

## Des capitaux pour l'Allemagne orientale : une expérience économique sans précédent

*Ernst-Moritz Lipp\**

Le Traité d'État du 18 mai 1990 définit le cadre de l'économie de marché auquel la RDA doit désormais s'adapter. Les prévisions qui ont été établies en termes de besoins de financement parviennent à des résultats tout à fait réalistes : pour 1990-1991, la RDA aurait besoin d'un montant initial de 60 à 90 milliards de DM, puis à long terme d'un apport extérieur de 30 milliards de DM par an. La phase de démarrage entraîne un déficit du secteur public des deux États qui représente 2,5 % de leur produit national (1990-1991), mais qui à moyen terme, se résorbe très vite. L'inflation ne devrait pas dépasser les 3,5.

Le réel défi auquel la RDA est confrontée est de savoir mener à bien la privatisation de ses entreprises, véritable « course contre la montre » qu'il faut gagner pour éviter l'engrenage des faillites et du chômage ; cette réussite est liée à la mise sur pied d'un système bancaire compétitif, amorcée en avril et juillet 1990 avec la réforme de l'Institut d'émission et la liberté d'établissement pour les banques étrangères.

**B**eaucoup se demandent à juste titre pourquoi, dans un premier temps, le passage de l'économie planifiée à l'économie de marché fera perdre leur emploi à des centaines de milliers de personnes. Si l'économie de marché est tellement supérieure à l'économie planifiée en faillite, elle devrait être également capable de créer rapidement un miracle de l'emploi. Ou s'agit-il là d'une incapacité des dirigeants à s'adapter rapidement ?

La réponse à ces questions permet de mettre en évidence la cause essentielle de l'échec de l'économie planifiée et la clé permettant de résoudre le problème. Le

\* Ernst-Moritz Lipp est docteur en sciences économiques et directeur, chargé des études économiques, à la Dresdner Bank.

---

facteur décisif de l'échec du socialisme était et reste la propriété collective. Les économistes des pays jusqu'alors socialistes et des pays occidentaux industrialisés sont d'accord sur cette analyse des causes. La propriété collective implique un renoncement aux marchés des capitaux et aux marchés du travail ouverts. Il n'existe pas de taux d'intérêt qui se forme sur le marché et donc pas de prix pour les capitaux. Pour leurs décisions en matière d'investissement, les entreprises et les autorités étatiques ne disposent d'aucun critère sur lesquels se baser pour orienter des capitaux précieux vers des projets rentables. Des critères permettant d'écarter les projets qui ne peuvent satisfaire aux exigences du marché financier en matière d'intérêt font défaut. La propriété collective signifie également qu'il n'y a pas de capital-risque ni de chefs d'entreprises prêts à prendre des risques. Cela a entraîné et entraîne toujours des erreurs inimaginables dans l'affectation des capitaux.

La caractéristique des économies nationales développées à l'Ouest comme à l'Est est une production à forte intensité en capital. Il n'existe pratiquement plus que des produits pour la fabrication desquels les entreprises ont plus ou moins besoin de capital. Même les services ne peuvent se passer d'investissement en capital. Il suffit seulement de penser aux transports, à la transmission d'informations, aux services financiers. Le capital mal orienté dans l'économie planifiée doit, dans de nombreux cas, être totalement amorti. La poursuite de la production n'est souvent ni raisonnable ni possible s'il en résulte des coûts encore plus élevés pour le particulier et la société. La restructuration de postes de travail pour lesquels des capitaux sont nécessaires demande toutefois du temps. De nouveaux emplois et une nouvelle production ne peuvent être immédiatement créés que dans les cas où des biens d'équipement sont disponibles quasiment du jour au lendemain sur les marchés internationaux. Lorsqu'il faut d'abord assainir, câbler et installer, le facteur temps intervient.

C'est pourquoi du chômage apparaîtra inévitablement dans un premier temps avant que les avantages de la liberté des prix et des taux d'intérêt, des flux de capitaux internationaux et du commerce de marchandises n'aient des répercussions positives sur la population.

Dans ce contexte, l'importance de la privatisation de la propriété collective —ou dans la terminologie de la RDA, des biens nationalisés— apparaît clairement. La privatisation est le passage de la propriété collective à la propriété privée de biens de production, à l'approvisionnement en capital, qui circule de l'épargnant vers l'investisseur suivant les lois de l'économie de marché, à un accroissement du capital-risque et à une gestion fructueuse des entreprises et donc à des emplois plus rentables et assurant des revenus plus élevés. Des retards ou des erreurs politiques lors de la privatisation sabotent la conversion de l'économie planifiée en une économie de marché. Il s'ensuit une hausse du chômage plus importante que celle qui était inévitable.

Aujourd'hui, la RDA est arrivée à cette étape décisive. Les nouvelles conditions globales de la démocratie et de l'économie de marché sont assurées par le Traité à compter du 1<sup>er</sup> juillet. La question de savoir si ces nouvelles conditions-cadres pourront être pleinement exploitées par l'initiative privée dépend de la rapidité de

la privatisation des biens collectifs et de la mise à disposition de nouveaux capitaux, que ce soit des capitaux étrangers ou des capitaux propres. La conversion des entreprises en sociétés de capitaux sous les formes que nous connaissons de « sociétés par actions » et des « sociétés à responsabilité limitée » bat son plein. Des propriétaires privés qui ont leur mot à dire et des chefs d'entreprises qui ne sont plus soumis à des directives politiques doivent à présent créer rapidement des processus de fabrication, des produits, des structures de financement et des rapports de travail nouveaux et compétitifs.

Un coup d'œil sur quelques pays d'Europe de l'Est montre que des réformes allant vers un socialisme de marché sont vouées à l'échec. Une plus grande indépendance des entreprises vis à vis des administrations, la libéralisation des prix et la création de marchés de biens de consommation et de biens d'investissement suffisent peut-être à enrayer la dégradation de l'économie mais pas à renverser la situation. Aucun pays d'Europe de l'Est n'a jusqu'à présent supprimé de façon conséquente la propriété collective pour la remplacer sans restriction par la propriété privée. Le transfert de biens privés à des étrangers a suscité des réserves particulières. Tant que ce pas décisif de la réforme ne sera pas franchi, l'Europe de l'Est ne connaîtra pas la réussite économique. L'industrie ne sera pas compétitive, la vague de créations de nouvelles entreprises se fera attendre, il n'y aura pas de marchés financiers aptes à fonctionner ni de banques compétitives. La monnaie convertible restera du domaine du rêve.

## Bref aperçu des principaux défis

Le financement de la restructuration économique en RDA soulève des questions de financement à court et à plus long terme. A court terme, c'est le financement initial par l'État qui sera déterminant. Celui-ci comporte des aides de démarrage pour la création de régimes d'assurances sociales et pour compenser la moindre capacité fiscale des citoyens est-allemands pour alimenter leur budget national. Il faut aussi mentionner les coûts du redressement financier des banques socialistes et les aides temporaires en liquidités destinées aux combinats en attente d'assainissement.

En bref, le prélèvement sur le niveau de vie que chaque citoyen aura à supporter lors du passage de l'économie planifiée à l'économie de marché dans tous les pays de l'Est, par le biais d'une fiscalité plus lourde ou d'une dévaluation inflationniste des revenus et de la fortune sera, dans le cas de la RDA, partiellement allégé par la contribution de la République fédérale au financement. Les négociations sur le Traité ont donc été difficiles parce qu'il s'agissait en fin de compte de savoir dans quelles proportions les citoyens de la RDA devaient supporter eux-mêmes le coût de la transition et les risques des premières années, et quelle part devait être mise à la charge des contribuables et des cotisants de la République fédérale et plus tard

---

d'une Allemagne unifiée. A cet égard, peu importe en principe que le financement soit aujourd'hui assuré en empruntant sur le marché des capitaux ou en augmentant les prélèvements fiscaux. Le financement par voie de crédit ne signifie en effet rien d'autre qu'un report de la dette.

A plus long terme, il s'agit de financer des équipements modernes, dont l'infrastructure, les investissements des entreprises et la construction de logements. Les montants requis à cet effet ne sont pas à mettre sur le même plan que les 60-70 milliards de DM de financement nécessaire dont il est question pour les années 1990 et 1991. Pour ces deux années, ce sont les financements du démarrage à court terme et les coûts de la conversion qui dominent. Les investissements nécessaires à long terme pour assurer une élévation durable du niveau de vie et des créations d'emplois, sont bien plus importants que le financement à court terme. C'est justement pour le programme de restructuration à long terme qu'il est escompté de la part de la RDA elle-même une contribution nettement plus élevée que celle concernant les mesures annexes des années 1990-1991.

Mais la tâche à accomplir ne se limite pas à réfléchir sur les concours financiers nécessaires à court et moyen terme apportés par les marchés financiers allemand et internationaux. Le transfert de capitaux dépend de façon décisive du fait que l'on sera parvenu ou non à instaurer rapidement les règles d'une économie privée. Celles-ci comprennent notamment un système bancaire moderne et efficace et une large privatisation de la propriété collective. Sans ces conditions, il n'y aura pas d'essor économique.

## Financements de démarrage

La restructuration du système d'assurances sociales Est-allemandes, le chômage temporaire, l'assainissement des banques socialistes et les aides en matière de trésorerie et d'investissements destinées aux entreprises ne peuvent être financés sur le produit des impôts et des cotisations des citoyens de la RDA. C'est pourquoi, dans le Traité d'État, la République fédérale s'est déclarée disposée à assumer une part substantielle des charges de financement. Le « Fonds pour l'unité allemande » est au centre de ces aides au financement. Il présente deux volets : d'une part une répartition de l'aide entre la fédération et les Länder a pu être obtenue malgré la brièveté du délai ; d'autre part, la responsabilité des dépenses incombe principalement au budget de la RDA. On n'aboutit donc pas à une multiplicité de financements particuliers provenant du budget fédéral. Les arrangements prévoient un cadre global de financement par le budget de la RDA. Des demandes de plus grande envergure contraignent donc de procéder à des réductions budgétaires sur d'autres postes ou de faire participer davantage les allemands de l'Est par une hausse des impôts et des cotisations sociales. Sans cette contrainte, ce serait la porte ouverte aux dépenses dictées par des considérations politiques, et les marchés de capitaux auraient alors de bonnes raisons de s'inquiéter.

Les besoins globaux de financement en République fédérale d'Allemagne comprennent les déficits prévisibles de l'État fédéral, des Länder et des communes, tous confondus, ainsi que les sommes dues au titre du « Fonds pour l'unité allemande ». Il faut naturellement décompter les excédents des assurances sociales qui devraient s'élever à 17,6 milliards de DM en 1990 et à environ 24 milliards de DM en 1991. Le déficit public de la République fédérale d'Allemagne devrait donc être de l'ordre de 55 milliards de DM en 1990 en chiffres nets et de 59 milliards de DM en 1991 (tableau 1). Il faut ajouter à cela les besoins de financement du budget de l'État de la RDA. Globalement, le déficit public en RDA dépassant les moyens de financement provenant du « Fonds pour l'unité allemande » pourrait se monter à 14 milliards de DM en 1991. Il en résulte donc pour l'ensemble du secteur public des deux États allemands un besoin de financement net d'environ 64 milliards de DM pour l'année 1990.

TABLEAU 1

## Solde du financement de l'État

En Mrd DM

	1987	1988	1989	1990 *	1991 *
Collectivités territoriales	- 50,6	- 52,0	- 26,7	- 73,0	- 83,5
État fédéral	- 27,9	- 36,0	- 20,0	- 32,5	3,5
Pour information : emprunts nets	27,5	35,4	19,2	30,9	31,1
Länder	- 19,2	- 16,4	- 7,6	- 18,5	- 16,5
Communes	- 2,4	0,4	2,2	- 0,5	- 0,5
Fonds de péréquation/ERP/CE	- 1,1	0,0	- 1,3	- 1,5	- 2,0
Fonds pour l'unité allemande **	-	-	-	- 20,0	- 31,0
Assurances sociales	6,7	1,4	15,4	17,6	23,9
Total	- 43,9	- 50,6	- 11,3	- 57,4	- 59,6

\* Estimé.

\*\* Délimité suivant les critères de la comptabilité nationale.

Source : Centre de prévision de la Dresdner Bank.

En dépit de tous les problèmes d'évaluation du produit national de la RDA, on peut estimer d'après les critères internationaux que le besoin de financement de l'État pour toute l'Allemagne se situe dans un ordre de grandeur de 2,5 % du produit national commun. Il est donc légèrement plus élevé que cela n'était le cas pour la République fédérale d'Allemagne en moyenne à long terme (1,5 %). Ceci vaut notamment pour les années 1990 et 1991. Si on table sur une gestion disciplinée de l'ensemble des dépenses et avec le rattrapage énergique de l'économie de la RDA auquel on s'attend dans les années à venir, il y a cependant lieu d'espérer qu'en RDA, le volume du financement de démarrage va régresser rapidement en 1992 et au cours des années suivantes, et que l'assiette de l'impôt enregistrera une forte hausse. Ainsi les prévisions à moyen terme du Conseil du plan financier de la Fédération, des Länder et des communes montrent à juste titre une nette régression des déficits à moyen terme. La même chose se vérifiera pour le budget de l'État allemand unifié.

---

Dès le début de l'année, les marchés financiers ont réagi à cela par une hausse des taux d'intérêt. Avec un taux de 9 % et une augmentation des prix légèrement inférieure à 3 %, l'intérêt réel est supérieur de 2,5 % donc sensiblement plus élevé que la moyenne à long terme de la République fédérale d'Allemagne (3,5 %). Il comprend une prime de risque importante susceptible d'être supprimée. Dans cette mesure, le taux d'intérêt à long terme pourrait baisser légèrement. En considérant les choses sous un autre angle, un tel taux conviendrait à un pays ayant un taux d'inflation de 5 % ou plus. Sans entrer dans une analyse détaillée sur ce point, on peut faire les constatations suivantes : une telle prévision d'inflation ne se justifie ni du point de vue du marché du travail et des partenaires sociaux, ni de la situation de la demande escomptée à court et moyen terme, ou de l'attitude de la Bundesbank. Les difficultés rencontrées lors de la reconstruction économique de la RDA plaideraient même plutôt en faveur d'un effet de ralentissement de la demande, de la hausse des prix et des intérêts. Si au contraire le processus d'unification économique évolue de façon très positive, un taux de hausse des prix de 3,5 % est le plafond auquel on peut s'attendre.

## Le besoin à long terme en capitaux

Des calculs d'un optimisme non fondé se bornent à multiplier le nombre de personnes actives en RDA par la dotation en capital par emploi dans ce pays et obtiennent de cette façon 1 milliard de DM de besoins d'investissements et plus, d'ici la fin du processus d'intégration. Les données relatives aux besoins en capital ne sont utiles que dans la mesure où elles incluent le facteur temps et précisent donc ce que nous devrions prévoir en investissements d'une année sur l'autre. Ce qui pourrait être investi dans dix ou vingt ans est une question qui ne présente aucun intérêt. Même pour les investissements, ce qui compte n'est pas ce qui est souhaitable mais ce qui est faisable. Ce qui est réalisable, c'est un volume d'investissements concevable du point de vue de l'infrastructure, des forces de travail, par exemple des capacités du bâtiment. Ceci n'est d'ailleurs pas seulement valable pour le territoire de l'actuelle RDA mais aussi pour les autres pays d'Europe centrale et de l'Est engagés sur la voie de l'économie de marché.

Comme le montrent les analyses sectorielles faites sur les pays engagés dans une rapide réorganisation économique, une hypothèse réaliste devrait partir du fait qu'au maximum, 25 % par an du produit national peuvent être affectés au remplacement de bâtiments et d'installations. A cet égard, les capacités du bâtiment, les possibilités de transport, la main-d'œuvre qualifiée et l'ingénierie sont déterminantes. Il n'est pas rare d'entendre des arguments selon lesquels le financement des investissements devrait venir principalement de l'extérieur. Au contraire, comme dans tout autre pays, la majeure partie devra provenir des entreprises elles-mêmes (financement interne) et de l'épargne des ménages. C'est justement dans la phase initiale de la relance économique de l'économie de marché que les entreprises qui peuvent

survivre enregistreront des hausses de productivité et des profits qui seront disponibles pour financer les investissements. Les ménages économiseront eux aussi vraisemblablement davantage s'ils peuvent investir dans une monnaie à pouvoir d'achat stable.

En période de hausse temporaire du chômage, on met particulièrement en avant la thèse de l'euphorie consummatrice. Selon une évaluation prudente, l'épargne totale des entreprises et des ménages devrait se montrer à 15 % du produit national. Dans cette optique, les investissements venus de l'extérieur devraient représenter jusqu'à 10 % du produit national, soit pour le territoire de la RDA, dans les prochaines années, un montant d'environ 30 milliards de DM par an. Ce montant sera investi par des entreprises privées, des budgets publics et des institutions financières internationales et sûrement en majeure partie par des investisseurs privés de République fédérale et de l'étranger.

Avec une épargne des ménages ouest-allemands qui s'élève actuellement à environ 200 milliards de DM et une mobilisation de moyens financiers à moyen et long terme sur les marchés financiers internationaux de 360 milliards de DM par an (emprunts et crédits consortiaux), un besoin en financement de 30 milliards de DM est un ordre de grandeur plutôt modeste.

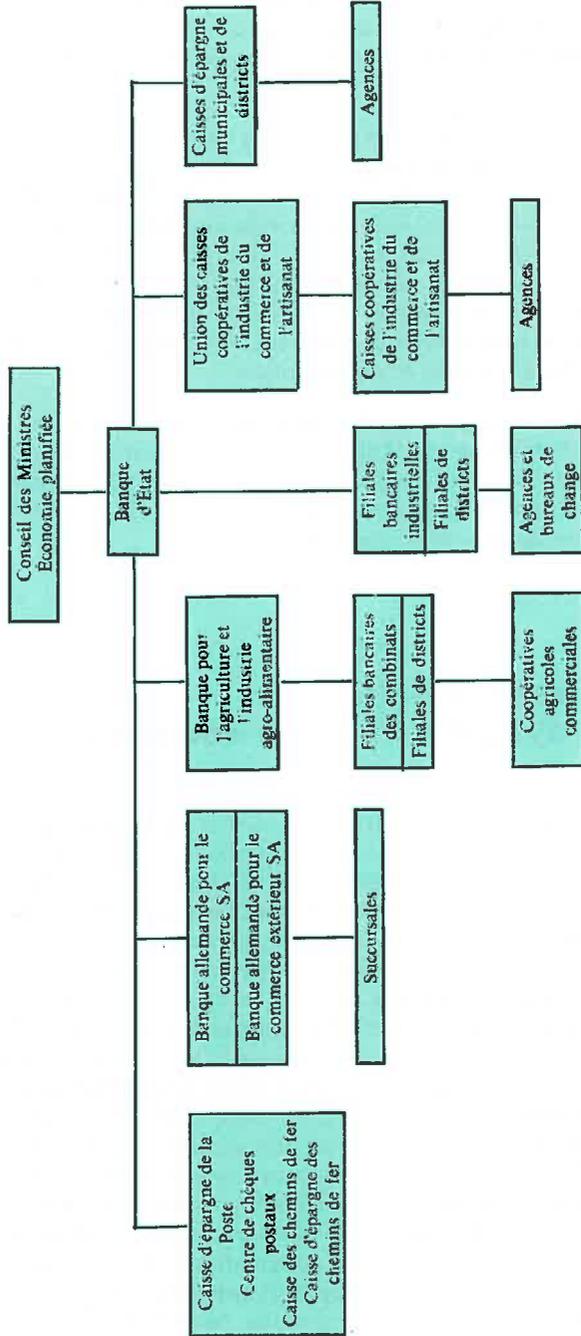
## **L'assainissement du système financier socialiste**

Une privatisation complète et immédiate des biens collectifs et la création d'un marché financier fonctionnant correctement sont les conditions préalables les plus importantes pour une rapide restructuration économique en RDA. En revanche, elles ont toutes deux comme fondement l'assainissement des banques socialistes. Le système bancaire de la RDA était un système à un seul niveau (tableau 2). Ce système ne comportait pas de crédits commerciaux comme il en existe dans les pays industrialisés occidentaux. L'attribution de crédits n'intervenait pas comme résultat d'un libre jeu de l'offre et de la demande en tenant compte des facteurs de solvabilité mais faisait au contraire partie intégrante de l'économie planifiée centralisée par le gouvernement. Le cœur du problème réside dans le fait que les créances des banques aux entreprises sont surévaluées. En effet, derrière ces actifs se cachent souvent des investissements anciens, qui n'ont plus aucune valeur aujourd'hui. Les créances des banques devraient donc être amorties entièrement ou partiellement. Du côté du passif du bilan bancaire on trouve les dépôts des particuliers. Une réforme monétaire implique que les dépôts et les créances soient dévalués de la même façon. Si la dévaluation s'effectue de façon systématique comme c'est le cas pour les cours de conversion convenus dans le Traité, il apparaîtra du côté de l'actif des banques une défférence qui devra être compensée par l'État. On sait que les ménages est-allemands ont bien reçu, pour une partie de leurs économies, des deutsche marks au

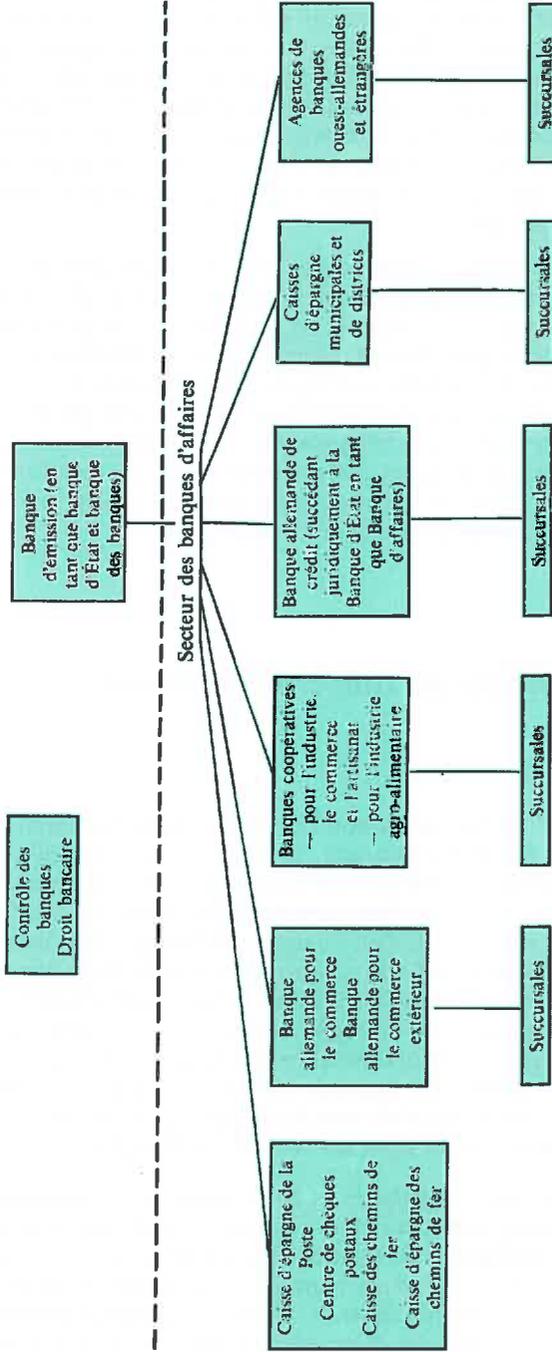
TABLEAU 2

Évolution du système bancaire de la RDA

Système bancaire à un seul niveau



Prototype du nouveau système bancaire à deux niveaux



---

taux de change de 1 pour 1 alors que les créances des banques aux entreprises et au secteur de la construction de logements subissaient une dévaluation de 2 : 1. A la place des créances perdues des entreprises, il est donc apparu partiellement une créance sur l'État pour laquelle l'État doit payer des intérêts et qu'il doit amortir. Dans le cas d'une réforme monétaire « incomplète », le contribuable devra payer une partie de l'addition. C'est exactement ce qui s'est passé en RDA. Si l'on en vient à l'avenir à des fermetures d'entreprises et si leurs créances ne sont pas complètement imputées et non à 2 : 1 comme c'est le cas jusqu'à présent, ce montant s'alourdira encore un peu.

Seule la RDA a jusqu'à présent mis en œuvre cet assainissement radical du système financier. En Hongrie et en Tchécoslovaquie, de telles mesures n'ont toujours pas été prises. En Pologne, ce problème a été partiellement évacué en s'accommodant d'une hyperinflation. Dans ce pays, l'inflation a dévalué en termes réels les dépôts des épargnants tandis que les entreprises voyaient leurs dettes allégées en termes réels. Mais seul un assainissement total de l'économie financière en faillite ouvrira la voie à une réorganisation du système financier et à la privatisation des entreprises. Car avec les dettes passées de l'ère socialiste, il est quasiment impossible de vendre une seule entreprise et avec un actif grevé de forts risques de faillite, aucune banque ne peut devenir compétitive.

## La naissance du marché financier en RDA

Trois facteurs justifient qu'un bon fonctionnement du marché financier soit au cœur de la reconstruction économique : le marché financier veille à ce que l'épargne des ménages soit dirigée de manière efficace vers des investissements rentables. Seul un marché financier efficace peut permettre de mener une politique de stabilité macroéconomique effective. Enfin, l'existence d'un marché financier opérationnel est la condition sine qua non d'une privatisation réussie. Il est impossible de remettre à plus tard une réforme du marché financier, celle-ci doit figurer en tête de l'échelle des priorités. C'est un marché où règne une vive concurrence qui doit voir le jour. La garantie en est une prompte ouverture aux banques étrangères, qui ont déjà une expérience de l'économie de marché. Une concurrence d'« endormis » à l'abri derrière un rideau protectionniste entrave le passage à une économie de marché et engendre des risques inutiles pour les revenus et l'emploi.

Quel sera le domaine d'activités et la structure organisationnelle des banques d'affaires ? A plus long terme, la réponse est claire : dans une zone monétaire unique, il n'y aura pas de profondes différences structurelles régionales entre les banques d'affaires. La structure du système bancaire de la RDA se rapprochera de plus en plus de celle de la République fédérale. Ce rapprochement provient d'une part des objectifs relatifs à une banque d'émission commune et d'un cadre juridique uni-

forme pour les transactions bancaires. Étant donné que le processus d'intégration des politiques monétaires et financières se poursuit au sein de la Communauté européenne et qu'à l'avenir, la RDA y sera incluse par le biais de l'union monétaire des deux Allemagne, les réglementations de la CEE seront, à long terme, déterminantes en matière bancaire, par exemple en ce qui concerne la question de l'autorisation des banques étrangères.

Les ménages et les entreprises de la RDA seront de plus en plus demandeurs de formes de financement, de possibilités de placement et de services financiers du type de ceux que la République fédérale connaît depuis longtemps déjà. Si, au sein de la zone unique du DM, le secteur financier n'opère pas un déplacement à grande échelle en République fédérale d'Allemagne, l'offre correspondante doit apparaître en RDA — tant en ce qui concerne les services bancaires que les possibilités de placement et de financement fructueux.

Le 1<sup>er</sup> avril 1990 a marqué le début de la transition vers un système bancaire à deux niveaux suivant le modèle ouest-allemand. La réglementation relative à la « décentralisation de la Banque d'État » a annulé le droit de l'État de donner directement des instructions à cette dernière et a établi une séparation, sur le plan institutionnel, entre les attributions traditionnelles d'une banque d'émission et celles du secteur bancaire. Les caisses d'épargne et les autres établissements spécialisés peuvent désormais opérer de manière plus autonome, la Banque pour l'agriculture et l'industrie alimentaire est devenue la Banque coopérative de Berlin.

Le 1<sup>er</sup> juillet 1990, les banques étrangères au territoire ont obtenu le droit de s'installer en RDA. Sous l'angle du développement, il est capital que la procédure d'autorisation des banques d'affaires ouest-allemandes et étrangères favorise le processus de régénération de l'économie est-allemande : ces établissements apportent un savoir-faire étendu et ils peuvent en particulier améliorer la qualification du personnel de l'ensemble du secteur bancaire. En tant que liens avec les marchés internationaux de capitaux, ils contribuent à contenir les coûts de financement du processus de reconstruction économique. A cet égard, leur puissance financière souvent considérable a aussi une utilité non négligeable étant donné qu'ils peuvent prendre en charge des projets dont les risques et l'envergure seraient excessifs pour les petits établissements nationaux.

Les établissements de la RDA jouissent d'avantages indéniables dans de nombreux domaines par rapport à leurs futurs concurrents. Ils peuvent s'appuyer sur une connaissance précise de l'économie nationale et sur des relations de longue date avec la clientèle. Par ailleurs, ils disposent souvent de locaux situés dans des emplacements centraux et attrayants.

Cependant, l'équipement en matériel des banques de la RDA est souvent loin d'atteindre le niveau occidental, en particulier dans le domaine technique. Le retard le plus important et le plus difficile à combler se situe dans le domaine du personnel. Les employés des établissements de crédit de la RDA sont loin d'être suffisamment préparés à leurs nouvelles attributions. Les évaluations des risques et le souci de rentabilité leur sont étrangers. Nombre d'instruments financiers courants en République fédérale leur sont inconnus. Un recyclage et une formation permanente de

base des employés des banques sont donc nécessaires. Cette tâche pourra être assez rapidement accomplie grâce à la coopération avec des banque de la République fédérale. En effet, la méthode optimale pour un transfert de know-how est un brassage du personnel avec des employés de République fédérale. Cette possibilité n'est pratiquement offerte qu'à la RDA. A cet égard, une coopération des caisses d'épargne de la RDA avec des instituts-partenaires occidentaux pourrait s'avérer également utile.

La modernisation rapide du système financier constituera aussi pour la RDA un avantage concurrentiel décisif vis-à-vis de tous les autres États d'Europe centrale et d'Europe de l'Est engagés sur la voie de réformes. Un marché financier et un système bancaire opérationnels sont d'une importance décisive pour le transfert des décisions des unités centrales vers les entreprises et les ménages. Cela ouvre également la voie à la privatisation. L'obstacle principal qui demeure est, vraisemblablement pour quelques temps encore, l'absence de services logistiques dont les banques ont besoin, à savoir de vérificateurs des comptes, d'avocats et de conseillers d'entreprises.

## Les privatisations au cœur de la restructuration

Une rapide privatisation des entreprises nationalisées de la RDA est, pour de nombreuses raisons, la clef du succès d'une politique économique indépendante :

- elle est une condition de l'intégration aux marchés occidentaux ;
- c'est la seule manière de susciter une nouvelle motivation chez le personnel d'encadrement ;
- c'est elle qui amorce le transfert de know-how technique et d'encadrement ;
- les recettes tirées de la privatisation constituent un apport financier indispensable pour le budget national de la RDA.

Sur le plan de la politique structurelle et de l'économie d'entreprise, le fait que lors de la transition d'une économie planifiée vers une économie de marché, l'État doive aussi prendre en main la privatisation, pose un problème particulièrement délicat. La nécessité de remplir les caisses de l'État incite certes à privatiser rapidement, mais les décisions relatives à la réorganisation et à la vente d'entreprises comportent dans bien des cas des éléments de politique industrielle ou régionale.

C'est au cours des prochains mois que seront définies les futures structures économiques. Des critères politiques et économiques vont entrer en conflit. Des erreurs commises dans la privatisation pourraient entraîner des répercussions négatives pendant plusieurs années. La RDA joue maintenant un rôle de pionnier pour les autres pays d'Europe centrale et de l'Est — la Pologne, la Tchécoslovaquie

et la Hongrie, car ces pays n'ont pas encore procédé à une privatisation radicale, à une mutation définitive vers une économie sociale de marché. Dans cette mesure, un bon exemple donné par la RDA en matière économique constituerait une amorce pour l'évolution des autres pays.

Les conflits et la course au succès se concentrent au Treuhandanstalt de Berlin-Est<sup>1</sup>. C'est là que sont prises les décisions capitales en matière de politique des entreprises et de politique économique, même si elles sont contrôlées en dernier recours par le gouvernement de Berlin-Est. L'objectif doit être de procéder avec célérité en matière de privatisation de combinats et d'entreprises. Il s'agit de mobiliser des recettes s'élevant à plusieurs milliards de DM au cours des 12 prochains mois. La situation de départ est difficile. Les investisseurs à l'Ouest et à l'Est ne disposent jusqu'à présent pas d'informations suffisamment précises sur les entreprises et les secteurs pour que se crée une forte incitation à procéder à des acquisitions. Le Treuhandanstalt et ses sociétés par actions opérationnelles, doivent donc prendre eux-mêmes l'initiative et « faire l'article » pour les privatisations. Il est certain que, par principe, le marché prévaut sur une autorité publique pour la sélection de nouveaux créneaux. En théorie et en pratique, il y a de bonnes raisons de croire que l'assainissement des entreprises sera mieux assuré par le secteur privé que par l'État. Les branches bénéficiant de subventions permanentes en République fédérale d'Allemagne constituent un avertissement à cet égard. Mais pour qu'un marché fonctionne, il est nécessaire que rien n'entrave le flux d'informations afin d'en détecter les perspectives. Les risques et les opportunités doivent être un tant soit peu mesurables. Jusqu'à présent, cela n'a été possible que dans une mesure insuffisante. Il incombe à l'autorité chargée de la vente des entreprises d'y apporter son concours.

La privatisation devrait plutôt commencer par les cas simples pour lesquels une rapide conversion est possible. Ces derniers pourraient alors avoir valeur d'enseignement et de modèles. Ces réussites seraient également importantes pour développer une vision relativement optimiste et donc une psychologie du marché. Les cas simples sont par exemple ceux où les entreprises bénéficient de nets avantages concurrentiels ou d'avantages qui ne disparaissent pas, même si la situation économique globale se modifie, tels qu'une situation centrale, des terrains, des bâtiments et des installations de valeur. Ce sont également ceux où l'encadrement de l'entreprise en RDA, ou d'une entreprise en RFA ou d'un autre pays, a déjà défini une stratégie pour l'avenir et est prêt à acquérir la société.

Il existe assurément une multitude d'entreprises qui disposent d'avantages concurrentiels spécifiques à la RDA. Ces avantages résident par exemple en une position favorable sur le marché local, lequel est moins marqué par des produits négociables sur le plan international. Les entreprises qui entretiennent de bons contacts en matière de commerce avec l'Est et disposent d'un personnel parlant des langues étrangères (russe, hongrois, polonais, tchèque) bénéficient également d'avantages concurrentiels. Il convient de mentionner en outre les entreprises disposant d'un potentiel d'ingénierie. Ce potentiel se trouve surtout dans les

1. der Treuhandanstalt : l'office fiduciaire.

---

entreprises de machines-outils qui ne disposent souvent d'aucune autonomie à l'heure actuelle mais assurent exclusivement l'approvisionnement d'un grand combinat. En l'occurrence, une cession d'action peut constituer une idée de privatisation judicieuse. Enfin, il existe également des entreprises qui pourront tirer parti de barrières commerciales temporaires comme par exemple dans l'industrie pharmaceutique.

Jusqu'à présent, l'intérêt des investisseurs occidentaux s'est porté surtout sur des secteurs d'activités offrant de tels avantages concurrentiels. Ce sont notamment le commerce de gros et de détail, le tourisme en RDA (bateaux et cars), les hôtels et restaurants, les pharmacies et le commerce pharmaceutique de gros, les transports et l'entreposage, certains secteurs de la construction mécanique.

Mais les cadres et les employés du Treuhandanstalt ne doivent pas seulement faire preuve d'un esprit d'innovation et de décision, ils doivent également disposer d'analyses de première qualité, ainsi que de connaissances sur les marchés à l'Ouest et à l'Est, sur la structure, les points forts et les faiblesses des concurrents et leurs stratégies. Prendre des initiatives signifie par exemple percevoir les complémentarités avec des entreprises ouest-allemandes et étrangères afin de les intéresser en tant qu'investisseurs. Ce sont aussi et précisément les expériences occidentales qui montrent que les courtiers en participations n'attendent pas qu'un client vienne à eux mais que ce sont eux qui vont activement à la rencontre des investisseurs potentiels. A cet égard, dans bien des cas il sera impossible de privatiser les groupements d'entreprises existantes ou les entreprises individuelles. Le Treuhandanstalt ne sera pas en mesure d'assainir lui-même des groupements d'entreprises existants (combinats) ni de les rendre privatisables. Là encore, l'objectif doit être d'employer autant que faire se peut le savoir-faire du privé pour assainir. Les entreprises ayant besoin d'être assainies et les entreprises compétitives peuvent également être vendues en bloc. Cela présente des avantages pour l'État. En effet, les recettes nettes en seront certainement plus élevées, par rapport à la vente de « canards boiteux » et à l'assainissement sur fonds publics d'entreprises en péril. Enfin, les ventes en bloc permettent également une extension rapide et plus vigoureuse du marché privé. Cela vaut également pour la création d'une nouvelle entreprise à partir d'éléments repris d'entreprises distinctes qui appartenaient autrefois à des combinats différents. C'est par exemple la seule manière, dans le secteur des transports, de créer des entreprises capables de résister à la concurrence. La vente d'unités d'entreprises de taille réduite et minimale à des citoyens de la RDA ou aux fins d'affiliation à de grandes entreprises de la République fédérale ou d'autres pays, ne représente qu'une variante de la privatisation, elle n'est pas nécessairement la meilleure en termes de politique concurrentielle.

Le « droit d'initiative venues du bas » compte également parmi les instruments efficaces. Le Treuhandanstalt encourage les entreprises nationales à faire elles aussi des propositions pour se procurer des capitaux propres, pour des financements de participations, des rachats d'entreprises par les cadres, etc. Les propositions nées de telles initiatives doivent se voir accorder la priorité lors de la mise en œuvre de la privatisation.



La tâche du Treuhandanstalt représente une course contre la montre. Plus vite la privatisation progressera et moins dramatiques seront les problèmes de liquidités et de solvabilité des entreprises de la RDA, moins graves seront également les conséquences de la restructuration en matière d'emploi et de politique régionale. Le Treuhandanstalt a un rôle clef à remplir pour rendre opérationnelle l'économie de marché en RDA.

Il ne sera pas toujours possible de séparer distinctement les décisions relevant des entreprises et celles relevant de l'État lors de la future restructuration. Même des économistes qui sont strictement pour l'économie de marché doivent concéder que la transition d'une économie planifiée en économie de marché est impossible à mener à bien sans une intervention de la part de l'État. Cette conversion est autre chose que de juguler une crise sectorielle dans un État industrialisé occidental. Ce sont à des hommes qu'incombent en fin de compte les décisions. Ce qui importe, c'est leur intérêt premier à placer résolument et dans les plus brefs délais l'économie de la RDA sur des bases d'économie de marché fonctionnelles, à mobiliser des capitaux pour l'investissement, à privilégier la création de nouveaux emplois par rapport à la préservation des emplois existants, à préserver les budgets de l'État d'une charge excessive et à avoir recours à la capacité du secteur privé de prendre des risques raisonnables. Pour les responsables est-allemands, il s'agit là d'un processus d'apprentissage très laborieux. Mais les décisions doivent être prises dès maintenant.