la flexibilité de la main-d'œuvre et de quelle façon ?

3) Quelles peuvent être les modalités d'intervention de l'Etat ?

Sur le premier point, le débat est finalement plus technique que théorique : si tout le monde s'accorde à admettre la réalité d'un partage des revenus évoluant en faveur des salaires dans les années soixante-dix et la possibilité d'une substitution accrue du capital au travail, la mesure de ces effets donne lieu à des controverses intenses. L'institut de Kiel estime ces effets importants, ceux de Munich et de Berlin faibles. Les études sectorielles de l'IFO ne parviennent même pas à les mettre en évidence dans un grand nombre de branches. Pour le DIW, l'évolution du progrès technique économisant simultanément capital et travail est un facteur bien plus important que la substitution et l'économétrie, captant des effets de court terme, ne permet pas vraiment d'évaluer l'influence du coût des facteurs de production dans l'orientation des nouvelles technologies. Les données d'enquête auprès des entreprises citées par l'IFO confirment le rôle apparemment mineur imparti à cette variable ².

Les conséquences de cette controverse en matière de politique économique sont tout à fait importantes ; si, comme le pense l'IFW, les effets de substitution sont forts, la montée depuis 10 ans du coût relatif du travail explique celle du chômage. L'institut de Kiel préconise donc, d'une façon générale, une baisse des salaires réels. Mais il affine cette proposition en réclamant un éventail de salaires plus étendu. La diminution des rémunérations des travailleurs non qualifiés serait le seul moyen de maintenir leur emploi, compte tenu de la concurrence internationale et d'un important effet de substitution entre ceux-ci et les travailleurs qualifiés ; car par ailleurs la nouvelle organisation du travail conduit, contrairement de ce qui a pu être affirmé sur l'émergence d'une société dualiste, à un recentrage des qualifications vers un niveau moyen. Les OS ne sont pas les seuls visés par cet institut : pour des raisons analogues une réduction des salaires d'embauche des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur est également préconisée. Jugé à

2. A noter qu'un important travail empirique a été effectué à ce sujet, par le DIW et l'IFO permettant notamment d'affiner la mesure du coût d'usage du capital.

l'aune de la situation française où les tendances des rémunérations sont quasiment opposées, cette dernière proposition apparaît quelque peu explosive. Mais ces mesures seraient les seules efficaces pour faire disparaître par exemple le « travail au noir » et le chômage des jeunes. A cette analyse, le DIW répond en insistant sur les conséquences macroéconomiques d'une diminution des salaires, notamment sur la demande effective sans laquelle aucune croissance de l'activité et de l'emploi n'est possible.

L'institut de Kiel ne se limite toutefois pas à argumenter en faveur d'une baisse des salaires réels. Il considère qu'une partie des problèmes structurels provient d'une trop grande inertie du tissu productif, inertie dont il tient pour responsables essentiels le manque de flexibilité de l'emploi et la pesanteur des lois sociales. A cette critique l'IFO répond indirectement d'une façon intéressante : il insiste sur la tendance, empiriquement vérifiable, à la baisse de la flexibilité du travail : celle-ci ne serait pas principalement le reflet d'un immobilisme social, mais inhérente à la nature des transformations du système productif, dans lequel l'investissement en capital humain devient de plus en plus important et le travail doit être considéré comme un coût fixe. L'influence profonde qu'exerce en RFA le modèle japonais d'organisation du travail transparait ici clairement.

Sur le thème des interventions étatiques, on notera la position ferme de l'IFW sur la nécessité d'une « dérégulation », qui s'inspire, elle, du modèle américain. Il prend l'exemple du commerce de détail, qui d'après les auteurs de ce rapport, pourrait constituer un gisement d'emploi plus important si les contraintes légales d'ouverture des magasins étaient abolies. En tout cas, une convergence se fait sur le thème des possibilités d'embauche limitées de l'économie allemande à court terme. Le DIW estime par exemple qu'en 1982 seulement 40 % des chômeurs auraient pu être employés si les capacités de production avaient été utilisées à plein. D'où les interrogations sur la nature des causes qui freinent le développement de la production potentielle.

Le ralentissement de l'accumulation du capital

L'investissement s'est fortement ralenti depuis 10 ans,

limitant la croissance des capacités de production. Si le constat est unanime sur ce phénomène, des analyses plus fines donnent lieu à des développements intéressants. L'étude de l'évolution du stock de capital selon la branche propriétaire a permis de constater depuis 10 ans une réorientation très forte de l'investissement de l'industrie manufacturière vers le secteur tertiaire. Or, d'après ces instituts, cette réallocation est nettement surestimée, dans la mesure où le développement de la pratique du leasing a fait baisser la proportion d'équipements détenus réellement par les entreprises industrielles dans le total utilisé. Des corrections s'imposent en tout cas pour étudier les développements de l'accumulation sous l'angle des combinaisons productives et du progrès technique. C'est par exemple ce que fait le DIW pour apprécier l'évolution de la productivité apparente du capital. Des calculs précis prenant en compte la réutilisation des structures existantes (bâtiment) lui permettent d'affirmer que la baisse de la productivité marginale « technique » du capital est continue et régulière depuis 20 ans en Allemagne ; autrement dit, le stock de capital nécessaire à la production d'une unité de valeur ajoutée croît toujours au même rythme. En revanche, la productivité marginale effective croît depuis 1973, ce qui constitue donc un premier facteur de ralentissement de l'investissement ³.

Mais ce facteur technique n'est pas suffisant pour expliquer le freinage de l'accumulation puisqu'on observe, et les trois instituts sont d'accord là-dessus, une gestion au plus près des capacités conduisant à un taux d'utilisation très élevé, même dans les périodes de ralentissement de la production. L'IFW considère que la principale cause du sous-investissement est à chercher dans la chute de la rentabilité. Deux éléments viennent alimenter cette réflexion : le premier tient à l'évolution des flux d'investissements directs à l'étranger depuis quelques années : d'importateur net de capitaux, l'Allemagne est devenu exportateur, et les investissements étrangers représentent maintenant 10 % de l'investissement privé. Le deuxième élément s'appuie sur une étude sectorielle des déterminants de l'investissement dans laquelle le rôle du taux de profit apparaît comme très significatif. C'est dans les secteurs où la rentabilité a baissé

3. La réutilisation de bâtiments anciens explique la chute plus accentuée de la composante bâtiment de l'investissement manufacturier (cette chute qu'on a trop tendance à interpréter comme un signe d'un investissement plus tourné vers la rationalisation que l'extension des capacités relativise le vieillissement du stock de capital).

que l'investissement a chuté le plus (l'institut de Kiel va plus loin en montrant que la rentabilité est plus faible là où l'Etat intervient et protège. Il soutient que ceci met en évidence l'existence d'une prime de risque positive pour les secteurs non protégés).

Le DIW produit des mesures différentes de la rentabilité du capital qui conduisent cependant au même constat sectoriel ⁴. De plus, il calcule pour certains secteurs industriels une mesure du taux de profit sur fonds propres ; ces calculs permettent de constater la disparition de l'effet levier depuis 1981 dans quasiment tous les secteurs avec la montée des taux d'intérêt réels ⁵ : les entreprises n'ont donc plus intérêt à s'endetter, ce qui a sans doute un impact négatif sur les projets d'investissement. Outre l'insuffisance de l'investissement, Kiel estime que son efficacité a diminué, en particulier pour celui qui s'est efforcé de rationaliser les industries condamnées à émigrer dans le cadre de la nouvelle division internationale du travail.

C'est la place de l'Allemagne telle qu'elle se révèle à travers l'analyse du commerce extérieur que nous allons aborder maintenant.

La position de l'Allemagne dans la division internationale du travail

Les trois instituts s'accordent assez bien sur le constat de base : l'émergence du Japon remet en cause la position de « second » que l'Allemagne avait brillamment acquise et conservée jusqu'à la fin des années soixante-dix, les Etats-Unis restant toujours le leader incontesté des technologies de pointe. L'Allemagne conserve sa part de marché dans le secteur-clef des biens d'équipements, si l'on rapporte ses ventes extérieures au marché mondial potentiel, même si sa part dans le commerce mondial diminue. Pour l'ensemble des produits manufacturés, la situation est stable puisque

4. Les comparaisons sectorielles modifient sensiblement certaines idées reçues. Ainsi en est-il de l'impressionnante rentabilité de secteurs comme l'habillement ou les IAA, et au contraire le faible rendement d'activités comme la construction de machines.

5. Le rôle des taux d'intérêt dans la détermination de l'investissement est soulignée également par l'IFO qui chiffre à plus de 12 % l'effet de long terme sur l'investissement des entreprises d'une hausse des taux d'intérêts de 1 %. Cet effet direct est augmenté si l'on tient compte des effets indirects liés à la baisse de l'activité des secteurs qui produisent ces biens d'équipement.

les pertes sur le marché intérieur sont compensées par des gains à l'extérieur. Le commerce extérieur allemand est moins « polarisé » sur certaines branches il perd des points dans les secteurs traditionnellement forts de sa spécialisation comme la machine-outil tandis que de nouveaux secteurs comme l'industrie aéronautique et spatiale connaissent un développement spectaculaire. Les producteurs allemands demeurent « price-makers » (DIW).

En revanche le désaccord sur l'évolution souhaitable des relations extérieures allemandes est total. Ouverture tous azimuts des frontières, tel est le mot d'ordre de l'IFW qui dénonce les allocations de ressources sous-optimales engendrées par la multiplication des obstacles non tarifaires, notamment au sein de l'Europe. L'institut de Kiel prône de plus une politique de change fort pour le mark qui favorise un ajustement plus rapide, car il faut abandonner les secteurs à faible contenu en travail qualifié aux pays « en développement rapide » (Asie du Sud-Est) et se recentrer sur les autres. Le DIW souligne les dangers pour l'emploi d'une telle évolution si elle ne s'accompagne pas d'une forte croissance de la demande intérieure. Il utilise pour cela une structure de tableaux d'inputs-outputs exprimés en nombre d'emplois et montre qu'à l'inverse du solde en valeur, le bilan du commerce extérieur en termes d'emplois est de plus en plus négatif.

L'analyse du commerce extérieur faite par l'IFO constitue elle, une tentative originale pour éclairer la position internationale de l'Allemagne grâce à une mise en œuvre empirique de la théorie du cycle du produit de R. Vernon. Celui-ci défend l'idée d'une évolution du commerce international, non fondée sur une théorie statique des dotations factorielles mais sur l'existence d'un mouvement permanent de création, puis de délocalisation de produits nouveaux au fur et à mesure que la production s'intensifie et se standardise, vers des pays dont les coûts de production deviennent moins élevés. Si cette analyse permet de rendre compte *ex post* de la spécialisation internationale dès qu'un pays domine le marché mondial suffisamment pour diffuser ses nouveaux produits (cas des USA après la guerre), il est beaucoup plus difficile dans une époque de crise et de changement profond de la structure de la demande mondiale de déterminer grâce à un critère objectif les secteurs véritablement de pointe ou à haute technologie. L'IFO en propose

un qui paraît *a priori* séduisant car aucunement entâché d'idées préconçues : il propose de définir l'intensité technologique des flux de commerce extérieur pour un type de bien particulier (au niveau le plus fin de la nomenclature CTCD) par la part du marché mondial détenue par les pays en voie de développement (y compris l'Asie du Sud-Est). Plus cette part sera élevée et moins l'intensité technologique sera importante. Cette définition a l'avantage supplémentaire de ne pas opérer une classification des produits fixe dans le temps, et rend compte du mouvement caractéristique du cycle du produit. Grâce à cette mesure originale de l'intensité technologique des flux de commerce extérieur ⁶, les experts de l'IFO peuvent évaluer le bilan « technologique » du commerce extérieur d'un pays. Ils estiment que la position de l'Allemagne est encore très bonne, même si elle s'est fortement dégradée depuis 1970, et a été rejointe par le Japon. Mais en croisant ce critère avec un indice représentatif de la demande, ils constatent que les branches à haute technologie ne sont pas celles qui croissent le plus vite dans la demande mondiale, et que la supériorité du Japon sur l'Allemagne est d'avoir choisi de se spécialiser simultanément dans des branches à haute technologie et des branches dynamiques, jouant de plus à plein la carte de la division du travail avec l'Asie du Sud-Est.

Le point de vue de l'IFO est d'autant plus remarquable que, se plaçant au niveau européen, il considère qu'une certaine protection est inévitable si l'on veut maintenir l'emploi et le revenu par tête réel. Le potentiel de croissance des exportations de haute technologie n'est pas suffisamment fort pour compenser le déclin des activités concurrentes par les pays en voie de développement. Il faut donc nécessairement choisir entre deux stratégies : renforcer les relations de l'Europe avec le Japon et se fermer plus au Tiers Monde, ou faire l'inverse (ce qui n'est après tout jamais que la stratégie japonaise depuis 25 ans) : réduire nos importations de haute technologie, notamment en provenance du Japon. L'Allemagne a peut-être plus à gagner dans cette deuxième stratégie qui lui permettrait de renforcer son leadership européen.

6. Mais elle a l'inconvénient de réintroduire l'arbitraire dans la définition des zones à exclure des pays dits « avancés ». Il n'est pas certain que les exportations sud-coréennes soient moins « technologiques » que celles de certains pays de l'OCDE (Espagne,...). Cela introduit une classification des produits *a posteriori* surprenante, puisqu'en 1981 la construction mécanique arrivait en tête, suivie de l'automobile, des exportations « technologiques », et puisque l'industrie du papier carton apparaît plus technologique que l'industrie aéronautique et spatiale !