

# L'unification économique de l'Allemagne en 1990

## Une thérapie de choc controversée

**Bernd Zielinski**

DANS **VINGTIÈME SIÈCLE. REVUE D'HISTOIRE** 2011/2 n° 110 , PAGES 97 À 110  
ÉDITIONS **PRESSES DE SCIENCES PO**

ISSN 0294-1759

ISBN 9782724632071

DOI 10.3917/ving.110.0097

Date de mise en ligne : 19/04/2011

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-vingtieme-siecle-revue-d-histoire-2011-2-page-97?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# L'unification économique de l'Allemagne en 1990

## Une thérapie de choc controversée

Bernd Zielinski

L'article de Bernd Zielinski analyse les conditions de l'unification économique et monétaire de l'Allemagne et ses conséquences. Il décrypte finement les programmes économiques des forces politiques allemandes de l'Est et de l'Ouest ; il analyse leur mise en œuvre difficile et leurs résultats. Partant d'un constat d'échec – la disparité des performances économiques entre anciens et nouveaux *Länder* –, Bernd Zielinski fait un procès sans concession des choix politiques qui ont dicté la réunification économique : primat de l'impératif politique sur les considérations économiques, croyance dogmatique dans les préceptes libéraux, imposition d'une politique inadaptée par la RFA sur des partenaires est-allemands dominés.

Le processus d'unification monétaire, économique et sociale, qui a conduit, il y a vingt ans, à l'union politique entre les deux Allemagne, fait toujours l'objet de débats. Les conséquences des choix fondamentaux des années 1989 et 1990 pèsent aujourd'hui encore sur l'économie et la société allemandes. Le bilan du développement économique de l'Allemagne de l'Est reste très mitigé. Malgré une modernisation économique globale<sup>1</sup>, les espoirs du début des années 1990 d'une croissance auto-entretenu des cinq

nouveaux *Länder*, leur permettant d'être financièrement indépendants, ne se sont toujours pas concrétisés. Après la désindustrialisation massive qui a suivi le choc de l'unification et un processus de rattrapage amorcé entre 1992 et 1995, le taux de croissance de l'ex-RDA se situe à des niveaux comparables à celui de l'Ouest, ce qui a considérablement ralenti le processus de convergence. L'économie est-allemande reste dans l'ensemble marquée par de graves problèmes structurels et par une « voie de développement » problématique. À titre d'exemple, le taux de chômage y est toujours deux fois plus élevé que dans les anciens *Länder*, les salaires et la productivité se situent autour de 80 % du niveau occidental, le pourcentage des grandes entreprises y est trop faible et un retard considérable demeure en matière de recherche et développement<sup>2</sup>. L'Allemagne de l'Est est par ailleurs marquée par de fortes disparités régionales. Les noyaux industriels dynamiques sont dans l'ensemble trop rares.

Même si les problèmes hérités de la période de l'unification, et notamment de la « thérapie de choc » appliquée en Allemagne de l'Est, sont loin d'être l'unique cause des difficultés économiques actuelles de l'ex-RDA, ils

(1) Joachim Ragnitz, Simone Scharfe et Beate Schirwitz, *Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Fortschritte im Osten Deutschlands, 1989-2008*, Dresde, IFO, 2009.

(2) Gareth Dale, *Between State Capitalism and Globalisation : The Collapse of East German Economy*, Oxford, Peter Lang, 2004 ; Ulrich Busch, Karl Mai et Klaus Steinitz (dir.), *Ostdeutschland : zwischen Währungsunion und Solidarpakt II*, Trafo, Berlin, 2006 ; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Wirtschaftsdaten Neue Bundesländer*, Berlin, février 2008.

n'en constituent pas moins un important facteur aggravant. Cet article propose une analyse des controverses de l'année 1990 sur les politiques à mener pour transformer l'économie de la RDA et l'intégrer dans l'espace économique d'une Allemagne unifiée. Nous analyserons les contradictions, le manque de rationalité et l'échec partiel de ces processus, qui ont pris la forme d'un transfert en RDA des institutions ouest-allemandes (modèle de l'économie sociale de marché)<sup>1</sup>.

Le système économique communiste est-allemand avant l'unification était organisé autour de la propriété d'État et contrôlé par le parti socialiste unifié (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED)<sup>2</sup>. Il était fondé sur la planification centralisée. La situation en RDA, malgré son statut de modèle à l'intérieur du bloc de l'Est, était marquée par de nombreux problèmes d'efficacité économique. Les rigidités du centralisme administratif autoritaire basé sur une bureaucratie omniprésente freinaient la modernisation. Les équipements industriels étaient en grande partie obsolètes et la productivité du travail n'atteignait que 30 à 40 % de celle de l'Allemagne de l'Ouest. L'état des infrastructures était souvent déplorable et la vétusté de nombreuses installations industrielles causait de graves problèmes écologiques. Pour la population, les problèmes écono-

miques se manifestaient principalement par de nombreuses pénuries suscitant un fort mécontentement, malgré l'absence de chômage et des prestations sociales de base garanties<sup>3</sup>.

À l'automne 1989 un mouvement massif d'opposition renversait le régime communiste et initiait un processus qui aboutit, à peine une année plus tard, à l'unification allemande. Nous mettrons l'accent sur trois enjeux cruciaux de la dimension économique de ces bouleversements historiques : l'union économique, monétaire et sociale de juillet 1990, la privatisation de l'industrie est-allemande et le financement de l'unification<sup>4</sup>.

## De la chute du Mur aux premières élections libres

### *Les réformes économiques et le rôle de la Table ronde*

En 1989, le régime autoritaire est-allemand dominé par le parti communiste (SED) est confronté à une contestation grandissante<sup>5</sup>. En septembre et en octobre, les manifestations se multiplient pour réclamer une démocratisation du régime politique, la liberté de voyager et des réformes économiques. Après la démission mi-octobre du chef du parti et de l'État, Erich Honecker, et la chute du mur de Berlin le 9 novembre, le communiste réformateur Hans Modrow devient ministre-président d'un gouvernement de transition. Jusqu'aux premières élections libres du 18 mars 1990, les débats entre représentants de l'opposition et du parti communiste au sujet des réformes vont se dérouler

(1) Gerhard Lehbruch, « Die improvisierte Vereinigung : die Dritte Deutsche Republik », *Leviathan : Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, 4, 1990, p. 462-486 ; *id.*, « Die deutsche Vereinigung : Strukturen und Strategien », *Politische Vierteljahresschrift : Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft*, 4, décembre 1991, p. 585-605 ; Christine Landfried, « Architektur der Unterkomplexität : politische Willensbildung und Entscheidungsstrukturen im Prozess der deutschen Einigung », in Gerhard Lehbruch (dir.), *Einigung und Zerfall : Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West Konflikts*, Opladen, Leske & Budrich, 1995, p. 31-54.

(2) Le SED a été fondé en zone d'occupation soviétique en avril 1946 sur la base d'une fusion forcée entre le KPD et le SPD de cette zone. Pour une vue générale des interprétations de la nature du régime de RDA voir : Corey Ross, *The East German Dictatorship : Problems and Perspectives in the Interpretation of the GDR*, Londres, Arnold, 2002.

(3) Eberhard Kuhrt et al. (dir.), *Die Endzeit der DDR-Wirtschaft*, Opladen, Leske & Budrich, 1999.

(4) Voir également Bernd Zielinski, *Allemagne 1990 : économie politique de l'unification*, Paris, L'Harmattan, 2004.

(5) En RDA, les élections étaient organisées sur la base de listes uniques sur lesquelles figuraient plusieurs partis politiques et organisations de masse, tous alignés sur les principes du socialisme autoritaire. Dans cette démocratie de façade, les électeurs avaient seulement le droit de voter « oui » ou « non » par rapport à cette liste et les résultats étaient fréquemment falsifiés.

essentiellement pendant les séances de la Table ronde, un forum de transition démocratique mis en place le 7 décembre 1989. Trois forces politiques y participent. D'abord, le parti communiste, en plein processus de restructuration et de réorientation idéologique, qui, en décembre 1989, change son nom en SED-PDS afin d'afficher sa volonté de démocratisation interne. Ce processus est néanmoins freiné par des courants dogmatiques du parti qui exercent toujours leur influence. Ensuite sont représentés les dits mouvements des citoyens et les partis politiques qui incarnent l'avant-garde de la Révolution pacifique, notamment le Nouveau Forum (Neues Forum), Démocratie maintenant (Demokratie Jetzt), l'Initiative pour la paix et les droits de l'Homme (Initiative für Frieden und Menschenrechte), le Renouveau démocratique (Demokratischer Aufbruch) et le parti social-démocrate est-allemand qui s'appelle dans un premier temps SDP puis SPD et a été refondé le 7 octobre 1989. Enfin les « partis du bloc », c'est-à-dire le LDPD, le NDPD, le DBD et surtout la CDU-Est<sup>1</sup>. Ces partis, fondés dans les années d'après-guerre, étaient intégrés à la dictature et s'étaient alignés sur les positions du SED avant de se démocratiser depuis la chute du Mur.

Le gouvernement transitoire du communiste réformateur Hans Modrow a, dans un premier temps, mis en œuvre une politique économique de « troisième voie » qui maintenait le caractère socialiste de l'organisation économique tout en introduisant des éléments d'économie de marché, censés augmenter la productivité et la qualité des produits. L'objectif politique

de Modrow était la stabilisation de la RDA en tant qu'État indépendant. En même temps cette politique devait permettre au SED-PDS réformé de survivre en tant que force politique à la chute de l'ancien régime. Une partie des mouvements des citoyens, comme le Neues Forum ou Demokratie Jetzt ainsi que le SPD-Est, membres de la Table ronde, ont d'abord soutenu cette politique de « troisième voie ». La définition concrète de cette notion variait entre les mouvements, chacun se positionnant différemment entre les pôles « marché » et « plan »<sup>2</sup>. Tous s'accordaient néanmoins sur des dénominateurs communs : le contrôle des moyens de production (la « propriété du peuple ») par les citoyens et non par l'appareil d'État autoritaire sous le contrôle du parti communiste ; un système d'autogestion des ouvriers et employés ; un rôle important de l'État en tant qu'instance de régulation de l'économie ainsi qu'un système de sécurité social ambitieux<sup>3</sup>. Politiquement, la plupart des mouvements des citoyens se situaient en 1990 eux-mêmes entre deux adversaires : d'un côté, les représentants du communisme autoritaire, encore présents au sein du SED-PDS, même si ce dernier avait entamé un processus de réorientation et de restructuration démocratiques ; de l'autre, les représentants de l'Allemagne de l'Ouest qui exerçaient déjà une influence forte sur les événements en RDA, face à laquelle on défendait l'indépendance de la RDA et refusait toute unification rapide.

Jusqu'en mars 1990, le gouvernement Modrow a réalisé un certain nombre de réfor-

(1) Liberaldemokratische Partei Deutschlands, Nationaldemokratische Partei Deutschlands, Demokratische Bauernpartei Deutschlands, Christlich-demokratische Union. L'appellation « partis du bloc » renvoie à leur participation, aux côtés du SED, à un regroupement politique appelé « bloc antifasciste et démocratique », fondé en 1945. Voir : Wolfgang Jäger, *Geschichte der Deutschen Einheit*, vol. 3 : *Die Überwindung der Teilung : der innerdeutsche Prozess der Vereinigung 1989-1990*, Stuttgart, DVA, 1998, p. 216.

(2) Uwe Thaysen, « Wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der neuen Parteien und Bewegungen in der DDR zur Zeit des Zentralen Runden Tisches », in Enquete Kommission, *Überwindung der Folgen der SED Diktatur im Prozess der deutschen Einheit*, t. III, vol. 1-3 : *Wirtschafts-Sozial- und Umweltpolitik*, Francfort-sur-le-Main, Nomos/Suhrkamp, 1999, p. 2721.

(3) « Ergebnisse der 15. Sitzung des Rundtischgespräches am 5. März 1990, 1. Zur Sozialcharta », in Helmut Herles et Ewald Rose (dir.), *Vom Runden Tisch zum Parlament*, Bonn, Bouvier, 1990, p. 238-293, p. 238.

mes, comme l'introduction d'un cadre juridique compatible avec le principe de l'économie de marché, la privatisation partielle d'une partie des entreprises et la suppression progressive des subventions sur les produits de base<sup>1</sup>. Ces réformes furent appliquées dans un contexte économique extrêmement difficile. Avec environ 50 000 migrants (*Übersiedler*) partant vers l'Ouest chaque mois depuis la chute du Mur, attirés par la perspective de salaires élevés, la gestion de la main-d'œuvre en tant que facteur de production devenait très difficile pour l'État et les entreprises.

### *Stratégies et controverses en RFA après la chute du Mur*

Au cours du mois de janvier 1990, sous la pression du nombre croissant de migrants et encouragé par les signes approuvateurs de l'Union soviétique, le gouvernement ouest-allemand de Helmut Kohl commença à envisager sérieusement une union monétaire entre les deux États allemands, élément clé de sa stratégie qui visait à réaliser l'unification politique plus rapidement que prévu par son « plan en dix points », présenté devant le Bundestag dès le 28 novembre 1989<sup>2</sup>. Deux processus d'unification étaient envisageables selon la Constitution ouest-allemande : la procédure explicitement prévue était formulée dans l'article 146 de la Loi fondamentale. Il prévoyait l'élaboration d'une nouvelle Constitution approuvée par l'ensemble de la population allemande, ce qui aurait supposé un débat démocratique et

préalable sur les institutions politiques et économiques de l'Allemagne unifiée. La deuxième option, finalement utilisée, figurait dans l'article 23 de la Loi fondamentale et permettait l'adhésion de nouvelles régions à la République fédérale. Aux yeux des responsables politiques de Bonn, l'utilisation de l'article 23 représentait les avantages de la rapidité et de la continuité institutionnelle. L'union monétaire entre la RFA et la RDA était considérée par Helmut Kohl comme un moyen de préparer l'unification politique. La proposition d'un tel projet avait aussi une dimension électoraliste, puisqu'elle constituait un thème de campagne idéal pour la première élection libre en RDA du 18 mars 1990 où Helmut Kohl souhaitait la victoire de ses alliés de la CDU-Est.

### *L'union monétaire : un projet controversé*

Lorsque le 6 février 1990 Helmut Kohl propose à la RDA l'établissement d'une union monétaire et économique, il suscite les critiques des experts et des institutions économiques officielles. La Bundesbank et le conseil d'experts économiques (*Sachverständigenrat*)<sup>3</sup> soulignent les dangers d'une « thérapie de choc » consistant à introduire rapidement la monnaie et les institutions économiques ouest-allemandes dans une RDA marquée par une structure industrielle délabrée et par un faible niveau de productivité. Les conséquences prévisibles furent exposées en détail au chancelier : face à une concurrence occidentale plus performante, on devait s'attendre à la disparition pure et simple d'un nombre important d'entreprises est-allemandes et à une chute dramatique de la production industrielle. La hausse des salaires nominaux serait probablement bien supérieure à celle de la productivité car la monnaie commune allait « brusquement mettre à jour

(1) Dieter Grosser, *Geschichte der deutschen Einbeit*, vol. 2 : *Das Wagnis der Währungs-Wirtschafts und Sozialunion : politische Zwänge im Konflikt mit ökonomischen Regeln*, Stuttgart, DVA, 1998, p. 117.

(2) Le plan prévoyait, dans un laps de temps indéterminé, la création d'une confédération entre les deux Allemagne, qui pouvait être à terme une étape vers une unification sous la forme d'un État fédéral. Voir Manfred Schell, « Zusammenbruch mit Perspektive », in Theo Wäigel et Manfred Schell (dir.), *Tage, die Deutschland und die Welt veränderten. Vom Mauerfall zum Kaukasus : die deutsche Währungsunion*, Munich, Ferenczy bei Bruckmann, 1994, p. 12-26, p. 16.

(3) Il s'agit de cinq professeurs d'économie, nommés pour cinq ans, qui publient chaque année un rapport sur la situation et les perspectives économiques du pays.

l'écart de revenus », provoquant des revendications salariales fortes à l'Est. À cause de coûts salariaux trop importants, la compétitivité des entreprises est-allemandes serait encore amoindrie et « les capitaux occidentaux n'afflueront pas alors qu'ils sont indispensables »<sup>1</sup>. Pour les experts, l'explosion inévitable du chômage et la crise sociale profonde allaient multiplier le nombre de migrants est-allemands au lieu de l'endiguer. En outre, des tendances inflationnistes seraient à craindre à la suite de l'augmentation du pouvoir d'achat des Allemands de l'Est. Des aides financières ouest-allemandes massives seraient nécessaires pour stabiliser la situation en RDA. Ceci représenterait des charges considérables pour les budgets publics qui ne pourraient être financées que par un endettement massif et par une augmentation des impôts. De surcroît, les transferts soutiendraient la consommation est-allemande au lieu de servir à améliorer les infrastructures et les équipements industriels. Ainsi opposés à la « thérapie de choc » proposée par le gouvernement Kohl, la plupart des économistes favorisaient, à l'instar du conseil d'experts, une solution par étapes (*Stufenlösung*) et s'appuyaient sur la « théorie du couronnement » (*Krönungstheorie*). Selon cette approche, l'introduction du deutsch mark (DM) en RDA devait être l'étape finale (le couronnement) d'un processus de convergence économique plus ou moins long entre les deux Allemagne. L'Allemagne de l'Est, engagée dans un processus de réformes économiques profondes, moderniserait d'abord son appareil productif en profitant des investissements occidentaux. Au cours de ce processus pouvant durer plusieurs années, un

taux de change fixe entre mark-Est et mark-Ouest serait défini, le stade final étant l'union monétaire proprement dite.

Les économistes n'étaient pas les seuls à critiquer le projet d'une union monétaire rapide. Des oppositions se manifestaient également dans le champ politique et social. Ainsi, les Verts et la gauche du SPD voyaient dans ce projet la volonté du gouvernement d'influencer et de dominer le processus de démocratisation en RDA, au gré de ses intérêts. Ils défendaient le droit des acteurs sociaux en RDA de définir leurs propres conceptions en matière de réformes économiques et sociales<sup>2</sup>. Les forces de gauche espéraient également que les réformes en RDA et le rapprochement des deux États allemands favoriseraient une restructuration de l'économie sociale de marché en RFA en mettant l'accent sur les idées du socialisme démocratique et de l'écologie. La gauche du SPD exigeait également des mesures administratives afin de restreindre l'accès des migrants de la RDA aux prestations sociales ouest-allemandes. Ces mesures, complétées par des aides massives supplémentaires pour la RDA, également réclamées par les Verts, devaient permettre de freiner le flux de personnes qui quittaient l'Allemagne de l'Est vers la RFA<sup>3</sup>. Enfin, le recours à l'article 146 de la Loi fondamentale était préconisé pour réaliser une unification politique future<sup>4</sup>. Mais le SPD était déchiré entre cette stratégie alternative, soutenue par Oskar Lafontaine, et une politique consistant à s'aligner sur les choix du gouvernement Kohl. Cette ligne fut défendue notamment par les cercles formés autour de l'experte

(1) « Schreiben des Vorsitzenden des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Schneider, an Bundeskanzler Kohl, 9. Februar 1990 », in Hanns Jürgen Küsters et Daniel Hofmann (dir.), *Dokumente zur Deutschlandpolitik : deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90*, Munich, Oldenbourg, 1998, p. 778-781, p. 778.

(2) « Die Grünen im Bundestag, 7.2.1990, Pressedienst », in *Deutschland 1990 : Dokumentation zu der Berichterstattung über die Ereignisse in der DDR und die deutschlandpolitische Entwicklung*, Anna Maria Kuppe (éd.), Bonn, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1993, vol. 24, p. 14638.

(3) « Grüne Hilfe statt Schocktherapie », *Frankfurter Rundschau*, 6 mars 1990, in *Deutschland 1990...*, op. cit., vol. 24, p. 14795.

(4) *Der Spiegel*, 26 février 1990.

du parti en matière de finances publiques, Ingrid Matthäus-Mayer, mais également par le président du parti, Hans Jochen Vogel, et par Willy Brandt. À l'approche des élections en RDA du 18 mars 1990, les sociaux-démocrates de l'Ouest formulaient une position de compromis entre les courants, à la fois favorables au projet d'une union monétaire mais critiques par rapport aux modalités prévues par le gouvernement Kohl, tout en insistant sur les garanties sociales à donner aux citoyens de RDA.

Du côté des syndicats, l'association fédérale des syndicats allemands (Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB) était consciente des conséquences de l'union monétaire sur les conditions futures de ses propres actions. Face aux transferts financiers considérables à prévoir pour les années à venir, il fallait s'attendre à une baisse des dépenses sociales et écologiques en Allemagne de l'Ouest. Le DGB craignait également la concurrence d'une main-d'œuvre est-allemande bon marché, notamment dans le secteur du travail non qualifié. Il réclamait surtout un accompagnement économique et social de l'union. Il proposait, entre autres, l'organisation immédiate d'une autre Table ronde réunissant des représentants du gouvernement, du patronat et des syndicats des deux États allemands pour définir une politique globale de transformation.

Les principales organisations patronales exprimaient également un fort scepticisme. À l'instar de la plupart des économistes, la Fédération de l'industrie allemande (Bundesverband der deutschen Industrie, BDI) tout comme la Fédération des chambres de commerce et d'industrie allemandes (Deutscher Industrie- und Handelstag, DIHT) opposaient au projet de Helmut Kohl un plan par étape prévoyant l'union monétaire pour 1992<sup>1</sup>.

Face aux critiques fondamentales que suscitait le projet d'union monétaire le chancelier Kohl fit prévaloir son droit à fixer les lignes directrices du gouvernement et imposa le projet en accord avec son cabinet. Cette « heure de l'exécutif » fut marquée par l'improvisation, la centralisation et la simplification de la formulation des stratégies économiques dans un contexte d'accélération extrême<sup>2</sup>. Helmut Kohl et son gouvernement justifiaient leurs choix par le primat de l'objectif politique de l'unification sur les considérations purement économiques. Aux critiques des économistes furent opposées les théories classiques de l'économiste autrichien Josef Schumpeter, soit un processus de « destruction créatrice » à l'Est grâce aux investissements occidentaux, permettant à l'État de se contenter de mettre en place les conditions, le « cadre » de l'économie de marché. Pour appuyer sa vision optimiste, le gouvernement Kohl faisait référence à la réforme monétaire qui avait introduit le mark en Allemagne de l'Ouest en 1948 et permis le miracle économique des années 1950<sup>3</sup>.

#### *Les forces politiques en RDA et l'union économique et monétaire*

En Allemagne de l'Est, la question de l'union économique et monétaire devenait l'un des principaux thèmes de la campagne pour les premières élections libres prévues le 18 mars 1990. Les mouvements des citoyens, associés pour ces élections dans l'Alliance 90 (Bündnis 90), soulignaient les risques économiques et sociaux d'une union monétaire rapide et plaidaient pour un processus plus long de rapprochement politique et économique entre les deux États allemands. En même temps, la perspective d'une unification sur la base de l'article

(2) Gerhard Lehbruch, « Die improvisierte Vereinigung... », *op. cit.*

(3) Thomas Brochhagen, *Die westdeutsche Währungsreform von 1948 und die Währungsreform 1990 in der DDR : eine vergleichende Betrachtung*, Marbourg, Tecum, 1997.

(1) « Währungsunion stößt auf Ablehnung : Industrie skeptisch-Ost Berlin bleibt kühl », *Frankfurter Rundschau*, 9 février 1990, in *Deutschland 1990...*, *op. cit.*, vol. 27, p. 16052.

23 de la Loi fondamentale était catégoriquement rejetée<sup>1</sup>. Le PDS défendait des positions comparables tout en se présentant comme le parti de la défense des intérêts sociaux de la population est-allemande. Par contre, le SPD-Est, après quelques hésitations et en accord avec la position majoritaire du SPD en RFA, se déclarait finalement favorable à l'union monétaire. Les sociaux-démocrates insistaient néanmoins sur la nécessité d'une protection temporaire de l'économie de la RDA et sur la prise en considération des intérêts sociaux de la population est-allemande.

Le parti le plus clairement engagé en faveur de l'union monétaire fut la CDU-Est, « ancien parti du bloc » pro-communiste reconverti en force politique qui défendait désormais l'introduction du système ouest-allemand en RDA. La CDU s'était alliée avec l'Union sociale allemande (DSU) et le mouvement Renouveau démocratique (Demokratischer Aufbruch) pour former l'Alliance pour l'Allemagne (Bündnis für Deutschland). Au cours de la campagne électorale, le message principal de son candidat Lothar de Maizière, soutenu par Helmut Kohl, fut de suggérer que seul le vote pour l'Alliance garantirait l'introduction rapide du mark, envisagée pour le 1<sup>er</sup> juillet 1990, et, par la suite, l'unification politique rapide. L'Alliance promettait simultanément un nouveau « miracle économique » fruit de l'union monétaire et de l'introduction du système économique ouest-allemand en RDA.

Les élections libres à la Chambre du peuple (Volkskammer) du 18 mars 1990 se déroulèrent sous forte influence ouest-allemande. Les partis de la RFA, notamment la CDU et le SPD, s'étaient désormais liés à leurs partis frères à l'Est et les aidaient financièrement tout en par-

ticipant directement à l'élaboration des thèmes de campagne et des programmes<sup>2</sup>. Le résultat des élections fut surprenant et sans appel. Avec 48 % des voix, l'Alliance pour l'Allemagne était le grand vainqueur et frôlait la majorité absolue. Avec seulement 21,9 % le SPD-Est obtenait un résultat bien en dessous de celui prévu par les sondages. Les tergiversations du parti furent interprétées par une grande partie de l'électorat comme l'expression d'un manque de stratégie cohérente. En mars 1990, peu d'électeurs prenaient au sérieux les dangers de l'union monétaire que le SPD avait mis en avant. Avec 2,9 % les mouvements de citoyens regroupés dans l'Alliance 90 étaient marginalisés et absolument pas récompensés du rôle central qu'ils avaient joué au cours de la Révolution pacifique. Le PDS quant à lui obtenait 16,4 %.

Le 12 avril 1990, un gouvernement de grande coalition dominé par l'Alliance pour l'Allemagne dirigé par le premier ministre Lothar de Maizière fut formé en RDA<sup>3</sup>. Le gouvernement ouest-allemand de Helmut Kohl possédait désormais les courroies de transmission qui allaient lui permettre d'imposer partiellement le pilotage externe du processus de transformation en Allemagne de l'Est.

### Débats sur les modalités de l'unification économique

Le 25 avril 1990, des délégations de RFA et de RDA entamaient des négociations officielles qui aboutirent, le 18 mai, à la signature du traité sur l'union économique, monétaire et sociale (premier traité d'État), en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1990. Largement dominées par la RFA, ces négociations furent marquées par des diver-

(1) « Ergebnisse der 13. Sitzung des Rundtischgespräches am 19. Februar 1990. Erklärung des Ministerpräsidenten Hans Modrow zum Besuch in der BRD vom 13.-14. Februar », in Helmut Herles et Ewald Rose (dir.), *op. cit.*, p. 162-188, p. 168.

(2) Jürgen F. Falter, « Wahlen 1990 : die demokratische Legitimation für die deutsche Einheit mit grossen Überraschungen », in Eckhard Jesse et Armin Mitter (dir.), *Die Gestaltung der deutschen Einheit : Geschichte-Politik-Gesellschaft*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1992, p. 163-188.

(3) Il regroupait conservateurs et libéraux des anciens « partis du Bloc » ainsi que les sociaux-démocrates.

gences de vue concernant la stratégie de transformation économique de la RDA.

### *Taux de change et politique industrielle*

Le premier sujet de discussion porta sur le taux de change entre mark-Est et mark. Cette question concernait l'épargne mais également les flux, comme les salaires et les retraites. Dans le débat public, les propositions allaient d'une conversion de 1 pour 1 à 1 pour 5. Le gouvernement de la RFA ainsi que la Bundesbank et le conseil d'experts s'exprimaient au début en faveur d'un taux de 1 mark pour 2 mark-Est. L'objectif prioritaire consistait à limiter les risques d'inflation, à minimiser les déficits publics et à limiter la chute de la compétitivité de l'industrie est-allemande. La question des salaires était complexe. D'un côté, l'impératif d'attirer les investisseurs et d'assurer la compétitivité des entreprises plaidait en faveur de salaires modérés. Cette option comportait le risque de voir se perpétuer la migration vers l'Ouest. En outre, la modernisation des entreprises par la substitution du travail par le capital aurait pu être freinée<sup>1</sup>. D'un autre côté, la nécessité d'endiguer les migrations imposait une réduction rapide des écarts de revenus avec l'Ouest. Cette dernière option revenait à appliquer une stratégie « hauts salaires/technologie de pointe », c'est-à-dire un alignement des salaires et de la productivité vers le niveau occidental<sup>2</sup>. Il était évident que le décalage, même temporaire, entre la productivité et le niveau des salaires était la première menace qui pesait sur cette stratégie.

En RDA, la question du taux de conversion était surtout considérée sous un angle social mais également symbolique. Avant les élections, Helmut Kohl avait pratiquement pro-

mis aux petits épargnants et aux salariés un taux de change 1 mark pour 1 mark-Est. Quand, fin mars, les rumeurs sur un taux éventuel de 2 pour 1 se répandirent, elle provoquèrent une vague de protestations dans la population et dans la classe politique est-allemande ainsi que des manifestations rassemblant environ 150 000 personnes dans plusieurs villes de RDA.

Pour sa part, le nouveau gouvernement est-allemand revendiquait un taux de conversion de 1 pour 1 pour les salaires comme pour l'épargne craignant une paupérisation de larges franges de la population est-allemande, consécutive à l'augmentation générale des prix et à la suppression de nombreuses subventions. Les salaires et traitements en RDA s'élevaient en moyenne à environ 40 % du niveau de la RFA. Le gouvernement de Lothar de Maizière insistait également sur la nécessité d'une union sociale. En Allemagne de l'Ouest, ces revendications furent soutenues par le SPD et les Verts qui y trouvaient un thème permettant d'attaquer le gouvernement Kohl.

Le compromis final entre les deux États allemands fut entériné le 2 mai 1990. Les avoirs devaient être échangés au taux de 1 mark pour 2 marks-Est mais avec la possibilité d'échanger à un taux de 1 pour 1 dans certaines limites (2 000 marks-Est pour les enfants âgés de moins de 15 ans, 4 000 marks-Est pour les adultes de 15 à 60 ans, 6 000 marks-Est pour les personnes de plus de 60 ans). Le taux moyen de conversion pour l'ensemble des transactions allait ainsi se situer autour de 1,8 marks-Est. Pour les salaires et autres flux, le principe 1 pour 1 fut retenu, tandis que la conversion des dettes était de 2 pour 1, ce qui s'avérera plus tard une charge toujours trop grande pour de nombreuses entreprises. La délégation ouest-allemande n'avait pas accepté le principe réclamé par la RDA d'une annulation des dettes des entreprises privées et des coopératives, jugeant la mesure potentiellement trop coûteuse pour l'État.

(1) Gerlinde Sinn et Hans Werner Sinn, *Démarrage à froid : une analyse des aspects économiques de l'unification allemande*, Bruxelles, De Boeck/Wesmael, 1994.

(2) Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, *Memorandum 2003*, Cologne, Papy Rossa, 2003.

Parallèlement aux décisions sur le taux de change, le débat sur l'accompagnement politique de l'union monétaire se développait. Aux yeux des responsables de la RDA, la « thérapie de choc » consistant en une ouverture abrupte du marché et une privatisation radicale comportaient de graves risques économiques et sociaux<sup>1</sup>. La RDA demandait donc un protectionnisme partiel et transitoire ainsi que des programmes de politique industrielle et d'aides systématiques aux entreprises afin d'accompagner le changement structurel<sup>2</sup>. Mais selon la conception ouest-allemande, l'adaptation des entreprises est-allemandes devait être régulée en premier lieu par le marché et toute mesure protectionniste fut rejetée. On refusait également la mise en place d'un programme général d'aide aux entreprises potentiellement compétitives.

#### *Privatisation et Treuhandanstalt*

Parallèlement aux discussions préparatoires sur l'union économique monétaire et sociale, l'avenir des entreprises et des terrains nationalisés, également appelés en RDA « propriété du peuple » (Volkseigentum) était au cœur des débats. Fin 1989, le secteur public nationalisé représentait 85 % de la production nationale est-allemande.

En février 1990, un groupement proche des mouvements de citoyens proposait la création d'une agence fiduciaire, appelée ultérieurement Treuhandanstalt (THA), chargée de gérer l'ensemble des biens nationalisés<sup>3</sup>. Il

s'agissait, d'une part, d'éviter les abus de pouvoir des anciens cadres du SED dans les entreprises et, d'autre part, d'empêcher une trop grande influence ouest-allemande sur le processus de démocratisation en RDA. La THA devait permettre de sauvegarder la « propriété du peuple » à travers la mise en place d'un système autogestionnaire et la distribution d'une partie du patrimoine à la population. À ce stade, on ne se souciait pas encore de l'état réel des industries est-allemandes, en grande partie délabrées, ni du coût des importantes restructurations. La Treuhandanstalt fut effectivement créée par le gouvernement Modrow le 1<sup>er</sup> mars 1990, mais l'avenir de l'institution dépendait des changements politiques à venir.

#### *La THA sous influence ouest-allemande*

Après les élections du 18 mars 1990, la formation du gouvernement de Lothar de Maizière, et le début des négociations sur l'union monétaire, les Allemands de l'Ouest acceptèrent le maintien de la THA, mais à condition de la restructurer et surtout de redéfinir sa mission. Les projets d'autogestion devaient être abandonnés et la privatisation rapide de la « propriété du peuple » devenir une priorité. Par conséquent, les Occidentaux exigeaient des représentants de la RDA l'élaboration d'une nouvelle loi sur la THA. Le premier projet présenté mi-mai par l'Allemagne de l'Est prévoyait encore une privatisation prudente et par étapes ainsi qu'un rôle important de l'État et de la Treuhandanstalt en matière de politique industrielle et structurelle. Il fut rejeté par les Allemands de l'Ouest<sup>4</sup>.

Sous leur influence, la loi votée le 17 juin 1990 par la Chambre du peuple définissait trois missions pour la THA. La première, désormais prioritaire, était la privatisation des entreprises

(1) Dieter Grosser, *op. cit.*, p. 275.

(2) Enquete Kommission, *op. cit.*, t. III, vol. 1 : *Wirtschafts-Sozial- und Umweltpolitik*, p. 200.

(3) Freies Forschungskollegium « Selbstorganisation » für Wissenskatalyse an Knotenpunkten, Vorlage für den « Runden Tisch » vom 12. Februar 1990 : « Vorschlag der umgehenden Bildung einer "Treuhandgesellschaft" (Holding) zur Wahrung der Anteilsrechte der Bürger mit DDR-Staatsbürgerschaft am "Volkseigentum" der DDR », in Marc Kemmler, *Die Entstehung der Treuhandanstalt : von der Wahrung zur Privatisierung des DDR-Volkseigentums*, Francfort-sur-le-Main, Campus, 1994, annexe 1, p. 371.

(4) Thesenpapier zur Konzeption der Treuhandanstalt von Dr. Eberhard Weiershäuser (Schröder, Münchmeyer, Hengst und Co., Frankfurt) dem Verhandlungsführer der deutschen Banken, vorgelegt am 21. Mai 1990, in Marc Kemmler, *op. cit.*, annexe 11, p. 403.

est-allemandes, la deuxième l'assainissement d'une partie d'entre elles afin d'améliorer les possibilités de vente, la troisième la fermeture d'entreprises dont la vétusté rendait la vente ou l'assainissement inenvisageables.

Les délibérations de la Chambre du peuple lors du vote sur la nouvelle loi furent marquées par les critiques sévères formulées par l'opposition, c'est-à-dire le PDS et l'Alliance 90. Ceux-ci redoutaient que la RDA ne subisse un « bradage » et prévoyaient de graves problèmes sociaux pour les Allemands de l'Est, consécutifs à une politique de privatisation trop rapide et trop radicale.

En Allemagne de l'Ouest, la question de l'orientation stratégique de la Treuhandanstalt suscitait également de vifs débats. Tandis que le SPD et des Verts réclamaient un rôle actif de la THA en matière d'assainissement et de politique structurelle, le gouvernement CDU/FDP voulait à tout prix éviter que la THA ne devienne un instrument de politique industrielle. Selon leur vision, les coûts de restructuration et d'assainissement de l'économie est-allemande pouvaient en grande partie être pris en charge par des investisseurs privés. Les recettes de la privatisation auraient servi à assainir une partie des entreprises et à couvrir le coût social des fermetures. L'orientation de la THA devenait en quelque sorte l'expression institutionnelle de la stratégie globale de transformation économique de la RDA défendue par le gouvernement Kohl. C'est d'elle que dépendait désormais en grande partie le succès de cette stratégie.

Pour montrer l'importance de cette holding d'État, on peut rappeler qu'elle gérait environ 8 500 entreprises nationalisées, l'ensemble des centrales électriques, mais aussi 20 000 restaurants et magasins, 1 839 pharmacies et 390 hôtels. S'y ajoutaient 62 000 km<sup>2</sup> de propriété foncière soit 57 % de la superficie de la RDA<sup>1</sup>.

Les entreprises gérées par la Treuhandanstalt employaient environ 4 millions de personnes, plus de 40 % des salariés de la RDA<sup>2</sup>. La tutelle administrative de la THA incombait au ministre fédéral des Finances, mais elle bénéficiait d'une large autonomie. Elle servait de paratonnerre au gouvernement, car elle serait tenue responsable d'éventuels effets négatifs de la stratégie de transformation choisie. À partir de l'été 1990, son président fut l'Allemand de l'Ouest Detlev Carsten Rohwedder.

### *Financer l'unification*

Tout au long de l'année 1990, le gouvernement Kohl allait tenter de minimiser les coûts potentiels de l'unification et d'éviter des augmentations d'impôts pour la financer. Cette stratégie visait à rassurer à la fois les marchés financiers, des institutions comme la Bundesbank et, dans la perspective des élections au Bundestag prévues pour la fin de l'année, l'électorat. On parlait du principe que la RFA pourrait limiter ses efforts à la simple prise en charge de la dette publique de la RDA et à une aide « au démarrage ». Les stratégies de financement étaient fortement influencées par les structures du fédéralisme. Les onze *Länder* de l'Ouest voulaient le plus possible limiter leur participation à la prise en charge des coûts de l'unification. Ils refusaient ainsi l'intégration de l'ex-RDA dans le système de péréquation financière (*Länderfinanzausgleich*) qui les aurait obligé à transférer une partie de leurs recettes fiscales aux nouveaux *Länder* de l'Est. Cette intégration fut en effet différée jusqu'en 1995. En contrepartie, les anciens *Länder* acceptaient de participer à part égale avec l'État fédéral à la mise en place d'un fonds pour l'unité allemande, mobilisant sur la base de crédits une aide spéciale de 115 milliards

*Kolonialisierung der DDR : Kritische Analysen und Alternativen des Einigungsprozesses*, Münster, Agenda Verlag, 1996, p. 154-169, p. 155.

(2) Marc Kemmler, *op. cit.*, p. 175.

(1) Gerhard Christ, « Treuhandanstalt : Privatisierung vor Sanierung ? », in Wolfgang Dümcke et Fritz Vilmar (dir.),

de marks pour les nouveaux *Länder*. La création de ce fonds spécial, déconnecté du budget habituel, permettait d'occulter les vraies charges de l'unification et de repousser à plus tard d'impopulaires augmentations d'impôts.

### La fin des illusions

#### *Désindustrialisation à l'Est et boom à l'Ouest*

Politiquement, l'évolution en juillet et en août 1990 fut marquée par la préparation rapide de l'unification politique dans le cadre de négociations interallemandes sur le Traité d'unification. Le 23 août, la Chambre du peuple votait à la majorité des deux tiers l'adhésion de la RDA à la République fédérale selon l'article 23 de la Loi fondamentale. Après la signature du Traité d'unification le 31 août, les *Länder* de la RDA adhéraient à la RFA le 3 octobre. Le 2 décembre, les premières élections de l'Allemagne unifiée étaient gagnées par les partis du gouvernement chrétien-libéral.

Dans le domaine économique, on assista, après l'entrée en vigueur de l'union monétaire, à une évolution fortement contrastée entre l'Allemagne de l'Ouest et la RDA. Pour l'économie est-allemande, le choc d'adaptation fut beaucoup plus brutal que prévu, entraînant une véritable désindustrialisation et l'augmentation massive du chômage. L'industrie est-allemande fut en grande partie évincée du marché intérieur par la concurrence écrasante des entreprises ouest-allemandes exportant leurs produits en RDA.

Le taux de change représentait une réévaluation du mark-Est de 300 à 400 %, véritable « big bang monétaire » qui aurait suffi à mettre en difficulté n'importe quelle économie, y compris les plus développées d'Europe occidentale. À partir du 1<sup>er</sup> juillet, les salaires furent payés en mark et eurent tendance à augmenter sous la pression des syndicats. Cela aggrava les problèmes de compétitivité de l'industrie est-alle-

mande, condamnant de nombreuses entreprises à la faillite.

En outre, la RDA perdit une grande partie de ses débouchés extérieurs. Ses ventes en Allemagne de l'Ouest reculèrent d'un tiers et, à partir de 1991, les exportations vers les pays de l'Est chutèrent de manière dramatique<sup>1</sup>. Le PIB réel de la RDA baissa d'environ un quart au deuxième semestre 1990 par rapport à la même période en 1989<sup>2</sup>. En 1991, il ne représentait qu'environ 60 % de son niveau de 1989. Tous les secteurs économiques furent touchés, y compris l'agriculture et l'industrie minière. Des conséquences dramatiques pour l'emploi ne tardèrent pas à se manifester. Au cours du troisième trimestre 1990, le nombre d'actifs baissait de 9,6 millions à 8,6 millions.

Tandis que l'industrie de la RDA s'effondrait, l'économie ouest-allemande connaissait un véritable « boom de l'unification », résultant notamment de la demande supplémentaire venant de l'Allemagne de l'Est. Les taux de croissance en 1990 et en 1991 étaient supérieurs à 5 %<sup>3</sup>.

#### *La Treuhandanstalt dans la tourmente*

Les difficultés de transformation en Allemagne de l'Est s'expliquent par l'échec partiel de la Treuhandanstalt qui, dans sa mission de privatisation, se heurtait à un certain attentisme et à une démarche sélective des investisseurs ouest-allemands. Au deuxième semestre 1990, le nombre de privatisations était inférieur aux attentes optimistes du gouvernement<sup>4</sup>. Plusieurs facteurs expliquent les réticences des investisseurs à s'engager à l'Est : l'endettement

(1) Heiner Flassbeck et Wolfgang Scheremet, « Wirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung », in Eckhard Jesse et Armin Mitter (dir.), *Die Gestaltung der deutschen Einheit : Geschichte-Politik-Gesellschaft*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1992, p. 289.

(2) *Ibid.*, p. 287.

(3) Pour l'ensemble de l'année 1990, la croissance en RFA passa à 5,7 % contre 3,6 % en 1989.

(4) Marc Kemmler, *op. cit.*, p. 274.

des entreprises, les coûts de mise en conformité technologique et écologique, les plans sociaux, l'augmentation rapide des salaires, le mauvais état de l'infrastructure est-allemande et finalement les situations non clarifiées concernant le droit de propriété<sup>1</sup>.

En général, les stratégies d'acquisition adoptées par les entreprises ouest-allemandes étaient très sélectives. Les ventes d'entreprises étaient relativement faciles dans les secteurs des banques, des assurances, des hôtels, de la production d'énergie et du commerce. Plus complexe était la privatisation de l'industrie chimique, de la construction navale, de l'industrie du textile et du cuir, de l'électrotechnique et de l'alimentaire<sup>2</sup>.

Au cours du deuxième semestre 1990, la direction de la THA fut contrainte de baisser les prix de vente des entreprises, de prendre en charge une partie des dettes et des coûts de mise en conformité écologique, de financer les plans sociaux et d'augmenter les subventions. Il n'était pas rare que des entreprises soient vendues au prix symbolique d'un mark, voire à des prix « négatifs ».

La lenteur des privatisations, les restructurations et les fermetures d'entreprises aggravaient le problème du chômage en Allemagne de l'Est<sup>3</sup>. Face à cette crise économique et sociale aiguë, les critiques envers la Treuhandanstalt furent de plus en plus vives<sup>4</sup>. Le SPD alertait l'opinion publique de ce que la crise risquait de tourner à la catastrophe faute d'une stratégie globale d'assainissement des entreprises<sup>5</sup>. Au début de l'année 1991, l'opposition parlementaire, les syndicats et les ministres-présidents des nouveaux *Länder* exigeaient un changement d'orientation de la Treuhandanstalt, dans le sens d'une meilleure prise en compte des intérêts régionaux, sectoriels et sociaux et d'une politique de mise à niveau des entreprises plus systématique et plus offensive.

Face aux pressions multiples, la politique de THA fut infléchie le 14 mars 1991 par le *Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost* (projet commun pour l'essor économique à l'Est). Il s'agissait notamment d'améliorer la coopération entre l'État fédéral, les nouveaux *Länder* et la THA, et de prêter davantage attention aux conséquences sociales des stratégies appliquées. En outre, la loi du 5 avril 1991 sur le démantèlement des entreprises (*Spaltungsgesetz*) devait faciliter les ventes. Elle permettait de diviser les entreprises en plusieurs unités indépendantes, de sorte que leur nombre passa de 8 500 à plus de 12 000. Mais ces mesures, trop tardives et concédées uniquement après maintes pressions politiques, ne marquèrent cependant pas un véritable tournant dans la politique de la Treuhandanstalt. Au début du mois d'avril 1991, Detlev Carsten Rohwedder fut assassiné dans sa maison à Düsseldorf par un groupe de terroristes d'extrême gauche. La mort tragique du président de la THA a atténué, pendant un certain temps, les critiques envers la stratégie de l'agence.

Sous la responsabilité de la nouvelle présidente de la THA Birgit Breuel, fut mis en place en mars 1993, après de longues discussions entre le gouvernement, les sociaux-démocrates et les syndicats du DGB, le « pacte de solidarité » qui prévoyait de moderniser et ainsi de protéger certaines industries selon l'idée de « noyaux industriels ». Étaient essentiellement concernées des entreprises minières, chimiques, métallurgiques, de construction mécanique et des chantiers navals de la mer Baltique. Leur survie semblait indispensable à la conservation des structures économiques régionales, et notamment au maintien sur le marché des entreprises situées en amont.

(1) Michael Piazzolo, « Ungeklärte Eigentumsfragen als Hauptinvestitionshindernis in den neuen Bundesländern », *Deutschland Archiv*, 5, 1992, p. 484-491.

(2) Jan Priewe et Rudolf Hickel, *Der Preis der Einbeit*, Fischer, Francfort-sur-le-Main, 1991, p. 175.

(3) *Ibid.*, p. 176.

(4) Peter Christ et Ralf Neubauer, *Kolonie im eigenen Land*, Berlin, Rowohlt, 1991, p. 155.

(5) « Die SPD im Deutschen Bundestag », in *Deutschland 1990...*, *op. cit.*, vol. 85, p. 862.

Au moment de sa dissolution fin 1994, la THA avait privatisé environ 52 % de la totalité des entreprises, 30 % étant fermées et 13 % étant restituées à leurs anciens propriétaires. Les acheteurs des entreprises venaient à 85 % de l'Allemagne de l'Ouest<sup>1</sup>. Les fortes disparités régionales et sectorielles et la profonde crise sociale qui ont touché l'économie est-allemande s'expliquent en partie par les échecs de la stratégie de la THA. Les corrections d'orientation dans le sens d'une politique industrielle plus volontariste furent finalement trop timides et vinrent trop tard. 2,5 millions d'emplois sur 4 millions dans les entreprises gérées par la THA furent supprimés. Contrairement aux premières attentes, l'agence n'a pas réalisé de bénéfices grâce aux privatisations, mais a cumulé une dette d'environ 260 milliards de marks. Ce déficit massif était dû à la prise en charge des dettes des entreprises, à la mise en conformité écologique et aux coûts des plans sociaux.

#### *Un dispositif insuffisant en matière de financement*

En matière de financement, l'espoir que le fonds destiné à l'unité allemande suffirait à résoudre les problèmes était caduc dès le mois de juillet 1990. Au cours de cette même année, trois rallonges budgétaires d'un total de 33 milliards de marks furent nécessaires pour couvrir les coûts de l'unification. Néanmoins, le gouvernement continuait à prétendre que des augmentations massives d'impôts ne seraient pas nécessaires et pratiquait une sorte de fuite en avant budgétaire en créant dix fonds spéciaux de financement soustraits au contrôle parlementaire.

Dans les années qui suivirent l'unification, environ 5 % du PIB ouest-allemand devait être mobilisé chaque année pour financer les trans-

ferts à l'Est<sup>2</sup>. La dette publique cumulée des collectivités territoriales (État fédéral, *Länder*, communes) a plus que doublé entre 1990 et fin 1997, passant de 929 milliards de marks à 2 130 milliards de marks, soit près de 60 % du PIB. Le financement de l'unification à travers des crédits contractés sur les marchés financiers nationaux et internationaux provoquèrent une hausse considérable des taux d'intérêts. De son côté, la Bundesbank poursuivit une politique monétaire restrictive en augmentant ses taux directeurs en réaction à l'endettement galopant. Les partenaires européens de l'Allemagne, et notamment la France, payèrent le prix fort de cette politique, étant obligés de suivre l'orientation de la Bundesbank pour éviter un affaiblissement de leur monnaie. La crise financière de 1992, provoquée par la sortie du système de la Grande-Bretagne et de l'Espagne, fut la conséquence directe de cette politique<sup>3</sup>.

Parallèlement à l'augmentation spectaculaire de l'endettement, on assista dans l'Allemagne unifiée à une fiscalisation progressive du financement à travers l'augmentation par étapes de plusieurs taxes et impôts, le tout accompagné par la diminution de certaines prestations sociales<sup>4</sup>. Le financement d'une partie des coûts de l'unification par les assurances sociales a par ailleurs pour conséquence une augmentation considérable des charges salariales, ce qui pèse aujourd'hui encore sur le coût du facteur « travail » aggravant ainsi le problème du chômage<sup>5</sup>.

#### **Des inégalités persistantes depuis 1992**

À partir de 1992, les tendances relatives aux taux de croissance à l'Est et à l'Ouest se sont

(2) Stefan Bach et Dieter Vesper, « Finanzpolitik und Wiedervereinigung : eine Bilanz nach 10 Jahren », *DIW Vierteljahresheft*, « Zehn Jahre deutsche Währungs-Wirtschafts- und Sozialunion », 2, 2000, p. 203.

(3) Wilhelm Hankel, *Die sieben Todsünden der Vereinigung : Wege aus dem Wirtschaftsdasaster*, Berlin, Siedler, 1993, p. 59.

(4) Rudolf Hickel et Jan Prieue, *op. cit.*, p. 162.

(5) Klaus Schroeder, *Der Preis der Einheit : eine Bilanz*, Hambourg, Carl Hanser, 2000, p. 65.

(1) Serge L. Gouazé, « Bilan de la Treuhandanstalt », in Jérôme Vaillant (dir.), *L'Allemagne unifiée : cinq ans après. Actes du 28<sup>e</sup> congrès de l'AGES, Valenciennes, 19-21 mai 1995*, Valenciennes, Presses universitaires de Valenciennes, 1995, p. 149-163.

inversées. Tandis qu'en ex-RDA un processus de rattrapage débutait avec une croissance annuelle d'environ 8 % en moyenne entre 1992 et 1995, l'ex-RFA fut touchée de plein fouet par la crise internationale et afficha un recul du PIB en 1993 (-2,1 %) et des taux de croissance faibles les années suivantes (autour de 2 %). Cet écart de croissance en faveur de l'Allemagne orientale aurait à terme pu mener à une harmonisation des niveaux de production et surtout à une indépendance financière de l'ex-RDA. Mais, à partir de 1996-1997, la croissance en ex-RDA redevint faible (2 % et 1,6 %). Entre 1992 et 1995, la relance eut un caractère partiellement artificiel, liée notamment à l'investissement public, en particulier dans le secteur du bâtiment. Vingt ans après l'unification, l'économie est-allemande reste marquée par de graves problèmes structurels : taux de chômage deux fois plus élevé qu'en ex-RFA ; faiblesse de la demande intérieure privée et publique inhérente à la stagnation des salaires et à la politique restrictive des collectivités territoriales ; problèmes démographiques aggravés par la migration continue à l'Ouest d'une partie de la population souvent jeune et qualifiée désirent échapper au chômage ; pourcentage relativement faible de grandes entreprises ; retard en matière de recherche et développement, peu de nouveaux produits s'imposant sur le marché ; faible pourcentage des entreprises appartenant aux secteurs des technologies de pointe. Aujourd'hui, malgré la modernisation évidente de ses infrastructures et d'une partie de son économie, l'ex-RDA n'a pas trouvé le chemin de l'autonomie économique et le processus de rattrapage s'est fortement ralenti depuis des années. Même si les nouveaux *Länder*, en raison, entre autres, de leur moindre orientation vers les exportations, ont été moins affectés par la crise financière de 2009 que l'ex-RFA, leur avenir s'annonce difficile, notamment au niveau budgétaire : en 2019, les dernières aides spécifiques pour l'ex-

RDA dans le cadre du Pacte de solidarité seront interrompues, et en 2020 entrera en vigueur une nouvelle législation interdisant aux *Länder* tout nouvel endettement.

Vingt ans après l'unification, la République fédérale est une société unifiée mais duale, marquée par des disparités économiques, sociales, politiques et culturelles considérables. Le fait d'avoir négligé, durant le processus d'unification économique, la prise en compte de la nécessité d'un cadre institutionnel spécifique pour la RDA a aggravé les problèmes de transformation. L'absence de politique industrielle volontariste et le refus d'accepter un débat ouvert sur un nouveau modèle de régulation pour l'Allemagne unifiée, mettant éventuellement en cause certains traits du système ouest-allemand, ont également pesé lourdement. Les responsables politiques ouest-allemands comptaient sur les forces autorégulatrices du marché censées transformer le système économique de la RDA sans difficultés majeures. En tout état de cause, le potentiel de créativité endogène des acteurs de la RDA a été largement sous-exploité dans un processus principalement piloté par les élites ouest-allemandes.

*Bernd Zielinski, Centre de recherches pluridisciplinaire multilingue (CRPM), 92001, Nanterre cedex, France.*

---

Historien et économiste, **Bernd Zielinski** est professeur à l'Université Paris-X. Il enseigne également à l'Institut d'études politiques de Paris. Ses recherches portent sur l'histoire politique et économique de l'Allemagne contemporaine et sur l'histoire comparative des idées en sciences économiques et sociales. Il a notamment publié *Allemagne 1990 : économie politique de l'unification* (L'Harmattan, 2004) et dirigé *Penser le service public : histoire et perspectives en France, en Allemagne et en Russie* (Presses de l'Université de Laval, 2010). (bernd.zielinski@sciences-po.org)