REMI LALLEMENT

L'UNIFICATION SANS MIRACLE

L'ECONOMIE ALLEMANDE EN MUTATION (1990-1995)

CIRAC

L'unification sans miracle

L'économie allemande en mutation (1990-1995)

Rémi Lallement

DOI : 10.4000/books.cirac.877

Éditeur : IFAEE

Année d'édition : 1995

Date de mise en ligne : 13 décembre 2017

Collection : Travaux et documents du CIRAC

ISBN électronique : 9782905518521

<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

ISBN : 9782905518286

Nombre de pages : 176

Référence électronique

LALLEMENT, Rémi. *L'unification sans miracle : L'économie allemande en mutation (1990-1995)*. Nouvelle édition [en ligne]. Cergy-Pontoise : IFAEE, 1995 (généré le 02 octobre 2020). Disponible sur Internet : <http://books.openedition.org/cirac/877>. ISBN : 9782905518521. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.cirac.877>.

Ce document a été généré automatiquement le 2 octobre 2020. Il est issu d'une numérisation par reconnaissance optique de caractères.

© IFAEE, 1995

Conditions d'utilisation :

<http://www.openedition.org/6540>

Cinq ans après avoir réalisé son unification politique, la République Fédérale d'Allemagne ne bénéficie d'aucun « miracle économique » comparable à celui qu'avait connu la RFA dans l'après-guerre. Malgré les taux de croissance élevés que l'ex-RDA connaît depuis 1993, l'intégration se révèle en effet fort problématique entre les *Länder* de l'Ouest et ceux de l'Est, et elle réclame d'importants sacrifices pour l'ensemble du pays.

Au point que l'unification révèle sinon l'épuisement du « modèle allemand », tout au moins ses limites. Elle absorbe une bonne part des ressources nationales, exacerbe les conflits de répartition et contribue à accroître le coût déjà élevé de la paix sociale. Plus encore, la compétitivité internationale de la nouvelle Allemagne est désormais battue en brèche : son avantage technologique s'effrite et sa spécialisation sectorielle semble moins bien adaptée à l'évolution de la demande mondiale que dans le passé.

En réponse à ces chocs internes et externes, l'Allemagne s'est cependant engagée dans un vaste *aggiornamento* en de nombreux domaines, des pratiques managériales aux conventions collectives, en passant par la politique industrielle. Ainsi pour l'économie allemande, l'unification ne constitue pas seulement une épreuve de vérité, mais bel et bien l'occasion de renforcer ses atouts en les adaptant aux exigences nouvelles de la compétition internationale. En ce sens, le « modèle allemand » se passe fort bien de miracle...

RÉMI LALLEMENT

Spécialiste de l'économie allemande, notamment en tant que chargé de recherches au CIRAC où, de 1989 à 1994, il a suivi pas à pas le processus de l'unification économique allemande. Depuis janvier 1995, il travaille à l'Institut de recherche économique de Halle (IWH), dans l'ex-RDA.

SOMMAIRE

Préface

Alfred Grosser

Introduction

Le problème externe : la compétitivité en question

Le problème interne : l'intégration Est-Ouest

Première partie. Le changement de système dans l'ex-RDA

I. L'ex-RDA et la politique économique de l'unification

LES ASPECTS GENERAUX DE LA POLITIQUE D'UNIFICATION

LES POLITIQUES INDUSTRIELLES SECTORIELLES

LES AXES « HORIZONTAUX » DE LA POLITIQUE STRUCTURELLE

II. Les nouveaux Länder cinq ans après : bilan et perspectives

CROISSANCE ET STRUCTURE SECTORIELLE : UNE AMORCE DE REINDUSTRIALISATION

CRISE DE L'OFFRE ET PROBLEMES DE DEBOUCHES

LES CLES DU DEVELOPPEMENT : LE CAPITAL, LES RESSOURCES HUMAINES ET L'INNOVATION

Deuxième partie. La remise en cause du « modèle » ouest-allemand

III. La compétitivité du site Allemagne : diagnostic

LA CONTROVERSE SUR LES DETERMINANTS

LES PERFORMANCES A L'EXPORTATION

IV. La compétitivité territoriale en RFA : thérapie

STRATEGIES D'ENTREPRISES ET NEGOCIATION COLLECTIVE

LES POLITIQUES ECONOMIQUES PUBLIQUES

Conclusion

LE MODELE ECONOMIQUE DE LA RFA A L'EPREUVE DE L'UNIFICATION

Bibliographie

Liste des graphiques, tableaux, encadrés, figures et cartes

La densité industrielle en RFA avant et après l'unification (effectifs employés dans le secteur manufacturier et les mines pour 1 000 actifs employés)

Préface

Alfred Grosser

- 1 Des périodes qui s'enchevêtrent, mais qu'on doit distinguer : dans un premier temps, la vision française de l'unité, fondée sur la surestimation de l'économie de l'ex-RDA, est celle d'une Allemagne soudain transformée en superpuissance ; dans un second temps, les difficultés de l'unification paraissent si grandes qu'on redoute un affaiblissement de l'économie allemande, donc, par contrecoup, un affaiblissement de l'économie française. Troisième temps : comme « ils » ont bien surmonté les quelques difficultés et comme ils peuvent se montrer assurés de leur force, notamment pour l'expansion allemande dans l'Europe anciennement communiste !
- 2 Le livre brillant, informé, intelligent, de Rémi Lallement met les choses au point. Il montre quelle était la situation réelle en 1990, comment elle a évolué, quelles actions publiques ont été menées ou négligées, comment le bilan, au premier semestre de 1995, est plus positif que ne le disent les patrons allemands, plus négatif qu'on a tendance à le dire dans une France de nouveau admirative du « modèle allemand ».
- 3 Faut-il déplorer l'ignorance française des réalités est-allemandes ? Seulement après avoir constaté qu'elle est sans cesse nourrie par l'Allemagne de l'Ouest. Si tant de journaux et d'hommes politiques, de chefs d'entreprise et de syndicalistes, bref, le public souhaitable de ce livre, s'imaginent qu'au fond l'unification n'a pas beaucoup changé la République fédérale, c'est assurément parce que l'unité s'est faite par l'article 23 de la constitution allemande, c'est-à-dire par le simple élargissement d'une République demeurant identique à elle-même dans son essence. La plupart de leurs interlocuteurs allemands croient, eux aussi, bien à tort, que rien n'a changé, que l'Allemagne dont la capitale supposée être à Berlin est toujours celle de Bonn. Peu de dirigeants et de cadres des « nouveaux Lander » sont mis dans le circuit franco-allemand. L'interlocuteur du gouvernement français en matière culturelle est de nouveau le ministre-président du Bade-Wurtemberg, alors que c'était le tour de celui de Saxe, Kurt Biedenkopf, pourtant un « Wessi ». Or il existe déjà des milliers de liens entre les Lander frontaliers et la France.
- 4 Bien des intellectuels français prennent pour argent comptant ce que racontent des intellectuels allemands hypercritiques de la politique de leur pays. Pauvre Günter Grass si méchamment attaqué, alors qu'il a dit dans son dernier roman que la *Treuhand* était

une institution si abominable qu'on pouvait comprendre les assassins de son président ! En réalité, l'Office d'administration fiduciaire a certes commis des imprudences et des excès dans le gigantesque programme de privatisation que la loi lui avait prescrit, mais son bilan ne peut être séparé ni des difficultés sociales et culturelles de l'unification, ni de la philosophie de l'économie qu'ont les dirigeants allemands, gouvernement en tête.

- 5 Selon un sondage à l'occasion du 8 mai 1995, les trois quarts des Allemands de l'Ouest estiment que les Etats-Unis ont le plus efficacement participé à la défaite d'Hitler, les neuf dixièmes de ceux de l'Est pensent que ce fut l'URSS. Cela ne prouve pas qu'ils sont communistes, mais indique qu'il faudra très longtemps pour qu'il ait unification des croyances, y compris sur l'économie. C'est ce qui explique en partie pourquoi, dans toutes les enquêtes de 1994 et 1995, les Allemands de l'Est estiment en grande majorité que leur situation personnelle s'est améliorée, mais que la situation globale de l'ancienne RDA ne cesse de se détériorer.
- 6 Il est vrai qu'on les avait bercés d'illusions en 1990, pendant que les Allemands de l'Ouest étaient trompés par l'affirmation que l'unification ne leur coûterait rien. Les deux réveils ont été rudes, mais R. Lallement montre bien comment on est venu à mettre en route un gigantesque transfert de ressources publiques. Sans pourtant expliquer aux nouveaux citoyens que cette pratique si positive pour eux provenait d'une volonté politique aboutissant à des actions publiques délibérées sur les structures économiques et sur la société, alors que le discours officiel et la réalité qu'ont constitué nombre de capitaines d'industrie conquérants évoquaient un libéralisme pur et dur qui effrayait et effraie encore bien des « Osis » nullement partisans du retour au dirigisme ancien.
- 7 Et ni le gouvernement, ni les syndicats n'osent aborder franchement ce qui devient déjà un problème majeur : le rattrapage des salaires et des retraites se fait sans que le développement technologique et la productivité aient pleinement suivi. Pour un industriel ouest-allemand, n'est-il pas plus intéressant d'investir près de Prague plutôt que près de Leipzig - sauf si les considérables subventions publiques à l'investissement demeurent pour les « nouveaux Länder » ?
- 8 Lire le livre de R. Lallement, ce n'est pas seulement apprendre et comprendre l'évolution de l'économie allemande depuis et par la réunification. C'est aussi, pour le lecteur français, être amené à s'interroger, par comparaison, sur les forces et les faiblesses de l'économie et de la société françaises - et plus encore sur les possibilités d'une action gouvernementale et législative forte, tout de même fondée sur une conception libérale de l'économie.

Introduction

- 1 En République d'Allemagne Fédérale, cinq ans après l'unification politique, l'euphorie de 1990 est bien retombée, et la situation économique du pays se révèle ambivalente, voire paradoxale. D'un côté, en effet, elle se trouve renforcée par l'« absorption » de l'ex-RDA : cinq nouveaux Länder plus Berlin-Est soit, par la population (seize millions d'âmes), l'équivalent du plus gros Land ouest-allemand (la Rhénanie du Nord-Westphalie) ; la force du deutsche mark est l'expression la plus patente de ce potentiel accru et de la confiance qu'il inspire à l'étranger. De l'autre côté, cet apport représente aussi une charge financière considérable pour la partie occidentale du pays, et pas seulement à court terme. Ainsi en témoigne par exemple le fait que, depuis 1991, non seulement la balance des paiements courants de la RFA a basculé dans le déficit, sans en ressortir, mais encore le « différentiel » d'inflation avec la France s'est inversé, au bénéfice de l'Hexagone. Par suite, l'économie de la RFA a indéniablement rompu avec son cercle vertueux d'antan, si l'on en juge par ses performances actuelles. Mais qu'en sera-t-il demain ? C'en est-il vraiment fini du modèle économique jadis tant vanté ? Le *Made in united Germany* saura-t-il trouver sa place dans la compétition internationale ?

Le problème externe : la compétitivité en question

- 2 Pour en juger, il faut aller au delà des seuls indicateurs conjoncturels, remettre en perspective les structures socio-économiques et, nécessairement, sortir des schémas du passé. Car, malgré certains éléments de continuité, l'Allemagne a bel et bien considérablement changé pendant cette demi-décennie 1990-95, notamment pour l'observateur français. Vu de France, justement, le voisin d'outre-Rhin constitue plus que jamais le plus important partenaire économique à l'étranger et sans nul doute aussi le principal interlocuteur dans la construction européenne, mais les anciens repères se sont brouillés sans que de nouveaux contours ne soient encore clairement apparus.
- 3 Des deux côtés du Rhin, le premier motif d'incertitude concerne la nouvelle place que l'économie allemande est appelée à occuper en Europe et dans le monde, d'autant que, depuis l'ouverture de l'ex-bloc de l'Est, la mise en concurrence des espaces économiques nationaux est accentuée par l'apparition de compétiteurs à bas salaires, aux frontières mêmes de l'Allemagne. C'est donc dans un contexte radicalement

nouveau que renaît outre-Rhin ce que nos voisins appellent la *Standortproblematik*, c'est-à-dire un ensemble d'interrogations sur le devenir de l'Allemagne comme site (*Standort*) ou, en d'autres termes, sur la compétitivité du territoire allemand. Le fait est qu'en raison de la globalisation croissante de l'économie mondiale, les inquiétudes ne portent plus guère sur les firmes allemandes, pour autant qu'il puisse encore être question de nationalité au sujet d'entreprises. En effet, ces dernières peuvent *a priori* redistribuer leurs activités à l'échelle de la planète et notamment s'implanter de part et d'autre des frontières, si bon leur semble, et quelque'en soient les conséquences sur les économies nationales. Par suite, l'enjeu majeur du débat porte sur la capacité de la RFA - en tant qu'espace économique - à supporter cette concurrence d'autres localisations rivales à l'étranger. En arrière-plan, la question cruciale concerne évidemment l'aptitude du site Allemagne à fournir un volume d'emploi suffisant pour la population active résidente.

- 4 L'un des temps forts de ce débat - mais certainement pas le seul - est constitué par le rapport que le gouvernement de Bonn a consacré à « la sauvegarde du site Allemagne » fin 1993, et qui n'est pas sans rappeler le « livre blanc » que la Commission de Bruxelles a publié, presque au même moment, sous le titre « Croissance, compétitivité et emploi ». En RFA, l'ampleur de ce débat est devenue telle que, ces derniers temps, presque toutes les discussions économiques s'y réfèrent de près ou de loin, ce qui ne contribue pas forcément à clarifier le sujet. D'où la difficulté de cerner des enjeux qui ne se situent pas seulement en termes d'économiques, mais qui portent aussi sur l'ouverture et l'adaptabilité de la société allemande.
- 5 Dès lors, il n'est pas surprenant que les diverses analyses consacrées au thème de la compétitivité allemande débouchent sur des diagnostics fort contrastés. A un extrême, il est question d'une faillite du « modèle » économique allemand.
- 6 Tel est par exemple l'avis qu'exposait l'économiste américain Rüdiger Dornbusch dans un article publié par *Le Figaro* le 11 février 1994 : « Alourdie par la réunification et par des charges salariales excessives, l'Allemagne [est] totalement dépassée en matière de compétitivité ». A l'autre extrême, de tels cris d'alarme sont considérés comme largement infondés. C'est notamment le point de vue défendu par l'un des principaux instituts allemands de recherche économique, le DIW (Berlin). Ces analyses extrêmes mises à part, il existe malgré tout un assez large consensus autour de l'idée que les difficultés actuelles de l'économie ouest-allemande ne se résument pas à un ralentissement passager, et que les problèmes conjoncturels s'y doublent d'une crise structurelle dont la cause fondamentale réside, selon les uns, dans le niveau trop élevé des coûts, ou, selon les autres, dans l'insuffisance de l'innovation.
- 7 Face à un tel constat, les réponses se situent à deux niveaux distincts. Le premier niveau concerne l'entreprise et les partenaires sociaux, car une réorientation est perceptible tant pour les pratiques managériales que pour les conventions collectives. Il s'agit en second lieu des pouvoirs publics, au premier rang desquels l'Etat fédéral, car Bonn a lancé tout une série de mesures à la suite de son rapport sur « la sauvegarde du site Allemagne ».

Le problème interne : l'intégration Est-Ouest

- 8 Telle est en Allemagne la dimension externe de ce problème de compétitivité, celle qui a trait à l'insertion de l'espace national au sein de l'économie mondiale. Une dimension interne s'y ajoute cependant : celle de l'intégration Est-Ouest, entre ce qu'il est convenu

d'appeler les « anciens » et les « nouveaux » Länder. Le fait est qu'en matière de compétitivité, l'ex-RDA constitue au sein de l'Allemagne unifiée un cas à part et autrement plus problématique que l'ancienne RFA.

- 9 Certes, depuis 1990, l'économie est-allemande a engagé une profonde métamorphose et a déjà enregistré de très nets progrès, notamment pour le renouvellement du capital et la modernisation des infrastructures, ou encore pour la dépollution des sites. Elle n'en reste pas moins dans une situation globalement très critique et elle n'a encore surmonté qu'une partie somme toute modeste de tous les handicaps de compétitivité apparus au début de la décennie 90. A ce stade, la question se pose de savoir où la partie Est de l'Allemagne se situe dans le processus censé conduire au rattrapage des performances ouest-allemandes. Dans cette affaire, la question du rattrapage salarial ne résume pas tout le problème, mais elle joue incontestablement un rôle important. En effet, les gains de productivité est-allemands ne permettent pas encore de compenser l'augmentation des salaires nominaux, ce qui menace la rentabilité des projets et ne contribue évidemment pas à attirer les investisseurs dans la région. A moins de leur offrir de conséquentes subventions, mais alors au risque de fausser la concurrence, le ressort même du développement économique.
- 10 Il importe donc de s'interroger sur la politique économique adoptée par l'Etat et les partenaires sociaux allemands face à l'unification, sur les succès et les échecs de cette politique, ainsi que sur les changements de cap qui s'imposent et les perspectives qui s'annoncent. Il n'est toutefois pas inutile de rappeler que, dans l'ex-RDA, le traumatisme du changement de système économique renvoie tout d'abord très largement à l'héritage de l'ancien régime. C'est une évidence, mais c'est aussi un autre débat.
- 11 Concernant la période 1990-1995, le matériau thématique utilisé ici se fonde principalement sur des sources allemandes et, plus précisément, sur des analyses et enquêtes effectuées par les divers instituts allemands de recherche économique. Il est pour l'essentiel issu de dossiers parus en 1994 dans *Regards sur l'économie allemande*, bulletin économique que le CIRAC publie depuis 1991, avec le concours du ministère français de l'Industrie. Il a été réactualisé à l'été 1995, alors que l'auteur se trouvait en poste à l'institut de recherche économique de Halle (IWH).
- 12 Après une présentation critique de la politique économique de l'unification (chapitre I), l'ouvrage examine dans quelle mesure la greffe du modèle ouest-allemand a déjà pris en Allemagne orientale (chapitre II). Il propose ensuite un diagnostic raisonné des problèmes de « compétitivité territoriale » dans l'ancienne RFA, notamment par contrecoup de l'unification (chapitre III). Enfin, il présente les principales solutions récemment envisagées et mises en œuvre pour répondre à ce défi, c'est-à-dire renforcer l'attractivité relative des sites ouest-allemands (chapitre IV). Schématiquement, donc, le plan suivi montre en Allemagne même l'impact de l'Ouest sur l'Est et retour, le tout en interaction avec l'environnement international.

Première partie. Le changement de système dans l'ex-RDA

I. L'ex-RDA et la politique économique de l'unification

LES ASPECTS GENERAUX DE LA POLITIQUE D'UNIFICATION

Conversion monétaire et politique salariale

- 1 Après la chute du Mur de Berlin en novembre 1989, la République fédérale d'Allemagne n'a pas réédité son « miracle économique » de l'après-guerre. Pour s'en tenir au seul facteur monétaire, l'introduction du deutsche mark n'a pas produit les mêmes effets dans les nouveaux Länder en 1990 que dans les anciens, lors de la fameuse réforme monétaire de 1948. Le contraire aurait été surprenant, car trop de traits distinctifs opposent ces deux dates charnières, comme le montre une comparaison systématique (S. Tober, 1996). Or, dans la partie orientale de l'Allemagne unifiée, les difficultés actuelles du changement de système remontent indéniablement et pour une très large part au 1^{er} juillet 1990, date de l'union monétaire, économique et sociale entre l'ex-RDA et l'ancienne RFA. Et pourtant, il est fort douteux qu'une autre voie aurait été rationnellement préférable et politiquement envisageable, compte tenu des souhaits manifestés par la population est-allemande. En outre, il serait erroné de réduire ce problème au taux de conversion entre le mark-est et le deutsche mark. En effet, le mark-est a alors été converti en deutsche mark au pair, en ce qui concerne les flux de revenus, et à un taux de 2 : 1 ou de 3 : 1 en ce qui concerne les stocks de créances, ce qui, dans l'ensemble, a donné un taux moyen de 1,8 : 1, soit sensiblement ce que la Bundesbank avait elle-même préconisé au printemps 1990. En outre, au moment fatidique, il semblait que le rapport entre les salaires nominaux de l'Est et de l'Ouest (de 1 à 3) reflétait *grosso modo* les écarts de productivité, et que les augmentations salariales est-allemandes resteraient par la suite en deçà des gains de productivité escomptés.
- 2 En fait, deux éléments-clés ont alors été sous-estimés : d'une part les énormes besoins en investissement nécessaires pour extraire de tels gains de productivité et, d'autre part, les hausses salariales est-allemandes à venir (G. Sinn, in : IWH, 1994). Pour la compétitivité des entreprises est-allemandes, force est donc de constater que la

conversion monétaire a entraîné une réévaluation fort malvenue - d'environ 400 % par rapport aux taux officiels précédemment pratiqués, comme le montre notamment le président de la banque centrale du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie (R. Jochimsen, 1994). De toute façon, ce choc instantané a été doublé d'un choc dynamique presque aussi difficile à absorber : celui des augmentations salariales consécutives.¹

- 3 D'un point de vue statique et toutes choses égales par ailleurs, il existe évidemment une relation inverse entre le niveau des salaires et le nombre d'emplois rentables sur un territoire donné. Dans une perspective dynamique, cette contradiction n'est soluble à terme qu'avec des hausses salariales modérées. Problématique, donc, l'alignement programmé sur les rémunérations occidentales reste malgré tout une nécessité, car il ne fait que tirer les conséquences de l'unification. Dans une même zone monétaire - et donc avec un système de prix unique -, il est en effet illusoire de penser qu'il puisse exister durablement deux structures salariales distinctes et deux combinaisons productives différentes, l'une - à l'Est - plutôt intensive en travail et l'autre - à l'Ouest - plutôt capitalistique. Cette théorie d'un dualisme dans la structure économique et technologique méconnaît foncièrement la réalité politique : celle que l'Allemagne constitue désormais un Etat unitaire, où deux économies différentes ne sauraient durablement coexister. En outre, une stratégie de maintien des bas salaires dans l'ex-RDA n'aurait eu que des avantages incertains en termes d'emploi, alors qu'elle aurait eu un coût évident pour les salariés, comme le soulignent Rudolf Hickel (université de Brême) et Jan Prieue (Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin), deux professeurs proches des milieux syndicaux (R. Hickel, J. Prieue, 1994).
- 4 Le vrai problème ne porte donc pas sur l'opportunité du rattrapage salarial entre les nouveaux et les anciens Länder, mais sur son rythme. D'autant que des hausses précipitées ne contribuent en rien à freiner les mouvements migratoires d'Est en Ouest, puisqu'elles accentuent la montée du chômage et, par ce biais, incitent les gens à passer à l'Ouest. C'est sans doute la raison pour laquelle les partenaires sociaux des principales branches industrielles ont quand même fini, début 1993, par s'entendre pour différer d'un an ou deux les mises à niveau programmées initialement pour 1994. C'est notamment le cas dans le secteur relevant du syndicat IG Metall, qui comprend outre la métallurgie proprement dite, la construction électrique, mécanique et automobile, et qui joue un rôle-pilote en la matière, la convention collective concernée a ainsi porté les rémunérations conventionnelles à 80 % du niveau ouest-allemand dès décembre 1993, à 87 % en juillet 1994, et désormais elle ne prévoit d'alignement à 100 % qu'à l'horizon de juillet 1996. Au-delà, il est souhaitable que les augmentations salariales est-allemandes assurent une augmentation du pouvoir d'achat du revenu disponible, mais restent durablement inférieures aux gains de productivité.
- 5 Selon le Conseil des experts économiques, le plus important reproche qui puisse être adressé à la politique salariale est-allemande est son manque de différenciation. En effet, les entreprises non encore privatisées se sont vu appliquer le même traitement salarial que les riches firmes occidentales, et les clauses de révision qui ont été introduites dans les conventions collectives sont trop restrictives et ne peuvent de la sorte être pratiquées que dans de très rares cas (SVR, 1993 ; M. Heise, 1994). Il serait donc souhaitable d'introduire en Allemagne orientale des formules plus différenciées et donc mieux adaptées aux besoins spécifiques des entreprises, et ce, non seulement en ce qui concerne les salaires, mais aussi les coûts de main-d'œuvre non salariaux, le temps de travail, l'organisation des congés, la formation continue et les mesures de

qualification (R. Pohl, in : IWH, 1994). Une telle stratégie n'est pas sans risque pour les organisations de salariés, mais celles-ci n'ont guère le choix, à moins de risquer de perdre encore davantage d'audience. Le taux de syndicalisation, qui, au 30 juin 1991, correspondait à plus de 48 % des salariés dans les nouveaux Länder (contre 32 % dans les anciens Länder), s'est en effet déjà fortement réduit, et devrait désormais avoir rejoint la norme ouest-allemande (O. Giraud, 1994). Les syndicats ont en effet perdu plus de 40 % de leurs adhérents est-allemands entre la fin 1991 et la fin 1994.

Le rattrapage salarial entre les nouveaux et les anciens Länder (état en septembre 1994)

* Note de l'auteur : Dans certains secteurs (notamment la métallurgie), le rattrapage intégral initialement prévu pour 1994 a finalement été repoussé à 1996 ; dans la plupart des autres branches, la mise à niveau à 100 % n'est nullement automatique et ne devrait s'effectuer qu'après 1996. En outre, les employeurs ne versent généralement pas dans les nouveaux Länder les diverses primes qui sont offertes dans les anciens. De ce fait, les rémunérations effectives n'atteignaient dans l'ensemble de l'économie est-allemande que 72 % de la moyenne ouest-allemande en 1994. Enfin, il s'agit ici de rattrapage mensuel ; or, compte tenu de ce que la durée du travail reste plus longue à l'Est qu'à l'Ouest, la mise à niveau se révèle plus tardive en termes de salaire horaire (voir J. Boje, H. Schneider, in : R. Pohl, 1995).

Source : *Der Arbeitgeber*, 07-10-94.

- 6 Nécessaire bien qu'insuffisamment différenciée, donc, la stratégie de nivellement salarial menée par les syndicats - et acceptée par le patronat - ne peut finalement réussir qu'à la condition que l'Etat comble un tant soit peu l'écart entre productivité et salaires, et cela en mettant en place des subventions salariales ou - ce qui revient un peu au même - en définissant une politique structurelle orientée vers la création d'emploi (R. Hickel, J. Priewe, 1994). Pour certaines catégories de main-d'œuvre - et notamment les travailleurs peu qualifiés-, il est vrai qu'un retour au plein emploi par les seuls mécanismes du marché supposerait un niveau de salaire tellement faible qu'il dépasserait à peine le niveau de l'aide sociale. Comme le souligne Erhard Kantzenbach, le président de l'institut de recherche économique HWWA (Hambourg), une telle

solution irait contre une répartition des revenus socialement acceptable et donc contre la paix sociale ; or, c'est précisément pour résoudre ce conflit apparent entre efficacité et justice sociale que se justifie l'introduction d'un système de subventions salariales dans l'ex-RDA (*Wirtschaftsdienst*, janvier 1994).

- 7 D'un autre côté, les subventions salariales demeurent l'objet de sérieuses critiques. Avant tout, leur principe même témoigne d'un dysfonctionnement de la négociation contractuelle, puisque, en dernière analyse, il consiste pour les partenaires sociaux à se défaire sur le contribuable. Ensuite, le respect des principes de la concurrence implique, dans l'absolu, qu'il faut non seulement éviter de créer ou de maintenir des emplois par le seul artifice de subventions, mais aussi de mettre les revenus à niveau par le seul biais de transferts publics (R. Pohl, in : IWH, 1994). Par ailleurs, de telles subventions salariales ne sauraient être neutres économiquement, dans la mesure où elles mobilisent des moyens budgétaires qui pourraient être affectés à des usages jugés plus prioritaires (M. Heise, 1994). Malgré de nombreuses critiques de principe à son encontre, donc, un système de subventions salariales indirectes n'en a pas moins existé *de facto*, ne serait-ce qu'au travers de l'action de la Treuhandanstalt, l'organisme chargé des privatisations. Ceci vaut, d'une part, pour les entreprises non encore privatisées, dont l'Etat-actionnaire comble les pertes et assure le financement de base, et, d'autre part, pour les entreprises privatisées, dont le prix d'achat généralement faible - voire négatif - compense en quelque sorte le niveau relativement élevé des coûts salariaux pour les repreneurs concernés (R. Hickel, J. Priewe, 1994).

La politique d'unification comme gestion de crise

- 8 Sans vouloir dédouaner le gouvernement fédéral ou les partenaires sociaux de leurs responsabilités, force est de constater que, dans l'ex-RDA, les difficultés du changement de système économique ne proviennent qu'en partie des modalités techniques de la politique d'unification que constituent le taux de conversion retenu entre le mark-est et le deutsche mark ou la hausse des salaires est-allemands. En effet, ces problèmes sont très largement consubstantiels au processus d'unification lui-même, d'une part, parce que ce processus a impliqué une brutale exposition de l'économie est-allemande à la concurrence redoutable des entreprises occidentales, et, d'autre part, parce que ce handicap de compétitivité ne saurait se réduire à la seule dimension des prix. En effet, toutes considérations de coût mises à part, l'essentiel des entreprises de l'ex-RDA étaient en 1990 dans l'incapacité d'offrir aux consommateurs est-allemands ce qu'ils réclamaient fondamentalement, à savoir une gamme de produits aux standards de qualité occidentaux, comme le montrent par exemple les chercheurs de l'institut hambourgeois de recherche économique HWWA (H.-H. Härtel et al., 1995). Au-delà, c'est-à-dire quoi qu'il en soit de cet hiatus qualitatif fondamental entre offre et demande, les difficultés est-allemandes tiennent aussi à l'insuffisance des mesures d'accompagnement structurel, car le contexte exceptionnel de l'unification aurait nécessité une politique plus interventionniste de la part de Bonn. A cet égard, des correctifs ont bel et bien été apportés par rapport au cap initial, mais de façon assez tardive.
- 9 La Treuhandanstalt - et à travers elle le gouvernement fédéral - a en effet cru trop longtemps que cela n'avait pas de sens de vouloir planifier le passage d'une économie planifiée à une économie de marché, et qu'il suffirait d'apporter à l'ex-RDA

l'organisation socio-économique de la RFA pour y enclencher un « miracle économique » comparable à celui que la RFA a connu dans les années 50. Or, il est apparu que tant le marché que l'Etat et ses ramifications - Treuhandanstalt incluse - se sont révélés largement dépassés par l'ampleur de la tâche (R. Czada, in : W. Fischer et al., 1993). D'où les critiques très sévères formulées par les milieux de la gauche syndicale : « Aux défaillances du marché s'est ajoutée une défaillance éclatante de la part du personnel politique » (R. Hickel, J. Priewe, 1994). « Les conséquences de l'union monétaire ont été ignorées d'une façon irresponsable, et, par suite, le gouvernement fédéral a pratiqué une gestion de crise sans stratégie d'ensemble » (J. Priewe, R. Hickel, 1991). Guère plus mesuré, le président de l'institut berlinois DIW estime que le gouvernement fédéral n'a pas su maîtriser de façon créative des situations difficiles, et que sa politique économique a donné la fâcheuse impression de réagir surtout aux groupes de pression, au lieu de concevoir des solutions de son propre chef (L. Hoffmann, 1993).

- 10 Comme le montre l'institut de recherche économique de Rhénanie-Westphalie (RWI/ Essen), cette attitude s'explique malgré tout par un certain nombre de contraintes : « Au début du processus d'unification, la politique économique a buté sur deux facteurs limitatifs décisifs : d'une part, le manque d'information fiable et, d'autre part, l'urgente nécessité d'agir. Ainsi s'est trouvée exclue la possibilité de formuler une politique d'ensemble pour le redressement de l'Allemagne de l'Est ; à la place d'un tel plan d'ensemble, il a fallu mettre en œuvre une politique pragmatique qui a porté sur de nombreux volets, et qui a dû tant bien que mal relever les défis les plus urgents et s'y adapter avec la souplesse nécessaire » (K. Löbbe et al., 1993).
- 11 Le Conseil des experts économiques va plus loin, en affirmant non seulement qu'il n'y a pas eu d'alternative convaincante pour se substituer à la politique de Bonn, mais aussi que l'orientation fondamentale de cette stratégie a été juste. Cette politique économique destinée à accélérer le redressement est-allemand repose actuellement sur quatre piliers majeurs : la construction d'infrastructures, la réduction des obstacles à l'investissement, la privatisation des anciennes entreprises d'Etat et l'aide aux investissements privés (SVR, 1993). Si cette politique économique n'a globalement pas démérité à l'égard de l'ex-RDA, c'est notamment parce qu'elle a choisi de ne pas conserver artificiellement les anciennes structures et a préféré stimuler les investissements privés par des subventions massives et par la modernisation des infrastructures publiques. Ce qui ne signifie d'ailleurs pas que tout ait déjà été fait pour favoriser le potentiel de croissance est-allemand (M. Heise, 1994).
- 12 De plus, comme l'ajoute Rüdiger Pohl, ex-membre de ce conseil des « Cinq Sages » et actuel président de l'institut est-allemand IWH (Halle), cette politique devra de toute façon être réorientée à l'avenir, car son efficacité décroît avec le temps : le potentiel d'infrastructures prioritaires s'épuise, de même que le stock d'entreprises à privatiser, tandis que l'efficacité des aides à l'investissement décroît, car les principaux projets privés ont déjà été lancés et parce qu'il sera désormais très difficile d'amener à investir des entreprises qui ne l'ont pas fait jusqu'à présent. Il paraît par conséquent nécessaire, non pas de concevoir des instruments radicalement nouveaux, mais de réaménager l'arsenal des mesures existantes pour en déplacer les accents.
- 13 Parmi les principales directions suggérées pour une telle réorientation, l'idée figure qu'il faudrait soutenir davantage encore la création et le développement d'entreprises nouvelles, notamment par le biais des aides communales. Y apparaît par ailleurs le

souhait que l'ex-RDA puisse expérimenter et réaliser de façon accélérée certaines des réformes de structure qui tardent tant dans l'ancienne RFA ; il s'agit par exemple de la privatisation de services publics allant de l'urbanisme à l'aménagement de terrains industriels et commerciaux, en passant par les secteurs de l'eau, de l'énergie et du traitement des ordures. L'idée générale consiste à faire de l'ex-RDA une zone prioritaire en matière de déréglementation (R. Pohl, in : IWH, 1994). A ce propos, les pouvoirs publics se flattent d'avoir mis en place une administration efficace et d'avoir déjà considérablement simplifié leurs procédures de planification et d'autorisation. En ce qui concerne par exemple l'investissement de Siemens dans la microélectronique saxonne (Dresde), le traitement administratif du dossier a déjà été particulièrement rapide, puisque le délai entre la décision de lancer le projet (fin décembre 1993) et le début du chantier (mi-mai 1994) a été réduit à moins de six mois, soit une performance exemplaire par rapport aux habitudes ouest-allemandes. Quant aux infrastructures de transport, une « loi d'accélération » a déjà été introduite dans les nouveaux Länder et elle ne sera qu'ultérieurement généralisée à l'ensemble de l'Allemagne.

Les principaux investissements dans les infrastructures de transport de l'ex-RDA (en milliards de DM)

	2 ^e sem. 1990	1991	1992	1993 ⁽¹⁾	1994 ⁽²⁾
Deutsche Reichsbahn/ Deutsche Bahn AG	0,7	5,3	7,0	7,6	3,7
Grands axes routiers	0,1 ⁽³⁾	1,9	3,5	3,4	4,2
Transport public de proximité/routes communales	1,0	1,9	3,2	1,9	1,9
Voies fluviales fédérales	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3
Total	1,9	9,2	13,8	13,1	10,1

(1) : Les données pour 1990, 1991 et 1992 sont des résultats, celles pour 1993 et 1994 sont des sommes budgétisées. (2) : Y compris la reprise de dettes correspondant à des investissements de la Deutsche Reichsbahn, ainsi qu'une partie non ventilée des investissements de la Deutsche Bahn AG.

(3) : Autoroutes seulement. Données du ministère fédéral des Transports.

Source : Bundesministerium für Wirtschaft, in : THA, 1994b.

- 14 En ce qui concerne les infrastructures de transport, justement, l'Etat a consenti - et consent toujours - un effort considérable en Allemagne orientale (tableau ci-dessus). Sur le total des 50 milliards de DM investis dans les infrastructures de transports entre la mi-1990 à la fin 1992, presque 50 % l'ont été dans les nouveaux Länder. Fin 1994, 7 000 km de routes avaient été remises en état, et plus de 200 km d'axes nouveaux avaient été construits. En 1992, 90 % de la valeur des commandes concernant la construction de routes a été confiée à des firmes est-allemandes ou bien à des sociétés mixtes est-et ouest-allemandes ; pour les infrastructures ferroviaires, de même, les firmes est-allemandes se sont vu confier 70 % des commandes de construction et 40 % des contrats d'étude, comme l'affirme le ministère fédéral des Transports. Selon Heinz Dürr, le président du directoire de la Deutsche Bahn AG, la société de droit privé résultant de la fusion des deux ex-sociétés « nationales » de chemin de fer (Bundesbahn et Reichsbahn), ces sociétés ont passé des commandes pour un total de 64 milliards de DM entre 1991 et 1993, dont 25 milliards (soit 40 %) à des firmes est-allemandes. H. Dürr précise qu'il n'appartient pas à la Deutsche Bahn AG de faire de la politique

structurelle, mais qu'il lui faut malgré tout prendre ses responsabilités, en tant que principal employeur - avec 130 000 collaborateurs - dans l'ex-RDA.

- 15 Rapides dans le domaine des transports, les progrès le sont plus encore dans celui des télécommunications. En cinq années d'unification, le nombre de lignes téléphoniques installées sur le territoire est-allemand a plus que triplé, passant de 1,8 million en 1990 à 5,8 millions à la mi-1995. Dans ce domaine, le taux d'équipement par habitant devrait avoir rattrapé le niveau occidental dès 1997.

Les investissements dans les infrastructures de télécommunication

	1991	1992	1993	1994	1994-1997
Montant des investissements (en milliards de DM)	6,65	11	10	11	35,35
Nombre de nouvelles lignes à installer (en millions d'unités)	0,5	0,93	0,85	1,0	5,1

Les données pour 1991, 1992 et 1993 sont des résultats, celles pour les années 1994 à 1997 sont des sommes budgétisées. Données du ministère fédéral des Postes et Télécommunications. Source : Bundesministerium für Wirtschaft, in : THA, 1994b.

- 16 Pour ce qui est des infrastructures énergétiques, enfin, le retard initial n'a été comblé que plus tardivement, et ce, pour des raisons politico-juridiques. Conclue en août 1990, le Traité d'unification et le traité signé par Berlin-Est (le gouvernement De Maizières) avec les grands « électriciens » ouest-allemands stipulaient en effet tous deux que les communes est-allemandes ne pouvaient prétendre à plus de 49 % du capital des centrales électriques municipales, ce que lesdites communes ont contesté par la suite. A la suite d'une controverse de près de quatre années, le tribunal constitutionnel (Karlsruhe) a finalement reconnu le droit des communes est-allemandes à contrôler les installations énergétiques locales, mais il s'agit alors généralement de centrales au gaz ou au fuel, ce qui va contre l'intérêt des Länder est-allemands soucieux de promouvoir les productions locales de lignite, notamment en Saxe et dans le Brandebourg. Ainsi s'explique sans doute que Manfred Stolpe, le ministre-président du Brandebourg, lutte pour qu'une partie de l'électricité produite à partir du lignite est-allemand soit acheminée vers l'ancienne RFA, ce qui donne évidemment bien des soucis au lobby ouest-allemand de la houille ! Ainsi s'explique aussi que le soutien accordé par l'Etat à la houille ouest-allemande soit rendu caduc par l'unification, car le lignite est-allemand est moins coûteux à la production.
- 17 Au-delà du seul secteur de l'énergie, il apparaît donc que les difficultés de l'économie est-allemande renvoient aussi au poids du corporatisme ouest-allemand. Pour assurer leurs positions, en effet, les lobbies de l'ancienne RFA ont fait en sorte de calquer à l'Est non seulement les salaires, mais aussi les prescriptions et normes en vigueur à l'Ouest (G. Sinn, in : IWH, 1994). Un cas particulièrement éloquent à cet égard est celui de l'office chargé des privatisations, la Treuhandanstalt, dont un grand nombre des salariés étaient d'origine « occidentale » et continuaient d'entretenir des liens étroits avec les entreprises, administrations, Länder et cercles d'amis dont ils étaient issus (R. Czada, in : W. Fischer et al., 1993).

Le choix d'une privatisation accélérée

- 18 Appelé à la rescousse d'une économie est-allemande menacée d'asphyxie, le « modèle » ouest-allemand a ainsi fait en 1990 la preuve d'une supériorité quelque peu écrasante, car sa transposition dans les nouveaux Länder a bien souvent entraîné l'éviction des intérêts est-allemands. « Si le marché défaille, comme c'est actuellement le cas dans les nouveaux Länder fédéraux, cela tient moins à des problèmes fondamentaux de l'économie de marché et beaucoup plus au fait que les règles du jeu ont été mal définies » (G. Sinn, in : IWH, 1994). A commencer par les droits de propriété, base même de tout échange économique. Vis-à-vis des anciens propriétaires et de leurs descendants, la restitution des biens collectivisés a ainsi été traitée comme une question de principe, une question morale, et elle s'est vue de la sorte accorder la priorité par rapport aux possibilités de compensation financière. Cette primauté de la restitution sur l'indemnisation a initialement constitué un obstacle à l'investissement de première importance, et il a fallu attendre la « loi sur la suppression d'obstacles à la privatisation » de mars 1991 pour que soit corrigée cette situation, c'est-à-dire pour que les dispositions juridiques garantissent enfin la priorité des investisseurs sur les anciens propriétaires, qui sont bien souvent des citoyens de l'ancienne RFA.
- 19 En ce qui concerne la privatisation proprement dite, et donc mis à part le problème spécifique de la reprivatisation, les années 1990-1994 se soldent par un bilan tout aussi contrasté, mais pour des raisons différentes. Chargée notamment de transformer les structures de propriété du secteur public est-allemand, la Treuhandanstalt a pour l'essentiel achevé sa tâche dite « opérationnelle » - comme prévu - à la fin de l'année 1994, date à laquelle elle a formellement disparu. En ce sens, le principal mérite de cet office d'administration fiduciaire a été d'avoir atteint l'objectif qu'il s'était fixé en 1990 : privatiser de façon prioritaire, et n'assainir les entreprises jugées viables qu'à défaut de repreneur, quitte à devoir renoncer à d'hypothétiques recettes de privatisation².
- 20 Par rapport à cette voie, la vraie alternative aurait été de confier l'ex-« patrimoine du peuple » à son propriétaire nominal, c'est-à-dire de distribuer la propriété collective aux citoyens de l'ex-RDA, que ce soit avec une méthode de privatisation par coupons, comme dans l'ex-Tchécoslovaquie, ou encore par un système d'épargne salariale. Dans ce dernier cas de figure, les salariés est-allemands se seraient trouvés dotés d'un patrimoine - immobilisé dans les entreprises sous forme de fonds salariaux affectés à l'investissement-, et auraient de la sorte pu consentir à ne voir leurs salaires augmenter que modérément (G. Sinn, H.-W. Sinn, 1991). Cependant, il est douteux que lesdits salariés est-allemands auraient alors pu déployer des talents d'entrepreneur à la hauteur des défis - faute d'expérience - et, plus encore, qu'ils auraient pu investir suffisamment pour moderniser l'appareil productif est-allemand face à la redoutable concurrence occidentale. En définitive, la stratégie retenue, qui a consisté pour la Treuhand à céder l'essentiel de ses firmes à des repreneurs occidentaux - ouest-allemands pour la plupart-, a eu pour ainsi dire l'inconvénient de déposséder la population est-allemande, mais l'avantage de lever les obstacles financiers et managériaux, grâce à l'apport occidental.
- 21 Ainsi s'explique d'ailleurs que la formule de privatisation par *Management-Buy-Out* (MBO), c'est-à-dire par cession au personnel de direction, n'ait connu qu'un succès fort controversé dans l'ex-RDA. Le fait est que la plupart des managers est-allemands ayant

repris leur propre entreprise par MBO l'ont fait contraints et forcés, sans véritable motivation entrepreneuriale et dans le seul but d'assurer la survie de leur entreprise, comme le montre un économiste du DIW (J. Müller, in : W. Fischer et al., 1993). Ce constat vaut *a fortiori* pour le modèle du rachat d'entreprise par ses salariés (RES) et, de façon générale, pour l'ensemble des formules de participation des salariés, surenchérit un spécialiste de droit social de l'université de Cologne (P. Hanau, in : W. Fischer et al., 1993). En 1994, on estimait qu'environ 10 % des firmes privatisées par MBO souffraient de problèmes menaçant leur propre survie. A ces constats critiques, voire alarmistes, l'ex-Treuhand répliquait que les MBO ont représenté près de 20 % de l'ensemble des quelque 13 600 entreprises ou parties d'entreprises qui avaient été privatisées fin 1993, avec à la clé la promesse du maintien de plus de 123 000 emplois ; la situation de ces quelque 2 500 firmes serait très stable, et seulement 40 d'entre elles auraient fait faillite (THA, 1994b).

- 22 Pour nuancer l'idée selon laquelle la propriété collective est-allemande aurait été bradée au profit des repreneurs occidentaux, il faut en outre ajouter que cette analyse ne s'applique guère qu'à la « grande privatisation », celle concernant les quelque 8 000 grandes entreprises que comptait l'ex-RDA, et qui furent par la suite redécoupées en près de 13 000 unités. Quant à la « petite privatisation », celle des petits commerces, des restaurants, hôtels et cinémas, elle a bénéficié dans environ 80 % des cas aux citoyens est-allemands. Rappelons qu'elle a porté sur presque 33 000 entreprises, dont environ 25 000 avaient déjà été privatisées en juillet 1991, les 8 000 autres étant soit fermées, soit confiées à des gérants en attente d'une privatisation ultérieure (K. Löbke et al., 1993).
- 23 Pour en revenir à la « grande privatisation », il faut par ailleurs souligner que la restructuration des firmes est-allemandes est passée non seulement par la privatisation, mais aussi par le démantèlement des ex-combinats, car la Treuhand n'est parvenue à privatiser certaines entreprises surdimensionnées qu'en les subdivisant en plus petites unités. Cette stratégie s'est révélée nécessaire et justifiée, dans la mesure où, de façon générale, l'entreprise du futur n'est pas organisée comme la firme d'hier : elle repose sur des réseaux d'unités de petite taille, indépendantes, mais interconnectées les unes aux autres, selon un triple mot d'ordre : spécialisation, décentralisation et coopération, comme le montre le 10^e rapport commun que les instituts DIW, IfW et IWH ont consacré aux bouleversements économiques dans l'ex-RDA, à la demande du ministère fédéral de l'économie. Dans le cas des nouveaux Länder, ceci pose problème pour des secteurs tels que la chimie ou la sidérurgie-métallurgie, où des raisons techniques impliquent une forte intégration verticale, et où il est donc difficile pour un repreneur occidental d'intégrer des segments d'entreprises est-allemandes dans ses propres réseaux (DIW-IfW-IWH, 1994a).
- 24 Tout en reconnaissant avoir buté sur de très sérieuses difficultés dans tel ou tel secteur, la Treuhand qualifie globalement de succès son action de restructuration. Certes, quelques firmes ont à tort été promises à la liquidation et ont finalement pu être restructurées et privatisées, au point d'être parvenues à opérer un véritable rétablissement jusqu'à aujourd'hui ; on peut à cet égard citer l'exemple - dans un secteur pourtant difficile - des aciers spéciaux de Saxe ESW (Freital), qui ont été rachetés avec un certain bonheur par le sidérurgiste ouest-allemand Boschgotthardshütte (Siegen). Dans un tel cas, ce succès inattendu s'expliquerait généralement par le fait que les firmes en question étaient mal gérées du temps de leur

appartenance à la Treuhand et n'ont finalement pu montrer que tardivement le fort potentiel de réduction des coûts qu'elles recelaient. Au printemps 1991, l'office avait affirmé qu'environ 70 % de ses entreprises pourraient être assainies. Rétrospectivement, il soutient que cette estimation était justifiée, car, sur l'ensemble des firmes qui lui appartenaient alors, 73 % se sont vu définir un plan de redressement, 7 % ont disparu en tant que telles mais se sont vu racheter une bonne part de leur anciennes usines, tandis que seulement 20 % ont été intégralement démantelées (THA, 1994b).

L'évolution des effectifs employés dans les firmes issues de la Treuhand de janvier 1990 à janvier 1994 (en milliers de personnes)

Données Söstra, calculs de D. Nolte et al. Source : D. Nolte et al., 1994.

- 25 Que ce soit par liquidation ou par mise en règlement judiciaire, une entreprise de la Treuhand sur quatre a donc été fermée, mais, le cas échéant, environ 30 % des quelque 333 000 emplois concernés auraient déjà été maintenus et devraient pouvoir subsister à l'avenir (notamment par des formules de MBO ou grâce à des privatisations partielles), si l'on en croit la Treuhand (THA, 1994a). A partir des travaux effectués par la commission d'enquête du Bundestag sur la Treuhand, le parti social-démocrate (SPD) conteste ce taux de 30 % et affirme que la vraie proportion serait plutôt de 15 %. En matière de réductions d'effectifs, de toute façon, la question ne concerne pas seulement le devenir des personnes employées dans les firmes définitivement fermées mais aussi, au-delà, le devenir des personnes employées dans l'ensemble des firmes ayant un jour appartenu à la Treuhand, ce qui représentait début 1990 un effectif initial total de 4,1 millions de personnes, soit environ 45 % de la population active employée en RDA à cette époque (K. Löbke et al., 1993).
- 26 Un premier élément de réponse concerne les effectifs employés dans les entreprises non encore privatisées, qui sont revenus à seulement 129 000 au 30 juin 1994, du fait des réductions de personnel dans les firmes à privatiser et, surtout, en raison des progrès de la privatisation. En seconde analyse, il faut donc considérer les réductions d'effectifs intervenues dans les firmes déjà privatisées. Or, comme le montre une enquête menée par les instituts IAB (Nuremberg) et Söstra (Berlin) en octobre 1993, les effectifs dans les firmes appartenant ou ayant appartenu à la Treuhand ne s'élevaient

alors plus qu'à 1,174 million de personnes, ce qui représente une réduction de 71 % par rapport aux 4,1 millions de personnes du début 1990 (R. Hickel, J. Priewe, 1994 ; D. Nolte et al., 1994).

- 27 A sa décharge, la Treuhand fait valoir que, avec les privatisations d'entreprises réalisées en cinq ans (entre le 1^{er} juillet 1990 et le 30 juin 1995), elle a obtenu de la part des repreneurs des promesses annonçant la création ou le maintien de plus de 1,5 million d'emplois, ainsi qu'un montant d'investissement global de plus de 210 milliards de DM. Pourtant, une nette différence est progressivement apparue entre, d'une part, ces chiffres « garantis » et, d'autre part, les accords contractuels effectivement signés par les repreneurs. Cet écart a notamment été mis en lumière par la Cour fédérale des Comptes (Francfort), dans un rapport spécial publié le 17 septembre 1993. Mi-1994, cette divergence a aussi été vigoureusement dénoncée par le SPD, à la suite des travaux effectués par la commission d'enquête du Bundestag sur la Treuhand ; elle s'expliquerait par le fait que lesdites garanties d'emploi portent en partie sur des firmes qui se sont entre-temps déclarées en cessation de paiement, sur des firmes qui entre-temps ne sont plus soumises aux engagements pris initialement (ces engagements courent généralement sur une durée de trois ans), sur des emplois à temps partiel ou des pseudo-emplois (notamment des postes ABM : l'équivalent des CES en France) ou encore par le fait que les promesses en question ne sont pas assorties de pénalités, cas de figure qui représenterait 30 % des cas et environ 50 % des promesses d'emploi.
- 28 De la part des repreneurs, les garanties d'emploi ou d'investissement ne seraient en effet souvent que des déclarations d'intention. Ainsi, sur les promesses annonçant en 1994 la création ou le maintien d'environ 1,5 million d'emplois, la plupart ont fait l'objet d'un contrat, mais des pénalités - à hauteur de 5 000 à 40 000 DM par emploi - ne seraient prévues que pour 910 000 emplois. Quant aux promesses d'investissement portant sur quelque 200 milliards de DM fin 1994, des pénalités ne seraient de même prévues que pour un montant de guère plus de 130 milliards. Vis-à-vis des contrevenants, la Treuhand n'avait demandé le versement de telles amendes que dans 130 cas au début de l'année 1994 (R. Hickel, J. Priewe, 1994). Au directoire de la Treuhand, Heinrich Hornef n'en disconvenait pas : « Quand un investisseur ne peut pas tenir ses engagements, nous négocions avec lui. L'application des pénalités n'intervient toujours qu'en dernier ressort » (*Süddeutsche Zeitung*, 02-08-94). Qu'il s'agisse de repreneurs récalcitrants ou de bonne foi, la rareté et le faible montant des pénalités encourues risquent évidemment de rendre ces amendes relativement peu dissuasives.
- 29 Face à ses détracteurs, l'ex-Treuhand soutenait qu'il se dégage malgré tout un solde positif entre les firmes qui ne remplissent pas leurs engagements et celles qui l'atteignent ou vont au-delà. Les promesses des investisseurs auraient ainsi été remplies à 115 % en 1993 et à 123 % en 1994 en ce qui concerne l'emploi, ainsi qu'à 113 % en 1993 et à 142 % en 1994 en ce qui concerne l'investissement. Il n'en reste pas moins qu'à la mi-1995 environ un millier de procès étaient engagés entre l'ex-Treuhand et des investisseurs privés, avec un litige portant en moyenne sur une valeur d'un million de DM. Pour les 35 à 40 cas les plus graves, lorsque les promesses des repreneurs ne sont pas tenues avec un manquement dépassant 20 millions de DM d'investissement ou 300 emplois, les différents sont traités au plus haut niveau, c'est-à-dire au sein du directoire de l'ex-Treuhand. Les plaignants en question sont bien souvent des firmes privatisées sous la forme de MBO, mais aussi de grandes entreprises

telles que Daimler-Benz ou Heidelberger Druckmaschinen (machines *offset*). Il en résulte que, même si la privatisation proprement dite est bel et bien achevée, la phase de « post-privatisation » promet de perdurer longtemps.

- 30 De fait, les tâches dont l'ex-Treuhand s'est vue chargée initialement étaient encore loin d'être toutes accomplies fin 1994, notamment parce que des centaines de renégociations pourraient intervenir pour les entreprises déjà privatisées, et, plus encore, parce qu'il faudra veiller au respect des contrats. En ce qui concerne la succession de la Treuhand, qui a formellement cessé d'exister à la fin de 1994, quatre organismes ont été institués à sa place, en charge d'autant de domaines distincts et placés directement sous la tutelle du ministère fédéral des Finances, comme la Treuhand l'était elle-même. Depuis janvier 1995, donc, le premier - et principal - de ces organismes est l'Office fédéral des tâches spéciales résultant de l'unification (BVS) ; il est chargé du contrôle des contrats, ainsi que des fonctions d'administration publique de l'ex-Treuhand. Les deuxième et troisième organismes, à savoir la TLG et la BVVG, sont chargés de la privatisation du patrimoine immobilier et foncier. A cet égard, la privatisation des terrains reste encore loin d'être achevée, surtout en matière agricole et sylvicole, puisque le BVVG détenait encore fin 1994 environ 30 % de la surface agricole utile est-allemande. Au même moment, la TLG avait déjà vendu quelque 48 000 titres de propriété (terrains et logements), mais il lui en restait alors à peu près autant à céder.
- 31 Quant à la Société de gestion des participations (BMG), elle a en charge l'administration des firmes non encore privatisées, mais considérées comme « assainissables », à savoir un petit groupe de firmes dont le total des effectifs se situent à quelques dizaines de milliers de personnes. Il s'agit notamment de quelques entreprises de grande taille, telles que le spécialiste des métaux non ferreux Mansfelder Kupfer und Messing GmbH, mais aussi d'un petit nombre de parts minoritaires dans des entreprises industrielles (Kali & Salz, KBA Planeta, Caprolactam, EKO, etc.), ainsi que les sociétés chargées de dépolluer à terme un certain nombre d'entreprises chimiques, mines et centrales nucléaires définitivement fermées. Enfin, il s'agit aussi des Management KG, c'est-à-dire des sociétés de gestion en commandite.
- 32 Au nombre de cinq, ces Management KG gèrent chacune 10 à 15 entreprises et emploient au total environ 20 000 personnes. Les managers placés à la tête de ces holdings sont rémunérés en partie par un système de participation aux bénéfices qui les incite à ne vendre leurs entreprises qu'à des offres relativement lucratives. De ce fait, un tel système semble déséquilibré dans l'ensemble, car les managers en question n'en tirent que des avantages, tandis que c'est à la Treuhand (et, depuis 1995, à la BMG) qu'échoit la responsabilité juridique et financière des entreprises concernées. Lancé au printemps 1992, ce dispositif de gestion en commandite se révèle en effet relativement coûteux pour la Treuhand et ses successeurs, avec 4 milliards de DM de subventions déjà versés dans le passé et 500 millions de DM d'aides supplémentaires déjà budgétisées pour 1995 et 1996.

Treuhandanstalt : les aspects politico-organisationnels de la privatisation

Créée au printemps 1990 dans l'ex-RDA du gouvernement Modrow, la Treuhandanstalt (THA) n'a vu sa mission précisée que dans la loi du 17 juin 1990, quelques jours avant l'union monétaire « inter-allemande ». Son caractère hybride et son rôle unique ont notamment été soulignés par le politologue Roland Czada, de l'institut Max Planck de recherche en sciences sociales (Cologne) : « La THA

n'est juridiquement pas une entreprise et, de fait, n'est pas une administration publique. Sa mission et sa manière de remplir cette mission la situent beaucoup plus au confluent de l'Etat et des milieux économiques. Elle tient lieu "d'agence" de l'Etat au service du développement du secteur privé ». Par son statut d'établissement public et par le fait qu'elle a endossé une responsabilité notable dans les problèmes d'emploi à partir de juin 1991, elle s'apparente à l'Office fédéral du travail (Nuremberg). Par son statut juridique, mais aussi par son caractère de budget annexe de l'Etat fédéral, ainsi que par le fait qu'elle est contrôlée par un conseil d'administration composé essentiellement de chefs d'entreprise, elle s'apparente aussi à la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW/Francfort), banque spécialisée de l'Etat qui a initialement été créée pour distribuer les crédits du plan Marshall. En outre, « placée entre l'Etat fédéral et les Länder, [la THA] a fait office pratiquement de troisième niveau pour la coordination au sein de la structure fédérale » (R. Czada, in : W. Fischer et al., 1993).

Cependant, la spécificité irréductible de la THA réside dans la particularité de sa tâche, son ampleur exceptionnelle et, par conséquent, son importance centrale sur un plan tant économique que social et politique. De 1990 à 1994, la restriction progressive des marges de manœuvre de la THA a résulté du nombre croissant des tâches qui lui ont été assignées, de l'importance croissante qui a été accordée à la consultation des Länder, ainsi que de l'emprise grandissante des contrôles effectués par l'Office fédéral des cartels, la Cour des Comptes, le Bundestag et le gouvernement fédéral. D'ailleurs, selon Roland Czada, la soumission de la THA à ces instances et aux différents groupes de pression a en définitive facilité sa tâche, dans la mesure où sa légitimité s'en est trouvée renforcée aux yeux de l'opinion publique. D'une certaine façon, l'une des tâches que la THA aura accomplies avec le plus de succès aura finalement été de désillusionner tant les gouvernements que les groupements d'intérêt et, avec eux, l'ensemble de l'opinion publique.

- 33 Au-delà des sommes transférées aux Management KG, l'ensemble des dépenses de la Treuhand devrait avoir atteint fin 1994 près de 344 milliards de DM, dont plus des deux tiers consacrés à la restructuration et l'assainissement des firmes : 105 milliards pour leur désendettement et le service de la dette qui en résulte pour l'office, 154 milliards pour le comblement des déficits courants, les aides à la restructuration et à l'investissement, et, enfin, sous la forme de plans sociaux ; le reste se ventile entre les mesures de dépollution et de protection de l'environnement (44 milliards) et les autres dépenses (41 milliards) (Bundesbank, 1994a). Notons qu'en matière d'assainissement des sols, il existe depuis octobre 1992 une convention entre la Treuhand et le ministère fédéral de l'Environnement ; cet accord prévoit que les repreneurs privés doivent prendre en charge 10 % des frais, le reste étant assumé par l'Etat, avec un partage 60/40 entre l'Etat fédéral et les Länder (THA, 1994a).
- 34 Face à ces dépenses totales de 344 milliards de DM, les recettes cumulées de la Treuhand ne devraient atteindre, selon les prévisions officielles, que 69 milliards de DM en termes bruts. En termes nets, la Treuhand laissera donc au contribuable allemand un passif d'environ 270 milliards de DM. Notons que cette somme prend en compte les déficits prévisibles des organismes qui succèdent à la Treuhand depuis 1995, car l'activité de cette dernière s'est soldée par une « ardoise » de 230 milliards de DM au moment de sa dissolution officielle, fin 1994 (Bundesbank, 1994a). Ces chiffres font ressortir que, dans l'ex-RDA, la privatisation a globalement été effectuée à prix négatifs,

ce qui signifie, en d'autres termes, qu'elle se traduit au bout du compte par un creusement de la dette publique.

- 35 Avec cet endettement supplémentaire de 270 milliards de DM, la Treuhand expliquera à elle seule une large partie (plus du quart) du doublement de la dette publique de la RFA entre 1990 (environ 1 000 milliards de DM) et 1995 (près de 2 000 milliards). Selon le ministère fédéral des Finances, le service de cette dette de 270 milliards devrait être étalé sur 40 ans, et il représentera une charge annuelle de l'ordre de 20 milliards pour le budget fédéral. Comme le montre l'économiste munichoise Gerlinde Sinn, le choix gouvernemental de recourir à l'emprunt pour financer l'unification n'a pas reposé sur un calcul scientifique visant à répartir équitablement cette charge sur les différentes générations, mais plutôt sur une logique électorale de court terme. Ce choix a eu pour conséquence une forte tension sur les taux d'intérêt, et par là même un effet d'éviction au détriment des investissements privés, ainsi qu'un effet dépressif sur le marché des biens capitaux (G. Sinn, in : IWH, 1994).

LES POLITIQUES INDUSTRIELLES SECTORIELLES

L'action de la Treuhand et de l'Etat fédéral

- 36 Très importante pour le renouvellement de la base industrielle est-allemande, la privatisation n'en constitue néanmoins qu'une étape. De fait, des éléments de ce qu'il faut bien appeler politique industrielle ont été, sont et resteront indispensables dans l'ex-RDA et ce, non seulement pour précéder les privatisations, mais aussi pour les accompagner, voire les épauler une fois qu'elles sont accomplies. Certes, dans la nouvelle phase qui a débuté avec la disparition formelle de la Treuhand, fin 1994, il ne se dessine pas de voie royale pour une telle politique de réindustrialisation, mais une intervention durable n'en sera pas moins nécessaire de la part des pouvoirs publics, notamment de la part de l'Etat fédéral, car la tâche dépasse les possibilités des seuls Länder.
- 37 Or, si les objectifs d'une telle stratégie ne sont pas toujours clairement définis, il apparaît toutefois qu'il ne s'agit pas seulement d'une politique de modernisation par le seul rattrapage du modèle ouest-allemand, car il se révèle indispensable d'inventer des solutions mieux adaptées aux problèmes spécifiques de l'ex-RDA. En ce sens, l'enjeu concerne la définition et la mise en place d'une politique industrielle innovante.
- 38 D'ailleurs, comme le montrent des chercheurs de l'université de Göttingen, il se pourrait bien que l'ex-RDA, au lieu de copier le modèle de production ouest-allemand, s'achemine vers une modernisation plus radicale encore, ce qui correspondrait à une stratégie de saute-mouton (*leap frogging*), c'est-à-dire de dépassement. Selon les auteurs de cette hypothèse, Horst Kern et Ulrich Voskamp, cette transformation ne résulterait pas d'un plan global bien établi, mais d'une multitude de tentatives, et donc par un processus d'apprentissage, où sont impliqués une pluralité d'acteurs privés et publics. Dans de tels cas, il ne s'agit pas tant de restructurer les entreprises que de les dissoudre et de les réinventer - ce que la nouvelle doctrine anglo-saxonne à la mode appellerait le *reengineering*-, avec des arrangements institutionnels qui déplacent fortement le partage habituel entre marché et organisation, entre la sphère privée et le secteur public, et ce, dans le sens d'un interventionnisme étatique accru. Certes, ces tentatives ne sauraient à elles seules garantir une réindustrialisation de l'ex-RDA, mais leurs effets

d'entraînement pourraient néanmoins s'amplifier à l'avenir, et il semble de moins en moins probable que ces usines-pilotes se métamorphosent en « cathédrales dans le désert » (H. Kern, U. Voskamp, 1994).

- 39 Dans les nouveaux Länder, la crise joue donc un rôle de catalyseur pour l'innovation. En outre, ce renouvellement accéléré coïncide généralement avec l'apparition de surcapacités de production à l'échelle de l'Allemagne dans son ensemble, dans la mesure où des investisseurs ouest-allemands sont impliqués dans ces projets. Par contre, le besoin de modernisation et d'innovation à l'Est pourrait s'étendre à l'Ouest. L'ex-RDA deviendrait de la sorte un laboratoire pour la modernisation des structures de production dans l'ancienne RFA (H. Kern, U. Voskamp, 1994). Des éléments d'une telle stratégie peuvent en tout cas être trouvés dans des secteurs est-allemands tels que l'industrie chimique, dans la région de Halle (Saxe-Anhalt), la micro-électronique, avec Siemens à Dresde (Saxe), la sidérurgie, avec le cas d'EKO-Stahl à Eisenhüttenstadt (Brandebourg) et, plus encore, l'automobile, avec les usines Volkswagen à Mosel, près de Zwickau (Saxe), et Opel à Eisenach (Thuringe).
- 40 Pour une entreprise comme Opel, la comparaison entre le nouveau site est-allemand d'Eisenach et l'ancien site ouest-allemand de Rüsselsheim (Hesse) inspire d'ailleurs aux spécialistes la remarque suivante : « C'est la fin du modèle ouest-allemand d'industrialisation de l'après-guerre » (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 06-08-94). En ce qui concerne Volkswagen, toutefois, seule l'enveloppe des usines ultra-modernes construites à Mosel existait encore fin 1994, car la crise traversée dans l'ancienne RFA a conduit à différer quelque peu les investissements massifs promis par l'entreprise de Wolfsburg. Particulièrement marquée dans la construction automobile, donc, la modernisation est-allemande sollicite néanmoins l'octroi de subventions considérables. Dans les nouveaux Länder, Volkswagen prévoit ainsi un investissement total de 4 milliards de DM, dont un milliard sur fonds publics.
- 41 Dans l'ex-RDA, l'industrie chimique compte parmi les cas les plus évidents où le volontarisme étatique conduit à une véritable politique industrielle sectorielle. A en croire Joachim Kaiser, le directeur du département chimie à la Treuhand, l'engagement du chancelier Kohl concernant le maintien des sites chimiques dans la région de Halle/Leipzig coûtera au total près de 25 milliards de DM aux finances publiques ! L'un des symboles de la pérennité de ce « triangle de la chimie » (Halle-Merseburg-Bitterfeld) est sans doute constitué par la construction à Spargau (à proximité de Leuna) d'une nouvelle raffinerie dont le montant d'investissement - 4,3 milliards de DM, dont 1,5 financé par des subventions directes (sans compter les bonifications d'intérêt accordées par l'Etat)- en fait le projet privé le plus important qui ait encore été lancé sur le territoire de l'ex-RDA. Réalisé par un consortium franco-allemand (Elf Aquitaine-Thyssen), cet investissement joue un rôle-clé, car il garantit la perspective de produits semi-finis à bon compte, et permet donc d'attirer sur place d'autres entreprises développant en aval des productions plus spécialisées.
- 42 Bien que ce projet soit privé, il n'en est pas moins inséré dans un dispositif où les pouvoirs publics jouent un rôle majeur, à commencer par le parc industriel qui a été créé sur les décombres de l'ex-combinat Leuna, et dont une grande part des places ont déjà été attribuées. Toujours aux mains de l'Etat, par l'intermédiaire de la Treuhand, l'actuelle Leuna GmbH ne sera en effet plus à l'avenir que ce qu'il est convenu d'appeler une *Standortgesellschaft*, c'est-à-dire un prestataire de services pour les investisseurs locaux : distribution d'énergie, approvisionnement en eau, entretien des

infrastructures de transport, pompiers, etc. Sous sa nouvelle forme, la Treuhand a toutefois des difficultés à lancer cette *Service GmbH*, car elle souhaite que les investisseurs y prennent eux-mêmes des participations, mais ceux-là ne sont pas du même avis.

- 43 Les problèmes sont similaires pour le *Chemiepark* de 600 hectares qui se constitue sur le site de la Chemie AG Bitterfeld (Saxe-Anhalt), où le groupe ouest-allemand Bayer AG (Leverkusen) s'est engagé à investir - lui-aussi *ex nihilo* -, pour un montant de 670 millions de DM, et où près de 200 entreprises se sont déjà installées. Il est vrai que ce système de parc industriel constitue une expérience nouvelle dans ce secteur de la chimie, où les sites sont habituellement gérés au sein d'un grand groupe intégré.

La restructuration et son impact sur l'emploi : l'exemple de la chimie est-allemande (effectifs employés dans les trois principaux sites)

	Leuna	Buna/Schkoau	Bitterfeld-Wolfen
A l'époque de la RDA	27 000	18 000	17 500
Début 1994	11 300	8 100	6 700
dont : Treuhand	4 400	4 600	1 900
Secteur privé	6 900	3 500	4 800
Objectif à terme(1)	8 500	(2)	plus de 6 700

(1) : après la privatisation. Source : *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25-05-94.

(2) : Dow Chemical s'est engagé à préserver au moins 3 000 des 5 600 emplois qui existaient encore début 1995 sur les sites qu'il a repris à Schkopau, Böhlen et Leuna.

- 44 Quant au troisième pôle du triangle de la chimie est-allemande, celui issu de l'ex-combinat Buna, à Schkopau (Saxe-Anhalt), sa pérennité est désormais assurée, car l'Américain Dow Chemical s'est engagé fin 1994 à constituer un complexe pétrochimique regroupant le cœur de Buna avec la Sächsische Olefinwerke GmbH de la ville voisine de Böhlen (Saxe), ainsi qu'avec la division des matières plastiques de la Leuna-Werke GmbH. Les sommes que la Treuhand a englouties dans Buna entre 1990 et la mi-1994 sont chiffrées à près de 1,5 milliard de DM pour couvrir seulement les pertes et à 800 millions pour l'investissement. Il semble que la Treuhand doive financer en outre trois des quatre milliards d'investissements promis par le repreneur américain d'ici 1999.
- 45 Pour sa part, la sidérurgie constitue un cas exemplaire d'un autre type de coopération entre les sphères publiques et privées dans l'ex-RDA. Dans ce secteur, le bilan de la privatisation peut être considéré globalement comme un succès, car tous les sites ont été privatisés, y compris les sites d'EKO-Stahl à Eisenhüttenstadt (Brandebourg). Le redressement d'EKO-Stahl fournit une bonne, de la façon dont le gouvernement d'un Land et la Treuhand peuvent organiser conjointement l'assainissement d'une entreprise d'importance jugée cruciale pour l'économie de la région concernée. Comme le montrent Horst Kern (université de Göttingen) et Charles Sabel (MIT/Cambridge), cette tentative consiste pour la Treuhand et le Land à offrir aux entreprises privées de nouvelles possibilités de s'associer à des projets-pilotes et, en même temps, à créer de nouveaux établissements publics pour encadrer ces participations privées (H. Kern, Ch. Sabel, in : W. Fischer et al., 1993). Là encore, la politique industrielle s'articule autour d'un repreneur privé, en l'occurrence le groupe belge Cockerill Sambre.

- 46 Fin 1994, la Commission européenne a autorisé les pouvoirs publics allemands à apporter à EKO 900 millions de DM de subventions supplémentaires, afin notamment de construire le laminoir à chaud qui lui fait encore défaut. En contrepartie, l'Etat allemand s'est engagé à réduire par ailleurs les capacités de production est-allemandes, et ce, en rachetant les installations sidérurgiques de Hennigsdorf (Brandebourg) - qui avaient été privatisées en 1992 - afin de les fermer définitivement.
- 47 Ce *trade-off* entre le maintien des capacités de production et l'octroi de subventions se retrouve dans le domaine de la construction navale. Bruxelles a ainsi autorisé l'attribution de 1,6 milliard de DM de subventions publiques aux chantiers navals MTW de Wismar par le groupe ouest-allemand Bremer Vulkan, mais seulement sous réserve d'une limitation de la capacité de production annuelle à 110 000 tonneaux de jauge brute. Dans l'absolu, de telles subventions sectorielles sont d'un intérêt économique douteux, car le même montant dépensé dans des secteurs plus porteurs permettrait de financer des emplois plus nombreux et à l'avenir moins incertain. Il reste qu'aucune alternative de ce type ne s'est encore présentée pour le littoral de la Baltique, comme le concède l'institut rhénan RWI (K. Löbbe et al., 1993).
- 48 Quant à l'ex-« entreprise du peuple » Carl Zeiss (Iéna/Thuringe), sa restructuration s'est vue qualifiée par la présidente de la Treuhand, Birgit Breuel, de « modèle pour la politique industrielle est-allemande ». Ce groupe de l'industrie optique, qui employait près de 27 000 personnes du temps de la RDA, a été subdivisé en 1991 en deux structures nouvelles : La première est la Carl Zeiss Jena GmbH, qui ne devrait plus employer à l'avenir que 1 450 personnes, et qui n'espère pas pouvoir dégager de bénéfices avant 1997/98 ; son capital a été intégralement repris, en 1995, par Carl Zeiss Oberkochen, la partie ouest-allemande du Konzern Zeiss. La seconde de ces structures, qui abritait en 1994 quelque 5 000³ personnes, est la Jenoptik GmbH, un groupe contrôlé à 100 % par le Land de Thuringe et qui constitue de ce fait un vecteur éminent de la politique industrielle dans cette région. Il a reçu une dotation financière de plus de deux milliards de DM de la part de la Treuhand et du Land en question. Près de 200 entreprises - dont une bonne part se tournent vers les techniques modernes - se sont déjà implantées sur les terrains de Jenoptik, qui détient un patrimoine immobilier considérable. Selon la vision de Lothar Spath, ancien ministre-président du Land de Bade-Wurtemberg et actuel directeur de Jenoptik, cette firme doit surtout se renforcer dans le domaine des équipements pour la fabrication des semi-conducteurs, et la région de Iéna constituera à l'avenir une sorte de Silicon Valley.
- 49 Aussi surprenant que cela puisse paraître au premier abord, l'évocation de la Silicon Valley californienne à propos de l'ex-RDA prend un sens plus littéral encore, puisqu'elle s'applique aussi à propos de la micro-électronique. Cette fois, il ne s'agit plus de la Thuringe, mais de la Saxe, puisque Siemens se lance à Dresde dans la production de semi-conducteurs ; il s'agit de puces de 16 mégabits dans un premier temps, puis de 64 mégabits et, ultérieurement, des *chips* de 256 mégabits qui sont encore en cours de développement. L'investissement, qui doit s'échelonner sur une dizaine d'années, porte sur un total de près de 2,8 milliards de DM, dont un montant de subventions publiques estimé dans une fourchette de 800 millions à 1,3 milliard. A la suite de Siemens, le syndrome Silicon Valley s'est encore précisé, depuis que la firme Advanced Micro Devices Inc. (AMD) de Sunnyvale (Californie) a déclaré son intention de se lancer dans la production de circuits logiques en Saxe, avec un montant d'investissement qui pourrait avoisiner 2 milliards de DM.

- 50 Le projet d'AMD semble en partie motivé par des aides publiques qui devraient équivaloir à environ 600 millions de DM, soit 30 % du montant des investissements. Pour Siemens comme pour AMD, la décision de localiser leur investissement à Dresde a en outre été justifiée par la présence dans la région d'une importante infrastructure de recherche et d'un personnel de recherche nombreux. En tout état de cause, ces projets marquent une véritable renaissance de l'industrie du semi-conducteur en RFA, et l'Etat est loin d'y être étranger, comme le montre un rapport commandité par le ministère fédéral de l'Economie à l'institut Ifo (Munich), et qui conclut que la RFA - et ses nouveaux Länder tout particulièrement - propose un ensemble d'aides publiques (primes à l'investissement et facilités d'amortissement) relativement favorable, comparativement à la situation qui prévaut dans les principaux pays concurrents (*Ifo-Schnelldienst*, 18-08-94).

Les politiques industrielles des Länder

- 51 Indépendamment de ces divers exemples relatifs à ces cas ponctuels de politique industrielle, où les Länder jouent un rôle plus ou moins marqué, les gouvernements régionaux se sont efforcés de définir en la matière leurs propres priorités et ce, de façon plus systématique. Le meilleur exemple est sans doute constitué par le projet ATLAS. Lancé en Saxe en 1992, ce programme marquait à l'origine la volonté du gouvernement de Dresde de sélectionner un certain nombre d'entreprises non encore privatisées, mais jugées viables et d'importance cruciale pour l'économie de la région, afin d'organiser leur assainissement, conjointement avec la Treuhand.
- 52 En ce sens, ATLAS présente une analogie avec certains des modèles examinés précédemment, notamment avec le projet EKO Stahl, mais aussi avec les sociétés de gestion en commandite (Management KG). Dans ces trois cas, il s'est agi en effet de mettre en place un système de règles coopératives, c'est-à-dire d'« autonomie contrôlée », où la Treuhand a conservé la maîtrise de ses choix. Parmi ces trois systèmes, ce sont les Management KG qui reposent le plus sur des relations de confiance alors qu'à l'inverse, c'est dans le modèle ATLAS que l'apprentissage se révèle le moins coopératif. Plus encore, il semble que le modèle ATLAS ait un défaut de construction, dans la mesure où il produit des décisions qui ne peuvent être appliquées. « Des firmes ont été considérées comme valant la peine d'être assainies sans que le Land ou l'office [Note de l'auteur : la Treuhand] soient engagés à dire quelles conséquences financières ils en tirent pour eux-mêmes » (H. Kern, Ch. Sabel, in : W. Fischer et al., 1993).
- 53 Cette ambiguïté tient au fait que la Treuhand ne s'est jamais dessaisie des prérogatives qu'elle détenait en tant que propriétaire desdites entreprises. En octobre 1990, avant même son entrée en fonction comme ministre-président du Land de Saxe, Kurt Biedenkopf (CDU) avait déjà réclamé que la responsabilité de la privatisation et de l'assainissement des firmes de la Treuhand fût transférée aux Länder. La Treuhand avait notamment répliqué - à juste titre - qu'un tel transfert aurait des conséquences graves pour les finances des Länder ; par la suite, elle a fait en sorte d'amener les nouveaux Länder à coopérer dans les questions relatives à l'emploi, à la politique régionale et à la politique structurelle, mais le dernier mot est toujours resté à la Treuhand et, à travers elle, au gouvernement fédéral en dernier ressort (R. Czada, in : W. Fischer et al., 1993).

- 54 Fin 1994, le Land de Saxe déclarait ainsi ne pas se satisfaire des solutions prévues pour la succession de la Treuhand, ne pas vouloir subir la politique décidée à Bonn et à Berlin, et vouloir poursuivre sur la base de l'expérience accumulée en Saxe. Notons que, pour sa part, le Land de Thuringe suit une politique similaire, puisque son gouvernement a décidé en mars 1994 de créer la Société de participation industrielle de Thuringe (TIB), société chargée de s'engager de façon minoritaire dans le capital de certaines entreprises privatisées et en difficulté (Observatoire de l'emploi, 1994). Ce qui revient à une sorte de « renationalisation » partielle.
- 55 Suite à ces revirements, la politique structurelle menée par les Länder eux-mêmes s'est traduite par un bilan assez modeste. Son principal mérite est sans doute d'avoir permis de consulter les groupes sociaux, tout du moins dans le cas de la Saxe, où les propositions du syndicat IG Metall ont été largement intégrées dans le projet ATLAS (D. Nolte, A. Ziegler, in : BfLR, 1994a). « En accord avec les conseils d'entreprises et les syndicats, de bonnes solutions ont pu être trouvées pour les entreprises », déclare ainsi Kajo Schommer, le ministre de l'économie de la Saxe, qui qualifie de succès l'expérience d'ATLAS. Sur les 215 entreprises initialement regroupées sous le label ATLAS, 145 avaient été privatisées à l'automne 1994, et une seule avait été mise en liquidation (*Süddeutsche Zeitung*, 28-09-94). Selon une interprétation moins optimiste, cette évolution signifie que le Land de Saxe a en quelque sorte été pris de vitesse par la Treuhand ; il en serait d'ailleurs de même dans le cas d'ANKER, l'équivalent du projet ATLAS dans le Land de Mecklembourg-Poméranie occidentale.
- 56 Comme le montre Meinhard Miegel, le président de l'Institut Economie et Société (IWG/Bonn), l'action menée par les nouveaux Länder eux-mêmes n'a de toute façon qu'une importance marginale au regard de l'ensemble des transferts publics opérés d'Ouest en Est, notamment par l'entremise de la Treuhand. Cette dernière a ainsi déboursé plus de 2 milliards de DM pour la privatisation et la modernisation des chantiers navals de la Baltique, plus de 4 milliards pour la chimie du Land de Saxe-Anhalt, quelque 800 millions de DM pour la modernisation d'EKO Stahl dans le Land de Brandebourg et plus de 2 milliards pour celle de Jenoptik en Thuringe.
- 57 Par ailleurs, l'expérience de ces politiques industrielles régionales fait ressortir une opposition schématique entre, d'un côté les Länder de Saxe-Anhalt et Mecklembourg-Poméranie occidentale, où les politiques sont axées autour du redressement de certaines entreprises, et, d'un autre côté, les Länder de Thuringe et de Brandebourg, où les gouvernements régionaux s'appliquent davantage à agir sur la qualité des sites, c'est-à-dire sur l'environnement des entreprises. Toutefois, les Länder du second groupe s'orientent de plus en plus vers la première formule. Malgré cette tendance, il semble que les politiques des Länder ne parviennent encore guère à coordonner suffisamment ces deux volets, à savoir, d'une part, les politiques orientées vers le développement des sites et, d'autre part, les politiques destinées à des entreprises données (D. Nolte, A. Ziegler, in : BfLR, 1994a).
- 58 Ce problème renvoie à un débat plus vaste qui s'est fait jour à propos de l'économie est-allemande : la controverse sur le thème de la « sauvegarde des noyaux industriels ». La question sous-jacente consiste à savoir à quel point il convient de préserver la base industrielle léguée par l'ex-RDA, ou s'il ne convient pas plutôt de promouvoir l'émergence de nouvelles structures. En tant que principal défenseur de ces « noyaux », la confédération syndicale DGB voit dans leur préservation et leur modernisation une condition *sine qua non* pour endiguer la désindustrialisation en Allemagne orientale et y

permettre le redressement économique annoncé, ce qui implique que les pouvoirs publics œuvrent de concert avec les différents acteurs de la société civile dont, au premier chef, les syndicats et le patronat. Cependant, les partisans de cette stratégie concèdent que le slogan « maintien des noyaux industriels » tend à induire en erreur, car il laisse entendre qu'il ne s'agirait que d'une stratégie conservatoire visant à préserver des anciennes structures, alors que, selon eux, il s'agit aussi de mettre en valeur de nouvelles structures sur les sites industriels existants (D. Nolte, A. Ziegler, in : BfLR, 1994a).

- 59 Pour leur part, les experts des instituts DIW, IfW et IWH comprennent fort bien que les élus locaux soient tentés de vouloir sauvegarder ces « noyaux » là où ils existent encore, mais ils soupçonnent que ce choix se fasse davantage en fonction des problèmes actuels du marché de l'emploi qu'en fonction du potentiel de développement des entreprises concernées. Ils reconnaissent toutefois que la science économique est impuissante à établir si, dans un périmètre donné, le maintien d'anciennes structures industrielles favorise ou au contraire freine l'implantation de nouvelles entreprises et, plus globalement, la réindustrialisation dans la région considérée (DIW-IfW-IWH, 1994a). En théorie, comme le souligne Michael Zarth, de l'Institut fédéral de géographie et d'aménagement du territoire (BfLR/Bonn), la dynamique de la création d'entreprise devrait même être affectée plutôt négativement par l'existence d'une ancienne structure marquée par la mono-industrie et ce qui en découle, à savoir notamment un degré de pollution supérieur et un type de qualification excessivement spécialisé. Néanmoins, l'expérience montre qu'une telle corrélation ne se produit pas nécessairement dans l'ex-RDA (M. Zarth, in : BfLR, 1994a).
- 60 Dans l'état actuel des choses, force est en tout cas de constater que les nouvelles implantations est-allemandes ne se produisent pas dans les anciens sites industriels, mais plutôt de part et d'autre de l'autoroute A4, qui relie Eisenach à Dresde⁴. A en croire les instituts DIW, IfW et IWH, la formation de nouveaux « nœuds de croissance » ne se produit pas forcément sur des sites à tradition industrielle notable. En ce qui concerne la RFA, « l'expérience des anciens Länder fédérés devrait en définitive conduire à penser que les anciennes structures industrielles ne deviennent pas des lieux de cristallisation pour l'implantation de nouvelles entreprises [...] Des subventions élevées ne sont pas le garant du succès ». Dès lors, les anciens sites industriels est-allemands doivent être considérés non pas comme des « noyaux », mais - pour reprendre une autre métaphore - comme des « coquilles », ce qui signifie que les anciens centres industriels ne seront revitalisés que si un nouveau noyau est implanté dans chaque coquille (DIW-IfW-IWH, 1994a).

LES AXES « HORIZONTAUX » DE LA POLITIQUE STRUCTURELLE

Politique régionale, technologie et soutien des débouchés

- 61 Comme on le voit, le débat sur les « noyaux industriels » empiète fortement sur les enjeux de la politique régionale et, plus largement, sur les autres axes de la politique structurelle, à savoir ce qu'il est convenu d'appeler les dimensions « horizontales » de la politique structurelle, par opposition à l'aspect « vertical » des politiques industrielles en faveur d'entreprises ou de secteurs précis. Or, en ce qui concerne la

politique régionale, il semble à certains égards nécessaire de mettre en place des instruments spécialement adaptés aux particularités de la situation est-allemande, et ceci pendant au moins 20 à 30 années (R. Jochimsen, in : H. W. Jablonowski, R. Simons, 1993). En toute logique, la volonté de réindustrialiser l'ex-RDA devrait en effet se traduire par une politique sélective visant à promouvoir des pôles géographiques bien précis. Or, tel ne semble pas être le cas actuellement en ce qui concerne la politique régionale *stricto sensu*, qui, en RFA, repose sur le dispositif de la mission commune « Amélioration de la structure économique régionale »⁵.

- 62 En effet, et contrairement à ce qui prévaut dans les Länder de l'Ouest, aucune différenciation régionale n'a pour l'instant été introduite en ce qui concerne les Länder de l'Est, ce qui se traduit par le fait que l'ex-RDA a été admise en bloc dans cette mission commune régionale, ainsi d'ailleurs que dans le fonds européen de développement régional (FEDER), son équivalent à l'échelle de l'Union européenne (voir encadré p. 54). Bien que critiquable du point de vue théorique, ce principe d'« arrosage » non sélectif peut être justifié par l'idée que les différentes parties du territoire est-allemand sont globalement confrontées aux mêmes problèmes. En Allemagne orientale, en effet, il n'y a encore que dans le domaine de l'aide aux infrastructures pré-compétitives (aménagement de terrains industriels et commerciaux, centres de création d'entreprise, centres pour la technologie et l'innovation, etc.) et du tourisme qu'une différenciation géographique intervient. Rien de tel n'existe par contre pour le principal volet de cette politique régionale : l'aide à l'investissement des entreprises du secteur marchand.
- 63 Dans ce dernier domaine, cependant, le degré d'utilisation des subventions est en pratique variable dans l'espace, et la mission régionale n'intervient en fait que comme un amplificateur, une caisse de résonance, pour la répartition spatiale des aides. En d'autres termes, les différences géographiques dans l'attribution des aides reflètent essentiellement l'« avantage comparatif » des régions respectives, ainsi que, malgré tout, la volonté politique des pouvoirs publics, notamment en ce qui concerne le sort des « noyaux industriels ». Ainsi en témoigne la répartition sectorielle des aides régionales à l'investissement. A ce propos, une étude de l'institut est-allemand IWH (Halle) relative à la politique régionale en Saxe-Anhalt montre qu'au sein du de l'industrie manufacturière de ce Land, l'ensemble constitué par l'industrie chimique, les matières fissibles et le raffinage pétrolier a représenté à lui seul 57 % des aides régionales à l'investissement qui ont été accordées en 1993 et 64,5 % des investissements aidés dans ce cadre, mais seulement 16 % des emplois ainsi soutenus (ce qui correspond à un investissement de 1 048 000 DM par emploi) ; dans le même temps, des secteurs moins capitalistiques tels que la construction mécanique, l'automobile, les produits en acier et le matériel informatique n'ont représenté dans leur ensemble que 7,5 % des investissements soutenus mais 34 % des emplois aidés (soit un investissement de 59 000 DM par emploi).
- 64 L'étude de l'IWH en déduit qu'a priori, accorder les aides aux PME plutôt qu'aux grands groupes aurait un effet plus positif sur l'emploi. Elle souligne toutefois qu'il n'existe en fait guère de potentiel inexploité du côté des PME, comme l'atteste le fait que, pour ces aides régionales, pratiquement toutes les demandes de PME remplissant les conditions formellement requises ont été acceptées. En outre, il est douteux qu'il existe une alternative à ce système d'aides favorisant les projets à forte intensité capitaliste, compte tenu du fait que les industries de main-d'œuvre sont disqualifiées dans une

zone à salaires élevés. D'autant que les grands projets intensifs en capital sont, en dernière analyse, susceptibles de procurer un effet d'entraînement vis-à-vis des PME. Autre évolution significative - et préoccupante - relevée par l'IWH : le fait que seule une très petite minorité des emplois subventionnés soit constituée d'emplois hautement qualifiés selon les critères de la politique régionale, c'est-à-dire associés à un revenu annuel brut d'au moins 40 000 DM ; ce qui signifie que cette politique participe d'un processus qui conduit dans l'ex-RDA au développement d'ateliers de montage et de sous-traitance, sans guère d'unités de recherche et développement (G. Heimpold et al., 1994).

- 65 A propos de R & D est-allemande, précisément, les pouvoirs publics ne lésinent pourtant pas sur la dépense, si l'on en juge par le fait qu'ils financent plus de la moitié de l'effort des entreprises est-allemandes en la matière. Dans ce domaine, le budget du ministère fédéral de la Recherche et de la Technologie (BMFT) a atteint un total de 740 millions de DM en 1994 ; au dire du BMFT, son action aurait jusqu'à présent permis de maintenir ou de créer quelque 4 200 emplois, et 80 % des entreprises est-allemandes ayant des activités de R & D en auraient profité.
- 66 Malgré ces efforts, l'aide publique n'est jusqu'à présent guère parvenue à surmonter les graves difficultés dans ce domaine. L'action de l'Etat se voit d'ailleurs reprocher d'avoir mené une politique d'innovation trop tardive, insuffisamment adaptée aux spécificités est-allemandes, et mal coordonnée dans l'ensemble. « La politique de la Treuhand et la politique de recherche et de technologie de l'Etat fédéral et des Länder existaient à côté l'une de l'autre, sans le moindre point de contact » (J. Priewe, 1994). En septembre 1990, le ministère fédéral de la Recherche avait lancé un appel exhortant les entreprises de l'industrie ouest-allemande à effectuer au moins 5 % de leurs dépenses de R&D dans l'ex-RDA ; or, le pourcentage réalisé fin 1993 n'atteignait encore qu'à peine 1 %. Selon Edelbert Richter, représentant du Land de Thuringe auprès du Parlement européen, cet état de fait provient notamment de ce que le gouvernement de Bonn s'est trop longtemps contenté de transposer à l'ex-RDA - à l'identique - le dispositif d'aide à l'innovation mis en place dans l'ancienne RFA⁶ ; il a en effet fallu attendre 1992 pour que soit conçu un instrument spécifiquement adapté aux problèmes des entreprises est-allemandes : le programme fédéral de « Recherche et développement sur contrat Ouest-Est » (AWO : Auftragsforschung und -entwicklung West-Ost), qui conduit l'Etat fédéral à prendre en charge 40 % des frais pour des études de R&D commandées à des centres est-allemands (E. Richter, 1994).
- 67 Parallèlement à ces dépenses en faveur de la « matière grise », l'Etat met aussi plus généralement l'accent sur la formation et la promotion des ressources humaines, afin de préserver les qualifications existantes et de les adapter aux exigences nouvelles. Ceci se traduit en particulier par un effort notable en faveur de la politique « active » du marché de l'emploi (par opposition à la politique passive d'indemnisation du chômage, qui ne vise, elle, qu'à amortir les conséquences sociales des restructurations), domaine où les dépenses fédérales ont avoisiné 19 milliards de DM en 1994 (soit 5 % du PIB est-allemand), notamment pour les mesures dites « de création d'emploi » (ABM), la formation professionnelle et le chômage partiel. Cet effort public d'investissement en faveur du capital humain se lit aussi dans le fait que, dans l'ensemble de la RFA, et toutes mesures confondues, l'ex-RDA a représenté en 1994, 43 % des dépenses fédérales de la politique de l'emploi, 83 % des postes ABM et 46 % des effectifs en stage de formation continue. En y incluant les mises en préretraite, les départs volontaires en

retraite anticipée, les stages de qualification, les postes ABM et les personnes au chômage partiel, la politique de l'emploi a, au total, permis de soustraire des registres du chômage est-allemand quelque 1,2 million de personnes au 1994, contre plus de 3,5 millions trois ans auparavant.

La politique fédérale de l'emploi en RFA (dépenses en milliards de DM)

	RFA			Anciens Länder			Nouveaux Länder		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Mesures :									
"passives" (1)	56,12	76,38	80,84	27,94	40,99	46,59	28,18	35,39	34,24
"actives"	46,14	45,60	37,96	20,09	22,08	19,24	26,05	23,51	18,71
dont : ABM (2)	13,91	13,14	11,33	3,11	2,91	2,64	10,79	10,23	8,68
Formation prof.	20,14	19,32	15,66	8,18	8,00	7,63	11,95	11,32	8,02
Chômage partiel	3,60	4,25	2,09	0,94	3,33	1,60	2,65	0,91	0,49
Dépenses totales	111,48	131,92	126,98	55,58	71,04	72,33	55,90	60,88	54,64

(1) : garanties de revenu, notamment sous forme d'indemnités-chômage et allocations de préretraite.

(2) : « mesures de création d'emploi », sorte de travaux d'intérêt général équivalant aux contrats emploi-solidarité (CES) en France. Données de l'Office fédéral du travail (Nuremberg).

Source : *Arbeitsmarkt 1994*, juin 1995.

- 68 Soucieux de proposer un type de subvention qui reste neutre à l'égard de la combinaison capital/travail, certains plaident pour un système d'aide assise sur la valeur ajoutée, que ce soit sous la forme d'un taux de TVA préférentiel, ou encore - ce qui n'en est qu'une variante - sous la forme d'une « préférence à la valeur ajoutée » (*Wertschöpfungspräferenz*). C'est notamment le cas de Tyll Necker, le président (jusqu'en 1994) du patronat de l'industrie (BDI). Cette proposition se heurte cependant à un assez large scepticisme. Comme le montre le président de l'institut DIW, elle conduirait à désavantager les entreprises qui font les plus grosses pertes (L. Hoffmann, 1993). Quant au Conseil des experts économiques, il estime pour sa part qu'un tel instrument tendrait à favoriser l'intégration verticale (car il ne s'appliquerait pas aux consommations intermédiaires), qu'il ne serait guère compatible avec le droit européen, qu'il ferait double emploi avec le dispositif déjà existant des aides aux entreprises et, enfin, que les risques d'abus et de détournement seraient plus grands encore que dans le dispositif actuel, si bien qu'il serait préférable, en définitive, de s'en tenir au système actuel. En outre, une « préférence à la valeur ajoutée » aiderait sans doute les entreprises est-allemandes à trouver plus de débouchés, mais elle ne contribuerait qu'à améliorer la compétitivité-prix des produits est-allemands, alors que ce qui fait le plus défaut à ces entreprises, ce sont des produits de qualité et des réseaux de distribution (SVR, 1993 ; M. Heise, 1994).
- 69 En matière d'accès aux marchés, précisément, la gravité du problème a été reconnue, mais aucune réponse satisfaisante ne lui a été apportée, bien qu'une multitude d'instruments ait été créée dans ce domaine, afin de compenser les handicaps de compétitivité issus de l'unification. Le principal élément du dispositif consiste pour les firmes est-allemandes en un droit d'accès prioritaire aux marchés publics passés par l'Etat fédéral. Selon les dispositions les plus récentes (la « directive de préférence à l'Est » en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1994 et jusqu'à la fin de 1995), les firmes est-allemandes ne bénéficient de cet accès privilégié qu'à condition que leur devis ne

dépasse pas de plus de 20 % la meilleure offre occidentale ; cette règle s'applique aussi aux entreprises ouest-allemandes, pourvu qu'elles confient à des firmes est-allemandes au moins 30 % du contrat concerné.

- 70 Dans l'ensemble des marchés publics passés par le Bund, la part attribuée aux firmes est-allemandes se situait déjà à 18,3 milliards de DM en 1994 (soit 20,6 % du total, ou encore 5,4 % du PIB est-allemand) ; au-delà du seul Etat fédéral, l'ensemble des marchés publics représente en fait plus de 25 % du PNB est-allemand. En effet, si les marchés publics (y compris les entreprises publiques) représentent un peu plus de 10 % de l'ensemble du PNB allemand, soit approximativement 330 milliards de DM, il n'en incombe qu'environ 80 milliards au Bund, mais 200 milliards aux anciens Länder et 50 milliards aux nouveaux Länder. Or, si les Länder ouest-allemands - à l'exception notable de la Bavière - ont décidé en 1993 de suivre l'exemple de l'Etat fédéral, l'application de cette résolution ne progresse encore que lentement.
- 71 Parmi les autres instruments de l'aide publique aux débouchés, il faut ensuite mentionner le système d'assurance Hermes à l'exportation. Dans ce cadre, les ventes à destination de la CEI ont bénéficié de garanties fédérales pour un montant de 3,5 milliards de DM en 1994, après 4 milliards en 1993 et 5 milliards en 1992. Dans le même registre, deux accords de commerce de compensation ont été passés entre la Treuhand et les régions russes de Tioumen (Sibérie occidentale) et de Perm (Oural occidental), accords portant sur une valeur de respectivement 1 et 0,8 milliard de DM, et qui devraient faciliter les exportations de machines et équipements est-allemands. Par ailleurs, il existe des aides aux débouchés spécialement destinées aux PME, telles que le soutien à la participation à des foires-expositions en Allemagne ou à l'étranger, des mesures d'aide au marketing pour l'industrie des biens de consommation, la mise en place et la certification de systèmes de management de la qualité (normalisation des produits) et, enfin, l'assistance des chambres de commerce pour l'exportation vers les pays occidentaux.
- 72 Enfin, l'on pourrait ajouter à cette liste l'« offensive d'achat - nouveaux Länder », en précisant qu'il s'agit d'une initiative essentiellement privée ; elle regroupe quelques dizaines des plus grandes entreprises ouest-allemandes (Volkswagen, IBM-Deutschland, etc.) et vise à porter la valeur de leurs achats en provenance de l'ex-RDA à 50 milliards de DM en 1995. Il y a de bonnes chances que cette cible puisse être atteinte, 40 milliards de DM ayant été enregistrés sur l'ensemble de 1994. De l'avis du conseil des « Cinq Sages », il ne faut cependant pas en surestimer les effets (SVR, 1993). Selon le secrétaire général de ce conseil, Michael Heise, cette conclusion vaut pour les aides publiques aux débouchés, dont aucun des instruments ne mérite d'être étendu outre mesure. En effet, ces aides ont soit le désavantage de conserver les structures existantes - c'est le cas pour les cautions Hermes à l'exportation -, soit d'être intrinsèquement coûteuses - notamment pour l'accès prioritaire aux marchés publics - ou encore d'avoir une efficacité trop faible - ce qui vaut par exemple pour l'aide en faveur de la participation à des foires-expositions. La meilleure solution serait finalement de maintenir la combinaison des instruments actuels, tout en indiquant aux bénéficiaires que ce dispositif aura une durée limitée dans le temps (M. Heise, 1994).

Aides aux PME et soutien des investissements

- 73 A côté de cette aide aux débouchés, qui, en facilitant l'accès aux marchés, vise à stimuler la demande adressée aux entreprises, l'Etat s'efforce parallèlement d'agir sur l'offre, par le biais d'aides à l'investissement qui conduisent à renforcer l'appareil productif est-allemand. Les deux principaux éléments de cette action sur l'offre représentent actuellement, à eux deux et à parts à peu près égales, un montant d'aides d'environ une dizaine de milliards de DM par an en faveur des entreprises du secteur marchand et notamment des PME. Il s'agit, d'une part, de l'aide à l'investissement (*Investitionszuschuß*) qui est dispensée dans le cadre de la politique régionale allemande et européenne (voir p. 44) ; son taux s'échelonne entre 15 % et 23 % ; elle est exempte d'impôts et son attribution dépend des priorités définies par cette politique régionale. Il s'agit, d'autre part, de la prime à l'investissement (*Investitionszulage*) qui, elle, est imposable et attribuée de façon automatique. Son barème a un caractère dégressif et limité dans le temps ; en ce qui concerne les entreprises du secteur manufacturier et de l'artisanat, son taux a récemment été ramené de 20 à 10 % et son plafond de 10 à 5 millions de DM par projet, à la demande de la Commission de Bruxelles qui lui reprochait d'entraîner une discrimination trop forte à l'égard des autres régions de l'Union européenne. Introduite dans l'ex-RDA au moment où elle a été abrogée dans l'ancienne RFA, elle doit en principe disparaître en 1996, mais, début 1995, Bonn s'apprêtait à la prolonger jusqu'en 1998.
- 74 Outre ces deux principales aides, il faut mentionner comme autre instrument majeur les bonifications d'intérêt accordées par deux instituts financiers spécialisés de l'Etat fédéral : la Deutsche Ausgleichsbank (DtA/Bonn) et la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW/Francfort), notamment sur la base du fonds ERP (*Economic Recovery Programm* : le reliquat du plan Marshall). A eux deux, ces instituts ont en effet distribué aux firmes est-allemandes pour 71,5 milliards de DM de crédits entre 1990 et 1993, avec une répartition de respectivement 40 % et 60 %. Par ailleurs, d'autres dispositifs publics permettent d'atténuer les difficultés financières des firmes est-allemandes. Bonn a, par exemple, conçu un programme spécial d'« aide aux capitaux propres » (*Eigenkapitalhilfe*) destiné aux entreprises nouvellement créées, ainsi qu'aux entreprises rachetées à la Treuhandanstalt par leurs propres managers (MBO) ou par des managers extérieurs (MBI) (M. Hummel, U. Ludwig, 1994).
- 75 Parmi les instruments les plus significatifs de l'aide à l'investissement, il faut enfin citer certains avantages fiscaux tels que les facilités d'amortissement spéciales de 50 %, qui courent jusqu'en 1996 et qui représentent pour l'Etat un manque à gagner d'environ 1,5 milliard de DM par an, ou encore l'exemption de l'impôt sur le capital (*Vermögen-und Gewerbesteuer*), jusqu'à la fin de 1995 (B. Müller-Kästner, 1994).
- 76 Selon le 14^e rapport sur les subventions publié par le gouvernement de Bonn, l'ex-RDA a absorbé en 1993 39,3 % des subventions octroyées en Allemagne par l'Etat fédéral, les Länder, les communes, ainsi que par la Communauté Européenne ; pour les seules aides fédérales, la proportion aurait atteint 41,8 % en 1994 (plus de la moitié des aides financières, mais environ un tiers des avantages fiscaux). Cette situation est jugée préoccupante par le conseil des « Cinq Sages », qui jugent relativement décevants les progrès de l'investissement privé dans l'ex-RDA, au regard de l'aide publique massive qui a été mise en place pour y attirer les capitaux privés. « Fondamentalement, on ne peut justifier que de façon transitoire une aide publique à l'investissement d'une

ampleur telle qu'elle est pratiquée actuellement dans les nouveaux Länder » (SVR, 1993).

Les aides à l'investissement accélèrent-elles la substitution du capital au travail ?

Dans la partie Est de l'Allemagne, compte tenu de l'ampleur des aides accordées au « facteur travail » (tableau p. 47), il serait erroné de parler d'une aide favorisant trop exclusivement le facteur capital. La question se pose cependant de savoir si la politique de l'emploi suffit à contrebalancer les généreuses subventions publiques distribuées en faveur du capital. Dans l'ex-RDA, en effet, les aides à l'investissement - combinées de surcroît à des coûts salariaux élevés - devraient *a priori* avoir pour effet d'accélérer la substitution du capital au travail. En fait, comme l'observe l'institut RWI (Essen), ce problème actuel du prix relatif des facteurs de production influe moins sur les décisions d'investissement que les perspectives à long terme. L'Office de crédit pour la reconstruction (KfW/ Francfort) fournit une bonne illustration de ce problème. Créé à l'origine pour distribuer les fonds du plan Marshall, cet organisme est *grosso modo* le pendant en RFA du Crédit national en France, à cette différence près qu'il s'adresse pour l'essentiel aux PME. Or, depuis l'unification, il apparaît que les projets d'investissement aidés par la KfW se caractérisent par une intensité capitaliste plus prononcée à l'Est qu'à l'Ouest, avec, pour la période s'échelonnant de 1990 à juillet 1994, un investissement moyen de 38 100 DM par emploi dans l'ex-RDA, contre 28 000 DM dans l'ancienne RFA.

Selon l'économiste en chef de la KfW, la politique structurelle ne doit pas être conçue comme spécifiquement orientée vers les problèmes de l'emploi, bien que, dans les faits, elle soit en fin de compte toujours orientée vers la promotion de l'emploi. L'expérience tendrait à montrer - pour l'attribution des crédits de la KfW dans les anciens comme dans les nouveaux Länder - que la sélection entre les différents projets d'investissement ne se fait pas en fonction du fait qu'il s'agit de techniques plus ou moins intensives en emploi (B. Müller-Kästner, in : H. W. Jablonowski, R. Simons, 1993). Comme le montre Tyll Necker, l'ex-président de la Fédération de l'industrie allemande (BDI), le vrai problème réside sans doute dans le fait que les subventions actuelles favorisent davantage l'investissement en bâtiment que l'investissement en équipement, et donc l'immobilier davantage que le capital productif (et l'emploi qui va de pair).

- 77 Au total, l'Etat ne ménage donc pas son soutien financier aux entreprises est-allemandes. « Eu égard à l'ensemble des aides offertes par les collectivités territoriales, budgets annexes compris, par les banques publiques spécialisées et par la Treuhandanstalt, l'aspect financier n'a pas dû constituer un goulet d'étranglement pour la reconstruction économique est-allemande » (Bundesbank, 1994a). La plupart des entreprises est-allemandes reconnaissent d'ailleurs avoir recouru à ces différentes aides. 88 % des entreprises industrielles interrogées par l'Ifo (Munich) en juin 1994 déclarent ainsi avoir bénéficié de fonds publics pour leur création ou pour le lancement de projets d'investissement isolés ; la proportion atteint même 94 % pour les entreprises employant 20 personnes ou davantage, alors qu'elle ne se situe qu'à environ un quart chez les entreprises de plus petite taille, ainsi que chez les entreprises créées *ex nihilo* (M. Hummel, U. Ludwig, 1994).

Quelques programmes d'aide dans l'ex-RDA (résultats cumulés entre 1990 et le 31 mai 1994, en milliards de DM)

Aide de la politique régionale	
- aux firmes du secteur marchand	
crédits accordés	21,2
investissements induits	110,4
sommes déjà versées	13,4
- aux infrastructures précompétitives	
crédits accordés	11,2
investissements induits	15,9
sommes déjà versées	7,0
Prime à l'investissement et facilités d'amortissement (1)	
crédits accordés	6,7
investissements induits	165,0
sommes déjà versées	6,7
Aide aux capitaux propres	
crédits accordés	11,3
sommes déjà versées	9,8
Crédits bonifiés de la KfW(2)	
crédits accordés	33,2
investissements induits	71,5
sommes déjà versées	29,7
Modernisation des logements (3)	
crédits accordés	26,0
investissements induits	33,2
sommes déjà versées	20,0
Investissements communaux (4)	
crédits accordés	7,1
investissements induits	10,5
sommes déjà versées	6,8

1) : PART DE L'ETAT FÉDÉRAL, DE 1990 À 1993 ; DANS LE CAS DES FACILITÉS D'AMORTISSEMENT, IL S'AGIT DU MANQUE À GAGNER EN RECETTES FISCALES. (2) : LES PROJETS AINSI ENGAGÉS CORRESPONDENT À 50 000 ENTREPRISES DIFFÉRENTES ET DOIVENT PERMETTRE DE SAUVEGARDER OU DE CRÉER 2 MILLIONS D'EMPLOIS. (3) : PROGRAMME DE LA KfW ; LES PROJETS AINSI ENGAGÉS CORRESPONDENT À LA RÉNOVATION D'ENVIRON 1,5 MILLION DE LOGEMENTS, SOIT 21 % DU PARC TOTAL, AINSI QU'À LA CONSTRUCTION DE PRÈS DE 30 000 LOGEMENTS NOUVEAUX. (4) : PROGRAMME DE LA KfW ; CES SOMMES PORTENT SUR 3 600 PROJETS DIFFÉRENTS, NOTAMMENT DANS LE SECTEUR DE L'EAU (STATIONS D'ÉPURATION ET CANALISATIONS). SOURCES : B. MÜLLER-KÄSTNER, 1994 ; BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, IN : THA, 1994B ; DIW-IFW-IWH, 1995A.

- 78 A l'égard des entreprises est-allemandes, c'est donc plutôt d'un excès de largesse que l'Etat pourrait être suspecté de faire preuve. « Le fait que pratiquement aucun investissement notable ne se fasse en Allemagne de l'Est sans que des aides publiques considérables y contribuent ne constitue pas un succès », comme le souligne un universitaire berlinois (H.-J. Stadermann, 1993). A cet égard, les deux principaux risques de ces subventions concernent, d'une part, d'éventuelles distorsions en matière d'allocation des ressources, et, d'autre part, l'accoutumance des bénéficiaires aux subsides de l'Etat (K. Löbbe et al., 1993). D'ailleurs, les aides publiques les plus appréciées dans l'ex-RDA sont aussi celles où les entreprises reconnaissent bénéficier le plus d'un « effet d'aubaine » (*Mitnahmeeffekt*), c'est-à-dire admettent toucher les aides, sans que cela ait la moindre incidence sur la décision ou le montant de leurs investissements (M. Hummel, U. Ludwig, 1994). En ce sens, l'efficacité des aides est appelée à décroître tendanciellement, car la probabilité que des investisseurs additionnels décident de s'engager dans l'ex-RDA décroît avec le temps. D'un autre côté, il apparaît nécessaire de maintenir ces subventions pour « fixer » sur place les investisseurs déjà engagés (G. Heimpold et al., 1994). Au bout du compte, et malgré leurs effets pervers, ces aides n'ont dans l'ensemble guère été contestées en RFA, notamment parce qu'il apparaît préférable de verser de telles subventions que de financer les conséquences sociales d'un sous-emploi accru (B. Müller-Kästner, 1994).

Le cas des sociétés de capital-risque soutenues par l'Etat

Dans l'ex-RDA, les sociétés de capital-risque soutenues par l'Etat avaient fin mars 1994 prêté un volume de crédit de 184 millions de DM, soit plus d'un tiers des

sommes qui y ont été débloquées par l'ensemble des sociétés de capital-risque. Au nombre de cinq - une par Land - ces sociétés d'investissement apportent des concours financiers aux entreprises est-allemandes sous la forme de participations qui sont assimilées fiscalement à des prêts, avec un remboursement généralement repoussé à l'échéance (jusqu'à 15 ans) et avec des taux d'intérêt avantageux, c'est-à-dire inférieurs parfois de 1,5 point de pourcentage au taux de base bancaire. Il n'y a qu'en Saxe-Anhalt que le Land contrôle directement une telle société d'investissement régionale, et ces sociétés d'investissement sont habituellement contrôlées par des organismes financiers privés ainsi que par les chambres de commerce et d'industrie. Le soutien de l'Etat apparaît dans le fait que ces sociétés d'investissement se refinancent à un taux très faible (5 %) auprès du fonds ERP, et aussi dans le fait que le risque de défaut du débiteur est en dernière analyse endossé à 64 % par l'Etat fédéral et le Land concerné. Pour les prêts consentis à des firmes de la Treuhand, cette dernière assumait en outre elle-même ce risque à hauteur de 10 points de pourcentage supplémentaires (*IW-Informationsdienst*, 08-09-94).

- 79 Comme le confirment notamment les instituts Ifo et IWH, l'arsenal des aides publiques aux PME est dans l'ensemble approprié, mais l'amélioration de ce dispositif est tout aussi nécessaire que son maintien (M. Hummel, U. Ludwig, 1994). Dans ce but, la première piste consisterait à simplifier cette panoplie d'aides. En effet, et compte tenu du fait que les Länder ont eux-mêmes développé leurs propres programmes d'aide, ce sont au total près de 650 aides publiques différentes (au delà des seules aides à l'investissement) qui peuvent être dénombrées dans l'ex-RDA. Cette multiplicité conduit de fait à une certaine opacité, en particulier pour les PMI, qui ont du mal à s'y retrouver et qui réclament une réduction de l'éventail des aides ainsi - évidemment - qu'une extension de leur ampleur (H. Belitz et al., 1994). En définitive, les mesures d'aide publique semblent non seulement trop nombreuses, mais aussi, dans certains cas, incapables d'atteindre leurs destinataires et, de façon générale, apparaissent d'une efficacité relativement douteuse, faute d'avoir suffisamment pris en compte les spécificités de la situation est-allemande ; enfin, elles souffrent d'avoir été insuffisamment coordonnées entre elles (M. Wölfling, in : IWH, 1994). En effet, ces différents instruments n'ont généralement guère été intégrés les uns aux autres, à l'exception toutefois du programme « Essor à l'Est » des années 1991-1992, paquet de mesures à propos duquel furent spécialement mis en place des groupes de travail à l'échelle fédérale ; en deçà de l'échelon fédéral, la mise en œuvre des mesures d'aide est de façon générale freinée par une insuffisante consultation des Länder et des communes (R. Ridinger, in : BfLR, 1994a).

L'apport des fonds structurels européens

Sur la période 1994-1999, il est prévu que les fonds structurels de l'Union Européenne (fonds régional (FEDER), fonds social (FSE) et FEOGA - orientation agricole) verseront à l'ex-RDA un total d'environ 26,5 milliards de DM, soit près de 11 % de l'ensemble de ces fonds. L'ex-RDA constitue en RFA la seule zone que Bruxelles ait classée dans la catégorie des « zones-cibles 1 », celles dont le PIB par habitant est inférieur ou égal à 75 % de la moyenne des pays de LUE. Selon les calculs en parités de pouvoir d'achat effectués par Eurostat, les nouveaux Länder

comptent tous les cinq parmi les douze régions européennes où le PIB par habitant est inférieur à 50 % de la moyenne des pays-membres.

Le poids des transferts publics Ouest-Est

- 80 Bien évidemment, un tel développement des subventions contribue durablement à grever les budgets publics. En 1994, quatre ans après la chute du Mur de Berlin, le flux annuel des transferts publics opérés de l'ancienne RFA vers l'ex-RDA a ainsi avoisiné un total de près de 200 milliards de DM en termes bruts, soit plus de 6 % du PIB de l'ancienne RFA, près de 60 % du PIB de l'ex-RDA ou encore environ 35 % de la demande intérieure est-allemande. Ces ratios très élevés tendent toutefois à se réduire progressivement depuis 1994, après avoir culminé en 1993.
- 81 En termes absolus, l'importance de ces transferts s'explique en partie par les fonds versés par la Treuhand et les collectivités territoriales, mais aussi par l'ampleur des indemnités-chômage versées par l'Office fédéral du travail (Nuremberg), ainsi que par les prestations des caisses d'assurance-vieillesse. De nombreux experts craignent en conséquence que la plus grosse part des transferts publics ne soit dilapidée en dépenses de consommation, ne fasse de la sorte que transiter par l'Est pour revenir alimenter les carnets de commande des entreprises ouest-allemandes. « Contrairement aux intentions initiales, la majeure partie (quatre cinquièmes) des transferts financiers ont été consacrés plutôt à la consommation qu'à l'investissement [...] la consommation absorbe actuellement une fraction excessive des transferts publics », peut-on ainsi lire dans l'édition 1994 des *Etudes économiques de l'OCDE* consacrées à l'Allemagne. D'où aussi le reproche selon lequel ces transferts depuis l'Ouest dissuadent les habitants des nouveaux Länder de consentir l'effort d'épargne nécessaire (H.-J. Stadermann, 1993). Toutefois, comme l'indiquent les « Cinq Sages », il y a tout lieu de penser que la destination ultime de ces transferts se réoriente progressivement des dépenses de consommation vers les dépenses d'investissement (SVR. 1993).
- 82 En fait, plutôt que de dénoncer ces transferts publics massifs, il est plus approprié de prendre acte de leur nécessité, de s'assurer qu'ils ne sont pas versés à fonds perdus, et de faire en sorte qu'ils s'effectuent dans la plus grande transparence possible. Plus encore, la question cruciale est de savoir combien de temps ces transferts resteront nécessaires, et donc d'apprécier où l'ex-RDA se situe dans le processus de rattrapage des performances ouest-allemandes.

NOTES

1. Selon un collectif d'économistes américano-anglo-français, les erreurs commises dans « la gestion de l'unification [résident surtout] dans le traitement de la question des salaires et de celle du taux de change du mark » (Groupe international de politique économique de l'OFCE, *Pour l'emploi et la cohésion sociale*, Paris, 1994).

2. Voir : R. Lallement, « La politique de privatisation dans l'ex-RDA », in : *Regards sur l'économie allemande*, n° 10, mars 1993.
3. Jenoptik est aujourd'hui dans l'ex-RDA la seule entreprise employant plus de 1 000 personnes dont le capital puisse être considéré comme est-allemand.
4. Voir à ce propos Kristin Speck : "Cohésion et aménagement du territoire en Allemagne", in *Regards sur l'économie allemande* n° 19, décembre 1994.
5. La mission est dite « commune », car définie conjointement par l'Etat fédéral et les Länder. Pour plus de précisions, voir R. Lallement, « La politique régionale en RFA », in : *Regards sur l'économie allemande*, n° 8, octobre 1992.
6. Voir R. Lallement, « Restructuration et politique industrielle dans les nouveaux Lander », in : *Regards sur l'économie allemande*, n° 11, mai 1993.

II. Les nouveaux Länder cinq ans après : bilan et perspectives

CROISSANCE ET STRUCTURE SECTORIELLE : UNE AMORCE DE REINDUSTRIALISATION

Un aperçu global sur le changement de système

- 1 Cinq ans après le 1^{er} juillet 1990, date de l'union monétaire, économique et sociale entre l'ancienne RFA et l'ex-RDA, le redressement est-allemand a enregistré de considérables progrès qualitatifs, dans des domaines tels que les infrastructures ou la protection de l'environnement, et, sur un plan quantitatif, il se poursuit à un rythme enviable : 7,8 % sur la moyenne des années 1992 à 1994, soit le taux de croissance le plus élevé d'Europe. Selon les calculs de la Commission de Bruxelles, le PIB par habitant a atteint 9 090 ECU dans l'ex-RDA en 1993, aux taux de change courants, soit moins qu'en Espagne (10 418 ECU), mais plus qu'au Portugal (7 742 ECU) et qu'en Grèce (6 061 ECU). Dans les nouveaux Länder, en outre, compte tenu de ce que les transferts financiers massifs opérés depuis l'ancienne RFA permettent à la demande intérieure d'excéder des deux tiers le niveau du PIB en 1994, le niveau moyen de bien-être y a désormais dépassé celui de la Grande-Bretagne.
- 2 Force est cependant de constater qu'il subsiste un profond retard par rapport aux performances des anciens Länder. Dans l'ensemble de l'Allemagne unifiée, l'ex-RDA représente ainsi *grosso modo* un cinquième de la population mais seulement 10,9 % du PIB en 1995, si bien que le PIB par habitant n'y atteint guère plus de la moitié du niveau ouest-allemand, proportion qui se retrouve d'ailleurs pour la productivité du travail, à travers le ratio PIB par actif employé. L'écart Est/Ouest se comble plus rapidement pour les salaires bruts et pour la consommation des ménages, qui, en moyenne, représentent déjà dans l'ex-RDA près des deux tiers de la norme ouest-allemande et, plus encore, pour l'investissement brut (tableau ci-dessous).

Un rattrapage encore très déséquilibré entre les nouveaux et les anciens Länder (performances de l'ex-RDA en % de celles de l'ancienne RFA)

	1991	1992	1993	1994	1995
PIB/habitant	31,3	38,5	44,8	48,7	52,1
Revenu disponible par habitant	46,8	58,6	64,2	66,6	68,1
Consommation par habitant	49,9	58,6	64,1	67,2	68,9
Investissement par habitant	65,8	88,8	113,9	133,9	148,8
Coûts salariaux unitaires ⁽¹⁾	158,0	145,4	136,2	135,7	132,9

(1) : RÉMUNÉRATION BRUTE DU TRAVAIL SALARIÉ RAPPORTÉE À LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL, C'EST-À-DIRE AU PIB PAR ACTIF EMPLOYÉ SUR LE TERRITOIRE DE L'EX-RDA. DONNÉES AUX PRIX COURANTS. SOURCE : DIW-HWWA-IFO-IFW-IWHRWI, 1995.

- 3 Pour rapide qu'elle soit, la croissance récente doit toutefois être mise en rapport avec l'effondrement qui l'a précédée, car le PIB est-allemand a reculé de 45 % sur l'ensemble des deux années 1990 et 1991, et la baisse a même été de 65 % pour la production manufacturière nette (M. Wegner, 1994). Globalement, la croissance des années 1992-94 ne compense donc guère plus de la moitié du recul de 1990-91. Pour compléter et relativiser ce constat macro-économique, il faut ajouter que cette évolution de la production ne se résume pas à un effondrement suivi d'un redressement partiel, car l'appareil productif est-allemand a entre-temps subi une profonde mutation structurelle⁷.
- 4 L'élément le plus prononcé de ce bouleversement structurel est évidemment le très profond et très rapide processus de privatisation. Initialement de 8 500 au moment de la création de la Treuhandanstalt, à la mi-1990, le nombre brut d'entreprises issues du secteur public de la RDA a gonflé, du fait du démembrement des combinats et a ainsi été porté à 12 354 au 31 décembre 1994, lorsque la Treuhand a été dissoute. Dans ce total, les deux tiers des firmes avaient alors été privatisées, reprivatisées ou transférées aux communes, 30 % étaient liquidées ou sur le point de l'être et il ne restait plus que 192 entreprises dans le portefeuille de l'ex-Treuhand.

Un stock d'entreprises presque intégralement privatisé (nombre de firmes par catégories)

SOURCE : MONATSFORUM DER THA, ÉTAT AU 31-06-94.

- 5 En ce qui concerne la dimension sectorielle de cette restructuration, la tendance d'ensemble est en première analyse celle d'un rapprochement des structures des Länder de l'Est vers celles de l'Ouest. Il en est ainsi tout d'abord pour l'agriculture et la sylviculture, dont la part dans le total de la valeur ajoutée et de l'emploi s'est, dans la partie Est de l'Allemagne, réduite de plus de moitié par rapport à 1989, tout en demeurant légèrement supérieure à celle observée dans la partie Ouest. Quant à l'industrie au sens large, elle n'occupait plus en 1994 qu'une part de moins de 37 % du PIB est-allemand, après avoir représenté près de 60 % de la « production matérielle nationale » du temps de la RDA. Au sein de l'industrie est-allemande, la part du secteur des biens d'équipement dans le total de la production est revenue de 33 % en 1990 à 21 % en 1994, alors que celle des biens intermédiaires et celle des biens de consommation ont globalement stagné, et tandis que celle du BTP est passée de 18 % à 34,5 %.

Répartition sectorielle de l'emploi et du PIB (valeur ajoutée brute) : une comparaison entre les Länder de l'Est et ceux de l'Ouest (parts en %)

	Ex-RDA				Ancienne RFA	
	VA brute		Actifs employés ⁽¹⁾		VA brute	Actifs employés ⁽¹⁾
	1990 ⁽²⁾	1994	1990 ⁽³⁾	1994	1994	1994
Agriculture ⁽⁴⁾	7,1	1,9	8,9	3,6	1,0	2,9
Industrie ⁽⁵⁾	53,0	36,9 ⁽⁶⁾	44,7	34,5	35,2 ⁽⁶⁾	36,2
Commerce et transports	13,2	12,5	15,9	17,8	14,4	19,3
Autres services	8,6	27,7	7,8	18,7	36,1	21,4
Etat ⁽⁷⁾	18,0	20,9	22,8	25,3	13,2	20,2
Tous secteurs	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) : ACTIFS EMPLOYÉS SUR LE TERRITOIRE CONCERNÉ ; (2) : 1^{ER} SEMESTRE ; (3) : 2^E SEMESTRE ; (4) : AGRICULTURE, SYLVICULTURE, PÊCHE ; (5) : SECTEUR MANUFACTURIER, MINES, BTP ET ÉNERGIE ; (6) LA PART DE LA SEULE INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE SE SITUAIT EN 1994 À 12,6 % POUR L'EX-RDA, CONTRE 26,8 % POUR L'ANCIENNE RFA ; (7) : ETAT, MÉNAGES PRIVÉS ET ORGANISMES PRIVÉS À BUT NON LUCRATIF. SOURCE : DIW-IFW-IWH (1995B).

- 6 Si l'on raisonne non pas en termes de production, mais de valeur ajoutée, la part dans l'ex-RDA de l'industrie manufacturière est désormais inférieure (12,6 % du total en 1994) à celle du BTP (18,6 %). En termes d'emploi, enfin, le poids du secteur manufacturier dans le total des effectifs n'atteignait plus en 1994 que 16,6 % dans les nouveaux Länder, contre 27,8 % dans les anciens Länder et contre près de 40 % dans la RDA de 1989. Dans le cas du BTP, la production a engrangé de fortes hausses dès 1991, et ce secteur demeure actuellement l'un des principaux moteurs de la croissance est-allemande, notamment grâce à la forte accélération enregistrée dans le logement, où le nombre de mises en chantier a atteint 117 000 en 1994, soit une hausse de 41 % par rapport à 1993 et de 68 % par rapport à 1992. Dans les nouveaux Länder, il est vrai que les besoins restent considérables dans ce domaine, que ce soit pour la construction de logements neufs ou pour la rénovation de l'ancien : la surface des habitations y reste, en moyenne par habitant, inférieure de 14 m² environ à celle des anciens Länder en 1994, et le parc existant y est constitué pour 50 % de logements construits plus de 45 ans auparavant, alors que la proportion équivalente n'est que de 30 % dans les anciens Länder (IWH, 1995).
- 7 Parallèlement à cette réduction relative des secteurs primaire et secondaire dans l'ex-RDA, la part du secteur tertiaire est remontée à presque 61,1 % du PIB en 1994, soit quasiment la proportion observée dans l'ancienne RFA (63,7 %). Par rapport à la référence ouest-allemande, cette évolution globale masque en fait une certaine hypertrophie de l'Etat et un développement insuffisant des services privés. Hors commerce et transport, les services constituent malgré tout le seul grand secteur est-allemand à avoir enregistré à la fois une croissance de sa valeur ajoutée brute et de ses effectifs dès 1990.
- 8 Sur le territoire est-allemand, le nombre d'entreprises de services est passé d'environ 100 000 en 1989 à 350 000 en 1994. Dans l'intervalle, quelques centaines de milliers d'emplois sont passés du secteur secondaire au secteur tertiaire, par un « effet de vases

communicants », en quelque sorte. Ceci s'explique par le fait que les entreprises industrielles, avant d'être privatisées, ont « externalisé » un grand nombre d'activités de services qu'elles effectuaient en interne dans l'ancien système. De ce point de vue, l'économie de l'ex-RDA se caractérisait d'ailleurs moins par une sur-industrialisation que par un degré d'intégration excessif au sein des combinats ou, en d'autres termes, par un recours trop rare à l'externalisation, comme le soulignent les instituts DIW (Berlin), IfW (Kiel) et IWH (Halle), dans le 11^e rapport commun qu'ils ont effectué, à la demande du ministère fédéral de l'Economie, sur les problèmes et progrès de la transition économique est-allemande. Il n'y a dès lors rien de surprenant à ce que le nombre d'entreprises est-allemandes ait quadruplé depuis 1989 dans le domaine des services aux entreprises : leasing, conseil juridique, économique ou fiscal, publicité, etc. Une fois passé cet effet de rattrapage, toutefois, le potentiel de développement de tels services sera étroitement lié à celui de l'industrie.

- 9 Etant donnée que l'économie est-allemande est désormais caractérisée par une très faible densité industrielle (voir p. 63), son secteur de services est destiné beaucoup plus à la consommation finale - celle des ménages, en simplifiant - qu'aux consommations intermédiaires des entreprises, alors que, dans l'ancienne RFA, le partage entre ces deux types d'activités se fait à peu près à parts égales. Dans l'ex-RDA, le développement des services aux ménages n'en est pas moins bridé par le net ralentissement que le pouvoir d'achat des revenus subit depuis 1993 (DIW-IfW-IWH, 1994b). Actuellement, le développement se poursuit surtout dans les domaines de la banque, de l'assurance, de la presse, de l'hôtellerie et du tourisme, ainsi que dans le commerce.

La répartition sectorielle de la croissance réelle dans l'ex-RDA (variation annuelle de la valeur ajoutée brute aux prix de 1991)

	1992	1993	1994	1995	1996
Agriculture ⁽¹⁾	6,5	3,7	- 0,3	n.d.	n.d.
Industrie	10,2	9,2	15,3	13,9	12,0
Commerce et transports	3,0	11,4	7,5	6,8	7,0
Autres services	16,8	4,6	7,5	8,8	8,9
Etat ⁽²⁾	- 1,2	- 1,9	- 0,2	0,3	0,8
Ensemble du PIB	7,8	5,8	9,2	9,2	8,4

(1) : AGRICULTURE, SYLVICULTURE, PÊCHE ; (2) : ETAT, MÉNAGES PRIVÉS ET ORGANISMES PRIVÉS À BUT NON LUCRATIF. SOURCES : POUR LES ANNÉES 1992 ET 1993 : OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, WIRTSCHAFT UND STATISTIK, 1/1995 ; POUR 1994-1996 : IWH, WIRTSCHAFT IM WANDEL, 10/1995.

- 10 Dans le cas du commerce, il existe même des indications selon lesquelles certaines régions est-allemandes seraient déjà sursaturées. Dans l'ex-RDA, en ce qui concerne cette catégorie de services, c'est en effet le secteur du commerce qui a connu la restructuration la plus rapide depuis l'unification, avec une mutation qui est même allée au delà des besoins actuels, comme en témoigne le développement accéléré des grandes surfaces. Une fois que ce mouvement de concentration se sera achevé, il est plausible d'envisager un renouveau du petit commerce, à l'instar de ce qui se produit dans la partie ouest de la RFA (DIW-IfW-IWH, 1994b ; J. Kühl, in : BfLR, 1994a).

La place de l'industrie

- 11 Entre les anciens et les nouveaux Länder, ces différences de structure sectorielle devraient s'amenuiser progressivement, à mesure que le redressement est-allemand s'amplifie et se généralise à l'ensemble de l'économie, comme c'est le cas depuis 1993. En 1994, année où le PIB est-allemand a connu une croissance réelle de 9,2 %, les taux de croissance les plus élevés ont ainsi été enregistrés dans l'industrie et notamment dans le secteur manufacturier, où la production a progressé de plus de 15 % en moyenne annuelle. Cet essor de la production industrielle concerne désormais la presque totalité des entreprises est-allemandes et en particulier les firmes contrôlées par des capitaux occidentaux.
- 12 Ce dynamisme récent ne doit toutefois pas faire oublier que la production manufacturière est-allemande n'avait pas encore retrouvé fin 1994 son niveau du second semestre 1990, malgré le redressement indéniable qui s'est produit depuis la fin de 1991, date à laquelle elle n'atteignait plus que l'indice 60⁸. La forte reprise industrielle est donc tardive et ne porte que sur une base rétrécie : l'ex-RDA ne représentait ainsi plus en 1993 que 6,1 % du chiffre d'affaires total de l'industrie allemande et 2,3 % des exportations industrielles allemandes. Depuis 1989, l'économie est-allemande a en effet vu son industrie subir un effondrement sans équivalent - si l'on met à part le cas de son agriculture-, et, en termes relatifs, elle est basculé de la sur-industrialisation dans la sous-industrialisation (voir carte en annexe).
- 13 D'où les critiques virulentes adressées par certains experts proches des milieux syndicaux, qui déplorent qu'à bien des égards, l'industrie est-allemande apparaisse désormais comme une vaste friche ou, plutôt, comme un désert d'où n'émergent encore que quelques rares oasis : « L'industrie est-allemande a été transformée, mais avec une perte de substance considérable, et sans que des structures nouvelles suffisamment porteuses aient pu éclore » (J. Priewe, 1994). Mesurée par le nombre de personnes employées dans l'industrie manufacturière et les mines pour 1 000 habitants, la densité industrielle est tombée de 277 en 1989 à 56⁹ en février 1994, soit plus de 60 % en deçà de celle de l'ancienne République fédérale, soit encore la densité de loin la plus faible dans l'ensemble de l'Europe des Douze (BfLR, 1994b). Avec un calcul tenant compte des entreprises de très petite taille, la désindustrialisation est-allemande se révèle cependant un peu moins prononcée, avec une densité industrielle (hors mines) de 72 dans l'ex-RDA en juin 1993, contre 124 dans l'ancienne RFA (DIW-IfW-IWH, 1994b).

Densité industrielle : une comparaison internationale pour l'année 1990 (nombre d'emplois industriels pour 1 000 habitants)

Pays	Densité industrielle	Pays	Densité industrielle
Japon	122	France	83
Portugal	117	Pays-Bas	80
Danemark	104	Belgique	79
Luxembourg	98	Espagne	74
Grande-Bretagne(*)	95	Grèce	74

Etats-Unis	98	Irlande(*)	64
Italie	87		

(*) : CHIFFRE POUR 1989. SOURCE : D. NOLTE, A. ZIEGLER, IN : BFLR, 1994A.

NOTE DE L'AUTEUR : SELON D. NOLTE ET A. ZIEGLER (WSI/DUSSELDORF), LE CHIFFRE POUR L'ANCIENNE RFA FLUCTUE ENTRE 100 ET 116 "AU COURS DES QUATRE DERNIÈRES ANNÉES".

- 14 De fait, les entreprises de l'industrie est-allemande ne sont désormais plus surdimensionnées dans l'ensemble, mais au contraire d'une taille sensiblement plus petite qu'à l'Ouest. Dans la seule industrie manufacturière, les entreprises de moins de 20 personnes représentaient déjà fin juin 1993 près de 40 % du total des effectifs employés (1,1 million) dans l'ex-RDA, alors que, dans l'ancienne RFA, la proportion correspondante n'est que de 15 % (DIW-IfW-IWH, 1994b). Dans l'ensemble du secteur manufacturier et des mines, l'effectif moyen par entreprise est passé dans l'ex-RDA de 150 en juin 1992 - date à laquelle il équivalait à peu près au niveau ouest-allemand (155) - à seulement 128 en janvier 1993 (BfLR, 1994b).
- 15 Dans l'industrie est-allemande, qui plus est, les entreprises survivantes ou nouvellement créées se trouvent généralement dans une position de dépendance à l'égard de l'Ouest, avec un faible degré d'intégration verticale - c'est-à-dire un chiffre d'affaires relativement pauvre en valeur ajoutée-, car la plupart des firmes sont de près ou de loin des filiales de groupes occidentaux dont elles ne sont parfois que de simples unités d'assemblage (R. Hickel, J. Priewe, 1994). Dans certains secteurs, le récent redémarrage de l'activité est directement imputable aux investissements opérés par un petit nombre de groupes occidentaux : c'est par exemple le cas dans l'automobile, où l'engagement massif de Volkswagen, Opel et BMW a permis à la production de se redresser fortement depuis 1993, même si l'ex-RDA ne représentait encore que 5,6 % de l'ensemble de la production automobile allemande en 1994. Le caractère à la fois vif et tardif du redressement industriel est-allemand s'explique d'ailleurs en partie par le fait que ce type d'investissement a mis du temps avant d'entraîner un véritable redémarrage de la production industrielle.

Structure sectorielle de l'industrie manufacturière : une comparaison Est-Ouest (parts de la production nette, en %)

	Ancienne RFA	Ex-RDA	
	2 ^e sem. 1993	1994	2 ^e sem. 1990
Construction électrique	14,9	9,0	15,3
Industrie chimique	13,8	1,8	6,8
Construction mécanique	13,5	9,5	27,2
Construction automobile	10,5	6,5	1,3
Industrie alimentaire	9,3	13,4	10,1
Raffinage pétrolier	4,6	2,2	2,9
Matières plastiques	4,3	4,3	0,9
Produits métalliques	4,1	2,3	1,9
Industrie du tabac	3,2	6,6	3,0
Matériaux de construction	3,0	14,7	4,7
2 ^e transformation du bois	2,6	3,4	2,6
Métall. légère/produits en acier	2,4	10,0	5,3
Sidérurgie	2,3	1,3	1,3
Imprimerie, reprographie	2,2	4,4	2,3
Matériel de bureau/informatique	2,1	0,5	1,4
Sous-total	92,8	89,9	87,0
Tous secteurs	100,0	100,0	100,0

SOURCES : K. LICHTBLAU, 1994 ; J. RAGNITZ, 1995.

- 16 Une situation similaire peut être trouvée dans l'énergie, secteur qui constitue désormais l'un des moteurs de l'essor économique est-allemand. En 1992, il représentait déjà 21 % du chiffre d'affaires réalisé dans l'ensemble de l'industrie est-allemande ; ce poids relativement élevé est révélateur de la priorité accordée dans l'ex-RDA à la modernisation des infrastructures. En forte croissance, les investissements réalisés dans le domaine de l'énergie bénéficient cependant pour les deux tiers à des firmes occidentales. Quant au tiers qui revient directement à des firmes est-allemandes, il s'agit généralement d'entreprises qui interviennent elles-mêmes comme filiales ou sous-traitantes de grands groupes occidentaux - tels que Siemens ou Asea Brown Boveri - groupes qui ont repris plusieurs unités de production est-allemandes (M. Weisheimer, in : IWH, 1994).
- 17 Quant aux secteurs les plus exposés à la concurrence internationale, la production n'a encore guère commencé à s'y redresser. Ceci vaut notamment pour l'industrie du textile, de la chaussure, les constructions électriques, ainsi que pour les industries mécaniques et - à un moindre degré - chimiques, qui sont aujourd'hui particulièrement sinistrées, alors qu'en matière industrielle elles constituaient des figures de proue du temps de la RDA. Hors raffineries, les effectifs employés par la chimie est-allemande sont ainsi revenus de 180 000 personnes avant l'unification à 45 000 (chômeurs partiels inclus) en 1993, dont 23 400 dans le périmètre Halle-Merseburg-Bitterfeld (M. Wegner, 1994). Par rapport à l'indice 100 observé au second semestre 1990, la production industrielle est-allemande n'était encore remontée au dernier trimestre 1994 qu'à 77 % dans la chimie, tandis qu'elle ne l'était encore qu'à 75 % dans le domaine des biens d'équipement et notamment à seulement 42 % dans la construction mécanique.
- 18 En fait, compte tenu de l'effondrement enregistré dans les secteurs à faibles coûts de transport, de ce fait particulièrement exposés à la concurrence suprarégionale, et où

une nette reprise ne s'est profilée que tardivement, l'industrie est-allemande se réduit actuellement pour l'essentiel à des productions locales ou régionales, dans le domaine du BTP et des secteurs connexes comme les matériaux de construction, de même que dans les industries agro-alimentaires et l'artisanat. Dans le domaine de l'alimentation, par exemple, où les produits locaux ont regagné les faveurs des consommateurs est-allemands, la production nette des nouveaux Länder dépassait fin 1994 de 20 % son niveau du second semestre 1990. Cette configuration sectorielle se retrouve également dans la création d'entreprise, car la création de PMI est-allemandes ne se produit encore pour l'essentiel que dans un nombre réduit de secteurs très orientés vers les marchés locaux et régionaux (M. Zahrt, in : BfLR, 1994a).

CRISE DE L'OFFRE ET PROBLEMES DE DEBOUCHES

La difficulté d'accéder aux marchés

- 19 Plus encore que dans l'ancienne RFA, le *Mittelstand*¹⁰ voit son rôle particulièrement glorifié dans la nouvelle économie est-allemande, mais son développement effectif n'est pas toujours à la hauteur des attentes. Certes, le nombre total des PME dans l'ex-RDA peut être évalué à environ 450 000 fin 1993 - soit autant que dans l'ancienne RFA, compte tenu des rapports de population - et l'Institut für Mittelstandsforschung (Bonn) chiffre les effectifs qu'elles emploient dans une fourchette de 2,5 à 3 millions de personnes.
- 20 L'éclosion des PME a été particulièrement vive dans les activités de services, car les nouveaux arrivants ont bénéficié non seulement d'un rapide accroissement des débouchés - grâce à une progression précoce du pouvoir d'achat-, mais aussi de structures concurrentielles relativement accueillantes, et, enfin, de barrières à l'entrée plutôt faibles, en raison de la faiblesse des investissements requis. Dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration, par exemple, quelque 10 000 entreprises est-allemandes sont chaque mois soit nouvellement inscrites sur les registres, soit rayées, soit encore modifiées dans leurs statuts, ce qui montre que, toutes proportions gardées, l'effectif des PME reste encore soumis à des fluctuations quatre fois plus importantes dans l'ex-RDA que dans l'ancienne RFA, où il est nettement plus stable. Au total, le secteur des services de l'ex-RDA est parvenu depuis l'unification à développer un tissu dense et équilibré de PME, et ceci presque *ex nihilo* ; par contraste, rien de tel ne s'est encore produit dans l'industrie (DIW-IfW-IWH, 1994b).
- 21 Comme le montre une étude commanditée par le ministère fédéral de l'Economie à l'institut DIW (Berlin) sur les problèmes des PME industrielles est-allemandes, le nombre total de ces PMI¹¹ se situait entre 6 500 à 7 500 fin 1992 - soit deux à trois fois moins que dans l'ancienne RFA, compte tenu de la différence de population (H. Belitz et al., 1994). A l'été 1993, ces PMI représentaient 45 % des effectifs employés dans le secteur manufacturier est-allemand. La plupart sont - pour ainsi dire - des « rescapées » de l'ancien système : fin juin 1993, en effet, le nombre des PMI issues des privatisations et des reprivatisations était évalué à respectivement 4 100 et 2 800 ; comme on estime que 12,5 % de ces PMI privatisées ou reprivatisées ont disparu quasi instantanément, il devait en rester quelque 6 000 à la mi-1993. Le reste des 6 500 à 7 500 PMI ont été créées *ex nihilo* depuis 1990.

- 22 Or, comme il ne reste plus guère de PMI à (re)privatiser, le secteur public hérité de l'ex-RDA a cessé de constituer un réservoir de PMI, ce qui implique que l'apparition de telles PMI se fera à l'avenir essentiellement *ex nihilo* et donc sous la forme d'entreprises de très petite taille. « Il faudra encore beaucoup de temps avant que l'Allemagne de l'Est puisse voir se développer un tissu d'entreprises avec une structure par taille équilibrée », en conclut le DIW (Berlin). Dans un premier temps, précise l'étude berlinoise, cet essor concerne surtout l'industrie des biens de consommation et l'artisanat, ainsi que les secteurs liés au BTP.
- 23 Ultérieurement, l'éclosion d'un tissu de sous-traitants ne se fera que dans la mesure où un nombre suffisant de grandes entreprises parviendront à prendre pied et où des relations stables pourront être nouées avec des donneurs d'ordre extérieurs à l'ex-RDA. Les grands groupes occidentaux ne font cependant que commencer à s'implanter dans la partie est de l'Allemagne, et leur clientèle fait donc encore défaut à ces PMI¹². En outre, ces dernières pâtissent du fait que les processus productifs intensifs en main-d'œuvre sont de plus en plus délocalisés dans les pays à bas salaires. Par ailleurs, la difficulté des PMI à trouver des débouchés locaux s'explique aussi par le fait que le commerce de détail est-allemand est surtout constitué de chaînes dont la politique d'achats est décidée à l'échelle supra-régionale.
- 24 Par suite, même si la (re)conquête des parts de marché suppose de la part des entreprises est-allemandes des produits qualitativement appropriés, compétitifs et rentables, il serait excessif de ramener les difficultés économiques de l'ex-RDA à des seuls problèmes d'offre, car ces derniers se doublent de problèmes de demande, et la solution des premiers ne suffit pas à régler les seconds. Selon Rudolf Hickel et Jan Prieue, deux économistes post-keynésiens, il sera même plus difficile de régler la crise des débouchés que la crise de l'offre, et ce sont les considérations de demande qui constituent le facteur le plus limitatif.
- 25 A première vue, cette idée semble paradoxale, compte tenu du fait que le mode de consommation s'est, dans l'ensemble de l'ex-RDA, considérablement rapproché de la norme ouest-allemande, à la faveur des fortes augmentations de revenu consécutives à l'unification. Entre le 2^e semestre 1990 et 1994, les salaires bruts moyens et les retraites de base ont ainsi doublé en termes nominaux. En fait, compte tenu des prélèvements obligatoires, la progression se révèle moins forte pour le revenu disponible par ménage : 73,6 % en valeur et même seulement 22,6 % en pouvoir d'achat, après déduction de la hausse du coût de la vie. De plus, ces augmentations moyennes masquent les pertes subies par les nombreuses personnes qui ont perdu leur emploi et qui dépendent désormais des indemnités-chômage ou de l'aide sociale¹³ (D. Gladisch et al., in : R. Pohl, 1995).
- 26 Pour les firmes implantées dans l'ex-RDA, le problème des débouchés ne se pose de toute façon pas seulement en termes macro-économiques, c'est-à-dire en termes de niveau de la demande globale, car, en l'occurrence, il porte aussi - et surtout - sur les structures concurrentielles du marché (voir : H.-H. Härtel et al., 1995). Plus précisément, l'analyse montre que, pour les entreprises est-allemandes, le principal obstacle réside dans la faible demande supra-régionale de produits est-allemands ; en d'autres termes, la clé de leur développement réside dans leur possibilité d'accéder aux marchés supra-régionaux. Le fait est, tout d'abord, que le marché est-allemand reste bien souvent trop restreint pour permettre - à lui seul - la survie d'unités de production rentables et, *a fortiori*, pour nécessiter la mise en place d'unités nouvelles. Ensuite, les

débouchés extérieurs sont devenus très difficilement accessibles aux nouveaux arrivants (*newcomers*) est-allemands, car la structure généralement oligopolistique des marchés y implique de considérables barrières à l'entrée. C'est par exemple ce qui s'est produit dans la chimie, avec le cas de la Filmfabrik Orwo (Wolfen)¹⁴ pour laquelle même une très grosse part du marché est-allemand ne pouvait suffire, qui a été évincée de ses traditionnels marchés est-européens, et pour laquelle les autres marchés extérieurs étaient déjà occupés par d'autres concurrents. Quant à la construction mécanique est-allemande, la survie de ses entreprises suppose de même impérativement une spécialisation sur des équipements exportables à l'échelle planétaire (R. Hickel, J. Priewe, 1994).

- 27 Quant aux PMI, c'est sur le territoire est-allemand même qu'elles peinent à garder pied, comme le montre une étude des instituts Ifo et IWH : « La plupart des petites et moyennes entreprises est-allemandes doivent être considérées comme des *newcomers* qui sont confrontés à une concurrence d'éviction et ne peuvent subsister qu'avec une offre particulièrement bon marché et d'une qualité particulièrement bonne » (M. Hummel, U. Ludwig, 1994). Certes, et contrairement à la tendance qui prévaut pour l'ancienne RFA, c'est essentiellement sous l'impulsion de la demande intérieure que la production industrielle repart actuellement dans l'ex-RDA. En fait, cette évolution révèle tout simplement les difficultés de développement que rencontrent les branches les plus exportatrices de l'ex-RDA et montre que les entreprises est-allemandes ne font encore que tenter de reconquérir les parts du marché est-allemand qu'elles ont perdues au profit des entreprises occidentales.
- 28 Si l'on suit l'analyse de R. Hickel et J. Priewe - qui porte davantage sur les grandes entreprises que sur les firmes de petite taille -, le salut des producteurs est-allemands ne passe qu'en second lieu par la reconquête des marchés intérieurs, c'est-à-dire par une stratégie de substitution aux importations, car leur réussite suppose en priorité la pénétration des marchés extérieurs et, avant tout, celle des marchés ouest-allemands¹⁵. Il reste fort à faire dans ce domaine, étant donné que le commerce de biens et services demeure très déséquilibré entre les anciens et les nouveaux Länder : les ventes d'Ouest en Est ont atteint 271 milliards de DM en 1994 (soit 33 % de plus qu'en 1991) contre seulement 50 milliards d'Est en Ouest (soit, malgré tout, un doublement par rapport à 1991), ce qui donne un solde bilatéral de plus de 200 milliards par an depuis 1992 (contre 1 milliard de DM en 1989). Un certain rééquilibrage est donc amorcé, notamment parce que les groupes ouest-allemands commencent à « importer » vers l'Ouest des produits semi-finis, et même des biens d'équipement, par l'entremise de leurs filiales est-allemandes.
- 29 En ce qui concerne l'exportation proprement dite, les pertes de marché n'ont été enrayerées que tardivement, et la faible progression enregistrée en 1994 (+1,7 % en valeur) succède à une baisse cumulée de 69 % entre 1990 et 1993. Les produits est-allemands commencent tout juste à prendre pied sur les marchés occidentaux, tandis que les ventes vers les pays de l'ex-bloc de l'Est se sont effondrées des trois quarts par rapport à 1989, ce qui n'empêchait d'ailleurs pas que les exportations est-allemandes fussent encore dirigées à 40 % vers cette zone en 1994 (contre plus de 70 % en 1989). Chez les entreprises de l'industrie manufacturière est-allemande, la part de l'exportation dans le chiffre d'affaires ne s'est située en moyenne qu'à 13,1 % en 1994, soit moins de la moitié du taux d'exportation observé dans les anciens Länder (28,7 %). Au bout du compte, la partie Est de l'Allemagne ne représentait plus en 1994 que 1,8 %

du total des exportations allemandes. Valable pour le commerce des marchandises, cette analyse l'est aussi pour les échanges de services, car l'ex-RDA n'est encore peu intégrée dans les réseaux internationaux dans des secteurs aussi porteurs que la banque, l'assurance, le courtage, le logiciel informatique, ou encore le conseil aux entreprises.

La persistance des problèmes financiers

- 30 Evincées de l'essentiel de leurs marchés traditionnels et souvent engluées dans une difficile restructuration interne, les firmes est-allemandes rencontrent évidemment des problèmes financiers particuliers. En fait, si l'ensemble des entreprises est-allemandes du secteur manufacturier souffrent de moins en moins de problèmes de financement, cette tendance ne s'observe guère que chez les entreprises de grande taille, tandis que les PMI employant moins de 200 personnes se plaignent au contraire davantage de tels problèmes. En la matière, elles mentionnent un manque de capitaux propres, des difficultés de trésorerie, ainsi qu'une insuffisance de garanties à présenter aux bailleurs de fonds éventuels (M. Hummel, U. Ludwig, 1994).
- 31 Dans leur ensemble, les firmes est-allemandes se caractérisent, certes, par un endettement relativement réduit, si l'on en juge par les bilans 1991 et 1992, examinés par la Banque fédérale allemande¹⁶ mais cette situation s'explique tout bonnement par le fait que les firmes est-allemandes ont été massivement désendettées pour faciliter leur privatisation (Bundesbank, 1994b). En fait, le manque de capitaux propres concerne surtout les entreprises industrielles de petite taille, pour lesquelles il semble constituer le problème le plus sérieux, à côté des difficultés d'accès aux marchés.
- 32 Pour ce qui est des problèmes de trésorerie chez les PMI est-allemandes, les problèmes de retard et de défaut de paiement de la part des clients sont cités plus souvent que le niveau des taux d'intérêt ou l'insuffisance de la ligne de crédit accordée par la banque-maison. Quant au manque de garanties, il semble lui aussi jouer surtout pour les entreprises de très petite taille, celles employant moins de 20 personnes (M. Hummel, U. Ludwig, 1994). Pour les PMI est-allemandes, l'accès au crédit se révèle surtout difficile pour les entreprises qui ont été privatisées séparément de leurs terrains, ce qui est souvent le cas, et ce qui accentue de façon générale la précarité de leur situation. Un certain nombre de PMI est-allemandes envisagent de répondre à ces problèmes de financement par des relations de partenariat ou des fusions-acquisitions avec des firmes ouest-allemandes. La plupart jugent par ailleurs que les banques ne s'engagent à leur égard que de façon très insuffisante (H. Belitz et al., 1994).
- 33 D'un point de vue macro-économique, l'idée d'un octroi de crédit insuffisant de la part des banques doit cependant être relativisée, car il existe une dialectique entre deux risques, en Allemagne orientale comme ailleurs : d'un côté celui d'une politique de crédit trop parcimonieuse conduisant à un sous-investissement et, de l'autre côté, celui d'une politique trop large conduisant à la réalisation de projets trop risqués et non viables. En termes quantitatifs, il est en tout cas vrai que le volume des crédits distribués en Allemagne orientale a connu une sensible diminution dans la période récente. Fin 1993, déjà, l'encours des crédits distribués par les guichets bancaires est-allemands aux entreprises locales et aux personnes privées résidentes n'avait ainsi atteint qu'un total de 69,3 milliards de DM, soit 12 milliards de moins qu'en 1992. Cette évolution peut être interprétée comme une sorte de normalisation, après une phase

initiale caractérisée par une certaine « largesse » de la part des banques (B. Müller-Kästner, 1994). Aux yeux de la plupart des banques, le risque de défaut des débiteurs reste en effet plus grand dans les nouveaux Länder que dans les anciens ; tous les organismes de crédit n'en tiennent pas compte pour autant dans leur politique de prêt, et seule une partie des banques le répercutent sur le niveau de leurs taux d'intérêt (M. Hummel, U. Ludwig, 1994).

- 34 S'il est une catégorie d'institutions financières particulièrement réticentes vis-à-vis des firmes est-allemandes, c'est celle des sociétés de capital-risque privées, car celles-ci n'ont débloqué dans l'ex-RDA qu'un volume de crédit de 500 millions de DM jusqu'en 1993. Cette attitude s'explique par le fait que ces sociétés d'investissement calculent généralement sur un horizon relativement court, ce qui implique qu'elles exigent un taux de retour sur investissement plus important en Allemagne de l'Est que celui qu'elles appliquent à des projets comparables réalisés à l'Ouest (M. Hummel, U. Ludwig, 1994). Heureusement, les entreprises de l'ex-RDA ont d'ores et déjà de nombreuses possibilités de recourir aux subsides de l'Etat, et leurs difficultés financières s'en trouvent sensiblement aplanies, même si elles n'ont pas disparu pour autant, notamment en ce qui concerne les PME.
- 35 Sur un plan financier, le trait général le plus caractéristique des PMI est-allemandes est l'insuffisance de leur *cash flow* et, plus précisément, de leurs bénéfices¹⁷. Globalement, leurs comptes sont en effet restés longtemps déficitaires, malgré une amélioration progressive. Tous secteurs confondus, les pertes des entreprises est-allemandes sont ainsi passées de -17,4 milliards de DM en 1991 à - 19 milliards en 1992 et à - 1,8 milliard en 1993, tandis que celles des seules entreprises de l'industrie (par opposition aux banques et au secteur du logement) sont revenues de - 21 milliards de DM en 1991 et de - 23,2 milliards en 1992 à -8,1 milliards en 1993, comme la Bundesbank le montre dans son rapport mensuel de mai 1994. La proportion d'entreprises bénéficiaires ne cesse d'augmenter, mais malgré tout, cette amélioration n'est pas assez rapide pour empêcher les défaillances d'entreprises de se multiplier.
- 36 En 1994, leur nombre dans les nouveaux Länder a ainsi atteint 3 911 - soit une progression de 68 % par rapport à 1993-, contre 14 913 (+ 7,9 % en un an) dans les anciens Länder, où la création d'entreprises enregistrée depuis 1990 a évidemment été beaucoup moins vive. Si l'on rapporte le nombre de cessations de paiement au stock total d'entreprises, leur fréquence est désormais supérieure d'un tiers à l'Est par rapport à l'Ouest, et tout indique que la dégradation se poursuit dans les nouveaux Länder en 1995, alors qu'une amélioration se profile dans les anciens.
- 37 Si les entreprises est-allemandes fonctionnent souvent à perte ou n'engrangent encore que de maigres bénéfices, c'est évidemment en raison du niveau des coûts de production et notamment des coûts de main-d'œuvre. Dans le secteur manufacturier, la part des frais de personnel dans le chiffre d'affaires ne s'élève ainsi qu'à environ un quart chez les entreprises ouest-allemandes (en 1991), mais à plus d'un tiers chez les firmes est-allemandes (en 1993 comme en 1991) - bien que, entre le début de 1991 et la fin 1993, les effectifs se soient réduits de près de 60 % dans l'ex-RDA, et bien que la productivité horaire du travail s'y soit accrue de 110 % ; il est vrai que, dans l'intervalle, le niveau des salaires y a doublé (H. Rahneberg, 1994).
- 38 Tous secteurs confondus, les coûts salariaux unitaires tendent désormais à se réduire dans les nouveaux Länder, après avoir littéralement « explosé » en 1990-91, mais ils dépassent toujours les niveaux ouest-allemands. Dans l'ex-RDA, les coûts salariaux par

unité de PIB devraient ainsi être encore supérieurs de près de 33 % à la moyenne ouest-allemande en 1995, après l'avoir dépassée de 58 % en 1991, comme le montrent les six principaux instituts de recherche économique dans leur rapport commun du printemps 1995 (DIW-HWWA-Ifo-IfW-IWH-RWI, 1995).

- 39 Entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne, l'écart de coûts salariaux unitaires demeure donc très large, mais son niveau et sa signification doivent toutefois être examinés avec prudence, comme le montrent les « Cinq Sages » du Conseil des experts économiques. Pour l'économie est-allemande, en effet, ces coûts salariaux unitaires ne constituent pas un indicateur très parlant de la compétitivité, étant donné le poids élevé des subventions et la présence de sureffectifs. En outre, il s'agit d'une moyenne macro-économique qui recouvre de fortes disparités, car ces coûts sont particulièrement élevés dans les entreprises encore à privatiser, ainsi que dans les entreprises privatisées par MBO ou placées sous la coupe de sociétés privées de gestion en commandite en vue d'une cession ultérieure (Management KG), alors que, chez les entreprises nouvellement créées, ils se situent déjà à un niveau moindre que la moyenne ouest-allemande (SVR, 1993 ; M. Heise, 1994).
- 40 Que ce soit en termes d'évolution globale ou de dispersion par catégories d'entreprise, les problèmes de coûts salariaux unitaires se retrouvent en négatif sous l'angle de la productivité du travail. Ainsi en est-il tout d'abord pour l'écart global de productivité entre les anciens et les nouveaux Länder. En effet, selon les évaluations les plus récentes et en termes de PIB par actif employé, le niveau de la productivité du travail dans l'ensemble de l'ex-RDA n'était qu'à environ 30 % du niveau ouest-allemand à la fin des années 80, mais, après avoir chuté au moins jusqu'à la mi-1991 en raison du choc de l'unification allemande, il est remonté à près de 55 % sur l'ensemble de l'année 1994. En ce qui concerne les seules entreprises industrielles employant moins de 250 personnes, une enquête montre que la valeur ajoutée brute par actif employé était dans les nouveaux Länder à 45,6 % du niveau des anciens en 1992 et que le rattrapage devrait être réalisé à 73,4 % en 1995 (M. Fritsch, J. Mallok, 1994).
- 41 Au delà de telles moyennes, certaines entreprises de l'Est font déjà preuve d'une productivité supérieure à celle des entreprises ouest-allemandes comparables. De même, une enquête des instituts Söstra (Berlin) et IAB (Nuremberg) établit que, pour le chiffre d'affaires par actif employé dans l'industrie manufacturière, les entreprises de la Treuhandanstalt parvenaient globalement à 10 points de pourcentage de moins que les firmes déjà privatisées, et que ces dernières sont passées de 36 % du niveau ouest-allemand en 1991 à 55 % en 1993, avec une augmentation absolue qui - pour la seule année 1993 - s'est échelonnée entre + 15 % pour les industries agro-alimentaires et + 41 % pour les producteurs de biens d'équipement (M. Wegner, 1994). La dispersion se retrouve aussi dans l'espace, car la production nette par actif employé s'est établie en 1993 entre, à un extrême, 135 000 DM dans la partie Est de Berlin et, à un autre extrême, des valeurs proches de seulement 60 000 DM dans de nombreuses autres régions est-allemandes (J. Kühl, in : BfLR, 1994a).
- 42 Si les coûts salariaux unitaires de l'ex-RDA dépassent ceux de l'ancienne RFA, c'est donc avant tout parce que la productivité du travail y est encore moindre. Cette moindre productivité renvoie elle-même au fait que l'économie est-allemande reste moins intensive en capital que celle de l'Ouest, une fois mis au rebut les équipements usés ou obsolètes hérités de l'ancien système. Mais elle s'explique aussi par une moindre qualification du personnel - avec, semble-t-il, une spécialisation excessive, en

particulier pour le personnel de management -, ainsi que par la gamme des produits - avec une certaine difficulté à assurer un suivi suffisant dans la qualité -, et, enfin, par l'organisation interne à l'entreprise ainsi que, *last but not least*, par la persistance d'un certain degré de sureffectifs (M. Fritsch, J. Mallok, 1994).

LES CLES DU DEVELOPPEMENT : LE CAPITAL, LES RESSOURCES HUMAINES ET L'INNOVATION

Les perspectives de l'emploi

- 43 Contrairement aux anciens Länder des années 50 et 60, dont le « miracle économique » était alimenté par une démographie très dynamique, car le *baby boom* s'y doublait d'un très vif afflux de main-d'œuvre, les nouveaux Länder des années 90 pâtiennent d'une véritable hémorragie de main-d'œuvre et de consommateurs. En effet, le taux de natalité est revenu dans l'ex-RDA de 12 ‰ habitants (soit sensiblement le taux observé dans l'ancienne RFA) en 1989 à 5,1 ‰ en 1993. En outre, le solde migratoire devrait y rester durablement négatif, car les personnes s'installant dans l'Est de l'Allemagne restent encore loin de compenser les départs vers l'Ouest. Une telle évolution contribue d'ailleurs à expliquer pourquoi certains bassins d'emploi est-allemands subissent à la fois un haut niveau de chômage et une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, pénurie qui constitue d'ailleurs parfois un sérieux obstacle à la création des PMI (J. Kühl, in : BfLR, 1994a).

Migrations entre l'Allemagne de l'Est et de l'Ouest de 1989 à 1993 (en milliers de personnes)

Année	Migrations		Solde migratoire est-allemand
	Est-Ouest	Ouest-Est	
1989	388,4	5,1	-383,3
1990	395,3	36,2	-359,1
1991	249,7	80,3	-169,5
1992	199,2	111,3	-87,8
1993	172,4	119,0	-53,5
Total 1989-93	1405,1	351,9	-1053,1

DONNÉES : OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE. SOURCE : OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI - ALLEMAGNE DE L'EST, BULLETIN PUBLIÉ SOUS LA DIRECTION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, N°14, MARS 1995. NOTE DE L'AUTEUR : LES MIGRATIONS ENTRE L'ALLEMAGNE ET L'ÉTRANGER NE SONT PAS PRISES EN COMPTE ICI. ELLES DÉGAGENT UN SENSIBLE EXCÉDENT EN FAVEUR DES LÄNDER DE L'EST DEPUIS 1991, SI BIEN QUE, TOUT COMPRIS, LE VÉRITABLE SOLDE MIGRATOIRE EST-ALLEMAND EST DEVENU TRÈS LÉGÈREMENT POSITIF DEPUIS 1992. TOUTEFOIS, LES ÉTRANGERS NE REPRÉSENTAIENT ENCORE EN 1993 QUE 1,4 % DE LA POPULATION DE L'EX-RDA (1,2 % EN 1989) CONTRE ENVIRON 10 % DANS L'ANCIENNE RFA.

- 44 Alors que la population employée dans l'ensemble de l'industrie est-allemande se situait à près de 3,3 millions dans la RDA de 1989, le total des effectifs employés dans le secteur manufacturier de l'ex-RDA ne s'élevait plus en 1993 qu'à 637 000 dans les entreprises d'au moins 20 personnes, et à environ un million, en y incluant les firmes de très petite taille (DIW-IfW-IWH, 1994b ; J. Kühl, in : BfLR, 1994a). En fait, et contrairement aux attentes initiales, l'emploi est-allemand a reculé non seulement

dans l'industrie et l'agriculture, mais aussi au sein du secteur tertiaire, et notamment dans les transports et les administrations publiques. Dans le sous-ensemble constitué par le commerce et les transports, 580 000 emplois ont bel et bien été créés, mais 410 000 ont disparu entre 1989 et 1994, ce qui ne laisse qu'un solde positif de 170 000. Dans le secteur réunissant l'Etat et les organismes privés à but non lucratif, ce sont au total quelque 815 000 emplois qui ont disparu dans l'intervalle (M. Wegner, 1994).

Le recul de l'emploi dans l'ex-RDA (de septembre 1989 à mars 1993 - en %)

SOURCE : LAUFENDE RAUMBEOBACHTUNG DER BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMORDNUNG BfLR - RAUMORDNUNGSREGIONEN

- 45 Sur le territoire de l'ex-RDA, plus de la moitié du recul de l'emploi est malgré tout imputable à l'industrie. Entre 1989 et le début de 1994, le nombre total d'emplois a en effet reculé de près de 10 millions à environ 6,2 millions et même à seulement 5,8 millions, si l'on défalque les chômeurs partiels et les postes bénéficiant des mesures de création d'emploi, ce qui correspond à un recul de respectivement 38 % et 42 %¹⁸. Ces 5,8 millions d'emplois signifient qu'il manque à l'ex-RDA 1,25 million d'emplois pour avoir comparativement le même nombre d'actifs employés que l'ancienne RFA actuellement, compte tenu des rapports de population (K. Lichtblau, 1994).
- 46 La conclusion qui se dégage est que le nombre d'emplois dans l'ex-RDA ne devrait à long terme guère dépasser son niveau actuel, malgré les forts taux de croissance de la production. La raison en est que les gains de productivité risquent fort d'absorber la quasi totalité de cette croissance, d'autant que la substitution du capital au travail va se trouver accélérée par l'alignement salarial sur les niveaux occidentaux. Dans l'Est de l'Allemagne, en outre, le volume de travail compatible avec la production ne se laissera pas facilement partager. La principale raison en est que la réduction des horaires y implique une diminution de revenus beaucoup plus difficilement acceptable qu'à

l'Ouest, où les rémunérations nettes restent bien supérieures. A ce propos, comme le montre une étude réalisée début 1994 par l'institut de recherche de la confédération syndicale DGB (le WSI) et par une société est-allemande d'économie mixte (la Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH), l'introduction de la semaine de 32 heures dans l'ex-RDA pourrait arithmétiquement créer jusqu'à 880 000 emplois, mais au prix d'une baisse de revenu de 17,7 % pour les salariés concernés.

- 47 Selon l'institut IWH, la population totale résidant sur le territoire de l'ex-RDA devrait d'ici l'an 2000 reculer de 700 000 personnes, à 14,9 millions, mais, comme ce recul proviendra essentiellement d'une baisse persistante de la natalité, la population en âge de travailler devrait rester globalement inchangée. Dans le même temps, à supposer que le taux d'activité des « Allemands de l'Est » se rapproche de celui des « Allemands de l'Ouest »¹⁹ la population active devrait diminuer elle aussi de près de 700 000 dans les nouveaux Länder. Quant au nombre de personnes pourvues d'un véritable emploi, il ne devrait guère dépasser 6 millions à cet horizon (J. Boje, D. Gladisch, in : IWH (1994)). En 1993, l'institut Prognos (Bâle) prévoyait que la population active employée dans l'ex-RDA atteindrait son point bas en 1995 puis se relèverait progressivement pour n'atteindre la barre des 6 millions qu'en l'an 2010.

Le marché de l'emploi est-allemand à l'horizon 2010 (en millions de personnes)

(A) : LA « RÉSERVE SILENCIEUSE » CORRESPOND AUX TRAVAILLEURS « DÉCOURAGÉS » ET AUX CHÔMEURS NON RECONNUS COMME TELS PAR L'ADMINISTRATION ; (B) : NOMBRE D'EMPLOIS DANS L'EX-RDA. ET DONC À L'EXCLUSION DES « FRONTALIERS » FAISANT LA NAVETTE POUR TRAVAILLER DANS L'ANCIENNE RFA.

SOURCE : PROGNOS AG, *DEUTSCHLAND-REPORT NR. 1*, BÂLE, 1993 ; CITÉ IN : R. HICKEL, J. PRIEWE, 1994.

- 48 Dans le domaine de l'emploi, un retour aux niveaux d'antan est donc tout à fait hors de portée, même à long terme. Par suite, l'ajustement sur le marché de l'emploi devra se faire essentiellement « par le côté court » comme diraient les économistes français, ou encore par « assainissement passif », comme disent les spécialistes allemands, c'est-à-dire par la diminution des demandes d'emploi sur le territoire est-allemand, notamment par les départs à la retraite anticipés, par la réduction du taux d'activité chez les femmes²⁰ ou encore du fait des travailleurs « pendulaires », qui travaillent à

l'Ouest tout en résidant à l'Est. En ce sens, il est probable que la situation de l'emploi commencera à se « normaliser » à partir de l'an 2000 (R. Hickel, J. Priewe, 1994). Autrement dit, le sous-emploi reculera moins en niveau qu'en pourcentage de la population active. Les effectifs sous-employés (chômeurs officiels, travailleurs « découragés » et chômeurs non recensés) devraient ainsi - selon la projection de l'institut suisse Prognos - culminer à 2,2 millions en 1995 et reculer par la suite, à 1,6 million en l'an 2000, 1,2 million en l'an 2005 et à 0,7 million en 2010, ce qui permettra au taux de sous-emploi de revenir de 28,2 % en 1995 à 10,4 % en 2010. Les calculs de l'institut IWH montrent que ce taux est déjà revenu de 37,8 % en 1991 et à 31,8 % en 1993²¹.

- 49 Entre les vrais emplois et le chômage intégral, il faut aussi considérer ce que les Allemands appellent le « second marché du travail », à savoir les personnes en formation, en reconversion, ainsi que les bénéficiaires des « mesures de création d'emploi » (ABM). Dans l'ex-RDA pourtant, même s'il devait subsister encore 500 000 personnes dans ces situations intermédiaires à l'horizon de l'an 2000, le nombre officiel des chômeurs est-allemands tardera à se résorber par rapport aux niveaux actuels : environ un million sur l'ensemble de 1995, soit un taux d'environ 14 %. Dans le total des sans-emploi, deux catégories sont plus particulièrement concernées : les femmes et les personnes âgées. En effet, le taux de chômage féminin équivaut au double du taux masculin, et les femmes fournissent près des deux tiers de l'effectif total des chômeurs est-allemands, tandis que les plus de 55 ans constituent plus de 7 % du total, contre une part de moins de 2 % pour les moins de 20 ans (7 % en 1990), grâce à la multiplication du nombre de postes d'apprentis (J. Boje, D. Gladisch, in : IWH (1994)). Quant aux plus de 55 ans, la quasi-totalité d'entre-eux ont été évincés par une politique de mise en préretraite qui a soustrait du marché de l'emploi 850 000 personnes en 1993 (J. Boje, H. Schneider, in : R. Pohl, 1995).

La dynamique de l'investissement

- 50 Les considérations précédentes l'ont suffisamment montré : le marché de l'emploi est caractérisé par une très forte hétérogénéité dans l'ex-RDA, car des emplois tout à fait compétitifs y coexistent avec un grand nombre d'emplois qui ne reflètent pas les standards ouest-allemands - pour l'essentiel dans l'industrie. Cette situation montre bien que le principal problème de l'économie est-allemande ne tient pas au « facteur-travail », mais au « facteur-capital » c'est-à-dire au manque d'investissement. Par suite, la faible productivité du travail y exprime tout simplement une faible intensité capitaliste (H.-J. Stadermann, 1993). Force est en effet d'admettre que les flux d'investissement dans l'ex-RDA restent en deçà des espérances et des nécessités, eu égard au besoin en capital pour assurer la modernisation est-allemande. Les gros investissements n'y sont pas encore en nombre suffisant pour permettre une vague assez large de petits projets, et, rétrospectivement, il s'est révélé illusoire de croire que l'efficacité marginale du capital pourrait être supérieure dans l'ex-RDA à celle des régions environnantes (R. Pohl, in : IWH, 1994).
- 51 Certes, cette analyse semble à première vue contradictoire avec les tendances les plus récentes, car la formation brute de capital fixe représente désormais plus de la moitié du PIB est-allemand. Mesuré de la sorte, le taux d'investissement est en effet passé de 22,5 % en 1990 à près de 53 % en 1994. Si l'on raisonne non pas par rapport au PIB, mais

par rapport au total de la demande intérieure, alors le taux d'investissement est-allemand avoisine 30 %, soit sensiblement le taux observé au Japon. En outre, la norme ouest-allemande a bel et bien été dépassée en 1993 pour les investissements bruts mesurés aussi bien par habitant que par actif employé, mais le retard accumulé auparavant reste loin d'être comblé (voir tableau p. 58).

- 52 Depuis l'année 1991, date à laquelle il a connu une véritable explosion, le rythme de l'accumulation tend progressivement à se ralentir, pour l'investissement en bâtiment comme pour l'investissement productif. Dans le total des investissements réalisés sur le territoire est-allemand, l'investissement en bâtiment occupe cependant toujours une place prédominante, avec une part de près des deux tiers, ce qui, encore une fois, dénote le caractère prioritaire donné à la modernisation des infrastructures et des logements. Par rapport au nombre des actifs, le taux d'équipement des nouveaux Länder en infrastructures devrait d'ailleurs pouvoir atteindre 79 % de la moyenne ouest-allemande à l'horizon 2 000, et même près de 96 % en ce qui concerne les postes et télécommunications, si l'on en croit une étude de l'institut berlinois DIW (S. Bach et al., 1994).
- 53 Avec un calcul par habitant, la norme ouest-allemande (indice 100) était déjà nettement dépassée en 1993 pour les investissements publics (indice 136) et les investissements du secteur marchand non résidentiel (indice 111) alors qu'un retard n'était plus observé que pour le logement (indice 76) (M. Heise, 1994). Comme le montre la répartition de ces investissements par secteurs d'accueil (tableau ci-dessous), les augmentations les plus fortes depuis 1990 se signalent dans le logement locatif, l'énergie et le BTP (en particulier dans le second œuvre).

Les investissements bruts dans l'ex-RDA classés par secteur d'accueil (formation brute de capital fixe en DM courants)

	1991	1992	1993	1994	1995
Agriculture	1,0	1,1	1,3	1,5	1,8
Industrie	32,5	41,1	45,2	49,2	56,2
dont : - BTP	3,6	4,5	4,5	5,5	6,4
- énergie, eau, mines	10,4	14,2	17,0	19,1	22,3
- secteur manufact.	18,5	22,5	23,7	24,6	27,5
Commerce	4,4	5,3	5,7	6,0	5,8
Transports et télécom.	16,5	22,5	24,9	26,7	28,8
Autres services	23,7	34,6	46,9	63,4	78,9
dont : - logement locatif	15,9	23,9	31,4	44,9	56,6
Total des entreprises	77,6	104,6	124,0	146,8	171,5
Etat ⁽¹⁾	14,9	23,3	26,5	32,2	35,0
Tous secteurs	92,5	127,5	150,5	179,0	206,5
dont : - entreprises					
« occidentales » ⁽²⁾	32,0	52,5	66,0	77,5	89,5

(1) : ETAT, MÉNAGES PRIVÉS ET ORGANISMES PRIVÉS À BUT NON LUCRATIF (2) : ENTREPRISES OUEST-ALLEMANDES OU ÉTRANGÈRES. SOURCE : F. NEUMANN, 1995.

- 54 Pour la structure de l'investissement par secteurs d'origine, le logement occupe dans l'ensemble des secteurs une part de près de 20 % en 1994, contre moins de la moitié pour le secteur des entreprises²² et environ un tiers pour l'Etat au sens strict. En réalité,

compte tenu du fait qu'une part non négligeable des investissements privés est subventionnée, l'Etat contribue à plus de la moitié des investissements (M. Wegner, 1994).

- 55 Dans l'ex-RDA, à côté de l'ampleur des investissements publics, l'autre fait majeur concerne l'importance relative des investissements réalisés par des entreprises extérieures aux nouveaux Länder, c'est-à-dire soit étrangères²³ soit - dans la plupart des cas - ouest-allemandes. Tous secteurs confondus, la part de ces investissements « occidentaux » est estimée par l'Ifo à environ 43 % du total en 1995 (34,6 % en 1991), mais cette proportion dépasse 63 % (43,2 % en 1991) dans l'industrie manufacturière (voir tableau p. 82).
- 56 Quelle que soit l'ampleur des investissements, en outre, la partie Est de l'Allemagne ne parviendra à la compétitivité à moyen et long terme que si ses entreprises mettent en œuvre des stratégies suffisamment centrées sur l'innovation. Or, si les lacunes en matière d'innovation semblent relativement préoccupantes dans les anciens Länder à certains égards (voir p. 116), elles sont particulièrement criantes dans les nouveaux. Ainsi, comme en témoigne l'Office fédéral des brevets (Munich), le nombre de brevets est-allemands a chuté en 1992 à 12,5 % de son niveau des années 1988/89, et il n'a représenté en 1994 qu'à peine 6,4 % du nombre total des brevets d'origine allemande déposés en RFA. Quant aux effectifs et aux dépenses de recherche et développement (R & D), ils se sont réduits à la portion congrue (voir tableau p. 84). Selon le ministre fédéral de la Recherche, les PME est-allemandes sont malgré tout parvenues dès 1992 à stabiliser leurs activités dans ce domaine, et 2 500 à 2 700 entreprises de l'industrie auraient encore des activités de R & D dans les nouveaux Länder.
- 57 Comme le montre une enquête menée au printemps 1993 par l'IWH auprès d'un échantillon représentatif d'entreprises implantées dans le Land de Saxe-Anhalt, près de 70 % de ces firmes déclarent n'effectuer aucune dépense de R & D et seulement 8 % affirment dépenser en R & D plus de 3,5 % de leur chiffre d'affaires. La proportion de firmes déclarant ne pas faire de dépenses de R & D décroît d'ailleurs avec la taille de ces entreprises, ce qui corrobore l'idée que l'effondrement des capacités de recherche est-allemandes est allé de pair avec l'éclatement des ex-combinats en PME. Pour Manfred Wölfling, l'auteur de cette étude, l'espoir réside désormais dans la création de petites entreprises innovantes. Quant aux firmes est-allemandes de taille moyenne ou grande, la faiblesse générale de leur effort de R & D s'explique en partie par le fait qu'un grand nombre d'entre elles ont été absorbées par des groupes occidentaux ou sont liées à eux par des accords de partenariat (M. Wölfling, in : IWH (1994)). En outre, les difficultés financières des firmes est-allemandes les empêchent aussi, bien souvent, d'accéder aux technologies modernes sous la forme d'achat de licences.

Les effectifs affectés à la R & D en RFA : une comparaison Est/Ouest (milliers de postes en équivalent-temps plein)

	Allemagne de l'Est		Allemagne de l'Ouest	
	1990	1993	1990	1993
Entreprises	86	16	299	283
Etat	32	10	58	68
Universités	12	6	70	75
Total	130	32	427	426

DONNÉES : BUNDESFORSCHUNGSBERICHT 1993 ; SV-WISSENSCHAFTSSTATISTIK, ESSEN ; CALCULS DE L'IWH (HALLE).

SOURCE : H. SCHNEIDER ET AL., 1994.

- 58 De façon liée, les biens à fort contenu en recherche ne représentent plus qu'une faible part de la production chez les entreprises sondées par l'IWH : leur gamme de produits relève globalement pour environ 65 % de « technologies traditionnelles », pour à peu près un quart de « technologies de standard moyen » et, respectivement, de seulement 11,4 % et 8,6 % de « technologies supérieures » et du « high tech » (M. Wölfling, in : IWH (1994)). A cet égard, comme l'atteste une enquête menée début 1994 par les instituts ZEW (Mannheim) et Infas (Bonn) auprès de 3 000 entreprises de l'Allemagne unifiée, l'attitude des firmes diffère entre l'ancienne RFA et l'ex-RDA. Ainsi, il est frappant de constater que les dépenses d'innovation sont, en ce qui concerne les firmes ouest-allemandes, généralement faites à parts égales sous la forme d'innovation de produit et de procédé, alors que, chez leurs concurrentes est-allemandes, elles sont motivées plus nettement par le souci de rationaliser la production, c'est-à-dire de réduire les coûts, tandis que l'innovation de produit y semble relativement négligée et se résume généralement à l'imitation. Une telle évolution est préoccupante, car ces innovations de procédé conduisent généralement à des réductions d'effectifs, et car la création d'emploi dépend essentiellement des innovations de produit. Pour que réussisse la modernisation est-allemande, finalement, il reste malgré tout à espérer que l'innovation se fasse par la diffusion du progrès technique occidental, à défaut de se produire sur une base locale suffisamment large.

Les perspectives du rattrapage Est/Ouest

- 59 Cinq ans après l'unification, en définitive, les facteurs de croissance endogène restent globalement insuffisants sur le territoire de l'ex-RDA, comme en témoigne le poids des transferts publics Ouest-Est (voir p. 54). A en croire Lothar Peter, professeur de sociologie à l'université de Brême, « le discours sur un "redressement à l'Est" séparé et auto-entretenu se révèle être une légende éveillant de faux espoirs » (L. Peter, 1994). « Aucun essor auto-entretenu n'est en vue, et il n'y a de toute façon pas lieu d'en attendre un », surenchérit un économiste ouest-allemand implanté à Halle (M. Junkernheinrich, in : IWH, 1994). En fait, la réalité est que personne ne sait encore exactement combien de temps l'économie est-allemande va rester dans sa situation actuelle de dépendance financière, comme le reconnaît par exemple le président de l'institut berlinois DIW (L. Hoffmann, 1993).
- 60 Au sein de l'Allemagne unifiée, certes, tout porte à croire que l'ex-RDA ne devrait pas constituer un *mezzogiorno*, au sens d'une région condamnée à végéter à la périphérie des

régions dynamiques. C'est notamment la conclusion à laquelle arrive une équipe de chercheurs allemands et irlandais qui font le rapprochement entre les perspectives de convergence régionale en Allemagne unifiée et celles qui existent au sein du Royaume-Uni. Selon cette étude, l'ex-RDA devrait réussir là où l'Irlande du Nord a échoué, à savoir dans sa tentative de mener une politique industrielle active, fondée sur la formation permanente, le soutien de l'effort de R & D, la diffusion du savoir-faire et de l'information, ainsi que des possibilités de financement sélectives et bien ciblées. La raison majeure en serait que les nouveaux Länder, contrairement au cas de l'Irlande du Nord, bénéficient d'une main-d'œuvre fortement qualifiée. Par rapport à cet atout décisif, le handicap temporaire constitué par de hauts coûts de main-d'œuvre devrait pouvoir se laisser surmonter, aux dires des auteurs (D. Hitchens et al., 1993).

- 61 Pour l'Allemagne unifiée, cet objectif d'un développement économique intégré consiste en principe à réaliser une harmonisation des conditions de vie entre ses différentes régions, comme le stipule d'ailleurs expressément la Loi fondamentale de la RFA. En pratique, cette règle n'implique cependant pas un nivellement intégral, comme le montre l'existence de disparités régionales à l'intérieur de l'ancienne RFA. En outre, il est fort probable que l'opinion publique dominante et les partis politiques les plus influents acceptent à l'avenir de tolérer des écarts régionaux plus importants que ceux qui existaient au sein de la RFA d'hier. Ceci implique en particulier que la péréquation financière entre les différentes régions pourrait fort bien viser dorénavant un objectif moins ambitieux que celui qui a prévalu du temps de l'ancienne RFA, à savoir permettre à chaque Land de disposer d'un montant de recettes fiscales par habitant équivalant à au moins 95 % de la moyenne observée dans l'ensemble du pays (B. Müller-Kästner, 1994).
- 62 Compte tenu du fait que, dans l'ancienne RFA, un Land « pauvre » tel que la Basse-Saxe n'atteint pour le PIB par habitant que 80 % du niveau d'un Land « riche » tel que le Bade-Wurtemberg, l'écart moyen de richesse entre les anciens et les nouveaux Länder ne se réduira dans le meilleur des cas qu'à 20 %. A supposer que l'écart de croissance entre l'Ouest et l'Est de l'Allemagne se maintienne durablement à son niveau actuel - autour de 6 points de pourcentage-, un tel rattrapage pourrait être atteint dès le milieu de la décennie prochaine. Comme le montrait en 1994 Hans J. Barth, le président de l'institut Prognos (Bâle), la croissance économique annuelle devrait cependant se ralentir progressivement sur le territoire est-allemand, passant d'une moyenne de 9 % entre 1994 et l'an 2000, à 6 % entre 2000 et 2005 et à 3 % entre 2005 et 2010. Dans ces conditions, le PIB est-allemand couvrirait alors 80 % de la demande interne dès l'an 2000 (97 % en l'an 2010), mais le niveau du PIB par habitant de l'ex-RDA n'atteindrait 80 % du niveau des anciens Länder qu'à l'horizon 2010.
- 63 Atteint dans le meilleur des cas à l'horizon de l'an 2010, donc, ce rattrapage du niveau ouest-allemand de revenu par habitant aura en outre été facilité par la réduction de la population résidente. Ainsi s'agira-t-il en partie d'un ajustement par le bas, pour ainsi dire, par le déclin démographique : baisse de la natalité et poursuite des flux migratoires vers l'Ouest (R. Hickel, J. Priewe, 1994).
- 64 Autant dire qu'il faudra encore près d'une vingtaine d'années pour que l'économie est-allemande puisse être rendue compétitive dans son ensemble, pour autant que cela ait un sens. A titre de comparaison, rappelons que, dans les régions ouest-allemandes d'ancienne industrie, comme la Ruhr, il a fallu plus de trente ans pour réaliser le changement structurel (M. Junkernheinrich, in : IWH (1994). Le scénario d'une

restructuration réussie n'est cependant nullement assuré pour l'ex-RDA, d'autant qu'il reste suspendu à une réindustrialisation fort problématique. *A priori*, en effet, la désindustrialisation sera à l'avenir tout aussi difficilement réversible dans l'ex-RDA qu'elle l'a été dans le passé chez la plupart des pays industriels. Aussi, les régions est-allemandes risquent fort de rester durablement plus fragiles dans l'ensemble que les régions ouest-allemandes les plus défavorisées (R. Hickel, J. Priewe, 1994).

- 65 De plus, il est probable que les disparités régionales restent à l'avenir plus prononcées au sein des nouveaux Länder qu'au sein des anciens, et que les moyens de la politique régionale ne permettent d'atténuer ces écarts que très lentement. Au sud, les vieux centres industriels devraient renaître, notamment autour de Dresde, Chemnitz, Leipzig, Iéna et Halle ; pour sa part, l'agglomération de Berlin devrait constituer un centre de services dont le dynamisme pourrait rayonner en direction de l'Europe centrale. A l'inverse, les régions périphériques du Brandebourg et du Mecklembourg-Poméranie occidentale resteront marquées par un net retard de développement et par de forts taux de chômage, notamment le long de la frontière avec la Pologne. Ainsi, l'ex-RDA restera vraisemblablement caractérisée par un double clivage Nord/Sud et Est/Ouest (M. Wegner, 1994).
- 66 Au bout de cinq années d'unification, les promesses du chancelier Kohl concernant l'apparition de « paysages florissants » en l'espace de quelques années ne se sont pas vérifiées aussi rapidement que prévu, mais la transformation de l'économie est-allemande a été particulièrement radicale. Au point, disent les optimistes, que le stock de capital est en moyenne plus jeune dans les nouveaux Länder que dans les anciens. Selon les pessimistes, au contraire, la purge a été telle que l'appareil productif se trouve réduit à un niveau dérisoire par rapport à l'étendue des besoins. Le fait est que, si l'économie est-allemande a beau compter désormais quelques îlots de forte productivité, elle n'en conserve pas moins une gamme de produits relativement traditionnelle, peu axée sur de véritables pôles technologiques, et qu'elle reste handicapée par une structure par branche et par taille d'entreprise dans l'ensemble peu favorable, ainsi que par une répartition géographique très déséquilibrée (J. Kühl, in : BfLR, 1994a). Autant dire que l'intégration entre les espaces économiques ouest et est-allemands n'en est encore qu'à ses balbutiements.
- 67 Tout bien considéré, les perspectives économiques peuvent malgré tout être perçues comme relativement bonnes dans l'ex-RDA, et il existe en fin de compte des raisons de faire preuve d'un optimisme prudent : notamment l'ampleur des investissements et le rythme surprenant de la privatisation, ou encore la modernisation accélérée des infrastructures. Toutefois, le bilan économique ne saurait être dissocié du bilan social et, à cet égard, le changement de système dans l'ex-RDA a indéniablement exclu un grand nombre de gens : le sous-emploi y restera durable, quelle que soit l'ampleur de la croissance à venir. La politique de l'unification n'a pu corriger que tardivement les erreurs commises dans l'urgence des premières années, et bien des déceptions subsistent sans doute chez les citoyens de l'ex-RDA, même si le bout du tunnel est déjà apparu pour un grand nombre d'entre eux, notamment parmi les plus jeunes. Dans une société devenue brutalement plus inégalitaire, il reste donc beaucoup à faire pour désamorcer les conflits éventuels et répartir équitablement les coûts et avantages du changement de système.

NOTES

7. Voir note 8, p. 63

8. L'indice de la production manufacturière nette est cependant trompeur en raison d'un effet de structure, car la référence à la structure sectorielle de 1990 conduit tant à surestimer l'ampleur de la baisse qu'à sous-estimer la vigueur de la reprise. Ainsi, si l'on se réfère aux parts sectorielles du second semestre 1990, le calcul donne bien un recul d'environ 40 % à la fin 1991 et une remontée à 78 % au quatrième trimestre 1993 ; par contre, si l'on prend comme référence les coefficients sectoriels du second semestre 1993, la baisse n'est « que » de 27 % entre le second semestre 1990 et le « creux de la vague » de la fin 1991, et, surtout, la remontée atteint l'indice 106,5 au quatrième trimestre 1993 (K. Lichtblau, 1994).

9. Chiffre excluant les entreprises qui emploient moins de 20 personnes.

10. Le *Mittelstand* est généralement défini comme l'ensemble des entreprises indépendantes employant moins de 500 personnes.

11. Y compris les entreprises employant moins de 20 personnes. Fin 1994, ce nombre était passé à 12 700, mais il ne représentait encore que 3 % de l'ensemble des entreprises implantées dans l'ex-RDA (S. Beer et al., in : R. Pohl, 1995).

12. A Zwickau-Mosel (Saxe), par exemple, Volkswagen coopérait en 1994 avec un total de 29 sous-traitants locaux, tandis qu'à Eisenach (Thuringe) son concurrent Opel fonctionnait avec 9 fournisseurs directs, ainsi qu'avec 5 entreprises de services.

13. Dans l'ensemble de la RFA, les nouveaux Länder représentent une part croissante du total des dépenses effectuées au titre de l'aide sociale : 8,6 % en 1991, 10,5 % en 1992 et 12,1 % en 1993. En outre, l'ex-RDA abrite plus d'un tiers des « pauvres » vivant en RFA, car 7,25 millions de personnes vivent en-dessous du seuil de pauvreté relative dans l'Allemagne unifiée, dont 4,64 millions dans les anciens Länder et 2,6 millions dans les nouveaux. Par convention, ce seuil correspond à 50 % du revenu net moyen, soit 806 DM dans l'ensemble de l'Allemagne, 854 DM dans les anciens Länder et 623 DM dans les nouveaux. Dans l'ex-RDA, cette pauvreté relative frappe près de la moitié des foyers comprenant au moins trois enfants, alors que la proportion correspondante dans l'ancienne RFA n'est que d'environ 16 % (W. Hanesch, *Armut in Deutschland*, Hambourg, 1994 ; résumé in : *Das Parlament* 17-06-94).

14. Cette firme a été mise en liquidation par la Treuhandanstalt.

15. Selon ces auteurs, une croissance est-allemande auto-entretenu repose avant tout sur la résorption du déséquilibre commercial « interallemand ». Dans un tel cas de figure, le développement des nouveaux Länder se ferait nécessairement au détriment de la croissance dans les anciens (R. Hickel, J. Priewe, 1994). Cette idée mérite d'être nuancée, car, si l'on dépasse une vision purement statique, l'intégration allemande ne saurait se résumer à un jeu à somme nulle.

16. L'étude en question porte sur les entreprises de l'industrie manufacturière, du BTP et du commerce.

17. Alors que les investissements sont autofinancés en moyenne à plus de 80 % chez les entreprises ouest-allemandes, ils ne le sont encore qu'à 40 % dans le cas de leurs homologues est-allemandes (H.-U. Brautzsch et al., in : R. Pohl, 1995).

18. Entre 1990 et 1993, le nombre des salariés a diminué de plus de 40 % dans l'ex-RDA, mais le nombre de travailleurs indépendants y a quasiment triplé. Toutefois, la part des indépendants dans l'emploi total n'atteignait encore que 7,6 % en 1994 dans les nouveaux Länder, contre 10,7 % dans les anciens Länder (IWH, 1995b).

19. Dans l'ex-RDA, 84,2 % des personnes en âge de travailler étaient actives en 1993 (avec un taux de 80,5 % chez les femmes), contre un taux de 69,4 % dans l'ancienne RFA (seulement 59,3 % chez les femmes) (H. Schneider, 1994).

20. Voir ci-dessus, note 19. Selon une analyse de l'institut IWH (Halle), le sous-emploi est-allemand s'expliquait en 1993 à 59 % par un taux d'activité supérieur à la moyenne ouest-allemande (H. Schneider, 1994).

21. Avec un calcul tenant compte des personnes en chômage intégral ou partiel, en stage de formation ou de reconversion, des préretraités et des bénéficiaires des « mesures de création d'emploi » (ABM), le taux de sous-emploi varie fortement d'un bassin d'emploi à l'autre ; à l'automne 1993, il s'étalait entre 13 % à Berlin-Est et à Dresde - à un extrême - et - à l'autre extrême - 34 % à Neubrandenburg et à Annaberg (M. Wegner, 1994).

22. En termes de comptabilité nationale, ce secteur comprend aussi la Treuhand et les entreprises étrangères.

23. En Allemagne orientale, les flux nets d'investissements directs effectués par des firmes étrangères sont officiellement chiffrés à 1,713 milliard de DM en 1991, 770 millions en 1992 et seulement 199 millions de DM en 1993. Ces chiffres n'ont toutefois guère de signification, car ils ne comptabilisent pas les investissements effectués par des groupes étrangers via leurs filiales ouest-allemandes. Il faut en outre rappeler que, dans le total des entreprises vendues par la Treuhand, la part des firmes étrangères atteint environ 10 %, si l'on raisonne sur la base des promesses d'investissement, et 5 % par rapport au nombre d'entreprises privatisées.

Deuxième partie. La remise en cause du « modèle » ouest-allemand

III. La compétitivité du site Allemagne : diagnostic

LA CONTROVERSE SUR LES DETERMINANTS

Le débat sur l'érosion de l'avantage compétitif ouest-allemand

- 1 Outre-Rhin, un nombre croissant de voix s'élèvent pour dénoncer la perte par l'économie ouest-allemande de son « avantage compétitif ». A l'appui de cette thèse, elles évoquent généralement toute une série de critères selon lesquels l'ancienne RFA aurait vu se dégrader la compétitivité de son site (*Standort*) ; en particulier, les coûts salariaux unitaires, le temps de travail et la durée d'utilisation des machines, la fiscalité sur les sociétés, l'emprise de la réglementation - notamment en matière d'environnement-, le coût de l'électricité, le temps de formation et la durée des études supérieures, ou encore le coût des services publics. Bien évidemment, cette campagne est pour une bonne part orchestrée par le patronat. Tyll Necker, président de la fédération de l'industrie allemande (BDI) jusqu'en 1994, n'en disconvient d'ailleurs pas, et il revendique haut et fort sa paternité dans ce domaine : « Le BDI mène la discussion sur le *Standort* avec âpreté depuis 1987 déjà. A aucun moment, il n'a été question de dénigrer les sites de production allemands, comme beaucoup nous l'ont reproché » (T. Necker, 1994). Pourtant, à en croire les syndicats, les cris d'alarme lancés par le patronat sont loin d'être dénués d'arrière-pensées. Ainsi, selon le directeur du département de politique économique de la confédération syndicale DGB, « le débat sur le *Standort* a été plus ou moins instrumentalisé dans l'optique des négociations salariales, ce qui entraîne une focalisation trop exclusive sur les coûts salariaux » (M. Geunisch, 1993).
- 2 Quelle que soit l'interprétation qui en est faite, une attitude circonspecte reste *a priori* de mise face à ces cris d'alarme, car l'idée d'une dégradation de la compétitivité ouest-allemande est loin d'être neuve. De fait, elle resurgit périodiquement depuis le milieu des années 70, à l'occasion de tous les ralentissements conjoncturels, et s'apaise à mesure que la croissance et les excédents commerciaux reprennent, comme le rappelle le directeur de l'institut économique Prognos (H. J. Barth, 1993). Plus encore, si l'on en

croit l'institut DIW, « les affirmations fréquentes selon lesquelles l'Allemagne occidentale connaîtrait une crise structurelle sont sans fondement », car elles assimilent abusivement deux phénomènes distincts : d'une part, les restructurations inévitables en période de récession et, d'autre part, une crise structurelle *stricto sensu*, « c'est-à-dire caractérisée par une faiblesse durable de la croissance » (DIW, 1993). Quant au Conseil des experts économiques, il convient que la position internationale de la RFA reste forte pour un bon nombre de critères : les parts du marché mondial, les dépenses de R & D et les dépôts de brevets, le maintien d'un fort volume d'investissement direct réalisé par des entreprises étrangères en RFA, ou encore le *rating* bancaire qui témoigne d'une crédibilité inchangée aux yeux de la finance internationale.

- 3 Si les « Cinq Sages » conviennent qu'un débat similaire a déjà eu lieu, notamment au début des années 80, ils ajoutent cependant que les problèmes actuels prennent une tout autre dimension, car ils s'inscrivent dans un contexte très différent, avec une globalisation des marchés plus étendue, la réalisation du Marché unique, l'intensification de la concurrence internationale, l'apparition de nouveaux compétiteurs dans l'ex-bloc de l'Est et, enfin, les conséquences de l'unification en termes de déficits publics et de restructurations inéluctables (SVR, 1993). A l'instar du professeur Roland Vaubel (université de Mannheim), certains affirment d'ailleurs que « la transformation de l'Europe de l'Est constitue pour l'économie allemande le plus grand choc réel depuis la fin de la guerre » (*Die Zeit*, 15-10-93). De fait, si l'on admet que la RFA devrait à terme bénéficier de sa proximité géographique vis-à-vis des marchés d'Europe centrale et orientale, il est clair que ces pays constituent dans l'immédiat un sérieux défi pour la spécialisation industrielle allemande.

De la compétitivité des entreprises à l'attractivité du territoire

En matière de compétitivité internationale, le débat ne porte plus seulement sur les performances des entreprises ; il s'est dans une large mesure déplacé vers la comparaison des espaces économiques. Une récente étude de l'institut Ifo (Munich) illustre fort bien ce propos. Elle porte sur la compétitivité de l'industrie électronique allemande et conclut que, dans cette branche, le bilan est plus favorable si l'on considère que les entreprises allemandes ont, au cours des dernières années, davantage renforcé leurs investissements à l'étranger que les firmes étrangères ne l'ont fait en RFA (*Ifo-Schnelldienst*, 02-05-95). La conclusion est évidemment inverse si l'on s'intéresse non pas aux entreprises de nationalité allemande - ce qui n'a plus grand sens à mesure que s'amplifie la mondialisation de l'économie - mais aux entreprises implantées ou attirées sur le sol allemand - quelle que soit leur nationalité-, ce qui est justement le parti pris ici. Dans cette optique, « l'attractivité devient la quintessence d'une compétitivité de long terme, grâce à laquelle les entreprises anticipent la perpétuation d'un avantage compétitif du territoire, ce qui justifie leur investissement [...] sur celui-ci. » (D. Taddéi, B. Coriat, 1993). Par suite, au delà des indicateurs de compétitivité, la question ultime consiste ni plus ni moins à savoir dans quelle mesure l'Etat et les entreprises restent à même de distribuer suffisamment de revenus et de créer suffisamment d'emplois dans les limites géographiques de la RFA,

- 4 Dans un tel contexte, la résurgence et l'amplification du débat sur la perte de compétitivité ouest-allemande peuvent admettre, en définitive, trois explications, comme le montre le président de l'institut de recherche économique HWWA

(Hambourg), M. Erhard Kantzenbach. Outre la dernière récession occidentale, donc, qui a notamment eu pour effet de révéler dans des faiblesses structurelles que la précédente phase d'expansion avait masquées, il s'agit d'interrogations sur la rationalité et l'efficacité de la politique économique - par exemple du fait des incertitudes entretenues autour du relèvement des impôts ou encore des tergiversations à propos de la réduction des subventions dans l'ancienne RFA. Enfin, il s'agit des effets de l'unification allemande, parmi lesquels les transferts publics massifs qu'il sera durablement nécessaire d'apporter à l'ex-RDA (E. Kantzenbach, 1993). Notons que ce dernier argument fait l'objet d'une controverse. Ainsi certains estiment-ils que « la crise du *Standort Deutschland* n'a rien à voir avec l'unification », comme l'écrit Otto Schlecht, ancien secrétaire d'Etat au ministère fédéral de l'Economie et actuel président de la fondation Konrad Adenauer (Die Welt, 19-09-93). D'autres soutiennent au contraire que la prétendue crise de compétitivité de l'ancienne RFA se résume précisément au problème du financement de l'unification. C'est notamment l'analyse développée par Rudolf Hickel, principal animateur du groupe de travail « politique économique alternative », qui donne de temps à autre la réplique au très orthodoxe Conseil des experts économiques.

- 5 Avant d'en venir aux causes, il convient sans doute d'examiner les faits eux-mêmes. Pour avoir une vue d'ensemble de ce débat sur l'attractivité relative de l'Allemagne par rapport à d'autres localisations rivales, il est commode de se référer à un classement international qui fait autorité : celui établi chaque année par le Forum d'économie mondiale (Genève) et l'école de management IMD (Lausanne). La version 1995 de ce palmarès a été réalisé sur la base de 378 critères différents et se fonde notamment sur les réponses fournies par 4 000 managers internationaux. Il en ressort que l'Allemagne se placerait au sixième rang mondial parmi les 48 pays retenus, après les Etats-Unis, Singapour, Hongkong, le Japon, et la Suisse, mais loin devant la France (13^e place).
- 6 Pour séduisants qu'ils soient, par leur simplicité apparente, ces classements synthétiques n'en soulèvent pas moins des problèmes méthodologiques considérables, car il n'est en principe pas possible de trouver une échelle unique pour mesurer et comparer la compétitivité internationale de différents pays. En effet, il est nécessaire de tenir compte de facteurs multiples, fluctuants, souvent difficiles à appréhender voire non quantifiables, comme par exemple les jugements portés sur le système financier, la bureaucratie, l'influence de l'Etat ou le consensus social. En outre, les facteurs de compétitivité sont largement interdépendants. Qui plus est, comme le montre l'institut berlinois DIW, la qualité d'une localisation relève d'une double rationalité, car elle reflète à la fois les préférences des investisseurs potentiels et celles d'une économie nationale. Aussi, les indicateurs avancés n'apportent que des éclairages partiels et difficiles à considérer isolément.
- 7 Ainsi en est-il par exemple des prélèvements obligatoires qui, d'un côté, pèsent sur les comptes des entreprises, mais, de l'autre, servent aussi à cofinancer la formation de la main-d'œuvre ou encore les infrastructures, ce qui bénéficie en retour aux mêmes entreprises. De surcroît, les structures de financement des dépenses publiques et sociales diffèrent fortement d'un pays à l'autre, ce qui rend difficile toute comparaison internationale sur tel ou tel type de prélèvement obligatoire (F. Stille et al., 1992). Il en est de même pour la réglementation allemande sur le marché de l'emploi, car les entreprises se plaignent fréquemment de ses rigidités, mais elles profitent en même temps des bénéfices de la paix sociale qui en sont la contrepartie. Selon l'IW (Cologne),

institut proche du patronat, le nombre de jours ouvrés perdus pour cause de grève s'est situé dans la période 1970-1993-en moyenne annuelle - à seulement 37 dans l'ancienne RFA, contre 124 en France et 928 en Italie. L'argument « du revers de la médaille » peut donc s'énoncer en disant que la paix sociale a ses avantages et ses inconvénients. Par suite, si la notion de compétitivité internationale ne peut se réduire à l'examen de tel ou tel facteur isolé, l'étude de la compétitivité ouest-allemande relève de l'analyse systémique, en ce sens que les explications doivent en être recherchées dans la cohérence d'ensemble des structures économiques et de l'organisation sociopolitique en RFA.

- 8 Or, l'un des principaux atouts de l'économie allemande réside justement - aujourd'hui comme hier - dans son tissu industriel dense et caractérisé par un dosage équilibré entre grandes entreprises et PMI, quoi qu'on en dise parfois sur la taille insuffisante des firmes d'outre-Rhin. D'ailleurs, comme l'a montré une étude récente du ministère français de l'Industrie, « l'industrie germanique est avant tout une industrie de grandes entreprises » (C. Souquet, 1994), constituée autour d'un noyau dense de firmes de taille moyenne (le fameux *Mittelstand*). Ce rappel s'impose d'autant plus que l'industrie manufacturière peut être considérée comme l'un des principaux vecteurs de la compétitivité. En définitive, « il serait certainement erroné de ne mesurer l'attractivité relative des sites de production allemands qu'à l'aune des coûts du travail et du degré d'imposition. Plus la part des secteurs à forte valeur ajoutée est élevée, et plus des facteurs tels que l'efficacité des réseaux et voies de communication, la densité des relations avec les sous-traitants et avec les services aux entreprises, la fiabilité du cadre juridique, de même que l'efficacité de l'administration et, davantage encore, le niveau de qualification de la main-d'œuvre disponible pèsent d'un poids important. La République fédérale n'était pas mal placée dans ces domaines jusqu'à aujourd'hui, mais ceci ne préjuge pas qu'elle le restera dans le futur » (H. J. Barth, 1993).

Facteurs de production et déterminants socio-économiques

- 9 A défaut de critère unique, la compétitivité de l'Allemagne ne peut donc être jugée que sur ses résultats passés - relativement flatteurs au demeurant : dynamique des revenus et de l'emploi ou, plus directement, parts de marché. Pour apprécier l'évolution future de ces performances, par contre, il faut nécessairement entrer dans le détail d'un ensemble de critères disparates.
- 10 Pour la plupart des experts, l'atout ultime de la compétitivité allemande réside dans les infrastructures et dans le capital humain. C'est notamment la thèse d'Henning Klodt, directeur de département à l'Institut d'économie mondiale (IfW/Kiel), qui évoque le bon niveau de qualification des personnels, en particulier chez les ouvriers qualifiés, les techniciens et les ingénieurs. C'est encore l'avis de l'américain Michael Porter, dans son best-seller *L'avantage compétitif des nations* : « On raconte que le président de Zeiss, leader allemand de l'optique, aurait dit que Zeiss était dans l'impossibilité de déplacer ses unités de production à l'étranger parce qu'il n'y avait pas d'ouvriers spécialisés » (M. Porter, 1993). A dire vrai, cette image traditionnelle s'estompe quelque peu dans la période récente ; on peut citer à ce propos le cas de l'industrie automobile allemande qui, pour s'implanter dans le Sud des Etats-Unis, forme sa main-d'œuvre selon les méthodes allemandes. C'est sans doute ce qui conduit Ulrich Hermanni, manager chez le constructeur de machines-outils Trumpf, à affirmer que, par rapport à des localisations

concurrentes dans d'autres pays industriels (Etats-Unis, Japon, France, Espagne ou République tchèque) le seul avantage encore en faveur de l'Allemagne concerne - outre les infrastructures - le personnel d'encadrement (*Der Arbeitgeber*, 03-12-93).

- 11 Cet atout d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, l'Allemagne le doit notamment au système dual de la formation professionnelle, système qui a fait ses preuves et qui demeure parfaitement adapté aux besoins des entreprises, malgré les problèmes qu'il rencontre depuis quelques années. Il ne saurait donc être question d'une crise du système, mais la formation en alternance n'en perd pas moins du terrain en RFA. Une proportion croissante d'entreprises s'y plaint ainsi d'un manque d'ouvriers qualifiés et d'un nombre insuffisant de candidats à l'apprentissage ; plus de 100 000 postes d'apprentis n'ont pu être pourvus dans l'ancienne RFA en 1994. Dans une classe d'âge, la proportion choisissant la filière de l'apprentissage en alternance est passée de 74,8 % en 1989 à 69,9 % en 1993, ce qui constitue le symptôme d'une certaine désaffection de la part des jeunes. Ceci est à rapprocher du fait que 40 % d'une classe d'âge obtient désormais l'*Abitur*, l'équivalent allemand du bac.
- 12 Cette évolution s'explique largement par la détérioration de l'image de l'ouvrier qualifié dans l'opinion publique, notamment par rapport à l'image du diplômé de l'enseignement supérieur. Le gouvernement fédéral trouve à cet égard préoccupant qu'il n'y ait plus que 1,6 million d'apprentis face à 1,8 million d'étudiants. Il est en effet probable que les étudiants peineront de plus en plus à réussir leur insertion dans la vie professionnelle. Comme l'explique l'économiste Henning Klodt (IfW/Kiel), la situation allemande est bonne dans l'apprentissage, mais moins favorable en ce qui concerne l'enseignement supérieur, pour lequel la qualité des enseignements est moyenne et la durée des études particulièrement longue. En RFA, le fait est que l'âge de fin d'études était à la fin des années 80 de 26,7 ans en moyenne dans les écoles techniques supérieures (*Fachhochschulen*) ; dans les universités proprement dites, il atteignait même 27,9 ans, alors qu'il se situait à 26,2 ans en France et dans une fourchette de 23 à 24 ans aussi bien en Grande-Bretagne qu'aux USA et au Japon (Zukunftskommission, 1993).
- 13 En matière d'infrastructures, facteur d'importance cruciale pour le choix d'une localisation, et donc pour l'attractivité des sites, l'ancienne RFA dispose d'un réseau d'infrastructures de bonne qualité dans l'ensemble, malgré l'apparition récente de certaines lacunes en matière de transport. Ainsi, selon Michael Heise, le secrétaire général du Conseil des experts économiques, elle abrite un réseau de transport routier et ferroviaire dense, ainsi que des possibilités dans l'ensemble satisfaisantes pour les télécommunications. Ceci étant, les infrastructures publiques posent des problèmes de coût et d'efficacité, à l'exemple de la Deutsche Bundesbahn - ancienne formule qui, avant la réforme entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994, n'était « tout simplement plus finançable ». D'où la nécessité pour l'Etat d'offrir des infrastructures présentant pour ainsi dire un meilleur rapport qualité-prix ; outre les chemins de fer, ceci concerne les services communaux, l'approvisionnement en eau, la poste ainsi que les télécommunications (M. Heise, 1993). En matière d'infrastructures de télécommunications, précisément, la situation est jugée qualitativement bonne pour l'Allemagne, mais les tarifs téléphoniques y sont supérieurs à ceux de la plupart des autres pays développés : parmi un groupe de 23 pays industriels, la RFA se classerait ainsi dans le quart où ils sont les plus chers (Zukunftskommission, 1993). En 1991,

quand ils atteignaient 100 dans l'ancienne RFA, ces tarifs ne se situaient qu'à 87,4 dans la moyenne de treize pays industriels.

- 14 En RFA, l'électricité semble de même particulièrement coûteuse, en raison notamment des accords qui ont longtemps garanti l'achat de certains contingents de charbon national, non rentable et subventionné (système du *Kohlepfennig*, dont la suppression est programmée pour 1996), mais aussi à cause des normes très exigeantes en matière de sécurité et de protection de l'environnement. Ainsi, selon les calculs de la fédération de l'énergie industrielle (VIK/Essen), une consommation de 10 000 kW à raison de 7 000 heures par an coûtait au 1^{er} janvier 1993, 30 à 40 % plus cher en Allemagne qu'en France ou au Bénélux. En fait, l'Allemagne apparaît au sein de l'Union européenne comme un pays où le kW industriel se révèle très onéreux si l'on raisonne sur la base des taux de change effectifs (17,29 Pf/kWh au 1^{er} janvier 1993, soit le prix le plus élevé après le Portugal : 18,71 Pf/kWh), mais dans la moyenne des Douze si l'on calcule sur la base des parités de pouvoir d'achat établies à Bruxelles par Eurostat.
- 15 S'il est un domaine où les chefs d'entreprise allemands dénoncent de plus en plus souvent le handicap des sites nationaux - tout du moins dans l'ancienne RFA -, c'est bien celui du nombre et de la durée des procédures administratives. Ceci vaut tout particulièrement dans le cas de la chimie-pharmacie. En effet, pour un groupe tel que BASF, ces contraintes signifient que, pour des installations quasiment identiques, la construction nécessite un délai de quelque 18 mois dans les environs de Cologne, alors que 9 mois suffisent dans le Nord de l'Espagne ; or cette différence temporelle du simple au double représente pour le groupe un manque à gagner de 30 millions de DM (H. Henzler et L. Spath, 1993). De surcroît, le temps nécessaire pour de telles autorisations administratives tend à augmenter depuis quelques années, comme l'atteste par exemple la procédure d'examen de conformité à la loi fédérale sur les émissions de gaz carbonique dans le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie : la proportion des dossiers pour lesquels les délais requis sont inférieurs à six mois a nettement diminué entre 1980 (62,8 %) et 1991 (42,4 %), tandis que celle des dossiers traités en plus d'un an a plus que doublé dans l'intervalle (de 9 % à 21,4 %).
- 16 Corrélativement, les dépenses en faveur de l'environnement représentent près de 1,74 % du PNB ouest-allemand, soit - après l'Autriche - le ratio le plus élevé de tous les pays industriels, nettement devant les Etats-Unis (1,36 %) ou le Japon (1,02 %). En outre, Autriche et Etats-Unis mis à part, il n'y a qu'en RFA que ces dépenses soient réalisées pour l'essentiel par les entreprises. De fait, le coût de la protection de l'environnement est supporté en Allemagne pour les deux tiers par les entreprises, alors qu'il est pour l'essentiel à la charge de l'Etat dans la plupart des autres pays industriels ; les deux tiers des dépenses « environnementales » effectuées dans l'ensemble de l'Europe des Douze le sont en Allemagne. Cependant, si les dépenses anti-pollution sont souvent dépeintes comme une charge, elles constituent aussi un atout, dans la mesure où la RFA occupe le rang de premier exportateur au monde dans le domaine des biens relevant de l'environnement.
- 17 L'un des autres handicaps majeurs dont se plaignent les entreprises ouest-allemandes concerne la faible durée du travail. Le fait est que, dans l'industrie manufacturière, la durée annuelle conventionnelle n'atteignait en 1994 que 1 620 heures dans l'ancienne RFA, contre 1 737 dans l'ex-RDA, 1 755 en France, 1 880 au Japon et 1 896 aux Etats-Unis. Par ailleurs, c'est en Allemagne que les absences du personnel sont les plus longues, qu'elles soient occasionnées par des cas de maladie, d'accident du travail, de cure, de

maternité ou de congés spéciaux. L'institut patronal IW (Cologne) estime que ces absences ont augmenté entre 1987 et 1992 de 12 % dans l'ancienne RFA, alors qu'elles se sont réduites de 9 % aux Etats-Unis et de 2 % au Japon. Après avoir défalqué ces absences, il calcule que la durée annuelle effective ne représentait en 1992 que 1 519 heures dans la partie ouest de l'Allemagne, contre 1 857 aux USA et 2 007 au Japon (et 1 646 en France) (IW-*Informationsdienst*, 03-06-93 et 09-03-95).

- 18 Selon plusieurs rapports officiels, cette courte durée du travail se double en RFA d'une durée d'utilisation des machines elle aussi trop brève. Ce dernier point est cependant loin de faire l'unanimité, car lesdits rapports se fondent sur des données de la Commission de Bruxelles d'après lesquelles la durée hebdomadaire d'utilisation des équipements n'aurait été en 1994 que de 60 heures en RFA, contre 68 en France, 81 aux Pays-Bas, 88 en Grande-Bretagne et 96 en Belgique ; la RFA se situerait au-dessous de la moyenne des Douze (69 heures). Or, comme l'explique l'institut d'études socio-économiques (WSI/Düsseldorf) de la confédération syndicale DGB, ces données reposent sur des modes de calcul différents selon les pays étudiés ; elles méconnaîtraient de la sorte que la durée hebdomadaire d'utilisation des équipements est en Allemagne relativement longue par rapport aux autres pays européens.
- 19 Cette idée est attestée par une enquête commune des instituts ISO (Cologne) et DIW (Berlin), selon laquelle la durée hebdomadaire moyenne dans le secteur manufacturier de l'ancienne RFA serait de 72,8 heures en 1990, ce qui situe la RFA plutôt en tête des pays européens, grâce au fait que le système du travail posté y est largement répandu²⁴ essentiellement sous la forme d'équipes de deux personnes (F. Bauer et al., 1994). En outre, il faut rappeler que - contrairement à ce qui se produit en France ou en Italie - les entreprises allemandes ne ferment généralement pas pendant les vacances d'été : selon l'institut « Arbeit und Technik », elles ne seraient fermées de la sorte que pendant 29,1 heures par an en moyenne, contre 175,2 dans le cas des firmes italiennes. Il en résulte que la comparaison internationale est encore plus favorable à l'Allemagne si l'on raisonne en termes de durée annuelle et non hebdomadaire.
- 20 En termes financiers, un autre élément *a priori* préoccupant pour les entreprises résulte de la charge du déficit budgétaire. Dans l'Allemagne unifiée, le déficit public a en effet avoisiné 120 milliards de DM en 1994 (dont 37 milliards pour la Treuhandanstalt), soit 3,6 % du PNB, ce qui représente - malgré tout - une amélioration par rapport aux 5 % enregistrés en 1993, comme le rappellent les six principaux instituts allemands de recherche économique, dans leur rapport commun du printemps 1995 (DIW-HWWA-Ifo-IfW-IWH-RWI, 1995). En outre, le reliquat du passif financier hérité de l'ex-RDA a été officiellement repris par l'Etat allemand à la fin de 1994, ce qui représente un endettement supplémentaire de plus de 300 milliards. Au total, le montant de la dette publique de la RFA est passé d'environ 1 000 milliards (41 % du PNB) fin 1989, avant l'unification, à près de 2 000 milliards en 1995 (près de 58 % du PNB). Par voie de conséquence, le service de la dette publique a représenté en 1994 un montant de quelque 140 milliards en RFA.
- 21 Comme le montre Wolfgang Kitterer, professeur à l'université de Cologne et conseiller scientifique auprès du ministère fédéral des Finances, la part du service de la dette dans l'ensemble des dépenses publiques est passée de 2,4 % en 1963 à 3,7 % en 1973 et à 9 % en 1983 ; à la fin de l'année 1993, le ratio devrait s'être élevé à 11,5 % pour l'Etat fédéral, les Länder et les communes. Pour le seul Etat fédéral, il atteignait alors déjà 14 %, et une

montée à plus de 22 % à l'horizon 1997 est même annoncée dans la programmation financière à moyen terme publiée par Bonn (W. Kitterer, 1993).

- 22 Cette montée de la dette publique implique en particulier une réduction des marges de manœuvre pour une éventuelle baisse de la charge fiscale pesant sur les entreprises. Or, si l'on en croit les calculs de l'institut patronal IW (Cologne), la RFA restait en 1994, malgré les allégements introduits en début d'année, le pays où la pression fiscale supportée par les entreprises était la plus forte. En effet, compte tenu de l'impôt sur les sociétés (*Körperschaftsteuer*), de l'impôt sur le capital des entreprises (*Vermögensteuer*) et de la taxe professionnelle assise sur le bénéfice d'exploitation (*Gewerbeertragsteuer*) ou non assise sur les résultats (*Gewerbekapitalsteuer*), les bénéfices non distribués des sociétés de capitaux étaient alors taxés à un taux marginal total de 62,3 % en Allemagne²⁵ contre 59,2 % au Japon, 52,2 % en France, 45,3 % aux Etats-Unis (dans la ville et l'Etat de New York) et seulement 33 % en Grande-Bretagne (*IW-Trends*, 3^e trimestre 1993). Cependant, une comparaison internationale sur la base des seuls taux d'imposition n'a pas de sens, car il faut aussi prendre en compte d'autres dispositions fiscales et notamment les possibilités d'amortissement (*Zukunftskommission*, 1993). Ainsi, en Allemagne, « l'impôt sur les bénéfices est plus lourd qu'en France, mais le régime des provisions est plus favorable, notamment pour l'investissement » (Institut La Boétie/Gefact, 1993).
- 23 Pour une comparaison internationale des budgets publics et sociaux en termes globaux, le taux de l'ensemble des prélèvements obligatoires constitue par contre un bon indicateur. Mesuré par rapport au PNB de l'ensemble de la RFA, ce taux devrait être passé de 37 % en 1970 à 44,5 % en 1995. Sur ce plan, la RFA dépasse donc nettement le niveau atteint aux Etats-Unis ou au Japon, mais elle se situe par ailleurs dans la moyenne des pays industriels et sensiblement à parité avec la France, où les prélèvements obligatoires devraient représenter 44,7 % du PIB en 1996.
- 24 En RFA, cette montée des prélèvements obligatoires s'explique en partie par le poids croissant des dépenses sociales. Ainsi, la part des cotisations sociales dans le salaire brut dépasse 40 % en 1995, alors qu'elle n'atteignait pas 36 % avant l'unification. Compte tenu du vieillissement de la population et - hypothèse optimiste - à supposer que le taux de chômage se situe en moyenne à 7 % et que les dépenses de santé ne croissent en termes réels que de 2 % par an, la part des dépenses sociales dans le PNB allemand passera de 33 % actuellement à 37 % au tournant du siècle et à 53 % en l'an 2030 (H. Henzler et L. Spath, 1993).
- 25 Préoccupante pour le système d'assurance-vieillesse, l'évolution démographique actuelle laisse en effet présager que les plus de 60 ans représenteront près d'un quart de la population de la RFA en l'an 2000 et environ un tiers à l'horizon 2030, selon le groupe de travail interministériel réuni en juillet 1993 (*Standortbericht*, 1993). Quant à l'assurance-maladie, la progression des dépenses n'a pu être limitée ces dernières années que par un contrôle renforcé de la part des pouvoirs publics. Les évolutions récentes renvoient donc en partie aux dysfonctionnements intrinsèques du système de protection sociale, notamment pour l'assurance-maladie et l'assurance-chômage (*Deutsche Bank, Bulletin*, 27-12-93).
- 26 En Allemagne, pour expliquer le poids croissant des dépenses sociales au début des années 90, il faut aussi incriminer une cause circonstancielle - et non des moindres : l'unification. En effet, le coût social de l'unification a pour l'essentiel été répercuté sur les cotisations sociales des salariés. Selon Norbert Blum, le ministre fédéral du Travail,

ce sont environ 230 milliards de DM que les caisses d'assurance-chômage et d'assurance-vieillesse devront transférer de l'Ouest vers l'Est de l'Allemagne d'ici 1996. Dans son édition du 6 septembre 1993, l'hebdomadaire hambourgeois *Der Spiegel* en concluait que l'actuelle crise financière de l'assurance sociale ne résulte pas d'un épuisement du système, mais tout simplement des abus qui en ont été faits.

Evolutions salariales et crise des coûts

- 27 Selon les « Cinq Sages », la situation économique difficile de la RFA tient en partie au fait que les entreprises ont insuffisamment utilisé les potentiels de réduction de coûts qui s'offraient à elles au cours des dernières années (SVR, 1993). La Dresdner Bank va plus loin en affirmant que les coûts salariaux constituent aujourd'hui le talon d'Achille de la RFA. Elle fait cependant remarquer que de nombreux secteurs de l'industrie allemande se caractérisent par une forte intensité capitalistique qui permet d'atténuer l'impact des coûts de main-d'œuvre sur la compétitivité. Dans des branches telles que la construction mécanique ou l'électrotechnique, les coûts de main-d'œuvre ne représentent ainsi que 29 % du chiffre d'affaires. Elle ajoute que le « coût du capital » constitue un autre facteur de compétitivité dont l'importance est souvent mésestimée en Allemagne. Approché par le taux d'intérêt réel des emprunts gouvernementaux à long terme, ce coût (il s'agit donc du coût du capital *emprunté*) se situe finalement - depuis le milieu des années 80, en tout cas - à un niveau comparable en Allemagne, aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et au Japon, et c'est surtout la France qui se singulariserait par un niveau nettement supérieur depuis 1989 (Dresdner Bank, 1993).
- 28 Pour faire le lien avec le problème des dépenses sociales évoqué précédemment, il faut tout d'abord souligner qu'au cours des dernières décennies, le renchérissement de la main-d'œuvre renvoie avant tout aux coûts de main-d'œuvre annexes. Selon les calculs de l'institut IW (Cologne), ces coûts annexes ont, dans l'ancienne RFA, été multipliés par cinq depuis 1970, alors que les salaires ont augmenté de « seulement » 260 % dans le même temps. En 1994, les coûts de main-d'œuvre annexes représentaient en moyenne 80,2 % du salaire direct dans l'industrie ouest-allemande (dans l'industrie est-allemande : 67,8 %) et il est prévu que le ratio reste inchangé en 1995. Dans ce contexte, ce sont surtout les coûts de main-d'œuvre annexes d'origine législative - essentiellement la part des cotisations sociales payée par les employeurs - qui augmentent le plus fortement depuis le milieu des années 80 ; ils représentent en 1994 près de 46 % du total des coûts de main-d'œuvre annexes, contre 42,5 % en 1984, toujours selon les calculs de l'IW. Les responsables allemands jugent cette part beaucoup trop élevée. L'autre part est fixée par les partenaires sociaux. Ces « charges "auto-consenties" » par les entreprises équilibrent le système, mais avec de bien meilleures retombées pour l'image que les salariés ont de leur entreprise, et probablement une gestion plus économique » (Institut La Boétie/Gefact, 1993).
- 29 Pour le coût horaire moyen de la main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière, l'ancienne RFA est arrivée en 1994 en tête de l'ensemble des pays industriels, pour la sixième année consécutive, avec un montant de 43,97 DM. Certains calculs montrent que, quand les coûts horaires de main-d'œuvre (coûts annuels ramenés à une base horaire) sont à l'indice 100 dans le Land de BadeWurtemberg, ils sont en moyenne à 85 en Bavière, à 75 en Suisse et au Japon, et même à 60 en France ainsi qu'aux Etats-Unis, bien que le niveau de productivité puisse être sensiblement le même dans ces différents

pays ou régions ; pour le Bade-Wurtemberg, ce handicap provient pour l'essentiel du fait que la durée effective du travail y est particulièrement courte (Zukunftscommission, 1993). En France, une étude du CERC - organisme dont on ne peut que regretter la disparition - permet de compléter le diagnostic. Elle montre que, dans l'ancienne RFA, le coût total de la main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière en janvier 1993 était, par rapport à la moyenne française, supérieur de 25 % au taux de change courant (et même de 40 % pour les ouvriers) si l'on raisonne en termes de coût horaire, et de 22 % en termes de coût annuel en équivalent temps complet, car la durée du travail est plus courte outre-Rhin. Toujours en termes de coût annuel, la différence se réduit cependant à environ 10 % si l'on tient compte de la parité des pouvoirs d'achat (CERC, 1992).

- 30 Si le problème de la compétitivité ouest-allemande est souvent ramené à un problème de coûts, c'est généralement avec l'hypothèse - plus ou moins explicitée - que les écarts de productivité sont peu décisifs entre les localisations allemandes et celles des pays comparables. L'idée sous-jacente consiste à dire que, par rapport à d'autres pays industriels tels que la France, la Suisse, le Japon ou les Etats-Unis, les handicaps allemands en matière de coûts de main-d'œuvre ne seraient plus contrebalancés par un niveau supérieur de productivité et de qualité, notamment parce que les filiales allemandes à l'étranger recourent aux mêmes processus de fabrication et sont dotées du même degré d'automatisation qu'en RFA (Zukunftscommission, 1993).
- 31 Or, entre 1980 et 1992, la productivité horaire (par personne employée) a enregistré en RFA une progression de 2,8 % par an, soit les gains les plus élevés parmi les pays industriels, à l'exception du Japon et du Portugal (Dresdner Bank, 1993). Sur la période la plus récente, cependant, les résultats sont plus ternes. Ainsi en est-il notamment pour la période 1987-1992, où la productivité horaire par actif employé dans l'industrie manufacturière a engrangé des gains plus faibles en RFA que dans la plupart des autres pays industriels. « Au total, l'évolution de la productivité globale des facteurs en Allemagne n'est pas particulièrement brillante. Elle est voisine de celle de l'ensemble de la CEE, avec un fléchissement durant les années 80 ; elle est plus lente que celle observée en France et au Japon, surtout durant la dernière décennie. Ceci montre que l'efficacité des facteurs de production ne constitue pas un facteur comparatif majeur de l'Allemagne » (P. Artus, 1993).
- 32 Selon les calculs du McKinsey Global Institute (Washington D.C.), le niveau ouest-allemand de productivité dans l'industrie manufacturière est non seulement nettement inférieur à celui des Etats-Unis, mais aussi désormais légèrement inférieur à celui du Japon. Ce résultat se fonde sur un calcul en parité des pouvoirs d'achat qui, pondérant les données relatives à neuf secteurs en fonction de leur poids relatif dans l'emploi, montre que, par rapport au niveau des Etats-Unis, la valeur ajoutée par heure travaillée en 1990 était en RFA inférieure de 21 %, alors que celle du Japon l'était de 17 % (McKinsey Global Institute, 1993). Dans l'ancienne RFA, les statistiques affichent en effet des gains de productivité du travail moins forts dans l'industrie que dans les services, contrairement à ce qui semble la règle dans les autres pays industriels.
- 33 En fait, comme le montre l'institut DIW (Berlin), ce cas de figure exceptionnel s'explique largement par un effet de structure : à savoir le fait qu'en Allemagne, les activités de services sont plus souvent qu'ailleurs réalisées au sein des entreprises industrielles, si bien que la comparaison internationale n'a pas grand sens si l'on s'en tient au seul secteur manufacturier (F. Stille et al., 1992). En ce qui concerne la

productivité dans les services, précisément, une étude précédente (1992) de McKinsey avait montré que la productivité de l'ancienne RFA devançait celle du Japon en 1990. En conséquence, si l'on raisonne toujours en parité des pouvoirs d'achat, mais cette fois en termes de PIB par habitant, c'est-à-dire tous secteurs confondus, il apparaît que l'Allemagne occidentale reste au quatrième rang au sein des pays de l'OCDE derrière les Etats-Unis, la Suisse et le Luxembourg, mais devant le Japon (D. Schumacher et al., 1995). En résumé, peu de pays peuvent encore se prévaloir d'une productivité supérieure en moyenne à celle de l'ancienne RFA, mais l'avance relative de l'ancienne RFA ne s'en réduit pas moins (SVR, 1993).

- 34 Pour les coûts de main-d'œuvre, la comparaison internationale ne peut donc se faire qu'en prenant compte des différences de productivité, et donc en raisonnant en termes de coûts par unité produite. Or, comme le montre l'IW, les coûts salariaux unitaires ont récemment connu une augmentation qui les porte nettement au-dessus des niveaux enregistrés dans la plupart des autres pays industriels. Ainsi, aux taux de change courants, les coûts unitaires de l'industrie manufacturière se trouvaient dans l'ancienne RFA supérieurs de 10 % en 1994 à la moyenne de ceux observés dans les autres principaux pays industriels et, par exemple, supérieurs de presque 14 % à ceux observés en France. A travers son président actuel, Klaus Zwickel, le syndicat IG Metall ne disconvient pas qu'ainsi exprimés en monnaie commune, les coûts salariaux unitaires ont depuis 1980 crû davantage en RFA qu'aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et en France, mais il remarque qu'ils ont moins augmenté qu'au Japon. Il ajoute qu'en la matière, l'évolution des positions relatives au sein des pays industriels s'explique davantage par celle des taux de change que par celle des salaires exprimés en monnaies nationales.

Une comparaison internationale pour les coûts salariaux unitaires⁽¹⁾ (dans l'industrie manufacturière)

Pays	Niveaux ⁽²⁾ atteints en 1994	Evolution 1980-94 (% de variation cumulée)	
	Base 100: ancienne RFA	En DM	En monnaies nationales
Royaume-Uni	106	+ 0,1	+ 70,4
Ancienne RFA	100	+ 41,9	+ 41,9
Etats-Unis	99	+ 13,7	+ 27,3
Norvège	98	+ 16,2	+ 86,1
Suède	94	- 12,4	+ 79,0
Danemark	93	+ 38,7	+ 75,3
Belgique	90	- 7,2	+ 18,9
Pays-Bas	89	+ 6,4	+ 9,2
France	88	+ 16,4	+ 71,2
Canada	86	+ 16,4	+ 52,2
Italie	81	+ 9,7	+131,6
Japon	81	+ 100,8	+ 2,0

(1) COÛTS TOTAUX DE MAIN-D'ŒUVRE PAR UNITÉ DE VALEUR AJOUTÉE, C'EST-À-DIRE COMPTE TENU DES ÉCARTS DE PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL. (2) AUX PRIX ET TAUX DE CHANGE DE 1994. DONNÉES : US DEPARTMENT OF LABOR, OCDE, BUNDESBANK. SOURCE : INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT, TRENDS, 2^e TRIMESTRE 1995.

- 35 En monnaies nationales, c'est-à-dire sans tenir compte des taux de change, le calcul montre en effet que la croissance des coûts salariaux unitaires a effectivement été inférieure dans l'ancienne RFA à celle enregistrée en moyenne dans les pays de l'OCDE sur l'ensemble de la période 1980-1994 (voir tableau ci-dessus). Il est donc erroné de parler de dérapage salarial ouest-allemand. D'un autre côté, il est clair que l'avantage concurrentiel procuré par la modération salariale a été gommé par l'évolution des taux de change. En somme, ce sont donc moins les augmentations salariales que l'appréciation du deutsche mark qui ont détérioré la compétitivité-prix de l'économie ouest-allemande depuis le début des années 80.
- 36 Globalement, les réévaluations successives du deutsche mark n'ont cependant pas eu que des effets négatifs dans le passé, notamment parce qu'elles diminuent le prix relatif des importations et, par ce biais, les pressions inflationnistes. Apparemment, cette configuration a longtemps constitué une sorte de cercle vertueux, car la force du deutsche mark repose aussi sur la modération interne des coûts salariaux unitaires, et car la politique de sous-évaluation du deutsche mark contribuait à stimuler les exportations. Et pourtant, comme le montrent les « Cinq Sages », il n'existe pas de conclusion univoque sur l'évolution du taux de change réel du deutsche mark par rapport aux devises des pays industriels occidentaux entre 1980 et 1992. Ainsi, le deutsche mark semble avoir connu une appréciation réelle, surtout depuis 1989, si l'on raisonne sur la base des coûts salariaux unitaires dans l'industrie manufacturière ou encore sur celle des prix de production dans l'ensemble de l'économie ; par contre, si l'on calcule plutôt à partir des coûts unitaires dans l'ensemble de l'économie ouest-allemande ou bien avec l'indice des prix à la consommation, la conclusion fait ressortir une dépréciation réelle sur l'ensemble de la période, et ceci malgré une assez nette remontée du taux de change réel depuis 1986 (SVR, 1993).
- 37 En fait, en défalquant l'indice des prix à la consommation, les calculs de la Bundesbank montrent qu'en prenant l'année 1972 pour base 100, le taux de change réel du deutsche mark vis-à-vis des devises des 18 principaux pays industriels était tombé à seulement 89,6 en 1991, mais qu'il était remonté à 97 sur l'ensemble de 1994 et, plus encore, qu'il dépassait nettement l'indice 100 au printemps 1995. En définitive, s'il semblait difficile de conclure pour la période s'étendant jusqu'en 1992, il est clair qu'en 1995, le taux de change du deutsche mark ne reflète plus les « fondamentaux », en ce sens que la devise allemande est désormais globalement surévaluée.
- 38 D'où évidemment des difficultés accrues pour les secteurs allemands soumis à la concurrence internationale. Entre 1990 et 1993, les entreprises ouest-allemandes sont parvenues globalement à répercuter *grosso modo* leurs hausses de coûts sur leurs prix de vente, mais ceci n'a pas été le cas dans le secteur exposé et notamment dans l'industrie manufacturière, où les firmes ont dû réduire leurs marges bénéficiaires (SVR, 1993). Une étude économétrique relative à quatre secteurs industriels permet de préciser que les fluctuations de change sont répercutées pour moitié sur les prix de vente, ce qui signifie que les entreprises allemandes ajustent avec souplesse leurs marges à l'exportation (R. Döhrn, 1993). « Bien que l'appréciation du mark se soit fortement ralentie [depuis la fin des années 80], la compétitivité-coût a continué à se dégrader au même rythme que par le passé. Aussi, le maintien de la compétitivité-prix indique-t-il en apparence un laminage des profits des exportateurs, qui recoupe les informations sur la détérioration des comptes d'exploitation des entreprises allemandes depuis la réunification » (M. Aglietta, C. Baulant, 1994). De fait, les profits des entreprises au sens

strict (c'est-à-dire les revenus non salariaux hors revenus du patrimoine) ont diminué en deutsche mark courants de 198,1 milliards en 1990 à 149,0 milliards en 1993 ; leur part dans le revenu « national » est ainsi passée de 10,5 % en 1990 à 7,0 % en 1993. A en croire l'institut IW (Cologne), la rentabilité se situe en RFA sous la moyenne des principaux pays concurrents, et la position relative de l'Allemagne occidentale dans ce domaine s'est dégradée au cours des années récentes.

- 39 A Paris, les calculs du CEPIL et de l'OFCE montrent pourtant qu'en RFA la part des profits dans la valeur ajoutée des entreprises se situait en moyenne à 34,1 % dans la période 1980-89 et à 37,5 % entre 1990 et 1992, soit un niveau supérieur à celui observé aussi bien en France (respectivement 31,4 % et 36,1 %) qu'au Royaume-Uni (31,3 %, puis 28,8 %), ainsi que dans l'ensemble des pays de la Communauté européenne (32,1 % et 35,0 %) (Equipe Mimosa, 1993). Un peu de recul historique montre en outre que, dans l'ancienne RFA « les facteurs d'offre se sont finalement améliorés de façon notable à la fin des années 80 et au début des années 90 ». Ceci se traduit notamment par le fait que le taux de retour sur investissement a rejoint au début de la décennie 90 ses niveaux de la fin des années 60, et ceci en raison de la baisse du prix des matières premières, d'une modération durable des coûts salariaux unitaires et d'une réforme fiscale dont l'étape de 1990 a entraîné pour le taux marginal de l'impôt sur le revenu la première réduction notable qui ait été enregistrée depuis le milieu des années 50 (H. Giersch et al., 1992).

LES PERFORMANCES A L'EXPORTATION

Soldes extérieurs et parts du marché mondial

- 40 Plus encore que la rentabilité des investissements sur un territoire, les comptes extérieurs d'un pays fournissent des indications fiables sur sa compétitivité (voir encadré p. 109). Certes, il faudrait *a priori* ne pas s'en tenir à la balance commerciale et considérer aussi les transferts de capitaux, d'autant que ces derniers entretiennent des rapports complexes avec les échanges de marchandises. Or, si l'on en juge d'après les données relatives aux flux d'investissement direct (statistique de la balance des paiements), l'écart se creuse entre les investissements allemands à l'étranger - relativement dynamiques - et les investissements étrangers en Allemagne - plutôt stagnants -, ce qui laisse penser que l'attractivité relative des sites ouest-allemands se dégrade aux yeux des investisseurs. En fait, les chiffres plus fiables qui existent par ailleurs en termes de stocks (enquête annuelle d'après les bilans des entreprises) montrent que ledit écart est en réalité moindre qu'il n'y paraît. En outre, le désir des firmes allemandes de s'implanter à l'étranger ne correspond pas seulement à la recherche de coûts de production les plus avantageux, mais aussi à la nécessité d'assurer une plus grande présence sur place là où se trouvent les marchés extérieurs les plus porteurs²⁶.
- 41 En outre, la dissymétrie entre les flux d'investissement direct entrant en Allemagne et sortant d'Allemagne provient aussi en partie de la position traditionnelle de la RFA comme exportateur net de capitaux, du fait d'une balance des paiements courants excédentaire. Certes, ce point est controversé, et certains économistes allemands estiment que « la persistance d'un excédent de la balance des paiements est devenue pour l'Allemagne le révélateur d'un manque d'attractivité vis-à-vis du capital étranger bien plus que le gage d'une performance à l'exportation ou de politiques macro-

économiques saines » (H. Giersch et al., 1992). Heureusement, les auteurs de cette analyse ne vont pas jusqu'à ajouter que l'Allemagne serait dernièrement devenue attractive, au moment où, (ré)unifiée, elle est (re)devenue importatrice nette de capitaux ! Le fait est que la balance des paiements courants de la RFA a récemment basculé dans le rouge, passant de + 107 milliards de DM (soit + 5 % du PIB) en 1989 à + 79 milliards en 1990, - 32 milliards en 1991 et - selon les premières estimations - 33 milliards en 1994 et une trentaine de milliards en 1995 (soit 1 % du PIB). Corrélativement, la RFA voit fondre le solde de ses créances nettes sur l'étranger : leur stock est en effet revenu à environ 400 milliards de DM fin 1994, après avoir culminé à 534 milliards fin 1990.

- 42 A en juger par l'ampleur et l'évolution des surplus commerciaux de la RFA, l'unification semble n'avoir altéré la compétitivité allemande que de façon passagère. L'excédent commercial (export FAB - import CAF) de la RFA est passé de son sommet historique de 134,6 milliards de DM en 1989 à 105,4 en 1990 et à seulement 21,9 en 1991, mais il était déjà remonté à près de 74 milliards en 1994. Ces chiffres s'expliquent en partie par le déphasage conjoncturel que l'unification a produit entre la RFA et ses partenaires commerciaux, mais ils renvoient aussi aux performances de l'industrie ouest-allemande à l'exportation : les excédents commerciaux en biens manufacturiers ont représenté 24,5 % du PIB manufacturier de l'ancienne RFA en 1990 (contre 24,3 % en 1980) ; dans le même temps, la France enregistrait un déficit de 5,3 % (CERC, 1992).

La compétitivité à l'aune des échanges extérieurs et des parts de marché

A l'origine, la compétitivité internationale désigne l'aptitude d'une entreprise à supporter avec succès la compétition internationale ; elle se manifeste notamment par une croissance des parts de marché. En ce qui concerne une économie dans son ensemble, la définition est plus délicate, notamment parce que l'accumulation d'excédents extérieurs n'est pas nécessairement un objectif souhaitable à long terme pour un développement économique réussi (E. Kantzenbach, 1993). « Le recours à la notion de compétitivité pour analyser les comptes extérieurs n'a guère plus de caractère explicatif que "la vertu dormitive de l'opium". [...] C'est pourquoi il nous paraît plus utile de définir la compétitivité comme une variable de débit, un résultat, *l'évolution des parts de marché* [...]. Cette définition se rapproche de celle du "Competitiveness Policy Council", organe officiel américain qui en fait "la capacité de produire des biens et des services répondant aux exigences des marchés internationaux, tout en permettant aux citoyens américains d'obtenir un niveau de vie à la fois croissant et durable à long terme" (Rapport 1992, Washington D.C.) » (D. Taddéi, B. Coriat, 1993). De toute façon, en eux-mêmes, un excédent des échanges de marchandises ou des paiements courants ne constituent pour un pays donné que des indicateurs de compétitivité à court terme ; à long terme, c'est la structure du commerce extérieur qui constitue le bon indicateur de compétitivité (E. Kantzenbach, 1993). D'où l'intérêt d'un diagnostic différencié selon l'orientation géographique et sectorielle de ce commerce.

- 43 L'accroissement des excédents commerciaux provient en partie de l'amélioration des termes de l'échange, du fait des réévaluations successives du deutsche mark, mais aussi, plus fondamentalement, du maintien en volume des parts de marché mondiales. Or, compte tenu du solde des échanges de marchandises avec l'ex-RDA (plus de 200 milliards par an depuis 1992), le solde commercial de l'ancienne RFA avec le reste du

monde s'est considérablement accru depuis 1989. De ce point de vue, l'idée que la RFA aurait perdu des parts de marché mondial repose sur un malentendu. Si l'on en croit les économistes du DIW, il faudrait au contraire considérer que l'unification a eu pour résultat d'accroître les parts de marché de l'ancienne RFA (mesurées par la part des exportations ouest-allemandes dans le total des importations des pays de l'OCDE), ce qui serait un gage de la compétitivité ouest-allemande (DIW, 1993). En termes de comptabilité nationale, l'excédent commercial de l'ancienne RFA a effectivement quadruplé en valeur entre 1988 et 1995, date où il a atteint quelque 270 milliards de DM, soit 8,7 % du produit « national » brut ouest-allemand. Evidemment, ce raisonnement est quelque peu spécieux dans la mesure où, cinq ans après l'unification, il assimile encore le commerce « inter-allemand » à du commerce extérieur ! Il a cependant le mérite de rappeler que si l'unification a eu pour résultat de dégrader globalement les comptes extérieurs de la RFA, ceci ne préjuge en rien de la compétitivité des entreprises ouest-allemandes.

- 44 Selon le conseil des « Cinq Sages », la part des entreprises ouest-allemandes dans le total des exportations mondiales est restée quasiment constante entre 1986 et 1992, avec de très légères fluctuations autour d'une moyenne de 11,5 % (le constat est identique après déduction des ventes à l'ex-RDA, car la part ouest-allemande ne dévie guère alors d'une moyenne de 12,9 %), soit *grasso modo* la même part qu'en 1970. Les parts de marché ouest-allemandes se sont par contre légèrement réduites si l'on raisonne par rapport aux exportations des seuls pays de l'OCDE - qui représentent 73,1 % des exportations mondiales -, avec un recul de 16,3 % en 1986 à 15,8 % en 1992, ou encore par rapport aux seules exportations de produits industriels (75,3 % des exportations mondiales), avec un recul d'environ un point à 13,9 % en 1992.
- 45 Quant à 1993, année marquée par la plus forte récession de l'après-guerre, (- 1,7 % pour le PIB réel et - 3,2 % pour le volume des exportations), l'ancienne RFA y a enregistré de considérables pertes de parts de marché, et ceci quel que soit le critère considéré. A *fortiori* avec un calcul excluant les ventes à l'ex-RDA, car les exportations ouest-allemandes *stricto sensu* se sont nettement ralenties depuis l'unification, passant d'une croissance réelle de + 4,5 % par an entre 1985 et 1989 à seulement + 1,7 % l'an entre 1990 et 1992, et même à une diminution notable en 1993, alors que le rythme du commerce mondial n'a connu dans le même temps qu'une légère décélération (SVR, 1993).
- 46 Sur la période récente, le fait que les parts de marché ouest-allemandes se soient légèrement réduites ne s'explique pas forcément par une hypothétique dégradation de la compétitivité-prix, mais aussi par l'effet-volume entraîné par l'unification (SVR, 1993). Plus encore, le recul des parts du marché tient sans doute à l'évolution des coûts et en particulier à l'appréciation réelle du DM, mais il renvoie aussi à la structure géographique et sectorielle des exportations ouest-allemandes (M. Heise, 1993). En effet, comme le soulignent les « Cinq Sages », la dynamique des exportations s'explique en partie par l'orientation régionale du commerce extérieur : les pays ouest-européens - qui connaissent actuellement une croissance relativement faible - représentaient 69,5 % des exportations allemandes en 1992, alors que les pays qui enregistrent la plus forte croissance n'en représentaient qu'une faible part, qu'il s'agisse des Etats-Unis (6,4 %), du Japon (2,2 %) ou de l'Asie du Sud et du Sud-Est (2,6 %) (SVR, 1993). L'orientation essentiellement européenne des exportations allemandes est jugée excessive et anachronique. Le cabinet de conseil Roland Berger va jusqu'à parler d'une « mauvaise géographie du commerce extérieur » (Handelsblatt, 16-12-93).

« L'Allemagne et l'Europe constituent des débouchés trop petits pour permettre d'amortir des investissements élevés - par exemple dans le domaine de la R & D. Il faut à cet égard consacrer plus d'attention aux marchés asiatiques en pleine croissance » (Zukunftskommission, 1993).

La structure par pays du commerce extérieur allemand (en %)

Pays/Groupes de pays	Exportations			Importations		
	1960	1980	1994	1960	1980	1994
Europe des Douze	40,3	51,1	57,7	39,5	48,6	55,4
dont: France	8,8	13,3	12,0	9,4	13,3	11,1
Autres pays industriels	36,1	28,2	19,3	32,1	25,9	21,3
dont: Etats-Unis	7,9	6,1	7,9	14,0,	7,5	7,3
Pays en développement	18,5	14,7	13,5	22,1	20,4	12,5
dont: OPEP	3,8	6,5	2,6	6,6	11,0	2,1
Europe centrale et orientale	3,9	4,9	7,0	4,0	4,6	7,3

SOURCE : J. DONGES, 1995 ; CALCULS DE L'AUTEUR.

- 47 En outre, il se trouve que 61,3 % des exportations ouest-allemandes de biens manufacturés étaient constitués en 1991 de biens d'équipement ; or ces marchandises sont éminemment sensibles aux fluctuations conjoncturelles de l'investissement dans le monde occidental (SVR, 1993). Selon Henning Klodt (IfW/Kiel), la spécialisation sectorielle de l'industrie allemande dans les biens d'équipement représente le second atout de la RFA par ordre d'importance (après la qualification de la main-d'œuvre) ; elle reste favorable, en raison notamment des besoins d'investissement qui se développent en Europe de l'Est ou en Extrême-Orient.

Compétitivité hors-prix et crise de l'innovation

- 48 L'évolution des exportations ouest-allemandes se révèle donc plus sensible aux variations des quantités demandées à l'étranger qu'aux fluctuations du mark ou des coûts de production : autrement dit, l'effet-prix joue moins que l'effet-volume ou l'effet-structure. Plus précisément, les tests économétriques corroborent que la demande étrangère de biens ouest-allemands n'est élastique au taux de change réel qu'à court terme (SVR, 1993). « En longue période tout du moins, le lien entre les performances des pays sur les marchés extérieurs et l'évolution de leurs prix de vente semble ténu » (CERC, 1992). C'est très net dans le cas de l'Allemagne. Ainsi, dans les quatre principaux secteurs exportateurs de la RFA (l'automobile, la chimie, la construction électrique et la mécanique, qui représentent presque 60 % des exportations), les élasticités des exportations à l'égard des taux de change sont significatives, mais toutes inférieures à 1 en valeur absolue ; d'ailleurs, ces exportations ont une élasticité nettement plus faible à l'égard des variations de change qu'à l'égard du volume de la demande adressée par les pays étrangers, et ce pour les quatre secteurs en question, sauf l'automobile, où ces deux élasticités avoisinent 0,85 en valeur absolue (R. Döhrn, 1993). La RFA bénéficie en conséquence d'une position de *price maker* à l'exportation ; il en est d'ailleurs de même à l'importation. « Les avantages hors-prix de

l'Allemagne, surtout dans les constructions électriques et mécaniques, qui sont héritées de longue date et s'entretiennent par effets d'apprentissage, donnent aux entreprises de ce pays une influence prépondérante sur les prix tant à l'exportation qu'à l'importation » (M. Aglietta et C. Baulant, 1994).

- 49 La RFA est donc l'un de ces pays où la compétitivité ne repose guère sur la modération des coûts salariaux. « Les pays où les coûts salariaux ont progressé le plus rapidement, comme le Japon et la RFA, sont également ceux qui, au cours des trente dernières années, ont dégagé continûment de très forts excédents commerciaux » (CERC, 1992). « L'évolution des indicateurs de compétitivité-prix n'explique pas [...] comment, dans les années 80, l'Allemagne a maintenu mieux et plus longtemps que la France le niveau de son taux de couverture en valeur, sans pratiquer pour autant des prix plus bas. En particulier, entre 1985 et 1991, c'est en Allemagne que les salaires ouvriers réels sont les plus élevés et qu'ils croissent le plus vite, tandis que, de 1985 à 1990, les coûts horaires sont particulièrement bas en France. Ces observations plaident pour se doter d'indicateurs plus diversifiés de la compétitivité » (H. Erkel-Rousse, 1993). La compétitivité des produits ouest-allemands repose donc largement sur des éléments dits de « compétitivité hors-prix » (voir encadré p. 114).
- 50 Pour la RFA, recourir à l'idée de compétitivité structurelle, c'est aussi rappeler le haut degré de cohérence et d'intégration dont font preuve ses structures industrielles. « Ce ne sont pas des segments isolés qui connaissent le succès, mais des grappes industrielles (comprenant fournisseurs, clients et activités apparentées) au sein desquelles circulent les informations, les savoir-faire et les technologies, chacun renforçant les autres » (M. Porter, 1993). D'ailleurs, si, traditionnellement, la RFA est fortement spécialisée dans des activités où la réussite repose avant tout sur les ressources humaines et la qualification de la main-d'œuvre - en particulier dans des domaines tels que l'ingénierie, les machines-outils ou le travail des métaux -, cela n'est évidemment pas étranger au fait que les pouvoirs publics n'ont eu de cesse de miser sur le facteur humain, notamment dans le domaine de l'éducation et de la formation, mais aussi à travers le système de protection sociale. En outre, le système des conventions collectives entraîne un niveau salarial élevé incitant les employeurs à se spécialiser dans des activités très productives, à forte valeur ajoutée, et où la demande est relativement inélastique au prix de vente (D. B. Audretsch, 1991).
- 51 Ainsi s'explique que « les entreprises allemandes [soient] particulièrement expertes dans les processus de fabrication complexes, tels qu'en requiert la synthèse chimique ou la production de machines sophistiquées » (M. Porter, 1993). De fait, les entreprises allemandes brillent surtout dans le domaine des techniques « mûres », où elles disposent d'une maîtrise éprouvée et où elles offrent à la clientèle une garantie de fiabilité et un service après-vente de qualité. Comme le montre Hermann Simon, professeur de management à l'université de Mayence, il s'agit là d'une caractéristique majeure du *Mittelstand*, les fameuses entreprises ouest-allemandes de taille moyenne. « Les patrons eux-mêmes le disent : "Nous ne sommes pas à la pointe de l'innovation technique, mais nous sommes proches du client". En clair, notre principale force n'est pas d'apporter au client la technique dernier cri, mais de savoir résoudre son problème technique sur place » (H. Simon, 1992).

Les multiples facettes de la compétitivité hors-prix

La notion de compétitivité hors-prix ou de compétitivité structurelle recouvre

toute une palette de facteurs. « On y trouve pêle-mêle : la qualité des produits, leur différenciation, l'efficacité des réseaux d'après-vente, la rapidité de mise au marché, l'absence de goulots d'étranglement, la spécialisation sectorielle et/ou géographique, l'efficacité des coopérations externes, la bonne image de marque de la firme et/ou des marques » (D. Taddéi, B. Coriat, 1993). On pourrait encore mentionner le design, la garantie et le service après-vente, ou encore l'innovation. En définitive, le facteur-coût joue dans l'explication de la compétitivité un rôle qu'il convient de resituer à sa juste place. « Non seulement nier toute influence aux coûts salariaux serait exagéré, mais il ne faudrait pas limiter la stratégie aux seuls produits, alors que la qualité des processus - qui renvoie à la productivité de l'ensemble des *inputs* - est tout aussi importante ». Aussi préférons-nous une approche globale de la compétitivité qui prenne en compte toutes les dimensions [car] une approche trop comptable de la compétitivité ignore qu'il existe des complémentarités ou contradictions entre différents déterminants » (D. Taddéi, B. Coriat, 1993).

- 52 A l'avenir, tout indique que les entreprises ouest-allemandes devraient conserver cet atout majeur, à savoir leur connaissance du marché et leur aptitude à intégrer des technologies nouvelles dans des produits relativement traditionnels. En Allemagne, comme le montre l'institut Fraunhofer de recherche sur l'innovation (ISI/Karlsruhe), l'industrie repose en effet moins sur les technologies de pointe, c'est-à-dire les biens *high tech*, pour lesquels les dépenses de R & D représentent au moins 8,5 % du chiffre d'affaires (par exemple les semi-conducteurs ou certains équipements de télécommunication) que sur les biens de moyenne-haute technologie, c'est-à-dire pour lesquels les dépenses de R & D absorbent entre 3,5 % et 8,5 % du chiffre d'affaires (notamment les constructions automobiles, mécaniques et électriques, de même que la chimie) (H. Legler et al., 1992). C'est donc pour ces biens à forte valeur ajoutée, mais de niveau technologique moyen, que les exportations allemandes font actuellement preuve de l'avantage compétitif le plus marqué au sein des pays de l'OCDE. Ce fait n'a cependant rien d'alarmant, dans la mesure où cette configuration est une caractéristique de la spécialisation ouest-allemande depuis au moins une vingtaine d'années, comme le relève l'Institut d'économie mondiale (IfW/Kiel) dans son dernier rapport sur l'évolution structurelle de l'économie allemande²⁷ (H. Klodt et al., 1994).
- 53 Il n'en reste pas moins que la RFA ne dispose que d'une position contestée dans le *high tech*. Un trait symptomatique y résume la situation : l'excédent commercial que la RFA tirait naguère des hautes technologies a complètement fondu depuis la fin des années 70, et l'Allemagne accuse actuellement un solde légèrement négatif pour ces produits. Certes, la RFA fait bonne figure pour des technologies de pointe telles que les matériaux composites, les techniques du laser, de l'énergie et, plus encore, celles de l'environnement, domaine où la RFA détenait au début des années 90 une part du marché mondial d'environ 21 %, contre 8 % pour la France. Quant aux faiblesses de l'Allemagne en matière de *high tech*, elles ne s'accroissent pas seulement dans la microélectronique et les technologies de l'information, mais aussi dans les télécommunications, le génie génétique et les biotechnologies, pour ne citer que les cas les plus flagrants. Dans le domaine de la micro-électronique, la sous-spécialisation de l'Allemagne est particulièrement préoccupante, dans la mesure où il s'agit d'une technologie transversale à un grand nombre de secteurs, si bien qu'une faiblesse en la matière risque de se répercuter sur les secteurs connexes, en amont (céramiques ou

produits chimiques spéciaux) ou en aval (bureautique, télécommunications, techniques d'identification et de contrôle, etc). En outre, la spécialisation industrielle de la RFA tend de ce fait à s'atténuer dans les domaines qui, dans l'ensemble, font preuve du dynamisme le plus prononcé. Parallèlement, elle se concentre trop sur des domaines technologiques à forte valeur ajoutée, mais dont le potentiel de croissance est déjà largement entamé, et où la demande mondiale fait preuve d'une faible élasticité-revenu à long terme, c'est-à-dire où la demande croît tendanciellement à un rythme moindre que le revenu mondial. C'est notamment le cas dans l'automobile et la mécanique.

- 54 A cette tendance de long terme se surajoutent les conséquences de l'unification : par rapport à un indice de spécialisation se rapportant aux exportations mondiales, « l'absorption » de l'ex-RDA a eu pour effet de réduire globalement la spécialisation économique de la RFA dans les produits intensifs en recherche, ceux pour lesquels les dépenses de R & D représentent au moins 3,5 % du chiffre d'affaires. Au bout du compte, si l'économie allemande se distingue par un niveau technologique encore relativement haut, l'avance de la RFA dans ce domaine s'est, dans la période récente, considérablement réduite vis-à-vis des pays concurrents. En matière technologique, il ne s'agit donc pas seulement de niveau, en termes statiques, mais de progression, en termes dynamiques. D'où l'enjeu crucial que représente l'innovation (voir encadré p. 117). Conscients de l'importance de cette variable-clé, un nombre croissant d'experts en concluent que l'économie allemande ne souffre pas seulement de coûts de production trop élevés - en particulier dans l'industrie-, mais aussi d'une insuffisante aptitude à innover. Une telle situation est de mauvais augure pour les futures performances de l'Allemagne à l'exportation, et elle laisse planer le risque d'une rétrogradation dans la hiérarchie internationale, si la gamme de produits *made in Germany* n'est pas suffisamment modernisée.
- 55 Les données sur les dépôts de brevets confirment ce diagnostic ambigu car, selon cet indicateur, les entreprises allemandes occupent globalement une position très forte sur le plan mondial, mais avec des signes de dégradation relative depuis la fin des années 80. Pour le nombre de brevets comparables au niveau international, elles se situent globalement au troisième rang mondial, derrière le Japon et les Etats-Unis. Toutefois, soulignons que les brevets déposés par des entreprises allemandes le sont souvent sur la base de découvertes effectuées dans des laboratoires de filiales implantés à l'étranger (notamment aux Etats-Unis, surtout pour la chimie) et, de ce fait, ne renseignent pas vraiment sur l'Allemagne proprement dite, même si des transferts de technologies se produisent évidemment au sein des firmes multinationales. En ce qui concerne les évolutions à venir, les informations les plus fiables doivent en définitive être cherchées plus en amont, du côté de l'effort de recherche et développement (R & D) consenti en Allemagne même.
- 56 Pour en juger, il faut en première approche se référer aux dépenses intérieures de recherche et développement (DIRD). Or, une fois rapportée au produit intérieur brut (PIB), la DIRD se situait dans l'ensemble de la RFA à 2,53 % en 1992 (2,87 % en 1989), contre 2,36 % en France (2,33 % en 1989), 2,12 % en Grande-Bretagne (2,20 %) et 1,38 % en Italie (1,24 %) mais, surtout, contre 2,68 % aux Etats-Unis (2,76 %) et 2,99 % au Japon (2,98 %), selon l'OCDE. La RFA demeure donc relativement bien placée pour le niveau de ce ratio DIRD/PIB, malgré la baisse enregistrée depuis l'unification. Par rapport aux cinq pays industriels mentionnés précédemment, il semble que ce soit surtout pour la recherche fondamentale publique et notamment universitaire - et donc pour la DIRD

effectuée par l'Etat - que la RFA souffre d'un besoin de rattrapage, comme le montre le président de l'institut hambourgeois HWWA (E. Kantzenbach, 1993). *A contrario*, la force de l'Allemagne en matière de recherche réside dans la recherche appliquée et, de façon liée, dans le fait que les entreprises privées y prennent part très activement, avec plus de 60 % dans la DIRD. Ce dynamisme de la recherche privée s'est d'ailleurs renforcé au cours de la période récente, en dépit de la récession. Les dépenses de R & D des entreprises industrielles ont ainsi, dans l'ensemble de l'Allemagne, progressé en termes nominaux de 4,5 % en 1992 et de 3,9 % en 1993 (à 58,4 milliards de DM), date à laquelle elles représentaient en moyenne 4,2 % de leur chiffre d'affaires (3,8 % en 1991). Dans le total de la recherche industrielle effectuée sur le territoire de l'Europe des Douze, la RFA représentait en 1992 à elle seule 35 % des dépenses et du personnel de R & D (IW-*Informationsdienst*, 13-04-95).

Le rôle-clé de l'innovation dans la compétitivité

Pour de nombreux spécialistes, l'avantage des nations en matière de compétitivité structurelle repose *in fine* sur l'aptitude à l'innovation. « La R & D est un facteur majeur d'explication de la pénétration des marchés extérieurs [...]. L'innovation de procédé réduit les coûts de production de la firme et améliore la productivité de ses facteurs. C'est à ce titre un élément de compétitivité-prix. L'innovation de produit génère en outre une compétitivité non-prix par différenciation des produits » (SESSI, 1992). En ce sens, le niveau technologique importe moins que l'aptitude à innover, faculté que l'Allemagne puise dans la complexité de son organisation socio-économique. « La RFA [...], malgré une spécialisation sur des produits "traditionnels" et une dégradation de sa compétitivité-prix, a cependant vu sa part de marché s'accroître en volume au niveau mondial. Les défaillances des représentations traditionnelles conduisent [...] à insister sur le rôle crucial de l'innovation dans la compétitivité : il faut innover pour vendre mieux et plus cher, ce qui permet de retrouver, transposées au domaine des échanges extérieurs, certaines intuitions de Schumpeter sur le lien entre innovation, profit et croissance. Or, [...] au delà de la disponibilité en quantité suffisante de facteurs primaires (main-d'œuvre qualifiée, investissement matériel et immatériel), le rythme d'innovation est largement fonction de facteurs d'ordre sociologique, voire culturel, déterminant *in fine* l'efficacité du "mode d'organisation collective" » (F. Hatem et H. Passeron, 1991).

- 57 Il faut souligner que l'Allemagne présente des caractéristiques très proches de celles du Japon pour la répartition de l'effort de R & D, d'une part, entre les entreprises privées, les instituts publics ou para-publics et les universités (voir p. 84), et, d'autre part, au sein de l'industrie entre les différents secteurs et entre les différentes tailles d'entreprises. A cet égard, il semble que les PME jouent en matière d'innovation un rôle tout aussi décisif que les firmes de grande taille. Ceci tient en partie à la manière dont les transferts de technologies s'effectuent des laboratoires de recherche en direction des entreprises environnantes ; ainsi, les activités de la recherche industrielle fécondent essentiellement les grandes entreprises, alors que la recherche universitaire essaime surtout vers les PME. En outre, les grandes entreprises se consacrent pour l'essentiel à la recherche appliquée et au développement expérimental, type d'activité qui nécessite un effort de R & D systématique pour surmonter la complexité des problèmes, tandis que les PME choisissent de préférence les activités d'innovation qui

requièrent des connaissances et un savoir-faire en étroit contact avec le marché, mais qui ne nécessitent pas de lourdes dépenses ni d'importante organisation. D'où une certaine complémentarité entre les différentes tailles d'entreprises.

- 58 Il apparaît donc que si l'effort national de recherche constitue un atout décisif pour l'économie allemande, ceci ne vaut pas seulement pour le montant de la DIRD, mais aussi - et sans doute plus encore - pour l'efficacité des transferts technologiques et pour l'organisation du système de recherche. « Le modèle fordiste [...] privilégiait l'innovation au détriment de la diffusion, alors que selon les nouveaux principes, imitation, adaptation et innovation s'enchaînent en un processus cumulatif [...]. Les configurations allemandes et surtout japonaises illustrent la puissance d'un tel modèle » (B. Amable, R. Boyer, 1993). Certains vont même jusqu'à affirmer que la RFA dispose d'« une structure globale de R & D qui est sans doute la plus opérationnelle du monde » (M. Porter, 1993). En Allemagne même, les experts portent un regard généralement plus critique sur cette question. Comme le montre notamment l'institut munichois Ifo, les carences de l'industrie allemande ne concernent pas fondamentalement l'inventivité des entreprises mais plutôt l'introduction des inventions sur le marché, c'est-à-dire la capacité d'intégrer et de commercialiser les technologies nouvelles (H. Schmalholz, H. Penzkofer, 1993). La télécopie constitue un exemple significatif de produit inventé en Allemagne - par Siemens en l'occurrence-, mais réalisé au Japon.

Spécialisation internationale et crise de l'emploi

- 59 Il ne suffit donc pas de concevoir des biens à forte valeur ajoutée, encore faut-il pouvoir les vendre. Or, à en croire Rüdiger Dornbusch, économiste d'origine allemande enseignant de longue date au MIT (Cambridge/Etats-Unis), les dirigeants des entreprises allemandes n'auraient pas encore compris non seulement que le marché mondial ne se contente plus de produits techniquement parfaits, mais encore que la qualité et la fiabilité des produits ne sont plus l'apanage des marques allemandes (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16-11-93). Tout indique en effet que les standards allemands de qualité ont été quasiment rejoints dans des pays tels que la France, la Suisse, le Japon ou les Etats-Unis. Ainsi, les entreprises allemandes se font rafler des parts de marché par des concurrents qui introduisent des produits moins sophistiqués et moins coûteux. « Les champions de l'industrie allemande avaient pris l'habitude de ne pas se préoccuper des prix. La qualité permettait un tarif élevé. Aujourd'hui, le client change [...]; nos champions, comme toutes les entreprises du monde, sont soumis à la pression (baisse des coûts, baisse des prix) ; ils doivent prendre garde à ne pas créer des produits trop en avance par rapport aux capacités financières des clients » (H. Simon, 1992).
- 60 Bien évidemment, les problèmes de compétitivité de l'économie allemande s'expliquent aussi par des facteurs micro-économiques. Il s'agit notamment du manque de souplesse caractérisant le système de partenariat social. « Les éléments qui font la force de ce système font aussi sa faiblesse. La cohérence a en effet pour prix la lourdeur et une certaine forme de rigidité. Dans le contexte de la crise qu'a subie l'économie allemande à partir de 1992, le modèle allemand de management a été très largement critiqué et dénoncé pour son manque de réactivité stratégique et pour le caractère trop pesant des structures hiérarchiques et des procédures d'information, de décision et de

commandement », comme l'explique le directeur du CIRAC (R. Lasserre, 1995). Par ailleurs, si la crise de compétitivité tient en partie aux insuffisances stratégiques du management, c'est notamment le cas en matière d'organisation dans l'entreprise. A cet égard, trois grands types de problèmes semblent aujourd'hui particulièrement aigus dans l'ancienne RFA : tout d'abord, le fait que les processus d'exécution et de fonctionnement y sont trop complexes, ce qui contribue à expliquer le niveau trop élevé des coûts ; ensuite, les délais de développement des nouveaux produits y sont trop longs ; enfin - et l'on en revient au problème évoqué précédemment -, les produits sont trop sophistiqués et n'expriment plus les besoins des clients (Zukunftskommission, 1993).

- 61 Par suite, c'est le cœur même de l'industrie (ouest-)allemande qui semble menacé à terme, car - à l'exemple de ce qui se produit pour la machine-outil - le traditionnel handicap en matière de compétitivité-prix sera de moins en moins contrebalancé par les atouts d'une ingénierie de qualité, du design et du service après-vente, non seulement parce que les concurrents comblent leur retard technologique, mais aussi car la demande se réoriente progressivement vers des machines et équipements standardisés, comme l'indique Karl-Heinz Paqué, le directeur du département "croissance et politique structurelle" de l'institut IfW (Kiel). Les « Cinq Sages » enfoncent le clou : l'industrie allemande doit se repositionner par rapport au nombre croissant de concurrents étrangers qui parviennent à offrir des produits de qualité et à développer de nouveaux produits en un temps réduit, et ceci même dans les secteurs qui paraissaient récemment encore les plus compétitifs de la RFA, tels la machine-outil, l'automobile ou encore l'électrotechnique.
- 62 D'aucuns tirent des pronostics assez dramatiques de ce diagnostic. Ainsi, selon le Boston Consulting Group, le Japon sera à la fin du siècle leader dans l'automobile et l'électronique, les Etats-Unis domineront dans les industries agroalimentaires, l'aéronautique/aérospatiale, ainsi que dans les nouvelles industries de services, tandis que l'Allemagne ne conservera plus qu'une modeste première place dans la chimie, la construction électrique classique, ainsi que dans une construction mécanique relativement sur le déclin.
- 63 En RFA, ces interrogations sur l'avenir du territoire ouest-allemand comme site de production (*Standort*) redoublent et acquièrent une dimension particulière depuis l'ouverture de l'ancien bloc de l'Est. L'« avantage compétitif » de l'économie ouest-allemande est en effet singulièrement menacé par l'irruption sur la scène internationale de concurrents à bas salaires venus d'Europe centrale et orientale. Certains industriels parlent par exemple de la Bohême comme de la « Corée de l'Europe ». L'économie allemande se trouve ainsi prise en tenaille entre, d'une part, les producteurs venus des Etats-Unis, du Japon et aussi - de plus en plus - des nouveaux compétiteurs d'Asie du Sud-Est, qui offrent des biens technologiquement avancés et de relativement haut de gamme, notamment dans l'automobile ou la chimie et, d'autre part, les concurrents à bas salaires qui offrent des produits à faible valeur ajoutée, notamment en Europe de l'Est.
- 64 Pour l'insertion de la RFA dans la nouvelle division internationale du travail, une autre donnée majeure doit être soulignée : le fait que l'unification a eu notamment pour effet de renforcer l'orientation de l'économie allemande vers son marché intérieur, et en particulier vers les secteurs peu soumis à la concurrence internationale : les producteurs de biens non transportables, certains services, le bâtiment-travaux publics

ou encore les secteurs étroitement dépendants des marchés publics. Or une économie aussi ouverte que celle de la RFA (avec un taux d'exportation supérieur à un tiers du PIB) ne saurait trouver son salut dans des secteurs à l'abri de la concurrence. En outre, les années 1989-1993 ont pour la RFA été globalement marquées par un renchérissement des biens du secteur abrité par rapport aux biens du secteur exposé et, de façon liée, par une hausse du taux de change réel. Il en résulte une dégradation de la compétitivité-prix des produits allemands du secteur exposé - notamment vis-à-vis de la France -, une réduction des marges bénéficiaires et, par suite, une incitation à la compression des effectifs dans les entreprises concernées (H. Siebert, 1993).

- 65 Faisant référence à une étude en parité de pouvoirs d'achat dans laquelle le McKinsey Institute (Washington D.C.) montre que les entreprises produisant en Allemagne souffrent vis-à-vis des leaders de la concurrence internationale d'un retard de productivité horaire s'échelonnant entre 20 % pour la construction mécanique et plus de 50 % pour les appareils d'électronique grand-public, certains experts allemands montrent que les firmes allemandes devront diminuer leurs effectifs dans des proportions considérables pour rester ou redevenir compétitives à l'avenir par rapport à leurs concurrents étrangers de référence (H. Henzler et L. Spath, 1993).
- 66 Quoi qu'il en soit, les effectifs se sont déjà fortement réduits dans les secteurs concernés. Au cours de la dernière récession, l'économie ouest-allemande a perdu 1,2 million d'emplois dans l'industrie, tandis qu'elle en a gagné 400 000 dans les services, et le poids de l'industrie manufacturière dans l'emploi total est revenu dans l'ancienne RFA de 37,9 % en 1970 à 28,8 % en 1994. Selon le consultant Roland Berger (Munich), cette part devrait revenir à seulement 25 % d'ici 2000-2005, et l'ordre de grandeur serait similaire pour la part dans le PIB. En ce qui concerne l'ensemble de l'Allemagne, l'institut de recherche Prognos AG (Bâle) annonce un recul similaire en pourcentage, mais étalé sur une période de temps plus longue. Dans son « Deutschland Report » de 1993, il prévoit ainsi que le secteur manufacturier panallemand n'emploiera plus à l'horizon 2010 que 9,2 millions de personnes, soit 1,8 million de moins qu'en 1991 ; le recul de l'emploi frapperait le secteur des biens d'équipement (- 17 %) et en particulier l'automobile et la construction mécanique (- 25 %), mais aussi le secteur des biens intermédiaires - y compris la chimie -, et n'épargnerait guère que l'industrie des biens de consommation. Corrélativement, le secteur tertiaire verrait sa part dans l'emploi croître de 57 % en 1991 à 64 % en l'an 2010 ; d'ici là, les emplois devraient en effet se multiplier dans les services, et ceci non pas dans le commerce, les transports ou les télécommunications, mais dans les services aux entreprises, les professions libérales, l'administration publique ou encore les organisations privées à but non lucratif.

L'évolution sectorielle de l'emploi en Allemagne à l'horizon 2010

PRÉVISION DE L'INSTITUT PROGNOS (BÂLE), *WIRTSCHAFTSWOCHE* (10-09-93) ; CALCULS DE L'AUTEUR.

- 67 A l'institut d'études socio-économiques (WSI) de la confédération syndicale DGB, Arne Heise rappelle que les secteurs primaire et secondaire représentaient en 1990, 42,7 % de la population active employée dans l'ancienne RFA, contre seulement 32,3 % en France ou 32 % en Grande-Bretagne. Il estime qu'une telle différence s'explique largement par la politique de sous-évaluation du deutsche mark que la Bundesbank a longtemps pratiquée et qui a permis de doper les exportations ouest-allemandes. Cette thèse est contestable évidemment, car elle repose sur l'idée que la compétitivité des produits allemands serait fondée pour l'essentiel sur la variable-prix, ce qui est loin d'être le cas. Quoi qu'il en soit, l'idée que la Bundesbank ne pourrait plus désormais doper les exportations allemandes - surtout dans la perspective de la monnaie unique - conduit à penser que l'emploi de l'industrie (secteur manufacturier, BTP, eau, énergie et mines) ouest-allemand passerait de 11,5 millions de personnes en 1992 à seulement 9 millions à l'avenir, si la structure sectorielle de l'emploi devait se « normaliser », c'est-à-dire s'aligner sur celle de la France ou de la Grande-Bretagne (A. Heise, 1994).
- 68 Certes, les difficultés structurelles et le déclin de tel ou tel secteur ne riment pas forcément avec une détérioration de l'avantage compétitif ouest-allemand, car le changement structurel est nécessaire dans une économie en croissance (M. Heise, 1993). Il n'en reste pas moins qu'en Allemagne, les créations d'emplois dans les secteurs à embauche pourraient fort bien ne plus compenser à l'avenir les réductions dans les branches en sureffectifs.
- 69 Or, bien que près de 3 millions d'emplois aient bel et bien été créés dans l'ancienne RFA entre 1982 et 1992, le sous-emploi touche désormais quelque 5 millions de personnes dans l'Allemagne unifiée, comme le reconnaît le gouvernement de Bonn (Standortbericht, 1993). En fait, la population sous-employée représente actuellement plus de 6 millions de personnes dans l'ensemble de l'Allemagne unifiée, car il faudrait aussi y adjoindre le « second marché du travail » : les divers stages et les postes résultant des « mesures de création d'emploi » (ABM). A supposer une croissance

moyenne de 2,5 % par an d'ici l'an 2000, le sous-emploi passerait en RFA de 5,1 millions de personnes en 1992 (dont 3 millions de chômeurs) à 6,7 millions en 1995 (dont 3,5 millions de chômeurs) et ne reviendrait qu'à 5,8 millions en l'an 2000 (dont 3,4 millions de chômeurs), car une croissance d'au minimum 3 % serait nécessaire pour empêcher la poursuite de la croissance du chômage, si l'on en croit une étude de l'institut Prognos (Bâle).

- 70 Le débat autour du *made in Germany* se fonde en définitive sur des diagnostics très divers. A en croire l'institut berlinois DIW, l'idée d'une dégradation structurelle de la compétitivité ouest-allemande serait au bout du compte sans fondement. Considérant que les statistiques sous-estiment les investissements étrangers en Allemagne, que l'ancienne RFA maintient sa part en volume du commerce mondial, voit s'améliorer les termes de ses échanges et croître ses excédents commerciaux, le DIW conclut notamment que ce territoire n'a vu sa compétitivité-prix se dégrader dernièrement ni par rapport à 1980, ni par rapport à 1970 (F. Stille et al., 1992). En dernière analyse, il suffirait pour s'en convaincre de considérer les bons résultats obtenus en matière de productivité et de revenus par habitant (D. Schumacher et al., 1995). « Tout bien considéré, les rumeurs sur une crise des coûts et des structures de l'économie ouest-allemande ou sur une mise en péril de l'Allemagne comme lieu d'investissement sont inconsidérées et erronées. Les thérapies proposées sur la base d'un tel diagnostic sont inadaptées et dangereuses » (DIW, 1993). Ce discours consiste finalement à dire que les difficultés actuelles sont essentiellement de nature conjoncturelle et qu'elles sont aggravées par une politique économique inappropriée, notamment sur le plan budgétaire et monétaire.
- 71 Et pourtant, il y a tout lieu de penser que la compétitivité ouest-allemande s'est détériorée depuis la fin des années 80. Ne serait-ce que par contrecoup d'une réunification qui remet en question de nombreux équilibres et qui révèle les limites des choix allemands en matière de spécialisation internationale. En outre, la récession de 1992-93 a laissé des traces profondes sur l'appareil productif. D'ailleurs, au-delà d'un discours patronal généralement alarmiste à l'excès, aussi bien les entreprises que les ménages de RFA perçoivent cette dégradation d'ensemble. Il est indéniable qu'une telle situation renvoie en partie aux désillusions de l'après-unification.
- 72 En effet, l'absorption des nouveaux Länder issus de l'ex-RDA aura notamment eu pour effet instantané de diminuer la richesse moyenne par habitant de la RFA, ce qui est parfois ressenti comme une régression. « Dans le classement international de la performance économique, nous autres Allemands devons nous rendre compte que nous avons rétrogradé en deuxième division avec la réunification » (L. Spath, 1993). Par suite, la fusion des deux Etats allemands contribue à exacerber les conflits de répartition, notamment pour les citoyens ouest-allemands appelés à payer le « coût de l'unité ». « Le consensus patronat-salariés s'effrite, ce qui commence à gripper quelque peu les processus décisionnels au sein des conseils d'administration [...]. Après des décennies de prospérité, il semble que la préoccupation soit maintenant de préserver plutôt que d'améliorer » (M. Porter, 1993).

NOTES

24. Dans l'industrie, selon le WSI, la RFA arrive au sein de l'Europe des Douze à la 4^e place pour la fréquence du travail posté, à la 2^e place pour celle du travail de nuit, tandis qu'elle n'occupe qu'un rang moyen pour celle du travail dominical (*WSI-Mitteilungen*, 3/95).

25. En 1996, la *Gewerbeertragsteuer* doit être atténuée et la *Gewerbekapitalsteuer* supprimée, ce qui permettra de réduire ce taux de 64,9 % à 60,8 %, mais les facilités d'amortissement seront elles aussi réduites (*IW-Informationsdienst*, 09-03-95).

26. Voir à ce propos ce que la Bundesbank écrit dans ses rapports mensuels d'avril 1993 et de mai 1995.

27. Chaque année et à tour de rôle, les cinq principaux instituts de recherche économique ouest-allemands sont chargés par le ministère fédéral de l'Economie de rédiger un tel rapport. Cette tâche est désormais confiée aussi au dernier né de ces centres : l'Institut de recherche économique de Halle (IWH), qui a été créé dans l'ex-RDA en 1992.

IV. La compétitivité territoriale en RFA : thérapie

STRATEGIES D'ENTREPRISES ET NEGOCIATION COLLECTIVE

Une action directe sur les rémunérations et les effectifs

- 1 En Allemagne, le climat social ne se caractérise pas par un consensus immuable et figé, mais par une aptitude à surmonter les conflits en négociant des compromis nouveaux. « La véritable spécificité des relations du travail en Allemagne n'est pas la paix, mais l'équilibre entre consensus et conflit. Celui-ci relève non seulement de l'accord sur les valeurs fondamentales de l'économie sociale de marché, mais aussi de l'attachement d'organisations puissantes à des procédures éprouvées. Ce consensus sur le mode de règlement des conflits tient à la fois au rôle des acteurs et aux règles du jeu ; il révèle son importance à travers les résultats du système » (A. Lattard, 1995). Une illustration en est fournie par l'attitude des partenaires sociaux face aux problèmes actuels de compétitivité. A ce propos, en effet, les positions des partenaires sociaux semblent à première vue aux antipodes les unes des autres, et ce, tant sur le diagnostic que sur la thérapie. En effet, alors que le patronat met l'accent sur les coûts de production et la nécessité de leur réduction, les syndicats craignent qu'un recul du pouvoir d'achat des salariés n'ait des effets néfastes sur la demande, et ils affirment que la véritable clé de l'avantage compétitif se trouve dans l'organisation du travail, l'innovation et la politique industrielle. Il ne faut cependant pas s'y tromper, ces divergences d'approche sont loin d'être irréductibles outre-Rhin, car les partenaires sociaux ne campent pas sur leurs positions et savent au besoin s'entendre sur l'essentiel.
- 2 Certes, le modèle allemand de la négociation collective a pu sembler mis à mal par l'unification, en particulier au moment de la grande grève de l'industrie électro-métallurgique est-allemande du printemps 1993, et certaines personnalités politiques menaçaient alors de violer la sacro-sainte *Tarifautonomie* en intervenant par la voie législative dans le domaine réservé des partenaires sociaux. Depuis le début de l'année 1994, pourtant, la modération des conventions collectives négociées dans l'ancienne

RFA a fait la preuve que patrons et syndicats ont tiré les conséquences des difficultés actuelles. Dans les branches concernées par ces accords, la paix sociale est assurée pendant la durée des conventions collectives et un plancher est fixé pour les rémunérations, ce qui débarrasse les entreprises du souci de rivaliser sur ce plan et leur permet de concentrer leurs efforts sur l'innovation et sur les éléments qualitatifs de la compétitivité.

- 3 Dans ce système, les syndicats estiment d'ailleurs souhaitable de voir leur rôle évoluer. Ils affirment ainsi qu'ils ne devront plus se contenter à l'avenir de défendre des objectifs quantitatifs - tels que le nombre d'emplois ou le niveau des salaires - mais qu'il leur faudra aussi développer une réflexion qualitative - notamment une « culture technologique » - et se réorganiser en conséquence. De son côté, le patronat a plus que jamais besoin des syndicats pour trouver rapidement des solutions praticables et maintenir la paix sociale. En conséquence, les organisations professionnelles finissent par mettre de l'eau dans leur vin et préparent le terrain du compromis. C'est par exemple l'attitude de l'Assemblée allemande des chambres de commerce et d'industrie (DIHT) : « Des orientations univoques constituent un mauvais angle d'approche : les hautes technologies ne suffiront pas à elles seules à créer suffisamment d'emplois, et les productions de masse ne parviendront pas non plus à elles seules à soutenir la pression sur les coûts qu'exerce la concurrence des pays à bas salaires. Des efforts doivent être réalisés dans les deux directions - une diminution des coûts de production de même qu'une amélioration des conditions indispensables à une plus forte valeur ajoutée » (DIHT, 1994a).
- 4 Le fait est que compétitivité-prix et compétitivité hors-prix se complètent plus qu'elles ne s'opposent, en particulier pour les firmes de taille moyenne. Ainsi, selon une enquête portant sur les firmes employant des effectifs de 100 à 2 000 personnes, 44 % des entreprises allemandes de cette taille suivraient à la fois une stratégie de différenciation et de maîtrise des coûts : « Une entreprise qui différencie ses produits ne peut pas ignorer sa position externe en matière de coût » (R. Berger/Algoe Management, 1994). Les deux stratégies doivent donc être menées de front.
- 5 Dans l'ancienne RFA, comme l'indique le Conseil des experts économiques, la situation économique difficile tient aussi au fait que les entreprises ont insuffisamment utilisé les potentiels de réduction de coût qui s'offraient à elles au cours des dernières années (SVR. 1993). En 1992-93, la plongée dans la récession a, par là même, poussé les entreprises ouest-allemandes à un certain rattrapage dans ce domaine. Relativement tardive, donc, la réaction n'en est que plus brutale. Or, comme produire moins cher ne peut généralement se faire à court terme sans réductions d'effectifs - étant donné la rigidité des salaires à la baisse -, l'ajustement en question se traduit par le fait qu'en moyenne annuelle, le nombre d'emplois salariés sur le territoire de l'ancienne RFA s'est réduit de plus de 900 000 entre 1992 et 1994. A plus long terme, les économies nécessaires ne portent évidemment pas que sur la masse salariale, car il s'agit aussi de définir une politique d'achats moins dispendieuse en consommations intermédiaires (matières, services, énergie, etc.).
- 6 Quant aux coûts de main-d'œuvre, leur maîtrise à court terme passe moins par la baisse des salaires que par une réduction des coûts de main-d'œuvre annexes. Pour l'entreprise, comme il n'y a pas de degré de liberté en ce qui concerne les coûts de main-d'œuvre d'origine législative (charges sociales), il s'agit de rogner sur les charges « auto-consenties » : primes de Noël, retraites d'entreprise, subventions de formation,

etc. Des avantages de ce type ont ainsi été différés, réduits ou supprimés dans des firmes telles que Bosch, Daimler-Benz et Opel.

- 7 Par cette action sur les rémunérations et les effectifs, les entreprises ouest-allemandes ont depuis 1993 déployé beaucoup d'efforts pour réduire leurs coûts de production et, par là même, elles ont fait preuve d'une grande flexibilité face à la dernière récession. Dans l'ensemble de l'ancienne RFA, la progression des coûts salariaux unitaires s'est ainsi passablement ralentie car, après être passée de + 2,6 % en 1990 à +4,5 % en 1991, + 5,1 % en 1992 et + 3,3 % en 1993, elle est depuis lors revenue nettement en deçà de sa moyenne observée à long terme, avec - 1,0 % en 1994 et à environ + 1 % en 1995 (DIW-HWWA-Ifo-IfW-IWH-RWI, 1995).
- 8 Un ralentissement global des progressions salariales ne suffit cependant pas aux patrons ouest-allemands, car ceux-là réclament de surcroît une différenciation et une flexibilisation accrues dans le système des rémunérations, et ce, soit en étendant les possibilités dans ce domaine, soit en faisant jouer les dispositions déjà existantes. « Nous souhaitons conserver les conventions collectives comme instrument d'ordre et de paix sociale, mais nous devons les rendre plus flexibles et plus proches des entreprises », précisait les organisations patronales dans leur mémorandum commun de l'automne 1993 (Petersberger Erklärung, 1993). Selon les chambres de commerce et d'industrie (DIHT), permettre des solutions mieux adaptées aux spécificités des entreprises implique par ailleurs que les entreprises en difficulté puissent recourir à des clauses d'ouverture véritablement praticables. En outre, cette recherche de solutions flexibles et individualisées vaut non seulement pour les salaires mais aussi pour le temps de travail (DIHT, 1994a, 1994b).
- 9 A l'automne 1993, les organisations patronales souhaitaient que les conventions collectives adoptent des systèmes de « corridor de temps de travail » et d'annualisation des heures de travail (Petersberger Erklärung, 1993). Depuis le printemps 1994, leurs désirs sont exaucés dans plusieurs secteurs. Il faut à cet égard mentionner le système de « corridor » négocié en janvier 1994 dans le secteur de la chimie, où les horaires s'échelonnent, selon les personnes, entre 35 et 40 heures par semaine. Il faut en outre citer les dispositions négociées en mars 1994 dans l'industrie électro-métallurgique, et qui reviennent à passer d'une norme de durée hebdomadaire à une norme de durée annuelle. Dans les deux cas, ces accords ont pour effet appréciable de réduire le recours coûteux au chômage partiel et aux heures supplémentaires et, plus encore, de permettre une utilisation moins coûteuse des capacités de production. Soulignons que les variations de la durée de l'emploi peuvent se faire à la baisse comme à la hausse, selon les secteurs. Pour Michael Fuchs, le président de la Fédération allemande du commerce de gros et du commerce extérieur (BGA), il faut ainsi revenir à la semaine de 40 heures, car la spécialisation croissante des produits et des services va de pair avec celle des qualifications. Le retour aux 40 heures hebdomadaires est d'ailleurs chose faite dans le service public, en vertu de la « loi sur la sauvegarde du site Allemagne », l'Etat y trouvant un moyen de réaliser des économies de personnel. Remarquons qu'en matière d'horaires de travail, l'Etat n'intervient pas seulement dans son rôle d'employeur, car les frontières de la flexibilité ont aussi été élargies récemment par le législateur (voir p. 143).
- 10 Alors que plusieurs exemples - en particulier dans l'industrie métallurgique au début des années 90 - attestent qu'une flexibilisation du temps de travail contribue en pratique à dégager des gains de productivité, certaines formes d'aménagement du

temps de travail ont davantage pour finalité directe de préserver l'emploi : « On voit ainsi comment, chez Volkswagen, une négociation imaginative autour de la semaine de quatre jours aura permis d'instaurer une forme de chômage partiel, intelligente et solidaire » (Commission européenne, 1993). En Allemagne, la flexibilisation du marché du travail ne se fait donc pas nécessairement au détriment des salariés. Comme le souligne le professeur René Lasserre, « il s'agit d'une flexibilité négociée et contrôlée. Ce qui est sans doute le moyen le plus efficace de préserver l'essentiel des acquis sociaux » (« Dialogue social : la leçon allemande », in : *L'Express*, 17-03-94).

- 11 En Allemagne, les stratégies de réduction des coûts de main-d'œuvre sont donc bien engagées, bien que de façon relativement tardive. Elles n'en posent pas moins des problèmes, ne serait-ce que parce que la paix et la cohésion sociales y sont considérées comme d'importants facteurs de compétitivité. Selon les « Cinq Sages », il serait ainsi dommage que les entreprises s'en tiennent à une stratégie de réduction des coûts à courte vue et de gaspillage des ressources humaines, car des réductions massives d'effectifs entraînent la destruction définitive de trop nombreux emplois (SVR, 1993). Quant à la flexibilisation des salaires et des horaires de travail, elle constitue un moindre mal et une nécessité à certains égards, mais il s'agit souvent d'une flexibilisation plus défensive qu'offensive. En définitive, la maîtrise des effectifs et des coûts de main-d'œuvre constitue une condition sans doute nécessaire, mais non suffisante pour une amélioration structurelle de la compétitivité allemande. Selon Rolf Berth, du cabinet de conseil Kienbaum, « en licenciant des collaborateurs et en comprimant leurs coûts, les entreprises n'ont fait que se donner un peu plus de souffle à court terme, mais elles ne s'en prennent de la sorte qu'aux symptômes. Car notre problème fondamental n'est pas une crise des coûts, mais une crise de l'innovation » (*VDI-Nachrichten*, 22-04-94). Pour un pays tel que l'ancienne RFA, une stratégie de compétitivité ne saurait se résumer à la maîtrise des coûts à court terme : elle doit au delà viser à une maîtrise durable des produits, des procédés et des débouchés (Commission européenne, 1993).

La voie de la réorganisation dans l'entreprise

- 12 Pour parvenir à une telle maîtrise, les entreprises ouest-allemandes se sont fixé d'ambitieux objectifs de productivité. Dans un secteur tel que l'automobile, les entreprises allemandes enregistraient en 1990, par rapport à leurs concurrentes nipponnes, un retard estimé à environ 40 % pour la productivité du travail et à 30 % pour la productivité du capital. Pour combler un tel retard, Mercedes espère aujourd'hui atteindre des gains de productivité de 7 à 10 % par an, contre 2 % dans le passé, et le groupe Volkswagen espère des gains de 25 % d'ici la fin de 1995. Pour ce faire, il faudra réduire le temps de fabrication des véhicules dans des proportions considérables, et le recours aux recettes éprouvées ne saurait y suffire.
- 13 De fait, comme le montre une étude commanditée à l'institut de sociologie SOFI (université de Göttingen) par le ministère fédéral de la Recherche et qui, outre l'industrie automobile, traite de la chimie et de la machine-outil, l'économie allemande ne peut plus s'en remettre aux seuls facteurs hors-prix de la compétitivité. Il s'agit désormais de développer rapidement des produits correspondant à la demande et de les produire dans les délais les plus brefs et au coût optimal. En d'autres termes, il s'agit de raccourcir le cycle d'innovation des produits et des processus de fabrication tout en

minimisant les coûts. Or les entreprises de RFA ne parviendront pas à surmonter leurs problèmes de coûts, de qualité, de flexibilité et d'innovation si elles se contentent de radicaliser le taylorisme traditionnel ou de miser sur l'innovation technologique ; il leur faudra donc miser parallèlement sur le « progrès organisationnel » (M. Schumann et al., 1994).

La *lean production* en Allemagne : un large écho, malgré un certain scepticisme

La nécessité de mettre au point de nouvelles formes d'organisation est aujourd'hui très largement reconnue en Allemagne, et c'est d'ailleurs ce qui explique le succès rencontré outre-Rhin par les conceptions « ohnistes » lancées par la firme japonaise Toyota. Dans ce débat, explique l'institut SOFI, le concept de *lean production* formulé par le MIT (Cambridge/Etats-Unis) a acquis en RFA une position quasi-monopolistique. La recette est connue et souvent reprise à l'identique : organisation en réseau plutôt qu'intégration verticale, aplatissement de la hiérarchie, délégation de compétences, raccourcissement des processus décisionnels, constitution d'équipes flexibles, responsables et organisées selon un principe d'intégration fonctionnelle pour découpler les services, réduction de la parcellisation des tâches et implication plus directe du personnel. Selon nos sociologues, tout ceci est bel et bon, mais n'apporte cependant rien sur des questions précises telles que le degré de hiérarchie optimale ou sur la dose souhaitable d'auto-organisation dans l'atelier (M. Schumann et al., 1994).

- 14 Selon une enquête que le cabinet de conseil The Wyatt Company GmbH (Düsseldorf) a effectuée, conjointement avec la Deutsche Bank, auprès de 118 entreprises multinationales implantées en RFA, les raisons invoquées le plus souvent pour justifier le recours au *lean management* sont la pression croissante de la concurrence (79 % des réponses), la nécessité de renforcer l'orientation vers la clientèle (73 %) et de diminuer les frais généraux (68 %). Plus d'une entreprise sur deux ressentirait le recours au *lean management* comme une nécessité impérieuse. Ce besoin est ressenti comme le plus net dans le domaine « Performance et auto-responsabilité » (incitation à la performance et communication directe, constitution d'équipes de travail indépendamment de la hiérarchie, décentralisation de compétence et de responsabilité, constitution de centres de profit), ainsi que - à un degré moindre - dans le domaine « Structure des coûts et hiérarchie » (suppression de niveaux hiérarchiques intermédiaires, gel de l'embauche/mise à la retraite anticipée/licenciements, développement des rémunérations liées aux résultats, externalisation de certaines fonctions de service, suppression de certaines directions, etc.), et nettement moins en ce qui concerne le système et le niveau des rémunérations (*Handelsblatt*, 06-04-94).
- 15 Parmi les entreprises qui ont déjà « fait le saut », on peut citer les exemples de Daimler-Benz, Volkswagen et Bayer, de la filiale allemande de Hewlett-Packard, du département téléphonie de Siemens, ou encore du constructeur de machines-textiles Rieter. Dans le cas du groupe Bayer, deux échelons hiérarchiques doivent être supprimés d'ici la fin de 1996 et, dans le même temps, le nombre de départements doit être ramené de 28 à seulement 21, ce qui doit conduire à une réduction de 10 % du nombre de cadres (U. Groothuis, 1993).
- 16 Les changements déjà apparus sont cependant très divers selon les entreprises, et la tendance dominante reste de toute façon celle du *statu quo*, car la réticence des acteurs

à abandonner certains de leurs pouvoirs conduit *in fine* à une certaine inertie des structures et, surtout, de la hiérarchie (M. Schumann et al., 1994). De fait, si le retard pris dans l'adoption du *reengineering* (« reconfiguration ») est partagé par l'ensemble des pays européens, il est particulièrement prononcé dans les firmes allemandes, notamment parce que ces dernières restent dirigées sur la base d'une hiérarchie très stricte, comme l'atteste une enquête menée par le cabinet de conseil Droege & Comp. (Düsseldorf) auprès de 800 entreprises européennes. En Allemagne, affirme le magazine économique *Wirtschaftswoche*, « la leçon *lean* reste généralement perçue comme un simple instrument de réduction des coûts et non comme une exigence qui commande de transformer radicalement et fondamentalement l'organisation de l'entreprise » (U. Groothuis, 1993).

- 17 Depuis le début des années 80, c'est sans doute dans l'industrie automobile que l'économie allemande a fait la preuve de la plus grande incapacité à remettre en question les pratiques tayloristes (M. Schumann et al., 1994). « Aussi bien la poursuite pure et simple du concept automobile actuel que les tentatives à la mode visant à copier le système de production Toyota sous le label de la *lean production* conduisent à des impasses » (H. Neumann, D. Nolte, 1993). Heureusement, les stratégies de modernisation ne procèdent pas toujours de programmes de rattrapage en catastrophe, et il existe des tentatives pour ouvrir la voie à de nouveaux modèles de production sans pour autant faire table rase des structures et des pratiques déjà éprouvées. Les expériences relatives au lancement de nouveaux modes de production dans la période 1988-92 montrent d'ailleurs que les forces traditionnelles du modèle allemand continuent de donner des résultats fructueux. Ceci vaut en particulier pour les disponibilités en ouvriers qualifiés ou encore pour la politique de dialogue social, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des nouvelles méthodes de production automatisée (M. Schumann et al., 1994).
- 18 Dès lors, la faiblesse des changements intervenus est surtout patente dans les entreprises où l'on n'a pas misé sur la formation continue, la promotion interne et la participation du personnel institutionnalisée à l'échelle de groupes autonomes. Or, pour améliorer substantiellement la productivité et l'innovation, il est indispensable de susciter auprès du personnel une nouvelle attitude vis-à-vis de l'entreprise et de la rationalisation. L'institut de sociologie SOFI (Göttingen) en déduit qu'une nouvelle stratégie de rationalisation par le compromis capital/travail passe nécessairement par un renforcement de la professionnalisation et de la démocratie dans l'entreprise (M. Schumann et al., 1994). C'est dans cette optique que le syndicat IG Metall oppose au concept patronal de *lean production* celui de « culture d'entreprise innovante et sociale ». En ce qui concerne le secteur de la machine-outil, il reproche aux dirigeants d'entreprise d'avoir perdu le contact avec les niveaux hiérarchiques inférieurs et de s'être de la sorte retranchés dans leur tour d'ivoire (K. Pitz, M. Pohl, 1994).

Spécialisation internationale et réseaux inter-entreprises

- 19 Si la réorganisation des structures dans l'entreprise constitue le premier axe pour restaurer durablement la compétitivité de l'économie allemande, le second passe par la conquête des marchés à l'échelle mondiale. A ce propos, l'on peut montrer qu'il existe six étapes graduelles dans la politique d'internationalisation d'une entreprise : l'exportation classique, puis l'implantation d'ateliers de montage à l'étranger, puis la délocalisation d'unités de fabrication entières, puis l'ouverture de surcroît de

départements de recherche et développement, puis l'ouverture d'entreprises effectuant la totalité de la valeur ajoutée sur place et, enfin, la constitution d'un réseau intégré d'entreprises avec une gestion des ressources à l'échelle planétaire. Or, si l'on en croit Herbert Henzler et Lothar Späth, directeurs respectivement du cabinet de conseil McKinsey en Allemagne et de la firme est-allemande Jenoptik GmbH (Iéna), la plupart des grandes entreprises allemandes en sont encore à la première étape et, de toute façon, ne s'engagent encore guère au delà des frontières de l'Europe, même si de nets progrès ont déjà été enregistrés par exemple chez Siemens aux Etats-Unis ou chez Bosch au Japon. A titre d'exemple, les champions allemands de l'internationalisation que sont les trois géants de la chimie (Hoechst, Bayer et BASF) réalisent encore les deux tiers de leur chiffre d'affaires en Europe. D'où l'idée que les exportations allemandes ne sauront être renforcées durablement que par un effort massif d'investissement direct à l'étranger et notamment outre-mer (H. Henzler et L. Späth, 1993).

- 20 Selon une enquête réalisée fin 1993 par la DG Bank, seulement 10 % des entreprises ouest-allemandes de l'industrie et des services envisagent de délocaliser hors du territoire allemand certaines parties d'entreprises. La proportion serait légèrement supérieure si l'on en croit une autre enquête, celle qui a été effectuée, à l'automne 1993, par l'institut de sondage Emnid et à la demande de l'Institut allemand d'urbanistique (difu/Berlin), mais il s'agit cette fois d'entreprises non seulement ouest-allemandes mais aussi est-allemandes. Selon ce dernier sondage, en effet, un tiers des entreprises ont projeté ou décidé au cours des cinq années passées de créer de nouvelles unités et, parmi elles, 41 % ont décidé de le faire en Allemagne et 25 % à l'étranger, 20 % ont envisagé de le faire en Allemagne et 25 % à l'étranger. L'apport le plus intéressant de ce sondage est de montrer que l'attitude des entreprises allemandes a changé à cet égard. En effet, alors que les firmes industrielles appréciaient à parts égales les sites allemands et étrangers au cours du dernier quinquennat, elles accordent à l'avenir une nette préférence aux implantations hors des frontières : le rapport est passé de 50-50 à 2/3-1/3.
- 21 Hors de l'industrie, c'est cependant le contraire qui prévaut, tout du moins en ce qui concerne les services aux entreprises (cabinets juridiques et fiscaux, activités de conseil, publicité, etc.), car, selon l'institut berlinois d'urbanistique, les sites allemands y ont regagné en faveur depuis l'accomplissement du Marché unique, puisque les firmes en question ont rattrapé leur retard éventuel dans les onze autres pays de l'actuelle UE et songent désormais plutôt à s'implanter dans l'ex-RDA, lorsqu'elles y restent encore relativement peu présentes, ce qui est par exemple le cas des sociétés d'assurance. Comme l'a montré une enquête des chambres de commerce et d'industrie, les délocalisations participent généralement de stratégies d'internationalisation définies à long terme, et seul un petit nombre d'entreprises partent à l'étranger uniquement en raison des désavantages intrinsèques aux sites allemands. « En outre, de nombreuses entreprises craignent qu'il n'en résulte une dégradation de leur image de marque. Un "made in Germany" vaut mieux qu'un "made in Atlantis" » (DIHT, 1993). A l'origine des investissements directs de la RFA à l'étranger, le principal motif renvoie donc à la volonté de renforcer des parts de marché à l'étranger, mais les considérations de coûts n'en jouent pas moins un rôle croissant. Détail révélateur : le motif de rationalisation - et donc le souci de diminuer les coûts - est devenu prédominant pour la formation de capital fixe dans l'ancienne RFA en 1993, alors que le motif d'extension

des capacités n'a joué le rôle primordial que pour les investissements ouest-allemands réalisés à l'étranger (SVR, 1993).

- 22 *A priori*, comme la délocalisation touche davantage l'industrie que les services, il y a lieu de s'inquiéter pour l'avenir du « secteur secondaire » en RFA. En fait, si l'on en croit Herbert Henzler et Lothar Späth, la question ne se pose pas en ces termes, car la classique distinction sectorielle en trois secteurs (primaire, secondaire et tertiaire) s'estompe, du fait notamment de l'informatisation de la production. La différence pertinente est désormais celle qui distingue, d'une part, les tâches à forte valeur ajoutée et à rémunération élevée et, d'autre part, le travail à bas niveau de qualification et faiblement rétribué. Parmi les différentes étapes des processus productifs, l'Allemagne devrait à l'avenir se spécialiser de moins en moins dans la production physique - qui représente d'ailleurs une importance décroissante de la valeur ajoutée - et de plus en plus dans les tâches de conception les mieux valorisées, notamment dans la R & D, le marketing et le service après-vente.
- 23 On peut à ce propos citer l'exemple du producteur d'articles de sport Puma, qui a délocalisé la totalité de sa production et ne concentre plus en Bavière que la direction et les services administratifs à haut niveau de compétences, soit environ 500 emplois. Plus encore, il faut de moins en moins raisonner en termes d'échanges de marchandises et de plus en plus en termes d'échanges « d'invisibles », car l'économie allemande devrait renforcer ses atouts en matière de brevets, d'ingénierie, d'installation d'usines clés en main et d'autres transferts de savoir-faire²⁸, ce qui suppose une main-d'œuvre hautement qualifiée et mobile à l'échelle internationale. Mentionnons à cet égard le cas de la firme Hochtief qui, en tant que deuxième plus grosse entreprise allemande de BTP, réalise une bonne part de son chiffre d'affaires à l'étranger ; elle a par exemple supervisé la construction de l'aéroport de Jeddah (Arabie Saoudite) au début des années 80, puis de celui de Varsovie ; quant au futur aéroport d'Athènes, un consortium regroupant Hochtief, des firmes grecques et allemandes doit en assurer non seulement la construction, mais aussi le fonctionnement (H. Henzler et L. Späth, 1993).
- 24 Comme l'a montré le professeur Hermann Simon (université de Mayence), les deux règles d'or pour expliquer la réussite des entreprises allemandes de taille moyenne (le fameux *Mittelstand*) sont la spécialisation industrielle et la diversification géographique, car « la présence dans le monde entier permet d'amortir plus facilement les frais de recherche énormes qui surviennent lorsqu'on se spécialise sur un produit sophistiqué » (H. Simon, 1992). Il se trouve en effet qu'au cours des dernières années, les producteurs allemands se sont de plus spécialisés dans des productions « de niche » pour échapper à la pression des coûts. Dans le même temps, ils ont par ailleurs largement abandonné - notamment au profit du Japon - les marchés de volume sur lesquels les producteurs rivalisent sur la base des coûts de production les plus réduits. Cette stratégie n'est pas sans risque : « la prime payée pour une réputation générale de qualité peut très rapidement disparaître : c'est ce qui arrive à Mercedes-Benz. [...] Même chose pour BMW et Porsche, et, de manière plus dramatique, pour Leica. La niche de produits à "haute finition" se transforme souvent en cimetière » (S. Cohen, « Hors-coût », in : B. Coriat et D. Taddéi, 1993). D'où l'idée qu'un nouvel équilibre doit être trouvé entre « niches hors-coût » et productions de masse. « Nous ne pouvons survivre en ne vendant que quelques Porsche, il nous faut aussi la masse des VW. C'est pourquoi l'industrie allemande doit de façon urgente renforcer son engagement en Asie et

surtout en Europe de l'Est, pour améliorer sa position en matière de coûts et rester présente sur les marchés de masse » (L. Späth, 1993).

- 25 C'est aussi cette recherche des marchés de masse qui guide la réorientation des grands groupes vers les marchés porteurs. Dans le passé récent, cette évolution a été particulièrement nette chez les grands groupes de la construction mécanique allemande : les domaines d'activité sont ainsi au nombre de quatre chez Linde, de six chez Mannesmann et même de neuf chez MAN, alors qu'on n'en compte généralement que deux ou trois chez la plupart des concurrents européens. Mannesmann, par exemple, demeure très impliqué dans son secteur d'origine - la construction de machines et de bancs à tubes métalliques -, mais poursuit sa diversification, d'une part en renforçant son engagement dans la sous-traitance automobile, à travers notamment ses participations dans les équipementiers VDO, Boge et, depuis la fin 1993, dans le constructeur d'amortisseurs August Bilstein, d'autre part en s'engageant dans les télécommunications - et en particulier dans la téléphonie mobile -, où 3 000 emplois avaient déjà été créés et 3 milliards de DM investis début 1995, et où il est prévu d'investir encore au moins 2,5 milliards de DM au cours des cinq prochaines années. Dans d'autres cas, cependant, la diversification a été moins heureuse ; les entreprises concernées doivent alors faire machine-arrière et se recentrer sur leur métier d'origine, où leur avantage concurrentiel repose sur l'expérience et le savoir-faire accumulé.
- 26 Un autre problème concerne la traditionnelle réticence des entreprises ouest-allemandes à l'égard de la sous-traitance. « Les managers sont convaincus que les très hautes exigences en matière de qualité et de précision ne peuvent être satisfaites que par un contrôle total sur le processus de production » (H. Simon, 1992). Et pourtant, la pression de la concurrence pousse ces firmes à se repositionner sur leurs compétences spécifiques, à externaliser certaines tâches et, en d'autres termes, à réduire leur degré d'intégration verticale. Il arrive ainsi de plus en plus fréquemment que la part de valeur ajoutée produite sur place tombe en dessous de 30 % (L. Späth, 1993). Chez Volkswagen, par exemple, ce taux était de 37,9 % en 1993 et il est prévu, à terme, de l'abaisser à 25 %. Par ailleurs, la tendance est aussi à la réduction du nombre de fournisseurs avec lesquels les grandes firmes traitent directement. Pour l'avenir de l'industrie allemande, il semble à certains que la stratégie la plus payante soit celle de la firme Bruckner-Maschinenbau située à Siegsdorf (Bavière), dont les effectifs se réduisent à 300 personnes : l'entreprise externalise le plus possible et s'efforce de toujours travailler avec les sous-traitants les mieux offrants, n'hésitant pas à passer de l'un à l'autre au gré des variations de change. Dans sa spécialité - la construction d'équipements pour la fabrication de feuilles métalliques -, elle a successivement éliminé tous ses concurrents européens ; le dernier était une entreprise française qu'elle a absorbée début 1993 (*Der Spiegel*, 20-09-93).
- 27 Pour la remise en cause des relations avec les sous-traitants, le cas le plus connu se trouve évidemment chez Volkswagen, avec la méthode « presse-citron » appliquée depuis 1992 par le responsable des achats José Ignacio López, et par laquelle la firme de Wolfsburg impose d'importants rabais à ses fournisseurs. Toutefois, les réseaux inter-entreprises traditionnels ne sont affectés qu'à la marge par le changement d'attitude de certains donneurs d'ordre devenus plus exigeants sur les tarifs. Comme le note le *Financial Times*, « l'exemple Lopez ne semble pas avoir fait beaucoup d'émules dans les autres grandes entreprises, en tout cas pas de façon aussi radicale ».

- 28 A l'instar de ce quotidien londonien, on peut voir dans cette stabilité un atout précieux de l'organisation industrielle allemande : « certains aspects [du modèle économique allemand] sont particulièrement adaptés aux nouvelles tendances de l'industrie. Par exemple, lorsque des compagnies et leurs fournisseurs sont habitués à travailler dans un climat de confiance, il leur est plus facile de partager les dépenses de recherche et développement nécessaires à une époque de renouvellement rapide des produits » (D. Goodhart, 1994). En Allemagne, le fait est que la relation entre donneur d'ordre et sous-traitant ne se réduit plus - comme il y a encore quelques années - à des flux de produits selon un schéma conçu à l'avance, car il s'agit désormais aussi d'un système complexe d'informations et de services. En ce qui concerne la relation entre les assembleurs et les fournisseurs de systèmes, elle porte désormais sur le développement, la logistique et le suivi des produits, ce qui suppose une coopération étroite, globale et précoce. Par ailleurs, les fournisseurs reconnaissent qu'il subsiste des marges de rationalisation du côté d'une coopération entre les sous-traitants eux-mêmes. Les sous-traitants font valoir qu'une bonne relation avec les donneurs d'ordre ne peut pas être unilatérale et placée sous le signe du *diktat*, et qu'elle suppose un dialogue véritable ainsi qu'un nouvel esprit de partenariat (BDI, *Mittelstands-Informationen*, janvier-février 1994).
- 29 De même qu'ils préfèrent d'instinct limiter le plus possible la sous-traitance, les *managers* ouest-allemands répugnent traditionnellement aux alliances et à la coopération. Là encore, toutefois, les positions évoluent. « Recherche-développement, exportation, conception, fabrication : ils préfèrent "faire eux-mêmes" plutôt qu'"acheter à l'extérieur". Pourront-ils tenir avec cette stratégie ? J'en doute », estime un universitaire de renom (H. Simon, 1992). Les petites et moyennes entreprises allemandes (le *Mittelstand*) sont ainsi conduites à renforcer leur système de *Gemeinschaftsforschung*, c'est-à-dire la mise en commun de leur effort de recherche sous l'égide des fédérations professionnelles (*Verbände*). Au delà, la question sous-jacente consiste à savoir si, face à leurs concurrentes, les PMI allemandes peuvent régler leurs problèmes de taille critique par l'approfondissement de la coopération avec d'autres entreprises indépendantes, et sans que de telles alliances ne débouchent nécessairement sur des fusions, c'est-à-dire la prise de contrôle des unes par les autres, au risque de déboucher sur une concentration excessive. Or, une nouvelle fois, la comparaison internationale conforte l'idée d'une grande robustesse des structures industrielles allemandes. En effet, l'expérience montre que lorsque les entreprises du *Mittelstand* envisagent de nouer des « alliances stratégiques » avec des partenaires extérieurs, c'est beaucoup plus souvent avec d'autres PMI (92,5 % des cas, contre 77,6 % dans le cas des firmes françaises) qu'avec des grands groupes (17,1 %, contre 40,8 % dans le cas des firmes françaises) (R. Berger/Algoe Management, 1994).
- 30 En définitive, les entreprises ouest-allemandes ont réagi relativement tard à la crise, mais il faut rappeler que ladite crise s'est elle-même manifestée tardivement en Allemagne, unification oblige. Aussi peut-on raisonnablement suivre le pronostic des « Cinq Sages » lorsqu'ils affirment que les entreprises allemandes conservent la capacité de relever les défis d'une intégration réussie dans l'économie mondiale (SVR, 1993). D'ailleurs, alors que même les industries-clés du Japon traversent elles aussi une grave crise, il convient sans doute de relativiser le modèle du *lean management* et de se souvenir que la RFA conserve d'importants atouts qui lui sont propres et qui n'ont pas démerité autant que certains l'ont affirmé. « La "créativité" des rigidités à l'allemande a maintenant été reconnue par des théoriciens du management tels que M. John Kay,

qui affirme que des relations de long terme sont cruciales pour l'avantage compétitif des entreprises » (D. Goodhart, 1994). En définitive, « outre le Japon, l'Allemagne est le seul grand pays industrialisé où le mode de gestion et la performance des entreprises peuvent être reliés assez directement à la bonne compétitivité structurelle d'ensemble de l'économie nationale » (OCDE, 1992). Comme quoi les observateurs étrangers sont souvent moins dubitatifs à l'égard du management allemand que les Allemands eux-mêmes.

LES POLITIQUES ECONOMIQUES PUBLIQUES

Vers un assainissement des budgets publics

- 31 Pour améliorer durablement la compétitivité de l'Allemagne comme site économique, l'action des pouvoirs publics vise à créer un environnement d'affaires favorable aux entreprises et, pour ce faire, elle s'efforce en particulier de développer des infrastructures de qualité et des ressources en capital humain hautement qualifié, en misant notamment sur la recherche fondamentale et la formation scientifique. En dernière analyse, « l'attractivité ne doit pas être l'objet d'une politique spécifique, mais bien plutôt le résultat d'une politique, le signe de sa réussite » (D. Taddéi, B. Coriat, 1993). Ce point de vue est partagé par de nombreux experts allemands, pour lesquels l'amélioration des sites ne nécessite pas une nouvelle conception de la politique économique, car elle relève des tâches originelles d'une politique conséquente : une organisation socio-économique appropriée²⁹ (*Ordnungspolitik*), une politique salariale favorable à l'emploi, une politique budgétaire prévisible et une politique monétaire de stabilité (M. Heise, 1993).
- 32 Selon le Conseil des experts économiques, il y a pour l'Allemagne deux façons de répondre au défi que constitue la mise en concurrence des sites nationaux : la bonne, qui est qualifiée de « stratégie d'adaptation offensive », et qui passe par un renforcement des facteurs de la croissance, et la mauvaise, la « stratégie d'adaptation défensive », qui repose sur l'ajustement des taux de change réels, c'est-à-dire sur une dévaluation du deutsche mark (SVR, 1993). Cette analyse fait fi des propos d'un Rüdiger Dornbusch, qui, en tant qu'économiste enseignant depuis 25 ans au MIT, affirme que les entreprises allemandes paient actuellement la facture du mark fort. Hans Tietmeyer, le gouverneur de la Bundesbank, réplique à cela que le diagnostic doit être établi avec davantage de recul, car, si la compétitivité-prix des entreprises allemandes vis-à-vis de l'ensemble des pays industriels s'est effectivement dégradée depuis la mi-1992, cette récente appréciation réelle du deutsche mark fait suite à plusieurs années de dépréciation réelle, si bien que les deux effets se compensent. Les patrons allemands seraient pleinement conscients de cette situation et n'envisageraient nullement l'adoption par la Bundesbank d'une stratégie de dévaluation (H. Tietmeyer, 1993). Les organisations patronales sont en effet très claires à ce propos : « La stabilité de la monnaie est une condition nécessaire pour la compétitivité et, de ce fait, pour une évolution positive de l'emploi. Par suite, les chefs d'entreprise allemands soutiennent fermement la politique monétaire de la Bundesbank » (Petersberger Erklärung, 1993).
- 33 Pour le patronat de l'industrie allemande (BDI), l'emprise de l'Etat sur l'économie est devenue étouffante. « Des revendications exagérées ont laminé l'incitation au travail et freiné la dynamique de la croissance. La nécessité d'une consolidation des budgets

publics se trouve de la sorte au centre de la discussion sur le site Allemagne » (BDI, 1994). Dès la mi-1993, cette conviction avait poussé le BDI à exiger des pouvoirs publics qu'ils ramènent le taux des prélèvements obligatoires en RFA à leur niveau d'avant l'unification (BDI, 1993). Les patrons ont rapidement eu gain de cause sur ce plan, puisque Bonn s'est engagé depuis lors, dans le rapport du gouvernement fédéral sur « la sauvegarde du site Allemagne », à ce que ce taux de prélèvements obligatoires retrouve en l'an 2000 son niveau de 1989, soit 40,7 % du PIB (après avoir atteint 43,7 % en 1993) et à ce que la part des dépenses publiques dans le PIB reflue de 52 % actuellement à 45,8 % d'ici la fin de la décennie ; ledit rapport fixe aussi 1997 comme étape intermédiaire à laquelle des résultats significatifs devront déjà avoir été obtenus en la matière. Il annonce aussi d'autres objectifs - plus ou moins chiffrés -, tels que la réduction du déficit public en deçà de 3 % du PIB (critère de Maastricht) dès 1996, la limitation des effectifs des administrations publiques dans l'ancienne RFA, la priorité aux dépenses publiques favorisant l'investissement, l'innovation et l'emploi, ou encore la limitation à cinq années des subventions nouvelles et - dans la mesure du possible - des subventions existantes, ce qui suppose une certaine dégressivité dans le temps (*Standortbericht*, 1993).

- 34 Pour améliorer les conditions de l'investissement en RFA, la principale mesure de l'Etat a consisté à alléger la fiscalité allemande sur les entreprises. Début 1994, l'entrée en vigueur de la « loi de sauvegarde du site » a ainsi eu pour effet majeur de réduire les barèmes d'imposition, notamment pour le taux marginal de l'impôt sur les revenus (ramené de 53 à 47 %), et pour l'impôt sur les bénéfices des sociétés (*Körperschaftsteuer*), que ces bénéfices soient distribués (taux réduit de 36 à 30 %) ou non distribués (taux ramené de 50 à 45 %). A moyen terme, Bonn souhaite poursuivre cette réduction des taux de l'impôt assis sur les résultats, parallèlement à un élargissement de son assiette (*Standortbericht*, 1993). A cette fin, le gouvernement fédéral a promis pour 1996 de réduire la taxe professionnelle communale (*Gewerbesteuer*), dans le cadre d'une réforme des finances locales, et, qui plus est, d'abroger la taxe professionnelle non assise sur les résultats (*Gewerbekapitalsteuer*).
- 35 Quoiqu'il en soit, de telles réductions d'impôt n'ont pas empêché la montée des prélèvements obligatoires de se poursuivre jusqu'en 1995. En effet, ces allègements d'impôt ont notamment été contrebalancés par l'alourdissement de la fiscalité sur les produits pétroliers, par celui des cotisations des salariés à l'assurance-vieillesse et chômage, ainsi que par la taxe de solidarité de 7,5 % sur les revenus et sur les sociétés, qui a été réintroduite début 1995 et pour une durée encore non précisée. Comme le soulignent les « Cinq Sages », cette poursuite de la montée des prélèvements obligatoires résulte non seulement des charges supplémentaires issues de l'unification, mais aussi d'une incapacité du gouvernement fédéral à mettre en œuvre les économies budgétaires et redéploiements de dépenses qui restent plus que jamais nécessaires pour « consolider » les budgets publics à moyen terme (SVR, 1993).
- 36 Pour contenir la part des dépenses publiques dans le PIB, les instituts de recherche économique préconisent une croissance des dépenses de l'Etat limitée à 4 % à moyen terme. Cela n'est pas suffisant, estime le professeur Wolfgang Kitterer (université de Cologne et conseil scientifique du ministère fédéral des Finances) ; selon lui, une véritable « consolidation » implique une réduction des dépenses, ce qui suppose inévitablement de rogner sur les dépenses de personnel et les subventions, car ces deux postes représentent quelque 78 % des dépenses des collectivités territoriales (W.

Kitterer, 1993). Lui aussi partisan déclaré d'une telle politique, le Conseil des experts économiques estime qu'une politique budgétaire vraiment rigoureuse pourrait permettre au gouvernement d'annoncer des baisses d'impôt à l'horizon de 1997 (SVR, 1993). Quant au patronat allemand, il est très favorable à une telle politique : « Une stratégie de *lean management* est à l'avenir nécessaire dans tous les domaines budgétaires. Mais elle n'est pas suffisante. Seul un virage à 180° dans la politique budgétaire permettra de ramener à un niveau acceptable et économiquement adapté les dépenses budgétaires et, par ce biais, l'endettement public et le taux d'imposition par rapport au PNB » (BDI, 1993). Dans l'état actuel des choses, il apparaît que le rapport entre l'ensemble de la dette publique et le PNB devrait en RFA culminer à environ 58 % en 1995, avant de refluer par la suite.

- 37 En RFA, si les prélèvements obligatoires se sont encore alourdis dernièrement, c'est aussi en raison du lancement au 1^{er} janvier 1995 d'un système d'assurance pour les personnes dépendantes. Sur ce point, le consensus laborieux auquel les partis politiques sont parvenus en mars 1994 - après de très longs débats - ne satisfait ni le patronat, ni les syndicats. Les syndicats constatent que les salariés doivent payer des cotisations pour cette assurance-dépendance (1 % des salaires bruts en 1995 et 1,7 % en 1996) et subissent de surcroît la suppression d'un jour férié. Quant aux employeurs, ils craignent de devoir payer davantage de charges sociales, malgré les garanties qui leur sont données ; cette inquiétude n'est pas sans fondement, comme le montre le rapport spécial que le Conseil des experts économiques a remis sur ce sujet, en mars 1994. Les « Cinq Sages » s'y déclarent favorables au principe de l'affiliation obligatoire, mais ils renouvellent leurs critiques à l'égard du mode de financement prévu, c'est-à-dire un financement par répartition, intégré dans le système de l'assurance sociale et assuré par la suppression d'un jour férié. Ils estiment en effet que de telles dispositions ne garantissent nullement un effet durablement neutre sur les coûts de main-d'œuvre, et ce, à cause du vieillissement de la population, car le rapport entre les personnes à charge et les personnes actives est appelé à s'élever inexorablement. Ils ajoutent qu'il serait préférable d'envisager un système de capitalisation avec, pendant la période de constitution du capital nécessaire, un financement transitoire - neutre pour les budgets publics - qui serait fourni par les économies réalisées du côté de l'aide sociale.
- 38 A longue échéance, les problèmes de financement concernent aussi l'assurance-maladie et l'assurance-vieillesse. Selon le patronat, cependant, les problèmes ne se posent pas qu'à long terme. « C'est dès aujourd'hui que notre système social n'est plus finançable en termes neutres pour l'emploi » (BDI, 1994). D'où l'idée de supprimer la partie des cotisations sociales-employeurs qui est sans rapport avec le monde du travail (DIHT, 1994a). A l'instar de la fédération de l'Industrie allemande (BDI), certaines organisations patronales vont plus loin encore, déclarant que l'Etat-providence traditionnel n'est plus adapté aux besoins des citoyens allemands, car ces derniers ont beaucoup plus qu'autrefois les moyens de prendre en charge eux-mêmes leurs risques existentiels (BDI, 1994). Alors président du BDI, Tyll Necker concluait en 1994 que : « des mesures radicales sont indispensables en matière de politique sociale » (T. Necker, 1994). De leur côté, les responsables politiques sont plus prudents dans ce domaine ; tel le défunt ministre social-démocrate Karl Schiller (1911-1994), ils ne réclament généralement pas un démembrement de l'Etat-providence, mais une réduction « très prudente et très limitée », ce qui suppose que la croissance nominale des dépenses sociales soit à l'avenir plus lente que celle du PNB (K. Schiller, 1994).

- 39 Quant aux experts, ils s'efforcent à dissiper l'illusion selon laquelle il existerait des solutions miracles en la matière. Selon Fritz Scharpf, le directeur de l'institut Max Planck pour la recherche en sciences sociales (Cologne), le vice fondamental du système allemand de protection sociale réside dans le fait qu'il n'y a actuellement que de très faibles chances de réinsertion professionnelle après un chômage de longue durée ; il provient en outre de ce que l'aide sociale et l'allocation de fin de droits incitent à ne pas travailler, ou à travailler au noir ; le fait est que lesdites allocations sont suspendues dès que leur bénéficiaire reprend la moindre activité - ce qui n'est pas le cas pour l'indemnité-chômage, en deçà d'un certain plafond d'heures. C'est en partie pour remédier à ce défaut qu'un nombre croissant de voix s'élèvent pour réclamer la création d'un revenu minimum de citoyenneté (*Bürgergeld*) sous la forme d'un impôt négatif. L'autre argument en faveur de ce système, qui est notamment développé dans la mouvance du parti libéral (FDP) et chez les patrons chrétiens-démocrates, consiste à considérer cet impôt négatif comme une allocation unique qui se substituerait aux formes actuelles de garantie de ressources, et qui permettrait donc de simplifier radicalement un système de protection sociale devenu opaque - on parle en effet de 90 prestations différentes distribuées par 40 administrations. Compte tenu du fait que tous les partis sont aujourd'hui favorables à ce projet, il est d'ailleurs à craindre une grande confusion sur le plan des objectifs visés (efficacité, répartition et emploi) et, par suite, les effets prévisibles en restent encore très incertains, comme le souligne Hans-Hagen Härtel, directeur de département à l'institut hambourgeois HWWA (*Wirtschaftsdienst*, mars 1994).

Flexibilisation, déréglementation et privatisation

- 40 Présents dans le débat sur la protection sociale, les problèmes de l'emploi sont évidemment centraux dans la discussion sur l'assouplissement des horaires de travail. A cet égard, le Bundestag a promulgué début 1994 une loi qui vise à permettre une flexibilisation accrue du temps de travail et un allongement de la durée d'utilisation des équipements. Cette loi ouvre aux chefs d'entreprise des possibilités que le patronat allemand juge considérables. En effet, chaque entreprise peut désormais - de plein droit, mais évidemment dans le respect des règles de la cogestion, c'est-à-dire sous réserve de l'assentiment des conseils d'entreprise - organiser comme bon lui semble les horaires de travail et porter la durée journalière de travail de 8 à 10 heures, pourvu que la durée hebdomadaire n'excède pas une moyenne de 48 heures sur une période de six mois. Cette disposition constitue à l'évidence un garde-fou fort peu contraignant et, modèle allemand oblige (principe de la *Tarifautonomie*), les partenaires sociaux sont souverains pour négocier dans ce cadre assoupli.
- 41 La nouvelle loi sur le temps de travail apporte donc plus de souplesse dans la compensation des heures supplémentaires et, en outre, pour les dispositions légales en matière de travail le dimanche et les jours fériés, car des dérogations dans ce domaine peuvent désormais être accordées si cela permet de sauver des emplois ou si la compétitivité de l'entreprise est en jeu. La loi met par ailleurs fin à toutes les interdictions d'emploi qui s'appliquaient aux femmes, à l'exception du travail dans les mines.
- 42 Les progrès sont par contre beaucoup moins nets en ce qui concerne la législation sur les horaires d'ouverture des magasins. Au ministère fédéral de l'Economie, le libéral

Günther Rexrodt s'était pourtant fait fort d'abroger ces dispositions, mais la loi très restrictive de 1956 (amendée en 1989) est toujours en vigueur.

- 43 Autre thème remis à la mode par la crise de l'emploi, le travail à temps partiel est désormais repris comme chef de bataille non seulement par le Chancelier fédéral et le patronat, mais aussi par les syndicats. Des mesures incitatives supplémentaires en faveur du temps partiel apparaissent d'ailleurs dans le cadre de la « loi de soutien à l'emploi 1994 ». Par rapport à la réduction collective du temps de travail, qui s'effectue pour l'essentiel dans le cadre des conventions collectives, le travail à temps partiel constitue un pôle opposé, dans la mesure où il se développe presque toujours par des contrats individuels ; par suite, le temps partiel s'applique en RFA de façon très souple, mais à petite dose, comme le rappelle par exemple M. Bernhard Jagoda, le président de l'Office fédéral du travail. Pourtant, selon une étude de la société de conseil McKinsey & Company, l'application systématique de toutes les possibilités de travail à temps partiel permettrait en RFA de créer au total deux millions d'emplois nouveaux et d'accroître la productivité des entreprises de près de 20 %. Ce chiffre paraît raisonnable si l'on tient compte de ce que le travail à temps partiel ne représentait en 1991 que 15,5 % de l'ensemble des emplois dans l'ancienne RFA, contre 17,4 % aux Etats-Unis, 20 % au Japon et 34,3 % aux Pays-Bas, selon les données de l'OCDE³⁰. En outre, le nombre des travailleurs ouest-allemands à temps partiel est déjà passé de 3,3 millions en 1980 à plus de 5 millions en 1992. Enfin, selon le ministère fédéral du Travail, 2,5 millions de personnes employées à temps plein souhaiteraient travailler à temps partiel.
- 44 Pour flexibiliser le « marché externe de l'emploi » - par opposition au marché de l'emploi interne à chaque entreprise -, la « loi sur la sauvegarde du site Allemagne » a par ailleurs conduit à supprimer le monopole public en matière de placement d'emploi, monopole qui était précédemment assuré par l'Office fédéral de l'emploi. Cette réforme introduit un système d'agences pour l'emploi tel qu'il en existe aux Etats-Unis ou dans certains pays européens comme la Grande-Bretagne, c'est-à-dire avec des intermédiaires privés. Selon Klaus Murmann, le président de la Fédération des employeurs allemands (BDA), la création d'agences privées de placement permet aussi de faciliter le développement du travail intérimaire.
- 45 Selon l'Assemblée des chambres de commerce et d'industrie (DIHT), la lutte contre le chômage ne doit pas se faire par le développement du « second marché du travail », c'est-à-dire de pseudo-emplois financés sur fonds publics, par exemple par le biais des « mesures de création d'emploi », (ABM) ou des « sociétés d'emploi », car de telles subventions à l'emploi alourdiraient en définitive les charges pesant sur le marché de l'emploi proprement dit. En conséquence, la politique de l'emploi devrait viser à réintégrer les chômeurs dans le « premier marché du travail » et non dans le « second ». Dès lors, il importe que les postes bénéficiant des mesures ABM soient rémunérés nettement en dessous du niveau salarial contractuel (DIHT, 1994b). Ainsi en est-il depuis 1994, date où le Bundestag a voté une loi limitant cette rémunération à 80 % du salaire conventionnel. Les syndicalistes sont loin d'approuver de telles évolutions. Tels Roland Issen, le président du syndicat des employés (DAG), ils dénoncent les restrictions budgétaires massives qui affectent le dispositif de la politique pour l'emploi (mesures ABM, formation permanente et mesures de reconversion) ; ils protestent en outre contre la diminution des indemnités-chômage, de l'aide sociale et des délais de licenciement (*DAG Journal*, octobre/novembre 1993).

- 46 Assurément, une thérapie de déréglementation et de flexibilisation trop systématique serait néfaste, car les arrangements institutionnels fixés par la loi ou convenus entre les partenaires sociaux ont aussi des effets bénéfiques, notamment lorsqu'ils réduisent l'incertitude des acteurs ou bien leurs « coûts de transaction ». En fait, ce qui est en jeu plus concrètement, ce n'est pas l'aspect régulateur de l'organisation socio-économique, des institutions et des conventions entre acteurs, mais plutôt l'emprise de la bureaucratie et, plus généralement, la rigidité qui caractérise parfois les relations hors-marché. Par suite, il ne s'agit pas de déréguler au sens de supprimer les normes et règles du jeu économique, mais plutôt de flexibiliser la régulation, c'est-à-dire d'assouplir le fonctionnement de ces normes.
- 47 Dans le domaine de la déréglementation, la « loi sur la sauvegarde du site Allemagne » a conduit le gouvernement fédéral à accélérer l'application du *Deregulierungsprogramm* décidé à la mi-1992. Des mesures ont été prises récemment pour supprimer ou simplifier dès 1994 les procédures administratives, notamment en matière d'investissement, d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de construction de logement et de voies de communication. Il faut en particulier signaler les récents assouplissements législatifs en ce qui concerne le génie génétique et l'industrie chimique.
- 48 Il faut par ailleurs souligner que le gouvernement fédéral a réaffirmé en 1994 son intention de mener à bien sa politique de déréglementation dans le domaine de l'électricité et du gaz, démentant de la sorte les affirmations selon lesquelles il céderait aux pressions de certains lobbies et milieux politiques. Le projet prévoit d'abroger les contrats sur la base desquels les grandes compagnies se répartissent les marchés des différentes régions. En outre, le ministère fédéral de l'Economie propose de supprimer les clauses d'exclusivité existantes, qui lient les communes à un installateur unique pour l'extension des réseaux. Enfin, il s'agit d'accorder à un tiers la possibilité de se raccorder aux réseaux existants d'électricité et de gaz pour y distribuer sa propre production.
- 49 Parmi les mesures de déréglementation annoncées dans le rapport fédéral sur la « sauvegarde du site Allemagne » et déjà appliquées, il faut encore citer la réforme des chemins de fer, qui est entrée en vigueur en janvier 1994. Les principaux éléments en sont la fusion de la Bundesbahn ouest-allemande et de la Reichsbahn est-allemande dans une société anonyme (AG) où l'Etat fédéral reste actionnaire majoritaire, la séparation juridique entre les voies ferrées et le transport proprement dit, le transfert de compétence et de responsabilité de l'Etat fédéral vers les Länder en ce qui concerne le transport de personnes de proximité ainsi que - à terme - le recours aux capitaux privés. La transformation de la Deutsche Bundesbahn en Deutsche-Bahn-AG représente une privatisation d'une ampleur sans précédent ; en effet, elle concerne 380 000 emplois et est censée économiser au contribuable une centaine de milliards de DM sur dix ans, selon la Cour fédérale des Comptes.
- 50 Du côté des mesures encore en chantier, il faut mentionner le projet de seconde réforme de la poste, qui vise à accroître la compétitivité de la Deutsche Bundespost en Allemagne et à l'étranger, notamment par la privatisation des trois secteurs (courrier, télécommunication et banque) ; la RFA suivrait dans ce domaine le rôle de pionnier joué par les Etats-Unis, le Japon et la Grande-Bretagne (SVR, 1993).
- 51 Pour le gouvernement fédéral, la déréglementation passe aussi par la privatisation et ce, y compris dans l'ancienne RFA, comme dans l'exemple de la Deutsche Bundespost

évoqué ci-dessus. Dans le rapport sur le « site Allemagne », la politique de privatisation est justifiée par le souci d'une plus grande efficacité davantage que par des raisons budgétaires et, dans le « programme d'action pour plus de croissance et d'emploi » (janvier 1994), elle est présentée comme l'une des principales priorités. Officiellement, le patrimoine de l'Etat fédéral comprenait encore fin 1992 quelque 410 participations directes ou indirectes. Dans un premier temps, le Bund prévoit de se défaire de la Deutsche Lufthansa AG, de la Rhein-Main-Donau AG et de la Neckar AG (sociétés gérant les voies fluviales du même nom), de la Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH (édition) ainsi que la Gesellschaft für Nebenbetriebe der Bundesautobahnen mbH (activités liées aux autoroutes). Toujours pour le Bund, d'autres cessions sont envisagées à plus longue échéance, pour les participations restantes dans les entreprises, mais aussi pour le patrimoine immobilier.

- 52 De toute manière, comme l'indiquent les « Cinq Sages », le potentiel de privatisation le plus important dans l'ancienne RFA se trouve auprès des Länder et des communes car - contrairement à l'Etat fédéral - les collectivités locales se sont jusqu'à présent abstenues le plus souvent de privatiser, qu'il s'agisse des participations dans les entreprises du secteur concurrentiel, des transports en commun de proximité, ou encore des centrales électriques et du traitement de l'eau, domaines où les « Cinq Sages » préconisent le recours aux différents modèles de la concession de service public (SVR, 1993). Pour le groupe de travail des entrepreneurs indépendants (ASU), 80 % des activités actuellement effectuées par les communes devraient être ni plus ni moins privatisées : des stations d'épuration de l'eau aux hôpitaux, en passant même par les jardins d'enfants. Sans aller jusque là, les communes ouest-allemandes commencent à découvrir les possibilités du partenariat public-privé. Certes, estiment les experts allemands, le financement privé d'investissements publics menace *a priori* de déboucher, à l'échelon communal, sur un système de socialisation des risques et de subventions garantissant à des opérateurs privés des rentes de monopole, mais les arrangements contractuels et le jeu de la concurrence devraient empêcher une telle issue.
- 53 A l'échelle régionale, le dosage entre privatisation et étatisation varie nettement d'un Land à l'autre, comme le montrent les exemples de la Bavière et de la Rhénanie du Nord-Westphalie. A Munich, tout d'abord, le gouvernement régional penche résolument pour la privatisation : le Land s'est ainsi résolu à céder au conglomérat Viag AG la part de 58,3 % qu'il détenait dans le capital du producteur d'électricité Bayernwerk AG. En Bavière, d'autres mesures de privatisation sont envisagées en ce qui concerne la DASA, les aciéries Maxhütte, la Bayernversicherung et la société Rhein-Main-Donau. A Düsseldorf, capitale de la Rhénanie du Nord-Westphalie, la tendance est inverse. En tant que banque d'Etat de ce Land, la Westdeutsche Landesbank a ainsi renforcé en 1994 ses participations dans le domaine de la machine-outil en rachetant le groupe Deckel-Maho par l'intermédiaire de Gildemeister, dont elle est l'un des principaux actionnaires. Elle détient par ailleurs un important portefeuille de participations dans les services (avec la chaîne de magasins Herten ou le voyageur TUI) et l'industrie (avec LTU pour l'aéronautique, Babcock pour la mécanique, Fuchs Petrolub pour la chimie, Gerresheimer Glas pour le verre, ou encore avec le conglomérat Preussag).

Politique industrielle, technologie et concertation

- 54 Dans l'ancienne RFA, la tendance d'ensemble à la privatisation marque un certain retrait de l'Etat, mais les pouvoirs publics se réengagent parallèlement par l'entremise d'autres formes d'intervention moins directe. Aussi peut-on affirmer qu'en la matière, la question pertinente ne porte pas sur l'ampleur du secteur public, mais sur l'articulation entre les sphères publiques et privées. « Le Japon et l'Allemagne montrent que la compétitivité se joue dans la qualité des associations entre le public et le privé en vue d'ajuster au plus près les stratégies de long terme », comme le montre l'économiste Robert Boyer (*Le Monde*, 21-09-93). De ce point de vue, la notion de politique industrielle fait de moins en moins l'objet d'un tabou en Allemagne, dès lors que le terme n'y est plus synonyme de dirigisme (H. Uterwedde, 1995).
- 55 Dieter Spöri, le ministre de l'Economie (SPD) du Bade-Wurtemberg, plaide ainsi pour une « politique industrielle d'économie de marché », où l'Etat joue un rôle d'« accélérateur ». Quant à Peter Fischer, lui aussi ministre social-démocrate de l'Economie, mais cette fois dans le Land de Basse-Saxe, il insiste sur le rôle d'arbitre que les pouvoirs publics doivent jouer en la matière : aider et conseiller, et non entreprendre eux-mêmes. Chez les chrétiens-démocrates et même chez les libéraux, nombreux sont aujourd'hui ceux qui estiment que l'Etat allemand pratique *de facto* une politique industrielle, et que cette politique n'est néfaste que dans la mesure où elle consiste pour l'essentiel à subventionner les secteurs en déclin ; pour l'Etat, une bonne politique industrielle consisterait à stimuler l'innovation dans le secteur privé ou, à défaut, à réaliser lui-même des projets porteurs, mais, le cas échéant, en coopération avec des partenaires privés. En ce sens, l'Etat doit en quelque sorte jouer un rôle de catalyseur, d'initiateur ou d'« accoucheur », et savoir si cette politique d'innovation relève de la politique industrielle n'est qu'une question subalterne (H. Henzler et L. Späth, 1993).
- 56 Quant à Matthias Wissmann, le ministre fédéral (CDU) des Transports, il se déclare lui aussi favorable à une « politique industrielle orientée vers le marché ». Selon lui, il ne s'agit pas de copier le ministère japonais de l'Industrie et du Commerce extérieur (MITI), mais de favoriser le dialogue et la formation d'un consensus sur les questions industrielles. Le patronat (BDI) et l'Assemblée des chambres de commerce et d'industrie (DIHT) partagent cette approche ; ils ont d'ailleurs lancé de concert une grande campagne d'information visant à améliorer la perception des nouvelles technologies par l'opinion publique. Selon H.-P. Stihl, le président du DIHT, « le dialogue entre les chefs d'entreprise, les scientifiques et les responsables politiques peut être approfondi dans des "groupes de travail stratégiques". C'est pourquoi nous n'avons pas besoin de MITI », conclut-il (*Handelsblatt*, 10-03-94).
- 57 A en croire le ministère fédéral de la Recherche, s'il faut s'inspirer du modèle japonais, c'est en faisant collaborer plus étroitement les personnels engagés dans la recherche fondamentale et ceux de la recherche appliquée, car l'Etat doit se garder de s'immiscer dans la recherche proprement compétitive. Prudents par principe ou échaudés par l'expérience, de nombreux experts allemands redoutent ainsi plus que tout l'idée que l'Etat investisse des ressources coûteuses dans des filières technologiques hasardeuses. Ils reprochent aux mesures fédérales d'aide directe à la R & D leur trop grande sélectivité sectorielle et géographique (H. Schmalholz, H. Penzkofer, 1993). Experts et pouvoirs publics allemands restent en revanche partagés sur la question de savoir s'il

est opportun de renforcer les aides indirectes à la recherche car, en la matière, les avantages fiscaux (facilités d'amortissement, etc.) existant dans les années 80 n'ont pas encore été réintroduits, à cause du doute qui plane sur leur efficacité, et il ne subsiste plus actuellement qu'un système de bonifications d'intérêt.

- 58 En matière d'innovation, de toute façon, le discours sur le caractère transversal des aides publiques se double de certaines pratiques « verticales », c'est-à-dire d'aides sectorielles ciblées (notamment pour les technologies de l'environnement, les biotechnologies, l'informatique ou encore pour la technique des micro-systèmes), mais il s'agit en général de politiques menées à l'échelle des Länder, sans coordination nationale. Quant à l'aide publique à la microélectronique, l'Etat allemand préfère généralement une politique concertée à l'échelon européen à des actions menées de façon isolée par des Etats-nations ou des régions.
- 59 En outre, à la différence de ce qui se passe aux Etats-Unis ou en France, où le gouvernement central réalise des percées technologiques et édifie de toute pièce des industries radicalement nouvelles en se préoccupant davantage de qualité et de performance que de rentabilité, les pouvoirs publics allemands (et japonais) misent essentiellement sur les transferts de technologie et la diffusion des technologies existantes, ce qui permet d'améliorer progressivement la qualité des produits tout en réduisant les coûts de production (D. B. Audretsch, 1991). De plus, l'une des caractéristiques des politiques suivies en RFA réside dans leur orientation vers les technologies diffusantes - notamment la microinformatique, les biotechnologies, les techniques du laser et les nouveaux matériaux - et dans le fait qu'elles mettent l'accent sur la diffusion de l'innovation, en particulier en direction des PMI. Au bout du compte, la politique allemande mise moins sur les industries de haute technologie que sur celles à forte valeur ajoutée (G. Colletis, 1991).
- 60 Par ailleurs, l'un des domaines où la société civile allemande réclame davantage d'intervention publique est celui de ce qu'il est convenu d'appeler la « veille technologique ». Les industriels réclament ainsi d'améliorer les instruments d'« identification des champs technologiques d'avenir » et intensifier « le dialogue sur les questions d'avenir de la politique de recherche et de technologie » (BDI, 1993). Dans le monde politique, cette demande a été reprise à l'automne 1993 par Erwin Teufel, le ministre-président (CDU) du Land de Bade-Wurtemberg. Elle a été entendue depuis lors, puisque le gouvernement fédéral a décidé, le 24 février 1994, la création d'un « Conseil pour la recherche, la science et la technologie » qui, placé directement sous l'autorité du chancelier fédéral et dont les membres sont issus des milieux scientifiques, du gouvernement fédéral, du patronat et des syndicats, a pour mission d'accroître la réceptivité de l'opinion publique à l'égard de l'innovation technologique et de favoriser la collaboration entre la science, l'entreprise et l'Etat. Ce conseil a siégé pour la première fois en mars 1995. En septembre 1993, le ministère fédéral de la Recherche avait créé une instance similaire : un « Conseil stratégique pour la recherche et la technologie » réunissant des cadres d'entreprise et des scientifiques. Par la suite, le ministère fédéral de l'Economie y est aussi allé du sien, en instituant en son sein un groupe de travail « Technologie et Innovation » (BMW, 1994).
- 61 Selon Peter Glotz, ministre de la Recherche dans le cabinet fantôme du social-démocrate Rudolf Scharping et, en tant que tel, invité début 1994 dans le comité de la Fédération des industriels allemands (BDI) pour la recherche et la technologie, le conseil technologique du chancelier fédéral ne va pas assez loin, et en tout cas pas aussi

loin que le *Competitiveness policy council* américain. De leur côté, la plupart des économistes allemands se déclarent plutôt dubitatifs sur les effets de tels conseils, mais pour des raisons inverses ; ils estiment en effet qu'il n'existe guère de marges de manœuvre pour dévier du classique partage de compétences entre les entreprises et l'Etat, et que ce dernier, en dernière analyse, ne peut agir sur l'innovation qu'en misant sur la recherche fondamentale et en supprimant les obstacles qui entravent l'innovation.

- 62 Quelle que soit la portée effective de ces conseils technologiques, leur création est l'indice d'une évolution plus large : la remise au goût du jour de la *Konzertierte Aktion*. Cette forme allemande de la concertation fut introduite par Karl Schiller en 1967, alors qu'il était ministre fédéral (SPD) de l'Economie, pour surmonter la première récession ouest-allemande de l'après-guerre. En regroupant autour d'une même table des représentants du gouvernement, des organisations syndicales et patronales, de la Bundesbank et du Conseil des experts économiques, elle visait à développer un esprit coopératif en amont des décisions de la politique économique conjoncturelle. Dans le livre qu'il a publié quelques mois avant sa récente disparition, l'ancien ministre jugeait souhaitable la remise à jour de ce système mais, ajoutait-il, cela suppose de la part de tous les acteurs une attitude coopérative ainsi qu'une vision partagée de ce que doit être le nouveau « modèle allemand » (K. Schiller, 1994).
- 63 Dans l'ancienne RFA, tout indique que cette attitude coopérative et cette vision partagée se développe depuis quelque temps. Ainsi s'explique sans doute la fortune de la « politique économique orientée vers le dialogue », concept lancé par Dieter Spöri, le ministre (SPD) de l'économie du Bade-Wurtemberg. Force est en tout cas de constater que ce type de dialogue existe désormais à l'échelle des Länder et, dans une large mesure, indépendamment de l'étiquette politique des gouvernements ; ceci vaut en particulier dans le Bade-Wurtemberg, mais aussi en Basse-Saxe et dans le Schleswig-Holstein, ainsi d'ailleurs que dans plusieurs Länder est-allemands (notamment la Saxe, la Thuringe et le Brandebourg). A la présidence de la Fédération des employeurs allemands (BDA), Klaus Murmann juge ce type de dialogue décentralisé particulièrement positif.
- 64 Cette idée de « dialogue de politique industrielle » a été officialisée par la « Commission économique horizon 2000 » constituée pendant l'été 1993, à l'instigation du gouvernement régional de Bade-Wurtemberg. Dans ce Land très touché par la dernière récession - car 70 à 80 % du personnel de l'industrie y travaillent dans l'automobile, la mécanique et l'électrotechnique, secteurs très exportateurs et donc très sensibles aux aléas conjoncturels -, ladite commission a fourni non seulement un diagnostic de la situation, mais aussi des recommandations adressées aux gouvernements du Land et de l'Etat fédéral, à savoir toute une série d'initiatives résolument orientées vers le futur, et notamment en vue d'une meilleure coopération entre les entreprises et l'Etat dans le domaine des nouvelles technologies (Zukunftskommission, 1993). Dès l'automne 1993, le gouvernement régional a commencé à appliquer une bonne partie de ces propositions : de nouvelles formes d'organisation du travail sont expérimentées dans des entreprises-pilotes, le Land débloque des moyens financiers pour aider les PME à conquérir des marchés d'avenir, le ministère de l'Economie offre des conseils pour les constructeurs automobiles et leurs sous-traitants, davantage de moyens sont débloqués - grâce à certaines privatisations - en faveur de l'aide à l'innovation, des projets-pilotes doivent être développés - au sein de consortiums - en faveur de technologies-clé, etc.

- 65 Dans le Land de Basse-Saxe, le ministre de l'économie Peter Fischer (SPD) pratique lui aussi une politique industrielle sous la forme d'un dialogue organisé de façon systématique à l'échelle de certaines branches. C'est le cas dans l'automobile, et plus particulièrement en ce qui concerne le réseau de sous-traitance de Volkswagen dans ce Land, car une réflexion stratégique commune a été développée de façon conjointe entre, d'une part, VW et ses équipementiers, et, d'autre part, le Land et plusieurs communes de la région. Après avoir constitué des groupes de travail avec des représentants des constructeurs et de leurs fournisseurs, le gouvernement aide les sous-traitants à coopérer mutuellement, facilite l'obtention de terrains industriels et lance des programmes spéciaux pour améliorer la qualification du personnel. Par ailleurs, des réunions de concertation sont aussi organisées dans la construction navale de Basse-Saxe, entre les chantiers navals et leurs sous-traitants ; le ministère fédéral de l'Economie y est convié, mais il ne cache pas sa réticence à participer à des conférences dont l'objet majeur consiste en des demandes de subventions.
- 66 A l'échelon fédéral, un tel dialogue organisé existe aussi depuis 1993 entre, d'un côté, les ministères fédéraux de l'Economie et de la Recherche et, de l'autre, les producteurs et utilisateurs de puces électroniques. Quant au secteur de la machine-outil, le dialogue sectoriel s'y engage essentiellement entre le syndicat IG Metall et la fédération des constructeurs allemands de machines-outils (VDW) ; les deux organisations ont de concert étudié le marché et constitué des groupes de travail pour mettre au point des moyens d'améliorer la compétitivité. Leurs approches divergent évidemment sur la question des coûts salariaux, mais elles convergent largement sur l'idée d'un renforcement de la qualification du personnel ou encore sur l'idée - empruntée aux Japonais - que la recherche doit être conçue davantage à l'échelle de la branche et que les entreprises doivent coopérer dans le développement de standards et de technologies de base. Début 1994, IG Metall et l'organisation patronale Gesamtmetall ont présenté un rapport commun « Pour la compétitivité et l'emploi » où, entre autres propositions, ils demandent à l'Etat de participer au dialogue sur les perspectives industrielles et technologiques du secteur, ainsi que l'instauration temporaire d'une prime à l'investissement de 7,5 % concernant les biens d'équipement. Le ministre fédéral de l'Economie Günther Rexrodt a toutefois rejeté aussitôt cette idée de prime, qu'il trouve dans l'ensemble contre-productive.
- 67 Bonn s'accorde par contre avec le patronat pour considérer qu'un bon exemple d'action concertée entre le public et le privé se trouve dans le projet de Transrapid, ce train à grande vitesse et à sustentation magnétique dont il a été décidé en mars 1994 de construire une ligne entre Hambourg et Berlin. Selon le ministère fédéral de la Recherche (BMFT), la RFA est sans aucun concurrent dans le monde pour ce type de technologie, et pourrait par là même remporter d'importants marchés à l'exportation. Pour la construction de la ligne, le coût de l'investissement (5,6 milliards de DM) sera à la charge de l'Etat fédéral, mais l'exploitation de la ligne doit être confiée à une société privée, ce qui montrerait qu'il ne s'agit pas d'une technologie d'Etat promise à des subventions durables.
- 68 Ce projet est cependant loin de faire l'unanimité. Le gouvernement (SPD) du Land de Schleswig-Holstein le juge financièrement irréaliste : le coût de la construction et de l'exploitation de la ligne Hambourg-Berlin est estimé à un total de plus de 10 milliards de DM, alors que l'alternative du TGV allemand « classique » (ICE) ne reviendrait qu'à 4 milliards de DM pour une durée du trajet supérieure de seulement 20 mn (soit 1 h et 22

mn) si l'on raisonne de centre-ville à centre-ville. Parmi les opposants au projet, le conseil scientifique associé au ministère fédéral des Transports ajoute que le problème de la participation des entreprises privées dans la prise de risque n'est pas réglé de façon convaincante. Plus virulents encore, d'aucuns estiment que la décision de construire le Transrapid correspond en définitive à une logique d'activisme technologique et, en dernière analyse, à des arguments électoraux de court terme.

- 69 Deux autres exemples peuvent être donnés pour le lancement de nouveaux modèles de coopération entre le secteur public et privé. Le premier concerne les autoroutes et l'introduction en RFA d'un système de péage à la française. En février 1994, dans le cadre du « programme d'action pour plus de croissance et d'emploi », le ministre fédéral des Transports a proposé une loi visant à transférer au secteur privé la construction et le financement de certaines autoroutes. Adoptée depuis lors, cette loi crée le fondement juridique - précédemment inexistant en RFA dans ce domaine - d'un système de concession permettant aux compagnies privées d'instituer des péages pour rentrer dans leurs frais. Par la voix de son porte-parole au Bundestag, Ingrid Matthäus-Maier, le SPD a fait savoir qu'il réprovoe ce système qu'il considère comme un « impôt déguisé ». Le second exemple concerne le Land de Bade-Wurtemberg, où le gouvernement régional vient de mettre en place un système d'information environnementale qui renseigne en permanence sur la qualité de l'eau et de l'air, et surveille régulièrement celle des sols. Cette innovation est symptomatique lorsqu'on se rappelle que la RFA occupe une position de leader mondial dans les technologies de l'environnement, domaine promis à un très fort développement dans les années à venir.
- 70 Quant aux mesures transversales classiques, celles qui n'ont *a priori* pas de composante sectorielle affichée, elles rencontrent en principe davantage les faveurs des garants de l'orthodoxie libérale, mais elles n'en sont pas moins la cible de certaines critiques, notamment en ce qui concerne la politique d'aide à la recherche. Cette dernière est notamment soupçonnée de bénéficier essentiellement aux grands groupes tels que Siemens ou Daimler Benz, au détriment des PME. Dans le cas de Siemens, par exemple, les 100 millions de DM d'aide annuelle apportés par Bonn ne représentent toutefois que 1,25 % d'un budget total de R & D qui s'élève pour ce groupe bavarois à environ 8 milliards de DM. Quant à la politique d'aides aux PME, elle repose sur une panoplie d'instruments classiques : notamment des aides aux capitaux propres, des bonifications d'intérêt, des cautions d'emprunt, ainsi qu'un soutien des débouchés.
- 71 Dans ce dernier domaine, certains gouvernements régionaux aident les PME à définir une stratégie commune en matière d'internationalisation, notamment face à la zone Asie-Pacifique. Le Land de Bade-Wurtemberg octroie par exemple des crédits cautionnés aux firmes qui s'implantent à Singapour. Quant au gouvernement fédéral, il a défini en décembre 1993 une « stratégie asiatique » (*Asienkonzept*) qui prévoit notamment l'extension dans cette zone du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) à l'étranger, des bureaux de représentation ainsi que des centres pour la technologie et la coopération (BMW, 1994). Dans le prolongement de ce plan, la plus grosse CCI allemande à l'étranger a ouvert ses portes à Singapour en juin 1995. En outre, il a été décidé en avril 1995 d'interconnecter les chambres de commerce allemandes en Asie ; cette mise en réseau doit permettre une meilleure coordination de la présence allemande dans cette partie du monde, où les intérêts économiques allemands ont longtemps été sous-représentés et relativement dispersés.

- 72 Par ailleurs, les responsables allemands savent que l'un des principaux moyens pour renforcer l'attractivité du territoire consiste à développer les infrastructures publiques. En ce qui concerne les transports, par exemple, l'Etat prévoit de dépenser au cours des prochaines années quelque 60 milliards de DM dans l'ensemble de l'Allemagne, et la déréglementation évoquée précédemment a aussi pour corollaire la recherche de financements privés. A la tête du ministère fédéral des Transports (BVM), le chrétien-démocrate Matthias Wissmann juge nécessaire d'améliorer la fiscalité sur les transports routiers, afin de ne pas désavantager les poids lourds allemands par rapport à leurs concurrents français ou néerlandais. Quant aux chemins de fer, il estime qu'il faut faire en sorte de ne pas seulement améliorer leur rentabilité, mais aussi leur attractivité pour l'usager. Ce renforcement des transports ferroviaires apparaît d'autant plus indispensable que les projections à moyen terme montrent un risque de saturation - voire d'explosion - des transports terrestres. Le BVM prévoit en effet que leur fréquentation augmentera entre 1988 et 2010 de 95 % pour les flux de personnes et de plus de 30 % pour les flux de marchandises. D'où aussi la nécessité de mieux utiliser les capacités de transport existantes, ce que l'Etat fédéral entend réaliser par la télématique, avec un programme d'investissement pluriannuel de 6 milliards de DM qui permettrait d'accroître de 15 à 30 % l'utilisation de ces capacités. En définitive, le ministre M. Wissmann entend miser davantage sur l'introduction de technologies modernes et sur l'instrument des prix que sur un dosage de prescriptions et d'interdictions.
- 73 Enfin, avec la « globalisation » croissante et le développement des activités de services, la concurrence porte de plus en plus sur le contrôle de la propriété intellectuelle et, plus généralement, sur le « capital humain ». Un effort sans précédent est donc nécessaire dans le domaine de la formation. Paru en 1993, un document du ministère fédéral de l'Economie consacré au « site technologique Allemagne » montre à ce propos que l'enseignement supérieur allemand n'est plus à même de fournir aux entreprises un nombre suffisant de diplômés hautement qualifiés dans les techniques de pointe, et qu'il faut en conséquence prendre les mesures qui s'imposent pour attirer sur le territoire allemand un nombre suffisant de chercheurs nationaux ou étrangers, et, plus généralement, pour renforcer la formation en Allemagne. Comme la relève ne devrait à l'avenir pas suffire à satisfaire les besoins des entreprises en la matière, il faudra miser de plus en plus sur la formation continue, ce qui suppose avant tout des efforts accrus de la part des entreprises. Quant à la formation professionnelle en alternance, elle doit surmonter ses difficultés actuelles, mais rester sous la responsabilité des entreprises. C'est dans cette optique que la loi fédérale sur la « sauvegarde du site Allemagne » tente de corriger le déséquilibre qui tend actuellement à se creuser entre l'apprentissage et les universités ; pour ce faire, elle renforce le soutien public à la formation professionnelle, elle stipule que le diplôme de fin d'études secondaires doit en règle générale pouvoir être obtenu à l'issue de douze année d'école (contre treize actuellement) et elle vise à abaisser la durée des études supérieures.

NOTES

28. En 1993, la RFA a enregistré un déficit de 5,2 milliards dans ses échanges extérieurs de tels services technologiques, dont 3,9 milliards pour les brevets et licences.

29. Les Allemands parlent à ce propos de « politique d'ordre » (*Ordnungspolitik*), ce qui implique notamment un respect scrupuleux des principes de concurrence et de subsidiarité.

30. En 1993, le taux n'atteignait que 7,2 % dans les nouveaux *Länder*, contre 15,9 % dans les anciens (H.-U. Brautzsch et al., in : R. Pohl, 1995).

Conclusion

LE MODELE ECONOMIQUE DE LA RFA A L'EPREUVE DE L'UNIFICATION

- 1 Au total, un grand nombre de mesures ont été engagées pour « remettre sur les rails » la compétitivité allemande, dans le contexte radicalement nouveau des années 90. En RFA, les défis à surmonter restent toutefois considérables et les perspectives à long terme largement incertaines. L'éventail des possibilités reste par conséquent très large car si, d'un côté, l'unification conduit à absorber durablement une bonne part des ressources du pays, elle correspond d'un autre côté à un potentiel accru et, virtuellement, à un regain de créativité. A l'institut IfW (Kiel), des économistes vont jusqu'à suggérer une issue plus glorieuse encore : « Avec un peu d'imagination, on pourrait même envisager un second miracle économique allemand dans les années 90 et au delà » ; ils n'hésitent pas à conclure que « pour l'Est, les perspectives à long terme semblent brillantes » (H. Giersch et al., 1992). Dans une autre étude, l'institut IfW propose une prospective plus vraisemblable, construite autour de deux scénarios. Le premier cas de figure suppose que le taux de retour sur investissement reste à l'avenir suffisamment attractif par rapport au niveau des taux d'intérêt ; il en ressort que la RFA pourrait aux yeux des investisseurs conserver un attrait suffisant comme lieu d'implantation par rapport aux localisations concurrentes. Le second scénario, qui envisage une évolution moins favorable à long terme, insiste sur la nécessité de transférer d'importantes sommes pour financer la consommation dans les nouveaux Länder et sur le caractère extrêmement peu réversible des dépenses sociales (K.-H. Paqué et al., 1993). Prenant le contrepied de l'optimisme affiché dans l'ouvrage *The Fading Miracle* (H. Giersch et al., 1992), l'économiste américain R. Dornbusch va plus loin encore dans le pessimisme, prophétisant que l'économie allemande verra augmenter sa pression fiscale pendant une dizaine d'années, se tarir ses investissements et diminuer sa part du marché mondial (voir R. Dornbusch, « The End of the German Miracle », in : *Journal of Economic Literature*, juin 1993).
- 2 Fin 1993, dans sa loi sur la « sauvegarde du site Allemagne », le gouvernement de Bonn a pris conscience de ce risque et en a conclu à la nécessité d'agir dans quasiment tous les domaines de la politique économique, mais sans préciser les mesures concrètes qui

s'imposent. Comme le notent les « Cinq Sages » : « L'essentiel du programme du gouvernement fédéral est formulé en termes très généraux. Les priorités n'y sont pas vraiment définies. C'est à la fois décevant et préoccupant » (SVR, 1993). Du côté de la fédération des industriels allemands (BDI), on remarquait alors que la stratégie d'ensemble restait en-deçà des propositions faites par le BDI lui-même à la fin du mois d'août 1993, notamment sur la question du système des retraites (BDI, 1993). On jugeait malgré tout que la direction générale était la bonne, même si l'on attendait encore la mise en œuvre des mesures envisagées (BDI, 1994). Les industriels eux-mêmes n'étaient qu'à moitié convaincus. Ainsi, selon un sondage effectué fin 1993 par l'institut Ifo (Munich) auprès de 454 entreprises, seulement 34 % des *managers* allemands pensaient que les projets gouvernementaux visant à améliorer le « site Allemagne » auraient un effet notable, 62 % étaient de l'avis contraire et 4 % sans opinion.

- 3 En février 1994, alors que 35 des 90 mesures envisagées dans le rapport de Bonn sur la « sauvegarde du site Allemagne » étaient déjà approuvées par le législateur voire déjà appliquées, le gouvernement fédéral a réagi au scepticisme ambiant en accélérant la mise en œuvre des solutions qui apparaissaient en filigrane dans ce rapport. Ce fut l'objet de son « programme d'action pour plus de croissance et d'emploi ». Avec au total une trentaine de mesures immédiates, cet *Aktionsprogramm* vise à favoriser l'activité des PME, à déréglementer, à étendre et améliorer l'impact de la politique pour l'emploi, et, enfin, à rendre le système fiscal plus favorable à la création d'emplois (BMW, 1994).
- 4 Les principales mesures législatives qui en découlent ont été exposées précédemment. Leur ratification par le parlement demeure cependant problématique, car le gouvernement CDU/CSU-FDP issu des dernières élections fédérales (16 octobre 1994) ne dispose plus que d'une très courte majorité au Bundestag car il doit composer avec l'opposition sociale-démocrate désormais majoritaire au Bundesrat, la diète des Länder, ce qui conduit *de facto* à une « grande coalition » avec le SPD. De ce fait, les pouvoirs publics allemands - dans leur diversité - développent au total une stratégie de compétitivité moins univoque que ce que le discours de Bonn ne laisse paraître. Comme le souligne Henrik Uterwedde, de l'institut franco-allemand de Ludwigsbourg (DFI), la tendance est désormais celle d'une double stratégie de compétitivité avec, à côté des mesures d'offre (déréglementation, flexibilisation, modération salariale, etc.), une action sur les facteurs qualitatifs de la compétitivité : innovation, organisation du travail, méthodes de management, internationalisation, etc. (H. Uterwedde, 1995).
- 5 Malgré tout, comme le montrait l'ancien ministre Karl Schiller, la ligne actuellement suivie à Bonn relève fondamentalement de ce qu'il est convenu d'appeler la politique d'offre, c'est-à-dire essentiellement une stratégie de limitation et de réduction des coûts. Or l'une des caractéristiques de cette politique réside dans le fait que ses effets ne se font sentir qu'à moyen terme (K. Schiller, 1994). Pour en apprécier l'impact possible, on peut dans une certaine mesure se référer à une étude du cabinet de conseil Roland Berger qui, effectuée fin 1993, envisage l'application systématique d'une politique de même inspiration. Il en résulte que 6 à 7 millions d'emplois pourraient être créés en RFA d'ici l'an 2000. Cette projection peut être qualifiée de résolument volontariste, car elle repose notamment sur des hypothèses fort audacieuses : outre un mouvement massif de déréglementation et de flexibilisation, les industries *high tech* verraient leur rythme annuel de croissance passer de 4,9 % actuellement à 8 % (comme au Japon) au tournant du siècle, la part des services privés dans le PIB passerait de 43,7 % actuellement à 51 %, les dépenses intérieures de R & D seraient portées de 2,6 % à

3,3 % du PNB, les exportations se développeraient prioritairement vers les Etats-Unis et l'Asie, etc. Enfin, il est supposé que les coûts salariaux unitaires baisseront dans l'ancienne RFA, par une réduction des salaires réels jusqu'en 1995, puis par un gel des salaires réels pendant une certaine période.

- 6 De fait, la politique économique allemande de l'après-unification table clairement sur l'édification d'un appareil productif rentable, si besoin est, au détriment du pouvoir d'achat des salaires. De nombreux socio-démocrates en sont d'ailleurs conscients : « Il nous faut beaucoup plus une politique de croissance qu'une politique de répartition » (K. Schiller, 1994). Les citoyens allemands ne l'ignorent pas eux-mêmes. Ainsi, selon un sondage effectué en février 1994 par l'institut EMNID à la demande de la fédération allemande du patronat de la chimie auprès d'un échantillon représentatif de l'ensemble de la population allemande, 67 % des personnes interrogées se déclarent persuadées que, pour retrouver une position de pointe en matière de compétitivité, les Allemands devront rallonger la durée du travail et accepter des sacrifices salariaux ; de même, les deux tiers d'entre eux s'attendent pour les années à venir à une stagnation (29 %), voire une diminution (39 %) de leur niveau de vie, et seulement un tiers d'entre eux s'attend à une augmentation comparable (4 %) ou inférieure (27 %) à celle des années passées.
- 7 En RFA, alors que les citoyens allemands semblent consentir à certains sacrifices, les dirigeants d'entreprise reprennent confiance. Ainsi, selon un sondage que l'institut Louis Harris a effectué au début de 1994 auprès de 507 dirigeants d'entreprise des principaux pays de l'UE - à la demande de six journaux européens -, c'est l'Allemagne qui apparaît comme le pays européen qui a perdu le plus de terrain au plan des coûts au début des années 90, mais aussi comme celui qui réussira le mieux à comprimer ses coûts de production et à renforcer sa compétitivité au cours des cinq années à venir, notamment parce que 60 % des Allemands interrogés sont de cet avis. A titre de comparaison, seulement 30 % des Français interrogés répondent que c'est l'Hexagone qui tirera le mieux son épingle du jeu ! (*Die Zeit*, 25-02-94). Les observateurs étrangers ont donc une vision de l'Allemagne plus positive que les Allemands eux-mêmes. En outre, il ne faut pas s'y tromper : les patrons allemands ont parfois tendance à dramatiser leurs problèmes à outrance mais, dans leur fort intérieur, loin de verser dans le catastrophisme, ils font en définitive preuve d'une grande confiance en eux.
- 8 Sur ce thème de la compétitivité comme sur d'autres, le débat a donc une vertu qui lui est propre : accroître la réceptivité vis-à-vis des réformes et mobiliser les acteurs pour la réalisation d'objectifs consensuels. « Plus de mobilité, plus de flexibilité et plus d'aptitude à l'innovation : autant de changements que ni l'Etat, ni les entreprises ne sont à même de décréter. Tout ceci relève d'un vaste travail de persuasion » (H. Henzler et L. Spath, 1993). Plus encore qu'en termes de persuasion, la vraie question se pose en termes de changement de mentalité, car le défi à relever n'implique pas seulement une prise de conscience mais aussi, plus largement, une profonde mutation socio-culturelle. Dans le Bade-Wurtemberg, la « Commission du futur » montre à ce propos que l'une des tâches politiques prioritaires consiste à « surmonter la mentalité du statu quo » (Zukunftskommission, 1993).
- 9 De la part de nos partenaires d'outre-Rhin, les cris d'alarme ont donc une fonction à usage interne : galvaniser les esprits et ressouder les solidarités en appelant au sacrifice. De nombreux Allemands considèrent la crise actuelle comme une chance unique à saisir, et il se pourrait bien que l'économie allemande sorte effectivement renforcée de cette crise, comme l'affirme Günther Rexrodt, l'actuel ministre fédéral de

l'Economie (FDP). Le cas échéant, une telle issue tiendra évidemment aux mérites de la classe politique et à la lucidité de la population. Une explication par la culture politique des élites ou par la psychologie des masses ne saurait cependant suffire³¹. En dernière analyse, la réussite économique de l'Allemagne renvoie moins au tempérament national qu'à des facteurs de nature systémique.

- 10 De fait, le principal atout de la RFA en matière de compétitivité réside en définitive dans l'imbrication relativement harmonieuse de l'économique, du social et du politique : notamment la cogestion et le dialogue social, la formation en alternance, les organisations socio-professionnelles de type chambres de commerce, les banques universelles ou encore les prestations sociales de haut niveau. Certes, comme le montre Hans J. Barth, le directeur de l'institut économique Prognos (Bâle), ce système devient de plus en plus exigeant et coûteux, notamment pour l'éducation, l'apprentissage, la formation continue et l'indemnisation du chômage. Assurément, de nombreux problèmes structurels restent encore à régler en RFA, ne serait-ce que sur le plan de l'emploi ou des disparités régionales. Le difficile processus d'intégration entre les anciens et les nouveaux Länder constitue à cet égard un test crucial et dont l'issue reste en partie incertaine. Diagnostic et pronostic ne sauraient donc être que nuancés. Sur un thème aussi foisonnant que complexe, il ne saurait en effet être question d'une conclusion univoque et déterministe, car les perspectives de l'économie allemande reposent en définitive sur la capacité d'adaptation de la société allemande face aux défis actuels. Rien n'est donc encore joué mais, en tout état de cause, il serait erroné de prophétiser - comme certains - la fin du « modèle » allemand.
- 11 Plus encore, et sans pour autant verser dans une vision idyllique, il faut bien constater que, de manière générale, la RFA conserve bel et bien, malgré l'unification, un avantage décisif sur d'autres pays industriels comparables : l'aptitude de son système socio-économique à concilier la responsabilité et la solidarité des acteurs. « En Allemagne, les institutions politiques et les structures de l'entreprise ne produisent pas seulement un degré élevé de stabilité économique ; ils parviennent aussi à des résultats supérieurs - par rapport aux économies libérales³² - dans l'art d'amener les acteurs économiques à poursuivre ensemble des buts communs » (D. Goodhart, 1994). En somme, la persistance de la réussite économique allemande consacre non seulement le bon fonctionnement de l'organisation socio-économique et la capacité d'adaptation des institutions en RFA, mais aussi, *condition sine qua non*, la large adhésion de la population à ce système et à son idéologie. Elle confirme en cela les vertus intrinsèques et la pertinence du modèle de l'économie sociale de marché. Les succès économiques de l'Allemagne ne sont décidément pas le fruit du hasard ou d'une alchimie mystérieuse. En ce sens, unification ou pas, l'économie allemande se passe fort bien de miracle.

NOTES

31. D'autant qu'en Allemagne, les stéréotypes sur le tempérament national n'apporte bien souvent qu'une image déformée de la réalité : la légendaire ardeur au travail ou le mythe du consensus social sont par exemple en concurrence avec d'autres traits caractéristiques de la

société allemande, tels que la faible durée du travail hebdomadaire ou encore la virulence des syndicats en cas de conflit du travail.

32. De type anglo-américain.

Bibliographie

Principaux sigles utilisés dans la bibliographie

BDI : Bundesverband der deutschen Industrie (Cologne)

BDA : Bundesverband der deutschen Arbeitgeber (Cologne)

BfLR : Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Bonn)

CEPII : Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Paris)

CERC : Centre d'étude des revenus et des coûts (Paris)

DIHT : Deutscher Industrie- und Handelstag (Bonn)

DIW : Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin)

HWWA : HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (Hambourg)

IAB : Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung (Nuremberg)

Ifo : Institut für Wirtschaftsforschung (Munich)

IfW : Institut für Weltwirtschaft (Kiel)

IW : Institut der deutschen Wirtschaft (Cologne)

IWH : Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Halle)

OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques (Paris)

RWI : Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Essen)

StBa : Statistisches Bundesamt (Wiesbaden)

SOFI : Soziologisches Forschungsinstitut (Göttingen)

SVR : Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Wiesbaden)

THA : Treuhandanstalt

WSI : Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DBG (Dusseldorf)

WZB : Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Berlin)

Aglietta, M. ; Baulant, C. (1994) : « Contrainte extérieure et compétitivité dans la transition vers l'union économique et monétaire », in : *Observations et diagnostics économiques*, revue de l'OFCE, janvier.

- Aktionsprogramm Bayern 2000 (1993) : Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, *Aktionsprogramm « Standort Bayern » 2000*, septembre.
- Amable, B. ; Boyer, R. (1993) : « L'Europe est-elle en retard d'un modèle technologique ? », in : *Economie internationale* - La revue du CEPII, 4^e trimestre.
- Artus, P. (1993) : *La performance économique de l'Allemagne depuis 20 ans*, document d'étude de la Caisse des dépôts et consignations, juillet.
- Audretsch, D. B. (1991) : *Industrial Policy in the 1990's : an International Comparison*, WZB discussion paper FS IV 91-32, novembre.
- Bach, S. et al., (1994) : « Wirtschaftsnahe Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung : Konsequenzen für Ostdeutschland », in : *DIW-Wochenbericht*, 07-07-94.
- Barth, H. J. (1993) : *Die Bundesrepublik Deutschland 2000-2005-2010*, Friedrich Ebert Stiftung, Vortragsreihe Wirtschaftsstandort Deutschland - Fragen an die Zukunft, Bonn.
- Bauer, F. ; Gross, H. ; Stille, F. (1994) : « Große Unterschiede in der Ermittlung von Betriebszeiten », in : *WSI-Mitteilungen*, janvier.
- BDI (1993) : *Produktionsstandort Deutschland : Wettbewerbsfähigkeit der Gesellschaft stärken, neue rentable Arbeitsplätze schaffen und Wachstumsdynamik zurückgewinnen*, Cologne, août.
- BDI (1994) : *BDI-Bericht 1993*, Cologne, mars.
- Belitz, H. et al. (1994) : « Aufbau des industriellen Mittelstands in den neuen Bundesländern », in : *DIW-Wochenbericht*, 19-05-94.
- Berger, R./Algoe Management (1994) : *PMI 93 - Les comportements stratégiques des entreprises industrielles de taille moyenne en France et en Allemagne face aux espaces de concurrence européens et mondiaux*, édité par le ministère de l'Industrie, Paris, février.
- BfLR (1994a) : « Zwischen Deindustrialisierung und Aufbau neuer Strukturen - Zum wirtschaftlichen Transformationsprozess in den neuen Ländern », in : *Informationen zur Raumentwicklung*, n° 4/94.
- BfLR (1994b) : « Deindustrialisierung ostdeutscher Regionen - eine bittere Realität », in : *BfLR-Mitteilungen*, juin.
- BMWi (1994) : Bundesministerium für Wirtschaft, « Zukunftssicherung des Standortes Deutschland. Wirtschaftspolitik für mehr Beschäftigung, Strukturanpassung und Wachstum », *BMWi-Dokumentation*, n° 342, février.
- Boneß, A. (1994) : « Westdeutsche Industrie : Erfolge bei der Senkung der Lohnstückkosten », in : *DIW-Wochenbericht*, 24-03-94.
- Bundesbank (1994a) : « Die Finanzen der Treuhandanstalt », in : Deutsche Bundesbank, *Monatsbericht*, avril.
- Bundesbank (1994b) : « Ertragslage und Finanzungsverhältnisse ostdeutscher Unternehmen im Jahre 1992 », in : Deutsche Bundesbank, *Monatsbericht*, juillet.
- CERC (1992) : *Salaires et coûts de la main-d'œuvre dans les principaux pays industriels*, document du CERC n° 106, 4^e trimestre.
- Colletis, G. (1991) : *Approche sectorielle des politiques d'aide à l'industrie. Une comparaison franco-allemande*, Bern, Peter Lang.
- Commission des communautés européennes (1993), *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle - Livre blanc*, Luxembourg, décembre.
- Coriat, B. ; Taddéi, D. (1993) : *Entreprise France - Made in France/2*, Paris, Le Livre de Poche.
- Deutsche Bank Research (1994) : « Neue Bundesländer : Ende der Desindustrialisierung », *Deutschland Themen*, 07-06-94.

- DIHT (1993) : *Produktionsverlagerung ins Ausland - Ergebnisse einer Unternehmensbefragung*, Bonn, novembre.
- DIHT (1994a) : *Doppelstrategie für den Standort Deutschland*, Bonn, février.
- DIHT (1994b) : *Politik für mehr Beschäftigung*, Bonn, mars.
- DIW (1993) : « Bundesrepublik Deutschland : Strukturkrise oder konjunktureller Einbruch ? », in : *DIW-Wochenbericht*, 08-07-93 ; repris sous le titre « La récession actuelle cache-t-elle une crise structurelle ? », in : *Problèmes économiques*, 26-01-94.
- DIW-IfW-IWH (1994a) : « Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland », 10^e rapport, *DIW-Wochenbericht*, 14-04-94.
- DIW-IfW-IWH (1994b) : « Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland », 11^e rapport, *DIW-Wochenbericht*, 04-08-94.
- DIW-IfW-IWH (1995a) : « Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland », 12^e rapport, *IWH-Forschungsreihe*, 1/95, janvier.
- DIW-IfW-IWH (1995b) : « Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland », 13^e rapport, *IWH-Forschungsreihe*, 2/95, août.
- DIW-HWWA-Ifo-IfW-IWH-RWI (1995) : « Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1995 », *IWH-Wirtschaft im Wandel*, 5/95, avril.
- Döhrn, R. (1993) : « Zur Wechselkursempfindlichkeit bedeutender Exportsektoren der deutschen Wirtschaft », in : *RWI-Mitteilungen*, 2^e trimestre.
- Donges, J. (1995) : *Deutschland in der Weltwirtschaft. Dynamik sichern, Herausforderungen bewältigen*, Mannheim, Meyers Forum.
- Dresdner Bank (1993) : « Internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands einigungsbedingt geschwächt », in : *Trends*, août.
- Equipe Mimosa (1993) : OFCE/CEPII, « Croissance : le secret perdu ? Une projection de l'économie mondiale 1993-2000 », in : *Observations et diagnostics économiques*, juillet.
- Erkel-Rousse, H. (1993) : « Mesure de la compétitivité et modèles macroéconomiques », in : *La lettre du Grefi*, octobre-novembre.
- Fischer, W. et al. (1993) : *Treuhandanstalt : das Unmögliche wagen - Forschungsberichte*, Berlin, Akademie Verlag.
- Frankfurter Institut (1994) : « Politische Führung - der vernachlässigte Standortfaktor », in : *Argumente zur Wirtschaftspolitik*, janvier.
- Fritsch, M. ; Mallok, J. (1994) : « Die Arbeitsproduktivität des industriellen Mittelstandes in Ostdeutschland - Stand und Entwicklungsperspektiven », in : *IAB, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt-und Berufsforschung*, 1^e trimestre.
- Geunisch, M. (1993) : « Die Rezession muss aktiv bekämpft werden », in : *Wirtschaftsdienst*, juillet.
- Giersch, H. et al. (1992) : *The Fading Miracle : Four Decades of Market Economy in Germany*, Cambridge (GB), University Press.
- Giraud, O. (1994) : « Relations industrielles et politiques publiques dans le Land de Saxe : le cas de la politique industrielle », in : *Les cahiers de l'Observatoire de Berlin*, n° 30, juin-juillet.
- Goodhart, D. (1994) : « There's still life in the old model », *Financial Times*, 12-04-94. Groothuis, U. (1993) : « Wie eine Zitrone », in : *Wirtschaftswoche*, 17-12-93.
- Härtel, H.-H. et al. (1995) : *Die Entwicklung des Wettbewerbs in den neuen Bundesländern*, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Hatem, F. ; Passeron, H. (1991) : « Globalisation, fujitisme, éco-développement : trois néologismes pour comprendre les dix prochaines années », *Economie et statistique*, mai.

- Heimpold, G. et al. (1994) : « Regionale Wirtschaftsförderung in Sachsen-Anhalt », *IWH-Forschungsreihe*, 3/94, mai.
- Heise, A (1994) : « Haben wir ein Wechselkursproblem ? », in : *Wirtschaftsdienst*, janvier.
- Heise, M. (1993) : « Die deutsche Wirtschaft im internationalen Standortwettbewerb », in : *Wirtschaftsdienst*, juillet.
- Heise, M. (1994) : « Wirtschaftspolitik zur Verbesserung der Standortbedingungen in den neuen Bundesländern », in : *Das Parlament/Aus Politik und Zeitgeschichte*, 29-04-94.
- Henzler, H. ; Späth, L. (1993) : *Sind die Deutschen noch zu retten ? Von der Krise in den Aufbruch*, Munich, Bertelsmann.
- Hickel, R. ; Priewe, J. (1994) : *Nach dem Fehlstart - Ökonomische Perspektiven der deutschen Einigung*, Francfort/M, Fischer.
- Hitchens, D. et al. (1993) : *East German Productivity and the Transition to the Market Economy*, Aldershot (GB), Avebury.
- Hoffmann, L. (1993) : *Warten auf den Aufschwung - Eine ostdeutsche Bilanz*, Regensburg, Transfer-Verlag
- Hummel, M. ; Ludwig, U. (1994) : « Finanzierungsprobleme des industriellen Mittelstandes in den neuen Ländern », in : *Ifo-Schnelldienst*, 22-07-94.
- Institut La Boétie/Gefact (1993) : *Les Allemands, nos partenaires - Les raisons profondes de la compétitivité des entreprises*, édité par Convergence, Paris, mars.
- IWH (1994) : *Wirtschaft im Systemschock - Die schwierige Realität der ostdeutschen Transformation*, Berlin, Analytica Verlag.
- IWH (1995) : *Wirtschaftliche und soziale Lebensverhältnisse in Ostdeutschland - Indikatorenammlung, erstellt im Auftrag des Nachrichtenmagazins DER SPIEGEL, Sonderheft 2/95*, Septembre.
- Jablonowski, H. W. ; Simons, R. (éd.) (1993) : *Strukturpolitik in Ost und West - Zwischen Steuerungsbedarf und ordnungspolitischen Sündenfall*, Köln, Bund Verlag.
- Jochimsen, R. (1994) : « German Reunification : the Challenges of the Political and Business Spheres », in : *Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln*, 22-09-94.
- Kantzenbach, E. (1993) : « Der Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Wettbewerb », in : *Wirtschaftsdienst*, décembre.
- Kern, H. ; Voskamp, U. (1994) : « Bocksprungstrategie - Überholende Modernisierung zur Sicherung ostdeutscher Industriestandorte ? », in : *SOFI-Mitteilungen*, mars.
- Kitterer, W. (1993) : « Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung - Folgen für den Standort Deutschland », in : *Wirtschaftsdienst*, décembre.
- Klodt, H. et al. (1994) : *Standort Deutschland : Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa*, Strukturberichterstattung 1994 (IfW), Tübingen, Mohr.
- Lallement, R. (1995) : « L'économie sociale de marché, théorie et pratique », in : Le Gloannec, A.-M. (dir.), *L'état de l'Allemagne*, Paris, La Découverte.
- Lasserre, R. (1995) : « Concertation sociale et gestion des ressources humaines dans l'entreprise », in : Le Gloannec, A.-M. (dir.), *L'état de l'Allemagne*, Paris, La Découverte.
- Lattard, A. (1995) : « Relations du travail : un équilibre entre consensus et conflit », in : Le Gloannec, A.-M. (dir.), *L'état de l'Allemagne*, Paris, La Découverte.
- Legler, H. et al. (1992) : *Innovationspotential und Hochtechnologie - Technologische Position Deutschlands im internationalen Wettbewerb*, Heidelberg, Physika-Verlag.
- Lichtblau, K. (1994) : « Strukturwandel und Strukturdefizite der ostdeutschen Industrie », in : *IW-Trends*, 2^e trimestre.

- Löbke, K. et al. (1993) : RWI (éd.), *Strukturwandel in der Krise*, Strukturberichterstattung 1993, Essen.
- McKinsey Global Institute (1993) : *Manufacturing Productivity*, Washington D. C., octobre.
- Müller-Kästner, B. (1994) : « Finanzierungsaspekte der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern : Stand - Probleme - Perspektiven », in : *Ifo-Schnelldienst*, 13-07-94.
- Necker, T. (1994) : « Chancen des industriellen Mittelstandes im Strukturwandel - Mittelstand auf neuen Wegen », *Forum-Vortragsreihe des Instituts der deutschen Wirtschaft*, 25-01-94.
- Neumann, F. (1995) : « Investitionen in den neuen Bundesländern : Dienstleistungsbereiche weiter expansiv, Industrieinvestitionen erhalten konjunkturelle Impulse », in : *Ifo-Schnelldienst*, 14-02-95.
- Neumann, H. ; Nolte, D. (1993) : « Protektionismus in der Automobilindustrie - Gewerkschaftliche Positionen im Spannungsfeld zwischen Freihandel und Protektionismus », in : *WSI-Mitteilungen*, mai.
- Nolte, D. et al. (1994) : *Zum Verbleib von ehemals 4 Millionen Beschäftigten in Unternehmen der Treuhandanstalt*, WSI-Diskussionspapier, n° 11, avril 1994.
- Observatoire de l'emploi (1994) : « "Maintien de noyaux industriels" ou : que faire des reliquats de la THA ? Initiatives de politique industrielle des nouveaux Länder », in : *Observatoire de l'emploi - Allemagne de l'Est*, bulletin publié sous la direction de la Commission européenne, n° 11, mai 1994.
- OCDE (1992) : *La technologie et l'économie. Les relations déterminantes*, Paris ; extrait repris sous le titre « Système productif : nouveaux principes et diversités nationales », in : *Problèmes économiques*, 23-03-94.
- Paqué, K.-H. et al. (1993) : « Challenges Ahead - Long-Term Perspectives of the German Economy », *Kieler Diskussionsbeiträge*, n° 202/203, IfW/Kiel, mars.
- Peter, L. (1994) : « Kritische Anmerkungen zur modernisierungstheoretischen Interpretation des Umbruchs- und Transformationsprozesses in Ostdeutschland », in : *BISS-Public*, n° 13, 1994.
- Petersberger Erklärung (1993) : BDA (éd.), Gemeinschaftsausschuß der deutschen gewerblichen Wirtschaft, *Für Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand*, Cologne, 26-10-93.
- Pitz, K. ; Pohl, M. (1994) : « Management hinter der Barriere - Festung Management - Ursachen der Krise im Werkzeugmaschinenbau aus der Sicht der Betriebsräte », in : *WSI-Mitteilungen*, février.
- Porter, M. (1993) : *L'avantage compétitif des nations*, Paris, InterEditions.
- Priewe, J. (1994) : « Le prix de la privatisation accélérée - un premier bilan de clôture de la Treuhandanstalt », in : *Observatoire de l'emploi - Allemagne de l'Est*, bulletin publié sous la direction de la Commission européenne, n° 11, mai.
- Priewe, J. ; Hickel, R. (1991) : *Der Preis der Einheit*, Francfort/M, Fischer.
- Prognos AG (1993) : *Deutschland-Report Nr. 1, Die Bundesrepublik Deutschland 2000-2005-2010 - Die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bâle.
- Ragnitz, J. (1995) : « Strukturwandel in der ostdeutschen Industrie », in : *IWH-Wirtschaft im Wandel*, 6/95.
- Rahneberg, H. (1994) : « Ostdeutsches verarbeitendes Gewerbe : Wettbewerbsfähigkeit nur nach Kostensenkung », in : *IWH-Konjunkturbericht*, 3/94.
- Richter, E. (1994) : « Abbau statt Aufbau - Wieviel von der Wirtschaftsforschung in den neuen Bundesländern läßt sich noch retten ? », in : *Perspektiven DS*, 1/1994.

- Schiller, K. (1994) : *Der schwierige Weg in die offene Gesellschaft - Kritische Bemerkungen zur deutschen Vereinigung*, Berlin, Siedler Verlag.
- Schmalholz, H. ; Penzkofer, H. (1993) : Innovationsaktivitäten der deutschen Industrie, *Ifo-Studien zur Industriegewirtschaft*, n° 45, Munich.
- Schneider, H. et al. (1994) : « Arbeitsmarktperspektiven Ostdeutschlands bis zum Jahr 2010 », *IWH-Forschungsreihe* 5/94, juillet.
- Schumacher, D. et al. (1995) : « Technologische Leistungsfähigkeit der westdeutschen Wirtschaft trotz einzelner Schwachstellen unterschätzt », in : *DIW-Wochenbericht*, 17-08-95.
- Schumann, M. et al. (1994) : « Zwischen neuen Produktionskonzepten und *lean production* », in : *SOFI-Mitteilungen*, mars.
- SESSI (1992) : Ministère de l'Industrie et du Commerce extérieur, « La recherche pour l'export », *Le 4 pages*, octobre.
- Siebert, H. (1993) : « Zu starke Binnenorientierung - Ursache der deutschen Wettbewerbsschwäche », in : *Die Weltwirtschaft*, 3^e trimestre.
- Simon, H. (1992) : « Les secrets des champions allemands », in : *L'entreprise*, mai ; voir aussi « Lessons from Germany's Midsize Giants », in : *Harvard Business Review*, mars-avril.
- Sinn, G. ; Sinn, H.-W. (1991) : *Kaltstart - volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*, Tübingen, Mohr.
- Souquet, C. (1994) : « Des petites PMI allemandes performantes », in : *Economie et statistique*, n° 1/2.
- Späth, L. (1993) : *Die neuen Bundesländer - Wie kann der Aufbau optimal gestaltet werden ?*, 10-12-93, manuscrit dact.
- Stadermann, H.-J. (1993) : *Die Ungeduld beim Aufschwung Ost - Ein Traktat über Geld-und Finanzpolitik*, Francfort/New York, Campus.
- Standortbericht (1993) : *Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland*, D.B. Drucksache 12/5670, 03-09-93.
- Stille, F. et al. (1992) : *Strukturwandel im Prozess der deutschen Einigung*, Strukturberichterstattung 1992 (DIW), Berlin, Duncker & Humblot.
- SVR (1993) : *Zeit zum Handeln - Antriebskräfte stärken*, D.B. Drucksache 12/6170, 15-11-93.
- Taddéi, D. ; Coriat, B. (1993) : *Made in France - L'industrie française dans la compétition mondiale*, Paris, Le Livre de Poche.
- THA (1994a) : *Dokumentation*, janvier.
- THA (1994b) : *Dokumentation*, juillet.
- Tietmeyer, H. (1993) : *Stabilitätspolitik für Deutschland und Europa*, 10-12-93, manuscrit dact.
- Tober, S. (1996) : *Monetary Reform And Monetary Union : A Comparison Between 1948 and 1990*, in : Frowen, S.F./Hölscher, J. (eds.), *The German Currency Union of 1990 - A Critical Assessment*, London, Macmillan, (à paraître).
- Uterwedde, H. (1995) : « Compétitivité et politique industrielle : les stratégies allemandes et françaises », in : CIRAC-DFI-DGAP-IFRI (éd.), *Agir pour l'Europe - La coopération franco-allemande dans l'après-guerre froide*, Paris, Masson.
- Wegner, M. (1994) : « Produktionsstandort Ostdeutschland - Zum Stand der Modernisierung und Erneuerung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern », in : *Das Parlament/Aus Politik und Zeitgeschichte*, 29-04-94.
- Zukunftskommission (1993) : *Zukunftskommission Wirtschaft 2000, Aufbruch ans der Krise*, rapport au gouvernement du Land de Bade-Wurtemberg, août 1993.

Liste des graphiques, tableaux, encadrés, figures et cartes

GRAPHIQUES

- 1 Le rattrapage salarial entre les nouveaux et les anciens Länder 20
- 2 L'évolution des effectifs employés dans les firmes issues de la Treuhand 29
- 3 Les progrès de la privatisation est-allemande 59
- 4 Le marché de l'emploi est-allemand à l'horizon 2010 79
- 5 L'évolution sectorielle de l'emploi en Allemagne à l'horizon 2010 122

TABLEAUX

- 6 Les principaux investissements dans les infrastructures de transport de l'ex-RDA 24
- 7 Les investissements dans les infrastructures de télécommunication 25
- 8 Restructuration et l'emploi : l'exemple de la chimie est-allemande 37
- 9 La politique fédérale de l'emploi en RFA, une comparaison Est/Ouest 47
- 10 Rattrapage Est/Ouest : les données-clés 58
- 11 Répartition sectorielle de l'emploi et du PIB : une comparaison Est/Ouest 60
- 12 La répartition sectorielle de la croissance réelle dans l'ex-RDA 62
- 13 Densité industrielle : une comparaison internationale pour l'année 1990 64
- 14 Structure sectorielle de l'industrie manufacturière : une comparaison Est-Ouest 65
- 15 Migrations entre l'Allemagne de l'Est et de l'Ouest de 1989 à 1993 76
- 16 Les investissements bruts dans l'ex-RDA classés par secteur d'accueil 82
- 17 Les effectifs affectés à la R & D en RFA : une comparaison Est/Ouest 84
- 18 Une comparaison internationale pour les coûts salariaux unitaires dans l'industrie manufacturière 105

- 19 La structure du commerce extérieur allemand par pays 111

ENCADRES

- 20 Treuhandanstalt : les aspects politico-organisationnels de la privatisation 33
- 21 Les aides à l'investissement accélèrent-elles la substitution du capital au travail ? 51
- 22 Le cas des sociétés de capital-risque soutenues par l'Etat 53
- 23 L'apport des fonds structurels européens 54
- 24 De la compétitivité des entreprises à l'attractivité du territoire 93
- 25 La compétitivité à l'aune des échanges extérieurs et des parts de marché 109
- 26 Les multiples facettes de la compétitivité hors-prix 114
- 27 Le rôle-clé de l'innovation dans la compétitivité 117
- 28 La *lean production* en Allemagne : un large écho, malgré un certain scepticisme 130

FIGURES

- 29 Quelques programmes d'aide publique dans l'ex-RDA 52

CARTES

- 30 Le recul de l'emploi dans l'ex-RDA entre 1989 et 1993 77
- 31 La densité industrielle en RFA avant et après l'unification 173

La densité industrielle en RFA avant et après l'unification (effectifs employés dans le secteur manufacturier et les mines pour 1 000 actifs employés)

Le découpage géographique épouse celui de l'aménagement du territoire. Calculs de l'Office fédéral de recherche sur la géographie et l'aménagement du territoire (BfLR). Source : BfLR, 1994b.