



Communautés Européennes

PARLEMENT EUROPÉEN

# DOCUMENTS DE SEANCE

Edition en langue française

1989-90

9 juillet 1990

SERIE A

DOCUMENT A3-183/90/Partie C

## R A P P O R T      I N T E R I M A I R E

fait au nom de la commission temporaire pour l'étude de  
l'impact du processus d'unification de l'Allemagne sur la  
Communauté européenne

sur les répercussions de l'unification de l'Allemagne sur  
la Communauté européenne

Rapporteur : M. Alan John DONNELLY

\*

\*

\*

Partie C : AVIS des autres commissions

Série A: Rapports - Série B: Propositions de résolutions, Questions orales.

- Série C: Documents provenant d'autres institutions (p. ex. consultations)

DOC FR\RR\92110.jc  
\* = Consultation nécessitant une seule lecture

\*\*II = Procédure de coopération (Deuxième lecture) qui nécessite la majorité des membres effectifs

\*\*I = Procédure de coopération (Première lecture)

\*\*\* = Avis conforme qui nécessite la majorité des membres effectifs

PE 141.041/def./C

S O M M A I R E

	<u>Page</u>
1. Avis de la commission de l'agriculture, de la pêche et du développement rural . . . . .	PE-140 399. - 141 155 3
2. Avis de la commission des budgets . . . . .	PE 141. 141. . 20
3. Avis de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle . . . . .	PE. 140 145. . . . . PE. 140 205. - 140 206 28 PE 140 207
4. Avis de la commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie. . . . .	PE 141. 192 . . . . . 50
5. Avis de la commission des relations économiques extérieures.	PE. 141. 135 53
6. Avis de la commission juridique et des droits des citoyens	PE 141. 105 57
7. Avis de la commission des affaires sociales, de l'emploi et du milieu de travail. . . . .	. manque . . . . . <del>PE 141 155</del> 62 h <sup>2</sup> PE
8. Avis de la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire. . . . .	PE 141 052 65
9. Avis de la commission des transports et du tourisme. . . . .	PE. 141 360 68
10. Avis de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs. . . . .	PE 141. 070 75
11. Avis de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, des médias et des sports . . . . .	PE. 140 442 83
12. Avis de la commission du développement et de la coopération	PE. 140 484 87
13. Avis de la commission du contrôle budgétaire . . . . .	PE. 141. 170 92
14. Avis de la commission des droits de la femme . . . . .	PE. 141. 421 97

## A V I S

(Article 120 du règlement)

de la commission de l'agriculture, de la pêche  
et du développement rural

Rapporteurs pour avis : M. Joachim DALSASS (agriculture)  
M. Reimer BÖGE (pêche)

Au cours de sa réunion des 22 et 23 mars 1990, la commission de l'agriculture, de la pêche et du développement rural a nommé M. Dalsass rapporteur pour avis pour la partie "agriculture" et, au cours de sa réunion des 26 et 27 avril 1990, elle a nommé M. Reimer Böge rapporteur pour avis pour la partie "pêche".

En ses réunions des 26 et 27 avril 1990 et des 22 et 23 mai 1990, la commission de l'agriculture, de la pêche et du développement rural a examiné la partie du projet d'avis concernant l'agriculture. Au cours de la dernière réunion, elle a adopté cette partie par 33 voix contre 3. Au cours de sa réunion des 29 et 30 mai 1990, elle a examiné et adopté à l'unanimité, sur proposition de sa sous-commission "Pêche", la partie concernant la pêche.

Ont participé au premier vote les députés : Colino Salamanca, président ; Borgo et Graefe zu Baringdorf, vice-présidents ; Dalsass, rapporteur pour avis ; Bocklet, Carvalho Cardoso, da Cunha Oliveira, Fantuzzi, Funk, Gaibisso (suppléant M. F. Pisoni), Garcia, Görlach, Happart, Keppelhoff-Wiechert, Kofoed, Lulling (suppléant M. Navarro), McCartin, McCubbin, Marck, S. Martin, Mottola, Nicholson (suppléant M. Saridakis), Ortiz Climent, Partsch (suppléant M. Falqui), N. Pisoni, Rothe, Scott-Hopkins (suppléant M. Spencer), Sierra Bardaji, Simmonds (suppléant M. Howell), Sonneveld, Stevenson, Thureau, Vazquez Fouz, Verbeek, Vohrer et Wilson (suppléant M. Woltjer).

Ont participé au deuxième vote les députés : Colino Salamanca, président ; Killilea, vice-président ; Böge, rapporteur pour avis (suppléant M. Bocklet) ; Carvalho Cardoso, Dessylas, Fantuzzi, Funk, Guillaume, Keppelhoff-Wiechert, Miranda da Silva (suppléant M. Piquet), Mottola, Saridakis, Sierra Bardaji, Sonneveld, Stevenson et Vazquez Fouz.

## AGRICULTURE

Dans le domaine agricole, le processus de réunification de l'Allemagne offre un double aspect : le premier est celui du passage de l'économie planifiée à une économie de marché, propre à l'ensemble des secteurs de la vie économique de la RDA comme des autres pays d'Europe récemment libérés du joug communiste. Le second, qui revêt une importance particulière dans le domaine agricole, est celui de l'inclusion de l'agriculture est-allemande dans les règles exigeantes de la politique agricole commune sans mettre celle-ci en péril.

### 1. Situation présente de l'agriculture est-allemande

#### 1.1. Niveau de développement

Avec 10,8% de la population active (RFA : 5%) (1), l'agriculture de la RDA produit 10% du produit intérieur brut (RFA : 2%).

Bien que les rendements de cette agriculture soient très en-deçà de ce que les potentialités pédologiques comme la comparaison des statistiques d'avant-guerre entre les deux parties de l'Allemagne peuvent faire escompter, ses performances encore inférieures d'environ 20% en moyenne à celles de la RFA sont néanmoins au niveau de plus d'un pays industrialisé de l'Occident et de peu inférieures à la moyenne communautaire (2). La productivité du travail est, elle, substantiellement inférieure (de l'ordre de 30%).

La RDA est parvenue jusqu'à présent à assurer à peu près totalement son auto-suffisance en matière alimentaire, à un niveau comparable à celui des pays les plus développés.

Ce n'est donc pas du point de vue quantitatif que la RDA se distingue de l'Europe de l'Ouest. Les différences essentielles - et les sources de problèmes - se situent d'une part dans les conditions organisationnelles et humaines de la production et d'autre part dans la faiblesse des produits est-allemands du point de vue qualitatif, cette faiblesse étant considérablement aggravée par les déficiences logistiques.

---

(1) Il ne faut pas perdre de vue, dans une telle comparaison, que l'organisation des exploitations agricoles en RDA aboutit à ce que des travailleurs soient considérés comme agricoles alors qu'ils seraient comptabilisés dans d'autres secteurs par des statistiques occidentales

(2) Les chiffres ci-dessus sont du même ordre de grandeur que ceux de l'agriculture irlandaise. La comparaison s'arrête toutefois là. Les deux tableaux figurant en annexe fournissent différentes données comparatives relatives à l'agriculture dans les deux parties de l'Allemagne. Ces données étayent en partie les conclusions ci-après.

## 1.2. Equipement

Le taux de mécanisation des exploitations de la RDA est élevé mais le matériel agricole est souvent vétuste. Les procédés employés reposent sur des techniques culturales à forte consommation de produits chimiques et peu respectueuses des sols qui devront être abandonnées. Enfin, si le matériel proprement agricole est largement répandu, il n'en va pas de même pour les équipements de conditionnement, manutention et conservation après récolte.

## 1.3. Structures de la production agricole

La propriété agricole en RDA est collectivisée à 95%. Certaines productions à usage agricole (semences, etc.) sont effectuées directement par des entreprises d'Etat (Volkseigene Güter - VEG). L'essentiel de la production est toutefois réalisée par des coopératives (Landwirtschaftliche Produktionsgemeinschaften - LPG) constituées par le regroupement vers 1959 des terres redistribuées aux paysans lors de la réforme agraire de 1947.

Les exploitations sont de très grande taille (5020 hectares en moyenne pour les LPG). Les productions végétales et animales sont totalement séparées. L'organisation du travail est de type industriel.

Cette organisation fondée sur des critères idéologiques plus qu'économiques aurait pu apporter des avantages importants en matière d'économies d'échelle. Dans une certaine mesure, c'est le cas : les avantages de la grande exploitation spécialisée dotée de moyens mécaniques importants ont permis à l'agriculture est-allemande d'assurer l'approvisionnement du pays malgré les inconvénients habituels du modèle de production communiste : absence de flexibilité de la production (Plan) et de la main-d'oeuvre (horaires comparables à l'industrie), accent mis sur la quantité sans préoccupation de qualité, recours à l'innovation lent et limité, coûts non maîtrisés, déresponsabilisation.

Le gigantisme a toutefois apporté ses propres inconvénients : temps de transport excessifs, absence de synergie entre productions, incapacité à réagir aux aléas, même climatiques, et surtout ravages écologiques.

## 1.4. Politique de prix et commercialisation

Les prix pratiqués tant à la production qu'à la consommation ne reflètent aucune logique économique : ainsi les subventions fixent le prix du pain à un niveau si bas que près de la moitié de la production sert à nourrir le bétail !

Les subventions à la consommation pèsent d'un poids très lourd dans le budget de la RDA : en 1988 elles s'élevaient à 32 milliards de marks.

Le revenu agricole demeure cependant très inférieur à celui de l'industrie : alors que le salaire minimum dans l'industrie est de 1290 marks, le salaire agricole moyen est de 1200 marks.

## 2. Perspectives du processus de réforme

### 2.1. Privatisation

La transformation de l'économie est-allemande implique évidemment la privatisation des entreprises agricoles et un redécoupage de celles-ci en exploitations diversifiées et à taille humaine.

Ceci ne signifie pas pour autant que les agriculteurs est-allemands adopteront tous le modèle occidental de l'exploitation familiale, une exploitation coopérative pouvant être un atout dans un univers concurrentiel. Il faut donc s'attendre à la coexistence durable des exploitations familiales et de LPG "rénovées" d'une taille plus raisonnable.

Quelle que soit la nouvelle structure des exploitations de l'Allemagne de l'Est, un effort d'adaptation important est à prévoir dans les domaines suivants :

### 2.2. Formation

La fin de la séparation stricte entre élevage et productions végétales est une nécessité urgente. Ce changement rend indispensable un effort de formation important en matière de techniques culturales et d'élevage, afin notamment de donner aux agriculteurs les moyens de mettre sur pied des exploitations viables dans les conditions de concurrence d'une économie de marché, ainsi que d'améliorer la qualité de leurs produits et de remédier au gâchis écologique qu'a entraîné l'agriculture planifiée.

L'acquisition d'une mentalité d'entrepreneur chez des agriculteurs habitués à dépendre d'instructions reçues d'"en-haut" ne va pas de soit. Une assistance à la gestion alliant formation et suivi continu est d'autant plus nécessaire que la politique agricole commune de la Communauté peut donner l'illusion au producteur d'être toujours dans un système encadré et déresponsabilisant.

### 2.3. Qualité

Déjà évoquée plus haut, la nécessité d'une amélioration drastique de la qualité des produits, aussi bien la qualité gustative et d'aspect très éloignée des exigences minimales des consommateurs de la CEE que la qualité vétérinaire ou phytosanitaire est urgente. L'obtention d'un niveau identique à celui des normes communautaires en matière de qualité est un préalable impératif pour que les produits est-allemands puissent s'intégrer au marché intérieur de la Communauté.

Un facteur important de qualité réside dans l'introduction de méthodes culturales moins fondées sur le recours massif aux produits chimiques et dans l'investissement dans le matériel adéquat de conservation et de transport.

## 2.4. Formation des prix

Une libération des prix des produits alimentaires amenant ceux-ci à un niveau compatible avec les coûts réels de production (1), donc proche de celui de l'Ouest est inévitable, avec les problèmes sociaux que l'on devine.

Le système actuel d'aide à la consommation devra être remplacé par des aides directes aux consommateurs les plus défavorisés, pendant que le système de maintien des prix à la production laissera la place aux interventions éventuelles de la CEE. Selon les estimations actuellement disponibles, le surcoût attendu pour le budget communautaire varie entre 1.000 et 3.000 millions d'écus par an (2).

## 3. Le commerce extérieur de l'Allemagne de l'Est : risques et perspectives

Jusqu'à présent, le but premier de l'agriculture est-allemande a été d'assurer l'auto-alimentation du pays. La RDA est exportateur net de produits agricoles, la quasi-totalité de ses échanges ayant lieu avec les pays du COMECON.

Il est clair que la demande insatisfaite de nombreux produits et l'inclusion de la RDA dans une zone de convertibilité monétaire va profondément transformer la situation actuelle, bien qu'il soit difficile de se risquer à des pronostics en l'absence de statistiques fiables et dans l'incertitude sur l'évolution de la productivité de l'agriculture est-allemande, des futures politiques commerciales, agricoles et monétaires des autres pays du COMECON ainsi que sur le devenir même de cet organisme.

L'adaptation des politiques communautaires doit toutefois prendre en considération les éléments suivants :

### 3.1. A court terme : des besoins importants

#### 3.1.1. En produits alimentaires

Longtemps frustrés de produits de qualité, les consommateurs est-allemands vont selon toute vraisemblance consacrer une part non négligeable de leurs DM à l'achat de produits alimentaires.

Les perspectives sont donc encourageantes pour les fruits (notamment les agrumes) et légumes ainsi que pour les vins des pays méditerranéens.

Dans la mesure où le modèle de consommation devrait tendre à rejoindre celui de la RFA, des débouchés devraient donc rapidement apparaître pour les produits danois (produits à base de viande ou de poisson), néerlandais (fromages, légumes frais), et français (fruits et légumes, produits laitiers, plats cuisinés).

---

(1) Soit des hausses de prix de 50% à 300%

(2) Ce chiffre représente 4% à 12% des dépenses du FEOGA Garantie, soit entre 60 et 180 écus par habitant de la RDA et par an (moyenne communautaire actuelle : 81 écus/hab.).

Bien que les importations de produits alimentaires des Iles Britanniques atteignent en RFA un niveau significatif, cette tendance ne peut être projetée à court terme sur la RDA, car elles portent sur les domaines où l'agriculture est-allemande est la plus à même de soutenir la concurrence.

### 3.1.2. En biens d'équipement

La future agriculture est-allemande devra s'adapter à un mode de production moins gaspilleur de main d'oeuvre, d'intrants et de produits intermédiaires. Elle sera fondée sur des exploitations très grandes mais pas démesurées. Elle devra être plus respectueuse de l'environnement. Elle produira des produits de meilleure qualité, qui incorporeront une valeur ajoutée supérieure. Pour cela il lui faudra investir :

- dans un matériel agricole plus récent et mieux dimensionné ;
- dans des stations de traitement et de conditionnement ;
- dans des systèmes informatisés de mesure et de gestion.

En aval du secteur agricole proprement dit, des investissements considérables sont à attendre dans les domaines des industries agro-alimentaires, des transports et de la distribution (chaîne du froid notamment).

Il est certain que la RFA tirera la part du lion de ces nouveaux marchés, d'autres pays de la CEE disposant d'atouts sectoriels importants.

Un risque considérable existe toutefois : celui de voir les exploitants agricoles consentir un effort d'investissement disproportionné qui les amènerait à s'endetter à l'excès et à surproduire pour pouvoir rembourser les sommes empruntées. Un risque similaire réside dans des investissements qui privilégieraient la productivité de l'exploitation plutôt que son adaptation à la demande du marché.

### 3.2. A moyen terme : une capacité compétitive certaine

Une fois modernisée, l'agriculture de l'Est de l'Allemagne devrait atteindre un niveau de productivité comparable à celui des premiers pays agricoles de la CEE.

Elle bénéficiera de l'équipement le plus récent et d'une structure de ses exploitations adaptée à l'obtention de rendements élevés. Bref, on peut s'attendre dans un délai de peu d'années à une évolution très positive.

Dans le contexte de surproduction généralisé que connaît la CEE, ceci ne constitue paradoxalement pas une très bonne nouvelle. Il est donc indispensable que l'agriculture est-allemande se réorganise non sur la base d'objectifs productivistes mais dans la ligne des objectifs de la politique agricole commune.

Il importe donc que les agriculteurs de la RDA consentent à se plier à la discipline qu'implique celle-ci avant que leur production ne puisse s'intégrer dans celle de la Communauté. Il est de l'intérêt de la RDA comme de l'ensemble de la Communauté que l'aide de la CEE mais aussi l'aide apportée par la RFA tiennent compte de ces objectifs.

Un moyen primordial de parvenir à cette discipline réside dans le refus d'un régime transitoire qui déroge aux normes européennes de qualité. L'intégration des productions est-allemandes devrait se faire secteur par secteur, au fur et à mesure que les mécanismes de marché existants dans la CEE pourront s'appliquer complètement, mais pas avant.

Enfin, la CEE devrait négocier pour l'ensemble de la Communauté mais en maintenant un régime temporaire de priorité pour la RDA des accords commerciaux avec les Etats européens membres du COMECON qui permettent de préserver les échanges existants malgré les problèmes de convertibilité monétaire (que les monnaies de ces pays deviennent ou non rapidement convertibles).

### CONCLUSIONS

L'intégration de l'agriculture est-allemande dans la Communauté est positive mais elle nécessite une grande vigilance et une rigueur continue de la part des autorités communautaires tant à l'égard des producteurs de l'Est de l'Allemagne que dans l'application de la réglementation de la PAC telle que nous la connaissons.

En conséquence de ce qui précède, la commission de l'agriculture, de la pêche et du développement rural invite la commission temporaire pour l'étude de l'impact du processus d'unification de l'Allemagne sur la Communauté européenne à prendre en considération les conclusions suivantes :

- A) L'inclusion de l'agriculture est-allemande dans la politique agricole commune est possible et souhaitable. Bien conduite, cette intégration, loin de représenter une menace pour l'une ou l'autre partie, peut permettre d'accroître les potentialités du marché intérieur en matière agricole et alimentaire.
- B) L'adaptation des structures de l'agriculture est-allemande s'impose d'une manière absolue dans le cadre de l'unification allemande et de l'adhésion de la RDA à la CEE qui en résultera. Cela suppose que la question de la propriété des terres cultivées soit réglée. La résolution de cette question doit préserver les aspects positifs que présente dans de nombreux cas l'exploitation coopérative et se garder de la tentation de vouloir inconditionnellement plaquer sur l'Allemagne de l'Est le modèle occidental de l'exploitation familiale.
- C) Le passage de l'économie planifiée à l'économie sociale de marché suppose en agriculture :
  - la création d'un régime libéral garantissant l'égalité des chances pour toutes les formes d'exploitation,

- le remplacement du régime actuellement applicable aux coopératives (LPG) par un nouveau dispositif-cadre, prenant dûment en compte les intérêts des propriétaires fonciers, des investisseurs et de la main-d'oeuvre, ce qui implique notamment l'établissement, en matière d'association, de dispositions claires concernant les conditions d'adhésion et de retrait, ainsi que la participation aux profits et pertes.

La mise en place d'un régime transitoire devrait permettre aux agriculteurs de choisir la structure de propriété qu'ils souhaitent, à partir d'un éventail complet de formules allant de la coopérative à l'exploitation familiale.

- D) Cette intégration exige que la disparition des barrières à la circulation des produits est-allemands soit effectuée de façon sectorielle dès que ces produits seront en mesure de satisfaire aux normes de qualité communautaires et d'être intégralement soumis aux règles gouvernant les organisations communes de marché correspondantes.
- E) Eu égard aux excédents de production qui existent dans la Communauté ainsi que sur le marché mondial des produits agricoles, il conviendrait d'octroyer des aides à la restructuration (en particulier, démantèlement des coopératives (LPG) de trop grande taille, regroupement des productions végétale et animale, création d'exploitations individuelles), à la rationalisation, à la réduction de capacités (diminution de la main-d'oeuvre, réduction des cheptels, retrait des sols à rendements extrêmement marginaux) et à la protection de l'environnement.
- F) Par voie de conséquence, les programmes d'aide de la Communauté doivent porter en priorité sur :
- a) l'amélioration des structures d'exploitation ainsi que de l'équipement en machines de celles-ci et la mise en place de structures de stockage, de transformation et de commercialisation des produits agricoles. Cela suppose aussi une industrie alimentaire moderne ;
  - b) les politiques visant une agriculture extensive et plus favorable à l'environnement, et surtout l'amélioration de la qualité afin de pouvoir atteindre progressivement le niveau répondant aux normes communautaires.
- G) Etant donné qu'il faudra probablement beaucoup de temps pour surmonter les difficultés considérables d'adaptation, la commission préconise une application progressive de l'organisation du marché, y compris des prix communs, dans le cadre d'une période transitoire, afin de permettre aux agriculteurs est-allemands de s'adapter aux conditions du marché et de maintenir au niveau le plus bas possible les charges dans le domaine social.
- H) La commission de l'agriculture préconise une intégration progressive de l'agriculture est-allemande dans l'organisation de marché de la politique agricole commune, en s'inspirant des dispositions mises en oeuvre lors de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

- I) L'agriculture d'Allemagne de l'Est présente certains aspects positifs qu'il importe de préserver et de favoriser : la compétence technique des agriculteurs nécessaire à des exploitations de grandes dimensions et les relations commerciales avec les autres pays d'Europe orientale et centrale.
- J) L'union économique et monétaire des deux Allemagnes va présenter à court terme certaines difficultés pour les exportations de la RDA vers les autres pays d'Europe centrale dont les monnaies ne seront pas encore convertibles ou ne le seront encore que dans des conditions d'échange peu favorables. Un régime d'assistance transitoire spécialisé est nécessaire pour éviter l'apparition brutale d'excédents supplémentaires non conformes aux normes communautaires.
- K) Les bonnes capacités productives de l'Allemagne de l'Est portent en elles un risque d'aggravation des excédents dans un nombre certes limité de secteurs, mais des plus importants du point de vue quantitatif : céréales, sucre et lait. L'intégration de ces produits, dans les organisations communes de marché de la Communauté doit absolument se faire dans le respect des objectifs de la PAC : discipline en ce qui concerne les quantités produites, application du régime de quotas, politique de prix orientée sur le marché et sur les coûts, extensification et souci de protection de l'environnement. Dans ce contexte, une adaptation de ces organisations de marché sera nécessaire, mais dans une mesure moins importante que lors de l'adhésion de nouveaux Etats. L'objectif final doit être d'éviter de nouveaux excédents dans la Communauté.

Comparaison des données agricoles de la République fédérale d'Allemagne  
et de la République démocratique allemande  
1988

28 février 1990

Caractéristiques	Unité	République fédérale d'Allemagne	République démocratique allemande
		1988	
Exploitations agricoles (à partir de 1 hectare)	Nombre	667.215	4.621
Surface agricole/surface agric. utile	Mill.ha	11,9	6,2
dont terres cultivées	Mill.ha	7,3	4,7
Pourcentage des terres cultivées par rapport à la surface agricole ou à la surface agricole utile	%	60,9	75,8
Pourcentage des surfaces de cultures céréalières par rapport aux surfaces cultivées	%	65,2	51,4
Habitants	Mill.	61,5	16,7
Surface agricole ou surface agricole utile par habitant	ha	0,19	0,37
Main-d'oeuvre agricole pour 100 ha de surface agricole ou de surface agricole utile	Millier Nombre	821 6,9	600 - 720 9,7 - 11,7
Tracteurs pour 100 ha de surface agricole ou de surface agricole utile	1.000 Pièce	1.438,1 12,1	167,5 2,7
pour 100 ha de surface cultivée	Pièce	19,8	3,6
Moissonneuses-batteuses (1987) pour 100 ha de surface cultivée	Pièce Pièce	149.000 2,1	18.112 0,4
Livraisons de prod. phytosanitaires	t	32.500	30.146
Livraisons d'engrais minéraux			
Azote	1.000 t	1.441,4	873,2
Phosphore	1.000 t	676,5	348,8
Potasse	1.000 t	858,5	583,3
Chaux	1.000 t	1.459,0	1.685,9
Consommation par hectare de surface agricole ou de surface agricole utile			
Azote	kg	121,0	141,3
Phosphore	kg	56,8	56,4
Potasse	kg	72,1	94,4
Chaux	kg	122,4	272,7
Conversion en ha de surface cultivée			
Azote	kg	198,5	186,3
Phosphore	kg	93,2	74,4
Potasse	kg	118,2	124,4
Chaux	kg	200,9	359,7

Comparaison des données agricoles de la République fédérale d'Allemagne  
et de la République démocratique allemande  
1983/1988

Caractéristiques	Unité	République fédérale d'Allemagne	République démocratique allemande
		1983/1988	
Rendement à l'hectare			
Céréales d'hiver	dt/ha	62,1	52,1
Orge d'hiver	dt/ha	53,4	48,8
Total	dt/ha	52,3	44,0
Pommes de terre	dt/ha	333,6	233,6
Betteraves sucrières	dt/ha	490,4	302,3
Oléagineux d'hiver (1)	dt/ha	29,4	25,6
Cheptel - gros bétail par 100 ha de surface agricole ou de surface agricole utile			
Bovins	GB/100 ha	87,3	67,4
Porcins	GB/100 ha	22,3	24,0
Ovins	GB/100 ha	1,0	4,0
Rendement animal			
Lait par vache	kg	4.713	3.821
Oeufs par poule	pièce	257	220
Consommation de denrées alimentaires par habitant			
Viande et produits de viande	kg/habitant	101,2	96,6
Poisson et produits de poisson	kg/habitant	12,2(2)	7,7 (3)
Oeufs	kg/habitant	272	303
Beurre	kg/habitant	7,6	15,6
Margarine	kg/habitant	7,8	10,6
Fromage	kg/habitant	16,0	8,9
Légumes	kg/habitant	73,1	99,3
Fruits	kg/habitant	119,1	71,8
Bière	l/habitant	145,8	142,8
Spiritueux	l/habitant	6,4	15,3
Vin et champagne	l/habitant	25,5	11,0

(1) République fédérale d'Allemagne : colza d'hiver seulement

(2) Poids de capture

(3) Poids effectif

Sources : Stat.Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des BML, 1988 und 1989 ; Stat.Jahrbuch des Statistischen Bundesamtes 1989 ; Stat.Jahrbuch der DDR, 1988 und 1989.

## L'INDUSTRIE DE LA PECHE EN RDA

On peut sans aucun doute affirmer que l'élargissement du territoire de la Communauté européenne au territoire de l'actuelle RDA nécessitera une adaptation de la pêche est-allemande aux dispositions de la politique commune de la pêche.

### Structure actuelle de l'industrie de la pêche en RDA

En RDA la pêche englobe la pêche hauturière, la pêche en mer, la pêche côtière et la pêche en eau douce.

L'industrie de la pêche se compose actuellement des unités de production et de transformation suivantes :

- le "VEB Fischkombinat Rostock" comprenant les exploitations de pêche de Rostock et Saßnitz, ainsi que des unités de transformation, de commercialisation, de planification et de recherche.
- 27 coopératives de pêche (FPG) sur la côte de la Baltique qui sont des exploitations juridiquement indépendantes.
- la pêche en eau douce, qui comprend des exploitations d'Etat et des coopératives de production.

### La pêche hauturière, la pêche en mer et la pêche côtière

Le "VEB Fischkombinat Rostock" est le principal producteur de poisson et de produits de la mer en RDA. C'est de lui que dépendent directement la pêche hauturière, la pêche côtière et la transformation des poissons et des produits de la pêche en RDA.

Parmi ses attributions figurent :

- la capture du poisson
- le transport en mer
- les entrepôts frigorifiques
- la transformation du poisson
- le commerce de gros du poisson dans les districts
- le commerce de détail du poisson dans le district de Rostock
- le développement de la production
- la recherche dans le domaine de la pêche
- la mise en oeuvre de moyens de rationalisation pour le traitement et la transformation du poisson.

Le combinat dispose de deux exploitations de pêche spécialisées :

1. Le "VEB Fischfang" de Rostock - maison mère du combinat et dont dépend toute la pêche hauturière.

2. Le "VEB Fischfang" de Saßnitz - dont dépendent la pêche en mer et la pêche côtière, la pêche au cotre en mer Baltique et la pêche côtière individuelle (principalement la pêche à la ligne, la pêche au filet dérivant, la pêche au filet fixe et la pêche au filet piège).

Le "VEB Fischfang" de Saßnitz assure aussi les fonctions d'exploitation dirigeante pour les coopératives de pêche en mer et de pêche côtière. Les 27 coopératives de production fonctionnent comme des entités juridiquement et économiquement indépendantes sous sa direction.

Du "VEB Fischkombinat Rostock" dépendent également :

- 9 unités de transformation du poisson dans 8 districts de RDA
- 2 unités de construction de machines et d'équipements pour le traitement et la transformation du poisson
- l'institut de pêche hauturière et de transformation du poisson de Rostock, qui est un centre de recherche de l'industrie de la pêche
- le "VE Außenhandelsbetrieb AHB Fischimpex", qui est une unité gérant les importations et les exportations de poisson de la RDA ainsi que les relations internationales dans le domaine de la pêche
- le "VEB Fischhandel Berlin", marché de gros, qui approvisionne quelque 44 000 points de vente de poisson et usines alimentaires de RDA à partir des 52 entrepôts d'expédition du combinat.

Pour mener à bien les opérations de pêche, le combinat possède une flotte composée d'éléments variés :

#### Flotte pour la pêche hauturière

45 navires dont 23 navires de pêche et de transformation pouvant opérer dans toutes les mers du globe.

Sont prévus :

1990	1 navire frigorifique
1993	4 navires de pêche et de transport
1994	1 navire de pêche et de transformation
d'ici 2000	20 navires au total, la plupart remplaçant des bâtiments existants

#### Flotte pour la pêche en mer et la pêche côtière

47 cotres de 26,5 m  
159 cotres de 12 à 26,5 m, qui sont employés par les 27 coopératives de pêche.

#### La pêche en eau douce

Elle se compose de 14 unités nationalisées de pêche en eau douce, 30 coopératives de production et 7 établissements coopératifs (KOE). La superficie des eaux propices à la pêche est de 130 000 hectares, dont 115 300 pour les lacs et les cours d'eaux et 14 000 pour les étangs.

La pêche en eau douce en RDA se caractérise par un repeuplement intensif, l'utilisation de cages, l'utilisation des eaux de refroidissement des centrales électriques pour l'alevinage et l'importation et l'élevage de nouvelles races de poissons.

#### Nombre de personnes employées dans l'industrie de la pêche en RDA

Le combinat de pêche de Rostock emploie actuellement 15 500 personnes dans les 16 unités dépendant du combinat. 8 900 d'entre elles travaillent dans l'unité mère, VEB Fischfang Rostock ; 4 480 pêcheurs des deux unités de pêche de Rostock et Saßnitz travaillent en mer.

Les 27 coopératives indépendantes emploient un total de 3 050 personnes, appartenant ou non à la coopérative.

3 125 personnes exercent une activité dans le cadre de la pêche en eau douce.

#### La production

La production de l'industrie de la pêche est-allemande a augmenté de façon continue jusqu'au milieu des années 70. Le sommet a été atteint en 1975 avec 376 000 tonnes.

Alors que les résultats de la pêche hauturière et côtière ont recommencé à diminuer après 1975, les résultats de la pêche en eau douce ont continué d'augmenter.

En 1989 la production de l'industrie de la pêche de RDA a atteint le niveau de 244 000 tonnes de poissons pêchés.

Cette production se décompose de la façon suivante :

- pêche hauturière de Rostock	153 000 t
- pêche au cotre de Saßnitz	21 750 t
- les 27 coopératives de pêche	45 930 t
- pêche en eau douce	22 700 t

La pêche hauturière est-allemande réalise 30 % de ses prises dans les zones de pêche d'autres Etats riverains. A cette fin, la RDA a signé des accords de pêche bilatéraux avec les pays suivants :

Pays	Valable jusqu'en	S'il n'est pas dénoncé, l'accord est prolongé de
Norvège	janvier 1992	5 ans
Suède	décembre 1993	5 ans
URSS	décembre 1990	5 ans
Iles Féroé	décembre 1991	5 ans
Etats-Unis	juillet 1992	5 ans
Canada	durée illimitée	
Mozambique	décembre 1996	5 ans

Selon les informations fournies par la RDA, il n'existe pas d'autres accords spécifiques concernant l'exploitation des produits de la pêche. Il existe cependant un certain nombre d'accords concernant la coopération scientifique et technique avec d'autres pays ; ces accords portent également sur la coopération économique.

Les poissons les plus pêchés dans le cadre de la pêche hauturière, de la pêche en mer et de la pêche côtière sont :

Le hareng (un quart des prises en mer), la morue, le maquereau de l'Atlantique, le sébaste, le calmar d'Amérique du Sud, la petite morue, le grenadier de roche, le colin et le flet européen.

Dans la Baltique, le hareng représente 87 % des prises, la petite morue 8 % et les poissons plats 5 %. La majorité des poissons plats pêchés sont des flets( 90 %).

Des importations sont également nécessaires afin de répondre aux besoins de la population en poisson et produits de la mer. Elles se sont élevées en 1989 à 78 711 tonnes.

Ces importations sont financées par la vente des poissons dont la consommation n'est pas courante en RDA. 38 154 tonnes ont été exportées en 1989, dont 10 159 tonnes (26,6 %) vers les pays du COMECON (principalement la Tchécoslovaquie, la Pologne et la Bulgarie).

Production et espèces pêchées en eau douce :

La production de la pêche en eau douce, qui s'est multipliée entre 1955 et 1988, s'est élevée en 1988 à 26 500 tonnes, dont 92 % de poissons comestibles. La carpe représente avec 57 % la plus grosse part des poissons comestibles pêchés, suivie par la truite avec 28 %. Les autres espèces significatives sont l'anguille, la tanche, le brochet, le sandre, le féra, la perche, la brème et le gardon.

Système de commercialisation des produits de la pêche :

Cela implique principalement :

- a) la définition du produit
- b) la fixation des prix
- c) la commercialisation
- d) les canaux de commercialisation

a) deux groupes de travail permanents fonctionnent sous la direction de l'institut pour la pêche hauturière et la transformation du poisson : "nouveaux produits", "emballage".

b) la fixation des prix industriels et commerciaux se fait de la façon suivante :

- par le combinat de pêche de Rostock, pour les poissons de mer et les produits tirés des poissons de mer et d'eau douce
- par l'institut pour la pêche en eau douce de Berlin, pour les poissons d'eau douce
- par les conseils de district, pour les salades de poissons et les produits d'épicerie fine

en concentration avec le ministère des finances et des prix.

Les prix industriels sont des prix maximum. Les coûts de transport pour le commerce de gros et de détail sont compensés par des marges spécifiques au commerce de gros et de détail fixées par l'Etat (les taux de remise s'appliquent au prix de vente au détail).

Les prix de détail pour les poissons de mer, les poissons d'eau douce et les produits du poisson sont des valeurs fixées une fois pour toutes que le commerçant ne peut ni augmenter ni diminuer.

Les produits de la pêche étaient jusqu'à présent fortement subventionnés par l'Etat, ce qui a permis de maintenir les prix au niveau de 1949/1950 malgré une constante augmentation des coûts de production.

- c) le marché du poisson représente le lien entre les producteurs et le commerce de détail. Il assure le processus de transport, de transbordement et d'entreposage depuis les producteurs jusqu'au marché de détail et au marché de gros.

Les marchés de gros approvisionnent 44 000 unités de vente au détail et la restauration collective, et, partant, la population, en poisson et en produits à base de poisson.

- d) la foire de Leipzig qui a lieu tous les trimestres permet de conclure les accords suivants :

- des accords concernant la production de poisson frais, entre les pêcheurs, d'une part, et le secteur distribution du VEB Fischkombinat, d'autre part.
- des accords sur l'approvisionnement en poisson, entre le secteur distribution du VEB Fischkombinat de Rostock, d'une part et, d'autre part, les marchés de gros et les unités de transformation.
- des accords sur la livraison des divers produits finis entre les unités de transformation, d'une part, et, d'autre part, les marchés de gros.

Des accords sont également parfois conclus directement entre les pêcheurs, d'une part, et, d'autre part, les unités de transformation et les marchés de gros, en ce qui concerne les livraisons de poisson frais.

Modification du comportement des consommateurs :

Le marché en RDA va subir de profondes transformations. Il faut s'attendre à ce que le comportement des consommateurs est-allemands se rapproche progressivement de celui des consommateurs de la République fédérale au cours des deux ou trois prochaines années. Cela entraînera une modification de la structure de la production et de l'industrie.

Sur la base d'un premier inventaire de la situation, la sous-commission "Pêche" est parvenue aux conclusions ci-après :

1. constate que le secteur de la pêche de la RDA va au-devant de modifications profondes, notamment l'adaptation de la flotte de pêche, la modernisation de la transformation et du système commercial ; cela s'applique aussi aux déconcentrations d'entreprises et aux restructurations allant notamment dans le sens de la création de véritables coopératives de pêche ;
2. juge nécessaire que soient appliqués le plus rapidement possible les principes de la politique commune de la pêche sur le territoire de la RDA ; dans certains secteurs, un régime transitoire d'environ cinq ans pourrait être nécessaire ;
3. souligne la nécessité de régimes transitoires appropriés pour rendre supportables du point de vue social la restructuration et la modernisation ;
4. invite la Commission à exposer le plus rapidement possible au Parlement européen les conséquences prévisibles de l'inclusion de la RDA dans la politique commune de la pêche en ce qui concerne le budget de la pêche ;
5. souhaite des informations détaillées et insiste pour que le Parlement participe en temps utile à l'insertion des accords bilatéraux en vigueur entre la RDA et les pays tiers dans l'accord communautaire.

A V I S

(article 120 du règlement)  
de la commission des budgets

Rapporteur pour avis : M. Luigi Alberto COLAJANNI

Au cours de sa réunion du 2 avril 1990, la commission des budgets a nommé M. Luigi Alberto COLAJANNI rapporteur pour avis.

Au cours de sa réunion du 11 juin 1990, elle a examiné le projet d'avis et en a adopté les conclusions à l'unanimité moins une abstention.

Ont participé au vote les députés von der Vring, président ; Cornelissen, vice-président ; Colajanni, rapporteur pour avis ; Adam (suppléant M. Wynn), Böge, Desama (suppléant M. Hory), Goedmakers, Habsburg (suppléant M. Forte), Holzfuss, Kellett-Bowman, Lamassoure, Langes, Lo Giudice, McCartin (suppléant M. Arias Canete), Pasty, Ronn (suppléant M. Papoutsis), Samland, Theato et Tomlinson.

1. L'avis sur le rapport préalable de la commission temporaire chargée d'examiner l'impact du processus d'unification de l'Allemagne sur la Communauté européenne tient compte des conclusions du Sommet de Dublin, ainsi que des prises de position exprimées par le Parlement européen au mois d'avril 1990 (1). Par ailleurs, cet avis devra prendre en considération l'évolution politique et le calendrier qui sera adopté pour l'unification allemande.

2. L'auteur du présent avis sur les conséquences financières de l'unification allemande s'efforcera de déterminer, malgré les mille et une incertitudes de la situation, les besoins de la République démocratique allemande et la contribution que la Communauté pourra apporter à la restructuration de son économie.

### Les phases de l'adhésion

3. La Commission a défini trois phases distinctes dans le processus d'unification, comme le commissaire Schmidhuber l'a précisé devant la commission des budgets le 24 avril dernier.

a) La phase préalable, qui courra de l'Union monétaire jusqu'à l'unification juridique et qui ouvrira déjà la voie à une série de réformes sociales et économiques en RDA, conformément aux dispositions du traité sur l'Union monétaire, économique et sociale signé entre les deux Allemagne le 18 mai 1990.

b) La phase transitoire, à partir de l'unification juridique, lorsque le territoire de la RDA fera partie de la Communauté.

c) La phase définitive, à partir du moment où la réglementation communautaire aura été adaptée à la RDA.

4. En ce qui concerne les dates des différentes phases, on peut considérer, même si une relative "incertitude" plane encore, que la première phase pourrait déjà être terminée dans le courant de 1991 et qu'avant la fin de l'année prochaine, le territoire de la RDA pourrait faire officiellement partie de la Communauté et que le droit communautaire s'y appliquerait donc, à l'exception de certaines dérogations négociées dans le courant de la phase transitoire.

### Les décisions du Sommet extraordinaire de Dublin

5. Avant d'analyser sur le fond les conséquences sur le budget, le rapporteur souhaiterait rappeler la position adoptée par le Parlement européen dans sa résolution du 4 avril 1990, dans laquelle il mettait notamment en exergue deux principes :

---

(1) Résolution sur la réponse de la Communauté à l'unification allemande (B3-691/90) du 4 avril 1990  
Résolution sur les orientations en vue de la préparation du budget 1991 (A3-81/90) du 5 avril 1990

- l'accélération du rythme de l'intégration européenne ;
- la participation financière de la Communauté au processus d'assainissement de l'économie de l'Allemagne de l'Est dès 1991.

6. Les conclusions du Sommet de Dublin du 28 avril laissent clairement apparaître que l'application - même si elle se fait progressivement - des politiques communautaires à la RDA ne pourra intervenir qu'à partir de l'unification juridique des deux Allemagne, c'est-à-dire, selon les prévisions actuelles, qui pourraient être devancées, avant la fin de 1991.

7. Il est par ailleurs précisé dans les conclusions qu'avant l'unification officielle, la RDA aura accès aux prêts de la BEI et aux prêts EURATOM et CECA, ainsi qu'aux mesures de soutien que la Communauté déploie dans le cadre du programme "Phare", et enfin aux projets EUREKA.

8. Le rapporteur prend acte de ces conclusions et notamment du fait que la Communauté sera informée des développements et des mesures qui seront prises dans le cadre du processus d'unification et que la Commission sera associée à ces discussions.

9. Le rapporteur déplore cependant que le Conseil européen n'ait pas donné suite à la demande formulée par le Parlement européen (1), qui réclamait l'élaboration d'un programme communautaire d'aide spécial pour la RDA, pour la période courant jusqu'à l'unification complète.

#### Les besoins de la RDA

10. Bien qu'elle soit l'un des pays les plus développés de l'Europe de l'Est et de l'Europe centrale, la RDA a un PIB estimé à environ 112 milliards d'écus, c'est-à-dire inférieur à la moyenne communautaire ; par ailleurs, aussi bien l'appareil industriel que les infrastructures doivent être rénovés si l'on veut restructurer l'économie.

<u>Pays</u>	<u>PNB/tête (en 1.000 écus)</u>
Belgique	13.9
Danemark	18.2
RFA	18.3
Grèce	5.7
Espagne	9.1
France	15.8
Irlande	7.7
Italie	14.4
Luxembourg	19.5
Pays-Bas	14.2
Portugal	4.3
Royaume-Uni	14.8
CEE	14.2
RDA (estimation)	7.0

11. Dans l'état actuel des choses, il est extrêmement difficile de quantifier ces besoins. Le rapporteur ne peut que se limiter à citer le chiffre indiqué par certains instituts économiques, soit 490 milliards d'écus, chiffre qui peut être considéré comme approximatif, mais non irréaliste.

12. Indépendamment du chiffre exact, il semble manifeste qu'un important effort de solidarité devra être accompli pour favoriser la restructuration de l'économie allemande, et, outre l'Allemagne fédérale, la Communauté devra également participer à cet effort de solidarité.

13. Pour sa part, l'Allemagne fédérale a constitué un Fonds pour l'unité allemande, doté de plus de 46 milliards d'écus jusqu'à la fin de 1994.

14. Dans un premier temps, la Communauté devra intervenir dans le cadre des aides aux pays tiers - titre 9 du budget - puis dans le contexte de la mise en oeuvre progressive des politiques communautaires. Quoiqu'il en soit, l'intervention communautaire ne pourra se faire que dans la limite des crédits disponibles qui seront prévus, aussi bien dans le cadre des perspectives financières que du budget 1990 - via un budget rectificatif et supplémentaire - et de l'avant-projet de budget 1991.

### Répercussions financières

15. La participation de la RFA à l'aide pour la reconstruction de l'économie de l'Allemagne démocratique aura une influence indirecte sur le budget communautaire.

16. Selon certaines analyses économiques, une augmentation d'1 % des prix en Allemagne fédérale entraînerait un relèvement de 0,15 % des prix des importations des Etats membres. Cette inflation importée touchera principalement les pays qui importent principalement de RFA : 26,6 % pour les Pays-Bas, 19,3 % pour la France, 18,5 % pour l'Italie et 16,5 % pour le Royaume-Uni.

17. En ce qui concerne par ailleurs le supplément de croissance, l'augmentation d'un point de la croissance de la RFA entraînerait un relèvement des importations allemandes égal à 0,7 % du volume total correspondant à un peu moins de 15 milliards d'écus.

### L'incidence sur les recettes

18. Lorsque l'unification des deux Allemagne sera achevée juridiquement, ce seront les recettes du budget de la Communauté qui subiront les premières retombées.

19. L'intégration de la RDA à la Communauté, au-delà des répercussions financières pour les pays membres mentionnées ci-dessus, entraînera une augmentation du PNB global de la Communauté. Dans la mesure où la Communauté peut disposer globalement, pour financer son propre budget, de ressources à concurrence d'un montant maximal égal à 1,2 % du PNB, la contribution allemande au budget communautaire, à la suite de l'unification, pourrait augmenter d'environ 1,4 milliard d'écus en 1992, sur la base des estimations dont nous sommes actuellement en possession ainsi que de la réévaluation du PNB actuel à la lumière des taux moyens de croissance communautaire jusqu'en 1992.

20. Par ailleurs, toujours selon des estimations de la Commission, le processus de démocratisation et d'ouverture de l'Allemagne de l'Est au monde occidental, ainsi que d'autres pays d'Europe centrale et orientale, pourrait entraîner une augmentation du taux de croissance de l'ensemble de la Communauté d'environ 0,5 %, ce qui permettrait d'ajouter 1,4 milliard d'écus au budget de la CEE.

21. Globalement, l'incidence sur les recettes de la Communauté pourrait varier en 1992, toutes choses restant égales, entre 1,4 et 2,8 milliards d'écus.

22. Cependant, cette estimation est subordonnée à la mise en oeuvre sans réserve du principe énoncé par le Chancelier Kohl, à savoir que les coûts de l'unification ne doivent pas être supportés au détriment des régions défavorisées de la CEE et que l'Allemagne ne doit pas réduire sa contribution financière à la CEE pendant la période transitoire.

### Les prévisions en matière de dépenses

23. Avant l'unification officielle, la Communauté interviendra dans le cadre des aides aux pays tiers, et notamment du programme Phare, mis en oeuvre dans un premier temps pour la Pologne et la Hongrie, mais récemment étendu à tous les pays de l'Est.

24. Le rapporteur rappelle que la Communauté participe à ce programme tant sur le plan financier - avec une dotation de 300 mécus pour la Pologne et la Hongrie, plus 200 mécus pour 1990 et 850 mécus pour 1991, prévus par la révision des perspectives financières du 21 mai 1990 - que dans le cadre de la coordination des aides des pays industrialisés.

25. Après l'unification officielle, même si certaines politiques ne seront appliquées que progressivement, le rapporteur estime que l'ensemble des Fonds structurels entrera immédiatement en application, comme cela a déjà été le cas pour d'autres adhésions à la Communauté.

26. En ce qui concerne l'agriculture, les éléments d'incertitude sont plus complexes et beaucoup dépendra de la façon dont la phase d'adaptation sera envisagée. Le rapporteur rappelle que la superficie agricole de la RDA équivaut à 7 % de la superficie totale et que la production est égale à environ 5 % ; par rapport à la Communauté, il faut rappeler par ailleurs que dans le secteur agricole, la différence de productivité est inférieure à l'écart qui existe par exemple avec le secteur industriel.

27. Il faut rappeler en outre que la RDA concentre ses productions dans les secteurs du blé, de l'orge, du lait, du beurre, du sucre, de la viande bovine et porcine et des volailles, c'est-à-dire pratiquement tous des secteurs où la Communauté est déjà excédentaire. Cette situation est susceptible d'entraîner une augmentation des coûts d'intervention de la Communauté, difficilement chiffrables aujourd'hui.

28. Par ailleurs, il est indispensable que la Commission prévoie un système d'intégration rapide de l'agriculture de la RDA aux mécanismes de la politique agricole communautaire dans la mesure où il sera difficile de contrôler, les échanges commerciaux augmentant entre la RDA et les pays de la Communauté et notamment la RFA, que les produits de la RDA ne profitent pas des mécanismes

communautaires, avec toutes les conséquences que cela entraînerait pour le système de contrôle de la production (seuils, stabilisateurs, etc.).

29. Des experts de la Cour des comptes de la CEE prévoient un soutien communautaire aux prix agricoles qui pourrait atteindre 2 milliards d'écus. Pour amener l'agriculture de la RDA au niveau de l'agriculture occidentale, une telle restructuration nécessiterait 20 milliards d'écus, dont 10 milliards à charge de la CEE, répartis sur plusieurs années.

30. Parmi les secteurs prioritaires où la Communauté doit s'engager, il convient de tenir compte en particulier des besoins en matière d'environnement et dans le domaine social en République démocratique, en soutien des engagements déjà pris par le gouvernement de l'Allemagne fédérale.

31. Un autre aspect important concerne le secteur des accords commerciaux. Sur la base des articles 110 et suivants du traité instituant la CEE, la Communauté devra supporter la charge des relations commerciales avec la RDA, ce qui représentera pour elle un certain coût, aussi bien direct qu'en termes de renforcement de la concurrence.

32. De la même façon, la Communauté devra renégocier, dans le cadre de la politique commune de la pêche, les accords de pêche de la RDA, sans compter les efforts à déployer pour moderniser sa flotte de pêche qui représente environ le double de celle de la République fédérale.

33. Dans l'état actuel des choses, il est impossible de quantifier les coûts pour le Fonds social, qui pourraient être élevés compte tenu des prévisions relatives à l'accroissement du chômage en RDA dans les prochaines années.

34. En ce qui concerne les coûts budgétaires, on estime généralement que ces derniers pourraient être couverts en grande partie par les recettes supplémentaires prévues. Néanmoins, en raison de l'incertitude qui continue à planer sur l'état réel de l'économie de la RDA, il est possible que cette estimation soit optimiste. Certains experts envisagent la nécessité d'injecter une aide annuelle de 8 milliards d'écus, dont 4 proviendraient directement du budget de la CEE, dans le cadre des Fonds structurels. Dans ce cas, les dépenses seraient supérieures aux recettes d'1,2 milliard d'écus.

#### Les répercussions sur les régions périphériques

35. L'intégration de la RDA dans le grand marché mérite une certaine réflexion sur les répercussions négatives éventuelles pour les régions périphériques de la Communauté, en raison de la fragilité de leur économie et de la concurrence de certaines productions.

36. En effet, certaines régions pourront subir une plus forte concurrence, notamment dans le secteur agricole où la productivité peut être relancée plus facilement que dans d'autres secteurs, ou la concurrence des produits importés dans la Communauté en vertu d'accords commerciaux de la RDA, dont la même Communauté devra assumer l'application. Par ailleurs, on estime que la part du financement de la BEI destinée aux régions périphériques de la Communauté sera réduite, si des mesures spécifiques ne sont pas prises.

37. Dans ces circonstances, le rapporteur estime qu'il convient que la Commission présente le plus rapidement possible un programme d'actions communautaires en faveur des régions périphériques, pour permettre à ces der-

nières de mieux s'adapter à la situation découlant de l'unification allemande, comme le Parlement européen l'a déjà demandé (1).

### Révision des perspectives financières

38. Fait observer que 0,03 % du PNB reste disponible pour une nouvelle révision des perspectives financières, conformément à l'article 12 de l'accord interinstitutionnel, si la récente révision des perspectives financières, prévoyant 200 mécus supplémentaires en 1990, 820 mécus en 1991 et 870 mécus en 1992 pour les dépenses non obligatoires, devait s'avérer insuffisante pour les besoins actuels de la politique menée par la Communauté à l'égard de l'Europe centrale et orientale.

39. Par ailleurs, la Communauté doit avant tout veiller à ne pas faire peser sur ses régions actuelles le poids de l'unification allemande, qu'il s'agisse de la réduction des aides ou de l'engagement pris par la Communauté de renforcer la cohésion économique et sociale de ces régions.

40. Cette nouvelle révision ad hoc des perspectives financières, à l'issue de l'achèvement de l'unification, devra tenir compte d'une série d'éléments comme l'incidence sur les recettes, le coût de l'application du droit communautaire et le coût des dérogations, assurément plus difficile à chiffrer.

### CONCLUSIONS

Sur la base des considérations émises ci-dessus, la commission des budgets invite la commission temporaire chargée d'examiner l'impact du processus d'unification de l'Allemagne sur la Communauté européenne à prendre en compte les conclusions suivantes :

- A. réaffirme la position du Parlement européen, selon lequel l'unification allemande doit impliquer une accélération du rythme de l'intégration européenne et la participation financière de la Communauté au processus d'assainissement de l'économie de l'Allemagne de l'Est dès 1991 ;
- B. prend acte des conclusions du Sommet extraordinaire de Dublin du 28 avril 1990 et plus particulièrement du fait que la Communauté sera informée de l'évolution et des mesures prises et que la Commission sera associée à ces discussions ;
- C. déplore que le Conseil européen n'ait pas accueilli favorablement la demande formulée par le Parlement européen (1), qui souhaitait l'élaboration d'un programme communautaire d'aide spécial en faveur de la RDA, qui aurait été appliqué d'ici l'achèvement de l'unification ;
- D. demande que le gouvernement allemand fournisse sa propre évaluation chiffrée des éventuelles modifications apportées à la contribution au budget communautaire et qu'il indique les modalités qu'il a l'intention d'appliquer pour respecter l'engagement du président Kohl de ne pas faire peser sur les régions défavorisées de la CEE le poids de l'intégration de l'Allemagne de l'Est ;
- E. estime indispensable que la Commission présente, avant le début de la procédure budgétaire pour 1991, un tableau récapitulatif de l'incidence de

l'intégration du territoire de la RDA sur les recettes et les dépenses du budget communautaire, en insistant notamment sur les aspects suivants : l'impact sur les mécanismes de la PAC, une prévision relative à l'engagement des autres Fonds structurels et une estimation des coûts découlant de la réalisation, par la CEE, des engagements de la RDA dans le secteur commercial et dans le domaine de la pêche ;

- F. invite la Commission à présenter un programme d'action communautaire en faveur des régions périphériques, afin que ces dernières puissent mieux s'adapter aux nouvelles conditions de marché découlant de l'unification allemande, comme le Parlement européen l'a déjà demandé en avril 1990 ;
- G. estime essentiel que la Commission présente à l'autorité budgétaire une proposition de nouvelle révision des perspectives financières, conformément à l'article 12 de l'accord interinstitutionnel, prévoyant une marge de 0,03 % du PNB pour les dépenses imprévues, si les crédits devaient s'avérer insuffisants pour l'Europe centrale et orientale ;
- H. estime nécessaire que la Commission présente aussi tôt que possible des propositions concernant la modification du volume des ressources propres qui résulte d'un élargissement de la Communauté chiffré à 17 millions d'habitants, afin d'identifier les secteurs du budget qui devraient être augmentés en dépenses.

## A V I S

de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle

Rapporteur pour avis : M. Pedro BOFILL ABEILHE

Au cours de sa réunion du 20 mars 1990, la commission économique, monétaire et de la politique industrielle a nommé M. Pedro Bofill rapporteur.

Au cours de ses réunions du 18 avril 1990, du 31 mai 1990 et du 27 juin 1990, la commission a examiné le projet d'avis. Elle en a adopté les conclusions le 27 juin 1990 à l'unanimité moins une abstention.

Ont participé au vote : M. Beumer, président ; M. Desmond, vice-président ; M. Bofill Abeilhe, rapporteur pour avis ; MM. Barton, Cassidy, Cox, de Donnea, De Piccoli, Mme Ernst de la Graete, MM. Glinne (suppléant Mme Tongue), Herman, Hoppenstedt, Merz, Metten, Mmes Nielsen (suppléant M. Riskaer Pedersen), Read, MM. Siso Cruellas, Speciale, van der Waal (suppléant M. Lataillade) et von Wogau.

1. La réalisation du marché intérieur d'ici la fin de 1992, objectif fixé par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, suppose un programme de mesures, défini dans le Livre blanc présenté par la Commission et adopté par le Conseil européen de Milan, en 1985. L'article 8 A de l'Acte unique européen stipule que le marché intérieur consiste en un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux est assurée. La réalisation du marché unique est fondamentale pour le développement du potentiel économique ainsi que pour la prospérité de la Communauté européenne à l'avenir. Il conviendra de poursuivre cet objectif avec plus de dynamisme qu'auparavant.

2. L'unification allemande constitue un enjeu important aussi bien pour le peuple allemand que pour la Communauté européenne dans son ensemble. Le désir, historiquement et politiquement légitime, du peuple allemand de parvenir à l'unité doit être situé essentiellement dans une perspective communautaire et envisagé en conséquence.

3. Avec le processus d'unification, les conditions et les modalités de l'incorporation du territoire actuel de la RDA dans la Communauté sont sans précédent en regard des adhésions antérieures. Il ne s'agit pas de l'adhésion d'un nouvel Etat membre mais d'un élargissement par l'extension d'un Etat de la Communauté, élargissement qui, de facto et de jure, se fonde principalement sur l'inspiration politique des Traités constitutifs, la Loi fondamentale de Bonn et la déclaration de Hallstein.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une adhésion au sens strict du terme (comme le prévoit l'article 237 du traité CEE), les difficultés et les procédures qui découlent de cet élargissement sont semblables à celles qui ont été liées aux élargissements précédents de la Communauté, de sorte qu'il faudra prévoir toute une série de dérogations à caractère régional ainsi que des périodes transitoires afin d'assurer un développement économique et social harmonieux de l'ensemble du territoire communautaire, ainsi que le stipulent les Traités.

4. Ce processus d'élargissement est atypique et présente de nettes différences par rapport aux adhésions antérieures : la première phase d'intégration de la RDA dans la Communauté se réalise avant même l'incorporation formelle de la RDA et sa disparition en tant qu'Etat indépendant. Il faut également relever l'absence de négociation classique des conditions d'adhésion. Le processus requiert par conséquent d'importantes mesures de contrôle et une discipline (surveillance par la Commission des Communautés européennes) afin d'éviter un relâchement qui puisse causer, comparativement, des préjudices et créer de fortes tensions qui, à leur tour, pourraient donner lieu à des revendications de la part d'autres Etats membres. Il faudra, en outre, éviter que les dérogations accordées ne dégèrent en pratiques contraires aux règles communautaires. Le Parlement européen doit, à travers les procédures de consultation et de coopération, jouer un rôle prépondérant à cet égard.

5. Ce processus est d'autant plus atypique que le système d'organisation économique planifiée et centralisée en vigueur en RDA est fondé sur des principes tout à fait différents de ceux qui régissent le fonctionnement d'une économie de marché.

En conséquence, des réformes radicales et immédiates s'imposent pour que l'économie de la RDA puisse être adaptée progressivement aux principes économiques en vigueur dans la Communauté : réforme du système des prix, du système monétaire et du système de crédit, du régime fiscal et de la sécurité sociale et création d'un cadre économique et juridique permettant la propriété privée et la libre entreprise.

6. L'unité allemande et, partant, l'intégration de la RDA dans la Communauté doivent être compatibles avec la réalisation et le fonctionnement du marché intérieur. Il est essentiel que le droit communautaire dérivé s'applique dans les plus brefs délais, avec un nombre de dérogations et de périodes transitoires aussi réduit que possible, et que le territoire et la population de l'actuelle RDA bénéficient également des instruments communautaires visant à l'instauration graduelle de la cohésion économique et sociale.

7. La réalisation du marché intérieur consiste à créer un grand espace où les frontières techniques, physiques et fiscales soient totalement abolies. Depuis le moment où les chefs d'Etat et de gouvernement ont pris la décision d'entreprendre la réalisation du marché intérieur, toute une série de mesures ont été adoptées pour atteindre cet objectif dans les délais prévus. Néanmoins, bien que les institutions communautaires et les Etats membres aient mis en oeuvre des efforts considérables, la tâche qui reste à accomplir est grande.

8. Les transformations nécessaires à l'adaptation économique et sociale progressive des territoires qui constituent actuellement la RDA exigeront, dans le cadre de périodes transitoires et de dérogations régionales, des aides spécifiques qui permettent la conversion de structures de production obsolètes et de produits peu compétitifs. Nous estimons néanmoins, à l'instar des services de la DG III de la Commission, que ces aides ne devront pas impliquer de dérogations graves aux règles de concurrence, bien qu'il faille admettre, au cours de la première phase, une certaine marge de tolérance pour l'application de ces règles sur les territoires de la RDA.

La Commission devra appliquer des mesures de contrôle et de surveillance afin d'éviter un relâchement excessif, faute de quoi les politiques communautaires d'aide aux secteurs sensibles (textiles et fibres synthétiques, automobile, construction navale, sidérurgie...) risqueraient, face aux revendications d'autres Etats membres, d'être dénaturées. En outre, le contexte de l'Allemagne unifiée appelle un réexamen par la Commission des régimes actuels d'aide de la RFA.

9. Le respect de la politique de concurrence est déterminant pour le bon fonctionnement du marché intérieur. Les transformations progressives sur la voie de l'économie sociale de marché seront accompagnées d'une restructuration économique et sociale de grande envergure qui exigera des investissements élevés. Selon les prévisions, des investissements massifs seront effectués au

cours des prochaines années sur le territoire de l'actuelle RDA, de sorte que la libre concurrence dans les échanges de marchandises et de services sera menacée. La Commission devra veiller à éviter les distorsions de concurrence et garantir un égal accès de toutes les entreprises communautaires aux nouveaux projets d'investissement.

Il conviendra également d'éviter toute violation des règles communautaires dans les contrats publics afin que l'esprit de la libre concurrence soit respecté, d'où l'opportunité d'instaurer des périodes transitoires, faute de quoi l'accès des entreprises communautaires pourrait être entravé.

10. Après l'unification, l'acquis communautaire dans le domaine de la politique commerciale sera appliqué progressivement sur le territoire actuel de l'Allemagne de l'Est. De la même manière, l'Allemagne unie au sein de la Communauté européenne adaptera les engagements commerciaux contractés jusqu'ici par la RDA, qui, pour les deux tiers, concernent les Etats membres du CAEM et, principalement, l'Union soviétique.

L'application de la politique commerciale commune s'accompagnera de toute une série de mesures autonomes (dispositifs anti-dumping et anti-subsventions...) et d'adaptations techniques de certains instruments communautaires (système des préférences généralisées, régime commun à l'importation...). L'union douanière s'étendra également au territoire de l'actuelle RDA.

La transformation des structures juridiques et commerciales sur lesquelles les échanges commerciaux de la RDA avec des pays tiers sont fondés n'est pas sans poser des problèmes. La Commission examinera avec les deux Etats allemands comment il est possible d'assumer ces engagements dans la mesure où ils sont compatibles avec les politiques communautaires. Les obligations d'ordre commercial contractées par la RDA avec les pays membres du CAEM (essentiellement l'Union soviétique) portent sur une longue période et ont une portée considérable. Ces échanges, dénués de toute valeur monétaire effective, reposent sur de fortes dépendances politiques, économiques et juridiques, qui perdent peu à peu de leur importance. Il s'agit en effet de pseudo trocs qui ont créé des distorsions notables dans les échanges et conduit à la fixation de prix artificiels, nullement conformes aux principes commerciaux en vigueur dans les pays occidentaux.

11. Les normes communautaires en matière d'environnement devraient être appliquées progressivement dès le début de l'Union économique, c'est-à-dire de la phase intérimaire d'adaptation. Il y a lieu de faire une distinction entre les nouvelles installations, qui devront respecter les normes communautaires, et les installations anciennes, qui devront les adapter progressivement.

Les règles relatives aux produits devront être appliquées immédiatement, sans préjudice de la progressivité que pourrait exiger la situation de la RDA. La question des gaz d'échappement des véhicules est plus compliquée, de sorte qu'une certaine souplesse est souhaitable.

En ce qui concerne l'énergie, aucune difficulté ne semble devoir se poser, à l'exception de celles qui pourraient être liées aux échanges avec l'Union soviétique, qui, en raison du système particulier qui caractérise le CAEM à cet égard, pourraient affecter la politique de concurrence.

12. L'unification allemande impliquera également l'extension de la politique agricole commune au territoire actuel de l'Allemagne de l'Est, de sorte qu'il paraît opportun d'instaurer des dérogations et des périodes transitoires qui permettent à l'agriculture est-allemande de se moderniser, de se restructurer et d'atteindre le niveau de productivité de l'agriculture des Etats membres, ainsi que d'adapter progressivement le système des prix en vigueur pour les produits agricoles, les subventions à la consommation accordées jusqu'ici par la RDA pour de nombreux produits devant être abandonnées.

13. L'unification impliquera la disparition du régime fiscal de la RDA et l'extension à cette dernière du régime en vigueur en RFA. L'introduction de ce nouveau régime fiscal devrait être achevée lors de la première phase du processus d'unification, étant entendu que les circonstances particulières de ce processus pourront exiger une certaine progressivité.

En ce qui concerne la fiscalité directe, il serait souhaitable et légitime que toutes les personnes physiques et morales dans l'Allemagne unifiée fassent l'objet du même traitement sur le plan fiscal. Le taux de conversion monétaire de 1 mark-Est pour 1 deutschmark fixé pour les salaires pourrait entraîner un brusque accroissement des revenus en RDA, aussi semble-t-il opportun que l'impôt sur le revenu des personnes physiques ("Einkommensteuer") soit introduit dès le début. Cela suppose néanmoins l'adoption de mesures graduelles à caractère transitoire qui atténuent l'incidence de cet impôt sur les personnes. Il semble également qu'aucun obstacle majeur ne s'oppose à l'introduction de l'impôt sur les sociétés ("Körperschaftssteuer"), sans préjudice des incitations à l'investissement qui pourraient s'avérer nécessaires sur ces territoires.

Pour ce qui est de la fiscalité indirecte, et notamment de l'instauration de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), nous estimons nécessaire, à l'instar des services de la DG III de la Commission, que les règles d'harmonisation en vigueur dans la Communauté européenne soient appliquées le plus rapidement possible, avec les modalités particulières qui pourraient être arrêtées dans le cadre des procédures établies à cet effet. L'élévation du pouvoir d'achat des résidents en Allemagne de l'Est, qui résultera de la nouvelle parité fixée pour les monnaies, justifie l'extension en bloc de la taxation à la consommation au territoire de la RDA afin de contenir une propension excessive à la consommation.

L'adaptation de la fiscalité dans les territoires de la RDA constitue l'un des aspects les plus importants - et les plus complexes - si l'on veut éviter que les règles régissant le fonctionnement du marché intérieur ne soient faussées.

14. En ce qui concerne les services financiers, une adaptation à la législation communautaire sera nécessaire dès le début. Il est certain que les quelques banques existant en RDA seront absorbées par celles de la RFA, comme certains signes le confirment déjà. Une adaptation rapide du système financier de la RDA aux pratiques et aux règles en vigueur dans la Communauté est nécessaire, mais l'instauration de périodes transitoires ne semble pas se justifier à cet égard.

Des exceptions à la libre circulation des capitaux seraient inacceptables, compte tenu des graves problèmes qu'elles poseraient du point de vue de la surveillance, de la concurrence et de la solvabilité. Des

dérogations ne pourront être instaurées que par la voie de clauses de sauvegarde, conformément aux articles 108 et 109 du traité CEE.

Le secteur des assurances de la RDA, de faible importance, est aussi pratiquement absorbé par les grandes compagnies d'assurance de l'Allemagne de l'Ouest. Pour ce qui est des marchés boursiers, les règles et normes communautaires devront être appliquées au fur et à mesure que le financement à travers les marchés de valeurs mobilières évoluera.

15. En ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, il est prévu essentiellement des flux migratoires interallemands pour des raisons évidentes de parenté linguistique et culturelle. Une forte demande de cadres et d'experts en matière de gestion des entreprises ainsi que de personnel enseignant se fera sentir sur les territoires actuels de l'Allemagne de l'Est. Bien que l'émigration d'Allemands de l'Est vers la RFA ait sensiblement ralenti, il faut prévoir un nouveau flux migratoire qui sera dû à l'accroissement du chômage, qui, selon les prévisions, va malheureusement s'aggraver de manière préoccupante à la suite des mesures de reconversion économique.

En vertu de la Loi fondamentale de Bonn, les citoyens de l'Allemagne de l'Est qui viennent en RFA obtiennent automatiquement le statut de citoyen à part entière de la RFA. Ils ont la qualité de "Übersiedler", bien différente de celle de "Aussiedler", qui s'applique essentiellement aux Russes, Polonais, Hongrois et Tchèques de souche allemande qui souhaitent obtenir la nationalité allemande. Ces "Aussiedler" et "Übersiedler" naturalisés font partie intégrante de la population active communautaire. Dans le cas d'un "Aussiedler", l'accès d'une personne d'un pays tiers à la citoyenneté communautaire est facilité, ce qui crée une discrimination pour ses compatriotes qui, n'étant pas de souche allemande, ne pourront bénéficier des mêmes avantages que les travailleurs ressortissants des Etats membres.

Pour ce qui est de la reconnaissance mutuelle des diplômes, la République fédérale d'Allemagne reconnaît automatiquement la plupart des diplômes délivrés en RDA. Des problèmes pourraient néanmoins se poser pour les professions juridiques et économiques, le contenu de la formation dispensée en RDA étant très différent de celui des disciplines communautaires. Pour les programmes de formation professionnelle et d'éducation, il faut encourager et favoriser le développement et une nouvelle répartition de programmes tels que ERASMUS, LINGUA, COMETT, TEMPUS, EUROTECHNET ou FORCE. Il convient également de promouvoir les programmes d'échanges professionnels entre jeunes travailleurs.

16. Afin de parvenir à un développement harmonieux et équilibré de l'ensemble de la Communauté, il convient d'envisager, du point de vue de la politique régionale, la nécessité de mettre en place des actions structurelles en faveur des territoires de la RDA.

Les crédits affectés à l'objectif n° 1 (régions les moins favorisées) du FEDER ont déjà été distribués, aussi apparaît-il opportun de créer un Fonds spécifique (qui n'a pas été envisagé par la RFA lors du dernier sommet de Dublin) en faveur de l'Allemagne de l'Est pour deux motifs : parce qu'il constituera un instrument communautaire de solidarité et parce que son utilisation permettra de réduire les périodes transitoires et les dérogations, incontestablement nécessaires pour la quasi-totalité des aspects examinés antérieurement. En ce qui concerne également la cohésion économique et sociale, la République démocratique bénéficiera largement du Fonds social

européen au titre des objectifs n° 3 et 4 : chômage de longue durée et insertion des jeunes sur le marché du travail.

17. Dans l'éventualité où les dérogations accordées pour l'Allemagne de l'Est pourraient mettre en danger le fonctionnement du marché unique, il conviendrait de maintenir des frontières temporaires jusqu'à ce que ces dérogations n'aient plus d'incidence sur la réalisation de ce marché (comme ce fut le cas pour l'adhésion de la Sarre). Pour les échanges de marchandises, ces frontières seraient nécessaires si les engagements contractés par la RDA vis-à-vis de pays tiers ne pouvaient être adaptés aux règles communautaires.

18. Une Allemagne unie aura sans aucun doute des effets bénéfiques à moyen terme pour la Communauté. La disparition d'une frontière imposée par des antagonismes, conséquence de la guerre froide, le recouvrement des libertés par une partie importante du peuple allemand et la disparition des dictatures dans les pays du centre et de l'est de notre continent constituent un progrès sur la voie d'une grande Europe. A l'échelle de la Communauté, l'extension de son territoire après l'unification allemande aura des retombées positives dues à l'accroissement de la demande intérieure de plus de 16 millions de nouveaux citoyens, d'où un essor de l'économie et une amélioration du bien-être social, dont tous les Etats membres bénéficieront sans aucun doute, à des degrés divers.

#### 19. CONCLUSIONS

- a) La réalisation du marché intérieur avant la fin de 1992 est d'une importance capitale pour le développement de la Communauté à l'avenir, aussi ne saurait-elle être ralentie ni restreinte.
- b) L'unité allemande ne doit pas être considérée comme une question exclusivement bilatérale, mais doit être située dans une perspective essentiellement communautaire.
- c) Les dispositions des Traités et du droit dérivé s'appliqueront intégralement sur les territoires de la RDA. Les dérogations devront faire l'objet de décisions spécifiques des institutions communautaires compétentes. Il est souhaitable que le Parlement européen joue un rôle actif à cet égard.
- d) Bien qu'étant indispensables, les dérogations et périodes transitoires devront être réduites autant que possible.
- e) Si ces dérogations dénaturent la politique de concurrence et, par conséquent, font obstacle au bon fonctionnement du marché intérieur, des solutions appropriées devront être trouvées afin de garantir que les produits en question ne circulent qu'à l'intérieur du territoire de l'Allemagne unifiée.
- f) Toutes les aides accordées, sous quelque forme que ce soit, devront avoir été examinées au préalable par la Commission à la lumière des règles de concurrence et des objectifs communautaires.
- g) Les normes communautaire concernant l'environnement devraient être appliquées dans les nouvelles installations et adaptées progressivement dans les installations anciennes. Les dispositions relatives aux produits

devraient être appliquées immédiatement, bien qu'une certaine souplesse paraisse souhaitable pour les véhicules.

- h) Eu égard à la parité monétaire de 1 : 1 adoptée pour les salaires, il est souhaitable que tant la fiscalité directe que la fiscalité indirecte soient appliquées progressivement dès le début. Il est souhaitable que les réformes fiscales nécessitées pour le passage à l'économie de marché ne perturbent pas les règles de fonctionnement du marché intérieur.
- i) Pour ce qui est des services financiers, une adaptation à la législation communautaire s'imposera dès que la restructuration de ce secteur sera entamée.
- j) Afin de pouvoir achever le marché intérieur dans le domaine de la libre circulation des personnes et du droit de séjour, il faudra veiller à ce que le droit communautaire favorisant la mobilité des travailleurs, des étudiants et des pensionnés s'applique sans restriction à tous les citoyens d'une Allemagne unifiée.
- k) Lorsque l'unification allemande sera un fait accompli, il faudra utiliser les instruments exprimant la solidarité communautaire pour renforcer la cohésion économique et sociale entre l'ancien territoire de la RDA et les autres régions de la Communauté européenne.
- l) L'unification de l'Allemagne devrait stimuler le processus de l'Union politique européenne.
- m) Malgré les difficultés qu'elle suscitera dans un premier temps pour le développement communautaire, l'unification allemande aura à moyen terme un effet bénéfique sur la croissance économique et le bien-être des citoyens de la Communauté.

**A V I S**

(article 120 du règlement)

de la commission économique, monétaire et de la  
politique industrielle

à l'intention de

la commission temporaire pour l'étude de l'impact du processus  
d'unification de l'Allemagne sur la Communauté européenne

Rapporteur pour avis : M. Klaus RISKÆR PEDERSEN

Le 21 mars 1990, la commission économique, monétaire et de la politique industrielle a nommé M. Riskær Pedersen rapporteur pour avis au sujet de l'impact de l'union économique et monétaire allemande sur la mise en oeuvre de l'Union économique et monétaire européenne.

En sa réunion des 18-20 avril 1990, la commission a examiné le projet d'avis et l'a adopté à l'unanimité au cours de cette dernière réunion.

Ont participé au vote : M. Beumer, président ; M. Desmond, vice-président ; M. de Donnea (suppléant M. Riskær Pedersen, rapporteur) ; MM. Barton, Bofill Abeilhe, Cassidy, Cox, Mme Ernst de la Graete, MM. Glinne (conformément à l'article 111 paragraphe 2), Herman, Hoppenstedt, Merz, Metten, Mmes Nielsen (suppléant M. Punset I Casals), Read, MM. Siso Cruellas, Speciale, van der Waal (suppléant M. Lataillade) et von Wogau.

## **I. Introduction**

Avant même l'instauration d'une union politique entre l'Allemagne de l'Ouest et la RDA, il est établi qu'une union monétaire offre la voie la plus aisée et la plus solidaire propre à faciliter le passage à l'économie de marché en RDA, ainsi que le seul bouclier efficace contre l'émigration de RDA vers l'Allemagne de l'Ouest. L'instauration du Deutsche Mark en RDA représente également un moyen sûr et juste de sauvegarder la vie économique, que l'Allemagne participe ou non au processus de reconstruction, l'étendue du service public pouvant ainsi être réduite.

Les tâches qui incombent à l'économie d'Allemagne fédérale dans la perspective d'une union monétaire avec la RDA, il faut en convenir dès à présent, remettent en cause toute une série d'éléments internes à l'économie allemande, mais doivent probablement modifier également toute une série d'attentes qui avaient auparavant servi de base à l'essor des Communautés européennes. En ce qui concerne notamment l'instauration de l'Union économique et monétaire européenne, ces modifications revêtiront une importance particulière. Ces divergences, impondérables et retards seront d'autant plus marqués que la population de RDA sera prise en compte au plan social, mais le Parlement européen se devra à nouveau de souligner que ces modifications et impondérables par rapport aux projets établis devront s'effacer devant l'objectif politique majeur que représente le respect des droits fondamentaux de l'homme en Europe de l'Est.

## **II. Union économique, monétaire et politique**

L'instauration d'une union monétaire entre les Allemagnes de l'Ouest et de l'Est pourra intervenir dans le même temps que certains éléments d'une véritable union économique, à savoir avant l'établissement d'une union économique et politique authentique entre les deux Allemagnes. Il faudra donc escompter que la législation en matière de marché des capitaux, de droit des sociétés et de concurrence soit mise en oeuvre dans les meilleurs délais et alignée sur la législation en vigueur en Allemagne fédérale.

L'instauration d'une véritable union politique doit être favorisée, à brève échéance, de même que les efforts visant à assurer l'intégration de la RDA dans le cadre de la Constitution de l'Allemagne fédérale, aux termes de l'article 23, doivent être reconnus, d'autant qu'une intégration aux termes de l'article 146 représenterait une procédure laborieuse et inutile du point de vue de la Communauté. A cet égard, il est permis d'envisager le règlement du problème du droit de propriété de l'immobilier et des terres.

## **III. Contribution de la Communauté**

Même si l'union monétaire allemande se concrétise le 1er juillet 1990, les travaux de réunification totale entre les deux pays seront vraisemblablement achevés d'ici la fin 1991. A partir de cette date, la Communauté devra accepter la nécessité d'un large éventail de mesures de transition et de dérogation en faveur de l'ancienne RDA. Au plan structurel également, toute une série de problèmes plus fondamentaux se poseront qui exigeront une prise de position. L'incertitude demeure notamment en ce qui concerne les obligations faites à la RDA aux termes d'accords de fourniture et de livraison à l'URSS. L'ancienne RDA pourrait tracer la voie indirecte à de nombreux pays de l'Europe de l'Est vers la Communauté, à l'instar de la position particulière qu'elle

occupait auparavant dans le cadre de ses accords de libre-échange avec l'Allemagne fédérale.

L'accès indirect à la Communauté, assorti de la possibilité de se procurer des devises convertibles, associé à la participation des entreprises de la Communauté par le biais d'investissements directs dans l'économie de plusieurs pays d'Europe de l'Est, peuvent constituer deux éléments majeurs dans la consolidation de la base autorisant le passage de ces pays à l'économie de marché.

L'exigence de rupture de la RDA avec les autres pays d'Europe centrale et de l'Est ainsi que la demande de fermeture des frontières entre la RDA et les Etats membres du COMECON ne peuvent que témoigner d'un manque de solidarité et contribueront à compliquer et retarder l'ensemble du processus de mutation en cours en Europe de l'Est. Dès à présent, la Communauté doit accepter que la mise en oeuvre des droits fondamentaux de l'homme en Europe de l'Est, la démocratisation et l'instauration d'une économie de marché viable exigeront inévitablement des sacrifices économiques de la part de l'ensemble de la Communauté et, le cas échéant, demanderont qu'un traitement de faveur soit accordé à toute une série de pays européens au cours de la période transitoire qui se révélera nécessaire.

#### **IV. Droit de propriété**

Des conditions particulières seront imposées à la RDA, notamment en ce qui concerne la mise au clair du droit de propriété permanent de l'immobilier et des terres qui, après leur nationalisation sans dédommagement, sont actuellement revendiqués par leurs anciens propriétaires. Cette législation devra être mise en oeuvre de manière à ce que les personnes occupant actuellement des propriétés ou entreprises situées sur ces terres (par exemple, terres agricoles), faisant l'objet de réclamations, se voient assurer des conditions raisonnables d'exploitation de leurs propriétés respectives. Les majorations de loyer devront, en conséquence, être fixées à un niveau tenant compte des besoins globaux, garantissant aux citoyens de RDA les plus larges revenus disponibles après acquittement des frais de logement, dans le souci de réduire les écarts de salaires entre les deux Allemagnes. Cette exigence doit être indépendante du droit de propriété afin d'éviter l'inflation dérivée qui résulterait des hausses de loyer engendrée par la conversion désormais garantie des valeurs RDA en marks ouest-allemands. Le droit à l'exploitation, par exemple, des terres agricoles, constitue un problème distinct pour lequel des mesures de transition, de nature à garantir tous les intérêts en cause, doivent être instaurées.

#### **V. Parité des monnaies**

L'instauration d'une union monétaire repose sur la fixation d'un taux de change entre les marks de l'Ouest et de l'Est. D'un point de vue économique, la parité des monnaies devrait être dictée par l'écart de productivité entre les deux Allemagnes, à savoir un taux de change de 2 pour 1. Les considérations politiques ont eu tendance, phénomène compréhensible, à privilégier les égards dont bénéficie la population de RDA.

L'union monétaire et la conversion monétaire relèvent de la politique monétaire et, à ce titre, devront, dans le droit fil du rapport Donnelly (doc. A3-002/90) que vient d'adopter le Parlement européen, être mises en place et en oeuvre par l'autorité responsable de la politique monétaire.

Dans le cadre de l'économie de la RDA, la conversion monétaire devra être immédiatement suivie de la cessation des subventions nationales et du soutien des prix, accompagnée de vastes programmes de privatisation et de révision des règles régissant les domaines de l'environnement et du marché du travail.

Le plafonnement de la conversion de l'épargne à parité égale vise à contrôler la consommation des ménages afin d'éviter de peser négativement sur l'inflation, le chômage et les équilibres commerciaux de l'ancienne RDA. Il est permis d'envisager d'assortir ce régime de dérogations souples de nature à orienter l'épargne vers l'achat de parts d'entreprises publiques nouvellement privatisées ou vers des investissements agricoles et immobiliers. Les remarques qui précèdent au sujet de la nécessité d'une adaptation de la législation relative au marché des capitaux portent également sur une véritable législation du crédit qui, dans une phase de transition, devra être relativement restrictive en ce qui concerne les possibilités pour les personnes privées d'hypothéquer à nouveau des valeurs immobilières et de gager l'épargne.

La fixation du taux de change revêt également une grande importance en ce qui concerne le versement des revenus directs, les mouvements de fonds et les transferts de revenus au profit de la population en RDA.

On évalue à environ 20 à 25 % l'écart des salaires réels disponibles, déduction faite des coûts du logement, entre la RDA et l'Allemagne fédérale, niveau auquel le problème de l'émigration peut être éliminé, exception faite de l'éclatement de certaines familles et de l'élimination du chômage structurel.

Tant la faiblesse de la pression fiscale que la modicité des frais de logement en RDA contribuent à atténuer les écarts salariaux entre les deux Allemagnes. Il convient toutefois de veiller à ce que ces différences ne se trouvent éliminées ou élargies à nouveau du fait de l'absence de contrôle des prix, des salaires et des coûts du logement en RDA, de même qu'en Allemagne fédérale la progression de la ponction fiscale escomptée en 1991 devra porter essentiellement sur les impôts directs et sur les mesures de péréquation intéressant les subventions globales entre les différents Länder et non sur une augmentation, par exemple, des droits d'accise et des impôts indirects, dont on attend qu'ils soient identiques dans l'ensemble de l'Allemagne.

## VI. Incidences économiques sur l'Allemagne fédérale et l'Allemagne de l'Est

Les efforts économiques considérables qui seront déployés en RDA exerceront un impact majeur sur l'économie de l'Allemagne fédérale.

Il ressort dès à présent que sur une population est-allemande d'environ 16 millions, dont 7,2 millions de personnes actives, on dénombre 25 à 30 % de chômeurs dans les 12 à 18 mois consécutifs à l'élimination des subventions nationales et du soutien des prix.

Il est permis d'escompter que le subventionnement du chômage prenne des proportions considérables et que les transferts de revenus au titre des retraites et autres, grèvent les finances publiques au fil du rapprochement avec les normes en vigueur en Allemagne fédérale.

A cela s'ajoutent, par exemple, les investissements infrastructuraux et le programme d'investissements au titre de la protection de l'environnement, qui seront considérables. Pour que l'environnement devienne comparable à ce qu'il est en Allemagne fédérale, l'évaluation des investissements nécessaires au cours des dix prochaines années dans l'ancienne RDA est chiffrée entre 150 et 250 milliards de Deutsche Mark. D'ores et déjà, la fermeture d'entreprises excessivement polluantes et dangereuses entraînera la mise en chômage de 65.000 salariés.

Même si l'Allemagne fédérale parvient à réaliser des économies au titre des transferts effectués précédemment au profit de Berlin et des régions périphériques, celles-ci interviendront à retardement.

La croissance de l'activité économique, par le biais de recettes fiscales plus élevées (sans modification de la pression fiscale), se soldera également par des recettes, de même qu'une forte croissance dans l'ancienne RDA contribuera en soi à la réduction des coûts, comme par exemple ceux occasionnés par les indemnités de chômage. L'élimination du chômage structurel se trouvera cependant compromise par la médiocrité des formations professionnelles, de même que par des problèmes de mutation et de goulots d'étranglement. Le rétablissement du plein emploi dans l'ancienne RDA engendrera ainsi environ 8 points de croissance économique par an au cours d'une période évaluée à environ 5 ans.

Tous les avantages et les économies au profit de l'Allemagne fédérale apparaîtront ultérieurement, raison pour laquelle dans un premier temps c'est sur l'Allemagne fédérale et ses contribuables que pèsera le fardeau.

En ce qui concerne l'évolution économique de l'Allemagne fédérale, une union monétaire se traduira dans un premier temps par une croissance significative du déficit budgétaire, dont on craint qu'en 1991 il repasse du niveau escompté d'environ 0,4 % à 3,5-4 % du PNB jusqu'à ce que la progression des recettes puisse financer l'accroissement des dépenses. L'instauration d'un fonds spécial de reconstruction doit être envisagée comme un simple virement de crédit ayant pour effet d'isoler un véritable déficit public au sein d'un fonds indépendant, lequel est en outre financé par voie d'emprunts à l'insu de ce qui se serait produit si le déficit budgétaire avait été directement financé par le biais des budgets publics.

En ce qui concerne les échanges commerciaux de la République fédérale au plan international, une diminution des excédents de la balance commerciale est prévisible, phénomène par ailleurs souhaité depuis longtemps. C'est ainsi qu'une croissance du PNB allemand d'environ 1 % pourrait être envisagée au cours de la première année, assortie d'un effet induit de 0,5 à 0,6 % de croissance du PNB dans les autres Etats membres de la Communauté. En fin de compte, la croissance du PNB de l'Allemagne pourrait osciller entre 4 et 4,5 % en 1991.

La capacité totale de production de l'industrie allemande, conjuguée à d'importants goulots d'étranglement ainsi qu'à la croissance dans l'ancienne RDA, susceptible d'osciller entre 5 et 7 % par an, accroîtra d'autant les possibilités de commerce avec l'Allemagne qu'une partie de l'industrie allemande axée sur l'exportation se trouvera désormais réorientée vers le marché intérieur. Il est permis d'affirmer que la situation longtemps souhaitée de "locomotive économique" sera imposée à l'Allemagne fédérale, avec les avantages et les inconvénients que cela comporte.

La pression inflationniste probable sur l'économie allemande est malaisée à prévoir. Même une politique monétaire et de croissance des taux restrictive sera probablement vidée de sens lorsque la progression atteindra un niveau tel que les majorations de taux seront en elles-mêmes inflationnistes. De même, une politique monétaire restrictive n'aura qu'un effet restreint lorsque la politique financière, pour des raisons politiques bien définies ainsi qu'au nom de l'expansion, se traduira par une consommation publique significative ainsi que par de vastes investissements effectués dans le cadre de programmes d'infrastructure ou axés sur l'environnement.

La croissance économique accrue doit, outre le fait d'engendrer des majorations de taux immédiates pour prévenir un affaiblissement du mark allemand et pour combattre des tendances inflationnistes, se traduire également par une progression des taux réels. En quelques années, ce taux devrait progresser par rapport aux niveaux relativement bas en vigueur depuis un certain nombre d'années.

Cette situation impose la nécessité d'éponger la demande par la pression fiscale ou par un emprunt public national.

#### **VII. Coopération dans le cadre du SME**

En présence ou non d'une politique monétaire responsable et restrictive, le mark allemand risque un certain étiolement. Il est impossible, par le biais de majorations de taux, de pallier le phénomène sans entraîner un fâcheux inacceptable pour les citoyens et la vie économique en Allemagne fédérale. A un certain point, l'affaiblissement du mark allemand ne pourra être évité qu'au prix d'une progression des taux nationaux ou de l'instauration d'une politique financière restrictive.

Cette évolution aura pour effet de modifier les conditions de la coopération dans le cadre du SME.

Les anciennes tensions traditionnelles entre le mark allemand et les devises d'autres Etats membres se trouveront ainsi éliminées jusqu'à ce que l'économie allemande ait pleinement absorbé l'économie étatique de RDA, à savoir dans un délai envisageable de trois à cinq ans.

#### **VIII. Conclusions**

1. Compte tenu de la nécessité croissante de la stabilité des monnaies européennes, la Communauté a besoin, plus que jamais, d'une politique monétaire commune. La conférence gouvernementale prochaine doit donc créer les conditions de la mise sur pied d'un système de banque centrale européenne indépendant et tenu à assurer la stabilité.
2. L'union monétaire allemande servira d'exemple et d'inspiration à l'Union monétaire européenne, l'enseignement qui en sera tiré ne manquant pas d'être utile à l'Union monétaire européenne qui sera mise en place immédiatement après.

AVIS

(article 120 du règlement)

de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle

à l'intention de la commission temporaire pour l'étude de l'impact  
du processus d'unification de l'Allemagne sur la Communauté européenne

Rapporteur pour avis : M. MERZ

Au cours de sa réunion du 20 mars 1990, la commission économique, monétaire et de la politique industrielle a nommé M. MERZ rapporteur pour avis.

Au cours de sa réunion du 31 mai 1990, la commission a examiné le projet d'avis et en a adopté les conclusions, le 27 juin 1990, par 19 voix, contre 3 et 2 abstentions.

Ont participé au vote : M. Beumer, président ; M. Desmond, vice-président ; M. Merz, rapporteur pour avis ; MM. Barton, Bofill Abeilhe, Cassidy, Christiansen, Cox, de Donnea, De Piccoli, Mme Ernst de la Graete, MM. Herman, Hoppenstedt, Metten, Mihr, Mme Nielsen, M. Pinxten, Mme Read, MM. Rogalla, Saridakis, Siso Cruellas, Speciale, van der Waal et von Wogau.

## INTRODUCTION

L'ouverture politique et économique qui se produit en RDA, la réalisation prochaine de l'unité monétaire sur la base du deutsche mark et l'instauration de l'économie sociale de marché offrent à l'Allemagne de l'Est la possibilité de parvenir sous peu à un relèvement durable de la productivité de son économie et à la jouissance d'un niveau de vie élevé. Toutefois, si certaines conditions précises ne sont pas remplies, l'extension de la zone mark risque de causer des effets déstabilisants sur cette devise et, par suite, sur l'ensemble de l'édifice communautaire.

Outre les dispositions requises pour assurer la stabilité monétaire, la RDA doit arrêter dans le domaine de la concurrence des décisions répondant aux principes suivants :

- les monopoles d'Etat qui existent aujourd'hui en RDA doivent céder la place à une multiplicité d'entreprises privées ;
- toutes les sociétés privées doivent être durablement viables sans l'apport d'aides de l'Etat ;
- les subventions aux prix n'ont aucune raison d'être dans un régime d'économie de marché.

Il importe que les décisions qui seront arrêtées par le nouveau gouvernement de RDA sur le plan de la concurrence tendent d'emblée à la concordance la plus étroite possible avec le droit européen et le droit d'Allemagne occidentale en la matière. Le besoin d'harmonisation sera d'autant moindre après une adhésion de la RDA à la République fédérale et donc à la Communauté européenne.

Il est nécessaire que les ministres de RDA chargés de ce dossier entretiennent en temps opportun des conversations permanentes avec les institutions de la Communauté sur la politique de concurrence appliquée en RDA. Selon le Parlement européen, ces consultations doivent se dérouler par référence aux orientations suivantes :

### I. REGLES DE CONCURRENCE

L'application des règles du marché en RDA et les principes admis sur le plan international en matière de concurrence forment un tout indissociable. Aussi la reprise par des entreprises privées de monopoles d'Etat de RDA (établissements collectivisés - VEB - ou combinats) ne saurait-elle être a priori envisagée si elle revient à créer des positions monopolistiques privées. Etant donné que, selon le principe des effets manifestes, il ne sera possible de contrôler hors de RDA ces rachats que si l'on constate l'apparition ou la consolidation de positions dominantes dans la Communauté européenne, et notamment en Allemagne fédérale, il importe d'instituer dans les plus brefs délais pour le territoire de la RDA un organisme de surveillance efficace, chargé en particulier du contrôle préventif des fusions.

Il n'est pas moins indispensable que le démantèlement et la vente des entreprises nationalisées à des personnes privées par l'intermédiaire de l'organisme de gestion fiduciaire existant en RDA adviennent dans les plus brefs délais et indépendamment des réorganisations financières.

### II. AIDES D'ETAT

Si la RDA adhère à la République fédérale d'Allemagne en vertu de l'article 23 de la Loi fondamentale, comme le souhaite d'ailleurs le nouveau gouvernement de la RDA, et devient ainsi partie intégrante de la Communauté, il importe que des sections substantielles du droit communautaire y deviennent applicables le plus rapidement possible. Ce raisonnement vaut, notamment, pour les dispositions du traité relatives aux aides.

Le développement de la RDA suppose des aides d'un montant considérable, dont il doit être entendu qu'elles ne sauraient remettre en cause les engagements contractés au titre des fonds structurels communautaires à l'égard d'autres Etats membres. S'agissant de la construction d'une économie viable, c'est aux entreprises elles-mêmes qu'il incombe d'accomplir l'effort principal. S'agissant de l'aide au développement des infrastructures et des régions, les crédits nécessaires doivent être fournis avant tout par le budget de la RDA et celui de la République fédérale d'Allemagne. Après son adhésion à l'Allemagne fédérale et, par conséquent, à la Communauté européenne, la RDA devra pouvoir bénéficier également des concours octroyés par les fonds structurels communautaires.

Il importe que les aides en provenance du budget de l'Allemagne fédérale puissent être affectées avec rapidité et souplesse, la Commission étant tenue d'emblée complètement informée de leurs modalités, et sollicitées par les investisseurs de tous les Etats membres de la Communauté, y compris pour ce qui est du programme d'encouragement à la constitution de fonds propres financé par le Fonds spécial ERP (programme de relèvement européen).

Il importe que les aides répondent, dès avant la mise en place de l'unité étatique fédérale, aux critères énoncés aux articles 92 et suivants du traité instituant la CEE, sans préjudice des dispositions en faveur des infrastructures et des transferts financiers entre les sections budgétaires concernées de la fédération et des Länder. Une fois abolie la division de l'Allemagne, les aides versées sur le territoire de l'actuelle RDA seront également régies par l'article 92 paragraphe 2 c) du traité CEE. Par conséquent, les aides seront compatibles avec les règles du Marché commun si elles visent à compenser les handicaps économiques imputables à la division de l'Allemagne.

Il ne peut pas être mis fin brutalement aux aides octroyées à Berlin et à certaines régions frontalières, qui devront bénéficier désormais d'un régime d'aides normal.

### III. SUBVENTIONS AUX PRIX

Les subventions qui étaient versées jusqu'alors en RDA dans le cadre de la réglementation des prix ont causé de graves dysfonctionnements. Incompatibles avec le principe de la liberté de formation des prix sur la base de l'offre et de la demande et contraires aux dispositions fondamentales du traité CEE, elles doivent être abolies complètement lors de l'instauration de l'unité monétaire sur la base du deutsche mark.

Dans les cas où la suppression des subventions aux prix serait socialement inacceptable, seules seraient admises des compensations sous la forme de transferts directs (suppléments de salaires à titre temporaire, indemnités de logement, aide sociale).

## CONCLUSIONS

Conformément à l'article 120 paragraphe 6 du règlement, la commission économique, monétaire et de la politique industrielle suggère d'insérer dans la proposition de résolution de la commission compétente au fond les éléments suivants :

### Politique de concurrence et politique d'allocation d'aides

#### Le Parlement européen,

- vu les conclusions de la Présidence du sommet extraordinaire que le Conseil européen a tenu le 28 avril 1990 à Dublin,
- considérant que l'économie sociale de marché est en mesure d'assurer durablement aux citoyens de la RDA la prospérité et la justice sociale,
- considérant que la RDA ne peut pas reconstruire son économie par ses propres moyens,

estime que la Communauté européenne ne pourra conduire une politique efficace en matière de concurrence et d'allocation d'aides que dans le respect des principes suivants :

#### I. Objectifs de la politique communautaire de concurrence à l'égard de la RDA :

1. L'accomplissement, dans les plus brefs délais, de la concordance du droit de la concurrence appliqué en RDA avec les dispositions en vigueur dans la Communauté européenne, assortie d'un contrôle préventif des fusions ;
2. la prévention des positions monopolistiques privées ;
3. le démantèlement et la privatisation rapide, indépendamment des mesures d'assainissement financier, par l'organisme étatique de gestion fiduciaire des entreprises collectivisées ou étatisées ;
4. l'alignement rapide de la législation économique de la RDA sur la réglementation du marché intérieur de la Communauté européenne ;
5. la renonciation à toute mesure discriminatoire envers les importations en RDA de biens en provenance de pays tiers, notamment sous la forme de droits de douane ou de taxes, de même qu'à toute mesure préférentielle en faveur des exportations de biens produits en RDA.

#### II. Objectifs de la politique communautaire d'allocation d'aides envers la RDA :

1. La prévention des distorsions de concurrence par l'application sans délai en RDA de la législation communautaire en matière d'aides et le respect, pour l'octroi d'aides par l'Allemagne fédérale, des critères retenus dans le droit communautaire ;
2. le maintien de tous les engagements que la Communauté a contractés au titre des fonds structurels à l'égard des pays qui en sont aujourd'hui les bénéficiaires ;

3. l'intervention du budget de la République fédérale d'Allemagne pour les financements d'amorçage que requièrent les régimes d'assurances sociales, ainsi que pour le financement provisoire des aides en faveur des infrastructures et du développement régional ;
4. la mise en oeuvre au profit des investisseurs de tous les Etats membres de la Communauté, sans discrimination aucune, de tous les programmes d'encouragement financés par l'Allemagne fédérale, notamment du programme d'aide à la constitution de fonds propres prévu dans le cadre du Fonds spécial ERP ;
5. la diffusion dans la Communauté d'une large information sur ce dernier programme, qui n'est guère connu hors de l'Allemagne fédérale ;
6. le retour de Berlin et des zones frontalières au régime d'aide normal ;
7. l'abolition de toutes les subventions aux prix lors de l'entrée en vigueur de l'union monétaire fondée sur le deutsche mark ;
8. l'application à la RDA, dans l'avenir, des programmes communautaires d'assistance.

## AVIS

(article 120 du règlement)

de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle

Rapporteur pour avis : Mme Claudia ROTH

Au cours de sa réunion du 20 mars 1990, la commission économique, monétaire et de la politique industrielle a nommé Mme Roth rapporteur pour avis.

Au cours de sa réunion du 1er juin 1990, la commission a examiné les conclusions présentées par le rapporteur pour avis et les a adoptées le 28 juin 1990 par 21 voix contre 3 et 3 abstentions.

Ont participé au vote : M. Beumer, président ; M. Desmond, vice-président ; Mme Roth, rapporteur pour avis ; MM. Barton, Bofill Abeilhe, Cassidy, Cox, de Donnea, De Piccoli, Mme Ernst de la Graete, MM. Friedrich, Herman, Mme Hoff, MM. Hoppenstedt, Janssen van Raay (suppléant M. Bernard-Reymond), Merz, Metten, Mihr, Mme Nielsen, (suppléant M. Riskaer P.), M. Pinxten, Mme Read, MM. Rogalla, Saridakis (suppléant M. Iodice), Siso Cruellas, Speciale, van der Waal (suppléant M. Lataillade) et von Wogau.

## CONCLUSIONS

Conformément à l'article 120 paragraphe 6 du règlement, la commission économique, monétaire et de la politique industrielle suggère à la commission compétente au fond d'insérer dans sa proposition de résolution les passages suivants qui seront commentés oralement par le rapporteur pour avis.

### En ce qui concerne la politique industrielle

- considérant que la Communauté européenne doit soutenir le processus de modernisation de l'économie et de l'industrie est-allemandes à titre subsidiaire, et garantir que la future unification avec la RFA, et par là l'intégration à la CEE, se fera dans des conditions équitables pour l'ensemble de la Communauté,
- 1. estime qu'aux bouleversements politiques doit succéder un processus de bouleversement économique visant une économie de marché sociale et écologique ;
- 2. demande que des mesures appropriées soient prises pour prévenir un chômage durable en RDA ;
- 3. préconise la mise sur pied d'une Union de l'environnement parallèlement à l'Union économique, monétaire et sociale entre les deux Etats allemands et dont les objectifs seraient :
  - le recours à des techniques de production réduisant au minimum la production de substances polluantes, les effets néfastes et l'utilisation intensive des ressources,
  - une économie des transports supportant le coût effectif des transports pour l'économie nationale,
  - la cessation rapide des activités des installations industrielles surannées et néfastes pour l'environnement,
  - l'introduction rapide des techniques propres les plus modernes dans les installations susceptibles d'assainissement ;
- 4. est convaincu que le système économique à développer en RDA doit favoriser le progrès en matière sociale et écologique grâce à une amélioration de la croissance économique ;
- 5. constate avec inquiétude la baisse de la production et des investissements en RDA et en conclut à la nécessité d'arrêter en faveur des entreprises est-allemandes des mesures de soutien conformes aux règles de concurrence en vigueur dans la Communauté ; espère que cette tendance s'inversera suite à l'entrée en vigueur du traité d'Union économique, sociale et monétaire ;
- 6. considère que pour bien ajuster la RDA à une économie de marché, il est nécessaire de procéder à une profonde réforme fiscale tenant compte de l'acquis communautaire actuel et à venir ;

7. préconise une décentralisation rapide assortie d'une large privatisation des moyens de production afin d'éviter les positions monopolistiques et d'attirer les investissements de tous les pays, notamment de la Communauté européenne ;
8. recommande la mise en place d'un secteur public répondant aux besoins ainsi que de petites et moyennes entreprises performantes dans le secteur industriel et des services, à côté des branches industrielles existantes ;
9. suggère la mise sur pied de fonds de développement régionaux et de sociétés pour l'emploi chargées d'assurer un développement économique novateur tout en tenant compte des impératifs sociaux et au sein desquelles pourraient être occupés les travailleurs des entreprises à fermer pour des raisons écologiques ou autres ;
10. demande la mise sur pied d'un programme d'approvisionnement en énergie supportable pour l'environnement avec l'appui de la Communauté européenne, programme visant la conversion et la modernisation des centrales à lignite, la mise en place d'un réseau de centrales décentralisé, le recours à la production combinée de chaleur et d'électricité, la réalisation du potentiel d'économie d'énergie et l'utilisation des sources d'énergie renouvelables ;
11. juge indispensable que tous les habitants de la RDA jouissent le plus rapidement possible du même système de sécurité sociale et de protection contre le chômage qu'en RFA ;
12. préconise l'encouragement fiscal des sociétés d'investissement privées désireuses d'utiliser les moyens financiers dont elles assurent la gestion au profit de l'environnement, et recommande la création de fonds spécifiques destinés à assainir l'environnement et à lutter contre les pollutions en RDA ;
13. se félicite qu'il ne faille pas s'attendre à des transferts d'investissements induits par les coûts salariaux du fait que les entreprises fédérales prévoient un alignement des salaires et revenus à un niveau élevé à moyen terme ;
14. propose par conséquent d'encourager les entreprises des autres Etats membres de la Communauté à investir en RDA ;
15. demande la mise en oeuvre rapide de la décision de principe arrêtée lors de la réunion spéciale du Conseil européen du 19 avril 1990 par laquelle la Communauté européenne accorde à la RDA, jusqu'à la réunification, un accès illimité aux facilités de crédit de la BEI, de la CECA et d'EURATOM.

## AVIS

Lettre du président de la commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie à M. FERNANDEZ-ALBOR, président de la commission temporaire pour l'étude de l'impact du processus d'unification de l'Allemagne sur la Communauté européenne

---

Le 29 juin 1990

Objet : Avis sur l'impact du processus d'unification de l'Allemagne sur les politiques de l'énergie, de la recherche et de la technologie de la Communauté

Monsieur le Président,

Au cours de sa réunion des 19 et 20 juin 1990, la commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie a examiné le problème des conséquences possibles et vraisemblables de l'unification de l'Allemagne sous l'angle des politiques communautaires de l'énergie, de la recherche et de la technologie.

Pour la Communauté, l'adhésion de la RDA constitue un enrichissement mais aussi un défi et une charge considérables. Sans pouvoir évaluer dès à présent de manière définitive la situation dans le secteur de l'énergie et de l'environnement, on peut dire que la situation dans ces deux domaines est très critique en RDA, que l'efficacité énergétique y est faible et que la rentabilité n'y est guère calculable. La forte pollution atmosphérique en RDA (et la pollution des eaux et des sols qui s'ensuit) est une conséquence directe de la politique énergétique de la RDA :

- la consommation d'énergie primaire en RDA est actuellement la troisième du monde par habitant ;

- le lignite est la source d'énergie la plus importante du pays (70 %) ;
  - 50 % des générateurs à vapeur et 35 % des turbines à vapeur ont plus de 20 ans d'âge ; ces systèmes et les autres systèmes de production d'énergie sont désuets et inefficaces ;
  - la production industrielle absorbe énormément d'énergie ;
  - les émissions d'oxyde de soufre sont en chiffres absolus plus de deux fois supérieures à ce qu'elles sont en République fédérale d'Allemagne ;
- |                         |                                 |       |
|-------------------------|---------------------------------|-------|
| (en milliers de tonnes) | RDA                             | 5.500 |
|                         | République fédérale d'Allemagne | 2.345 |
|                         | France                          | 1.734 |
|                         | Italie                          | 2.086 |
- par unité territoriale, la RDA a les émissions de SO<sub>2</sub> les plus importantes d'Europe ;
  - la RDA a le taux d'émissions de CO<sub>2</sub> dues à l'homme le plus élevé du monde ;
  - rien que depuis 1980, la pollution par les poussières a augmenté de 10 % dans certaines régions ;
  - dans de nombreuses régions d'industrie lourde ou de production d'énergie, un enfant sur deux souffre de maladies dues à la pollution de l'environnement ;
  - 54 % des forêts sont gravement atteintes ;
  - jusqu'à présent, la modification de cette situation n'a pas constitué un objectif prioritaire de la politique de la recherche et de la technologie de la RDA ; le potentiel dans ce domaine est donc très limité, en l'absence d'effort spécial de rattrapage.

Puisqu'elle est appelée à faire partie de la Communauté, les objectifs de politique énergétique de celle-ci devront s'appliquer aussi à la RDA. Cela signifie que l'économie doit connaître la croissance sans que les besoins en énergie augmentent dans la même mesure. Il faut soulager l'environnement à tous les stades du cycle de l'énergie. L'efficacité énergétique doit être accrue de manière déterminante du stade de l'exploitation des ressources à celui de la consommation finale et, simultanément, il faut maîtriser les coûts et les prix et en assurer la transparence. L'approvisionnement et l'utilisation de l'énergie doivent être sûrs du stade de l'approvisionnement à celui de la consommation finale. Les sources d'énergie et les systèmes d'approvisionnement doivent être diversifiés. La consommation d'énergie primaire en RDA peut être maintenue au niveau actuel en l'an 2000 par une utilisation plus efficace de l'énergie, malgré la consommation croissante des ménages et de certains secteurs industriels. Rien que la suppression du système d'éclairage des zones frontalières permettra d'économiser l'équivalent de 500 MW.

De plus, la Commission devrait être invitée à s'assurer que la réorganisation de l'industrie énergétique en RDA et ses liens avec l'industrie correspondante de la République fédérale sont conformes aux articles 85 (interdiction de pratiques empêchant, restreignant ou faussant la concurrence) et 86 (abus de position dominante sur le marché).

L'énergie nucléaire devrait être soumise en priorité aux normes et aux contrôles de sécurité de la Communauté et des Etats membres, en particulier eu égard à la conception des réacteurs est-allemands, qui présentent un risque pour la sécurité. Cela s'applique aux réacteurs, de même qu'au transport et au traitement des déchets nucléaires ainsi qu'aux sites de stockage provisoire et définitif.

En fin de compte, tous les règlements, directives et décisions de la Communauté relatifs à l'énergie et à l'environnement et les autres devront s'appliquer en RDA. Cela signifie, d'après des estimations prudentes, des investissements de départ compris entre 130 et 250 milliards d'écus. D'une manière générale, l'ensemble du système d'approvisionnement en énergie et de

consommation d'énergie dans l'industrie, les établissements publics et les ménages privés doit être renouvelé, et il faut sensibiliser les individus en ce qui concerne l'utilisation de l'énergie et de l'environnement.

Il existe de nombreuses possibilités pour la Communauté de mettre en oeuvre sa politique énergétique en RDA aussi. De la promotion et l'encouragement de joint ventures dans les secteurs de la production d'énergie, des systèmes d'économie d'énergie et de la protection de l'environnement à l'information et à l'aide à l'accès aux programmes de recherche et de technologie de la Communauté, en passant par les investissements directs, les possibilités envisageables sont multiples. La Communauté devrait créer les possibilités pour la RDA d'accéder en priorité à des programmes tels que THERMIE, SAVE, VALOREN et STRIDE - des crédits spéciaux complétant ceux qui sont déjà prévus -, et de bénéficier d'actions visant à améliorer l'efficacité énergétique ainsi que du programme de R & D "décommissionné" et d'une intégration préférentielle au troisième programme-cadre de recherche, dans les secteurs utiles aux deux parties.

On pourrait parvenir, par une utilisation accrue des ressources de la Communauté et sans réduire l'effort dans les domaines d'activité actuels, à ce que la charge de la réunification avec une RDA en retard dans les secteurs de l'énergie et de l'environnement offre, par le recours à des actions combinées et à une intégration de la politique dans les domaines de la recherche et de la technologie, une nouvelle ouverture à un marché de l'énergie supportable pour l'environnement et décentralisé, favorisant les possibilités de production d'énergie sur une petite échelle et le renforcement de la cohésion économique et sociale avec l'Europe de l'Est.

(Formule de politesse)

(s.)

Hiltrud Breyer  
Rapporteur pour avis

(s.)

Antonio La Pergola  
Président

Ont participé au vote : M. Antonio LA PERGOLA, (président), M. LANNOYE (vice-président), Mme BREYER (rapporteur), M. BETTINI, Mmes GARCIA ARIAS, LARIVE, NIELSEN (suppléant M. VERWAERDE), MM. REGGE, RINSCHÉ et SANZ FERNANDEZ.

**A V I S**

(Art. 120 du règlement)

de la commission des relations économiques extérieures

Rapporteur pour avis : M. Henry CHABERT

Au cours de sa réunion du 17 avril 1990, la commission des relations économiques extérieures a nommé M. CHABERT rapporteur pour avis.

Au cours de sa réunion du 31 Mai 1990, la commission a examiné le projet d'avis. Elle l'a adopté à l'unanimité.

Ont participé au vote: M. De Clercq, président, MM. Cano Pinto, Stavrou, Moorhouse, vice-présidents; M. Chabert, rapporteur; Mme Aglietta, MM. de Vries, Elles (suppléant M. Simmonds), M. Maher (suppléant M. Porto), MM. Rossetti, Sainjon, Stevenson (suppléant Mme Randzio-Plath), MM. Titley, Visser (suppléant M. Tsimas).

## 1. Introduction

L'impact de l'unification de l'Allemagne sur les relations économiques extérieures de la Communauté est difficile à apprécier à cause de deux ordres d'incertitudes:

- a) modalités et calendrier de l'unification,
- b) nature et portée des engagements extérieurs de la RDA, en particulier dans le cadre du CAEM.

Les problèmes sous a) ont été, jusqu'à un certain point, discutés dans le cadre de l'activité de la commission temporaire, sur la base en particulier des considérations de la Commission de la CE. En plus, au Conseil de Dublin du 27-28 avril, la Commission a présenté un scénario d'intégration qui prévoit une première phase intérimaire d'adaptation, suivie par la phase transitoire (qui débutera avec l'unification formelle) et la phase définitive (caractérisée par l'application intégrale de l'acquis communautaire).

2. En ce qui concerne le deuxième ordre de problèmes, il faut considérer que l'unification allemande portera l'économie de la RDA à s'ouvrir au marché mondial, et entraînera de considérables adaptations structurelles, ainsi qu'une réorientation de son commerce extérieur:

- en effet, actuellement (1987) 65% du commerce de la RDA a lieu avec les pays du CAEM, et, en particulier, 40% avec l'URSS,
- l'URSS et les Pays du CAEM dépendent très largement d'importations de la RDA pour les biens d'un niveau technologique relativement élevé, certains desquels entreraient dans le champ d'application du COCOM,
- la RDA importe des pays du CAEM essentiellement des matières premières et des sources d'énergie, à des prix qui sont difficiles à connaître et à comparer.

3. Il faut garder à l'esprit que, selon le scénario le plus probable, la future RFA, en englobant la RDA, sera le successeur de celle-ci au point de vue des droits et des engagements extérieurs; dans la sphère des compétences communautaires, la CE aura à gérer la "succession" de la RDA.

A ce point de vue, il faut considérer que la RDA est liée, dans le cadre du CAEM, par une série d'engagements d'achat et de livraison, ainsi que de coopération économique:

- protocoles annuels par produit, sur la base d'accords commerciaux quadriannuels,
- des accords de coopération économique (1986-1990) sur la base des plans quinquennaux,
- de très nombreux accords intergouvernementaux, avec échéance en l'an 2000, sur la division du travail et la spécialisation au niveau des Etats du CAEM,
- accords sectoriels, sans échéance, au niveau des gouvernements et des grandes entreprises (Kombinats).

A ces éléments il faut ajouter les engagements dans les secteurs agricoles (protocole sucre avec Cuba), dans la pêche, dans l'aide au développement.

4. Cette liste, quoique sommaire, des engagements internationaux de la RDA donne une première idée de la complexité de la tâche: ces engagements devront être renégociés sur la base de l'évolution graduelle de l'économie de la RDA vers une économie de marché.

Dans ce contexte, la compétence et la responsabilité de la Communauté (qui est, nous le savons, une compétence exclusive en matière de politique commerciale) s'affirment dès que la RDA perd sa personnalité de droit international, donc dès l'unification.

5. Nous devons considérer, pour indiquer la dimension du problème et la nécessité de la renégociation, qu'il est impossible, dans le cadre d'une économie de marché, de garantir certains niveaux de livraisons ou d'achats aux partenaires commerciaux, sans recourir à des instruments (subventions à l'exportation, discriminations dans l'allocation de devises ou de licences) qui sont illégitimes tant au point de vue du droit communautaire que du GATT; le fait même que le territoire de la RDA soit incorporé à la RFA signifiera que les règles du GATT s'appliqueront au commerce extérieur des produits de l'ex-RDA.

6. Du point de vue du GATT, il faut souligner que la RDA, en supprimant le commerce d'Etat et en reprenant le TDC, va effectuer une opération qui, dans la pratique, équivaut à la suppression des obstacles non tarifaires (variables) et à l'introduction de tarifs douaniers (en général consolidés, sauf le cas spécial de l'agriculture).

La réorientation du commerce extérieur de la RDA vers le marché mondial signifiera, très probablement, l'ouverture de nouveaux marchés non seulement pour les partenaires de la CE, mais aussi, quoique sur une base légèrement moins favorable, pour de nombreux pays tiers parties contractantes du GATT.

Le niveau général de protection offert par le TDC serait probablement insuffisant, dans le but de protéger l'industrie assez faible de la RDA de la concurrence extérieure; il serait possible donc - pendant la phase transitoire - de négocier un traitement spécial en dérogation du GATT pour le territoire de la RDA; cela exigerait, toutefois, que la frontière douanière entre la RFA et la RDA soit maintenue après l'unification formelle, ce qui apparaît politiquement peu réaliste.

7. Un problème particulier est posé par le COCOM. Au moment de l'unification, les exportations du territoire de l'ex-RDA vers l'Union soviétique seront assujetties aux listes COCOM, en particulier en ce qui concerne les produits incorporant les "dual use technologies" dans les secteurs de l'optique, des machines-outils et des technologies de l'informatique notamment.

La révision des listes du COCOM semble la seule solution pour résoudre ce problème, qui risquerait de bloquer l'évolution des technologies de production dans certains secteurs de l'économie de la RDA, à moins de réduire drastiquement le commerce avec l'URSS.

**8. Des éléments exposés précédemment émergent les conclusions suivantes:**

a) la phase intérimaire d'adaptation, avant l'unification, devra permettre, par sa durée et l'intensité des efforts déployés, les changements structurels de l'économie de la RDA nécessaires afin que celle-ci s'insère dans la Communauté sans causer des perturbations au niveau de la politique commerciale commune;

b) ces changements devraient permettre aux entreprises de l'ex-RDA de soutenir, grâce à une amélioration de la productivité, les conséquences de l'unification sur leur compétitivité extérieure, notamment en ce qui concerne

- la suppression du commerce d'Etat et l'adoption du tarif douanier commun;
- l'application des règles du GATT, en particulier en ce qui concerne les aides et subventions d'Etat, le dumping, la propriété intellectuelle, les règles d'origine;
- la reprise des engagements extérieurs de la CE, en particulier les zones de libre-échange et les accords préférentiels avec les PVD, le SPG;
- la réorientation prévisible du commerce de l'ex-RDA vers le marché communautaire, et l'adaptation à de nouvelles normes techniques et à de nouveaux critères de qualité et de sécurité;

tout en respectant les règles communautaires en ce qui concerne la liberté de concurrence et les concentrations;

c) d'éventuelles dérogations aux règles du GATT, à appliquer à l'économie de l'ex-RDA après l'unification et pendant la phase transitoire, rendraient nécessaire, dans la plupart des cas, le maintien d'une frontière douanière à l'intérieur de l'Allemagne, même après l'unification;

d) la Commission, en coopération avec les autres Institutions de la Communauté, devra assister la RDA dans la renégociation de ses engagements extérieurs, afin de les rendre compatibles avec la politique commerciale commune et les relations externes de la Communauté;

e) la Communauté devra adapter suite à l'unification (sans toutefois les remettre en question) certains instruments de sa politique extérieure, tels que le SPG, l'accord de Lomé ou un éventuel accord sur les textiles, pour tenir compte de l'élargissement de son marché;

f) le Parlement européen, à travers sa commission temporaire et, d'une manière permanente, à travers la commission des relations économiques extérieures, devra être informé d'une manière continue et approfondie de l'évolution de cet effort d'adaptation.

## AVIS

de la commission juridique et des droits des citoyens

Bruxelles, le 27 juin 1990

Objet : Rapport intérimaire de la commission temporaire pour l'étude de l'impact du processus d'unification de l'Allemagne sur la Communauté européenne

Monsieur le Président, cher Collègue,

Par lettre du 23 mars 1990, vous avez indiqué que la commission que vous présidez envisageait d'élaborer un rapport intérimaire avant le rapport sur l'impact du processus d'unification de l'Allemagne sur la Communauté européenne prévu pour la fin de son mandat, rapport intérimaire qui serait présenté à l'Assemblée plénière en juillet et sur lequel vous avez invité la commission juridique et des droits des citoyens à émettre un avis.

La commission juridique et des droits des citoyens a examiné au cours de sa réunion des 18 et 19 juin 1990 le problème posé à votre commission et a dégagé les conclusions suivantes sur proposition de M. JANSSEN van RAAJ, rapporteur pour avis.

1. La volonté du peuple allemand de République fédérale et de République démocratique d'accéder à un Etat unifié obéit au principe du droit à l'autodétermination des peuples (article 1er paragraphe 2 de la Charte des Nations unies), répond à l'objectif de la réunification de l'Allemagne que la République fédérale d'Allemagne s'est fixé dans le préambule de sa Loi fondamentale et qui a été reconnu comme objectif commun notamment dans le traité relatif aux relations entre la République fédérale et les trois puissances du 23 octobre 1954, dit traité de l'Allemagne, et est conforme à l'objectif qui, aux termes du préambule du traité instituant la CEE, s'applique aux Etats membres d'assurer par une action commune le progrès économique et social de leurs pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe.
2. Si la réunification telle qu'elle est prévue dans le préambule du traité d'Etat signé le 18 mai 1990 entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande, traité relatif à la création d'une union économique, monétaire et sociale, s'accomplit de la manière prévue à l'article 23 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, à savoir par une déclaration des parties adhérentes de l'Allemagne et l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale pour ces parties, il y a lieu de considérer que le territoire de l'Etat membre qu'est la République fédérale d'Allemagne s'étendra mais que sa permanence formelle en tant que sujet de droit international public restera intacte. Un nouveau sujet de droit ne prendra pas la place de l'Etat membre qu'est la République fédérale d'Allemagne.

L'élaboration par une assemblée constituante représentative de l'Allemagne tout entière d'une nouvelle constitution, qui entrerait en vigueur conformément à l'article 146 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, autre option théoriquement possible mais de moins en moins vraisemblable, offre deux possibilités qui

conduisent en fait, sous le rapport de l'appartenance à la Communauté européenne, au même résultat.

Si l'on estime, notamment à l'exemple du Tribunal constitutionnel fédéral, qu'une nouvelle constitution n'altérerait en rien l'identité d'une Allemagne unie avec la République fédérale d'Allemagne, il n'est besoin d'aucune explicitation.

Si l'on considère, à l'inverse, que l'Allemagne unie serait en droit international un nouvel Etat, il importe d'apprécier la question de la succession juridique qu'assumerait ce nouvel Etat dans le cadre des traités instituant les Communautés européennes d'après les règles du droit coutumier international, telles qu'elles s'expriment dans la Convention de Vienne relative à la succession des Etats, qui a été signée en 1978 mais n'est pas encore entrée en vigueur.

Selon ces règles, les Etats issus de la réunion d'autres Etats sont tenus par les traités que les Etats qui les ont précédés ont conclus, à moins que l'Etat successeur et les autres Etats parties aux traités conviennent d'une disposition différente, que l'application du traité à l'Etat successeur soit incompatible avec l'esprit et la finalité du traité ou que cette application modifie fondamentalement les conditions d'exécution dudit traité (article 31 paragraphe premier de la Convention de Vienne). Aucune de ces conditions n'est remplie en l'occurrence.

Il importe de distinguer l'appartenance à la Communauté européenne du champ d'application territorial des traités instituant les Communautés européennes, notion définie aux articles 227 du traité CEE, 198 du traité CEEA et 79 du traité CECA, lesquels soumettent le territoire européen des Etats membres à des restrictions ou des extensions, mais ne prévoient pas le cas de l'accroissement de ce territoire.

Deux solutions principales sont, cette fois encore, préconisées. Elles aboutissent, s'agissant du problème qui nous occupe, au même résultat.

Selon la première, dans le cas d'un accroissement réalisé en vertu de l'article 29 de la Convention de Vienne relative au droit des traités, de 1969, il importe de considérer que les traités instituant les Communautés européennes sont d'application sur l'ensemble du territoire, désormais agrandi.

Selon la seconde, les règles du droit coutumier international qui se rapportent à la fusion d'Etats sont, cette fois encore, applicables, à savoir que l'extension de la validité des traités communautaires au-delà du territoire de la République fédérale d'Allemagne requiert l'accord, sous quelque forme que ce soit, des autres Etats membres (article 31 paragraphe 2 de la Convention de Vienne relative à la succession des Etats). Or, les déclarations faites par les chefs d'Etat des pays membres de la Communauté, notamment les conclusions du sommet extraordinaire que le Conseil européen a tenu le 28 avril 1990, suggèrent que cet assentiment est acquis.

Ainsi, il importe peu, s'agissant du problème de l'extension du champ d'application des traités communautaires au territoire de l'actuelle République démocratique allemande, que l'on invoque l'article 23 ou l'article 146 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne.

3. Une extension immédiate et sans transition du domaine d'application du droit communautaire déboucherait cependant sur une impossibilité d'application partielle dans les faits et sur une insécurité juridique considérable.

Une approche progressive sur le fond et dans le temps dans le cadre des traités communautaires est indispensable. A cet égard, on peut distinguer deux phases :

- une phase préparatoire jusqu'à l'intégration de la République démocratique allemande dans la République fédérale d'Allemagne et, partant, dans le domaine d'application du droit communautaire;
- une phase transitoire d'une durée différente suivant les matières.

4. Au cours de la phase préparatoire, l'ordre juridique de la République démocratique allemande devrait être modifié de manière à ce que, comme il est prévu dans le préambule du traité d'Etat susmentionné, l'application du droit communautaire soit assurée une fois réalisée l'unité de l'Etat. Pour l'adaptation du droit, le traité d'Etat comporte suffisamment de principes et de lignes directrices.

Jusqu'à la fin de la phase préparatoire, le protocole relatif au commerce intra-allemand et l'accord commercial et de coopération conclu entre la Communauté et la République démocratique allemande continueraient de s'appliquer.

5. Une phase de transition nécessite des dérogations temporaires appropriées à l'application des dispositions en vigueur du droit dérivé et des dispositions spéciales pour l'adaptation des personnes et/ou de certaines branches de l'économie.

Pour ce qui est de la forme, ces mesures peuvent consister en règlements et en directives se fondant sur les bases juridiques déterminantes pour chaque acte du droit dérivé. Pour simplifier la procédure, celles-ci peuvent être regroupées, pour un ou plusieurs domaines, en règlements ou directives cadres, à condition que la procédure législative soit la même (consultation ou coopération, décision à la majorité au Conseil).

6. En ce qui concerne la représentation au sein des institutions de la Communauté, un problème ne se pose que pour ce qui est du Parlement, car le principe de l'égalité de suffrage implique que l'accroissement à concurrence de 16,6 millions de personnes de la population se reflète dans la représentation populaire à l'échelle européenne.

## 7. Conclusions

- 7.1. L'intégration de la République démocratique allemande à la République fédérale d'Allemagne conformément à l'article 23 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne laisserait subsister la RDA en tant que sujet de droit international public et ne porterait donc pas atteinte à son appartenance à la Communauté européenne. Cela s'appliquerait aussi, en fin de compte, dès lors que l'unification s'effectuerait conformément à l'article 146 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne : rien ne serait modifié en ce qui concerne l'appartenance de l'Allemagne à la Communauté européenne.

La question de savoir si l'unification s'opère conformément à l'article 23 ou conformément à l'article 146 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne est donc sans importance, sur le plan juridique, du point de vue de la Communauté européenne.

Les modalités et le calendrier de l'unification de l'Allemagne n'ont pas encore été déterminés. Une appréciation concluante, des points de vue du droit public et du droit international public, n'est donc pas encore possible actuellement.

- 7.2. Quelle que soit la solution retenue, il y a unanimité pour reconnaître que l'unification de la République fédérale d'Allemagne et de la République démocratique allemande en un seul Etat entraîne l'inclusion du territoire de la République démocratique allemande dans le domaine d'application des traités communautaires sans qu'une modification formelle des traités soit nécessaire.

Les conclusions de la réunion spéciale du Conseil européen du 28 avril 1990 à Dublin comportent notamment l'indication suivante : "The Community warmly welcomes German Unification ... It will be carried out without revision of the Treaties." (La Communauté se félicite vivement de l'unification allemande ... Elle se fera sans révision des traités.)

Il n'y a donc pas lieu d'aborder la question de savoir si l'inclusion du territoire de la République démocratique allemande dans le domaine d'application du droit communautaire nécessite l'approbation des Etats membres de la Communauté (droit coutumier international conformément aux articles 31 et 17 de la Convention de Vienne relative à la succession des Etats de 1978) ou si tel n'est pas le cas (théorie des frontières variables dans le cadre des traités).

- 7.3. Les problèmes d'adaptation liés à cette intégration seront résolus par des modifications juridiques autonomes de la République démocratique allemande d'une part et de la Communauté européenne d'autre part au cours d'une phase de préparation précédant la réunification et par le droit communautaire dérivé durant la période transitoire ultérieure. Des négociations séparées entre la République démocratique allemande et la Communauté européenne ne sont pas plus nécessaires à cette fin qu'un traité de droit international public. Toutefois, pour des raisons de fidélité à la Communauté (article 5 du traité instituant la CEE), il y a lieu - comme il est indiqué dans les conclusions du Conseil européen de Dublin - que la République fédérale d'Allemagne informe en permanence la Communauté européenne de l'état de ses discussions et accords avec la République démocratique allemande et que la Commission participe de manière appropriée à toutes les discussions touchant aux intérêts de la Communauté. Le rôle de tutelle joué par la République fédérale d'Allemagne à l'égard de la République démocratique allemande est conforme à la position que lui reconnaît le protocole relatif au commerce interallemand.

Dans ce processus, le Parlement européen joue le rôle qui lui revient d'une manière générale dans la procédure législative.

Du point de vue de sa légitimité démocratique, il est en outre indispensable que le Parlement européen se prononce en temps voulu sur l'intégration de la République démocratique allemande à la Communauté européenne.

7.4. La question de la représentation du peuple de la République démocratique allemande au Parlement européen devra être résolue dans le cadre de la révision des dispositions afférentes du traité, qui doit avoir lieu avant les prochaines élections au Parlement européen de 1994. Il y a lieu de rechercher une représentation basée sur un système équitable et conforme aux traités.

Il apparaît opportun, à titre de solution transitoire de durée limitée, que des représentants du peuple de la République démocratique allemande se voient accorder le statut d'observateurs.

Les conclusions exposées ci-dessus ont été adoptées par vingt voix, contre une et une abstention (1).

(Formule de politesse et signature.)

---

(1) Ont participé au vote M. von Stauffenberg, président ; Mme Vayssade, premier vice-président ; M. Rothley, deuxième vice-président ; MM. Anastassopoulos, Bandres Molet, Blak, Bontempi, Bru Puron, Cooney, Garcia Amigo, Mme Grund, The Lord Inglewood, MM. Janssen van Raay, Marinho, Marques Mendes, Mlle McIntosh, MM. Medina Ortega, Merz, Mme Oddy, M. Reymann, Mme Salema et M. von Wogau.

# PARLEMENT EUROPEEN

## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES, DE L'EMPLOI ET DU MILIEU DE TRAVAIL

### AVIS SOUS FORME DE LETTRE

Lettre du président de la commission à M. FERNANDEZ ALBOR, président de la commission temporaire pour l'étude l'impact du processus d'unification de l'Allemagne sur la Communauté

---

Le 27 juin 1990

Objet : Conséquences sociales de l'unification de l'Allemagne

La commission des affaires sociales, de l'emploi et du milieu de travail a examiné la question susmentionnée lors de sa réunion du 27 juin 1990 et est parvenue aux conclusions suivantes.

La commission reconnaît pleinement que le processus d'unification de l'Allemagne se déroule à un rythme très rapide et qu'un certain nombre de mesures ont déjà été prises pour faire en sorte que les citoyens de la RDA bénéficient en principe de la même protection sociale que celle qui est assurée en République fédérale. Elle est cependant également consciente qu'il reste à résoudre divers problèmes fondamentaux.

Le traité conclu entre les deux Etats allemands, qui doit entrer en vigueur le 2 juillet 1990, couvre non seulement l'union économique et monétaire mais aussi, et de la même manière, l'union sociale, et constitue la première étape dans la voie de l'unification complète et de l'intégration de la RDA à la Communauté européenne. La commission souscrit sans réserve à l'insistance du Conseil européen pour que ce processus s'inscrive dans le contexte de la Communauté européenne. De la même manière, elle appuie l'appel lancé par le Conseil européen en faveur d'une "intégration sans heurt et harmonieuse du territoire de la RDA à la Communauté dans le respect intégral des engagements et objectifs de la Communauté, notamment ceux qui ont trait à l'achèvement du marché intérieur ainsi qu'à la création d'une union économique, monétaire et sociale". Elle regrette toutefois que le Conseil européen "n'ait pas appuyé l'idée d'un programme d'aide spécial pré-adhésion tel qu'il avait été suggéré par le Parlement dans sa résolution du 4 avril".

En ce qui concerne l'impact de l'unification de l'Allemagne dans le domaine social, il faut établir une distinction entre les conséquences législatives et les conséquences financières.

Dans le cadre du présent avis, la commission a décidé qu'à ce stade, l'accent doit être mis sur l'aspect législatif. Elle estime que les conséquences financières pour la Communauté européenne doivent être abordées dans le rapport final. Bien que le gouvernement de la République fédérale ait déjà indiqué que celle-ci prendrait à son compte toute la charge financière au cours de la phase préalable à l'adhésion, c'est-à-dire sans recourir aux ressources financières de la Communauté, la commission estime néanmoins hautement souhaitable que la Communauté commence au moins à préparer un cadre de soutien de la Communauté en faveur de la RDA.

\* \* \*

Dans le cadre de l'évolution progressive de la dimension sociale de la Communauté, la préoccupation prioritaire de la commission est que soit maintenu un niveau maximal de protection sociale : dans ce contexte, il faut veiller à ce que soit également maintenu le niveau de protection en RDA dans les domaines où cette protection est peut-être plus grande.

De plus, il convient de noter que presque tous les experts admettent que l'union économique et monétaire allemande entraînera inévitablement - au moins à court et à moyen terme - des fermetures d'entreprises et des licenciements de travailleurs sur une très grande échelle.

\* \* \*

Dans ce contexte général, la commission estime qu'il conviendrait de prêter une attention particulière aux domaines suivants :

- protection des travailleurs contre les licenciements collectifs, sauvegarde de leurs droits et avantages dans le cas de transfert et/ou de faillite d'entreprise,
- sécurité et santé sur le lieu de travail,
- amélioration des conditions de vie (logement, soins de santé, etc.),
- formation professionnelle,
- libre circulation,
- amélioration des conditions d'emploi des femmes afin de faciliter leur intégration complète au marché du travail (accueil des enfants, congé parental, etc.).

En conclusion, la commission :

- est préoccupée par la forte montée du chômage à laquelle se trouvera probablement confrontée la RDA et par les problèmes sociaux et politiques qui en résulteront ;
- insiste pour que les mesures mises en oeuvre en faveur de la RDA ne le soient pas au détriment d'autres régions de la Communauté, notamment les régions défavorisées ;
- estime que, à titre de mesure visant à faciliter l'intégration de la RDA dans la Communauté européenne, l'aide financière de la Communauté devrait être accordée pour soutenir des projets pilotes dans des secteurs clés de formation ;

- souligne qu'il importe en priorité que la Commission procède à une étude comparative du programme d'action de la Communauté relatif à la mise en oeuvre de la Charte sociale, d'une part, et des décisions et intentions des autorités allemandes dans ce domaine, d'autre part ; à cet égard, il conviendrait d'accorder une attention particulière aux secteurs dans lesquels la Communauté pourrait tirer bénéfice de l'expérience de la RDA ;
- réitère sa demande tendant à ce que la Communauté entame dès à présent la préparation d'un cadre pour des mesures sociales éventuelles adaptées à la nouvelle situation, et demande que l'Observatoire européen de l'emploi soit chargé de suivre très attentivement l'impact de l'unification de l'Allemagne sur le marché du travail et de présenter des propositions en conséquence.

La commission a examiné le projet d'avis au cours de sa réunion du 27 juin 1990 et l'a adopté à l'unanimité lors de cette même réunion.

Ont participé au vote M. van Velzen (président et rapporteur pour avis) ; M. Barros Moura (vice-président) ; Mme von Alemann, M. Alvarez de Paz, Mme Buron, MM. Cabezón Alonso, Ephremidis (suppléant Mme Elmalan), Hadjigeorgiou, Hughes, Marques Mendes, McMahon, Megahy, Menrad, Nianias, Mmes Nielsen, Oddy (suppléant M. Carniti), MM. Pronck, Torres Cuoto, van Ostrive (suppléant M. Glinne) et Wilson.

(s.) W. van VELZEN

Avis de la commission de la politique régionale  
et de l'aménagement du territoire  
(en vue du rapport intérimaire)

Lettre du Président de la commission à M. Gerardo FERNANDEZ-ALBOR, Président de la commission temporaire pour l'étude de l'impact du processus d'unification de l'Allemagne sur la Communauté européenne

---

1er juin 1990

Monsieur le Président,

Suite à votre lettre du 23 mars 1990, la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire, lors de sa réunion des 29 et 30 mai 1990, a examiné l'impact du processus d'unification de l'Allemagne sur la politique régionale de la Communauté européenne et a dû tout d'abord prendre acte de la grave carence de données précises et fiables sur la situation socio-économique de l'Allemagne de l'Est ainsi que de l'incertitude qui prévaut, à l'heure actuelle, quant à la durée et aux étapes du processus d'unification.

La commission de la politique régionale a donc décidé de se réserver le droit d'élaborer un avis plus approfondi en vue du rapport final, que votre commission présentera au terme de son mandat, et a approuvé les conclusions suivantes :

1. Se félicite de l'engagement pris par le Conseil européen de Dublin du 28 avril 1990 afin que la Communauté veille à ce que l'intégration du territoire de la République Démocratique Allemande dans la Communauté se passe sans heurts et d'une manière harmonieuse et que, parallèlement à ce processus, la Communauté poursuive son développement interne et externe et établisse notamment, par étapes, une union économique et monétaire conformément aux principes de la cohésion économique et sociale.

2. Est convaincue que l'unification allemande va souligner encore davantage, parmi les priorités communautaires, l'importance de réaliser l'objectif fixé par l'article 130 A du Traité CEE visant à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

3. Estime en effet que, sur la base des évaluations disponibles, la plus grande partie du territoire est-allemand sera vraisemblablement éligible aux cofinancements des Fonds structurels et juge essentiel, du point de vue politique, que la population est-allemande bénéficie de la solidarité communautaire ainsi que, bien évidemment, de toutes les politiques structurelles à partir du moment de l'unification.

4. Souligne par conséquent la nécessité et l'urgence, dans le cadre de l'évaluation du coût budgétaire global vraisemblable de l'unification allemande pour la Communauté - évaluation demandée par le Parlement européen le 4 avril dernier (1) - de calculer les nouveaux besoins financiers afin

-----  
(1) Résolution sur la réponse de la Communauté à l'unification allemande (Procès-verbal de la plénière du 4.4.1990 - PE 139.832, p. 47).

d'éviter une amputation des engagements actuels et futurs pris à l'égard des régions périphériques et défavorisées de la Communauté actuelle.

5. Demande que la révision des perspectives financières de l'Accord interinstitutionnel du 29 juin 1988 tienne compte de ces besoins supplémentaires, et que les dotations des Fonds structurels soient augmentées de façon à également prendre en considération les crédits nécessaires au nouveau programme d'actions communautaires en faveur des régions périphériques, programme que le Parlement a demandé à la Commission des Communautés européennes d'élaborer (2) afin que ces régions s'adaptent dans les meilleures conditions possibles à la nouvelle situation créée par l'unification allemande.

6. Compte tenu de ce qui précède, exige que l'action de la Communauté dans le domaine du développement socio-économique régional respecte strictement les deux critères suivants :

a) exclusion de tout impact négatif de l'application des politiques structurelles communautaires à l'Allemagne orientale sur les régions actuellement bénéficiaires des Fonds et des instruments de prêt CEE, tant du point de vue de l'éligibilité que du montant des ressources, et ce jusqu'à la fin de 1993, date limite de validité de la législation actuellement en vigueur sur les Fonds structurels ;

b) en tout état de cause, pleine application de ces politiques structurelles à l'Allemagne orientale à partir de l'unification.

7. Estime nécessaire que la Commission des Communautés européennes procède immédiatement :

a) à une étude de la situation socio-économique des régions est-allemandes afin d'évaluer leurs nécessités ;

b) à une étude de l'impact des prochains changements et restructurations en Allemagne de l'Est sur les régions de la Communauté afin d'identifier les actions structurelles indispensables à la promotion de la cohésion économique et sociale de la Communauté dans son ensemble.

8. En ce qui concerne l'étude sur la situation socio-économique, souligne l'importance de déterminer, dans la mesure du possible, sur une base comparable et par rapport aux subdivisions territoriales qui devraient correspondre aux nouveaux Länder, le P.I.B. par habitant et le taux de chômage, étant entendu que dans l'évaluation de ce dernier indicateur il faudra tenir compte des conséquences prévisibles des restructurations sur l'emploi que l'unification rendra inévitables dans les différents secteurs économiques.

9. Insiste afin que, dans le même temps, la Commission étudie et présente ensuite au Parlement et au Conseil les mesures transitoires qu'il sera vraisemblablement nécessaire d'apporter à la législation concernant les Fonds.

-----  
(2) Résolution sur les orientations en vue de la préparation du budget 1991  
(Procès-verbal de la plénière du 5.4.1990 - PE 139.833, p. 33, par. 6).

10. Est consciente en effet des difficultés et des obstacles que l'application de certains principes et dispositions de cette législation va soulever en matière, par exemple, de critères d'éligibilité des régions et surtout de "partenariat".

11. Souligne à ce propos l'opportunité que la Commission des Communautés européennes, en étroite collaboration avec les Autorités allemandes, prenne contact avec les organismes qui, au niveau national et si possible local, seront chargés de la programmation et de la gestion des cofinancements communautaires afin de mettre en oeuvre d'ores et déjà une assistance technique préparatoire.

12. Exprime par ailleurs le plus vif souhait que soit mis en place rapidement en Allemagne de l'Est le système régional/fédéral en vigueur en R.F.A. qui, comme l'expérience vient de le démontrer, favorisera grandement le développement socio-économique des nouveaux Länder grâce à une co-responsabilisation plus directe des citoyens dans la gestion du territoire et dans l'exploitation des ressources.

13. Se félicite du fait que le Conseil européen de Dublin se soit exprimé en faveur d'un plein accès de la République Démocratique Allemande aux prêts B.E.I., EURATOM et C.E.C.A., et cela déjà pendant la période précédant l'unification, et invite les Instances communautaires à entamer, dans les plus brefs délais, les procédures nécessaires afin que se traduise dans les faits l'orientation politique adoptée par le Conseil européen.

14. Estime en effet que ces prêts peuvent contribuer à faciliter le rapprochement entre les deux économies allemandes et à favoriser un développement respectueux de l'environnement et une intégration des réseaux de communication de personnes, de marchandises et d'informations.

15. Demande à la Commission des Communautés européennes de présenter, dès que possible, un rapport sur le nouveau système de régimes d'aides à finalité régionale que l'Allemagne devra adopter et sur les conséquences en matière de coordination de ces régimes au niveau communautaire en vue, notamment, de l'Union économique et monétaire.

La commission de la politique régionale a adopté ces conclusions à l'unanimité au cours de sa réunion du 30 mai 1990.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.

(s) Antoine WAECHTER

-----  
Etaient présents au vote : MM. WAECHTER, Président ; MAHER et DE ROSSA, Vice-Présidents ; CALVO ORTEGA ; CUSHNAHAN ; DA CUNHA OLIVEIRA (suppléant Mme MALBAUM) ; DAVID ; ESCUDER CROFT ; FITZGERALD ; GARAIKOETXEA ; Mme GARCIA ARIAS (suppléant M. GOMES) ; M. GUTIERREZ DIAZ ; Mme IZQUIERDO ; MM. KÖHLER ; LAMBRIAS ; MALANGRE (suppléant M. CONTU) ; MAZZONE (suppléant M. BORLOO) ; MEDINA ORTEGA (suppléant M. D. MARTIN) ; ORTIZ CLIMENT (suppléant M. LUCAS PIREZ) ; Mme PACK ; MM. RAFFARIN ; RAGGIO ; ROSMINI ; RUFFINI ; SIERRA BARDAJI (suppléant M. HARRISON) ; A. SMITH ; STAES ; WEISH.

## AVIS

(article 120 du règlement)

de la commission des transports et du tourisme

Par lettre du 23 mars 1990, M. Fernandez-Albor, président de la commission temporaire pour l'étude de l'impact du processus d'unification de l'Allemagne sur la Communauté européenne, a saisi la commission des transports et du tourisme pour avis.

Au cours de sa réunion du 25 avril 1990, la commission a nommé Mme von Alemann rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 30 mai et 21 juin 1990, la commission a examiné le projet d'avis. Elle en a adopté les conclusions en cette dernière réunion par 16 voix pour et deux abstentions.

Ont participé au vote sous la présidence de M. Amaral : M. Topman, vice-président ; Mme von Alemann, rapporteur pour avis ; M. Bettini (suppléant Mme Fernex), Mme Braun-Moser (suppléant M. Bonetti), MM. Coimbra Martins (suppléant M. Iacono), Cornelissen (suppléant M. Fantini), Lalor (suppléant M. Marleix), Lüttge, Mme McIntosh, MM. McMillan Scott, Müller, Porrazzini, Sarlis, Schodruch, Stamoulis, Visser, van der Waal et Wijsenbeek.

1. Les profonds changements politiques intervenus en Europe centrale et de l'Est ouvrent à la politique européenne des transports des perspectives entièrement nouvelles et lui imposent de nouvelles missions. La commission des transports prépare à ce sujet son propre rapport (1). Sans vouloir anticiper sur ce rapport, ces circonstances importantes ne doivent pas être négligées dans le présent document, car la réunification allemande est l'une des composantes de ces vastes changements. A l'ère des trains à grande vitesse et des transports aériens de masse, les discussions en matière de politique des transports ne peuvent plus se limiter à des données régionales. Il n'incombe pas non plus au Parlement européen de s'occuper de questions relevant de la politique intérieure allemande des transports. C'est pourquoi le présent document se limite aux points communs existant entre la politique commune des transports sur la base de l'article 75 et suivants du Traité CEE et la politique des transports dans le cadre de la réunification allemande.
  
2. L'actuelle politique des transports de la Communauté européenne peut être définie comme ayant pour but de réaliser le marché intérieur dans le domaine des transports en l'étayant par des mesures d'accompagnement (2). Il s'agit de l'organisation commune des marchés du transport terrestre, maritime et aérien, de l'harmonisation concomitante des réglementations techniques, sociales, fiscales ainsi qu'en matière de sécurité et de protection de l'environnement, de la gestion commune des relations extérieures et d'actions complémentaires dans le domaine des infrastructures de transport en vue de développer des réseaux transnationaux et de renforcer la cohésion de l'ensemble du système. Dans ce contexte, les mesures de politique des transports doivent s'insérer dans le cadre de la réunification allemande. Il s'agit à ce propos de :
  - créer un système de gestion des transports dans un espace économique homogène,
  - créer un droit commun des transports ainsi que des normes uniformes en matière de construction des voies de communication,
  - élaborer un plan commun des voies de communication, prévoir la planification et le financement intégrés des programmes de développement,
  - fixer en commun les tâches à remplir par l'Etat.
  
3. La réunification allemande impose la nécessité de développer d'urgence les infrastructures des régions orientales de l'Allemagne. La première mesure annoncée par le ministre allemand des transports a été le rétablissement des voies de communication interrompues par l'instauration de la frontière il y a plus de quarante ans. Il s'agit plus précisément de la construction des autoroutes Hof-Plauen, Obersuhl-Wommen ainsi que des liaisons ferrovières Eichenberg-Arenshausen, de l'électrification des tronçons Bebra-Neudietendorf, Helmstedt-Magdeburg et Probstzella-Camberg (3).

---

(1) Rapporteur : M. Anastassopoulos (voir document de travail PE 140.287).

(2) Voir à ce propos le projet de rapport de M. Amaral (PE 139.444).

(3) Voir le document du Bundestag 11/6343 du 1.2.1990.

La possibilité de remédier à d'autres carences du réseau ferroviaire sera étudiée en priorité dans les zones de planification de Hambourg-Berlin, Salzwedel, Nordharz, Meiningen/Mellrichstadt et Coburg. Une vaste modernisation du réseau de communications de la RDA doit être envisagée à moyen terme ; et ce, tant pour le chemin de fer, dont les voies sont largement endommagées et sur lesquelles les trains ne peuvent circuler qu'à des vitesses insuffisantes (17 % du réseau est constitué de lignes à basse vitesse ; 1/5 des 6.000 ponts doivent être rénovés ; le remplacement des détecteurs détruits nécessite à lui seul 10 milliards de marks est-allemands), que pour le réseau routier qui ne répond absolument pas aux normes de sécurité actuelles (revêtement de la chaussée, glissières de sécurité, bandes d'arrêt d'urgence) ; seuls 42 % des routes et 60 % des ponts routiers peuvent être utilisés sans restriction. Tous ces travaux relèvent de la politique intérieure allemande et ne concernent pas la politique des transports de la Communauté. Il est beaucoup plus important pour cette dernière d'évaluer précisément le potentiel de développement de l'espace est-allemand lors de l'élaboration des grands axes européens de communication et de compléter le plan directeur européen par de nouveaux axes qui relient les centres économiques et les agglomérations d'Europe centrale et de l'Est à ceux de la RDA et de la Communauté européenne.

4. Soulignons, dans ce contexte, l'importance du projet à moyen terme de construction d'un train rapide reliant Hanovre à Berlin, projet qui recueille l'assentiment des gouvernements de RFA et de RDA. Ce projet s'inscrit dans le cadre du plan directeur de construction d'un réseau ferroviaire européen à grande vitesse qui, dans sa conception actuelle (1), englobe déjà l'axe Paris-Bruxelles-Cologne-Hanovre-Berlin. Compte tenu des besoins futurs prévisibles, il faudrait compléter ce projet par une prolongation de l'axe précité au-delà de Berlin jusqu'à Varsovie ou même Moscou. Dans la direction Nord-Sud, un axe supplémentaire Berlin - Dresde - Prague - Vienne - Budapest devrait être prévu dans la planification. Dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration du futur plan directeur du transport combiné en Europe, la Commission devrait dès le départ prévoir une exploitation suffisante du territoire de la RDA, puisque l'importante surcharge du réseau routier exige inévitablement la construction de chaînes de transport intermodales. Malgré tous les problèmes, notamment en matière de protection de l'environnement, que soulève la circulation routière, la construction de routes ne doit toutefois pas être négligée, étant donné que la possibilité de se déplacer dans sa propre voiture constitue aussi pour le citoyen de RDA un signe de liberté individuelle. Mais il s'agit essentiellement, en l'occurrence, de remédier à des carences et de développer des axes existants, de sorte que le plan directeur européen ne semble pas touché.
  
5. Dans le domaine de la navigation aérienne, le renouvellement du système de contrôle aérien existant en RDA est notamment au centre du débat. Il ne s'agirait pas seulement de veiller à sa compatibilité avec le système en vigueur en RFA, mais surtout à ce qu'il s'intègre sans difficultés dans le futur système européen entièrement automatisé. La gestion des aéroports sera confiée aux nouveaux Länder de la RDA. Les nouveaux responsables établiront leurs projets de développement en fonction des besoins et du potentiel de leur région ; la nécessité d'un grand aéroport se fait déjà

---

(1) Voir COM(89) 564 final, p. 31 .

sentir pour la région de Berlin. Il en va de même pour le transport maritime.

Le développement des ports maritimes ne relève jusqu'à présent d'aucun plan directeur européen, mais est conçu de façon autonome par les autorités responsables en fonction de leurs besoins et du potentiel existant. Par conséquent, ce sont les armateurs qui prennent les décisions commerciales telles que, par exemple, l'adjonction ou la suspension de telle ou telle liaison. Il est urgent de procéder à des investissements d'entretien, par exemple pour le système de jetées de Warnemünde, en vue d'assurer l'accès au port de Rostock. Il en est de même pour le réseau fluvial, pour lequel il faudra dépenser environ 6 milliards de marks est-allemands afin d'éviter que le processus d'érosion ne diminue la profondeur des voies navigables et leur capacité (jusqu'à 20 %).

6. Concernant le financement de la nécessaire extension des infrastructures, cette affaire relève des deux Etats allemands et, à l'avenir, de l'Allemagne réunifiée. Pour ce qui est des mesures à court terme déjà décidées, 150 millions de DM ont été prévus dans le budget de la République fédérale d'Allemagne pour l'exercice 1990 et 100 millions de DM pour l'exercice 1991. En outre, le forfait versé par la RFA à la RDA pour l'utilisation des voies de transit est-allemandes fournira 860 millions de DM, tandis que 1085 millions de marks est-allemands proviendront d'un fonds de la RDA. Le coût de la construction d'un train rapide Hanovre-Berlin est estimé à 4 milliards de DM. L'on ne peut aujourd'hui encore évaluer de façon définitive le coût du financement de la modernisation de l'ensemble du réseau des voies de communication de la RDA ; les estimations les plus plausibles se situent aux alentours de 100 milliards de DM pour chacun des réseaux routier et ferroviaire. Dans la mesure où des progrès seront réalisés en matière d'élaboration d'un instrument de financement communautaire complémentaire, un soutien de la Communauté pourra être naturellement envisagé en vue de la réalisation de projets sur le territoire de l'actuelle RDA, à condition que ces projets répondent à des critères identiques à ceux exigés dans d'autres régions de la Communauté pour l'octroi d'un concours.
  
7. Le passage d'un système de transport composé d'entreprises à commerce d'Etat à un marché libre des transports sur le territoire de la RDA ne s'accomplira que difficilement. Le trafic routier des marchandises est régi par cinq combinats d'Etat ; les transporteurs privés n'ont qu'une part de marché insignifiante ; il n'existe pas d'agences de transport. Le transport des personnes sur route est assuré par quelques 100 entreprises d'autobus. L'objectif doit être d'harmoniser l'organisation des transports sur la base du droit communautaire. Les travaux préliminaires à l'élaboration d'un droit uniforme dans le domaine du transport routier des marchandises et des personnes progressent rapidement. Plusieurs mesures législatives doivent être prises dès cet été. La tâche est rendue encore plus difficile par le fait qu'il ne s'agit pas seulement d'adapter le droit des transports est-allemand à celui de la République fédérale d'Allemagne, parce que le marché des transports de la RFA est lui-même en plein bouleversement par suite de la réalisation du marché intérieur européen. Dans la mesure où l'application future du droit communautaire comporte des contraintes pour les entreprises de transport est-allemandes, telles que par exemple le versement de cotisations au fonds d'assainissement de la navigation intérieure, il faut s'assurer que les

intéressées puissent également jouir de prestations correspondantes, en l'occurrence, de primes de démolition.

8. L'on devra bien sûr prévoir des dispositions transitoires et des délais d'adaptation particuliers pour les entreprises de la RDA, tandis que pour les entreprises de transport de RFA la date limite est fixée au 1er janvier 1993. La durée de ces délais de transition peut varier en fonction de nécessités pratiques, et sera basée sur les précédents traités d'adhésion. Puisque la réunification allemande doit s'accomplir en vertu de l'article 23 de la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne et que, par conséquent, aucun traité d'adhésion propre n'est nécessaire entre la Communauté et la RDA, il reste encore à déterminer quelle forme juridique prendront ces réglementations de transition. La Commission a annoncé que le Parlement présentera à ce propos un projet d'acte législatif d'ici la fin de l'année 1990. Dans ce contexte, il faudra encore procéder à de nécessaires adaptations du droit communautaire telles que, par exemple, celle des contingents communautaires existant encore jusqu'au 31 décembre 1992 pour le trafic transfrontalier des marchandises. Mais, en fin de compte, les règles du marché intérieur s'appliqueront également un jour ou l'autre sur le territoire de la RDA. Cela exigera des efforts considérables de la part des entreprises et une aide financière de l'Etat allemand qui, compte tenu des circonstances particulières, devrait bénéficier de l'approbation de la Commission des Communautés européennes. Dans ce contexte, il faudra également prendre en compte les répercussions de la restructuration sur la situation de l'emploi en RDA.
  
9. L'harmonisation des dispositions techniques, sociales et fiscales va nécessairement de pair avec la réalisation du marché intérieur libre. Leur pleine application à l'avenir sur le territoire de la RDA est hors de question, mais des réglementations transitoires et des délais d'adaptation adéquats doivent être négociés en fonction des données économiques et techniques. La Communauté devrait faire preuve de compréhension à l'égard de la situation particulière de l'Allemagne, mais faire très attention à ce que l'on n'abuse pas des réglementations spéciales et que la réunification allemande ne freine pas la nécessaire progression de l'harmonisation dans le secteur des transports. L'urgence d'une harmonisation rapide est déjà révélée par le fait que, si une telle harmonisation avait existé en Europe, elle n'aurait pas permis l'introduction de la taxe allemande sur le trafic lourd aujourd'hui violemment contestée et à laquelle reste attaché le traité interallemand d'union économique et monétaire.
  
10. Une des préoccupations particulièrement urgentes de la Communauté doit être d'aider au respect des règles de protection de l'environnement dans le secteur des transports sur le territoire de la RDA, en vue de leur application prochaine. Cela ne pourra se faire sans une rapide remise en état du parc automobile. Actuellement, l'âge moyen des véhicules utilisés par les entreprises de transport privées en RDA s'élève à plus de 20 ans. 41 des 44 avions de la compagnie Interflug sont des appareils désuets qui ne répondent plus aux valeurs limites d'émission ; seuls trois appareils sont des Airbus modernes. Les fonds nécessaires à cette rénovation devront être en partie réunis sur le marché des capitaux, mais le processus ne pourra se dérouler avec la rapidité nécessaire sans aide de l'Etat, en particulier pour les petites et moyennes entreprises. Cependant, comme

cette renouveau donnera lieu à une série de mesures qui créera des emplois, il est recommandé de ne pas recourir à la plus grande sévérité possible, mais de privilégier les mesures en accord avec les dispositions de protection de l'environnement et faire plutôt des concessions dans d'autres domaines, par exemple en ce qui concerne l'application des dispositions d'aides.

11. La sécurité des transports constitue un autre domaine très sensible. Le contrôle technique des véhicules qui, malheureusement, n'est encore rendu obligatoire dans la Communauté que pour les poids lourds par la directive 77/140/CEE (1) doit la devenir aussi vite que possible pour tous les autres types de véhicules et partout dans la Communauté avec la même sévérité. D'autre part, il existe en RDA quelques règles particulièrement sévères qui sont appliquées de manière stricte, telles que le taux de 0 % d'alcool dans le sang et les limitations de vitesse. Il faudrait veiller à bien informer les visiteurs d'autres Etats membres de la Communauté aussi longtemps que ces règles existeront, afin d'éviter qu'ils ne rencontrent de trop grandes difficultés. Toutefois, cet exemple montre une fois encore la nécessité d'une harmonisation communautaire des dispositions en matière de sécurité routière. Le gouvernement allemand devrait en profiter pour réfléchir à nouveau à sa position concernant cette question.
12. Dans le domaine de la navigation maritime, l'état des véhicules est lui aussi problématique. Les 2/3 de la flotte commerciale est-allemande composée de 157 bateaux sont désuets ; seuls les 12 ferry-boats répondent aux normes techniques modernes. La situation dans le domaine de la navigation intérieure est similaire. Le combinat de la navigation intérieure dispose d'une capacité d'environ 500.000 tonnes, mais les 2/3 des 489 bateaux sont désuets. Si l'on doit favoriser la création de PME, une aide complémentaire structurelle de la Communauté est absolument nécessaire dans ce secteur (fonds de démolition, programme de construction de bateaux).
13. Les accords conclus par la RDA avec d'autres Etats dans le domaine des transports terrestres, maritimes et aérien constituent un problème difficile qui ne pourra être résolu qu'avec le temps. Bien sûr, avec la réalisation du marché intérieur, tous les accords conclus par les Etats membres qui concernent des aspects de la politique des transports relevant de la réglementation communautaire seront progressivement remplacés par des accords conclus par la Communauté. Si l'on tient compte de ce nécessaire processus d'adaptation lors des prochaines étapes de la réunification allemande, des solutions acceptables pour tous les intéressés devraient pouvoir être trouvées. Quelques problèmes particulièrement délicats sur le plan politique, tels que la réglementation de la souveraineté de l'espace aérien au-dessus de Berlin, ne pourront être naturellement résolus qu'avec la participation des quatre puissances, éventuellement dans le cadre d'un règlement définitif de la paix avec l'Allemagne.

## Conclusion

14. La réunification allemande, dans le domaine de la politique des transports, doit se dérouler, et se déroulera, dans le cadre de l'objectif commun de la réalisation du marché intérieur et en aucun cas remettre en question l'intégration actuelle. Des tâches importantes, notamment dans le domaine de l'infrastructure de transport, seront accomplies par les efforts interallemands. Des actions communautaires complémentaires peuvent s'y ajouter, selon les mêmes critères que ceux applicables à d'autres régions de la Communauté. L'adaptation du système des transports de la RDA au marché intérieur peut rendre nécessaire des réglementations transitoires et des délais d'adaptation, mais ne justifie aucune exception à long terme. La réunification allemande ne contribue absolument pas à freiner la dynamique de la politique des transports européenne. Au contraire, des solutions meilleures et plus aisées pourraient être apportées à bien des problèmes si le marché intérieur des transports était déjà un peu plus développé.

## A V I S

(article 120 du règlement)

de la commission de l'environnement, de la santé publique  
et de la protection des consommateurs

Rapporteur pour avis : Mme ROTH-BEHRENDT

Au cours de sa réunion du 26 avril 1990, la commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs a nommé Mme Roth-Behrendt rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 28 mai et 20 juin 1990, la commission a examiné le projet d'avis. Elle en a adopté les conclusions lors de cette dernière réunion à l'unanimité.

Ont participé au vote : Mme Schleicher, MM. Scott-Hopkins et Iversen (vice-présidents) ; Mme Roth-Behrendt (rapporteur pour avis) ; MM. Alber, Avgerinos, Bertens, Mme Bjornvig, MM. Bombard, Bowe, de la Camara Martinez, Canavarro, Caudron (suppléant M. di Rupo) ; Mme Ceci (suppléant M. Imbeni) ; MM. Chanterie, De Piccoli (suppléant M. Puerta), Mmes Diez de Rivera Icaza, Green, Car. Jackson, Jensen, Martin S. (suppléant Mme Veil), MM. Monnier-Besombes, Muntingh, Partsch, Pereira, Pimenta, Mme Pollack, M. Pronk (suppléant Mme Oomen-Ruijten), MM. Schwartzenberg, Smith Ll., Vernier et Vohrer.

## A. AVANT-PROPOS

Etant donné que les avis élaborés par des commissions saisies pour avis ne doivent pas dépasser une certaine longueur, le rapporteur ne peut pas prétendre donner une description complète de la situation de l'environnement en RDA. Celle-ci a fait l'objet du bref document intitulé "La situation de la protection de l'environnement en RDA et les problèmes d'adaptation aux réglementations de la Communauté européenne" élaboré par la Direction générale des études à l'intention de la commission temporaire pour l'étude du processus d'unification de l'Allemagne sur la Communauté européenne (PE 141.755).

Par ailleurs, il existe d'innombrables publications en la matière qui, pour certaines, sont mentionnées dans le document précité, de sorte que la situation de l'environnement en RDA fait aujourd'hui partie des domaines politiques étudiés avec le plus de détail. Le mérite en revient notamment aux chercheurs d'Allemagne de l'Ouest qui, au cours des vingt dernières années, ont su, malgré de grandes difficultés, maintenir le contact avec leurs collègues en RDA et rassembler une foule d'informations isolées pour en faire une mosaïque globale. La palme revient néanmoins au mouvement écologique de RDA, qui a travaillé depuis 1985 dans des conditions politiques extrêmement difficiles et n'a pu s'épanouir, dans un premier temps, que grâce à la protection offerte par l'église protestante. Citons parmi tant d'autres la "Umweltbibliothek" (bibliothèque de l'environnement) de la paroisse de Gethsemane à Berlin-Est ainsi que le "kirchliche Forschungsheim" (centre ecclésiastique de recherche) à Wittenberg.

Au fil des années, ces instances dédiées à la cause de l'environnement ont pu offrir un tableau réaliste démentant la propagande officielle qui s'employait à enjoliver la situation. Immédiatement après l'ouverture du Mur, le 9 novembre 1989, ces données et ces faits ont été rendus publics au cours d'une "table ronde", contraignant enfin l'Etat et le gouvernement à présenter des descriptions plus réalistes de la situation, dont le rapporteur a, par conséquent, pu s'inspirer.

## B. APERCU DES PROBLEMES DE LA RDA DANS LES DOMAINES DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA SECURITE NUCLEAIRE, DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET DE LA SANTE PUBLIQUE

Dans le domaine de la protection de l'environnement, la situation en RDA est caractérisée par les réalités suivantes :

- le pays se situe au troisième rang mondial (après les Etats-Unis et le Canada) pour la consommation brute domestique d'énergie,
- il occupe le premier rang dans le monde pour l'émission de SO<sub>2</sub> par km<sup>2</sup> et par habitant,
- il occupe le premier rang dans le monde pour la consommation de lignite, parfois de mauvaise qualité,
- il occupe la première place en Europe pour l'émission de particules au km<sup>2</sup>,
- il possède en Europe les sols les plus pollués par les nitrates et les pesticides,

- en Europe, voire dans le monde, il est le pays qui possède le moins d'eaux superficielles présentant le degré de pureté le plus élevé,
- il réutilise l'eau en moyenne 7 fois, voire 20 fois dans certaines régions, alors que l'épuration des eaux usées est totalement insuffisante, de sorte que la RDA atteint des taux d'utilisation de l'eau tels qu'on ne les rencontre à la rigueur que dans les zones arides de l'Europe méridionale,
- il est au premier rang en Europe pour les dépôts de débris ménagers et de déchets spéciaux,
- il est le pays européen où l'on déplore le plus de disparitions d'espèces dans la flore comme dans la faune.

S'y ajoute le fait qu'au 31 décembre 1989, une seule centrale en RDA a été partiellement désulfurée et qu'aucune n'a été dénitrurée. Il n'existe que deux installations de traitement des déchets, l'une pour les débris ménagers, l'autre pour les déchets spéciaux, toutes deux étant contestables d'un point de vue écologique. Il n'y a que deux stations d'épuration possédant les étages d'épuration 3 et 4. Quant au parc automobile privé et public, il présente à 90 % un état de vieillesse et de technologie irrémédiablement archaïque. Le prix de l'électricité étant le plus bas en Europe (0,08 mark RDA), il n'y a aucune incitation à économiser l'énergie, de sorte que les techniques les plus simples de mesure et de régulation sont totalement inconnues dans les bâtiments privés et publics.

En ce qui concerne l'industrie nucléaire, la RDA dispose d'un combinat désespérément suranné pour la production d'énergie nucléaire à partir de technologies soviétiques à Lubmin (près de Greifswald). Près de Stendal, un autre combinat est en construction depuis 10 ans et repose sur une technologie soviétique datant de 16 ans.

Dans le domaine de la protection des consommateurs, la RDA ne possède à l'heure actuelle ni les instruments juridiques adéquats, ni des organisations de protection des consommateurs dignes de ce nom. Il faut observer que non seulement l'offre, mais également la sécurité des produits laissent à désirer. Ainsi, les produits alimentaires ont le droit de comporter des additifs (par exemple des colorants et des conservateurs) qui sont depuis longtemps frappés d'interdiction dans la Communauté européenne. La bière est par exemple brassée depuis longtemps avec des ingrédients dont la composition reste aujourd'hui un mystère pour plusieurs laboratoires européens. Il en va de même pour des aliments composés, des ingrédients de pâtisseries, des conserves, des sucreries, etc. Dans la branche des produits techniques (par exemple équipements ménagers, matériel Hi-fi), la situation n'est pas meilleure ; là encore, d'un point de vue européen, les critiques ne portent pas tant sur la construction technologiquement souvent simpliste que sur le non-respect de normes de sécurité, les matériaux utilisés et un droit de garantie pratiquement inexistant.

En ce qui concerne la santé publique, le pays n'offre pas un tableau très réjouissant, en comparaison avec l'Europe : le style de vie malsain est caractérisé par une forte consommation de protéines animales (en termes de consommation de viande par habitant, la RDA occuperait la première place dans la Communauté européenne), une alimentation comportant trop peu de vitamines apportées par les fruits, les légumes et les produits laitiers et une augmentation constante de la consommation de tabac et d'alcool par rapport aux Etats membres de la Communauté européenne. Associés au volume élevé de la pollution, ces phénomènes entraînent une espérance de vie relativement courte (dans certaines régions jusqu'à 5 ans de moins que par exemple en République fédérale d'Allemagne) et un nombre important de maladies cardio-vasculaires et de cancers.

Par rapport à la population, il n'y a ni assez de spécialistes (excepté les spécialistes des maladies internes) ni assez de cliniques spécialisées (par exemple pour le traitement des tumeurs, la médecine nucléaire) ; la prévention est tout aussi insuffisante que les mesures de rééducation (par exemple après des accidents ou des maladies professionnelles) et un tableau particulièrement sombre est celui que présente la situation désastreuse des handicapés et de la psychiatrie.

Au cours des mois à venir, le système public de la santé menace de s'effondrer dans certaines régions en raison du mauvais état ou de l'absence d'équipements et de l'exode du personnel médical et infirmier. Aucune solution de substitution n'est prévue pour parer à la fermeture probable des polycliniques, qu'elles ferment parce que l'organisme de tutelle a fait faillite lorsqu'il s'agit de polycliniques d'entreprises, ou bien parce qu'elles sont confrontées à des frais lors de l'introduction de l'économie de marché lorsqu'il s'agit de polycliniques publiques.

De plus en plus, le système public de santé, à l'origine parfois considéré comme exemplaire, même par les pays occidentaux, s'avère incapable d'apporter une réponse adéquate aux risques complexes que la société moderne fait courir à la santé.

Un tantinet découragé, le rapporteur aimerait conclure cette présentation en soulignant deux aspects qu'elle juge positifs et qu'il faut sauvegarder : d'une part, le taux de recyclage (par exemple du verre, du papier, des métaux précieux et lourds non-ferreux) qui n'est partiellement dépassé, au niveau européen, que par la Suède et d'autre part, l'absence d'emballages en plastique et d'autres emballages perdus. Mais la réalité menace de rattraper le progrès une fois les frontières ouvertes, lorsque la population aura adopté les habitudes occidentales de consommation.

### C. LA COMMUNAUTE EUROPEENNE ET LE PROCESSUS D'UNIFICATION ALLEMANDE

Le rapporteur se fonde sur les hypothèses suivantes :

1. En ce qui concerne le droit dérivé, il y a lieu de distinguer les éléments suivants :
  - le droit communautaire à mettre en oeuvre immédiatement sur le territoire de la RDA par le gouvernement de la RDA,
  - le droit communautaire à mettre en oeuvre par le gouvernement de la RDA dès le jour fixé pour l'unité de l'Allemagne,

- les dispositions transitoires à négocier par la Communauté européenne avec les gouvernements de la RDA et de la RFA avec des durées de validité allant au-delà du jour de l'unification.
2. En ce qui concerne les instruments financiers, il y a lieu de distinguer en principe trois types d'aides :
- les aides ciblées susceptibles d'être accordées à la RDA dès avant l'unification, afin de faciliter la préparation des ajustements,
  - les aides auxquelles l'Allemagne réunifiée peut en principe prétendre,
  - les aides susceptibles d'être accordées en tant que mesures exceptionnelles en faveur de l'ancien territoire de la RDA.

Ces hypothèses reposent sur la conviction que l'actuelle RDA ou ce qui sera ultérieurement le territoire de l'ex-RDA ne doit pas devenir un territoire dont le développement économique serait assuré par un "dumping" social et écologique. Cela se ferait au détriment de l'égalité des chances de développement de chacune des régions de la Communauté comme au détriment de la population de la RDA.

C'est la raison pour laquelle le rapporteur recommande à la Commission des Communautés européennes d'élaborer dans les meilleurs délais, en concertation étroite avec les deux gouvernements, une liste du droit dérivé et des instruments financiers qui tienne compte des trois étapes qu'il a mentionnées plus haut. La RDA pourrait par exemple rapidement appliquer sur son territoire les réglementations suivantes :

- directive concernant les émissions de substances nocives d'automobiles d'une cylindrée supérieure à 2 l,
- directive concernant la conservation des oiseaux sauvages,
- directive concernant l'examen de la compatibilité avec l'environnement,
- directive sur la liberté d'accès aux informations concernant l'environnement,
- directive concernant l'indication de prix,
- directive concernant l'étiquetage de produits alimentaires, de produits du tabac et de spiritueux,
- certaines directives concernant l'utilisation d'additifs, de colorants, etc. dans les produits alimentaires, la bière, le vin, les boissons non alcoolisées, les fourrages, etc.,
- directives concernant le crédit aux consommateurs, la protection du consommateur lors du démarchage à domicile, les voyages forfaitaires, etc.

L'intégration du territoire de la RDA dans la Communauté européenne permettrait de mettre en oeuvre les réglementations suivantes :

- directive concernant les émissions de substances nocives de véhicules d'une cylindrée inférieure à 2 l,
- directive concernant le déversement de drynes dans l'eau,
- directive concernant la mesure de substances nocives dans l'air,
- directive cadre concernant les déchets,
- directive concernant la classification, le conditionnement et l'étiquetage des substances dangereuses,
- directive concernant l'utilisation de PCB/PCT,
- directive concernant la publicité pour les produits du tabac,
- directive concernant les produits surgelés,
- normes minimales pour la protection contre les rayonnements ionisants (en partie),
- d'autres éléments du droit des produits alimentaires,
- directives concernant l'utilisation de pesticides et d'herbicides,
- directives concernant les produits pharmaceutiques,
- assujettissement de l'industrie de l'énergie nucléaire de RDA, y compris des mines d'uranium, aux dispositions du traité EURATOM et de l'Agence d'approvisionnement (ce qui entraînera probablement des négociations complexes avec l'Union Soviétique, qui est le principal propriétaire des installations d'exploitation d'uranium WISMUT),
- directives sur la sécurité de produits et de jouets pour les enfants.

Des périodes transitoires, relativement longues pour certaines, seront probablement nécessaires pour les domaines suivants :

- pratiquement toutes les directives concernant la qualité de l'eau et le déversement de substances nocives,
- une grande partie des directives concernant la pollution atmosphérique (par exemple installations de combustion, valeurs limites pour les substances nocives dans l'air, installations d'élimination des déchets),
- une partie des directives concernant les normes de qualité pour les produits alimentaires (compte tenu du problème particulier que représente l'éventuelle commercialisation sur les marchés régionaux).

En outre, la RDA pourrait contribuer au progrès en matière d'environnement dans la Communauté européenne, par exemple en imposant légalement le recyclage du verre tel qu'elle le pratique déjà et en arrêtant une réglementation concernant les bouteilles consignées ainsi qu'en interdisant les emballages en plastique pour les boissons et les autres produits. En intégrant la RDA dans son territoire juridique, la Communauté européenne serait ainsi placée devant un problème intéressant, à savoir si elle choisit de soumettre le territoire de la RDA à une régression en matière de politique de l'environnement ou bien au contraire, si elle opte pour une avancée positive pour l'ensemble de la Communauté européenne.

En ce qui concerne les financements, le rapporteur estime que les instruments suivants doivent dès à présent être mis à la disposition de la RDA :

- le soutien aux fédérations s'occupant de la protection de l'environnement, des consommateurs et de la santé, y compris la mise en place de leur infrastructure, afin de créer ainsi un contrepois adéquat aux associations de producteurs,
- l'intégration des institutions de la RDA dans les campagnes d'information concernant l'environnement, les consommateurs et la santé (par exemple, sécurité des enfants, cancer, sida, alcoolisme et tabagisme),
- l'intégration dans les mesures de formation et de perfectionnement financées par la Communauté européenne.

L'intégration de la RDA dans le territoire juridique de la Communauté européenne pourrait déboucher sur l'utilisation des instruments financiers suivants :

- le Fonds de l'environnement, le programme ACE et le programme de protection de la mer du Nord et de la Baltique),
- le programme-pilote concernant le déclassement des installations nucléaires,
- le programme ENVIREG, compte tenu éventuellement de l'assainissement de zones ou d'installations contaminées.

Des programmes régionaux spécifiques pourraient être élaborés dans les domaines suivants :

- la replantation des exploitations de lignite à ciel ouvert en tenant particulièrement compte de la mise en oeuvre de la Convention de Berne sur la protection des espèces,
- une contribution à l'assainissement du système public de santé.

#### D. CONCLUSIONS

La commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs invite la commission compétente au fond à reprendre dans sa résolution les conclusions suivantes :

1. Dans les domaines de la protection de l'environnement et de consommateurs ainsi que de la santé publique, l'intégration du territoire de la RDA dans la Communauté européenne soulève des problèmes relativement simples au niveau juridique, mais beaucoup plus complexes au niveau pratique :
  - une large part du droit dérivé peut être adoptée par la RDA tant qu'elle est encore un Etat souverain,
  - une autre partie pourra entrer en vigueur le jour de la réunification des deux Etats allemands,
  - des phases de transition parfois relativement longues seront nécessaires dans certains secteurs (par exemple, la pureté de l'air et de l'eau, les normes de qualité des produits alimentaires).
2. La Commission des Communautés européennes est invitée à entamer dès à présent des négociations avec les deux Etats allemands pour examiner à quel moment des directives, des règlements et des instruments financiers pourront concrètement être mis en oeuvre et à en informer le Parlement européen d'ici au 31 décembre 1990 sous forme d'une communication.
3. Il est indispensable d'intégrer dès à présent les fédérations et les institutions de la RDA dans les subventions, les mesures de formation et de perfectionnement et les campagnes d'information de la Communauté européenne.

Ceci doit faire l'objet d'un budget supplémentaire à adopter avant fin 1990.
4. La philosophie de la politique communautaire doit être d'éviter le "dumping" social et écologique sur le territoire de la RDA.
5. L'expérience acquise dans le passé enseigne qu'il est préférable de coordonner l'évolution économique de la RDA dès aujourd'hui, afin de ne pas avoir à appliquer ultérieurement des programmes coûteux de rétablissement écologique, comme cela a été le cas dans d'autres Etats membres de la Communauté.
6. L'assainissement du système de santé doit être entrepris en sauvegardant les actions de prévention et la diffusion de la médecine générale tout en garantissant l'introduction des nouvelles technologies.
7. Il y a lieu de veiller à ce que l'économie de marché qui sera introduite sur le territoire de la RDA soit compatible avec les conditions sociales et écologiques et ouvre à l'ensemble de la Communauté européenne des perspectives dans de nombreux domaines.

COMMISSION DE LA JEUNESSE, DE LA CULTURE,  
DE L'EDUCATION, DES MEDIAS ET DES SPORTS

AVIS-LETTRE

Lettre du Président de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, des médias et des sports à M. FERNANDEZ ALBOR, Président de la commission temporaire pour l'étude de l'impact du processus d'unification de l'Allemagne sur la Communauté européenne

Le 6 juin 1990

Objet : L'unification de l'Allemagne et ses conséquences pour la Communauté européenne

Monsieur le Président,

Lors de sa réunion des 28, 29 et 30 mai 1990, la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, des médias et des sports a examiné, du point de vue de ses compétences, les conséquences de l'unification de l'Allemagne sur la Communauté européenne. Elle a approuvé ce qui suit à l'unanimité (1).

L'année 1989 aura été le témoin de bouleversements considérables en Europe centrale et orientale. L'ouverture, par la Hongrie, du "Rideau de fer" entre ce pays et l'Autriche en mai 1989 conduira, après l'exode massif d'Allemands de l'Est vers la République fédérale via la Hongrie et l'Autriche (et plus tard via la Tchécoslovaquie et la Pologne), à un autre événement d'une grande portée historique, à savoir l'ouverture du mur de Berlin, le 9 novembre 1989. Ce jour là, le peuple allemand a manifesté ouvertement son aspiration à l'unité après plus de 40 ans de division due à la Guerre froide. A travers la chute du mur de Berlin, ce n'est pas seulement la division de l'Allemagne qui prend fin, mais aussi celle de l'Europe. Une Europe des peuples est en train de renaître sous nos yeux et c'est dans ce contexte qu'il faut apprécier les décisions des Conseils européens de Strasbourg

---

<sup>1)</sup> Etaient présents : M. Barzanti (Président), MM. Canavarro (suppléant M. Elliott), Coimbra Martins, Dillen (suppléant M. Le Pen), Mme Gröner, M. Kellett-Bowman (suppléant Sir Jack Stewart-Clark), Mme Larive, MM. Münch, Oostlander, Mme Rawlings, M. Taradash.

(8:9 décembre 1989) et de Dublin (28 avril 1990) qui ont donné leur feu vert à l'unification de l'Allemagne et ont assigné à la Communauté européenne un rôle important à jouer dans ce nouveau contexte intra-européen.

En ce qui concerne plus particulièrement l'unification allemande et ses conséquences sur les domaines couverts par la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, des médias et des sports, celle-ci souhaite attirer l'attention de la commission compétente au fond sur les points ci-après :

- a) La commission de la jeunesse est d'avis que le processus d'unification de l'Allemagne doit être apprécié dans le cadre plus large du développement des relations avec les pays de l'Europe centrale et orientale. Elle rappelle que la Communauté a prévu d'ores et déjà de mettre en oeuvre deux programmes spécifiques pour ces pays, l'un étant le programme "TEMPUS" (2) et l'autre étant la "Fondation européenne pour la formation" (3).
- b) La commission de la jeunesse est consciente que la création d'un climat de confiance entre l'Allemagne unifiée et ses voisins, de même qu'entre l'Europe occidentale et l'Europe centrale et orientale ainsi que l'U.R.S.S., est essentielle à la consolidation de la paix dans cette partie du monde. On ne saurait trop souligner, à cet égard, le rôle fondamental qu'a joué la Communauté européenne en la matière, entre pays ouest-européens. Il est indispensable, maintenant, que le même climat de confiance s'installe entre les deux parties de l'Europe ainsi que, d'un point de vue particulier, entre l'Allemagne unie et ses voisins polonais, hongrois et tchécoslovaques de façon qu'une histoire douloureuse soit enfin surmontée. De ce point de vue, ma commission estime que la jeunesse est l'élément sur lequel il faut construire un avenir serein basé sur l'amitié et l'estime, étant donné qu'elle est moins sujette aux préjugés que les générations précédentes. La commission de la jeunesse préconise par conséquent la création d'un Office germano-polonais pour la jeunesse, d'un Office germano-hongrois pour la jeunesse et également d'un Office germano-tchécoslovaque pour la jeunesse, sur le modèle de l'Office franco-allemand pour la jeunesse qui a été un réel succès, de façon à permettre une meilleure compréhension entre le peuple allemand et les peuples polonais, hongrois, tchèque et slovaque. Le Parlement européen, du reste, devrait se déclarer prêt à parrainer une telle initiative si les gouvernements concernés devaient prendre une telle décision.
- c) C'est dans le même esprit que la commission de la jeunesse se félicite de la reconnaissance, par le nouveau gouvernement est-allemand, de la responsabilité de la RDA dans les crimes nazis, comme la RFA l'avait fait plus de 40 ans auparavant. Cette attitude responsable face à l'Histoire démontre la volonté du gouvernement est-allemand d'assumer ses responsabilités internationales vis-à-vis de son passé et de faire la lumière sur toutes les pages sombres de son histoire, traduisant ainsi sa foi en l'avenir démocratique de l'Etat est-allemand et, au-delà, de l'Allemagne unie.

---

(2) Voir rapport de M. Oostlander (Doc. A 3-73/90) sur COM(90) 16 final/2

(3) Voir rapport de M. Harrison (Doc. A 3-68/90) sur COM(90) 15 final/3

- d) Elle prend acte, dans cet esprit, de la volonté de l'actuel gouvernement de la RDA de se distancier des crimes commis par le régime communiste dans la période de l'après-guerre.
- e) La commission de la jeunesse demande au gouvernement est-allemand de garantir dès à présent, en modifiant s'il y a lieu la législation, la liberté des journalistes et des médias, dans le cadre de l'établissement d'une démocratie pluraliste basée sur la liberté de l'information. L'extension du champ d'application de la directive "Télévision sans frontière" au territoire de la RDA ira dans ce sens.
- f) La commission de la jeunesse demande aux nouvelles autorités est-allemandes, conformément à l'accord de coalition du 12 avril 1990, d'oeuvrer sans tarder pour garantir la liberté de la culture et de l'art comme c'est le cas dans les pays occidentaux. Elle préconise d'ores et déjà, sans attendre l'unification "de jure" de l'Allemagne, qu'une coopération dans le secteur culturel (expositions, concerts, théâtre, films, etc.) soit mise en place entre la Communauté et la RDA de façon à favoriser la connaissance réciproque des deux parties.
- g) La commission de la jeunesse souligne que la Communauté devrait participer financièrement à la restauration de quelques monuments à valeur symbolique situés dans la partie orientale de l'Allemagne pour montrer que la RDA appartient d'ores et déjà, dans les esprits, à l'espace communautaire.
- h) La commission de la jeunesse souligne l'importance de développer à Berlin-Est une action d'information du Parlement européen et de la Commission de façon à créer des contacts entre les milieux communautaires et les milieux politiques (gouvernement, Volkskammer), administratifs, syndicaux ou autres est-allemands, et faciliter ainsi l'adaptation de la législation est-allemande au droit communautaire. La création, par ces institutions communautaires, d'un Bureau d'information, pourrait répondre à ces besoins.
- i) La commission de la jeunesse invite la Commission à se pencher sans tarder sur le problème de la reconnaissance des diplômes universitaires et des qualifications professionnelles est-allemandes de façon à permettre ultérieurement, après l'unification allemande, la libre circulation de tous les Allemands dans la Communauté et réciproquement.
- j) La commission de la jeunesse souhaite que les citoyens de la RDA puissent accéder facilement aux programmes communautaires de formation (ERASMUS, COMETT, LINGUA, etc.), avant même l'unification "de jure" de l'Allemagne. En ce qui concerne la formation professionnelle, la Commission devra examiner si l'instrument le plus apte à répondre aux besoins de la RDA, compte tenu de l'introduction prochaine de l'économie sociale de marché dans ce pays et des besoins considérables en matière de gestion des entreprises, de services financiers, de protection de l'environnement, etc. est le CEDEFOP ou la Fondation européenne pour la Formation ou bien encore une combinaison des deux. Il est certain que des initiatives communautaires en faveur de la RDA dans les domaines cités précédemment rendront nécessaire un accroissement des moyens financiers des programmes concernés. Quant au programme TEMPUS, limité actuellement à la Pologne et à la Hongrie, il préfigure une forme plus large de coopération avec les autres pays de l'Europe centrale et orientale, en liaison avec les progrès réalisés par ces pays pour la démocratisation de leur vie politique.

k) La commission de la jeunesse recommande, pour les jeux olympiques de 1992, la constitution d'une équipe nationale allemande qui devrait être parrainée, comme les autres équipes nationales des Etats membres, par la Communauté européenne.

La commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, des médias et des sports invite donc la commission temporaire à reprendre dans son rapport intérimaire ou son rapport final l'essence de ces réflexions de façon que cet "élargissement", réalisé par l'extension du territoire d'un Etat membre et donc du territoire communautaire, serve d'exemple lorsque des Etats de l'Europe centrale ou orientale demanderont à devenir membre de la Communauté européenne.

(Formule de politesse)

  
(S) Roberto BARZANTI



AVIS INTERIMAIRE

(Article 120 du règlement)

de la commission du développement et de la coopération

Rapporteur pour avis : M. Amédée TURNER

Lors de sa réunion du 20 avril 1990, la commission du développement et de la coopération a nommé M. Amédée Turner rapporteur pour avis.

Lors de sa réunion du 20 juin 1990, elle a examiné le projet d'avis intérimaire.

Au cours de sa réunion du 21 juin 1990, la commission a adopté l'ensemble des conclusions.

Ont pris part au vote : M. Saby, président ; Mmes Aulas et Belo, vice-présidentes ; M. Turner, rapporteur ; MM. Cabezon (suppléant M. Rubert de Ventos), Christiansen (suppléant Mme Pery), de Donnea (suppléant M. Galland), Chr. Jackson, Langer (suppléant M. Melandri), Lagakos, McGowan, Mendes Bota, Morris, Pons, Mmes Ruiz Gimenez, Simons, MM. Tsimas (suppléant Mme van Putten), Vecchi et Wynn.

1. La commission du développement et de la coopération a été priée de se prononcer à bref délai sur les effets du processus d'unification de l'Allemagne sur les pays en développement et, en particulier, sur la politique de développement de la Communauté européenne. Un premier regard sur ce sujet indique que la réunification allemande peut avoir des conséquences importantes, tant à moyen qu'à long terme, mais qu'il est difficile, au stade actuel, d'en apprécier correctement le détail aussi longtemps que des informations plus approfondies ne seront pas disponibles. Par conséquent, le présent avis se limitera à poser certaines questions et à formuler un certain nombre de recommandations sur les problèmes les plus urgents. La commission du développement et de la coopération devrait d'ailleurs être reconsultée sur ce problème à l'occasion du dépôt du rapport définitif de la commission temporaire ainsi que des propositions de la Commission, attendues pour le second semestre. La Commission européenne étudie en ce moment l'impact de l'unification de l'Allemagne, y compris en ce qui concerne les pays en développement.

2. Plusieurs aspects du problème retiennent l'attention :

- l'impact de l'unification allemande sur les divers traités et accords intergouvernementaux passés par la RDA avec les pays en développement. A cet égard, tous les programmes de développement de la RDA, leur fonctionnement et leur intégration future éventuelle dans la politique de développement ouest-allemande sont en cours d'examen ;
- l'impact de l'unification allemande sur les flux commerciaux de marchandises et de services, et notamment les mesures nécessaires pour assurer la continuité des flux commerciaux par les nouvelles filières de l'économie libre, lesquelles viendront relayer le système antérieur d'économie dirigée ;
- l'impact sur les flux de capitaux, puisque les investissements ouest-allemands vont sans doute se concentrer en Allemagne de l'Est ;
- la contribution d'une Allemagne unifiée à la politique européenne de développement ;
- les conséquences directes et indirectes, pour les pays en développement, du nouveau contexte politique mondial résultant de l'unification allemande. La réduction des tensions pourrait permettre d'accroître les ressources globales disponibles pour l'aide au développement.

3. Chacun de ces points devra être approfondi. Les indications ci-après pourraient être complétées ou modifiées à la lumière d'une réflexion plus poussée :

- a. La nouvelle situation, caractérisée par la réduction des tensions entre blocs de puissance et idéologies rivales, devrait permettre aux pays en développement de mettre au point des politiques moins axées sur des clivages idéologiques anciens. Ainsi, les relations entre la RDA et certains pays en développement, au nom de l'"assistance socialiste", impliquaient des relations privilégiées avec des pays en développement bien déterminés. A noter que cette assistance était fréquemment axée sur l'aide politique, militaire et paramilitaire. Il est probable que les relations futures entre une Allemagne unie et ces pays en développement auront un autre visage, plus neutre idéologiquement. Il faut signaler à cet égard que la RDA vient de nommer un ministre du développement et qu'il

a été décidé de poursuivre la coopération au développement sur la base d'un nouveau programme dont le projet sera présenté en juillet. Or, la RDA n'aura aucun budget. Jusqu'à présent, l'aide au développement est-allemande était octroyée au coup par coup et répondait souvent à des préoccupations politiques et militaires plutôt qu'à des principes généraux. Comme les pays couverts par cette aide est-allemande étaient en général ceux qui n'étaient pas couverts par l'aide ouest-allemande, il sera possible, après l'unification, de mettre au point une politique globale coordonnée. Cependant, la RDA ne disposant pas pour les dépenses militaires de ressources qu'elle pourrait réduire au profit d'autres secteurs, la contribution à charge de la RFA augmentera et tout ce que l'on peut prédire à court terme est que le financement de l'aide au développement par l'Allemagne unie ne sera pas amputé. Il faudra attendre 3 à 4 ans avant que l'Allemagne unie atteigne un niveau de contribution par habitant équivalent à celui de l'actuelle RFA. D'un autre côté, le tiers monde dans son ensemble perdra quelque peu de son rôle de "pivot" entre l'Est et l'Ouest, ce qui, à première vue, pourrait susciter un sentiment de perte d'influence - mais, en fin de compte, donnera au tiers monde dans son ensemble, et à chaque pays, une position plus saine et plus solide dans les affaires mondiales.

- b. Sur le plan économique, l'Allemagne unifiée, sera, dans l'ensemble, bénéfique aux pays en développement. D'une part, la contribution allemande aux différents accords de développement, et notamment aux conventions de Lomé, ainsi qu'aux agences multilatérales spécialisées, pourra s'accroître grâce à l'amélioration de la situation économique de l'Allemagne. Par ailleurs, les flux financiers et économiques, en particulier les exportations des pays en développement vers l'Allemagne, pourront augmenter. C'est vrai notamment des produits tropicaux, pour lesquels le marché potentiel apparaît très élastique.
- c. Une modification des flux économiques, financiers et commerciaux, apparaît cependant probable. Les accords intergouvernementaux en seront affectés (par exemple, les accords passés entre la RDA et Cuba sur les importations de sucre; c'est aussi le cas des bananes, oranges et produits tropicaux; la commission devra se pencher sur ces questions plus en détail), comme d'ailleurs le comportement des agents économiques suite aux transformations profondes que subiront les structures économiques de la RDA. Seul un examen scrupuleux et détaillé des quelque 60 accords commerciaux entre la RDA et les pays en développement pourrait renseigner sur les orientations futures. La Commission s'y emploie actuellement. Par exemple, les pays en développement liés au commerce est-allemand pourraient nécessiter une aide spéciale afin d'adapter leurs méthodes commerciales et leurs circuits commerciaux. A noter, cependant, que les échanges avec le tiers monde ne représentent que 3 % du commerce extérieur est-allemand. Des accords commerciaux existent, pour la plupart à base de troc, avec Cuba, le Nicaragua et le Vietnam. La plupart n'ont d'ailleurs pas été honorés et devront être annulés.
- d. A court terme, certains problèmes urgents se posent : certains projets en cours d'élaboration dans divers pays en développement, surtout en Ethiopie, au Mozambique, en Angola et en Tunisie, sont remis en question du fait du départ des cadres. Dans d'autres cas, il faudra décider la réaffectation du personnel local restant. C'est là un problème intérieur allemand qu'il faudra trancher rapidement. Certains pays ont déjà sollicité une aide de la Communauté. Une intervention de la Communauté peut-elle s'envisager, éventuellement au Mozambique, en Angola et en Ethiopie ?

- e. La situation d'étudiants et de stagiaires en Allemagne de l'Est, ou désireux de se rendre dans ce pays, doit être examinée d'urgence afin que leur carrière professionnelle ne soit pas interrompue. 6.800 étudiants étaient inscrits en 1989, et 5.600 en 1990. Tous les étudiants cubains sont retournés dans leur pays à la demande de leur gouvernement. Le gouvernement de RDA déclare qu'il maintiendra ses bourses, mais le financement de ces bourses était assuré par plus de 60 organismes du type "ONG", contrôlés par le gouvernement central, dont beaucoup ont été démantelés ou sont à bout de ressources. Il faudra également aborder le problème des immigrants non stagiaires.
- f. A noter que 100.000 citoyens des pays en développement (60.000 Vietnamiens) résident aujourd'hui en RDA dans le cadre de l'"assistance socialiste" évoquée plus haut. L'augmentation récente du chômage en RDA contribue à l'apparition d'une situation difficile, caractérisée entre autres par de récents accès de xénophobie. La commission d'enquête sur le racisme et la xénophobie, mise en place par le Parlement européen, étudie actuellement cette question. Il faut cependant souligner que ce phénomène n'est pas entièrement nouveau, quoique le système antérieur en RDA ait masqué la réalité. Il est comparable à celui qui existe dans d'autres pays d'Europe. Ce n'est pas un problème spécifique de la CEE.
- g. Il convient de prêter grande attention aux préoccupations des partenaires de la Communauté dans les pays en développement face aux changements en cours en Europe orientale. Ces pays redoutent que la Communauté, se tournant désormais vers l'Europe orientale, n'oublie ses engagements à leur égard. Ces craintes doivent être examinées. Une "forteresse Europe" n'a jamais correspondu à la réalité. Il faudra rester attentif aux flux d'investissement. La situation est particulièrement préoccupante pour plusieurs pays ACP, pour des raisons découlant en grande partie des structures et de la gestion de ces pays. Cependant, il n'est pas interdit de penser que le potentiel naissant dans les pays d'Europe centrale et orientale, et plus particulièrement en Allemagne, va inciter certains investisseurs à embrasser ces nouvelles perspectives au détriment des investissements (souvent à risques) dans les pays en développement.
- h. Il faudra nécessairement apprécier les ressources potentielles libérées, à moyen et à long terme, par la réduction des tensions en Europe, notamment avec le réalignement stratégique de l'Allemagne de l'Est et de l'Ouest. A ce titre, il faudra veiller à ce qu'une proportion équitable des ressources aillent, comme il est légitime, au tiers monde.
- i. Tous ces éléments doivent être envisagés dans le nouveau contexte international qui, abstraction faite des développements internationaux récents, n'est pas, dans l'ensemble, favorable aux pays en développement, notamment d'Afrique. Ces problèmes traditionnels de la dette, des marchés de matières premières, de la restructuration, des tendances au changement dans les institutions politiques des pays du tiers monde, ne sont nullement atténués par les événements survenus en Allemagne. Raison de plus pour s'attacher attentivement aux conséquences négatives qui pourraient en résulter pour les pays en développement et pour trouver les solutions justes. Quoiqu'il en soit, par delà le problème à court terme de l'unification allemande, qui ne peut être dissocié des changements en Europe orientale, on peut déceler, à plus long terme, des tendances qui, en règle générale, devraient être bénéfiques aux pays en développement. Ce

sera d'ailleurs le thème d'une étude plus détaillée de la commission du développement et de la coopération.

#### CONCLUSION

5. Tout en se réservant la possibilité d'examiner ce dossier plus en détail ultérieurement, la commission du développement et de la coopération souhaite attirer l'attention de la commission temporaire sur les points suivants :

- Il faut élaborer une étude détaillée des difficultés à court terme posées par les changements actuels, et trouver des solutions adéquates pour éviter toute répercussion négative pour les pays en développement ayant entretenu des relations avec la RDA;
- la Communauté devrait, en coopération avec les autorités politiques de RFA et de RDA, examiner si une action d'assistance s'impose pendant la période transitoire de façon à sauvegarder les objectifs de la politique communautaire de développement;
- la commission du développement et de la coopération se félicite de ce que la Commission européenne élabore actuellement une étude détaillée de l'impact de l'unification allemande sur les pays en développement afin de pouvoir informer les partenaires de la Communauté, notamment les pays ACP, des conséquences éventuelles de l'unification. Pour sa part, la commission mènera sa propre enquête et prendra connaissance des conclusions de l'étude de la Commission afin d'émettre un avis plus exhaustif à l'automne.

A V I S   I N T E R I M A I R E

(article 120 du règlement)

de la commission du contrôle budgétaire

Rapporteur pour avis : M. Martin HOLZFUSS

Au cours de sa réunion du 23 avril 1990, la commission du contrôle budgétaire a nommé M. Holzfuss rapporteur pour avis.

Au cours de sa réunion des 28 et 29 juin 1990, la commission a examiné le projet d'avis. Elle en a adopté les conclusions le 28 juin 1990 à l'unanimité.

Ont participé au vote : M. Price, président ; MM. Blak, Wynn, vice-présidents ; M. Holzfuss, rapporteur ; M. Colom i Naval, Mme Goedmakers, MM. Kellett-Bowman, Lo Giudice, McMahon, Saridakis (suppléant M. Langes), Mme Theato et M. Tomlinson.

La commission temporaire pour "l'étude de l'impact du processus d'unification de l'Allemagne sur la Communauté européenne" a demandé à la commission du contrôle budgétaire de contribuer à l'analyse dont l'a chargée le Parlement. Cette contribution figurera dans un avis qui sera rédigé sur la base des réponses qui pourront être obtenues aux questions suivantes.

## I. LES PROBLEMES DE CONTROLE BUDGETAIRE ET LEUR CONTEXTE

Etant donné que le Parlement conçoit son activité dans le domaine du contrôle budgétaire comme :

1. une évaluation de l'efficacité des différents instruments financiers de la Communauté;
2. une contribution à l'amélioration des procédures d'exécution et de contrôle qui régissent les financements,

il serait utile, pour pouvoir analyser l'impact de l'unification de l'Allemagne dans ce secteur, de connaître :

- a) les hypothèses de travail du gouvernement allemand et de la Commission en ce qui concerne le déroulement de ce processus d'unification, de manière à être en mesure de déterminer quand la législation communautaire serait appliquée ;
- b) les évaluations qui ont été faites jusqu'à présent des conséquences, pour le budget communautaire (recettes et dépenses) et pour les autres instruments financiers (CECA, BEI, emprunts, etc.), de ce processus d'unification.

## II. L'EFFICACITE DES INSTRUMENTS FINANCIERS COMMUNAUTAIRES A L'EGARD DES PROBLEMES DE L'UNIFICATION ALLEMANDE

Il convient d'aborder cette question sous trois angles :

- analyser les problèmes économiques posés par l'unification de l'Allemagne et rechercher quels sont les instruments financiers communautaires les plus appropriés pour les résoudre tout au long de l'évolution de ce processus ;
- examiner quels sont les changements qui devront être apportés aux instruments financiers communautaires existants pour faire face aux bouleversements entraînés par l'unification ;
- examiner quelles sont les modifications structurelles qui seront nécessaires en RDA pour permettre l'application des principes et des réglementations financières de la Communauté.

Il n'est pas possible d'énumérer tous les problèmes qui se poseront. A titre d'exemple :

### Politique agricole commune

La structure de l'agriculture est-allemande diffère sensiblement de celle de la RFA, étant caractérisée par de grandes exploitations, avec main-d'oeuvre en excès et à basse productivité :

- La PAC pourra-t-elle être appliquée sans dérogations (qui furent d'ailleurs toujours nécessaires pour les adhésions précédentes) et, si oui, de quel genre ?
- La Commission est-elle en mesure de présenter un calendrier pour l'introduction de la législation agricole communautaire en Allemagne de l'Est ?
- La RDA pratique un système de subventions à la consommation : dans quelle mesure ce système est-il compatible avec celui de la garantie communautaire ?

La RDA a importé jusqu'à présent des produits pour lesquels la Communauté est largement autosuffisante, sinon excédentaire (blé, orge, lait, beurre, sucre, viande porcine et bovine, volailles) :

- L'extension de la garantie communautaire à l'agriculture de la RDA ne risque-t-elle pas de créer de nouveaux surplus et d'entraver le bon fonctionnement de la discipline budgétaire ?

Quelles mesures d'aménagement la Commission prévoit-elle de prendre pour garantir l'équilibre du marché communautaire ?

En matière de pêche, la flotte est-allemande est disproportionnée par rapport aux ressources naturelles disponibles :

- Quelles mesures d'adaptation du régime existant seraient envisageables par la Commission ?

#### Politiques structurelles

L'intégration des structures économiques de la RDA à celles du marché européen suppose un large emploi de capitaux occidentaux, privés et publics. Le budget communautaire pourrait intervenir à plusieurs titres.

L'action des Fonds structurels sera évidemment conditionnée à l'identification de la nature des problèmes qui affectent l'économie est-allemande (s'agit-il d'une économie en retard de développement ou bien d'une économie industrialisée en déclin ?), à la structure du système et à l'existence de données statistiques fiables :

- D'après la Commission, à quels objectifs du règlement-cadre pour les Fonds structurels serait éligible l'action des Fonds pour la RDA ?
- Quelles difficultés poserait l'application de la réglementation des Fonds par rapport à la structure particulière de cette économie ?
- L'utilisation d'instruments plus complexes, comme les programmes intégrés (par exemple, selon le modèle des PIM) ou les prêts communautaires, serait-elle envisageable ?

La Commission peut-elle fournir des statistiques concernant un certain nombre de données de l'économie est-allemande susceptibles d'influer sur la configuration du budget communautaire, à savoir :

- PIB, PNB (chiffres globaux et chiffres ventilés par secteurs économiques) ;
- PIB par habitant ;
- balance commerciale et balance des paiements ;
- relations commerciales extérieures ;

- mouvements de capitaux, prêts, emprunts ;
- données budgétaires, ventilées par secteurs ?
- La Commission envisage-t-elle de mettre en oeuvre les politiques structurelles dès après l'unification de l'Allemagne ? Dans l'affirmative, selon quel calendrier ?

L'ingénierie financière pourrait permettre un important apport de capital-risque et de savoir-faire managériel aux entreprises est-allemandes :

- La Commission estime-t-elle possible et opportun d'étendre à la RDA les instruments d'ingénierie financière actuellement prévus pour les entreprises communautaires (Eurotech-capital, etc.) ?

La Commission considère l'état des infrastructures de transport et de l'environnement en RDA comme insatisfaisant :

- Faudrait-il prévoir un programme ad hoc en matière d'infrastructures de transports ?
- Le caractère polluant des industries est-allemandes, bien que nécessitant des interventions énergiques, nécessiterait-il des dérogations temporaires à la législation communautaire ? Dans ce cas, l'intervention du budget communautaire (Fonds structurels, etc.) serait-elle envisageable afin d'éviter des distorsions de la concurrence au détriment des entreprises occidentales ?

Le Conseil européen de Dublin du 28 avril 1990 a demandé à la Commission de lui présenter des propositions pour des mesures transitoires permettant l'intégration équilibrée de la RDA dans le système communautaire :

- Quel type de mesures serait envisageable et en quoi seraient-elles différentes par rapport aux instruments normaux d'intervention ?

### III. LES CONDITIONS DE L'EFFICACITE DES FINANCEMENTS COMMUNAUTAIRES AU PLAN DES PROCEDURES D'EXECUTION ET DE CONTROLE

Les différents mécanismes financiers communautaires vont intervenir en Allemagne selon des modalités qui évolueront au rythme du processus d'unification. Les problèmes de mise en oeuvre et de contrôle de ces mécanismes évolueront donc de la même façon. Dans une phase initiale, il s'agira de problèmes que la Communauté connaît bien : ceux de la mise en oeuvre et du contrôle d'aides extérieures. Mais, rapidement, il faudra faire face aux problèmes de l'introduction, à un rythme qu'il est encore difficile de déterminer, des structures juridiques et administratives nécessaires à l'application de la réglementation communautaire. Il y a donc lieu de distinguer, pour les problèmes d'exécution des financements et de contrôle budgétaire, entre la phase transitoire et la phase définitive. Parmi ces questions, les plus importantes seraient :

- Quels services seront chargés de gérer les finances communautaires (organismes payeurs, collecte des recettes) ? Quand seront-ils opérationnels ? Devant qui seront-ils responsables ?
- La fragilité actuelle des contrôles sur les échanges interallemands, qui n'a pas pu empêcher d'importantes fraudes à partir des pays de l'Est, sera-t-elle diminuée ou augmentée au cours de la phase transitoire ?

Les contrôles sur les échanges interallemands seront-ils démantelés au même rythme que des contrôles à la frontière est de l'Allemagne seront mis en place ?

- Les autorités de contrôle communautaire (Commission, Cour des comptes) seront-elles habilitées à effectuer des contrôles sur place et/ou sur pièces avant l'unification formelle ?
- Les structures économiques actuelles de l'Allemagne de l'Est ne vont-elles pas poser des problèmes d'exécution et de contrôle pour les mécanismes communautaires ?
  - \* recettes : existence de statistiques fiables permettant d'établir les données macro-économiques indispensables ;
  - \* agriculture : problèmes administratifs et juridiques de l'insertion d'une agriculture dirigiste dans les OCM ;
  - \* Fonds structurels : applicabilité de mécanismes destinés à l'économie de marché, et donc complexes et souples, à des structures rigides.
- La Commission envisage-t-elle de mettre en oeuvre des régimes spéciaux concernant les flux commerciaux à la frontière extérieure de l'Allemagne (en matière de droits de douane, de prélèvements agricoles, de restitutions à l'exportation, etc.) ?

Les problèmes d'exécution et de contrôle budgétaires de la phase finale ne devraient pas être plus complexes que ceux qui se sont posés lors des adhésions successives : dérogations, prolongation de relations commerciales, etc.

- Comment les fonctionnaires qui seront chargés de l'exécution et du contrôle des finances communautaires seront-ils formés ?
- Comment le remboursement des prêts sera-t-il garanti ?

#### IV. PRISE EN COMPTE DES PREOCCUPATIONS DU CONTROLE BUDGETAIRE POUR LA MAITRISE DU PROCESSUS D'UNIFICATION

En ce qui concerne les conséquences de l'unification allemande, la commission du contrôle budgétaire avance, en un premier temps, la conclusion suivante :

Le Conseil européen de Dublin du 28 avril 1990 s'est réjoui que l'unification allemande se fasse sous l'égide de la Communauté et vise une "intégration complète aussi rapide et harmonieuse que possible" de la RDA dans le système communautaire. A cette fin, le budget communautaire peut exercer un rôle essentiel. Toutefois, il n'est pas suffisant de prévoir les exigences et d'inscrire les montants nécessaires : il faut vérifier dans quelle mesure les mécanismes déjà expérimentés sont applicables aux caractéristiques de l'économie est-allemande et il faut prévoir des contrôles adéquats tant pour l'application de telles politiques que pour prévenir les irrégularités et fraudes qui pourraient se vérifier dans la phase transitoire de l'unification.

Avec l'aide de la Commission, de la Cour des comptes et des autorités allemandes, le Parlement devrait procéder à une analyse des adaptations qu'il y aura lieu d'apporter, pour en garantir l'efficacité dans le contexte est-allemand, aux instruments budgétaires et financiers de la Communauté ainsi qu'aux contrôles communautaires et nationaux.

Lettre de la présidente de la commission des droits de la femme à M. ALBOR, président de la commission temporaire pour l'étude de l'impact de l'unification allemande sur la Communauté européenne

---

Objet : Avis à l'attention de la commission temporaire pour l'étude de l'impact de l'unification allemande sur la Communauté européenne en ce qui concerne les conditions de vie et de travail des femmes en RDA et leurs conséquences dans une Allemagne unie au sein de la CEE

Monsieur le président,

En sa réunion du 26 juin 1990, la commission des droits de la femme a examiné le projet d'avis susmentionné et approuvé les conclusions ci-après.

En raison des contraintes de délai, un rapport global et complet ne vous parviendra que pour l'établissement du rapport définitif de votre commission. Jusque-là, je vous prie de bien vouloir incorporer les points suivants dans le rapport intérimaire que votre commission adoptera incessamment. Il s'agit de domaines sur lesquels il convient d'insister particulièrement en ce qui concerne les conditions de vie et de travail des femmes en RDA et qui constituent de ce fait des éléments indispensables à une analyse de la situation générale en RDA.

#### 1. Conditions de vie et de travail des femmes en RDA

- 91 % environ des femmes en âge de travailler exercent une profession en RDA (elles contribuent à raison de 44 % environ au revenu familial lorsque les deux époux travaillent) ;
- plus de la moitié sont employées dans des professions féminines "typiques" et dans les catégories de salaire inférieures (essentiellement dans l'industrie textile et l'agriculture) ;
- les femmes n'occupent que très rarement des fonctions de direction et de "management" ;
- bien qu'elles détiennent officiellement des qualifications professionnelles souvent élevées, ces qualifications ne suffiront pas forcément dans le processus de restructuration de l'économie de la RDA ;
- de nombreuses femmes exerçant une activité professionnelle élèvent seules leur famille ;

---

26 juin 1990

- le taux élevé d'emploi féminin a été rendu possible par un système très élaboré d'institutions de garde des enfants, chaque mère ayant droit à une place pour son enfant ;
- les femmes ayant deux enfants et plus ont droit à une diminution de la durée du travail (de 43,75 heures à 40 heures par semaine) ;
- droit au congé payé pour la mère (pas pour le père) en cas de maladie des enfants (1 enfant : 4 semaines maximum, 2 enfants : 6 semaines max., 3 enfants : 8 semaines max., 4 enfants : 10 semaines max., 5 enfants et davantage : 13 semaines max.) ;
- le congé de maternité avec paiement du salaire net est de 6 semaines avant jusqu'à 20 semaines après l'accouchement ;
- à partir du deuxième enfant, la mère a droit aux congés payés jusqu'à la fin de la première année du dernier enfant ; elle reçoit une allocation équivalant au montant des prestations de l'assurance-maladie ;
- droit à l'interruption de grossesse dans les 12 premières semaines de la grossesse ;
- le code de la famille de 1965 prévoyait certes l'égalité de la femme dans tous les domaines de l'existence et la responsabilité à droits égaux de l'homme et de la femme pour les conditions matérielles de l'existence, les charges de famille, l'éducation des enfants et les travaux ménagers, mais la réalité sociale en RDA, comme dans beaucoup d'Etats membres de la CEE, est différente : ce sont au premier chef les femmes qui sont censées devoir exécuter les tâches familiales de toutes sortes, en sus de leur activité professionnelle quotidienne.

## 2. Conclusion

Mesures connexes avant et immédiatement après l'unification de l'Allemagne :

- la restructuration nécessaire de l'économie entraînera du chômage. Celui-ci menacera essentiellement les femmes, très nombreuses dans les emplois à bas salaire et dans l'agriculture. D'autant plus qu'avec la fermeture, déjà engagée et qui va certainement s'accroître, des crèches et des jardins d'enfants, les femmes ne sauront plus où confier leurs enfants pendant leur travail.
- Outre la garantie des conditions matérielles de l'existence, de vastes programmes de recyclage et de formation complémentaire sont indispensables à court et à moyen terme :
  - \* Programmes de formation et de formation complémentaire de la CEE,
  - \* Elargissement à la RDA du troisième programme d'action de la Communauté pour la promotion de l'égalité des chances pour les femmes,
  - \* le cas échéant, programme de crédits spéciaux de la CEE.

- La RDA, qui prévoit le droit légal à une place dans les établissements de garde d'enfants, pourrait être un modèle pour l'ensemble de la CEE. A cet égard, le Parlement européen réclame depuis longtemps une directive de la Commission sur la garde d'enfants, problème-clé pour la réalisation de l'égalité des droits entre l'homme et la femme.
- La réglementation par la loi, en RDA, de l'interruption de grossesse au cours des 12 premières semaines de la grossesse peut contribuer à l'unification, réclamée depuis longtemps, du droit dans la Communauté européenne.

(s) Christine Crawley

Ont participé au vote : Mmes Llorca Vilaplana, premier vice-président ; Domingo Segarra, deuxième vice-président ; Hermans, Pollack, Schmidbauer, Van Hemeldonck.