

Allemagne : en quête de nouvelles modalités de partage de la valeur ajoutée

Odile Chagny

Département des diagnostics de l'OFCE

Jusqu'à récemment, le débat sur l'avenir du modèle économique allemand opposait traditionnellement les tenants d'une insuffisante flexibilité du marché du travail, recrutés plutôt du côté patronal, à ceux d'une orthodoxie monétaire pénalisante (via le taux de change) représentés plutôt du côté syndical¹. La généralisation des accords de flexibilisation du travail dans le courant de 1996 marque à cet égard une inflexion, car elle exprime la résolution de l'ensemble des partenaires sociaux. Il apparaît donc important de comprendre cette détermination. Les rencontres menées en janvier 1996 sous l'égide du chancelier (les « Kanzlerrunde ») avaient mis en avant les contraintes engendrées par le financement de la réunification, dans un contexte de forte appréciation nominale du deutschemark. Un an plus tard, la bonne orientation des exportations et la normalisation du change ont relégué au second rang les problèmes du niveau de la monnaie. Les ajustements sur le marché de l'emploi se sont cependant poursuivis à un rythme soutenu et le taux de chômage a atteint en janvier 1997 un record absolu dans les anciens Länder (9,8 %). Ces évolutions ont suscité des réactions d'autant plus nourries qu'elles s'inscrivent sur une tendance plus longue. La baisse de l'emploi est en effet ininterrompue dans les anciens Länder depuis la mi-1992 et la reprise de 1994 n'a stabilisé le taux de chômage que le temps de trois trimestres, avant que le ralentissement de 1995 ne le pousse de nouveau à la hausse. De tels ajustements peuvent difficilement n'avoir qu'une composante conjoncturelle.

La réussite du modèle allemand repose en fait théoriquement sur l'adaptation de l'offre à une contrainte de marge forte, à laquelle sont censés contribuer l'ensemble des partenaires sociaux. La rigueur de la politique monétaire allemande et l'appréciation nominale de la monnaie contraignent en effet les prix, et donc les marges. Des efforts de productivité et une bonne réponse des salaires nominaux sont alors nécessaires à la préservation des profits, car ils permettent de contenir l'appréciation réelle de la monnaie et donc de limiter la détérioration de la compétitivité. Les négociations centralisées de branche contribuent en principe également à gérer les contraintes nominales. Peu différenciées au sein d'une même bran-

1. On peut par exemple se référer à Depecker et Milano (1995) pour plus de détails.

che, les progressions salariales imposent en effet théoriquement des niveaux de productivité moyens élevés. La capacité d'adaptation des entreprises les moins rentables en est stimulée, tandis que la codécision à l'allemande permet d'introduire une certaine flexibilité à la hausse des salaires dans les entreprises les plus rentables². Or la difficulté de l'Allemagne à dégager des gains de productivité supérieurs à ceux de ses concurrents est apparue comme une contrainte de plus en plus difficile à gérer dans un contexte de convergence des rythmes d'inflation et a reporté l'ajustement sur le mode de formation des salaires. En même temps, la capacité d'adaptation de l'économie allemande a été d'autant plus sollicitée qu'il lui a fallu absorber les chocs impliqués par la réunification.

Des chocs aux effets persistants

Le manque de dynamisme de la demande intérieure...

Sans la bonne orientation des commandes étrangères et le vif regain des exportations au cours du second semestre 1996, la situation conjoncturelle allemande apparaîtrait plutôt morose au début de l'année 1997. La réanimation de la demande intérieure au cours du premier semestre 1996 devait en effet beaucoup à l'impact des allègements de fiscalité intervenus en début d'année sur la consommation privée. Une fois cet effet passé, la croissance de la demande intérieure s'est notablement tassée (elle a été nulle, voire légèrement négative au dernier trimestre 1996), principalement sous l'effet de l'accélération des ajustements opérés sur le marché du travail. Ceux-ci ont exercé un double frein sur la consommation des ménages. Ils ont contribué au ralentissement de la masse salariale mais ont limité d'autant, pour des motifs de précaution, la baisse du taux d'épargne qui aurait été nécessaire à la compensation du relèvement des taux de cotisation sociale intervenu en milieu d'année. Un recul de la consommation des ménages sur les derniers mois de l'année 1996 était alors prévisible avant même que les données de comptabilité nationale ne viennent le confirmer (la consommation a progressé de 0,1 % au cours du troisième trimestre et reculé de 0,3 % au cours du quatrième trimestre : l'évolution des indicateurs relatifs à la consommation s'est progressivement détériorée dès le milieu de l'année, qu'il s'agisse des commandes intérieures adressées aux industries productrices de biens de consommation, des soldes d'opinion ou du chiffre d'affaires du commerce de détail.

2. Cf. par exemple Streeck (1994).

L'objectif de productivité dont les consommateurs allemands font aujourd'hui les frais est de fait assez conséquent. Du quatrième trimestre 1992 au troisième trimestre 1995, les gains de productivité horaire dans le secteur manufacturier se sont maintenus à un rythme légèrement supérieur à 5 % (en rythme annualisé), qui surpasse nettement les performances réalisées dans les années quatre-vingt, de l'ordre de 3 %. En tenant compte de la reprise du début 1996, le rythme annualisé moyen des gains de productivité cumulés entre la fin 1992 et le troisième trimestre 1996 passerait même à 5,4 %. Si de tels ajustements venaient à se poursuivre dans le courant 1997, ils exerceraient un effet d'autant plus négatif sur la consommation des ménages que le plan d'économie du gouvernement ponctionnera un peu plus de 0,6 point de leur revenu disponible en 1997. On comprend dès lors mieux pourquoi le redressement des dépenses d'investissement est resté modéré, même s'il est seul à contribuer au léger regain des commandes intérieures adressées à l'industrie manufacturière à la fin 1996. A l'automne dernier, les perspectives d'exportation étaient certes jugées dynamiques, mais impuissantes à inciter, à elles-seules, les entreprises manufacturières des anciens Länder à prévoir des plans d'investissement en hausse pour 1997 (selon l'enquête IFO d'automne). Début 1997, les évolutions observées sur les marchés des changes (de la mi-1996 à janvier 1997, le deutschemark s'est déprécié de plus de 10 % vis-à-vis du dollar) laissent en revanche espérer, si elles devaient se confirmer, des effets multiplicateurs bénéfiques pour l'économie allemande.

...conduit à s'interroger sur l'impact des différents chocs qu'a subis l'Allemagne...

Les déterminants qui sont aujourd'hui à l'œuvre dans les évolutions conjoncturelles reflètent la multiplicité des contraintes qui pèsent sur l'économie allemande. Les ponctions qui s'exerceront en 1997 sur le revenu des ménages s'inscrivent par exemple dans un effort de consolidation des finances publiques d'autant plus fort que l'émergence d'une offre rentable dans les nouveaux Länder est lente et affecte le processus de rattrapage. Dans le secteur du bâtiment, la baisse observée à l'heure actuelle arrive après une décennie de boom engendré par des mouvements de population d'une ampleur considérable. Le recul de l'emploi manufacturier traduit quant à lui une contrainte plus complexe, à l'image du débat sur le niveau des coûts unitaires. Il paraît effectivement important d'évaluer la part jouée ici par des facteurs plus structurels, antérieurs à la réunification, afin de ne pas se focaliser sur l'impact du financement des transferts dans les nouveaux Länder sur les charges patronales. Les ajustements du marché du travail sont en effet d'une telle ampleur qu'ils incitent assez naturellement à analyser la réaction de l'économie allemande tant à la contrainte de marge imposée par la force de sa monnaie qu'aux chocs liés à la réunification.

... qu'il s'agisse de l'incidence de l'immigration sur les besoins de logement...

Le rôle du bâtiment dans les ajustement de l'emploi n'est pas négligeable en 1996. Sur les dix premiers mois de l'année, les effectifs ont reculé de près de 100 000 personnes dans les entreprises du bâtiment des anciens Länder (par rapport à la même période de l'année précédente). De telles évolutions, qui répondent à celles de la production, conduisent à s'interroger sur l'ampleur des ajustements encore nécessaires dans les anciens Länder. Le recul des effectifs de 1996 a en effet à lui seul annulé hausses réalisées depuis 1987, c'est-à-dire depuis le début du boom de la construction résidentielle.

L'immigration en provenance des pays du bloc soviétique a considérablement amplifié la demande de logements. En 1988, c'est-à-dire avant même que les arrivées en provenance de l'ancienne RDA ne se fassent sentir, la pression de l'immigration des allemands de souche des pays de l'Est faisait passer le solde migratoire de l'ancienne RFA à 480 000. En un an, la population allemande a alors progressé de 0,6 % (61,08 millions en 1987), alors qu'elle avait tendance à stagner depuis 1974, voire même à baisser en période de creux conjoncturel³. La chute du mur de Berlin a ensuite gonflé le solde migratoire des anciens Länder à près d'un million en 1989 et 1990, au moment des plus fortes sorties de l'ancienne RDA. En 1991 et 1992, alors que la réunification avait permis de freiner les flux de population entre les deux Allemagnes, celui des demandeurs d'asile augmentait encore considérablement (256 000 en 1991, près de 440 000 en 1992) et maintenait le solde migratoire des anciens Länder aux alentours de 750 000. Ce n'est qu'à partir de 1993 que le durcissement des conditions d'accueil a stabilisé le flux des allemands de souche à 200 000 par an et a progressivement ramené celui des demandeurs d'asile à un peu plus de 100 000 par an environ. Cumulés, ces flux ont contribué à une augmentation de la population des anciens Länder de près de 4,8 millions de 1987 entre 1994, soit un taux de croissance annuel moyen supérieur à 1 %. La population de l'Allemagne réunifiée s'est quant à elle accrue de plus de 3,6 millions de personnes entre 1987 et 1994 (81,5 millions en 1994), soit un rythme de progression annuel moyen légèrement inférieur à 0,7 %. Ce déficit naturel particulièrement important des nouveaux Länder (de près de 100 000 par an) ayant en effet atténué l'impact du solde migratoire sur la croissance démographique de l'Allemagne totale.

L'afflux de population extérieure a contribué à gonfler la demande au moment de la réunification, mais il a aussi reculé le butoir de disponibilité en main d'œuvre. A l'Ouest, il a en outre été à l'origine d'un véritable boom du résidentiel. En 1987, les besoins en logement étaient en effet largement satisfaits, les prix à la construction avaient tendance à baisser sur certains segments et le nombre de permis de construire était orienté à la baisse (190 000 en 1987). L'afflux de population a totalement renversé cette tendance. Le nombre de permis de construire accordés à l'Ouest n'a cessé de battre des records, pour

3. Via les variations du solde migratoire.

culminer à 590 000 en 1994, et l'état de pénurie du marché s'est répercuté sur le rythme d'augmentation des loyers. La réaction des pouvoirs publics (un véritable arsenal de mesures a été mis en place ⁴) a permis d'atténuer l'impact du niveau élevé des taux hypothécaires et 2,5 millions de logements ont été achevés de 1987 à 1994. C'est à partir de 1994 que la situation a commencé à se détendre : alors que le bâtiment avait exercé une forte influence contra-cyclique en 1992 et 1993, l'évolution des permis de construire a commencé à se tasser en 1994, avant de connaître un recul marqué en 1995. L'expiration progressive de certaines mesures de soutien (fin 1994, fin 1995) est pour beaucoup dans le recul de 1995 et de 1996, mais cette politique des pouvoirs publics a également entériné une situation de fait : la disponibilité en logements à l'Ouest a retrouvé en 1994 les niveaux de 1987 (antérieurs au boom) et les aurait dépassés en 1995 (Bundesbank, 1996a) ⁵. L'ampleur de l'ajustement nécessaire serait cependant atténué par le maintien du solde migratoire à un niveau relativement élevé (à peine moins de 400 000 en 1995, mais qui pourrait revenir au cours des prochaines années aux alentours de 300 000). Le nombre de logements neufs terminés pourrait ainsi, selon l'IFO ⁶, atteindre son point bas à 400 000 en 1998, à comparer aux 505 000 de 1994, mais aussi aux 209 000 de 1987. A l'Est, les départs vers les anciens Länder n'ont pour autant pas atténué les besoins d'investissements dans le secteur résidentiel. Si la disponibilité en logements y est quantitativement assez bonne, les besoins de réhabilitation sont considérables et devraient soutenir l'activité, une fois que l'effet du durcissement des conditions d'amortissement dans le secteur locatif prévu en 1997 se sera atténué.

Les moteurs puissants d'un ajustement quantitatif du stock de logements au choc démographique devraient s'effacer progressivement pour laisser jouer d'autres déterminants, comme l'évolution du revenu des ménages et celle de la rentabilité des investissements immobiliers, ce qui conduit à s'interroger sur les perspectives d'évolution des revenus en Allemagne et donc sur l'impact, cette fois différé, de la réunification sur la progression des niveaux de vie. Comme les perspectives d'évolution des revenus renvoient elles-mêmes au financement de la réunification, il est nécessaire de revenir sur les chocs induits par l'intégration des structures productives de l'ancienne RDA.

...de celle du double choc d'offre et de demande...

Les deux options essentielles de la réunification, le choix d'un taux de conversion de un ost-mark pour un deutschemark et la volonté d'ali-

4. On peut citer notamment les amortissements accélérés dans le locatif, l'augmentation des prestations logements, les programmes spéciaux de construction de logements. Pour plus de détails, on peut se référer par exemple à Bundesbank (1996a).

5. L'ampleur de la normalisation attendue par la plupart des experts ne va cependant pas de soi : les sorties de parc auraient ainsi tendance à être sous-estimées par les données officielles (IFO, 1996a) et à introduire des biais cumulatifs entre deux recensements. Selon l'IFO, le parc de logements serait ainsi sur-estimé de 750 000 logements en 1994 (sur un total de 28,4 millions de logements). Rexécote cite des chiffres un peu plus bas, (Taubert, 1995).

6. Cf. IFO 1996b.

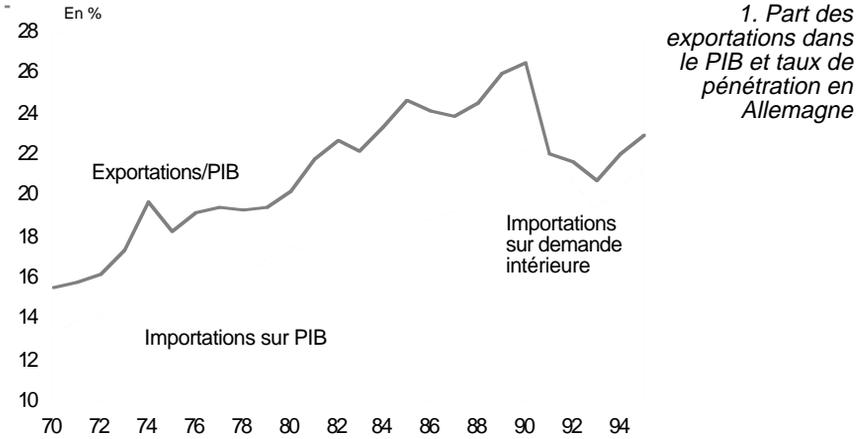
gner le niveau des salaires (mais aussi les prestations sociales, notamment les pensions) sur celui de l'Ouest, ont été à l'origine d'un double choc d'offre (négatif) et de demande (positif). Le postulat de départ consistait à imposer un prix relatif du travail particulièrement élevé, *via* l'alignement des salaires, et à subventionner l'investissement, ce qui devait permettre une mutation de l'appareil productif vers des structures à forte intensité capitaliste, capables de soutenir la concurrence de l'offre en provenance des pays occidentaux. Dans le vent d'optimisme de 1990, les choses ne paraissaient pas excessivement difficiles : certaines évaluations de la productivité de l'ancienne RDA semblaient valider le choix de la parité ⁷ et les réserves de productivité à l'est semblaient suffisantes pour permettre d'absorber la mise à niveau des salaires. Les Allemands ne sous-estimaient pas le degré de concurrence auquel allaient être confrontés les produits est-allemands, ils espéraient simplement trop de l'adaptation de l'offre.

La concurrence imposée aux entreprises est-allemandes a en effet été rude : la qualité de leur production était incapable de soutenir la concurrence des produits occidentaux, d'autant que le taux de change de un pour un a imposé une réévaluation de 400 % de la monnaie est-allemande (le taux de change interne des transactions était fixé à environ 4,4 ostmark pour un deutschemark (Horn, 1996)). La production n'y a pas résisté et a chuté de 50 % dans les six premiers mois de 1990, avant d'encaisser l'impact de l'effondrement du commerce au sein du CAEM à la fin de l'année. Le décalage entre le niveau de revenu potentiel (qui aurait été compatible avec un marché du travail équilibré dans les nouveaux Länder) et le niveau de revenu effectif des ménages est-allemands était au départ considéré comme suffisamment transitoire pour ne pas nécessiter de prélèvements obligatoires supplémentaires à l'Ouest ⁸. Mais la politique des revenus alors mise en œuvre est aussi à l'origine du choc de demande positif de la réunification, le pouvoir d'achat distribué à l'est ayant dopé la croissance des anciens Länder.

L'insertion internationale de l'Allemagne a été affectée par la réunification *via* l'impact des mouvements de change sur sa compétitivité, mais aussi par l'adaptation de l'offre de l'Allemagne de l'Ouest à l'agrandissement du marché intérieur allemand (l'intégration des Länder de l'est dans les comptes nationaux a accru la demande intérieure de 14 % en 1991). La stabilisation du taux de pénétration de la demande intérieure et le recul de la part des exportations dans le PIB à son niveau de 1981 (graphique 1) traduisent la réorientation de l'offre vers le marché intérieur, qui a freiné la pénétration étrangère du marché allemand au moment de la réunification. Cet effet semble confirmé par l'estimation de fonctions simples d'importations de produits manufacturés, qui font ressortir une rupture de tendance à la baisse du rythme de croissance des importations depuis la réunification. Comme cette

7. Les salaires se situaient entre 30 et 40 % du niveau de l'ouest, ce qui était à peu près en ligne avec les estimations de productivité (cf. Commission européenne, 1994).

8. Il est toujours tentant de se rappeler la sous-estimation des besoins : en 1990, les autorités publiques ne pensaient pas devoir transférer des montants supérieurs à 50 milliards DM par an dans les nouveaux Länder.



Source : Bundesbank.

1. Estimation des importations manufacturées allemandes

$$\log m_t = b \log di_t + a(L) \log p_t + c \text{dec}_t + dt_1 + e t_2 + f \text{dm}1 + g \text{dm}2 + h \text{dm}3 + \text{constante}$$

Période d'estimation : 1973-1995, données trimestrielles

| Variable | Coefficient estimé | t Student |
|--|--------------------|-----------|
| m : importations manufacturées (Ouest puis totale) | | |
| di : demande intérieure (Ouest puis totale) | 1,658 | 15,99 |
| p : prix relatifs à l'importation | - 0,391 | - 3,54 |
| dec : taux d'utilisation relatif des capacités de production (Allemagne/partenaires) | 0,0044 | 3,91 |
| t1 : trend 73-95 | 0,008 | 17,7 |
| t2 : trend 91-95 | - 0,0104 | - 6,17 |
| dm1 : dummy réunification sur séries importations (90 : 2) | 0,0767 | 4,18 |
| dm2 : dummy réunification sur demande intérieure (91 : 1) | 0,5699 | 4,15 |
| dm3 : dummy marché commun sur les importations (93 : 1) | - 0,0699 | - 3,26 |

DW ; 1,43 ; SEE : 2,26 %.

période a également été marquée par une compétitivité accrue des producteurs étrangers sur le marché allemand (notamment en 1992 et 1993, compte tenu des mouvements de change), elle laisse effectivement penser que les effets de la réorientation des producteurs ouest-allemands sur leur marché intérieur a prédominé. L'élasticité des importations manufacturières à la demande intérieure totale, tous effets confondus, est ainsi passée de 3,4 en moyenne sur les années soixante-dix et quatre-vingt (tableau 1) à moins de 2 depuis le début de la réunification ⁹.

...ou du financement des transferts dans les nouveaux Länder

Le décalage entre le niveau des revenus permis par les capacités productives et celui des revenus distribués est à l'origine du choc budgétaire. Ce n'est qu'en 1991 que les autorités publiques ont pris conscience de la lenteur du rattrapage et ont changé de cap. La priorité a d'abord été donnée au relèvement du taux de prélèvements obligatoires (avec 43,7 % en 1994, il a atteint son maximum absolu au cours des vingt dernières années), avant que la baisse des dépenses ne prenne par peu à peu le dessus (dès 1993, mais surtout à partir de 1996). L'alignement des salaires dans les nouveaux Länder supposait que les transferts de revenu de l'Ouest vers l'Est permettraient de financer une adaptation rapide de l'intensité capitalistique des nouveaux Länder. A mesure que les allemands prenaient conscience de la lenteur du rattrapage, la ponction sur les revenus à l'Ouest est apparue plus contraignante. L'effort de consolidation publique réalisé depuis 1991 peut être appréhendé par la réduction du solde structurel des administrations publiques (qui est passé de 4,2 % (en pourcentage du PIB potentiel) à 3,3 % en 1995, selon les données de l'OCDE). Il est cependant surestimé jusqu'en 1993 lorsqu'il est appréhendé par l'évolution du besoin de financement des seules administrations publiques, car ce dernier ne tient alors pas compte de la débudgétisation de certaines entreprises publiques et de certains fonds. Le difficile respect des critères de Maastricht, après une année 1996 marquée par une augmentation tant conjoncturelle que structurelle du déficit des administrations publiques (le déficit structurel a représenté à 3,5 % du PIB potentiel en 1996, notamment sous l'effet des modifications de l'imposition des ménages) a renforcé la contrainte de consolidation budgétaire pour 1997 et les ménages ne seront pas les derniers à en faire les frais : sur un montant d'économies estimé à un peu moins de 40 mrd\$ (au sens de la comptabilité nationale), les ménages devraient subir une ponction d'un peu plus de 0,6 point de leur revenu disponible, essentiellement par le biais d'économies de dépenses sociales.

Si l'Allemagne a tout d'abord été portée par le surplus de demande, l'ampleur de la consolidation budgétaire suggère que c'est l'offre qui

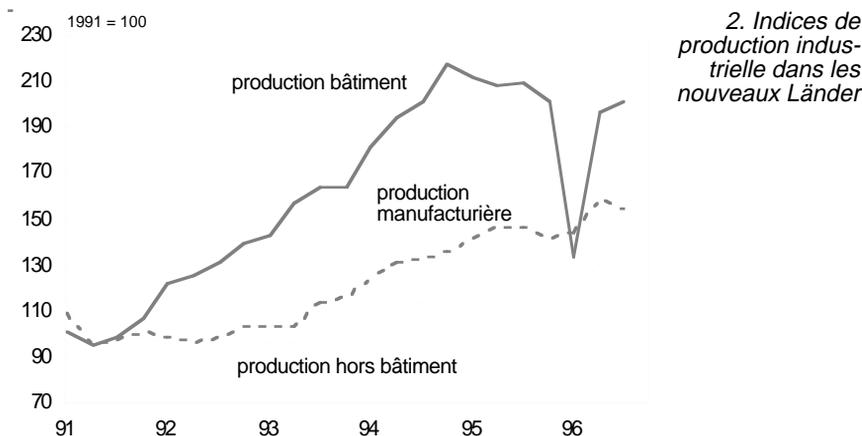
9. C'est d'autant plus remarquable que les exportateurs étrangers, contrairement à ce qui était observé sur le passé, n'ont pas baissé leurs prix en deutschemark en réaction à l'appréciation du taux de change de 1995. Ceci peut indiquer que les producteurs étrangers bénéficient d'un niveau de prix relativement compétitif par rapport aux producteurs allemands sur leur marché intérieur.

prend maintenant sa revanche et la remise en cause de l'alignement des salaires à l'est traduit notamment la difficile adaptation des structures productives.

La mise en place d'un tissu d'entreprises s'avère difficile dans les nouveaux Länder

L'optimisme initial sur le rattrapage des nouveaux Länder et l'enclenchement d'une croissance auto-soutenue a été sérieusement modéré depuis la mi-1995 par le ralentissement du rythme de croissance à l'Est. La dépendance des nouveaux Länder à l'égard du bâtiment est alors apparue dans toute son ampleur. Le passage d'une première phase de croissance, enclenchée à la mi-1991, à une seconde phase, où le relais serait pris par les investissements d'extension des capacités de production, surtout manufacturières, apparaît aujourd'hui particulièrement difficile. Jusqu'à ce que le ralentissement de la production témoigne de l'effet d'entraînement du bâtiment pour les branches manufacturières dynamiques à l'est (notamment les matériaux de construction) (graphique 2), le relèvement du niveau de production manufacturière pouvait faire oublier la faiblesse de sa base. La production industrielle est en effet dominée par le bâtiment : (l'industrie manufacturière ne produisait que 14,5 % de la valeur ajoutée (aux prix courants) totale contre 28 % dans les anciens Länder en 1995, alors que le poids du bâtiment était trois fois plus élevé à l'est, avec 18,2 % de la valeur ajoutée totale contre 5,5 % dans les anciens Länder (en 1995)).

L'état des lieux fait ressortir tant l'importance des efforts déjà fournis que celle du chemin qui reste à parcourir. Les soutiens massifs à l'investissement ont fourni des résultats concrets (le cumul des soutiens complique néanmoins les évaluations). Début 1995, on considérait que 70 % des investissements réalisés de 1990 à 1992 avaient bénéficié



Source : Bundesbank.

2. Le processus d'accumulation du capital dans les nouveaux Länder : stock de capital par tête et accumulation dans les nouveaux Länder.

| Secteurs | 1991 | 1994 | Niveau de référence : moyenne des trois Länder de l'Ouest les moins capitalistiques (niveaux de 1994) |
|---------------------------------|------|------|---|
| Stock de capital par habitant | | | |
| Agriculture | 42 | 51 | 57 |
| Energie, mines | 58 | 68 | — |
| Ind. manufacturière | 51 | 33 | 84 |
| Commerce et transports | 35 | 50 | 83 |
| Commerce | 15 | 19* | — |
| Transports | 48 | 62* | — |
| Autres services | 9 | 12 | 86 |
| Total entreprises hors logement | 37 | 38 | 93 |
| Logement | 30 | 32 | 91 |
| Flux d'investissement | 1991 | 1995 | En % de l'investissement par tête à l'Ouest en 1994 |
| Entreprises hors logement | 61 | 101 | 140 |
| Equipement | 39 | 53 | |
| Infrastructures | 22 | 48 | 202 |
| Logement | 17 | 47 | 89 |
| Etat | 14 | 24 | 177 |

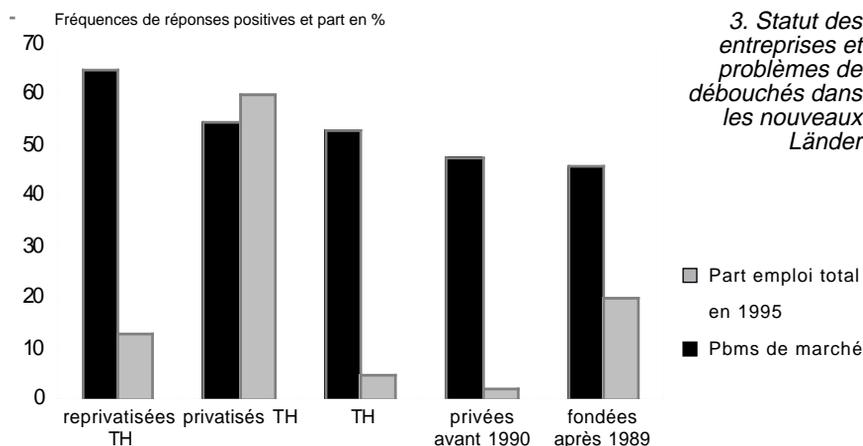
* Données pour 1993

Source : DIW.

ficié d'une aide publique (DIW 1995a). L'investissement par tête (en pourcentage de la population totale) dépassait de près de 30 % le niveau de l'Ouest en 1994. L'écart est particulièrement marqué pour l'investissement public dont le niveau dépassait de 80 % celui de l'Ouest en 1994 et pour les investissements en infrastructure des entreprises hors logement, qui sont deux fois plus importants qu'à l'Ouest en 1994 (DIW 1995b). Les évaluations données par le DIW donnent une idée de l'effort fourni par les autorités publiques pour la mise à niveau des infrastructures. En termes de capital par habitant, le rattrapage le plus conséquent a été réalisé dans les branches transport et télécommunications ainsi que dans la branche énergie/alimentation en eau, mais partant ici d'un niveau plus élevé. Supérieurs aux autres secteurs, ces chiffres montrent cependant que, jusqu'en 1994 au moins, la mise à niveau des infrastructures était avancée, mais encore incomplète. La

faiblesse relative de l'effort d'investissement en équipement (le niveau de l'investissement en équipement par habitant des entreprises hors logement ne dépassait que de 10 % le niveau des anciens Länder en 1994) met bien en valeur la nature de la vague d'investissement de la première moitié des années quatre-vingt dix. L'assainissement des entreprises manufacturières est-allemandes est resté la tâche prioritaire. Le stock de capital par habitant dans le secteur manufacturier, compte tenu de l'ampleur des mises au rebut, ne représentait plus que 31 % du niveau des anciens Länder en 1993, (51 % en 1991) et la dégradation ne s'est stoppée que tardivement, en 1993. L'ampleur du retard est également considérable dans le secteur des services ainsi que dans le logement.

Le tournant à prendre est donc bien celui du développement de capacités de production rentables dans le secteur manufacturier (dont dépendent de nombreux services), ainsi que de la mise à niveau du stock de logements. Or il semble particulièrement difficile à négocier. La synthèse des enquêtes auprès du secteur manufacturier réalisée dans le cadre des rapports communs à trois instituts économiques ouest-allemands sur les progrès dans les nouveaux Länder, publiée à la mi-1996 (DIW 1996), reflète bien la nature des problèmes. La coupure est en effet tout d'abord nette entre, d'un côté, les entreprises issues du pôle de la Société Fiduciaire (la Treuhand) et, de l'autre, les entreprises fondées après 1989 ou qui étaient privées avant 1990. Les entreprises qui reconnaissent avoir des problèmes de compétitivité sur le marché ne sont en effet majoritaires que parmi les premières (qu'elles aient été reprivatisées, privatisées par la Société Fiduciaire ou qu'elles soient encore aux mains du fonds public qui a hérité du stock restant à privatiser au printemps 1995). Or leur poids dans l'économie est prédominant, puisque les entreprises privatisées par la Société Fiduciaire occupent encore plus de 60 % des salariés est-allemands (20 % pour les entreprises fondées après 1989) (graphique 3).

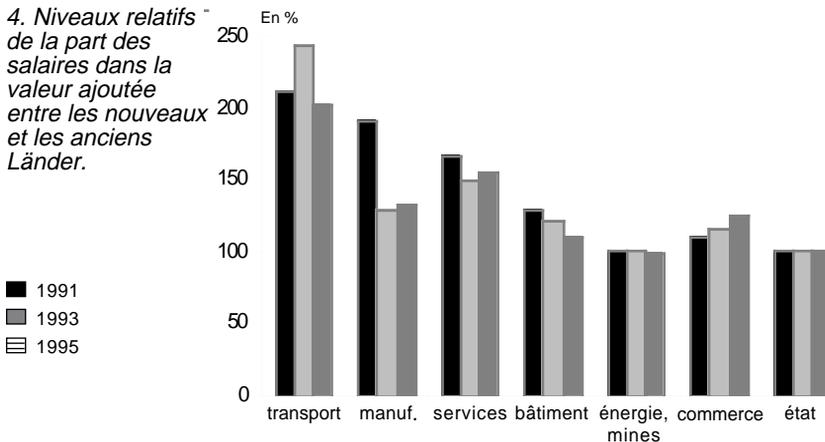


Source : DIW.

Au sein des entreprises privées (par opposition aux entreprises qui sont encore aux mains de la Société Fiduciaire ou de son successeur), une autre coupure sépare, d'un côté, les filiales d'entreprises ouest-allemandes ou étrangères, et, de l'autre côté, les entreprises indépendantes. Alors que les premières bénéficient de l'assise financière de leur entreprise mère, les secondes ont encore d'importantes difficultés à se doter en fonds propres, ce qui incite la Bundesbank à conseiller que les aides soient ciblées sur ces entreprises (Bundesbank 1996b). La situation des entreprises indépendantes est également plus figée : le pourcentage d'entreprises qui déclaraient avoir des problèmes de compétitivité sur le marché en 1995 et en avaient déjà en 1993 y est en effet supérieur de dix points à celui des filiales et le statut semble discriminer plus clairement les entreprises que la situation de départ. Même si elles rencontrent plus de problèmes, les entreprises issues de la Société Fiduciaire s'en sortent en effet apparemment mieux que les entreprises privées lorsqu'elles bénéficient du soutien d'une entreprise mère.

La distinction des entreprises selon leur statut ne doit cependant pas masquer le fait que les situations difficiles ont dans l'ensemble tendance à persister : en moyenne, près de 70 % des entreprises (privées en 1995) qui déclaraient avoir eu des problèmes en 1993 en ont encore en 1995. La hiérarchie des problèmes a varié entre 1993 et 1995, mais elle met l'accent sur la rentabilité de l'offre : les problèmes de financement des investissements, de coûts salariaux et d'obsolescence du capital sont des obstacles durables lorsqu'ils sont cités, alors que la qualité des infrastructures est un handicap qui tend à s'être atténué. L'examen par branche ne permet pas de distinguer entre les secteurs qui ont bénéficié rapidement de débouchés à l'est (comme l'alimentation, l'imprimerie, les matériaux de construction) ou d'aides publiques massives (métaux légers, acier) et ceux qui partaient avec de plus forts handicaps de marché.

4. Niveaux relatifs[™] de la part des salaires dans la valeur ajoutée entre les nouveaux et les anciens Länder.



Source : DIW.

La permanence des problèmes d'offre ressort également de l'évolution des coûts salariaux unitaires de 1991 à 1995 (graphique 4) : dans les trois secteurs qui ont l'écart de coût salarial le plus fort avec les anciens Länder, la situation reste très défavorable et témoigne de la difficulté à mettre en œuvre une production rentable (dans le secteur des transports et télécommunications, la part des salaires dans la valeur ajoutée est supérieure à 100 % et donne une idée de l'inachèvement des restructurations dans cette partie du secteur public). L'évolution de la part des salaires dans la valeur ajoutée manufacturière (90 % en 1995) fait mieux comprendre l'importance des contraintes de rentabilité dans le secteur manufacturier et les résultats des entreprises est-allemandes restent en moyenne négatifs en 1994. L'importance des problèmes de financement avant la fin 1994 peut cependant se comprendre pour les entreprises détenues par la Société Fiduciaire, puisque celle-ci laissait leur endettement augmenter avant de racheter les dettes au moment de leur privatisation. L'amélioration de la dotation en fonds propres a été la plus marquée pour les entreprises qui étaient les plus fortement endettées, mais le processus de restructuration s'est aussi poursuivi après la privatisation. Pour brutale qu'elle ait été voulue, la mutation des structures de production apparaît donc comme un processus difficile dans un contexte de concurrence forte. Soixante-dix pour cent des entreprises industrielles situaient au printemps 1995 leur principal concurrent dans les anciens Länder (DIW 1995c) et mettaient ainsi en valeur la difficulté de l'offre en provenance des nouveaux Länder à trouver sa place sur le marché.

Dans tous les cas de figure, la pression concurrentielle a exercé une forte contrainte de rentabilité sur la production en provenance des nouveaux Länder, accentuée par une gestion plus difficile que prévue des structures de production privatisées par la Société Fiduciaire. De plus, l'incitation à développer de nouvelles capacités de production dans les nouveaux Länder a été récemment freinée par la faiblesse des tensions sur l'appareil productif à l'Ouest. L'ajournement de l'alignement des salaires montre combien il est difficile d'atteindre dans les nouveaux Länder le niveau de productivité des facteurs de l'Ouest. Implicitement, cela équivaut à remettre en cause le schéma de spécialisation envisagé au moment de la réunification pour les nouveaux Länder. Dans un contexte de consolidation budgétaire accrue, le coût des déséquilibres sur le marché du travail deviennent excessifs (les mesures d'économie de soutien au marché du travail à l'Est font l'objet de controverses animées) et débouchent assez logiquement sur l'ajournement de la mise à niveau des revenus.

La poursuite des ajustements de l'emploi et la reconnaissance d'une nécessaire flexibilisation du marché du travail à l'Ouest constituent une réponse des entreprises à la contrainte imposée par le financement de la réunification sur leurs profits, mais il paraît cependant important de pouvoir distinguer dans les évolutions actuelles de l'économie allemande les implications propres au choc de la réunification, de la gestion de problèmes structurels antérieurs qu'elle n'aurait fait qu'amplifier.

L'Allemagne et la difficile convergence européenne

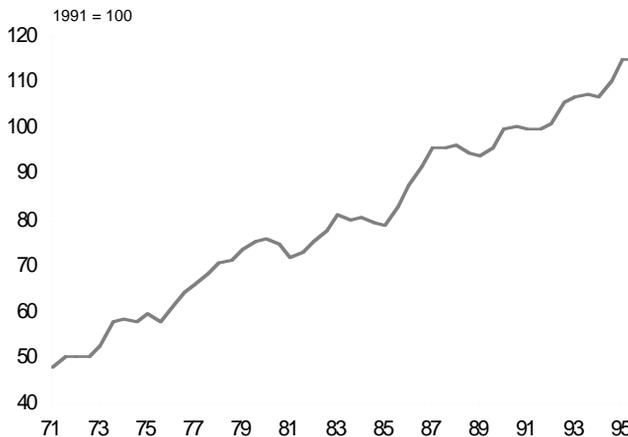
Une douloureuse valorisation du DM...

L'appréciation de l'évolution de la compétitivité du secteur manufacturier allemand repose traditionnellement sur deux indicateurs : les coûts unitaires relatifs en monnaie commune et les prix relatifs à l'exportation. Le premier, considéré comme étroit, ne prend en compte que les coûts salariaux mais est représentatif des conditions initiales de l'offre avant tout comportement de marge. Le second est plus complet, mais doit être confronté au premier pour mesurer la contrainte de rentabilité qui pèse sur les exportateurs, cette dernière étant liée à des pressions concurrentielles plus ou moins fortes.

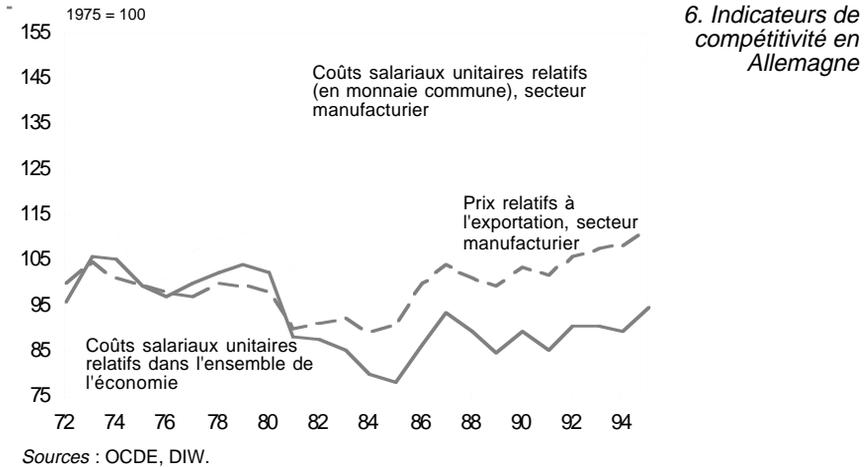
L'évolution des coûts unitaires relatifs en monnaie commune dans le secteur manufacturier tend à montrer que l'Allemagne éprouve de plus en plus de difficultés à gérer l'appréciation nominale du deutschemark depuis le milieu des années quatre-vingt (graphiques 5 et 6). La compétitivité prix de l'Allemagne a connu quant à elle une dégradation beaucoup plus modérée. En d'autres termes, l'effort de marge a probablement dégradé la rentabilité des entreprises allemandes à l'exportation. Ne se satisfaisant pas de si piètres résultats, les allemands préfèrent mesurer la compétitivité du secteur manufacturier à l'aide d'un indicateur plus large que la seule évolution des coûts salariaux de ce secteur (Bundesbank 1994).

Le choix d'un indicateur plus large se justifie par la prise en compte de l'ensemble des déterminants du coût de production. Il ne suffit pas d'observer la compétitivité intrinsèque du secteur manufacturier pour sa seule valeur ajoutée, mais d'intégrer aussi les conditions de production en amont. Sous l'hypothèse que les conditions d'approvisionnement ne diffèrent pas pour l'Allemagne et pour ses concurrents (la parité de pouvoir d'achat est supposée respectée pour ces biens), il ne reste

5. Taux de change effectif nominal du deutschemark



Source : OCDE.



plus qu'à intégrer, via la progression des coûts salariaux dans le reste de l'économie, les conditions de formation des prix des secteurs qui fournissent à l'industrie manufacturière ses consommations intermédiaires et d'utiliser par exemple pour cela un indicateur de coûts salariaux relatifs unitaires (en monnaie commune) pour l'ensemble de l'économie. Comme l'indicateur qui se réfère à l'ensemble de l'économie est également celui qui connaît la plus forte amélioration avant le milieu des années quatre-vingt et se détériore le moins depuis, les problèmes de compétitivité du secteur manufacturier s'en trouvent sérieusement relativisés. Certaines réserves peuvent néanmoins être émises :

- L'hypothèse du respect de la parité de pouvoir d'achat pour les approvisionnements à l'étranger mérite d'être nuancée, car elle aboutit à négliger les effets d'offre positifs associés à l'amélioration des termes de l'échange. Or les mouvements de change ont affecté l'impact relatif des chocs pétroliers sur l'économie allemande (l'appréciation du deutsche mark vis-à-vis du dollar dans les années soixante dix a par exemple limité la hausse du prix du pétrole en Allemagne).

- L'indicateur de coûts unitaires relatifs dans l'ensemble de l'économie surestime sans doute l'importance du reste de l'économie pour la mesure de l'évolution de la compétitivité du secteur manufacturier. En effet, plus des deux tiers des consommations intermédiaires du secteur manufacturier sont elles-mêmes constituées de produits manufacturés (17 % de la valeur des consommations intermédiaires était importée en 1990), alors que le poids de l'industrie manufacturière est beaucoup plus faible dans le total des rémunérations (37 % en 1991) et la valeur de la production (33 % en 1991).

Des régressions simples effectuées sur les parts de marchés du secteur manufacturier et retenant comme facteurs explicatifs un indicateur de prix relatif et le cycle d'investissement de l'OCDE permettent de dégager la hiérarchie des variables explicatives. Les coûts salariaux relatifs dans le secteur manufacturier ressortent ainsi mieux que les variables de prix relatifs à l'exportation, les prix relatifs

3. Ajustement des parts de marché * de l'Allemagne :
hiérarchie des variables explicatives

$$\log pma_t = a \log p_t + b cy_t + c$$

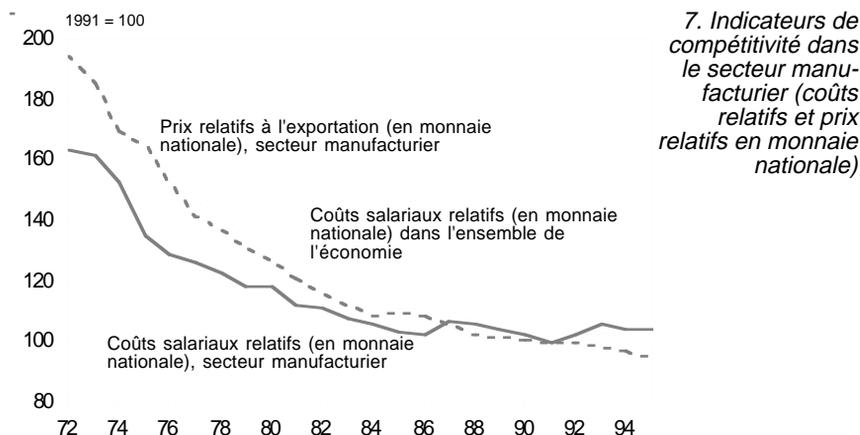
Période d'estimation : 1977-1995, données annuelles

| Variables retenues | Coefficient estimé | t de student | |
|--|--------------------|--------------|-----------------------------|
| p = coûts relatifs dans le secteur manufacturier | - 0,645 | - 20,82 | DW = 1,49 ; SEE = 1,6 % |
| cy = cycle d'investissement de l'OCDE | - 0,357 | - 2,034 | |
| p = prix relatifs à l'exportations dans le secteur manufacturier | - 1,0458 | - 6,498 | DW = 0,42 ; SEE = 4,5 % |
| cy = cycle d'investissement de l'OCDE | - 0,329 | - 0,681 | |
| p = coûts salariaux relatifs dans l'ensemble de l'économie | 1,325 | 0,496 | DW = 0,265 ; SEE = 8,3 % |
| cy = cycle d'investissement de l'OCDE | - 0,534 | - 0,585 | |

* parts de marché sur la demande adressée à l'Allemagne (aux structures de 1988).

ressortent mieux que les coûts salariaux unitaires relatifs dans l'ensemble de l'économie. Elles confirment l'idée d'une sous-estimation de la dégradation de la compétitivité réelle de l'Allemagne telle qu'elle est appréhendée par l'indicateur relatif à l'ensemble de l'économie ainsi que la prise en compte des effets d'offre par le biais de l'indicateur de coûts salariaux dans le secteur manufacturier.

Dans les années soixante-dix et le début des années quatre-vingt, l'appréciation nominale du deutschemark était indolore parce que les prix et les coûts allemands augmentaient moins vite qu'à l'étranger. La convergence des rythmes d'inflation a rendu plus difficile la gestion de l'appréciation nominale du deutschemark depuis le milieu des années quatre-vingt (graphique 7). L'évolution relative des indicateurs de compétitivité ne fournit cependant pas d'information sur le *niveau* des prix relatifs entre l'Allemagne et ses partenaires économiques. Une appréciation du taux de change réel est ainsi d'autant plus susceptible d'avoir une incidence sur la compétitivité que les prix sont au départ plus élevés qu'ailleurs (la monnaie est sur-évaluée).



Sources : OCDE, DIW, calculs OFCE.

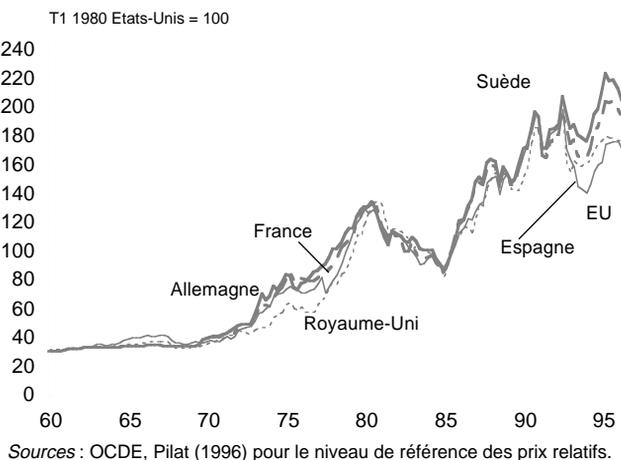
Le niveau des prix relatifs allemands comparé à l'étranger révèle la sur-évaluation du deutschemark

Les études disponibles accréditent l'idée que le secteur manufacturier souffre d'un handicap de prix à l'exportation. Les études internationales de comparaison des niveaux de productivité (voir encadré) fournissent des indicateurs de prix moyen comparés. Ils sont intéressants à double titre. D'une part, ils permettent une analyse sectorielle, d'autre part, calculés sur la base des prix de production, ils donnent une information sur la compétitivité départ-usine ¹⁰.

Il en ressort globalement l'idée d'une sur-évaluation du deutschemark depuis le milieu des années quatre-vingt. En 1987, année de base des études de comparaison internationale de productivité, les prix allemands étaient supérieurs de 23 % aux prix américains. L'écart s'est accentué depuis et, à la mi-1996, les prix allemands étaient ainsi supérieurs de 40 % aux niveaux américains. Cette sous-évaluation du dollar est également vraie vis-à-vis de l'ensemble des pays européens, mais à des degrés divers. La position relative de l'Allemagne est néanmoins plus désavantageuse et tend à indiquer l'une des un problème de sur-évaluation spécifique à l'Allemagne au sein de l'Europe (graphique 8), comme l'indique par ailleurs la comparaison bilatérale France-Allemagne réalisée par le CEPII. Ce que soulignent surtout ces études, c'est que le handicap de compétitivité se concentre sur les pôles traditionnels à l'exportation de l'Allemagne. L'étude bilatérale France-Allemagne du CEPII indique une déficience particulière de compétitivité-prix dans le domaine de la mécanique et du matériel de transport vis-à-vis de la France. Vis-à-vis des Etats-Unis, l'étude de Van Ark et Pilat (Van Ark et Pilat, 1993 ; Van Ark, 1995) met en relief les problèmes dans le secteur de la chimie.

10. Alors que les parités de pouvoir d'achat sur la base des dépenses correspondent plus à une optique de comparaison des niveaux de vie.

8. Niveaux relatifs des prix de production par rapport aux Etats-Unis



4. Prix relatifs dans le secteur manufacturier en 1987

| Secteurs | Ratios de valeur unitaire | Prix relatif |
|---|--|--------------------------------|
| Comparaison France-Allemagne (1987) | FF/DM (rappel : taux de change FF/DM 1987 : 3,35) | Prix relatifs Allemagne/France |
| Agro-alimentaire | 3,04 | 1,102 |
| Textile | 3,18 | 1,053 |
| Bois-papier, divers | 3,11 | 1,077 |
| Chimie | 3,18 | 1,053 |
| Métallurgie | 3,19 | 1,050 |
| Mécanique | 2,94 | 1,139 |
| Matériel de transport | 2,84 | 1,180 |
| Matériel électrique et électronique | 3,05 | 1,098 |
| Total secteur manufacturier | 3,06 | 1,095 |
| Comparaison Etats-Unis/Allemagne (1987) | \$/DM (Rappel : taux de change DM/\$ 1987 : 1,8) | Prix relatifs USA/All. |
| Alimentation, tabac | 1,97 | 0,914 |
| Textile, cuir | 2,74 | 0,657 |
| Chimie | 2,45 | 0,735 |
| Métallurgie | 2,20 | 0,818 |
| Matériel de transport, matériel électrique, mécanique | 2,06 | 0,874 |
| Total secteur manufacturier | 2,21 | 0,814 |

Sources : Van Ark et Pilat (1993), Van Ark (1995), Freudenberg et Ünal-Kesenci (1994).

Cependant, ces résultats peuvent être contestés du fait qu'ils prennent mal en compte l'hétérogénéité des produits. La prise en compte des effets qualité et de composition de la production pour différentes branches du secteur manufacturier allemand a conduit le McKinsey Global Institute à modifier la valeur des prix relatifs pour certaines branches. La prime à la qualité des voitures allemandes était ainsi estimée à 10 % en 1987. Cette prime s'est réduite entre 1987 et en 1990 elle ne serait plus que de 5 %. Les produits métallurgiques allemands auraient également bénéficié à un moment d'une prime de qualité de 30 % en Europe mais les enquêtes micro-économiques tendent à montrer que l'Allemagne aurait entre-temps réduit son avantage en tardant à moderniser ses techniques de production (McKinsey Global Institute, 1993). Les primes de qualité justifieraient donc de moins en moins la sur-évaluation du deutschemark. Par ailleurs, Van Ark et Pilat (Van Ark et Pilat 1993) notent que les effets qualité n'introduisent pas de biais systématique dans les calculs de prix relatifs : « dans les branches qui intègrent des produits où la composition des produits et les écarts de qualité sont limités entre pays (par exemple le textile, le papier et le bois, les produits métallurgiques de base, et les métaux non ferreux), la marge d'incertitude est beaucoup plus limitée . Ces branches représentent un tiers à la moitié de la production manufacturière allemande. Dans l'ensemble, nous jugeons que nos ratios de valeur unitaires sont suffisamment robustes au niveau des six branches analysées (...) » (Van Ark et Pilat, 1993).

A propos des ratios de valeur unitaire

Ils ont été développés surtout par les travaux du projet de comparaison internationale de production et de productivité (ICOP) de l'université de Groningen, afin de construire des taux de conversion permettant des comparaisons internationales des niveaux de productivité sectorielle. L'emploi des parités de pouvoir d'achat calculées sur la base des dépenses ne paraît en effet pas approprié à un cadre sectoriel, car celles-ci intègrent des écarts de prix relatifs entre secteur exposé et secteur non exposé (cf. les biais de productivité) qui peuvent conduire à sur ou sous-estimer les niveaux de productivité. Les ratios de valeurs unitaires sont des indices de prix permettant de convertir la valeur ajoutée d'un pays dans la monnaie d'un autre, construits par agrégation progressive. Les informations utilisées pour le calcul des ratios de valeur unitaire et les niveaux de valeur ajoutée et de productivité proviennent d'une source unique (enquêtes de branche, complétée par des enquêtes micro-économiques dans le cas du McKinsey Global Institute (McKinsey Global Institute, 1993) et ne donnent donc pas lieu à des relevés de prix. Cette homogénéité des sources est considérée comme l'un des avantages de la méthode. Celle-ci présente cependant certains inconvénients. Le faible pourcentage de produits appariés et les hypothèses d'agrégation peuvent fausser le calcul des ratios de valeur unitaires. Lichtenberg (Lichtenberg, 1993) note ainsi que les appariements négligent sans doute la plupart des biens intensifs en recherche et développement (aviation, électronique de consommation, semi-conducteurs). Les calculs du McKinsey Global Institute tentent de corriger les ratios de valeurs unitaires des différences de qualité et de composition des produits.

La spécialisation de l'économie allemande dans les produits haut de gamme en comparaison de la France est un fait connu et confirmé par des travaux récents du CEPII (Freudenberg et Müller, 1992) à l'aide de calculs d'indicateurs d'avantages comparatifs révélés¹¹. Elle tendrait donc à relativiser la signification des niveaux de taux de change réels fournis par les comparaisons internationales de productivité, à une réserve près : les ratios de valeurs unitaires font ressortir des niveaux de prix relatifs allemands globalement élevés et imposent sans doute des contraintes de qualité de plus en plus fortes à l'économie allemande, sans atténuer pour autant l'idée d'une sur-évaluation du deutschemark pour les produits plus standards. Le problème qui se pose donc à l'Allemagne aujourd'hui est de valider, par un avantage de qualité, le niveau de ses prix relatifs dans un contexte où ses partenaires ont eux-mêmes réalisé d'importants progrès.

...qui souligne des problèmes plus fondamentaux de productivité et de rigidité du marché du travail

Nous avons vu plus haut que l'Allemagne souffrait d'un handicap de coût à l'exportation. Certes, le niveau du taux de change nominal n'a pas facilité la tâche de l'Allemagne, mais il faut rechercher pourquoi, ni les évolutions de productivité, ni la formation des prix n'ont pu compenser le haut niveau du deutschemark. A l'origine de ces problèmes, on trouve en Allemagne une faiblesse propre au secteur manufacturier en termes d'efficacité de la combinaison productive. La rigidité du marché du travail a de plus aggravé les problèmes de partage de la valeur ajoutée et rendu difficile l'adaptation de l'économie allemande aux nouvelles conditions de concurrence. Plus précisément, conformément aux résultats d'autres analyses empiriques (Grubb, Jackman et Layard, 1983), le marché du travail allemand se caractérise par une rigidité du salaire réel, spécificité ancienne, mais qui pose d'autant plus de problèmes que s'impose aujourd'hui à l'Allemagne un impératif d'ajustement.

Des performances moyennes de productivité dans le secteur exposé

L'une des principales caractéristiques de l'économie allemande qui ressort des comparaisons internationales de productivité est la position relativement défavorable de l'industrie manufacturière allemande, surtout en évolution.

Les comparaisons de niveaux de productivité horaire dans l'ensemble de l'économie (par rapport aux Etats-Unis (graphique 9)) mettent en relief la position moyenne de l'Allemagne au niveau de l'ensemble de l'économie : l'Allemagne n'est pas l'économie la plus avancée dans le processus de rattrapage des niveaux de productivité américains ; sa place relative aurait même eu tendance à reculer. Ce classement moyen

11. L'indicateur d'avantage comparatif révélé dépend de la comparaison entre le taux de couverture d'une branche et celui de l'ensemble de l'économie nationale.

