

A travers les rapports des instituts allemands

Laurence Nayman *

- Rapport des cinq instituts : *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1992*, 22 octobre 1992.
- Jahresgutachten 1992/93 des Sachverständigenrates (rapport du Conseil des Sages) : *für Wachstumsorientierung – gegen lähmenden Verteilungsstreit*, Metzler-Poeschel, 1992.
- *DIW Wochenbericht* : « Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 1993 », 1-2/1993, 07-01-1993.
- Flassbeck, Heiner : « German Monetary Policy : the Bundesbank on the Wrong Course », *DIW Economic Bulletin*, octobre 1992.

Traditionnellement, le Conseil des Sages qui est composé de cinq universitaires éminents, présente en fin d'année au gouvernement son rapport sur l'état de l'économie allemande. Les cinq grands instituts de recherche économique allemands¹ rendent compte pour leur part de la situation économique au printemps et à l'automne, en s'astreignant à dégager une vision commune, à partir de positions parfois différentes. Chacun d'entre eux s'exprime aussi indépendamment ; ainsi, le DIW publie-t-il dans son bulletin hebdomadaire, ses propres positions, souvent basées sur une conception keynésienne de l'économie. L'ensemble de ces rapports émettent des points de vue sur

* Laurence Nayman est chargée de mission au CEPII. La rédaction de cet article a été achevée le 31 mars 1993.

1. Les cinq instituts sont : le Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung à Berlin (DIW), le HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung de Hambourg, l'IFO-Institut für Wirtschaftsforschung de Munich, l'Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IFW), le Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung de Essen (RWI). Un sixième institut s'est récemment constitué dans les nouveaux Länder, à Halle. Celui-ci n'a pas participé à l'élaboration des rapports analysés ici.

l'orientation de la politique économique menée par le gouvernement et par la Bundesbank ; ils proposent également un certain nombre de recommandations. Ces rapports font référence dans le débat de politique économique en Allemagne qui a été particulièrement vif ces derniers mois. C'est pourquoi, l'analyse de ces parutions est opportune car elle permet de voir dans quelle mesure ces réflexions ont contribué à infléchir les choix gouvernementaux.

Les prévisions de croissance pour l'année 1993 s'assombrissent à mesure que paraissent les rapports de conjoncture. Que l'on en juge : le rapport d'automne des cinq instituts prévoyait une croissance de 0,5 % pour les Länder occidentaux et 7,5 % pour les nouveaux Länder ; le rapport des Sages pour sa part retenait une croissance de 0 % et 6,5 % respectivement ; et le rapport du Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) paru en janvier 1993 annonçait une récession à l'Ouest (- 1 %) et une croissance du PIB réel de 3,5 % à l'Est,

Les thèmes essentiels du débat actuel, sur lesquels chacun des rapports s'est prononcé, s'articulent autour de la stabilité monétaire, de la modération salariale et de la situation des finances publiques. Ce débat a récemment débouché sur la conclusion du pacte de solidarité.

La politique monétaire

L'union monétaire instituée le 1^{er} juillet 1990 entre les deux Allemagne a rendu précaire la gestion de la politique monétaire. Avec l'instabilité accrue des agrégats, la Bundesbank éprouve des difficultés à contenir la masse monétaire dans la fourchette d'objectifs qu'elle a retenue. Cela remet-il en cause la pertinence de l'indicateur M3, ou faut-il voir dans le décrochage des agrégats quantitatifs le signe d'un dérapage inflationniste préoccupant, comme semble le confirmer l'accélération de la hausse des prix de 1989 à 1992 ? La Bundesbank penche en faveur de la seconde interprétation.

Les objectifs de masse monétaire

Pour atteindre son objectif ultime de lutte contre l'inflation, la Bundesbank se fixe annuellement un objectif intermédiaire de masse monétaire M3, puis régule la liquidité au jour le jour par les taux d'intérêt. Pour calculer la fourchette objectif de M3, la Bundesbank fixe une norme pour la hausse des prix ; elle estime la croissance du potentiel productif et la vitesse de circulation de la monnaie, cette dernière accusant une baisse tendancielle en Allemagne. La Banque centrale tient également compte, pour fixer ses taux d'intérêt, d'indica-

teurs conjoncturels tels que les variations des salaires, des prix à l'importation et des taux de change.

Si, comme le montrent les cinq instituts, les objectifs quantitatifs ont été globalement respectés dans les années 1980, ce n'est nettement plus le cas en 1992. Les objectifs de croissance annoncés par la Banque centrale ont été largement dépassés : la fourchette retenue était 3,5-5,5 %, et la masse monétaire a augmenté de 9,4 %². Le débat entre les instituts et la Bundesbank porte sur deux questions : l'union monétaire, économique et sociale avec l'ex-RDA est-elle responsable du dérèglement de la politique monétaire ? Les processus que l'unification a engendrés sont-ils inflationnistes ?

Avec l'union monétaire, le stock de masse monétaire M3 a augmenté de 180 milliards de DM. Pour la Bundesbank, le taux de conversion appliqué³ était trop favorable, la productivité est-allemande ayant été largement surestimée. Ceci aurait donné lieu à un excès d'offre de monnaie par rapport à la production, d'autant plus que les ménages est-allemands détenaient d'abondantes liquidités. Toutefois, si la conversion a été effectivement suivie d'une poussée de la demande en biens de consommation durant les deux premières années de la réunification, les craintes exprimées par la Bundesbank d'une inflation durable ne se sont pas complètement concrétisées. L'effet de stock s'est rapidement résorbé. Pour H. Flassbeck (DIW), la création de marks lors de la réunification n'aurait pas été inflationniste même temporairement, car le surcroît de demande a pu être satisfait par l'offre étrangère comme en témoigne le boom des importations en provenance de l'ancienne RFA et de l'étranger au cours des premiers mois de la réunification. Néanmoins, cette observation doit être nuancée car les risques inflationnistes sont incontestables.

La Bundesbank aurait fixé des objectifs trop stricts car elle aurait aussi sous-évalué la préférence pour la liquidité des ménages est-allemands. Elle considérerait, comme le Conseil des Sages et les cinq instituts à l'époque, que les comportements monétaires de l'Est et l'Ouest devaient rapidement converger : en juillet 1990, l'agrégat M3 constituait 50 % de la richesse financière des ménages ouest-allemands et 100 % de celle des Allemands de l'Est. Or, la convergence s'est bien produite mais s'est arrêtée au cours de l'année 1991. Les cinq instituts concèdent s'être trompés et ils estiment, avec les Sages, qu'il aurait fallu relever d'1/2 à 1 point en 1992 et 1993 les objectifs de croissance de la masse monétaire pour tenir compte de cette stabilisation de la demande de monnaie.

2. Croissance du 4^e trimestre 1992, rapportée au 4^e trimestre de l'année précédente, correspondant au mode de calcul de l'objectif.

3. Le 1^{er} juillet 1990, les salaires, traitements et retraites ont été convertis à un taux de change de 1 ost-mark pour 1 DM. L'épargne des ménages a bénéficié de ce taux jusqu'à hauteur d'un certain montant ; au-delà, elle a été convertie au taux de 2 ost-mark pour un DM, voire 3 pour 1. Le taux de conversion moyen qui en est résulté est de 1,8 ost-mark pour 1 DM.

Les raisons du dérapage monétaire

Les rapports identifient plusieurs raisons au dérapage de la masse monétaire M3 au cours de l'année 1992. Ces raisons montrent que le dérapage n'est pas nécessairement inflationniste :

- pour le Conseil des Sages, le gonflement de M3 provient de la progression des crédits accordés aux ménages et aux entreprises, ce qui aurait conduit à juste titre la Bundesbank à prendre des mesures restrictives. Le DIW, sous la plume de H. Flassbeck, rétorque qu'une bonne part des crédits finance la reconstruction de l'ex-RDA, que l'endettement des entreprises n'est pas inflationniste, ni à moyen terme car il est affecté à l'investissement, ni à court terme car les tensions sur les capacités de production se sont nettement résorbées ; une autre partie des crédits a sans doute servi à financer les augmentations de salaires généreuses aussi bien à l'Est qu'à l'Ouest (plus de 5 % en 1992), très nettement supérieures à celle de la productivité. Pourtant, les entreprises ouest-allemandes ont peu répercuté ces hausses dans leurs prix. Elles ont réagi en réduisant leurs marges, déjà détériorées par l'appréciation du DM ;
- une autre raison invoquée par le Conseil des Sages et plus particulièrement par les cinq instituts réside dans l'inversion de la courbe des taux d'intérêt qui a favorisé les dépôts à terme d'une durée inférieure à quatre ans au détriment de l'épargne non monétaire. Le 17 juillet 1992, la Bundesbank, craignant une recrudescence de l'inflation, a encore relevé son taux d'escompte à 8,75 %. Au lieu d'apaiser les tensions sur la masse monétaire, cette décision a provoqué paradoxalement un gonflement de M3, car la substitution a joué en faveur des dépôts à terme ;
- une retenue à la source sur les revenus des titres de l'ordre de 30 %, mise en place au 1^{er} janvier 1993, a aussi joué un certain rôle. Anticipée en fin d'année par les opérateurs, cette taxe a contribué à alimenter la préférence pour la liquidité ;
- une forte demande de marks, émanant des pays de l'Europe centrale et orientale a aussi accru le volume des billets et pièces en circulation. Le Conseil des Sages estime que l'incidence de cette demande n'est pas inflationniste, dans la mesure où des non-résidents l'utilisent comme monnaie parallèle ;
- les interventions de la Banque centrale allemande dans le cadre du SME ont aussi contribué, temporairement, à l'augmentation de M3. Pour défendre les parités au sein du SME, la Banque centrale a vendu 92 milliards de DM au cours du mois de septembre 1992. Ces interventions non stérilisées ont alors accru la masse monétaire. Cette source de création monétaire a cependant été momentanée, car trois mois après, les réserves allemandes avaient retrouvé leur niveau antérieur.

L'objectif ultime de stabilité des prix

Par delà les problèmes de gestion des agrégats, la principale inquiétude sur l'inflation concerne bien sûr les hausses de salaires, sur lesquelles nous

reviendrons plus loin. Une autre raison alléguée par la Bundesbank pour ne pas relâcher la bride à la politique monétaire réside dans le relèvement des prix dans les nouveaux Länder. Les prix y étaient en effet administrés jusqu'à la réunification, avec de fortes distorsions des prix relatifs par rapport à l'Ouest. Pour les biens échangeables, ils ont déjà été libéralisés. En revanche, les prix des loyers et des services à l'Est n'ont pas encore été totalement ajustés, et une source ultérieure d'inflation demeure. Pour les cinq instituts et le DIW, cette hausse des prix à l'Est n'est pas inflationniste : c'est un simple rattrapage des niveaux de prix entre les deux Allemagne. Mais le rattrapage des niveaux ne peut s'effectuer instantanément. Les cinq instituts évaluent à 3 ou 4 % la hausse du niveau des prix à long terme, contre 2 % retenus par la Bundesbank.

A l'Ouest, les indicateurs traditionnellement surveillés par la Banque centrale se sont successivement dégradés et rétablis. Les tensions sur les capacités de production, à leur apogée en décembre 1990, où elles avoisinaient 98 %, se sont nettement apaisées. La hausse des impôts indirects de l'été 1991, qui avait relevé de 0,75 point l'indice des prix, est maintenant absorbée. L'augmentation prévue de la TVA de 14 à 15 % au 1^{er} janvier 1993 devrait provoquer une hausse de 0,5 point seulement de l'indice. En tenant compte du relèvement des loyers et de certains tarifs publics programmé pour le mois d'avril, l'inflation s'établirait à 3,5 % dans les anciens Länder en 1993, selon le Conseil des Sages et les cinq instituts, à 4 % selon le DIW. Pour l'ex-RDA, les rapports prévoient une hausse dans une fourchette de 8,5 % (cinq instituts et Conseil des Sages) à 14,5 % (DIW) en 1993. Dans l'ensemble de l'Allemagne, les prix devraient augmenter de 4,5 %.

Les recommandations

Le rapport des sages souligne la difficulté d'interpréter l'évolution de la masse monétaire et d'adopter une politique appropriée, puisque l'augmentation des taux d'intérêt a contribué paradoxalement au gonflement de M3 et que cette expansion n'a pas empêché le ralentissement de la conjoncture. D'autres questions se posent : dans quelle proportion la croissance de la masse monétaire s'explique-t-elle par la demande accrue de DM de la part des pays de l'Est et par une tension sur le crédit accordé aux ménages et aux entreprises ? Dans un cas, le danger inflationniste est écarté. Dans le second, il est renforcé. Dans le premier cas, mener une politique de taux d'intérêt élevés accentue la récession, dans le second cas, cela peut être justifié. En dépit de l'incertitude qui perdure aujourd'hui sur les agrégats, le principe même d'objectifs monétaires quantitatifs n'est pas remis en question par le Conseil des Sages. Pour lui, plus de souplesse dans la gestion monétaire serait nécessaire. Mais il ne faut pas se départir d'un certain nombre de prescriptions annoncées publiquement, conformément au cadre théorique de cohérence temporelle, développé par Kydland et Prescott (1977)⁴. Si la Banque centrale veut conserver les effets de crédibilité qui mettent

4. Kydland F.E., Prescott E.C., (1977) : « Rules rather than Discretion : the Inconsistency of Optimal Plans », *Journal of Political Economy*, vol. 85, n° 3, juin.

en échec les anticipations inflationnistes, elle doit respecter des règles et ne pas se laisser prendre aux pièges de la politique discrétionnaire.

Le Conseil des Sages pense que les taux d'intérêt devraient rester élevés tant que le rythme de l'expansion monétaire ne se ralentira pas. Le Conseil met en garde la Bundesbank contre les décisions contradictoires qu'elle a prises en juillet et septembre 1992 en remontant puis en abaissant ses taux d'intérêt, ce qui déconcerte les marchés financiers. Quant à M3, les cinq Sages allemands suggèrent de porter le haut de la fourchette des objectifs de croissance à 6,5 %, pour tenir compte des besoins d'investissements dans l'ex-RDA. Les cinq instituts et le DIW avaient recommandé, pour leur part, un objectif moyen de 7 %.

Selon les cinq instituts, la Bundesbank doit ajouter à la panoplie d'indicateurs qu'elle surveille la structure des taux d'intérêt. Pour le DIW, elle ne doit pas négliger les relations entre chômage, salaires et inflation. Dès le début de 1992, la montée du chômage aurait dû alerter la Banque centrale sur la décélération future des salaires. Pour H. Flassbeck, la Bundesbank a anticipé trop rapidement la hausse des salaires programmée pour 1993 en relevant son taux d'escompte en juillet 1992. Pour les cinq instituts aussi, la baisse des taux d'intérêt doit se poursuivre en 1993. Selon le DIW, le maintien de taux d'intérêt élevés en situation de conjoncture économique déprimée est une mauvaise politique économique.

Pour H. Flassbeck, l'annonce d'objectifs quantitatifs ne serait pas appropriée à la situation exceptionnelle que constitue la réunification. A moyen terme, la solution au conflit de répartition réside dans la croissance du potentiel productif. La gestion monétaire par objectifs quantitatifs devrait donc être temporairement remplacée par une politique monétaire au service de la croissance à moyen terme.

En 1993, la Bundesbank a émis quelques signes de bonne volonté quant à l'injection supplémentaire de liquidités dans l'économie : la fourchette d'objectifs monétaire a été augmentée de 1 point par rapport à 1992, ce qui la porte à 4,5-6,5 % ; l'ensemble des taux d'intérêt s'oriente à la baisse au début de l'année 1993 ; les taux des réserves obligatoires sur les comptes d'épargne et les dépôts à terme ont été réduits de 4,15-4,95 % à 2 % à compter du 1^{er} mars 1993. L'augmentation de la liquidité bancaire qui en a résulté, soit 32 milliards de DM, a été en partie absorbée par la vente de nouveaux titres sur le marché monétaire. Ainsi, la Banque centrale allemande desserre sa politique, rassurée par la volonté du gouvernement de réduire les déficits publics et d'infléchir le cours de la politique salariale.

La modération salariale prônée pour 1993

Le Conseil des Sages, comme la Bundesbank, dénoncent les excès de la politique salariale à l'Est, qui non seulement crée des tensions inflationnistes mais surtout menacent l'emploi. En effet dans l'ex-RDA, le salaire moyen a doublé en deux ans (+106 % du second semestre 1990 au second semestre 1992), alors que la productivité n'a progressé que de 28 % seulement sur la même période. A la fin de l'année 1992, les salaires horaires ont atteint 73 % du niveau ouest-allemand. Même si la durée du travail reste plus élevée à l'Est, les coûts unitaires du travail dépassent alors de 75 % le niveau ouest-allemand.

Ces augmentations de salaires ont été perçues comme des avances sur les gains potentiels de productivité. Avec l'ouverture des marchés et l'introduction du DM en RDA, la production s'est effondrée, surtout dans les régions mono-productrices. La productivité a pu globalement augmenter grâce aux nombreux déplacements d'actifs vers la partie ouest-allemande et à l'augmentation brutale du chômage. Ainsi, de 10 millions en 1989, les effectifs sont passés à 6 millions en 1992. Le nombre de chômeurs s'est élevé à 1,1 million en 1992. Selon le DIW, le taux de chômage dans les nouveaux Länder s'élèverait encore à 17 % en 1993 contre 16,5 % en 1992 et 11,6 % en 1991. Il est du double si l'on tient compte des actions de formation et des programmes pour l'emploi mis en place dans l'ex-RDA.

Face à la désindustrialisation qui sévit dans l'ex-RDA, les différents rapports émettent un jugement sévère sur les hausses de salaires accordées dans le cadre des conventions collectives⁵. Certains accords salariaux conclus en 1991 programmaient le rattrapage des salaires de l'ex-RDA à mi-1994. Cette mise à niveau des salaires est-allemands n'apparaît plus possible aujourd'hui. Les cinq Sages conseillent de reporter en 1994 la hausse des salaires prévue pour 1993. Il en résulterait une baisse des salaires réels qui compenserait l'augmentation obtenue par les salariés est-allemands en 1992. Pour la catégorie de rémunérations révisées annuellement, le Conseil des Sages souligne la nécessité de différencier les salaires entre les régions et les entreprises. Les cinq instituts préconisent pour leur part, comme ils l'avaient déjà fait dans leur rapport de 1990, une évolution des salaires en-deçà de la productivité est-allemande, qui doit progresser de 10 % en 1993, et des conventions collectives ouest-allemandes. Ils réitèrent la recommandation faite l'an dernier d'introduire des clauses de révision dans les accords salariaux pluriannuels. Ils repoussent l'idée que les entreprises puissent déroger légalement aux conventions collectives. Les bases du consensus doivent être reconstruites à partir de la situation actuelle.

5. Les employeurs sont tenus de respecter les conventions collectives signées entre leurs fédérations professionnelles et les syndicats. Les accords salariaux d'une durée annuelle ou pluri-annuelle, appliqués à l'échelle de l'entreprise ou de la branche sont de plus en plus récusés par les employeurs est-allemands. Le consensus entre les partenaires sociaux en Allemagne de l'Ouest n'est donc plus de mise dans les nouveaux Länder.

En réalité, les accords de 1991 sont progressivement dénoncés par les employeurs. La hausse contractuelle des salaires à l'Est prévue par les conventions collectives, de 26 % au 1^{er} avril 1993, est renégociée dans un certain nombre de secteurs (dans la chimie, les hausses ont été révisées à 9 % pour compenser l'inflation), et dans certaines régions, comme la Saxe et le Brandebourg. Les employeurs de la métallurgie du Mecklembourg-Poméranie et de Saxe-Anhalt ont aussi révoqué ces accords pour proposer une hausse de 9 %. Le syndicat IG-Metall, craignant que de telles pratiques ne se généralisent au Länder de l'Ouest, a lancé des appels à la grève dès le 1^{er} avril 1993. Reste à savoir si ces manifestations seront suivies par les salariés dont les emplois sont de plus en plus menacés par l'explosion des salaires.

Dans les anciens Länder, c'est la fin d'une période de neuf ans, pendant laquelle l'emploi a progressé de 1 % par an. La population active (30 millions) s'est gonflée de un million de migrants de l'Est depuis 1989 et de 400 000 « Pender » travaillant à l'Ouest mais résidant à l'Est. Les chômeurs sont plus nombreux de 230 000 personnes en 1992. Le Conseil des Sages prône là aussi la modération salariale dans le secteur privé – qui, dans le cas inverse, poursuivra ses investissements de rationalisation – et dans le secteur public, où les seules hausses de salaires absorbent 4 % des dépenses annuelles de l'Etat.

L'ajustement des finances publiques

La situation budgétaire de l'Allemagne s'est fortement dégradée. L'ampleur des transferts épuise les finances publiques ; ils atteignent 163 milliards de DM en 1992 selon les cinq instituts (y compris les transferts à la sécurité sociale et à l'assurance-chômage).

Selon le rapport des Sages, le déficit des administrations publiques et des fonds fédéraux (fonds pour l'Unité allemande, fonds pour l'apurement des dettes, fonds Marshall) aurait atteint, en 1992, 120 milliards de DM soit 4 % du PNB et 214,5 milliards de DM, soit 7 % du PNB, si on tient compte du déficit de la sécurité sociale (28 milliards DM) et des budgets annexes (Poste, Chemins de fer, secteur du logement est-allemand et Treuhandanstalt : 66,5 milliards DM). Pour l'avenir, le Conseil des Sages élabore deux scénarii qui se fondent sur des hypothèses différenciées de croissance du PNB : dans le premier scénario, jugé optimiste, puisque le PNB augmenterait de 6 % par an à l'Ouest et 18 % à l'Est de 1993 à 1996, le déficit public est réduit à 1,7 % du PNB. Dans le second scénario, la croissance du PNB en Allemagne de l'Ouest serait beaucoup plus faible (3,5 % en 1993, 5 % en 1996). Le déficit atteindrait 3,6 % du PNB en 1996. Les pouvoirs publics devraient envisager des coupes sévères dans les finances publiques et augmenter les impôts. Une marge de manœuvre existerait

selon le Conseil des Sages en réduisant les dépenses du côté des subventions, des prestations sociales et en augmentant les recettes grâce à des privatisations.

Selon le DIW, le niveau de la dette des administrations publiques se situera à l'horizon 1996 à 2000 milliards de DM, soit 52 % du PNB. L'Allemagne ne sera alors pas loin de la limite des 60 % fixée par le traité de Maastricht. D'ici 1995, plusieurs fonds et organismes créés lors de la réunification vont s'éteindre et leurs engagements seront repris par l'Etat fédéral et les nouveaux Länder : ainsi en est-il du fonds pour l'apurement des dettes (140 milliards de DM) — qui comporte la dette de l'ancienne RDA et les créances sur le fonds de compensation issu de la conversion monétaire — dont la disparition est prévue pour la fin de l'année 1993, ainsi que de la Treuhandanstalt, dont l'endettement s'élèvera à 250 milliards de DM fin 1994, date prévue pour sa dissolution. Selon le DIW, les anciennes dettes de l'ex-RDA entraîneraient un surcroît de dépenses d'intérêts de 40 milliards DM par an à partir de 1995.

Enfin, dès le début de l'année 1995, le fonds pour l'Unité allemande disparaîtra. Ce fonds créé en mai 1990 est principalement alimenté par l'Etat fédéral et les anciens Länder pour soutenir les finances publiques est-allemandes. En 1995, les nouveaux Länder participeront au système de péréquation horizontale au même titre que les anciens. Actuellement, le produit de la TVA est réparti entre l'Etat fédéral et les Länder, les plus riches contribuant à hauteur de 25 % de leur quote-part au financement des plus pauvres. En outre, tout Land dont les recettes sont inférieures à 95 % du revenu moyen des Länder reçoit des transferts de la part des autres. C'est bien là où le bât blesse. Avec la participation au système des nouveaux Länder, seules la Sarre et Brême resteraient récipiendaires à l'Ouest. En 1995, les anciens Länder devraient verser 26 milliards de DM aux nouveaux (14,5 milliards DM au titre de la répartition de la TVA, 11,5 milliards au titre de la péréquation stricto-sensu entre Länder). Une réforme du système actuel de péréquation est à l'étude. Les cinq Sages proposent notamment que l'Etat fédéral contribue au système, de manière à ce que tous les Länder puissent prétendre à 85 % de la moyenne de référence. Tout Land dont le revenu serait inférieur à la moyenne après cette première péréquation recevrait un transfert de la part des autres Länder qui correspondrait à 60 % de son écart à la moyenne. Ainsi la charge pour les Länder serait diminuée de moitié.

De l'avis général, il fallait définir une politique globale pour traiter l'ensemble des problèmes budgétaires liés à la réunification : péréquation entre Länder, financement des infrastructures à l'Est — dont les besoins sont évalués à 50 milliards DM par an par le Conseil des Sages —, ainsi que sécurité sociale et reprise des dettes du secteur du logement est-allemand et des différents fonds. Pour les cinq instituts aussi, la baisse des recettes fiscales prévisible en 1993 et l'alourdissement probable des déficits liés aux risques de dépenses supplémentaires (assainissement de l'environnement dans l'ex-RDA, besoins éventuels de financement de la CEE...) invitent à réfléchir à la gestion des finances publiques. Il faut viser de nouveaux objectifs de politique budgétaire à moyen terme. Par exemple, l'Etat pourrait s'employer à développer les infrastructures

et améliorer la qualité des services administratifs afin d'augmenter la productivité du secteur privé. Il pourrait favoriser la formation de capital privé dans les nouveaux Länder et compenser les ajustements trop lourds sur le plan social. A l'Est, l'Etat devrait conserver les dépenses qui stimulent la croissance et éliminer les subventions. L'augmentation de la fiscalité directe serait la pire des solutions. Si celle-ci était inévitable, il faudrait entreprendre une réforme de la fiscalité qui favoriserait la formation du capital. Les cinq instituts, comme le Conseil des Sages, se prononceraient plutôt pour un alourdissement de la fiscalité indirecte.

Face à la dégradation future de la situation budgétaire des Länder, l'Etat fédéral n'avait d'autre choix que de proposer une consolidation financière. Même les mesures d'économies générales suggérées par le pacte de solidarité ne devraient pas suffire à compenser les moindres rentrées fiscales. A l'instar de celui qui avait été instauré de juillet 1991 à juin 1992, un impôt de solidarité accroissant de 7 % l'impôt sur le revenu, et applicable pendant cinq ans, pourrait aussi être nécessaire, selon le DIW et le Conseil des Sages, pour alléger la charge de l'office fédéral du Travail.

Le pacte de solidarité

En réaction aux déséquilibres croissants des finances publiques, le chancelier Helmut Kohl a proposé un pacte de solidarité qui permette de restaurer le consensus allemand sur le financement de l'unification. Ce pacte s'adresse aux partenaires sociaux, auxquels on demande de modérer leurs revendications salariales ; aux instances politiques, car pour financer la réunification, il faut répartir l'effort financier entre l'Etat fédéral et les Länder en réalisant des coupes claires dans les dépenses publiques ; aux entreprises incitées à investir à l'Est ; enfin implicitement la Bundesbank.

Il y a un an, les cinq instituts avaient déjà parlé d'un « pacte de raison » qui insistait sur la réduction des inégalités découlant d'une mauvaise répartition de la charge de la réunification. Tout en rappelant que le succès du pacte proposé par le gouvernement sera conditionné par la modération des revendications salariales et la stabilisation des finances publiques, les instituts affirment, dans leur rapport de 1992, qu'il faut préserver la liberté et la flexibilité des entreprises, que celles-ci ne peuvent garantir un niveau d'emploi ou d'investissement souhaité par le gouvernement. Comme les cinq instituts, le Conseil des Sages souligne les limites d'un tel pacte. Personne ne peut obliger les entreprises à veiller à la discipline des prix ou à entreprendre des investissements. La Banque centrale ne peut s'engager à baisser ses taux d'intérêt. Seuls les partenaires sociaux et le gouvernement peuvent déclarer leurs intentions concernant la politique sociale et budgétaire. Quant au DIW, il réitère les propositions

contenues dans le pacte de raison et recommande au gouvernement de poursuivre une politique fiscale plus équitable.

La consolidation financière que ce pacte annonçait, visait un assainissement de la situation budgétaire à l'horizon 1995, date à laquelle les dettes de nombreux fonds consacrés à la réunification seront reprises par les administrations publiques.

M. Theo Waigel, l'actuel ministre des Finances, projetait d'économiser 110 milliards de DM par an à partir de 1995 en réduisant les dépenses sociales et de limiter les déficits publics à 100 milliards de DM. Les économies budgétaires à réaliser sont du ressort des Länder et le parti de la coalition a exhorté le SPD, le parti de l'opposition qui contrôle 9 des 16 des Länder, à faire des propositions concrètes. Les composantes de la vie économique et politique allemande ont renâclé devant un tel programme d'austérité. Alors que les Länder proposaient une augmentation des impôts d'ici à 1995, le gouvernement prévoyait de la mettre seulement en œuvre après cette date. Dernièrement, le Conseil des ministres a adopté la reconduction de l'impôt de solidarité à partir de 1995. Pour soutenir les efforts de reconstruction à l'Est, un collectif budgétaire de 8,8 milliards de DM a été voté pour 1993. En contrepartie, des mesures d'économie de l'ordre de 4,5 milliards de DM ont été décidées. Avec une progression de 8 milliards, l'endettement est porté au total à 51 milliards de DM en 1993.

Le pacte de solidarité a été signé le 13 mars 1993. Il prévoit notamment de porter la part de la TVA redistribuée aux Länder par l'Etat fédéral de 37 à 44 % et de majorer l'impôt sur le revenu de 7,5 % d'ici 1995. Une concession a été faite aux sociaux-démocrates : maintenir les prestations sociales de l'office fédéral du Travail que le gouvernement avait prévu de réduire. Alors que dans le plan initial de consolidation financière proposé par le gouvernement, l'Etat fédéral aurait dû recevoir 12,4 milliards de recettes supplémentaires, sa charge s'alourdira en fait de 22,1 milliards de DM en 1995. Les nouveaux Länder recevront pour leur part 18,8 milliards de DM, soit 4 milliards de plus que ne le prévoyait le plan, et les anciens Länder débourseront en 1995 4,7 milliards de DM soit 18,4 milliards de moins que ne l'aurait souhaité le gouvernement. C'est donc principalement à l'Etat fédéral qu'incombera la charge de réduire ses dépenses de fonctionnement en contrepartie d'un déficit accru.

