

L'Allemagne orientale

Olivier Passet,

Département des diagnostics de l'OFCE

La RDA est, à l'échelle européenne, un pays de dimension relativement modeste dont le poids économique est comparable à celui du Portugal. Issue du démembrement de l'Allemagne après la défaite de 1945, elle compte 16,75 millions d'habitants répartis sur 108 333 km². Le processus d'unification conduit aujourd'hui à réviser l'image d'un pays considéré jusqu'ici comme un modèle du CAEM. Evaluer l'économie est-allemande en fonction de critères occidentaux, c'est à dire au regard de règles du jeu pour lesquelles elle n'était pas conçue, peut paraître tendancieux. Mais la mise en lumière des faiblesses de l'économie est-allemande est nécessaire à l'heure de son ouverture.

Bilan général

Une démographie stagnante

L'évolution démographique était avant même l'ouverture des frontières une préoccupation majeure. Entre 1949 et 1981, la population totale a diminué de 2 060 796 habitants. Les départs vers la RFA jusqu'à la construction du mur de Berlin ne sont qu'une explication partielle de ce recul. Après une période d'excédent de croissance entre 1950 et 1968, le taux de natalité est dépassé par le taux de mortalité. Supérieur à 17 ‰ au début des années 60, le taux de natalité tombe à 10,6 ‰ en 1973, puis remonte au-dessus de 13,5 ‰ après 1978. Durant la décennie 80, le bilan démographique s'est stabilisé. Cependant cet équilibre a été remis en cause par l'ouverture des frontières : de janvier 1989 à mai 1990, près de 600 000 Allemands de l'Est ont émigré vers la RFA. Conséquence de ces évolutions, la population vieillit : en 1988 on comptait 19,5 % de moins de 15 ans au lieu de 23,3 % en 1970. La RDA présente par ailleurs une situation unique au monde : en chiffres absolus les femmes sont plus nombreuses à travailler que les hommes. Au total plus de 50 % des femmes sont actives.

Les improductivités de la plus performante économie de l'Est

D'après les chiffres officiels, le produit matériel net est-allemand était de 278 milliards de marks-Est en 1988, soit 15 % du revenu national ouest-allemand à parité égale des deux monnaies. Les chiffres de PNB par habitant sous-estiment les différences de niveau de vie dans la mesure où une fraction importante du revenu est allouée à des

1. Indicateurs démographiques

	Population en millions	- 15 ans en %	+ 65 ans en %	Taux de mortalité infantile (a)	Taux de mortalité (b)	Taux de natalité (b)
1950	18,4	25,1 (c)	22,6 (c)	21,7	11,9	16,5
1970	17,1	23,3	19,5	10,4	14,1	13,9
1989	16,6	15,6	13,3	5,0	12,9	13,6

Superficie : 108 333 km²

Densité (1989) : 153 habitants / km²

(a) pour 1 000 naissances.

(b) pour 1 000 habitants.

(c) 1946.

Source : INED, *Population et sociétés*.

investissements et à de la consommation publique (38 % en 1988 au lieu de 27 % en 1950) au détriment des dépenses privées des ménages. En 1988, seuls 52 % des ménages avaient une voiture (97 % en RFA), généralement de petite cylindrée, 51,8 % un téléviseur (94 %), 9 % un téléphone (98 %). En matière de logement, la surface moyenne par habitant est de 27 m² au lieu de 35,5 m² en RFA. En termes qualitatifs, le bilan est encore plus sévère.

La RDA est un pays à forte dominante industrielle. Le secteur manufacturier occupe 40 % de la population et représente 70 % du produit matériel total. Elle se classe au second rang des Etats industriels du camp socialiste.

Comme dans tous les pays de l'Est, une logique de concentration prédomine. La presque totalité de la production provient des 130 combinats industriels nationaux, sous le contrôle des ministères, et des 95 combinats régionaux. Unités énormes qui rassemblent 20 000 à 70 000 personnes, assemblages parfois hétéroclites d'entreprises individuelles, les combinats bénéficient, dans le cadre d'une économie planifiée, d'un pouvoir de négociation proportionnel à leur taille mais souffrent d'un manque de spécialisation. Cependant mieux intégrés verticalement que dans d'autres pays de l'Est, ils tirent parti de leurs relations inter-industrielles. Les problèmes d'approvisionnement, notamment, y sont atténués. A l'inverse, ce type d'organisation rigide, en déconnectant les industries de biens intermédiaires du marché, pénalise l'innovation, encourage les tendances autarciques et les doubles emplois.

Très concentrée, trop peu spécialisée, l'industrie est-allemande a une structure ancienne : l'industrie lourde dans les biens intermédiaires et dans la mécanique est hypertrophiée et le secteur des biens de

**2. Structure de la population active
(en % du total)**

	1960	1980	1988
Agriculture	16,0	10,4	10,2
Industrie	39,8	38,9	39,0
Autres	44,2	50,7	50,8
Total	100	100	100
Part de la population active dans la population totale en %	49,1 (a)	48,1 (b)	—

(a) pour 1964.

(b) pour 1971.

Sources : FMI, *World Economic Outlook*, mai 1990, et BIT (part de la population active).

3. Structure du produit matériel net en 1988

Par origine		Par utilisation	
Prix 1985	en % du total	Prix 1985	en % du total
Agriculture	9,8	Consommation privée	62,3
Industrie	64,9	Consommation sociale	16,1
Construction	7,4	Accumulation	21,5
Services productifs	8,8		
Autres	9,0		
Total	100,0	Total	100,0

Source : The Economist Intelligence Unit, *G.D.R. Country Report*, N° 1, 1990.

consommation sous-développé ; la part des biens à haute technologie, malgré de très gros efforts, est insuffisante ; dans les communications ou les biotechnologies, le pays est peu avancé.

Cette répartition est issue en grande partie du passé. A part quelques créations récentes, les localisations industrielles relèvent pour l'essentiel de l'héritage capitaliste, ce qui pose le problème de l'adaptation des structures socialistes. L'appartenance au CAEM, qui prévoit la spécialisation de chaque membre dans un certain nombre d'activités, a

néanmoins favorisé l'essor de la chimie, de la mécanique, de l'électronique et de l'optique.

Enfin, les dotations en richesses naturelles ont fortement influencé cette spécialisation. La RDA ne dispose sur le plan énergétique que de lignite dont 80 % de l'électricité est issue. Le combustible sert aussi à assurer le chauffage collectif et à produire du coke sidérurgique. Le sous-sol de la RDA est également riche en sel et en potasse. L'industrie lourde (sidérurgie et chimie) a pris son essor à partir de ces ressources.

Industries dominantes, **la mécanique et la chimie** représentent respectivement 22 % et 21 % de la production industrielle. La chimie repose sur les matières premières nationales, mais aussi sur le gaz et le pétrole importés d'URSS, dont la RDA assure la transformation. A l'exception de la pétrochimie, beaucoup de firmes (en particulier dans la production de fibres synthétiques) datent d'avant-guerre. Les procédés utilisés sont trop polluants pour être poursuivis. La part des produits à forte valeur ajoutée est faible : l'élaboration de matières plastiques ne représente par exemple que 12 % de la production au lieu de 26 % en RFA. Dans la mécanique le bilan est plus contrasté. La RDA bénéficie d'un réel savoir-faire dans la mécanique traditionnelle qui réalise plus de 40 % des exportations. Mais adaptée aux besoins de l'économie soviétique, la part de la mécanique lourde et de la machine-outil est sur-développée. Certains secteurs, comme l'automobile, souffrent d'un grave archaïsme. La proportion de machines assistées par ordinateur est très inférieure à celle des pays occidentaux.

Un bilan comparable peut être tracé d'autres secteurs de l'économie. Ainsi dans la **sidérurgie** (9 % de la production nationale), 41 % de la production provient encore du procédé Martin-Siemens, alors que cette technique est totalement abandonnée en RFA. Dans l'**industrie textile** (6 % de la production), les techniques employées datent le plus souvent de l'avant-guerre. L'**industrie alimentaire** (15 %) se caractérise par un manque de diversité et de qualité.

Dans un esprit quasi autarcique, la RDA a cependant fourni de très gros efforts pour développer **son industrie de pointe** : électronique mécanique et optique de précision (9 % de la production industrielle) lui confèrent une position dominante dans les technologies de pointe au sein du monde socialiste. La recherche et développement, dont le combinat pilote Robotron absorbe la moitié des fonds, est performante mais l'industrialisation fait défaut. Dans l'électronique, la RDA a 6 ou 7 ans de retard. Des efforts importants ont été faits pour que cet écart ne s'aggrave pas. La RDA serait ainsi en état de construire des puces de 1 mégabit. Mais faute de bénéficier des avantages de la spécialisation internationale, les coûts de production sont très élevés (5 à 10 fois supérieurs à ceux de RFA).

L'**agriculture** joue certes un rôle important dans l'économie de la RDA mais elle n'est pas prioritaire. Elle contribue en 1988 pour 9,8 % (17,3 % en 1970) à la formation du revenu net national et la part des investissements qui lui sont consacrés est en net recul depuis la fin des années cinquante. Néanmoins elle apparaissait jusqu'à ce jour comme

la plus productive des pays socialistes : les rendements agricoles, d'après les chiffres officiels de 45,6 quintaux par hectare pour les céréales au lieu de 50,6 en RFA, sont relativement bons et le ravitaillement en produit de base est suffisant.

La superficie des terres arables est-allemande représente 50 % de celle de la RFA et 7 % du total de la CE, part comparable à celle du Portugal. Selon les statistiques officielles, la production est-allemande de blé aurait atteint 5 % de la production communautaire en 1987, celle d'orge et de betteraves sucrières, environ 8 %. Le rapport entre les cheptels est du même ordre de grandeur, avec une prépondérance marquée pour l'élevage de porc et une forte présence de bovins. L'Allemagne de l'Est est aujourd'hui importatrice nette de produits agricoles en provenance notamment de la CE (blé, orge, agrumes, vin...). Elle est cependant spécialisée dans des produits pour lesquels la Communauté est déjà en situation d'autosuffisance ou de surplus (ceci est déjà perceptible concernant la production de viandes qui concurrence la production communautaire).

Organisée en coopératives agricoles qui regroupent les terres des paysans en parcelles de plusieurs centaines d'hectares (4 000 hectares en moyenne), l'agriculture est-allemande n'est pas forcément désavantagée par cette forte concentration. Mais employant 850 000 personnes, elle souffre de sureffectif et connaît de ce fait une rentabilité nettement inférieure à la moyenne occidentale. La fragilité du système, soulignée à l'heure de l'unification, se situe également en aval, au stade de l'industrie agro-alimentaire et de la distribution. Cette faiblesse précipite aujourd'hui l'éviction des produits est-allemands par ceux de RFA.

Globalement le système productif est-allemand est caractérisé par une faible productivité par rapport aux pays occidentaux. La commission économique de l'ONU a estimé récemment à 2 le rapport moyen du nombre d'heures nécessaires pour produire les denrées alimentaires de base en RDA et en RFA. Pour les produits industriels, ce rapport serait de 3,5. Les installations existantes sont sensiblement plus anciennes et moins performantes que celles des économies de marché malgré l'utilisation de 96 000 robots industriels fin 1989. Outre les chutes de cadence imposées par de nombreuses pannes techniques, les biens de consommation et d'équipement qui sont produits répondent rarement aux impératifs de choix et de qualité communs aux sociétés occidentales. Malgré la mise en œuvre d'un programme d'intensification de la productivité depuis 1975, les sureffectifs et la sous-utilisation de la main-d'œuvre pénalisent la rentabilité des entreprises. Le sous-développement des services productifs affecte aussi l'efficacité est-allemande. L'infrastructure de communication est trop déficiente pour accompagner un développement rapide du tissu industriel. Un quart seulement des voies ferrées sont électrifiées. Le réseau autoroutier est insuffisant, les télécommunications embryonnaires.

Commerce extérieur, facteur et révélateur des faiblesses de l'appareil productif

La RDA effectue les deux tiers de son commerce extérieur avec le CAEM et un tiers avec la seule URSS, dont elle est le premier partenaire. Elle en importe 70 % de ses matières premières et de son énergie et lui vend des équipements industriels (machines-outils, machines chimiques, matériel d'imprimerie...) et des biens de consommation. Ces deux postes représentent environ les deux tiers des exportations est-allemandes vers l'URSS.

4. Commerce international par zones (1980, 1985 et 1988) (en % du total en valeur)

Groupe de partenaires	Exportations			Importations		
	1980	1985	1988	1980	1985	1988
CAEM	59,5	59,6	62,0	55,6	61,7	59,4
• URSS	33,3	37,2	35,5	33,2	38,8	34,6
• Autres	26,2	22,4	26,5	22,4	22,9	24,8
OCDE ⁽¹⁾	29,3	31,5	29,9	34,6	30,2	33,2
Reste du monde ⁽²⁾	11,2	8,9	8,1	9,8	8,0	7,4

(1) sauf Australie et Nouvelle Zélande, mais incluant la Yougoslavie.

(2) pays en développement et pays socialistes hors CAEM.

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, N° 47, juin 1990.

Quoique marginaux, les échanges de la RDA avec l'Ouest et notamment le développement du commerce inter-allemand révèlent les faiblesses structurelles de l'appareil productif. Les exportations de la RDA sont constituées principalement de produits de base et de biens intermédiaires dont la part représente 50 % du total des ventes à la RFA en 1988. Au cours des dernières années la saturation des capacités de production en RFA et l'insuffisance de l'offre dans certains secteurs comme la chimie, les métaux non ferreux et l'acier ont profité à la RDA. Les biens de consommation constituent aussi une part importante des achats de la RFA (26 % en 1988). Mais ils comprennent essentiellement des produits dont la fabrication exige des procédés relativement simples (textile, habillement, produit en bois). Quant aux biens d'équipement, réputés point fort de la spécialisation est-allemande (près de 50 % de ses exportations totales), ils ne constituent que 15 % des

5. Volumes d'exportations et d'importations totales (en taux de croissance annuel, %)
Soldes commercial et courant en monnaies convertibles (en milliards US \$)

	1971- 1975	1976- 1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 (a)
Exportations	9,0	6,0	8,4	5,4	10,6	2,1	2,1	0,5	-0,7	1,0	1,7
Importations	7,2	5,4	-1,3	-4,7	5,3	3,6	3,1	4,7	3,4	3,3	2,8
Solde commercial	-0,7	-1,5	0,0	1,5	1,3	1,0	1,1	0,4	0,3	-1,0	-0,9
Solde courant	-0,5	-1,2	-0,4	1,1	1,2	0,9	1,1	0,6	0,9	-0,6	-0,7

(a) estimations

Source : UN, ECE, *Economic Survey of Europe*, 1989-1990.

exportations vers la RFA. Le même constat prévaut pour l'ensemble du commerce est-allemand avec les pays de l'OCDE. De plus la RDA n'a cessé de perdre des parts de marché à l'Ouest.

Au cours des années quatre-vingt, le commerce extérieur Est-allemand a été excédentaire aussi bien avec les pays socialistes que non socialistes. Dans le second cas le surplus est dû en bonne partie aux produits dérivés du pétrole. La RDA achète le brut à l'URSS, ou sur le marché libre, le transforme et revend à l'Ouest de l'essence, du gazole ou du fioul (6 millions de tonnes par an environ). Cependant les résultats sont en constante dégradation depuis 1986. Les ventes stagnent au cours des dernières années et l'excédent en devises fortes de la RDA a fait place à un déficit depuis 1988.

Le niveau de l'endettement extérieur est jugé gérable. Ramené au nombre d'habitants, l'endettement brut est le plus élevé des pays de l'Est après la Hongrie, mais exprimé en pourcentage des exportations de biens vers les pays à devises convertibles, l'endettement s'avère être un des plus modérés d'Europe centrale et orientale. Entre 1980 et 1985, la RDA avait réussi à diminuer quasiment de moitié sa dette nette vis à vis de l'Ouest. Depuis la situation s'est dégradée. Selon l'OCDE, l'endettement net de la RDA atteignait 11,3 milliards de marks en 1989. La banque centrale de Berlin-Est a revu ce chiffre en hausse (18,5 milliards), certains crédits commerciaux ayant été sous évalués.

6. Endettement extérieur en devises convertibles (a)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 (b)
Dette convertible (millions de \$)									
• brute	15 423	12 998	12 191	11 332	14 371	15 691	18 937	19 501	21 200
• nette	13 273	11 118	8 801	6 798	7 844	8 239	9 935	9 593	11 260
Dette «réelle» (c) (millions de \$ 1988)									
• brute	17 371	15 734	15 744	15 723	16 294	16 495	17 625	19 501	—
• nette	13 709	12 192	10 560	9 047	8 236	8 376	9 305	9 593	—
Structure par type d'emprunt (en % du total)									
• Prêts officiels et garantis	17	19	37	38	42	33	25	21	—
• Prêts bancaires	66	63	50	53	47	54	60	67	—
• FMI/BRI	0	0	0	0	0	0	0	0	—
• Autres (non OCDE)	16	17	13	10	11	14	15	12	—
Ratios d'endettement									
• Dette nette/exportations de biens	198	141	103	78	89	89	107	106	118
• Service de la dette/ exportations de biens	75	67	46	41	41	46	50	72	70

(a) y compris vis-à-vis de la RFA.

(b) prévisions.

(c) La dette réelle est évaluée à taux de change constant (1988) pour donner une indication de l'effet des variations de change.

Source : OCDE, *Financial Market Trends*, 45, février 1990.

Un dynamisme en trompe-l'œil

Après la période de reconstruction durant laquelle le taux de croissance du produit matériel net avoisine 10 %, la RDA a réussi, après avoir surmonté la crise des années 1961-1962, à maintenir une croissance de l'ordre de 4,5 % jusqu'à la première moitié des années 1980. Dès lors les taux de croissance observés au cours des 20 dernières années auraient été constamment supérieurs à la moyenne de l'OCDE.

La RDA aurait réussi en dépit de la pénurie de main-d'œuvre et de sa pauvreté en ressources naturelles, à améliorer sa productivité « par le développement des sciences, des techniques et de la qualification professionnelle », créant les bases d'une amélioration continue des niveaux de vie. La RDA présentait jusqu'à ce jour, selon les données

comptables officielles, l'image d'une économie saine où la stabilité des prix contrastait avec le monde occidental en proie à l'inflation.

La version corrigée de la CIA présente un bilan moins positif. La croissance du PIB aurait été de 2,8 % en moyenne au cours des années 70 au lieu de 3,3 % pour l'ensemble de l'OCDE, de 1,9 au lieu de 2,5 durant la première moitié des années 1980, de 1,7 au lieu de 3,5 de 1986 à 1988. La dette publique, jusque là cachée, serait de 100 milliards de marks. Les 200 milliards de marks-Est d'endettement net des combinats constitue en outre le plus souvent une dette déguisée de l'Etat. Le niveau de vie est en baisse depuis deux ans, et le salaire net moyen représentait, à la veille de l'unification, 40 % de son équivalent en RFA.

7. Indicateurs d'offre et de demande (taux de croissance annuels)

	1976-1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 (c)
Produit matériel net	4,1	4,8	2,6	4,6	5,5	5,2	4,3	3,3	2,8	2,0
Production industrielle	5,0	4,7	3,1	4,1	4,2	4,4	3,7	3,1	3,2	2,3
Production agricole	1,2	1,6	-4,0	4,1	7,7	3,2	—	0,1	-2,9	1,5
Consommation	3,9	2,3	1,4	0,1	3,8	4,5	4,4	3,6	3,8	—
Investissement	3,1	-2,4	-17,6	-0,5	2,0	5,8	3,8	6,1	2,6	—
Emploi total (sphère matérielle)	0,7 (0,5)	0,5 (0,2)	0,6 (0,2)	0,7 (0,4)	0,5 (0,3)	0,2 (-0,2)	— (0,1)	0,2 (-0,2)	0,3 (0,2)	— (-0,8)
Productivité du travail (a)	3,6	4,6	2,3	4,2	5,2	5,1	4,5	3,6	3,0	2,8
Productivité du capital (b)	-1,5	-0,2	-2,9	0,3	1,6	0,7	0,1	-0,2	-1,2	—

(a) produit matériel net par employé dans la sphère matérielle.

(b) produit matériel net par unité de capital productif dans la sphère matérielle.

(c) estimation ONU.

Source : UN, ECE, *Economic Survey of Europe*, différentes années.

8. Revenus et épargne des ménages

	1981-1985	1986	1987	1988	1989
Revenu réel par tête (taux de croissance annuel)	4,2	5,7	4,6	4,1	—
Salaire réel par employé (taux de croissance annuel)	2,0	3,5	5,4	2,9	1,6
Prix à la consommation (taux de croissance annuel)	—	—	—	—	2,0
Dépôts d'épargne • en valeur ^(a) • en volume (1980 = 100)	113,5 —	132,3 132,5	141,9 142,1	151,6 151,8	160,0 157,1
Taux d'épargne ^(b)	—	5,2	6,1	6,0	5,0
Propension marginale à épargner	—	23,0	25,7	3,3	- 27,4

(a) en milliards de Mark Est.

(b) flux d'épargne financière sur revenus monétaires.

Source : UN, ECE, *Economic Survey of Europe*, 1989-1990.

L'état d'avancement des réformes

La voie de l'intégration rapide

Au lendemain du démantèlement du Mur de Berlin, on prévoyait généralement qu'il faudrait plusieurs années pour l'intégration économique totale des deux territoires allemands. Bien que la RDA soit mieux placée que les autres pays d'Europe de l'Est pour se doter d'une économie de marché dans des délais relativement courts, de vastes réformes dans le domaine de la détermination des prix, de la banque, des finances publiques, du droit de la propriété et de la liberté d'entreprise semblaient nécessaires avant de pouvoir envisager la libre circulation des biens, des travailleurs et du capital. L'Allemagne de l'Ouest a finalement choisi de faire de la réforme monétaire un prélude à l'union économique avec la RDA. Pour le gouvernement de la RFA, cet « élec-

trochoc monétaire » serait l'élément décisif seul à même de déclencher le sursaut nécessaire et d'éviter l'enlisement socio-économique de la RDA. Faire du rapprochement des performances un préalable à la convertibilité est apparu plus destabilisant et coûteux à terme, car cela risquait de gonfler le flux déjà massif des immigrants est-allemands en RFA. Au risque de désintégration du système productif en RDA et de surcharge à l'Ouest, s'ajoute le fait que le maintien d'une monnaie autonome n'aurait pas eu le même degré d'attraction pour les capitaux étrangers.

Unification en trois dimensions

Définies dans le traité d'union, les principales modalités de la réforme visent dans leurs grandes lignes à étendre à la RDA les règles ouest-allemandes de fonctionnement du marché. L'union monétaire doit être le catalyseur de l'union économique et sociale. La réussite du processus dépend de la réalisation simultanée de ces trois dimensions indissociables.

Union monétaire

Celle-ci fixe les modalités de conversion des marks est-allemands en deutschmarks et pose les bases du nouveau système financier Est-allemand. La responsabilité et l'indépendance de la Bundesbank pour mener la politique monétaire dans toute la zone monétaire est affirmée.

- L'adoption du DM se fait à un taux de conversion de 1 pour 1 pour les salaires, traitements, appointements loyers, baux et pensions ainsi que pour les autres paiements de transferts courant publics et privés. Pour les salaires et traitements, la base de conversion retenue est le montant brut versé au 1^{er} mai 1990.

- En règle générale un taux de 1 : 2 est appliqué pour les actifs et passifs financiers. Toutefois un taux de 1 : 1 est appliqué :

- jusqu'à 2 000 marks-Est pour les personnes de moins de 14 ans,
- jusqu'à 4 000 marks-Est pour les personnes de 14 à 58 ans,
- jusqu'à 6 000 marks-Est pour les personnes de 59 ans ou plus,

- La conversion de l'épargne s'est opérée en deux temps. Au cours de la première semaine les Allemands de l'Est étaient autorisés à retirer un maximum de 2 000 DM, de leurs comptes provisoirement bloqués pour les nécessités de la conversion avant de disposer librement de leurs comptes en banque à partir du 9 juillet.

- Les avoirs des étrangers qui travaillent et habitent en RDA peuvent être changés au taux de 1 : 1 à hauteur de 4 000 DM. Un taux de 1 : 3 est appliqué pour les non résidents, des clauses particulières étant appliquées pour les travailleurs polonais et soldats soviétiques.

- Un système bancaire à deux niveaux, analogue à celui de la RFA et assujéti à des normes prudentielles identiques (fonds propres...

solvabilité), est instauré. Jusqu'ici, en l'absence de marché monétaire et financier, l'attribution des prêts était décidée en fonction du plan. La Banque d'Etat émettait les billets et les pièces ; elle était responsable de la circulation de la monnaie ; avec son réseau de succursales elle jouait aussi le rôle de banque commerciale. Un certain nombre d'autres banques avaient des fonctions spécialisées (financement du commerce extérieur, agriculture, artisanat). L'essentiel des opérations bancaires pour les ménages, petits détaillants, artisans était assuré par les caisses d'épargne : la gestion de comptes, les prêts pour achat de biens durables ou de logements. Ce circuit drainait 85 % des dépôts est-allemands.

Union économique

La RDA entend créer les conditions d'un développement des forces du marché et de l'initiative privée : « la base de l'union économique est l'économie sociale de marché. Elle se caractérise en particulier par la propriété privée, la concurrence, la libre circulation du travail, du capital des biens et services, et la libre formation des prix ».

Les grandes étapes de l'union économique et monétaire

- | | |
|------------------------|--|
| 9 novembre 1989 | — Le Mur de Berlin commence à tomber. |
| 13 février 1990 | — Le Chancelier d'Allemagne fédérale, Helmut Kohl, et le Premier ministre de RDA, Hans Modrow, annoncent la création d'une commission d'experts chargée d'élaborer un projet d'union monétaire et de communauté économique entre les deux Allemagnes. |
| 21 février 1990 | — Ouverture de négociation entre experts financiers de RFA et de RDA. Quatre groupes de travail sont créés pour étudier les implications de l'union monétaire dans le domaine des devises, des réformes économiques et de la sécurité sociale. |
| 13 mars 1990 | — Helmut Kohl s'engage à faire bénéficier les petits épargnants est-Allemands de la parité des changes après l'union monétaire. |
| 5 avril 1990 | — Le gouvernement fédéral et les partis de la coalition au pouvoir à Bonn adoptent les grandes lignes d'un projet de traité d'Etat sur l'union économique et monétaire, devant servir de base aux négociations avec le futur gouvernement de RDA. |
| 12 avril 1990 | — Lothar de Maizière, chrétien démocrate, prend la tête d'un gouvernement de coalition en RDA et s'engage à réaliser rapidement l'unité allemande, et à introduire l'économie de marché en RDA. Il demande l'introduction du deutsche mark à parité (1 pour 1), tandis que Bonn semble hésiter sur ce point. |

23 avril 1990	— Contre l'avis de la Bundesbank, le gouvernement fédéral accepte la parité pour l'union monétaire. Les salaires, les retraites et une grande partie de l'épargne des Allemands de l'Est seront convertis au taux de 1 pour 1 entre mark-Est et mark-Ouest.
27 avril 1990	— Début officiel des négociations entre les deux gouvernements allemands sur un traité d'Etat fixant les modalités de l'union monétaire, économique et sociale.
2 mai 1990	— Les deux Allemagnes annoncent un compromis prévoyant des conditions plus avantageuses pour les personnes âgées en Allemagne de l'Est.
18 mai 1990	— Signature à Bonn du traité d'union monétaire et économique entre les deux Allemagnes. Le deutsche mark deviendra la seule monnaie en RDA, tandis que celle-ci entrera dans le système d'économie de marché en vigueur en RFA. L'accord deviendra effectif le 1er juillet, après ratification par les deux Parlements.
22 juin 1990	— Ratification du traité d'union économique et monétaire par les Parlements de RFA et de RDA.
1^{er} juillet 1990	— Entrée en vigueur du traité d'union.
23 août 1990	— Adoption, selon l'article 23 et à une très large majorité, de l'adhésion de la RDA à la République fédérale.
3 octobre 1990	— Unification politique : le gouvernement de Bonn étend ses pouvoirs à l'ensemble du territoire allemand ; les élections au Bundestag sont prévues pour le 2 décembre prochain.

● **Réforme de la propriété** : Les droits de la propriété sont clairement définis : propriété privée des moyens de production, exploitation des entreprises privées sur la base de la responsabilité individuelle ; adoption d'une loi sur les sociétés et d'une législation anti-trust.

Les entreprises étrangères sont notamment autorisées à s'implanter librement en RDA et l'obligation faites aux investisseurs étrangers de rester minoritaires est supprimée. La RDA s'engage par ailleurs à privatiser le plus vite possible les entreprises appartenant directement ou indirectement à l'Etat. Le 17 juin, le Parlement a décidé de privatiser 8 000 entreprises collectives en adoptant une loi cadre qui prévoit leur restructuration puis leur mise en vente. Dans un premier temps, les sociétés collectives sont transformées en société par actions dont le capital est transféré à la *Treuhandanstalt*. Ce fond fiduciaire assure leur reconversion et leur privatisation.

● **Réforme des prix** : Un système de marché avec libre détermination des prix est mis en place, ce qui entraîne la suppression d'un large éventail de subventions dont bénéficiaient les produits essentiels. Pen-

dant une période de transition, les prix d'un certain nombre de produits n'entrant pas dans les échanges internationaux, en particulier les loyers, transports, énergie, resteront soumis à un contrôle.

- **Liberté des flux d'échange et de capitaux** : Le traité d'union prend pour référence les principes d'un commerce mondial libre, tels qu'ils sont exprimés dans l'accord général sur le commerce et les tarifs douaniers (GATT). L'union douanière CE-RDA peut s'accommoder transitoirement de mesures de sauvegarde sous forme de restrictions quantitatives et de droits de douane mais une taxe à l'importation de 11 % sur les produits occidentaux, initialement programmée, a finalement été repoussée.

- **Harmonisation fiscale** : Le principe d'harmonisation des règles fiscales dès le 1^{er} juillet a été arrêté. Des taxes à la valeur ajoutée (7 à 14 %) et de droits d'accises aux mêmes taux qu'en RFA sont introduits ainsi que les impôts sur les sociétés. La réforme de l'impôt sur le revenu est plus progressive : jusqu'à la fin de 1990 un taux unique est appliqué aux revenus supérieurs à 787,7 DM/mois (1 557,2 DM pour un salarié et cinq enfants) ; un tiers des salariés ne subit ainsi pas de prélèvements directs. Cependant, dès 1991, il est prévu de mettre en place le système progressif en vigueur en RFA.

Union sociale

- La RDA reprend les grands principes du droit du travail ouest-allemand : liberté d'association, autonomie des négociations salariales, droit de grève, cogestion et protection contre les licenciements. Un système d'aide sociale analogue à celui de la RFA est instauré, fondé avant tout sur des cotisations.

- La loi sur la politique de l'emploi (*Arbeitsförderungsgesetz*) entrée en vigueur le 1^{er} juillet met en place un système indemnisant les chômeurs à hauteur de 63 % du salaire net précédent (68 % si enfants à charge), avec une garantie de ressource de 495 DM mensuels. Les trois millions de pensions de retraites sont amenées à un niveau équivalent à 70 % du dernier revenu d'activité. Leur pouvoir d'achat est par ailleurs garanti pour l'avenir.

- Un effort particulier de formation est consenti. Comme en RFA, le système « dual » de la formation en alternance a fait ses preuves en RDA. Si le niveau général de qualification est jugé satisfaisant, un besoin de reconversion existe dans de nombreux secteurs. De plus un système de substitution au système présent de formation fortement intégré aux entreprises d'Etat (en voie de privatisation) doit être mis en place. Priorité est donnée à la qualification plutôt qu'au licenciement. Les incitations au recours au chômage partiel couplé avec un vaste programme de formation sont élargies. Les conditions d'attribution dérogeront à la réglementation de RFA jusqu'en juillet 1991.

- Des transferts seront nécessaires pour assurer des niveaux de pensions adéquats et maintenir à flot le système naissant d'assurance-chômage. Concernant le système de sécurité sociale, il est prévu de

prélever, sur les revenus salariaux, des cotisations sociales aux mêmes taux qu'en RFA. Néanmoins, compte tenu du décalage entre dépenses et recettes nouvelles et du déséquilibre initial du système, la RFA aide la RDA à couvrir les dépenses d'assurance chômage et vieillesse.

L'union en marche

Epargne de précaution et éviction des produits nationaux

La ruée vers les biens de consommation d'une population rationnée n'a pas eu lieu comme cela a souvent été craint. Au lendemain du 1^{er} juillet, les Allemands de l'Est n'avaient retiré que 4,5 milliards de DM, très loin des 25 milliards prévus par l'estimation la plus pessimiste. Des sondages effectués auprès des consommateurs est-allemands confirment cette parcimonie. Ceux-ci n'envisagent pas de modifier fondamentalement leur comportement et affirment à une très nette majorité leur volonté d'épargner en priorité. Nombre d'entre eux préfèrent profiter des taux d'intérêt offerts par les banques, atteignant parfois 7,7 %, soit le double du taux fixe offert par l'ancien régime. L'attrait des rendements fixes explique que plusieurs millions ont été investis sous forme obligataire tandis que le marché des actions est pour l'instant délaissé.

En revanche la préférence pour les produits occidentaux accélère la désintégration de la production nationale. Là encore le degré de pénétration des produits occidentaux a été sous-estimé. Dans certains secteurs, en particulier l'alimentaire, le chiffre d'affaires a chuté de près de 50 % au cours de mois de juillet. De plus les consommateurs se ruent dans les magasins de RFA pour bénéficier de certains écarts favorables de prix. Les producteurs est-allemands voient par ailleurs leurs débouchés extérieurs dans les autres pays de l'Est chuter presque aussi rapidement que leurs débouchés intérieurs (ceux-ci pourraient être amputés d'un tiers au cours des deux années à venir). Or beaucoup voyaient en eux le moyen d'amortir la dépression dans la période critique qui s'amorce.

Effondrement de la production et explosion du chômage

L'unification monétaire impose une rationalisation brutale de l'appareil productif dans un contexte de concurrence, et conduit de ce fait dans un premier temps à une forte chute de la production. Selon l'office statistique de RDA, la production manufacturière a diminué de 7,3 % entre juin 1989 et juin 1990. Avant l'unification l'institut ouest-berlinois DIW, jugé alors pessimiste, estimait qu'elle diminuerait de 20 % en moyenne sur l'ensemble de l'année 1990, les autres secteurs, notamment le commerce et le BTP, compensant partiellement cette baisse. Or la baisse de la production est-allemande est d'une ampleur et d'une

rapidité souvent sous-estimée : la production industrielle a chuté de 35 % en juillet par rapport à juin, c'est-à-dire durant le premier mois de l'unification, selon l'office central des statistiques ; sur un an, le recul atteint 42 %, la dégradation étant la plus forte dans les secteurs de la métallurgie (- 60 %), de l'agro-alimentaire (- 58 %) et du textile (- 51 %). Le redressement de la production pourrait être plus lent que prévu d'autant qu'un certain attentisme caractérise le comportement d'investissement direct en RDA depuis quelques mois. La capitalisation des 2 800 *joint-ventures* créées depuis le début de l'année totalise environ 1 milliard de DM. L'incertitude concernant les revendications salariales, la faiblesse durable des infrastructures, l'obsolescence des structures existantes, incitent à la prudence. Les entreprises ouest-allemandes préfèrent souvent « exporter » plutôt que s'implanter.

Dès lors le chômage se développe rapidement : le nombre de chômeurs officiellement recensés s'est élevé à plus de 445 000 en septembre, soit 5 % de la population active ; depuis le mois de juin le chômage a augmenté de 220 %, soit un rythme de 25 000 chômeurs supplémentaires par semaine. De plus environ 17 % de la population active serait astreinte au chômage partiel et subventionnée à ce titre en raison du manque de compétitivité de l'industrie est-allemande. Aujourd'hui, plus de 800 000 chômeurs sont attendus en RDA pour 1990 par le gouvernement fédéral au lieu de 440 000 initialement. Au cours des 12 prochains mois le nombre de chômeurs pourrait atteindre 3 millions selon certaines estimations.

Vérité des prix sans vérité des salaires

Les salariés de RDA aspirent à ce que leurs rémunérations rejoignent les niveaux ouest-allemands. Le FBGB, organisation chapeautant les syndicats de salariés est-allemands, réclamait avant sa dissolution une réduction du temps de travail à 38 h (au lieu de 43 h 45 actuellement) et une hausse de 50 % des salaires nets avant le 2 juillet. Selon les données relevées début juillet, les salaires est-allemands auraient progressé de près de 40 % depuis janvier (atteignant 50 % des salaires bruts ouest-allemands). Les revendications demeurent considérables. De nombreuses manifestations voient le jour, en particulier dans le monde agricole confronté à la quasi impossibilité d'écouler sa production. Jusqu'à présent, selon le DIW, les conventions collectives signées depuis juillet prévoient des majorations moyennes de 20 % des rémunérations. Les salariés de la métallurgie ont ainsi obtenu à la mi-juillet une revalorisation de 26 % de leurs salaires, une réduction de 3 heures de la durée hebdomadaire du travail à 40 h, à compter du 1^{er} octobre, et une garantie contre les licenciements. Le 4 septembre, les 1,7 million de salariés de la fonction publique (19 % des actifs) ont bénéficié d'une augmentation de traitement de 200 DM mensuels, plus 50 DM par enfant.

Du côté des prix, l'union a provoqué de manière prévisible un mouvement de convergence des prix de RDA vers ceux de RFA, tendance d'autant plus naturelle que grand nombre de produits sont

évincés par des marchandises occidentales. Il était difficile de se faire à priori une idée précise de l'impact de mouvements contradictoires (hausse de prix des produits de consommation courante, nette diminution des prix de biens durables) sur le niveau général des prix, dans la mesure où il dépend du système de pondération retenu. L'incertitude quant à la structure future de la consommation des ménages relativise la pertinence des indices de prix. Selon le ministère fédéral de l'économie, les prix est-allemands à la consommation (en deutsche marks) ont affiché une hausse de 7,5 % par rapport au mois de juin (– 5,5 % sur un an). Ainsi l'impact du démantèlement des subventions traditionnellement accordées pour les produits et services de première nécessité est en grande partie neutralisé par la baisse des produits jusque-là rares.

Perspectives

Les autorités est- et ouest-allemandes sont de leur propre aveu surprises par l'écroulement de l'économie est-allemande. Source de chômage et de moins values fiscales cette décomposition brutale engendre de nouveaux coûts. L'ampleur de la restructuration nécessite un effort de financement considérable qui ne cesse d'être révisé en hausse et l'aide publique est plus que jamais indispensable pour amorcer le processus de rénovation de l'économie est-allemande :

- L'essentiel de l'aide transite par le Fonds spécial pour l'unité allemande, prévu pour couvrir les 2/3 du déficit budgétaire prévisionnel en RDA (notion périmée depuis l'annonce en août de l'élaboration d'un budget pan-allemand) pour les quatre ans et demi à venir (22 milliards DM au deuxième semestre 1990, 35 milliards en 1991, 28 en 1992, 20 en 1993 et 10 en 1994). Afin de limiter la ponction sur les marchés de capitaux, il est prévu de financer 20 des 115 milliards nécessaires par des économies budgétaires — réduction des dépenses militaires et des subventions à Berlin-Ouest.

- Concernant les entreprises, le *Kreditanstalt fur Wiederaufbau* (KfW), banque allemande pour la reconstruction créée après la guerre avec les crédits du Plan Marshall et qui disposait encore du restant de cette manne grossie par la capitalisation des intérêts, propose de mettre à la disposition des entreprises de RDA 50 milliards de DM de crédits bonifiés. Ceux-ci s'ajouteraient aux 6 milliards déjà consentis à ce jour.

- La *Treuhandanstalt*, office berlinois d'administration fiduciaire, chargé du démantèlement des combinats et de la rétrocession des entreprises nationalisées en 1972, joue un rôle essentiel dans l'octroi et la répartition de crédits bancaires et de liquidités aux entreprises viables, en accordant sélectivement sa garantie. En juillet, l'office a garanti 41 % des 23 milliards de DM sollicités par les firmes et envisage à terme de ne fournir que 50 % au maximum des garanties exigées par les entreprises conformément aux souhaits de Bonn. Initialement ces aides devaient s'arrêter fin septembre. Elles seront finalement octroyées au moins jusqu'au 31 mars 1991, l'élaboration de bilans par les entre-

prises et l'étude de leurs plans de restructuration nécessitant plus de temps que prévu. Sur les trois premiers mois de l'unification, la *Treuhandanstalt* a garanti des crédits pour un montant total de 28 milliards de DM.

- Un fonds spécial destiné à racheter les produits invendables des entreprises est-allemandes pourrait aussi voir le jour.

Ce dispositif s'avère dès à présent insuffisant. Le devis de la réunification est plus élevé que prévu. Côté dépenses publiques, le déficit prévisionnel est-allemand pour le second semestre 1990 devrait être réévalué d'au moins 10 milliards de DM (32 au lieu de 22 milliards). En RFA, trois collectifs budgétaires auront été nécessaires pour programmer environ 30 milliards de DM de dépenses supplémentaires durant 1990 (en particulier pour combler un déficit prévisionnel de l'assurance chômage en RDA de l'ordre de 12 milliards de DM). En 1991 lorsque les budgets de l'Est et de l'Ouest seront fusionnés, le déficit pan-allemand pourrait dépasser 100 milliards de DM. Bonn a par ailleurs promis 40 milliards de DM sur 5 ans pour aider l'ex-RDA à se doter d'infrastructures convenables, en dehors du Fonds de l'unité allemande...

Du point de vue des entreprises, la *Treuhandanstalt* est-allemande chargée de préparer la privatisation se trouve confrontée à des difficultés insoupçonnées. La plupart des entreprises sous tutelle sont chancelantes et vivent au jour le jour. Face à la pénurie de crédit, il est difficile d'imaginer la survie d'une grande partie de ces sociétés, d'autant qu'en l'absence de bilan, les banques ouest-allemandes hésitent à s'engager. Une sélection s'impose et au moins un tiers des entreprises sont de ce fait menacées de disparaître. Le transfert de capitaux privés s'avère plus difficile que prévu à motiver, étant donné l'incertitude qui règne encore sur les questions de droit de la propriété (en particulier concernant les entreprises nationalisées sous le régime de Pankov) ou sur l'utilisation des sols. Une fois entamé le processus de privatisation, le transfert devrait s'intensifier. Mais celui-ci sera-t-il de nature à régénérer l'appareil productif est-allemand ?

Pour l'instant les repreneurs se précipitent sur les proies les plus faciles : services, conseil, distribution, presse... Mais qu'en sera-t-il de l'investissement industriel le plus lourd et le plus risqué ? L'intérêt de produire en RDA avec des machines obsolètes, un personnel à former ou à licencier massivement, des mouvements sociaux en perspective, n'est pas évident à terme. L'enjeu que constitue la maîtrise des marchés à l'Est demeure cependant incitatif.

Quoi qu'il en soit la perspective d'un développement harmonieux et rapidement autonome, à l'image du miracle économique ouest-allemand de l'après-guerre, envisagé durant la première phase euphorique de l'unification, paraît d'ores et déjà compromis. Entre l'instabilité sociale qui résulterait de salaires durablement inférieurs à ceux de l'Ouest et le risque économique d'une sur-rémunération du travail, la voie paraît bien étroite.

Achevé de rédiger le 7 septembre 1990.

Références bibliographiques

- Bundesbank, 1990 : *Rapport mensuel*, janvier, juin, juillet.
- BRISOU, Sigolène, 1986 : « La RDA n'est plus le meilleur élève », *Courrier des pays de l'Est*, n° 309-310-311 et mise à jour 1990.
- CIRAC, 1990 : *Rapport mensuel sur l'évolution de l'économie allemande*, n° 3, 4-5, 6.
- Conseil des experts pour l'examen de la situation économique, 1990 : « Du soutien des réformes économiques en RDA : conditions et possibilités », 20 janvier.
- Deutsche Bank, 1989 : *Special East Germany*, novembre.
- DIW, 1989 et 1990 : *Wochenbericht*, n° 51-52/89, 6/90, 9/90, 17/90, 25/90.
- Dresdner Bank, 1990 : « Special GDR Financial Market », *Trends*, mai 1990.
- Economist Intelligence Unit, 1990 : *East Germany Country Report*, n° 1, mars.
- LOUYET Paul, 1990 : « Les deux Allemagnes en route vers l'union politique », *L'écho de la Bourse*, 19-21 mai, repris dans *Problèmes économiques*, n° 2180.
- OCDE, 1990a : *Allemagne, Etudes économiques*, juin.
- OCDE, 1990b : *Financial Market Trends*, n° 45, février.
- OCDE, 1990c : *Perspectives économiques*, n° 47, juin.
- Office national est-allemand de la statistique, 1989 : *Statistisches Jahrbuch*, juin.
- THALMANN, Rita, 1985 : « Allemagne (République démocratique) », *Encyclopedia Universalis*.