



## Les leçons à tirer de la réunification allemande

HANS-WERNER SINN ET GERLINDE SINN

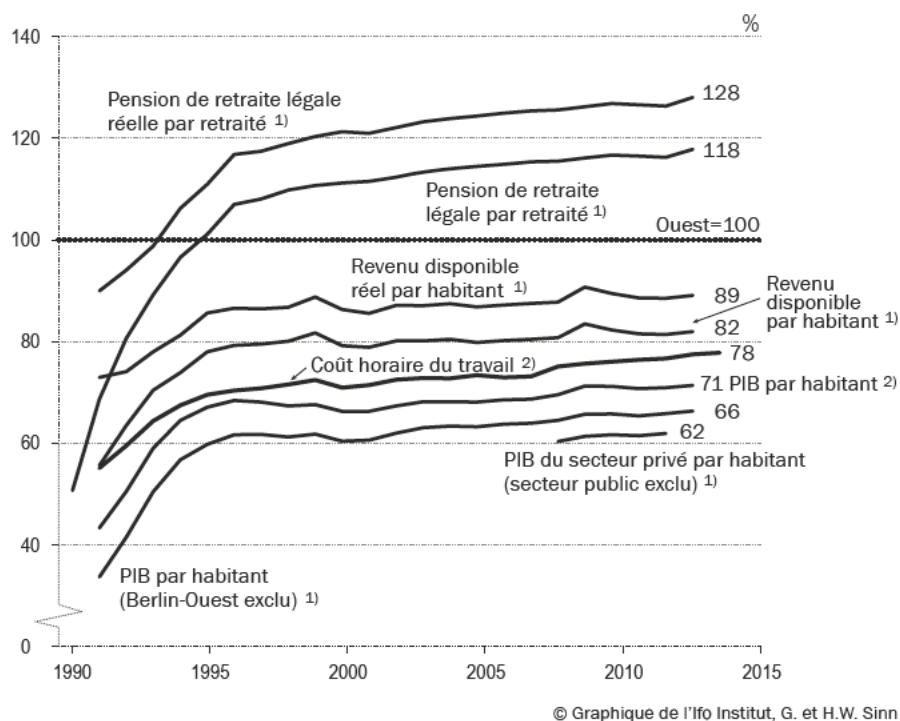
À LA suite des transferts implicites et explicites sous forme de programmes de sauvetage fiscal et d'opérations de renflouement monétaires par la BCE <sup>(4)</sup>, il est question que l'Europe fasse un pas supplémentaire vers une union de transfert. Le Président François Hollande et son jeune ministre de l'Économie, Emmanuel Macron, proposent à présent une union budgétaire complète avec un budget commun, une communautarisation des vieilles dettes, une garantie des dépôts commune, une assurance-chômage commune, un ministre des Finances commun et un Parlement commun <sup>(5)</sup>.

(4) N.d.l.r. : Article paru sous le titre « Do not perpetuate the Dutch disease in Europe : lessons from german reunification for a European Fiscal Union », *Ifo Viewpoint*, novembre 2015, n° 170 et *VoxEU*, 1<sup>er</sup> novembre 2015. A également été publié en allemand : « Die deutsche Vereinigung als Vorbild für Europa ? », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2 octobre 2015, p. 22. Traduit de l'anglais pour *Commentaire* par Isabelle Hausser. Hans-Werner Sinn est professeur d'économie et de finances publiques, président de l'Ifo Institute. Gerlinde Sinn est économiste, *lecturer* à l'université Louis-et-Maximilien de Munich (LMU).

(5) Voir F. Hollande, « Ce qui nous menace, ce n'est pas l'excès d'Europe, mais son insuffisance », *Le Journal du dimanche*, 19 juillet 2015. <http://www.lejdd.fr/Politique/Francois-Hollande-Ce-qui-nous-menace-ce-n-est-pas-l-exces-d-Europe-mais-son-insuffisance-742998> ; et E. Macron, « Refondons l'Europe », *SZ International Online*, 31 août 2015. <http://international.sueddeutsche.de/post/128026249890/refondons-leurope>.

Comme il se trouve que leur proposition coïncide avec le vingt-cinquième anniversaire de la réunification allemande qui a conduit à l'instauration d'une union de transfert intra-allemande, il pourrait être utile de revenir sur l'expérience allemande avant de prendre des mesures supplémentaires et irrévocables pour transformer la zone euro. Il s'avère en fait que l'exemple allemand devrait servir d'avertissement à ceux qui veulent avancer aussi vite que possible car ce ne fut pas la réussite que semblent imaginer les non-Allemands. Si les villes d'Allemagne de l'Est ont toutes été magnifiquement rénovées et si la réunification a réussi sur le plan politique, la productivité en Allemagne de l'Est a très peu progressé au cours des vingt dernières années. En effet, la convergence entre l'est et l'ouest de l'Allemagne s'est ralentie dès 1995 : le PIB est-allemand a non seulement cessé de croître plus vite que celui de l'Allemagne de l'Ouest, mais est en fait passé derrière. Alors que le PIB a augmenté de 30 % entre 1995 et 2015 dans les *Länder* d'Allemagne de l'Ouest, il n'a crû que de 23 % dans ceux de l'Est.

## Convergence entre Allemagne de l'Est et Allemagne de l'Ouest



Source : Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

1) Territoire de l'ancienne Allemagne de l'Est sur territoire de l'Allemagne de l'Ouest, Berlin-Ouest compris.

2) Länder d'Allemagne de l'Est (Berlin compris dans sa totalité) sur Länder d'Allemagne de l'Ouest (Berlin-Ouest exclu).

Le fait que le rapport PIB nominal par habitant dans les Länder de l'Est sur celui des Länder de l'Ouest soit quand même passé de 67 % en 1995 à 71 % en 2013, comme le montre le graphique proposé, est entièrement dû à une dynamique inégale de la population. Au cours des dix-neuf années allant de début 1995 à fin 2013, l'émigration nette des Allemands de l'Est vers la partie occidentale du pays a concerné 770 000 personnes, venues se rajouter aux 870 000 émigrants des années précédentes.

Si le PIB est calculé non par référence à la population totale, mais par rapport aux personnes ayant un emploi rémunéré, il semble y avoir une plus grande convergence. Cette mesure n'est cependant pas particulièrement pertinente parce qu'on peut élever à n'importe quel niveau la productivité du travail mesurée de cette manière en augmen-

tant les salaires et en y associant la suppression des emplois les moins productifs.

La vérité indicible est que cette convergence économique est encore pire que ne le laissent penser les 71 % mentionnés ci-dessus, puisque le PIB des Länder d'Allemagne de l'Est inclut le PIB de Berlin-Ouest. Si l'on prend en compte cet effet en comparant l'ex-territoire communiste à celui de l'ancienne Allemagne de l'Ouest en incluant Berlin-Ouest, le PIB par habitant à l'Est en 2013 atteint à peine 66 % du niveau de l'Ouest.

Ce à quoi il faut ajouter l'inflation artificielle du PIB de l'Est due à l'harmonisation des salaires dans le secteur public. Si l'on ne considère que le PIB du secteur privé par habitant, le taux de convergence n'est que de 62 %.

Le manque de convergence de la productivité contraste nettement avec la convergence

des niveaux de vie qui a en effet évolué de manière satisfaisante. L'évolution du revenu disponible par habitant, qui a atteint 82 % du niveau de l'Allemagne de l'Ouest en 2013, en est la preuve. Si l'on considère qu'à l'Est, les prix sont environ 8 % plus bas qu'à l'Ouest (6), en termes réels, la convergence des niveaux de vie atteint 89 % du niveau de l'Ouest. C'est en partie l'effet d'un système fiscal progressif qui redistribue automatiquement de l'Ouest à l'Est, mais c'est aussi dû aux transferts via le budget fédéral, le Pacte de solidarité II et le système de retraites.

On peut voir l'effet exercé par le système national de retraites dans les deux courbes en haut du graphique. En termes nominaux, les retraites par retraité en Allemagne de l'Est sont actuellement de 118 % de leur niveau en Allemagne de l'Ouest – en termes réels, ils sont même plus élevés : à 128 %. Ces chiffres résultent de la générosité avec laquelle les années comptant pour la retraite des Allemands de l'Est ont été incorporées dans le système de retraite de l'Ouest, qui a reconnu leurs carrières, longues et ininterrompues, sous le communisme.

Tout cela a été extrêmement coûteux pour l'Allemagne de l'Ouest. Actuellement, les transferts nets assurés par les budgets publics s'élèvent à 70 milliards d'euros par an (7), soit au total 1 750 milliards d'euros depuis la réunification. Reproduire cette stratégie au niveau européen pour soutenir les cinq pays en crise du sud de l'Europe aurait un coût astronomique. En effet, leur population représente 40 % du total de la zone euro (alors que les Allemands vivant à l'Est ne constituent que 20 % du total des Allemands).

Qu'est-ce qui explique le décrochage de la convergence économique ? Selon nous, c'est l'ajustement précipité des salaires. Cet ajustement est intervenu parce que, avant même qu'aient été privatisées les entreprises confiées à la *Treuhandanstalt* (l'agence chargée de restructurer et de vendre les entreprises publiques d'Allemagne de l'Est), les associations d'employeurs ainsi que les syndicats ont installé des bureaux à l'Est qui ont

mené des négociations salariales à long terme pour le compte de leurs pairs d'Allemagne de l'Est. Les associations d'employeurs, inspirées par celles de l'Ouest, réclamèrent une égalisation des salaires pour protéger leurs propres emplois à l'Ouest. Il s'agissait d'empêcher des investisseurs internationaux d'acquérir des entreprises d'Allemagne de l'Est et de faire concurrence à celles d'Allemagne de l'Ouest au moyen de procédés et de produits nouveaux couplés à des salaires moins élevés. Le raisonnement implicite était : « Si les Japonais veulent venir, qu'ils payent au moins l'équivalent des salaires d'Allemagne de l'Ouest. » Comme le montre le graphique, cette négociation des salaires par procuration a eu pour effet une augmentation des salaires horaires nettement plus rapide que la productivité globale en termes de PIB par habitant. On s'y attendait et on l'a très vite observée (8).

Le taux de conversion de la monnaie (de 1 pour 1) adopté lors de la réunification a fait passer les salaires horaires de 7 % à 30 % du niveau de l'Ouest parce que le taux de change auquel l'Allemagne de l'Est avait pu commercer avec l'Ouest était de 4,3 pour un. Contrairement à l'affirmation souvent entendue, selon laquelle il était à l'origine des problèmes de l'Allemagne de l'Est, le taux de conversion de 1 pour 1 était inévitable parce que les prix relatifs de la nourriture et d'autres biens de consommation étaient bien plus faibles qu'à l'Ouest, ce qui signifiait que le pouvoir d'achat d'un mark est-allemand était à peu près le même que celui du deutschmark. Un taux de conversion inférieur aurait réduit le revenu réel des citoyens d'Allemagne de l'Est et aurait provoqué une révolte. Avec des salaires de 30 % de ceux de l'Ouest, l'économie d'Allemagne de l'Est aurait certainement pu attirer beaucoup d'investissements du monde entier, dans la mesure où les Allemands de l'Est étaient très bien formés aux professions techniques et où ils disposaient à présent du même système juridique et offraient la même sécurité que l'Allemagne de l'Ouest.

(6) Cf. W. Meister et W. Nierhaus, « Einkommen in Ostdeutschland holen seit 1996 kaum noch auf », *Ifo Dresden Bericht* 6, 2001, p. 25-34.

(7) M. Kloß, R. Lehmann, J. Ragnitz et G. Untiedt, « Auswirkungen veränderter Transferzahlungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Länder », *Ifo Dresden Studie* 63, Ifo Institut, 2012.

(8) Cf. H.-W. Sinn et G. Sinn, *Kalstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Vereinigung*, Tübingen J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1991. Traduction anglaise : *Jumpstart. The Economic Unification of Germany*, Cambridge, Mass. et Londres, MIT Press, 1993 et H.-W. Sinn, *Ist Deutschland noch zu retten ?*, Munich, Econ, 2003. Traduction anglaise : *Can Germany Be Saved ? The Malaise of the World's First Welfare State*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2007, chapitre V : « *The Withering East* ».

Cependant, les négociations salariales par procuration ont fait monter les salaires à des niveaux bien plus élevés. Comme le montre le graphique, les salaires ont toujours augmenté plus vite que la productivité totale dans le secteur privé, finissant par atteindre 78 % du niveau de l'Ouest, tandis que la productivité restait à 62 %. Il ne faut pas s'étonner que les investisseurs internationaux, qui rongeaient leur frein, aient révisé leurs projets d'investissements face à cette réalité et aient finalement décidé de ne pas venir. Sony, par exemple, choisit de renoncer à son siège social qui devait être sur la Potsdamer Platz à Berlin.

C'est comme cela que marchent les choses. Les investissements amènent des hausses de salaires car ils augmentent la demande de main-d'œuvre, mais les salaires ne peuvent pas précéder l'investissement, car, alors, les investisseurs ne viendront pas. C'est comme les portes tournantes des aéroports : on ne peut les traverser qu'à une allure modérée ; si on se précipite, elles s'arrêtent.

Le gouvernement allemand essaya d'empêcher le désastre en instaurant des allègements fiscaux massifs pour contrer les effets dévastateurs de la précipitation salariale. Les subventions fiscales dépassaient souvent 100 % du coût du capital déterminé par le marché, rendant ainsi négatifs les coûts d'investissement réels <sup>(9)</sup>. Ce qui stimula l'investissement dans les entreprises et les biens à forte intensité de capital, mais ne créa que peu d'emplois.

En définitive, l'industrie de l'ancienne Allemagne de l'Est a perdu les trois quarts de ses emplois. Alors que 4,08 millions de personnes étaient employées dans l'industrie en Allemagne de l'Est au moment de sa disparition, seuls 920 000 y travaillent aujourd'hui. C'est vrai que de nombreux emplois ont été créés dans la construction et les services, mais ce sont des domaines à l'abri de la concurrence internationale. Malgré une émigration massive et des départs à la retraite anticipés, le taux de chômage dans les nouveaux *Länder*

(Berlin compris) est aujourd'hui de 9 % contre 5,8 % en Allemagne de l'Ouest.

L'union sociale, convenue à l'été 1990 entre l'Allemagne de l'Ouest et de l'Est, et ancrée par la suite dans le traité de réunification, a amorti les conséquences du chômage massif par des transferts sociaux. Cependant, ces transferts sociaux ont eux-mêmes créé davantage de chômage puisque leur nature de revenus de substitution a en fait fixé un plancher salarial au-dessous duquel, ce qui est compréhensible, les Allemands de l'Est ne voulaient pas travailler. Les salaires gonflés artificiellement, qui résultaient au départ de la négociation par procuration, sont donc devenus permanents. Vus de cette manière, les transferts sociaux ont réussi à créer un équilibre stagnant qui, aujourd'hui encore, ne permet pas d'exploiter le potentiel inhérent à une économie de marché qui fonctionne bien.

L'Allemagne de l'Est a donc gaspillé l'avance qu'elle avait sur les autres pays de l'ex-Conseil d'assistance économique mutuelle (COMECON). En effet, les autres pays n'ayant intégré l'UE qu'en 2005, l'Allemagne de l'Est aurait pu avoir l'avantage de rejoindre un marché de 300 millions de consommateurs quinze ans avant eux. Avec une stratégie de bas salaires, associée à des droits de propriété sur les biens de l'ancien État communiste, comme nous l'appelions de nos vœux à l'époque dans notre livre *Karlstart* <sup>(10)</sup>, un miracle économique, comparable à celui de l'Irlande, aurait pu se produire, de nouveaux produits et de nouvelles entreprises conquérant les marchés. Des investissements nouveaux auraient inondé l'Allemagne de l'Est, stimulant la demande de main-d'œuvre. De cette manière, les syndicats auraient fini par faire accepter de manière permanente des salaires élevés sans réduire la compétitivité, et probablement même des salaires plus élevés que ceux qui ont cours aujourd'hui.

L'argument selon lequel la stratégie salariale choisie était la meilleure pour prévenir une émigration massive vers la partie occidentale du pays n'était pas convaincant. Il aurait mieux valu laisser les nouveaux citoyens de la République fédérale travailler à l'Ouest que de financer leur chômage forcé à l'Est. Avec le recul, compte tenu de l'annonce récente par la Chancelière Angela Merkel que le marché

(9) Cf. H.-W. Sinn, « Schlingerkurs : Lohnpolitik und Investitionsförderung in den neuen Bundesländern », in G. Gutmann (ed.), *Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft, Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik*, Berlin, Duncker & Humblot, 1994, p. 23-60. Version anglaise revue : *Staggering Along. Wages Policy and Investment Support in East Germany, The Economics of Transition*, vol. 3, 1995, p. 403-426 et H.-W. Sinn, « Germany's economic unification. An assessment after ten years », *Review of International Economics*, vol. 10, 2002, p. 113-128.

(10) *Op. cit.*

du travail allemand est en mesure d'intégrer plus d'un million de migrants venus de pays moins développés, ce vieil argument paraît étrange. Il faut aussi garder à l'esprit que, comme on l'a dit précédemment, un total net de 1,64 million d'Allemands de l'Est se sont de toute façon installés dans la partie occidentale du pays. Si l'on n'avait pas fait converger les salaires de manière artificielle, bien plus d'emplois auraient probablement été créés en Allemagne de l'Est et l'émigration aurait peut-être été plus faible <sup>(11)</sup>.

Pour corriger l'effet dévastateur des revenus sociaux de substitution sur les salaires, les réformes de l'Agenda 2010, introduites en 2003 par l'ancien Chancelier Gerhard Schröder, ont éliminé le système d'indemnisation du chômage de seconde zone de l'Allemagne pour le remplacer par une aide sociale de base couplée à des subventions salariales, dites prestations de chômage II. Ce qui a entraîné un redressement du marché du travail allemand en permettant l'émergence d'emplois à bas salaires. Cependant, quelque efficace que se soit révélé l'Agenda 2010 pour l'ensemble du marché du travail allemand, il est arrivé trop tard pour l'Allemagne de l'Est et n'a pas pu empêcher nombre d'investisseurs nationaux et internationaux de sauter par-dessus les *Länder* de l'Est pour aller directement installer de nouveaux sites de production en Pologne, en Hongrie, en République tchèque ou en Slovaquie.

La rapide augmentation des salaires, soutenue par de généreuses prestations sociales, a eu pour effet d'infliger à l'Allemagne de l'Est ce que l'on appelle la maladie hollandaise. Lorsque les Pays-Bas ont découvert des réserves de gaz dans les années 1960, les revenus retirés des exportations de gaz ont poussé les salaires vers le haut dans le secteur public et dans l'industrie de l'énergie, stimulant le secteur national et entraînant une

augmentation des importations, mais sapant aussi la compétitivité des industries d'exportation hollandaises car la concurrence sur les marchés du travail obligeait ces industries à verser elles aussi des salaires plus élevés. Il fallut attendre l'Accord Wassenaar de 1982, associé à la chute des prix mondiaux de l'énergie qui suivit, pour que les salaires deviennent plus modérés et que l'économie s'améliore peu à peu <sup>(12)</sup>. Si les *Länder* de l'Est n'avaient pas de gaz à exporter, les transferts financiers d'Allemagne de l'Ouest jouèrent – et jouent encore – le même rôle, rendant possible une augmentation des salaires allant au-delà des gains de productivité et réduisant donc la compétitivité.

La maladie hollandaise se manifeste aussi aujourd'hui dans toute l'Europe du Sud où les prêts à faibles taux d'intérêts, rendus possibles par les fonds publics de sauvetage et les garanties de la BCE, jouent le rôle du gaz hollandais ou des transferts entre Allemands. Cela ne fait pas de différence qu'une économie reçoive de l'argent de l'étranger sous forme de transferts ou d'exportations de gaz ou de crédits. Dans chaque cas, les fonds étrangers permettent le maintien de structures salariales non compétitives – en d'autres termes, de maintenir un niveau de vie qui dépasse le niveau compatible avec la productivité locale. D'où des prix excessifs et une perte de compétitivité.

L'union budgétaire que réclame aujourd'hui Hollande est une tentative compréhensible de compenser le manque de compétitivité des pays du sud de l'UE en recourant à des transferts internationaux. Mais ces transferts renforceraient leur manque de compétitivité et entraîneraient l'Europe dans la stagnation permanente. Les difficultés de la réunification allemande devraient servir d'avertissement contre la poursuite de ce cap.

(11) Cf. G. A. Akerlof, A. K. Rose, J. L. Yellen et H. Hesselius, « East Germany in from the cold : The economic aftermath of currency union », *Brookings Papers on Economic Activity, Economic Studies Program, The Brookings Institution*, vol. 22, n° 1, 1991, p. 1-106.

(12) Le concept tire son origine d'un article de *The Economist* (« The Dutch Disease », *The Economist*, 28 novembre 1977, p. 82-83.). Pour une première tentative de modélisation théorique du phénomène, voir W. Corden et J. Neary, « Booming sector and de-industrialisation in a small open economy », *Economic Journal*, n° 92, 1982, p. 825-848.