

Les enjeux de l'unification monétaire allemande

En Allemagne, contrairement au cas de la Communauté européenne, c'est l'union monétaire qui sera le prélude à l'union économique⁽¹⁾. La conversion proposée par le chancelier Kohl des marks de l'Est en deutsche marks au taux de change 1 pour 1⁽²⁾ est d'autant mieux accueillie à l'Est que cette parité apparaît très favorable aux ménages est-allemands par rapport aux taux de change qui prévalent actuellement, tant au guichet officiel qu'au marché noir⁽³⁾. Dans un premier temps, les anticipations favorables qu'une telle mesure suscitera en RDA, en ouvrant l'espoir que d'autres réformes économiques suivront rapidement, auront sans doute un impact psychologique suffisamment important pour ralentir l'émigration.

Les effets positifs d'une unification monétaire très rapide résident dans la facilité qui est alors offerte d'intégrer économiquement les deux Allemagne, essentiellement pour trois raisons : d'abord l'abandon de souveraineté monétaire, ainsi consenti par la RDA, est le signe avant-coureur d'une réunification politique prochaine, avec une refonte totale de l'économie est-allemande et une « mise aux normes » ouest-allemandes; ensuite cette réunification elle-même ouvre la voie aux subventions du budget ouest-allemand, subventions indispensables pour maintenir dans un premier temps le niveau de vie des Allemands de l'Est et pour rénover leurs infrastructures; enfin les entrées de capitaux privés, si nécessaires pour moderniser l'industrie est-allemande, peuvent aussi être encouragées par l'absence de risques monétaires. Pourtant les problèmes actuels de l'économie est-allemande ne se trouveront pas résolus du seul fait de la réforme monétaire.

Un premier ordre de difficultés tient à la mise en œuvre de réformes liées au passage à l'économie de marché. Une politique économique appropriée est alors nécessaire. Le gel d'une partie de l'épargne, ou sa conversion à un taux de change moins favorable au-delà d'un certain montant, pourra limiter l'impact inflationniste de l'épargne excédentaire⁽⁴⁾. La levée des subventions et impôts indirects intervenant sur les prix des produits est-allemands permettra d'abord de réduire une large part de la distorsion de la structure des prix, mais il faudra alors compenser la perte de pouvoir d'achat résultant de la suppression des subventions sur les produits de première nécessité, en versant aux ménages des transferts équivalant à 27 % de leur consommation. L'ouverture internationale permettra aussi de corriger les prix de production des entreprises, encore dépendants de la structure de coût des années soixante-dix. Enfin la refonte d'une fiscalité, jusqu'ici essentiellement basée sur les profits des entreprises, devra se faire rapidement, sans doute en supprimant le système est-allemand existant et en le remplaçant par le système fiscal prévalant à l'Ouest.

Seul le problème de l'horizon temporel demeure. Car il semble nécessaire de faire coïncider dans le temps ces trois mesures : conversion monétaire, réforme des prix, et harmonisation fiscale. La réforme des prix est en effet urgente, si la convertibilité et a fortiori la conversion des marks de l'Est est assurée. Les prix est-allemands, devenus directement comparables, se trouveront alors beaucoup trop élevés pour les produits « dits de luxe », d'où un recours massif

1
La synchronisation
des mesures

(1) Dans la lettre précédente du CEPII, consacrée au mark avant l'unification monétaire allemande, une erreur typographique a fait disparaître l'unité de mesure du graphique B (en % des opérations courantes mondiales) ainsi que l'échelle (entre -1 et +1,5).

(2) On exclut donc ici a priori les autres hypothèses de taux de conversion et notamment le taux de change 1 pour 2, qui était encore le mois dernier parmi les scénarios possibles étudiés notamment par les services de la Commission Européenne.

(3) Pour les ménages est-allemands, le taux de change officiel touristique est de 1 pour 3 dans une limite de 200 D. Marks. Le taux du marché noir oscille en fonction de l'offre et la demande; en février-mars, il se trouvait autour de 1 DM pour 6 à 7 marks de l'est.

(4) Dans le plan d'union monétaire du Chancelier Kohl, on ne convertirait au taux de change 1-1 qu'un montant maximum par personne, qui pourrait être fixé à 5 000 D.M.; les marks suivants pourraient être convertis à un taux de change de 1 pour 3, ou bien gelés dans une épargne de long terme.

aux importations, engendrant une baisse de la demande pour les industries est-allemandes. Au contraire, les biens dits de première nécessité, dont les prix sont maintenus artificiellement bas par des subventions, risquent de voir leur demande par les étrangers augmenter et donc de grever le budget de l'Etat. Le tableau 1, donnant le taux de change de parité de pouvoir d'achat entre les 2 marks, avec ou sans subventions, montre que les niveaux de prix des deux pays ne seraient pas très éloignés, au taux de change 1-1. Enfin la réforme fiscale est également urgente : si l'on veut attirer les investissements directs, on ne peut proposer un système fiscal confisquant la majeure partie des bénéfices. Les trois réformes doivent donc avoir lieu simultanément, l'union monétaire ne pourrait précéder les autres sans dégâts économiques. A court terme, durant le délai de mises en œuvre simultanées de toutes ces réformes, on peut craindre une phase transitoire d'instabilité, avec éventuellement une reprise de l'émigration.

TABEAU 1
Comparaison
du pouvoir d'achat
des deux marks
(en nombre de Ost Mark
par deutsche Mark)

	Avec les subventions actuelles		En supprimant les subventions	
	Structure de consommation RDA	Structure de consommation RFA	Structure de consommation RDA	Structure de consommation RFA
Pour un ménage ouvrier de 4 personnes — Taux de subvention	0,81 27,3 %	1,12	1,11	~ 1,54
Pour un couple de retraités — Taux de subvention	0,69 42 %	0,91	1,19	~ 1,57

Source : DIW.

2 Les subventions nécessaires

Une donnée de base explique rapidement le problème de l'émigration : le revenu disponible par habitant n'est, en RDA, que 45 % de celui de l'Allemand de l'Ouest (tableau 2); la levée des subventions permettrait de distribuer davantage de revenus monétaires et de porter le revenu net à 56 % du revenu ouest-allemand. Le décalage reste encore énorme, même si on suppose que le logement reste quasiment gratuit en RDA, ce qui sera sans doute nécessaire dans un premier temps. Il faudra probablement que des subventions du budget ouest-allemand viennent *augmenter le revenu par tête pour stabiliser la population*. Si l'augmentation retenue pour les salariés était de 10 %, le coût serait de 10 milliards de D.M. environ par an pour le budget ouest-allemand. De même les retraites, qui sont aujourd'hui égales en moyenne à 47 % seulement de celles perçues par les travailleurs ouest-allemands, devraient sans doute être augmentées rapidement. Certes la levée des subventions permettrait de les accroître substantiellement en termes monétaires⁽⁵⁾, mais sans changer leur pouvoir d'achat. Si une augmentation de 20 % était souhaitée, le coût pour le budget ouest-allemand serait de 4 milliards de D.M. Or ces transferts aux ménages semblent inévitables pour stabiliser la population.

TABEAU 2
Comparaison
des deux économies allemandes :
quelques données
statistiques

	1988	
	RDA	RFA
Emploi		
Population active (millions)	8,6	29,7
Taux d'activité (%)		
— hommes	55,1	60,7
— femmes	48,3	37,0
Revenus (en mark par mois) (ost-marks en RDA, D.M. en RFA)		
Revenu brut du travail par salarié		
— industrie	1292	3657
— ensemble des branches	1100	3300
Revenu net du travail par salarié	925	2200
Revenu disponible net par habitant	813	1814
Retraite	514	1082
Epargne des ménages (en % du revenu disponible)	7	13,9

Source : Rapport des Sages, DIW, Statistisches Jahrbuch.

(5) Les subventions, liées aux articles de première nécessité, représentent une fraction d'autant plus importante de la consommation que le revenu est plus bas. Pour les retraités, on estime que 42 % de la consommation est subventionnée. Si ces subventions aux produits sont adressées aux personnes, la levée des subventions porterait donc la retraite est-allemande à 66 % de celle de l'Ouest. Ici, comme dans ce qui suit, les subventions nécessaires sont des ordres de grandeur donnés en D. Mark de 1989.

Les investissements privés

3

A cela il faut ajouter les *transferts destinés à moderniser l'infrastructure*, qui sont la condition préalable au déploiement des investissements privés. Le réseau routier et autoroutier est dans un état de dégradation avancée; le réseau téléphonique est encore très limité (9 % des ménages seulement sont équipés, la plupart des lignes interurbaines ne sont pas automatiques). Enfin le choix du programme énergétique, qui depuis dix ans avait été l'un des grands axes de la politique du gouvernement Honecker, s'est révélé dramatique. En effet, ce programme reposait sur deux priorités d'indépendance nationale : d'une part, le choix du « tout lignite », destiné à exploiter une ressource naturelle nationale, et qui s'est révélé extrêmement polluant et même catastrophique pour l'environnement; d'autre part, la construction de centrales nucléaires, dont les normes de sécurité ne répondent pas aux critères occidentaux. Au total, le montant des investissements nécessaires pour remettre en état l'infrastructure, limiter la pollution et réduire l'intensité énergétique aux normes ouest-allemandes est estimée au minimum aux alentours de 200 milliards de D.M. En répartissant ces fonds sur 10 ans, il faut donc ajouter chaque année 20 milliards D.M. à près de 15 milliards de transferts aux ménages; un total de subventions de 35 milliards de D.M. par an est donc une base de départ inévitable.

Si les conditions nécessaires sont réunies — maintien de la population et modernisation de l'infrastructure à l'Est — l'appareil productif pourra se développer sous l'impulsion d'investissements privés. L'état actuel des équipements est-allemands est largement obsolète, car l'enveloppe d'investissement a stagné depuis 10 ans, et à l'intérieur de cette enveloppe, la proportion très importante destinée au programme énergétique mentionné ci-dessus (entre le quart et la moitié selon les années) et au logement (10 % par an environ) a évincé l'investissement des autres branches, produisant ainsi un vieillissement des capacités de production⁽⁶⁾. En moyenne, le capital et le travail seraient en RDA deux fois moins productifs qu'en RFA (tableau 3).

TABLEAU 3
Productivité du travail
en Allemagne de l'Est
(en 1983)

(Base 100 = niveau de la RFA)	Production par employé	Production horaire
Énergie	48	41
Chimie	50	47
Métallurgie	47	45
Matériaux de construction	41	41
Construction mécanique	56	53
Electrotechnique, mécanique de précision, optique	52	48
Textile	56	57
Agro-alimentaire	43	41
Total de l'industrie	52	47

Source : « Materialien zum Bericht Zur Lage der Nation im geteilten Deutschland », 1987, Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen.

Nombre d'entreprises est-allemandes risquent de ne pas être compétitives au taux de change 1 pour 1, puisque dans l'industrie le taux de change de parité de pouvoir d'achat s'établit en moyenne à 1,3 ost-mark par D.M. L'ouverture économique du pays provoquera un afflux de produits ouest-allemands et étrangers, largement plus compétitifs que les produits est-allemands dans de nombreux secteurs. Une grande partie des entreprises est-allemandes n'ayant pas les fonds nécessaires pour se moderniser, ne pourront résister à la pression de la concurrence et seront contraintes de fermer leurs portes⁽⁷⁾. Il faudra donc d'énormes investissements pour enrayer le chômage.

Le stock de capital productif de RDA, estimé par la comptabilité est-allemande à 1 095 milliards de marks, correspond à peu près au stock de capital productif (hors logement) par tête en RFA. Le renouvellement de tout le stock de capital, en dix ans, coûterait 100 milliards de D.M. par an. Un tel renouvellement, utilisant une technologie importée conforme aux normes ouest-allemandes, permettra des gains de productivité très importants, car dans les nouvelles usines construites, on devrait atteindre les niveaux de productivité ouest-

(6) Voir I. Samson « La RDA de Honecker : la recherche d'un socialisme prussien », Revue d'Études Comparatives Est-Ouest, 89 - 4.

(7) Cette situation pourrait être encore aggravée par l'éclatement des échanges au sein du CAEM. En effet 70 % des exportations est-allemandes sont aujourd'hui dirigées vers le CAEM. Il s'agit pour la moitié d'équipements et machines-outils, qui ne trouveraient vraisemblablement pas preneurs à l'Ouest.

Les deux scénarios

allemands. Si tout le capital était renouvelé, dans l'espace de ces dix ans, on pourrait rejoindre la productivité ouest-allemande actuelle. Il y aurait alors convergence du niveau de vie des salariés est-allemands vers le voisin de l'Ouest. A ce point, il semble donc réaliste d'envisager *deux scénarios*, l'un dans lequel le rattrapage de l'économie est-allemande s'effectue sans heurt, l'autre où l'harmonisation ne se fait pas.

Dans le scénario favorable, les investissements directs ouest-allemands se mettent rapidement en place et permettent de dégager des gains de productivité substantiels (qui, à raison de 7 % par an, permettent en dix ans de rejoindre le niveau actuel de la RFA). La main-d'œuvre licenciée par les industries est-allemandes en restructuration trouve facilement à s'employer dans les nouvelles usines construites par les Allemands de l'Ouest. Le chômage reste donc limité. Allant de pair avec une réunification politique rapide, qui semble en bonne voie, ce scénario suppose que soient réunies deux conditions sur les apports de l'Ouest à l'Est : une concentration des subventions publiques sur les premières années, un fort courant d'investissement des entreprises privées.

Des subventions importantes sont nécessaires dans des délais rapides, tant pour enrayer les flux migratoires que pour créer les conditions d'infrastructure nécessaires. Ainsi, au lieu de répartir sur 10 ans les investissements d'infrastructures, ceux-ci devraient par exemple être concentrés sur les cinq premières années. D'après nos chiffres précédents, l'ensemble des subventions (hors assurance-chômage et maladie) atteindrait alors 55 milliards de D.M. dans chacune des 5 premières années, soit environ 2,5 % du PIB ouest-allemand.

Du côté des entreprises ouest-allemandes, 100 milliards de D.M. par an présentent 35 % de l'investissement interne, alors que l'investissement direct à l'étranger est traditionnellement faible. Une impulsion très forte est donc requise. On peut penser qu'une grande partie des investissements nécessaires (disons 70 % pour fixer les idées) seront des nouveaux investissements dus aux nouvelles perspectives offertes. Le point crucial est que le niveau des salaires est-allemands doit rester très attractif pendant plusieurs années pour les entreprises, sans être trop dissuasif pour la main-d'œuvre. Le maintien de certains avantages sociaux — tels que la quasi gratuité des logements — jouera à cet égard un rôle déterminant.

Rédaction :

Centre
d'études prospectives
et d'informations
internationales,
9, rue Georges-Pitard,
75015 Paris.
Tél. (1) 48 42 64 64

Rédacteur en chef :
Gérard Lafay.

Edition :

La Documentation française.
Abonnement d'un an
(8 numéros) : 186 F (France).
215 F (Etranger).
26 F (suppl. pour envoi
par avion).

Commande adressée à :
La Documentation française.
124, rue Henri-Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex.

Règlement à réception
de la facture.

Directeur
de la publication :
Jean-Michel Charpin.

CPPP n° 1462 AD.
2° trimestre 1990
avril 1990

Imp. Louis-Jean - GAP

Imprimé en France.

Lorsque l'on tient compte des emprunts nécessaires pour financer les subventions, en supposant que les impôts n'augmenteront pas, on arrive au total à un besoin de financement de 125 milliards D.M. supplémentaires. Globalement, la RFA dispose actuellement d'une capacité de financement presque aussi élevée. Toutefois, si la Bundesbank n'assouplit pas considérablement sa politique⁽⁸⁾, les besoins de capitaux massifs risquent de provoquer des tensions sur les marchés financiers. C'est donc un scénario de forte croissance, avec réduction violente de l'excédent allemand, surchauffe et risques inflationnistes.

Dans le scénario défavorable, les capitaux tardent à s'investir en RDA. Le choix du taux de change 1 pour 1, favorable aux ménages est-allemands et au ralliement politique, peut porter une part de responsabilité dans la réalisation d'un tel scénario. Car les entreprises ouest-allemandes peuvent trouver l'écart salarial insuffisant pour investir, ou préférer attendre que les infrastructures nouvelles soient mises en place avant de s'engager. Dans ce cas, le chômage est massif, et bien que l'assurance-chômage soit pourvue par la RFA, la situation est socialement mal acceptée, ce qui accélère de nouveaux départs. Ces départs massifs des personnes les plus qualifiées risquent de compromettre la possibilité de remettre à niveau la productivité du travail en investissant seulement en capital. Si le taux de chômage atteint 20 %, le coût pour le budget ouest-allemand sera de 10 milliards pour l'Etat ouest-allemand⁽⁹⁾, soit en ajoutant le chiffre de subventions inévitables, un coût total de 42 milliards de D.M., et sans risque de retour dans un futur proche. A terme, dans cette hypothèse, la croissance allemande se trouve hypothéquée par ce prélèvement imposé au budget, l'Allemagne reste à deux vitesses, la zone RDA actuelle devient un « Mezzogiorno ».

(8) A ce sujet, remarquons que la Bundesbank aura déjà, du fait de l'union monétaire, consenti à accroître la masse monétaire allemande dans une fourchette de 14 à 25 % (selon les modalités du gel de l'épargne).

(9) Avec une hypothèse de prestations de 500 marks par mois aux chômeurs.