

Réflexions de la Commission des Communautés européennes sur l'unification allemande (1990)

Légende: En 1990, la Commission des Communautés européennes se penche sur les conséquences possibles de l'intégration d'une Allemagne réunifiée dans la Communauté européenne.

Source: Bulletin des Communautés européennes. 1990, n° Supplément 4/90. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/reflexions_de_la_commission_des_communautes_europeennes_sur_l_unification_allemande_1990-fr-b18d8b75-eb6e-4777-b8fe-2dc3d9403943.html

Date de dernière mise à jour: 25/10/2012

Réflexions de la Commission des Communautés européennes sur l'unification allemande (1990)

I. La Communauté et l'unification allemande

Introduction

1. Lors du Conseil européen de Strasbourg, les 8 et 9 décembre 1989, les chefs d'État ou de gouvernement ont affirmé leur engagement en faveur de l'unité allemande, à travers un processus pacifique et démocratique, c'est-à-dire dans le respect des accords et traités et de tous les principes définis par l'acte final d'Helsinki, dans un contexte de dialogue et de coopération Est-Ouest, et sur la base d'une libre autodétermination.

Les élections ont maintenant eu lieu. Le peuple allemand s'est clairement exprimé pour l'unité. Les conditions sont donc remplies pour que le processus d'unification se réalise d'une façon dynamique et ordonnée. Ce processus est compatible avec les objectifs de l'intégration européenne, comme cela a été souligné aussi lors du Conseil européen de Strasbourg. Il sera l'occasion d'une approche solidaire et équilibrée pour organiser l'intégration de la République démocratique allemande dans la Communauté.

2. L'intégration progressive de plus de 16,5 millions de personnes dans une Allemagne unifiée et dans une Communauté qui sera élargie de ce fait constitue un défi majeur pour les autorités allemandes et les instances communautaires.

La fragilité des données économiques et l'incertitude sur les taux de conversion des monnaies rendent difficiles et aléatoires les comparaisons en termes de PIB, de PIB par tête, de balance commerciale entre les deux parties de l'Allemagne, et plus encore les tentatives pour situer la République démocratique allemande par rapport aux autres pays de la Communauté européenne. Les agrégats macro-économiques calculés sur ces bases doivent être fortement nuancés pour tenir compte, au-delà des aspects purement quantitatifs, des aspects qualitatifs (niveau médiocre des services et des infrastructures, graves problèmes d'environnement).

En termes globaux, la République démocratique allemande peut apparaître comme une économie relativement performante, avec un PIB par tête nettement supérieur à celui des autres pays membres du CAEM et proche de celui de la moyenne communautaire. Un examen plus détaillé révèle tout à la fois de graves retards structurels et des déficiences de l'appareil de production, mais aussi de réelles capacités de croissance, que les besoins de rattrapage et de modernisation stimuleront sans doute rapidement.

Du côté des retards et des déficiences, il faut signaler l'état déplorable des logements et des routes, l'insuffisance manifeste du réseau ferroviaire et du système de communications. L'environnement présente une situation d'extrême gravité dont l'impact s'étend bien au-delà de la seule République démocratique allemande.

Du côté des capacités susceptibles d'entretenir une dynamique durable de croissance, il faut prendre en considération le bon niveau de formation générale et technique de la population est-allemande, ainsi que les atouts industriels et technologiques conservés dans certains secteurs d'activité (chimie, optique, électronique, machines-outils). Il existe, en outre, un important réservoir de gains de productivité du travail, du capital, dans l'organisation des entreprises et une forte propension à attirer les flux de capitaux étrangers et les investissements directs en provenance, notamment, de la République fédérale d'Allemagne, des autres États membres et des pays de l'AELE.

La Commission considère que l'unification allemande représente non seulement un défi, mais une chance considérable pour la Communauté tout entière par le supplément qu'elle apportera en termes d'investissement, de croissance, d'échange et de contacts à tous niveaux.

Les modalités d'unification

3. Selon le droit constitutionnel allemand, l'unification peut se réaliser de différentes manières. Le choix entre la procédure prévue par l'article 23 ou celle prévue par l'article 146 de la loi fondamentale est une question qui relève de la République fédérale d'Allemagne et de la République démocratique allemande.

Les deux procédures permettent la négociation préalable entre les deux Allemagnes sur les conditions d'unification et la prise en compte dans le temps du déroulement des pourparlers sur les aspects externes de cette unification. Mais il faut cependant souligner que la procédure prévue par l'article 23 se présente d'une manière plus simple sur le plan communautaire.

Comme cela a été souligné à maintes reprises, l'intégration du territoire de la République démocratique allemande dans l'Allemagne unifiée et, donc, dans la Communauté constitue un cas spécifique. C'est pourquoi l'article 237 du traité CEE relatif à l'adhésion d'un État tiers n'est pas applicable.

L'intégration de la République démocratique allemande dans la Communauté par la voie de l'unification allemande ne constitue donc pas une adhésion sur le plan formel. Il n'en reste pas moins que les problèmes liés à une telle opération sont comparables à ceux posés par les élargissements plus récents de la Communauté. Dans ce cas comme dans les autres, l'intégration dans la Communauté se réalisera *en phases* nécessitant des *mesures de transition* pour faciliter l'application progressive de l'acquis communautaire.

Une première différence importante par rapport à des adhésions classiques réside dans le fait que la première phase d'intégration de la République démocratique allemande dans la Communauté se réalise *dans le cadre du processus d'unification allemande*, et donc préalablement à l'intégration formelle du territoire de la République démocratique allemande dans la Communauté. Une deuxième différence est liée à la spécificité du cas allemand et donc à l'absence de négociations classiques des conditions d'adhésion. Sur le plan communautaire, il faudra tenir compte à la fois de ces analogies et de ces particularités pour assurer dès la phase intérimaire une intégration optimale de la République démocratique allemande dans la Communauté.

Dans l'état actuel de ses informations, la Commission estime qu'il doit être possible de réaliser l'intégration de la République démocratique allemande dans la Communauté sans nécessairement modifier les traités. Cela est, bien entendu, fondé sur l'hypothèse qu'à la date de l'unification l'état de la nouvelle législation applicable dans le territoire de la République démocratique allemande soit compatible avec l'ensemble des traités, et, notamment, avec leurs dispositions directement applicables.

Scénario de l'intégration

4. L'intégration de la République démocratique allemande dans une Allemagne unifiée *et donc dans la Communauté* se déroulera, selon la Commission, en plusieurs phases:

- la première, la *phase intérimaire d'adaptation*, débutera avec l'instauration d'une union monétaire interallemande, accompagnée d'un nombre de réformes sociales et économiques en République démocratique allemande (Währungsunion, Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft);
- la deuxième, la *phase transitoire*, débutera avec l'unification formelle des deux Allemagnes;
- ce n'est qu'ensuite, dans la *phase définitive*, qu'il y aura application intégrale de tout l'acquis communautaire.

Pendant la phase intérimaire d'adaptation, la République démocratique allemande introduira progressivement la législation nécessaire à une intégration graduelle dans l'ordre fédéral et communautaire. L'intégration de la République démocratique allemande dans la Communauté se réalisera donc en partie en amont de l'unification formelle des deux Allemagnes.

Le début de la phase transitoire coïncidera avec l'unification formelle des deux États allemands. Le droit communautaire s'appliquera alors intégralement et automatiquement au territoire actuel de la République démocratique allemande, qu'il s'agisse du droit primaire ou du droit dérivé.

Il n'en serait autrement qu'en cas de décision spécifique contraire du Conseil sur proposition de la Commission (dérogations temporaires éventuelles).

Ces dérogations seront à décider par les institutions compétentes, secteur par secteur, sur la base des articles concernés des traités. Le Parlement européen sera associé aux décisions à prendre par la Communauté dans le cadre des procédures de consultation ou de coopération. Après avoir pris l'initiative de constituer une commission ad hoc, il a d'ailleurs exprimé ce souci dans la résolution qu'il a adoptée.

Problèmes posés pendant la phase intérimaire d'adaptation

5. Cette phase comporte:

- l'introduction d'une union monétaire interallemande;
- l'introduction parallèle des réformes économiques et sociales indispensables pour l'introduction progressive d'une économie sociale de marché en République démocratique allemande;
- l'intégration progressive de la République démocratique allemande dans le système économique de la République fédérale d'Allemagne et l'adaptation graduelle de la législation en République démocratique allemande au droit fédéral et communautaire.

Une bonne partie de l'intégration de la République démocratique allemande dans la Communauté se réalisera donc pendant cette phase, ce qui affecte le fonctionnement de la Communauté et préconditionne les modalités de transition applicables à partir de l'unification formelle.

Dès lors, il conviendra de veiller à ce que, dès cette phase, le processus d'unification allemande soit compatible avec le droit communautaire, en facilitant l'intégration progressive de la République démocratique allemande dans la Communauté et en préparant en temps utile les modalités de transition. Des dispositions dans ce sens devraient figurer, en tant que de besoin, dans un éventuel traité entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande qui couvrirait cette première phase.

6. L'instauration d'une union monétaire interallemande — et plus particulièrement les taux de change à appliquer lors de cette opération — relève essentiellement d'un choix politique et économique des deux Allemagnes. Il n'en reste pas moins que ce choix aura des conséquences macro-économiques et monétaires pour la Communauté dans son ensemble. La transformation progressive de l'économie est-allemande en une économie sociale de marché ira de pair avec une restructuration industrielle de grande envergure comportant des aides importantes du secteur public. La Commission doit pouvoir apprécier de telles aides au titre des règles communautaires de concurrence. Cela implique que la Commission en soit informée préalablement afin de pouvoir assurer que toute aide accordée est compatible avec les objectifs de la Communauté en évitant des discriminations entre entreprises communautaires et des distorsions de concurrence.

La même attention devrait être accordée, pendant la période intérimaire, aux accords entre entreprises, aux monopoles d'État et aux marchés publics. Enfin, la Commission estime que la TVA devra être introduite pendant cette phase sur le territoire de la République démocratique allemande.

7. L'introduction du DM en République démocratique allemande et le transfert de la souveraineté monétaire à la Bundesbank sont des éléments fondamentaux de toute union monétaire allemande. Un des points essentiels sera le ou les taux de conversion du mark-est en DM. Le choix du ou des taux doit être un moyen de maintenir l'équilibre entre, d'une part, la nécessité d'empêcher un saut trop brutal du pouvoir d'achat, une détérioration de la compétitivité des entreprises de la République démocratique allemande et, par voie de conséquence, du chômage et, d'autre part, l'obligation de tenir compte des espoirs de la population de la République démocratique allemande qui s'attend à un rattrapage des salaires et des pensions par rapport aux standards de l'Allemagne de l'Ouest.

Il faudra procéder à des réformes radicales et immédiates en République démocratique allemande. Il conviendra également de procéder à des investissements massifs et à des transferts sociaux supplémentaires afin de surmonter les problèmes d'ajustement. L'ouverture des marchés des biens et services, de la main-d'œuvre et du capital et, conjointement, la réalisation d'investissements privés considérables (de la République fédérale d'Allemagne, des autres États membres et du reste du monde) ainsi, enfin, que les transferts publics créeront les conditions d'un rattrapage qui peut être relativement rapide. Mais cette période d'ajustement devra pouvoir s'appuyer sur un marché du travail qui fonctionne, sur une politique de l'emploi, de la formation et de la reconversion, ainsi que sur la création d'une politique sociale en faveur des chômeurs.

Tout compte fait, la République fédérale d'Allemagne et la Communauté pourront bénéficier d'une forte stimulation de la demande provoquée par les exportations à destination de la République démocratique allemande, ce qui pourrait se traduire par un taux de croissance plus élevé à moyen terme.

La Commission estime que, dans l'état actuel de ses connaissances, la perspective la plus probable est une incidence positive significative sur la croissance dans la République fédérale d'Allemagne et dans la Communauté en général. Tout bien considéré, la République fédérale d'Allemagne pourrait réaliser un taux de croissance supérieur de 1 % à celui de ces dernières années. Ce résultat pourrait à son tour stimuler la croissance de la Communauté de 0,5 % de plus en moyenne.

Pour limiter les risques de pressions inflationnistes dans la République fédérale d'Allemagne et contribuer à stimuler la croissance dans tous les États membres de la Communauté, il serait important que tous les États membres aient la même facilité d'accès au marché de la République démocratique allemande et que, par conséquent, ils puissent participer au processus de restructuration.

De même, il est important que le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne informe et consulte la Communauté sur les mesures qui seront prises dans le cadre de l'union monétaire allemande. Les adaptations du «policy mix» dans la Communauté doivent, en effet, être coordonnées avec les institutions compétentes de la Communauté et s'inscrire dans le cadre du processus de surveillance multilatérale dans la première étape de l'union économique et monétaire.

8. Parallèlement à l'union monétaire allemande, il conviendra d'introduire en République démocratique allemande un certain nombre de réformes radicales et immédiates dans le sens d'une économie sociale de marché. Il s'agira, notamment, de:

- la réforme globale du système des prix qui subit des distorsions du fait des subventions et, donc, ne reflète pas la relative pénurie de marchandises;
- la réforme du système monétaire et du système de crédit;
- la réforme du régime fiscal et du régime de sécurité sociale dans le sens du système de la République fédérale d'Allemagne;
- la création d'un cadre économique et juridique permettant la libre entreprise, la propriété privée et la privatisation d'entreprises publiques.

La Commission estime que ces réformes sont parfaitement conformes aux conditions requises pour que la République démocratique allemande soit intégrée dans l'ordre communautaire.

9. La phase intérimaire devra être utilisée au maximum pour préparer l'application des dispositions fondamentales du traité assurant la libre circulation des biens et des services par le principe de la reconnaissance mutuelle, ainsi que du droit dérivé concernant l'harmonisation dans les domaines de santé publique et de sécurité technique. Au cours de la phase intérimaire, le protocole relatif au commerce intérieur allemand continuera d'être appliqué et les contrôles actuels seront maintenus.

Actuellement, le volume des échanges interallemands n'est pas très élevé avec moins de 3 500 millions d'écus pour la totalité du commerce dans les deux sens. Les échanges avec les autres États membres représentent environ 1 400 millions d'écus. Les réexportations de marchandises originaires de la République démocratique allemande à partir de la République fédérale d'Allemagne sont négligeables. Il est probable que, au cours de la phase transitoire intérimaire, le flux des échanges de la République fédérale d'Allemagne vers la République démocratique allemande commencera par augmenter plus rapidement que les échanges dans l'autre sens. La Commission considère que l'exploitation intégrale des instruments qu'offre le protocole relatif au commerce intérieur allemand devrait suffire à protéger la Communauté contre toute distorsion des échanges, y compris de produits agricoles, pendant cette période. Elle s'assurera qu'il en est bien ainsi pendant toute la durée de la phase intérimaire.

Dans le même esprit et pour ce qui concerne les exportations des États membres vers le territoire de la République démocratique allemande, il importera de veiller à l'égalité d'accès.

10. Dès la phase intérimaire, la restructuration de l'économie est-allemande nécessitera des apports de capitaux privés et publics.

Il convient tout d'abord de rappeler, à cet égard, la possibilité d'intervention des divers instruments disponibles au titre de la coordination de l'assistance économique et financière internationale et plus particulièrement de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

La République démocratique allemande aura aussi vocation à bénéficier du programme Tempus ainsi que des interventions de la future Fondation européenne de formation.

La Commission estime qu'il conviendrait, en outre, d'ouvrir l'accès de la République démocratique allemande aux facilités de prêts communautaires (BEI, Euratom, CECA) dès la phase intérimaire.

Faut-il prévoir, dès cette phase, un programme spécial d'aide communautaire (formule déjà employée pour le Portugal) tel que proposé par le Parlement européen?

La Commission soumet cette question à l'appréciation du Conseil européen.

11. En résumé, la Commission souligne la nécessité d'associer pleinement les instances communautaires dès cette phase au processus d'unification allemande. En raison de l'impact attendu sur la vie communautaire, il est en effet nécessaire de passer de l'information et de la consultation à la concertation proprement dite. Cela requiert une présence active de la Commission sur la scène interallemande et des procédures appropriées assurant une transparence optimale du déroulement de la phase intérimaire d'adaptation tout en tenant compte de la nécessité d'un dialogue continu avec le Parlement européen et le Conseil.

Il va de soi que l'association des instances communautaires dans cette phase comportera également la nécessité de contacts entre la Commission et les autorités de la République démocratique allemande.

Problèmes posés pendant la phase de transition

12. Les problèmes d'adaptation à une économie de marché et d'intégration dans la Communauté font l'objet d'un examen très approfondi de la part des deux Allemagnes et parallèlement de la Commission. Ils concernent tout à la fois les engagements extérieurs de la République démocratique allemande et l'application des politiques internes de la Communauté.

Sur le plan extérieur se pose la question de la prise en charge des engagements de la République démocratique allemande par l'Allemagne unifiée. D'autre part, l'application dans l'Allemagne unifiée de la politique extérieure et des engagements de la Communauté partira de la date de l'unification sous réserve d'éventuelles mesures transitoires de nature technique.

Un principe important de l'application des politiques internes de la Communauté — en particulier, le marché

intérieur, les politiques structurelles, l'environnement et les transports — dans l'Allemagne unifiée, à partir de la date de l'unification, sera de n'admettre que le minimum possible de dérogations et d'aménagements transitoires. Jusqu'au 1^{er} janvier 1993, des contrôles pourront, si nécessaire, être opérés dans l'Allemagne unifiée. A partir de cette date, en effet, seul le contrôle de la destination finale sera possible.

13. Quant aux accords *extérieurs*, ils entrent dans deux catégories: d'une part, application par l'Allemagne unifiée d'accords déjà conclus par la République démocratique allemande et, d'autre part, application des accords extérieurs de la Communauté dans le territoire de l'actuelle République démocratique allemande. La République démocratique allemande a conclu un grand nombre d'accords internationaux qui sont essentiellement de trois types: accords de coopération, accords-cadres, généralement de cinq ans, et accords commerciaux annuels, reflétant tous de très près le modèle actuel d'échanges de la République démocratique allemande.

La République démocratique allemande commerce actuellement, pour environ 65 %, avec les pays du CAEM (dont 40 % avec l'Union soviétique seule et 25 % avec les autres pays du CAEM), pour 20 % avec les pays de l'OCDE (y compris les 8 % environ de commerce interallemand) et pour 5 % avec les pays en voie de développement. La Commission examinera ces accords en consultation avec la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande, de manière à établir dans quelle mesure ils sont conformes aux règles et pratiques en vigueur dans la Communauté ou s'ils nécessitent des aménagements ou autres dérogations transitoires.

Il est également important de reconnaître que la poursuite des flux d'échanges traditionnels a un rôle à jouer dans le maintien de bonnes relations politiques et commerciales avec les autres pays de l'Est. Dans plusieurs cas également, il sera intéressant pour l'Allemagne unifiée que la production continue d'être orientée vers les exportations à destination de pays de l'Europe de l'Est. Actuellement, les échanges entre la République démocratique allemande et l'Union soviétique en particulier sont essentiellement à base d'importations d'énergie et de matières premières en provenance d'Union soviétique et d'exportations de produits manufacturés destinés spécialement à couvrir les besoins du marché soviétique.

La Commission a également étudié la question de l'application des engagements internationaux actuels de la Communauté dans l'ensemble du territoire de l'Allemagne unifiée. Techniquement, les changements nécessaires pour assurer le respect intégral du régime aux frontières extérieures, et quand les marchandises sont mises en libre pratique, sont complexes et demandent à être examinés de près. Il va de soi que, aussitôt après l'unification, la Communauté en tant que personne morale dans les organisations internationales étendra sa compétence sur tout le territoire de l'Allemagne unifiée.

14. Sur le *plan intérieur*, les questions méritant la plus grande attention sont les suivantes:

- le meilleur moyen d'intégrer la République démocratique allemande dans le marché intérieur de la Communauté;
- le respect de la politique de concurrence;
- l'application des politiques communes, notamment la politique agricole et la politique de la pêche, au territoire actuel de la République démocratique allemande après l'unification;
- l'application des politiques structurelles de la Communauté, notamment en l'absence d'une base statistique suffisamment sûre pour être appliquée et compte tenu de la structure économique tout à fait différente de la République démocratique allemande;
- l'application des autres politiques — notamment, la politique de l'environnement et la politique des transports, là où les besoins de la République démocratique allemande sont évidents;
- les conséquences financières de l'unification pour la Communauté.

15. En ce qui concerne le *marché intérieur*, il n'est pas exclu que, à partir de la date de l'unification, il puisse être nécessaire, à titre temporaire, de recourir à des traitements différenciés de marchandises et de services provenant du territoire actuel de la République démocratique allemande, en ce qui concerne les règles techniques ou autres dispositions harmonisées.

La Commission ne prévoit pas de difficultés insurmontables en ce qui concerne la libre circulation des personnes, des services et des capitaux.

Au plus tard à partir de l'unification, le territoire de la République démocratique allemande fera partie de l'union douanière, d'où une application intégrale du tarif douanier commun et des accords de politique commerciale, sauf mesures transitoires nécessaires qui pourraient être adoptées en fonction des accords extérieurs de la République démocratique allemande.

La Commission estime, toutefois, qu'il serait hautement souhaitable que le nombre de dispositions et dérogations transitoires concernant le marché intérieur après le 1^{er} janvier 1993 soit aussi limité que possible. A compter de cette date, les frontières intérieures de la Communauté seront supprimées et la forme de contrôle devra être adaptée.

Pour ce qui est de l'application progressive du marché intérieur au territoire actuel de la République démocratique allemande, il faudra veiller de très près à éviter les distorsions de concurrence. Il est probable que le territoire actuel de la République démocratique allemande connaîtra au cours des prochaines années un niveau très élevé d'investissements. Il conviendra de veiller à ce que cela n'entraîne pas de graves distorsions de la concurrence sur le plan des échanges de biens et de services.

Les autorités de la République fédérale d'Allemagne sont convenues d'informer la Commission de toutes les mesures d'aides au redressement de l'économie de la République démocratique allemande. La Commission examinera les effets probables de ces aides sur les échanges intracommunautaires, de façon à éviter toute distorsion de concurrence et à assurer un accès sans discrimination à toutes les entreprises de la Communauté, quel que soit leur lieu d'implantation.

Le nouveau contexte de l'Allemagne unifiée appellera également un réexamen par la Commission d'un certain nombre de régimes d'aides actuels de la République fédérale d'Allemagne (Zonenrandgebiet, Berlin-Ouest).

La même attention devra être accordée à l'application des règles de concurrence qui régissent les accords entre entreprises. Il sera, toutefois, nécessaire d'appliquer ces règles avec souplesse et précaution pour tenir compte des nouvelles réalités du marché. Ces accords ne sauraient entraîner des distorsions de concurrence ou affecter les échanges entre États membres.

16. Lors d'adhésions antérieures, la question de l'application progressive du système de prix de la *politique agricole commune* a donné lieu à des dérogations bien précises. Le type d'agriculture pratiquée en République démocratique allemande diffère considérablement de celui de la République fédérale d'Allemagne. L'agriculture de la République démocratique allemande est dominée par les coopératives ou les fermes d'État, qui couvrent près de 95 % des terres cultivées. La taille moyenne des exploitations est très grande — plus de 4 500 hectares en moyenne pour les exploitations de culture —, de sorte que, en général, il s'agit d'entreprises employant un personnel salarié plutôt que d'exploitations familiales.

En dépit de résultats techniques satisfaisants, la productivité moyenne de l'agriculture de la République démocratique allemande est inférieure aux normes de l'Europe occidentale en raison, principalement, de son organisation et de la surabondance de main-d'œuvre.

L'évolution des prix à la production dans la République démocratique allemande dépendra dans une large mesure de l'intégration de son système agricole dans l'économie de marché à partir de la mise en œuvre de l'union monétaire interallemande.

La Commission est d'avis que l'introduction du système communautaire des prix et de soutien des prix agricoles, au plus tard le 1^{er} janvier 1993, ne devrait pas être exclue au niveau de la production.

Pour certains produits, la République démocratique allemande pratique actuellement un système de subventions à la consommation tout à fait substantielles dont l'élimination progressive s'impose. Les changements structurels auxquels on peut s'attendre d'ici un certain temps dans l'agriculture de la République démocratique allemande dépendent des décisions des professionnels du secteur, mais il reste que les problèmes, et notamment la question du régime de propriété, sont considérables et demanderont du temps pour être réglés.

L'intégration de la République démocratique allemande dans la *politique de la pêche* pose des problèmes difficiles. L'unification allemande entraînera une augmentation considérable de la capacité de la flotte communautaire pour des ressources déjà très limitées. En effet, la capacité de la flotte de la République démocratique allemande (qui représente plus ou moins le double de celle de la République fédérale d'Allemagne) est disproportionnée par rapport aux ressources auxquelles elle peut déjà avoir accès.

En ce qui concerne le marché, des adaptations fondamentales des structures de production et de commercialisation en République démocratique allemande paraissent indispensables. L'intégration de la flotte de la République démocratique allemande dans les régimes structurels de la pêche impliquera également des adaptations du régime existant.

Pour ce qui est des ressources internes, l'unification augmenterait de manière modeste la zone de pêche de la Communauté en mer Baltique. L'accès de la flottille de la République démocratique allemande aux autres zones pourrait menacer l'équilibre des capacités de pêche actuellement utilisées ainsi que l'équilibre existant entre États membres. C'est plus particulièrement le cas en ce qui concerne les TAC de précaution, qui ne font pas l'objet d'une répartition entre États membres, compte tenu de l'importation de la flotte de la République démocratique allemande et son orientation vers l'exploitation de certains stocks (merlan poutassou, chinchard...).

Dans le domaine des relations externes, la Communauté aura à intégrer les accords bilatéraux conclus par la République démocratique allemande pouvant entraîner des négociations complexes.

17. A partir de l'unification, les *politiques structurelles* de la Communauté s'appliqueront au territoire de la République démocratique allemande. D'ici là, le travail urgent et considérable de restructuration économique et sociale dans la République démocratique allemande aura été entrepris.

Réorganisations et restructurations affecteront tous les secteurs de l'économie et entraîneront des investissements considérables en capitaux et en ressources humaines. Le poids financier de ces investissements devra nécessairement être partagé. Une grande partie de l'effort d'investissement dans le secteur de la production sera prise en charge par le secteur privé. Un financement supplémentaire considérable sera aussi nécessaire de la part des gouvernements et principalement du gouvernement fédéral.

Le territoire de la République démocratique allemande sera également admis à bénéficier de l'aide communautaire conformément aux règlements relatifs aux fonds structurels. Les critères contenus dans ces règlements posent certains problèmes d'applicabilité à la République démocratique allemande, en plus de la difficulté d'absence de statistiques fiables. On peut toutefois considérer que le territoire de la République démocratique allemande est confronté au même type de problèmes que ceux que rencontrent d'autres régions de la Communauté et qu'il sera donc éligible à un ou plusieurs des objectifs des politiques structurelles.

En ce qui concerne le Fonds social, l'accent devra être mis sur les actions devant permettre à la République démocratique allemande de faire face aux défis de l'économie du marché (formation et intégration professionnelles).

Le volume total de l'aide communautaire dépendra de la classification des régions en République démocratique allemande au regard des différents objectifs des politiques structurelles.

18. Parmi les autres politiques, d'autres adaptations techniques et des mesures transitoires seront à envisager dans la politique de transport et dans le domaine social (santé/sécurité).

Pour ce qui est des transports, il faut, en outre, signaler un besoin considérable d'aménagement d'infrastructures.

Le domaine qui appelle toutefois une attention particulière est celui de l'environnement, compte tenu de la gravité de la situation en République démocratique allemande et de l'urgence du problème.

Cette situation trouve son origine dans les efforts déployés par la République démocratique allemande depuis sa création pour atteindre le plus haut degré possible d'autarcie économique et qui ont conduit au développement, puis au maintien d'industries extrêmement polluantes et technologiquement dépassées dont les coûts se répercutent directement sur l'environnement et la santé publique.

Il est rappelé, à titre d'exemple, que la République démocratique allemande est l'un des derniers pays industrialisés à maintenir en activité un secteur carbo-chimique de grande taille reposant sur l'utilisation massive de lignite.

D'une part, il faut faire la distinction entre les installations dont l'activité est trop polluante pour être adaptée (et dont la clôture s'impose) et celles qu'on pourrait doter d'équipements antipollution pour se rapprocher du niveau communautaire. Dans ce dernier cas, nul doute que des dérogations transitoires — et parfois de longue durée — s'imposeront par rapport aux normes communautaires.

D'autre part, les nouveaux secteurs d'investissements devront répondre aux exigences communautaires. Enfin, il faut tenir compte des aspects frontaliers de la pollution (par exemple, Elbe, mer Baltique).

Des investissements économiques importants seront nécessaires pour l'assainissement de la situation de l'environnement. C'est vrai aussi bien pour les adaptations d'installations existantes que pour la construction de nouvelles installations.

La Commission rappelle que la gravité de la situation de l'environnement est un phénomène commun à l'ensemble des pays de l'Europe centrale et orientale. Elle se réjouit dans ce contexte qu'une conférence spéciale soit consacrée à cette problématique au cours du mois de juin à Dublin. La Commission estime que la Communauté devrait faire preuve de solidarité avec les autres pays occidentaux dans la recherche de solutions.

Sur un plan plus général, il y aurait lieu de définir une nouvelle politique énergétique pour la République démocratique allemande, fondée à la fois sur le recours à de nouvelles sources et sur l'amélioration de l'efficacité énergétique. Dans ce contexte, le problème de la sécurité nucléaire devrait également être abordé.

19. Quant à l'impact budgétaire de l'intégration de la République démocratique allemande dans la Communauté, la Commission considère toute évaluation chiffrée à ce stade nécessairement aléatoire. Sans doute verra-t-on plus clair lorsque les modalités de l'union monétaire interallemande auront été établies. Mais cela ne permettra pas non plus de lever toutes les incertitudes.

Du côté des dépenses, le coût est largement conditionné par l'impact de l'intégration dans la PAC et le volume des interventions au titre des politiques structurelles.

De même, du côté des recettes, il faudra tenir compte des arrangements transitoires et des effets macroéconomiques.

Sur un plan général, on peut s'attendre à une croissance économique vigoureuse en République démocratique allemande comportant un renforcement de la demande pour l'ensemble de la Communauté et à une augmentation des importations en provenance des autres États membres. Ce supplément de croissance

se traduira par des recettes additionnelles.

Conclusions

L'entrée de la République démocratique allemande dans le groupe des pays démocratiques et sa prochaine unification avec la République fédérale d'Allemagne figureront parmi les événements historiques les plus importants de l'Europe d'après-guerre et, à ce titre, elles méritent d'être accueillies chaleureusement et sans réserve. La Communauté partage la joie du peuple allemand qui découvre sa nouvelle place dans l'Allemagne unifiée et dans la Communauté européenne.

Cette unification devra se faire sous l'égide de la Communauté. Il est donc impératif que le processus de consultation entre les deux Allemagnes et la Communauté soit pleinement et activement engagé dès la phase intérimaire. Se fondant sur les contacts approfondis qu'elle a eus jusqu'à présent, la Commission est convaincue que cela sera le cas.

La Commission estime que l'unification allemande offre la possibilité de renforcer et d'accélérer l'intégration européenne.

Elle ne voit aucune raison de conclure que le processus d'unification allemande et la place de l'Allemagne unifiée dans la Communauté européenne prennent le pas sur le développement des relations de la Communauté avec les autres pays d'Europe centrale et orientale, ses autres voisins ou le tiers monde. Au contraire, l'évolution récente fait ressortir le caractère plus prospère et plus ouvert de la Communauté, confiante dans ses valeurs démocratiques et dans son rôle de plus en plus grand à l'échelle mondiale.

[...]

III. La Communauté et l'unification allemande

I — Exposé général des motifs

Introduction

1. Cadre général

1.1. Dans sa communication du 19 avril 1990 au Conseil européen, la Commission avait considéré que les conditions étaient remplies pour que le processus d'unification allemande se réalise d'une façon dynamique et ordonnée. Elle avait estimé, en outre, que cette unification devrait se faire sous l'égide de la Communauté et qu'elle offrait la possibilité de renforcer et d'accélérer l'intégration européenne.

Pour la Commission, l'intégration de la République démocratique allemande dans une Allemagne unifiée, et donc dans la Communauté, constitue un cas spécifique. Cette intégration est à réaliser en plusieurs étapes. Elle ne requiert pas nécessairement une modification des traités.

A partir de ces constatations, la Commission avait examiné les modalités d'unification et suggéré un schéma d'intégration au Conseil européen.

1.2. Lors de sa réunion spéciale du 28 avril 1990 à Dublin, le Conseil européen a accueilli chaleureusement et sans réserve l'unification allemande qui était en train de se faire sous l'égide de l'Europe. Il a considéré que l'intégration du territoire de la République démocratique allemande dans la Communauté devrait se passer sans heurts et d'une manière harmonieuse. Il a conclu, plus particulièrement, que cette intégration sera effective dès que l'unification aura été juridiquement établie, sous réserve des dispositions transitoires nécessaires. Elle se fera sans révision des traités.

En ce qui concerne les arrangements transitoires, le Conseil européen a constaté que la Commission

présentera au Conseil, dès que possible et dans le cadre d'un rapport global, des propositions en vue de l'adoption des mesures transitoires jugées nécessaires. Il a déclaré que «ces mesures, qui entreraient en vigueur lors de l'unification, permettraient une intégration équilibrée, fondée sur les principes de la cohésion et de la solidarité et sur la nécessité de tenir compte de tous les intérêts en présence, y compris ceux résultant de l'acquis communautaire. Ces mesures se limiteront au strict nécessaire et viseront à une intégration complète aussi rapide et harmonieuse que possible».

1.3. Dans sa résolution du 17 mai 1990, le Parlement européen s'est félicité des conclusions du Conseil européen du 28 avril 1990.

Il a salué l'appui sans équivoque du Conseil européen au processus d'unification allemande ainsi que la reconnaissance par le Conseil européen de la nécessité de voir ce processus s'inscrire dans le contexte communautaire. Il a en outre constaté que le Conseil européen a déclaré que l'intégration de la République démocratique allemande dans la Communauté pouvait se faire sans modification des traités.

Depuis lors, le Parlement européen, et, plus particulièrement, sa «commission temporaire pour l'unification allemande», a examiné, en étroite liaison avec la Commission et les autorités des deux Allemagnes, les implications de l'unification allemande pour la Communauté.

Sur la base d'un rapport intérimaire de la commission temporaire, le Parlement européen a adopté une nouvelle résolution, le 12 juillet 1990. Le Parlement européen se félicite plus particulièrement des efforts déployés pour mettre en place l'intégration européenne parallèlement à l'unification allemande. Il considère que l'unification de l'Allemagne doit contribuer à renforcer politiquement et économiquement la Communauté.

Le Parlement européen estime qu'aucune dérogation ou mesure transitoire ne devrait affaiblir les objectifs essentiels de la Communauté, notamment l'achèvement du marché intérieur et la réalisation de l'union économique et monétaire. En outre, il se prononce quant au fond sur les mesures nécessaires à la fois durant la période intérimaire d'adaptation et durant la période consécutive à l'unification formelle.

Ainsi, le Parlement européen a pu faire valoir son point de vue sur la nature et le contenu des mesures transitoires en amont de la présentation des propositions de la Commission.

1.4. Par la présente communication, la Commission transmet au Conseil l'ensemble des propositions législatives comportant les adaptations techniques et les mesures transitoires nécessaires à l'intégration harmonieuse du territoire de la République démocratique allemande dans la Communauté.

Depuis le Conseil européen spécial du 28 avril 1990 à Dublin, le processus d'unification allemande a connu une nette impulsion. Cela a conduit la Commission à accélérer ses propres travaux préparatoires, afin de présenter dès septembre des propositions en vue de l'adoption des dispositions transitoires nécessaires.

L'accélération toute récente du processus d'unification allemande a conduit la Commission à avancer le dépôt de ses propositions au mois d'août.

Compte tenu de la spécificité de l'intégration du territoire de la République démocratique allemande dans la Communauté, ainsi que du calendrier envisagé, ces travaux préparatoires ont été menés en étroite liaison avec les autorités des deux Allemagnes et avec les instances du Parlement européen qui ont été tenu informées. La Commission se félicite plus particulièrement d'avoir pu disposer de la résolution du Parlement européen du 12 juillet 1990 lors de l'élaboration de son paquet de propositions.

La présente communication se compose de quatre parties:

- I — Exposé général des motifs
- II — Exposé des motifs par secteur

- III — Implications financières
- IV — Annexe — Propositions législatives

1.5. La présente communication se limite aux conséquences directes de l'unification allemande sur le plan des compétences et du droit dérivé communautaire.

L'impact économique de l'intégration du territoire de la République démocratique allemande dans la Communauté est traité en fonction du premier traité d'État («Staatsvertrag») et de l'application intégrale du droit communautaire compte tenu des mesures transitoires nécessaires.

Les implications financières couvrent l'impact global et par secteur (ou groupe de secteurs) de cette intégration, accompagné d'indications en matière de perspectives financières et de répercussions sur le budget 1991.

Cette communication n'examine ni la contribution de l'unification allemande au développement interne et externe de la Communauté, ni ses implications géopolitiques pour la construction de la grande Europe.

Cette contribution tout à fait positive est désormais entrée dans les faits:

- sur le plan interne, le processus d'union économique et monétaire se voit accéléré: les décisions du dernier Conseil européen de convoquer les deux conférences intergouvernementales en témoignent;
- sur le plan externe, on assiste à la liquidation de la guerre froide et à la construction de nouvelles bases solides de paix, de sécurité et de coopération et d'une Communauté forte qui y joue pleinement son rôle.

2. Modalités d'unification et scénario d'intégration

2.1. Dans sa communication au Conseil européen du 19 avril 1990, la Commission avait constaté que, selon le droit constitutionnel allemand, l'unification pouvait se réaliser de différentes manières. Elle avait relevé, cependant, que la procédure prévue par l'article 23 de la loi fondamentale (Grundgesetz) s'avérait plus simple sur le plan communautaire. Il est désormais acquis que l'unification allemande se réalisera par la voie de l'article 23.

L'adhésion des nouveaux Länder au titre de cet article sera effective par la déclaration d'adhésion (Beitrittserklärung). C'est donc à ce moment-là que le territoire de la République démocratique allemande fera partie intégrante de la Communauté et que le droit communautaire s'appliquera à celle-ci.

2.2. Selon le scénario suggéré par la Commission, l'intégration de la République démocratique allemande dans une Allemagne unifiée, et donc dans la Communauté, se déroule en plusieurs phases dont la première a débuté par l'instauration, le 1^{er} juillet 1990, sur la base du traité d'État («Staatsvertrag»), d'une union monétaire, économique et sociale.

Le chapitre «L'économie de la République démocratique allemande» résume les points principaux du Staatsvertrag et analyse l'impact économique et monétaire tant sur la République démocratique allemande que sur la Communauté et sur la République fédérale d'Allemagne.

Pendant la *période intérimaire d'adaptation*, la République démocratique allemande introduira progressivement la législation nécessaire à une intégration graduelle dans l'ordre fédéral et communautaire.

Bien que, sur le plan formel, la République démocratique allemande reste un pays tiers jusqu'à la prise d'effet de l'unification allemande, son intégration progressive à la République fédérale d'Allemagne, en amont de l'unification, crée une situation de «quasi-appartenance» à la Communauté. La Communauté et les autorités des deux Allemagnes ont tiré certaines conclusions de cette «quasi-appartenance» à la

Communauté, tant sur le plan des échanges que dans le domaine de la concurrence. Le chapitre «Période intérimaire d'adaptation» analyse la compatibilité du Staatsvertrag avec le droit communautaire et résume les effets préalables à l'intégration. Il fait également le point sur la gestion de la période intérimaire à cet égard ainsi que sur l'accès de la République démocratique allemande aux facilités de prêts avant l'unification formelle, tel qu'en a décidé le Conseil européen. Enfin, dans la ligne de la résolution du Parlement européen du 12 juillet 1990, ce chapitre évoque les activités de la Commission en République démocratique allemande en matière d'information des citoyens et des entreprises.

L'intégration progressive de la République démocratique allemande dans une Allemagne unifiée sera complétée par le traité d'union («*Einigungsvertrag*») qui doit contenir les dispositions nécessaires sur les plans constitutionnel et institutionnel pour réaliser la transition et l'intégration. Ces dispositions doivent également assurer l'application et — le cas échéant — la transposition du droit communautaire dans les nouveaux Länder à partir de l'unification formelle.

Le chapitre «*Einigungsvertrag*» résume les points principaux du *Einigungsvertrag* en examinant plus particulièrement les dispositions qui affectent les compétences communautaires et assurent l'application du droit communautaire.

2.3. Avec l'unification formelle débute la *phase de transition*. Le droit communautaire s'appliquera alors intégralement et automatiquement au territoire actuel de la République démocratique allemande, qu'il s'agisse du droit primaire ou du droit dérivé.

Toute adaptation technique ou dérogation temporaire doit donc être décidée par les institutions compétentes en temps utile pour qu'elle puisse prendre effet à partir de l'unification formelle.

Le chapitre «Adaptation du droit dérivé» contient les principes généraux pour l'adaptation du droit dérivé.

3. Calendrier des institutions

3.1. Le paquet des propositions législatives que la Commission présente au Parlement et au Conseil est le résultat d'un travail technique comparable à celui d'une adhésion formelle d'un pays tiers.

La Commission a procédé à un examen détaillé de l'ensemble de l'acquis communautaire, afin d'identifier la nécessité objective d'adaptations techniques et/ou de mesures transitoires. Cet examen a nécessité le concours actif des autorités des deux Allemagnes, afin de pouvoir comparer les législations respectives, les possibilités et les contraintes économiques et de vérifier les données de fait. Lors de cet examen, la Commission a également pu disposer de la contribution active et des réflexions du Parlement européen.

Compte tenu de l'accélération du calendrier probable de l'unification allemande, il sera indispensable que le Parlement et le Conseil se prononcent en deux lectures dès que possible.

3.2. Le Parlement européen, dans sa résolution du 12 juillet 1990, a jugé essentiel d'être consulté sur toutes les mesures et dérogations transitoires et sur les autres adaptations nécessaires du droit dérivé. Il a considéré qu'il lui appartenait d'émettre un avis à la fois sur le paquet d'ensemble et sur les propositions détaillées qui y sont faites. A cet effet, il a préconisé la conclusion d'un accord interinstitutionnel sur le calendrier et sur la méthode de travail, de manière à garantir qu'aucune décision ne puisse être prise sans que le Parlement ait donné son avis sur l'ensemble du paquet.

3.3. La Commission, tout comme le Parlement européen, estime que les mesures proposées constituent un *paquet d'ensemble*.

Elle considère également que le Parlement européen doit pouvoir s'exprimer et donner son avis sur l'ensemble des propositions législatives. Il est dans la logique de la procédure suivie que le Parlement se prononce tant sur le paquet d'ensemble — et donc sur l'intégration de la République démocratique allemande dans la Communauté — que sur les différentes propositions législatives.

La Commission partage dès lors le souhait du Parlement européen d'une concertation entre les institutions en vue de la conclusion d'arrangements pratiques sur le calendrier et les méthodes de travail qui répondent au souci d'urgence et d'efficacité et assurent une pleine participation du Parlement européen au processus législatif pour l'intégration du territoire de la République démocratique allemande dans la Communauté. Cette concertation est d'autant plus nécessaire, compte tenu de l'accélération récente du processus de l'unification allemande.

3.4. Il n'est donc pas exclu que l'unification allemande se réalise à un moment où les institutions n'auront pas pu prendre les décisions finales. Pour faire face à une telle éventualité, la Commission propose au Conseil et au Parlement européen une procédure de décision visant à autoriser la Commission à appliquer des *mesures provisoires* permettant ainsi d'éviter tout vide juridique jusqu'au moment de l'adoption finale des mesures transitoires et des adaptations techniques nécessaires. Les modalités des deux actes juridiques prévus figurent au chapitre «Adaptation du droit dérivé».

L'économie de la République démocratique allemande: caractéristiques principales et impact possible de l'union économique, monétaire et sociale allemande

1. Caractéristiques principales de l'économie de la République démocratique allemande: aperçu

1.1. Population

À la fin de 1988, la République démocratique allemande comptait 16,6 millions d'habitants. Depuis lors, 600 000 personnes ont émigré vers la République fédérale d'Allemagne. La densité démographique moyenne est assez basse, mais la population est concentrée dans quelques zones. Plus de 50 % des habitants vivent à Berlin-Est et dans les centres du sud (Halle, Leipzig, Dresde et Chemnitz). Il est à noter que certains de ces centres sont proches de la frontière de la République fédérale d'Allemagne.

La pyramide des âges montre que la part des moins de 18 ans est plus importante (24 %) qu'en République fédérale d'Allemagne (19 %), alors que tous les autres groupes d'âge, et notamment le groupe des plus de 60 ans (18 % en République démocratique allemande contre 23 % en République fédérale d'Allemagne), présentent une part moins élevée.

Néanmoins, la République démocratique allemande est également confrontée au problème de l'accroissement du nombre de personnes âgées par rapport aux groupes d'âge de la population active. Ce problème est accentué par l'émigration qui touche principalement les groupes plus jeunes.

Le taux d'activité est extrêmement élevé par rapport au niveau international (près de 90 % de la population active disponible contre un peu plus de 60 % en République fédérale d'Allemagne), ce qui s'explique principalement par un taux d'activité beaucoup plus important des femmes. L'emploi total s'élève à près de 9 millions (55 % de la population) contre 26 (41 % de la population en République fédérale d'Allemagne).

Le niveau de qualification professionnelle est relativement élevé. Les trois quarts de la main-d'œuvre ont reçu une formation professionnelle. Toutefois, comme l'éducation a été influencée par l'idéologie, notamment dans les professions universitaires — économistes, juristes, administration générale —, il faut s'attendre à des carences. D'une manière générale, les ingénieurs devraient être en mesure de répondre aux nouveaux défis. Quant aux travailleurs qualifiés, une adaptation considérable à la nouvelle technologie occidentale sera nécessaire. En outre, une condition essentielle pour la réussite de l'intégration de l'économie de la République démocratique allemande à l'économie de marché occidentale sera la régénération de l'esprit d'entreprise et des méthodes de gestion orientées vers le marché.

Le niveau de vie en République démocratique allemande est incontestablement le plus élevé d'Europe de l'Est. La comparaison avec les pays occidentaux est incertaine, mais le revenu par habitant est probablement plus élevé en République démocratique allemande qu'en Irlande, en Grèce et au Portugal, mais inférieur à

celui de l'Espagne.

1.2. Industrie: aperçu sectoriel

L'orientation donnée jusqu'ici à l'économie de la République démocratique allemande s'est caractérisée par le degré de dépendance le plus bas possible à l'égard des importations en provenance des pays occidentaux. Cette orientation était motivée en partie par une pénurie permanente de devises. Le degré de spécialisation est dès lors faible. Comparée aux pays industrialisés occidentaux, la structure de l'économie de la République démocratique allemande a relativement peu changé au cours des dernières décennies. L'industrie est de loin le secteur premier, alors que, dans les pays de la Communauté, le secteur des services généraux est le plus important.

On considère généralement que la productivité du travail en République démocratique allemande est égale à environ un tiers de celle de la République fédérale d'Allemagne, la situation variant toutefois en fonction des secteurs. Cette différence s'explique par trois facteurs principaux: organisation (planification centrale bureaucratique), motivation (manque d'incitations) et technologie (équipements obsolètes). Une aggravation a été enregistrée pour ce dernier facteur au cours des années 80 dans la mesure où la part de l'investissement dans le revenu national a baissé considérablement. L'intégration de la République démocratique allemande dans la structure statique des échanges du Comecon et son faible degré d'intégration à l'économie mondiale ont contribué à l'inefficacité manifeste de son économie.

La production d'énergie est basée essentiellement sur la seule ressource minérale dont dispose la République démocratique allemande: le lignite. Avec 310 millions de tonnes (25 % de la production mondiale), la République démocratique allemande est de loin le plus important producteur mondial de ce combustible. C'est le lignite qui assure la production de 85 % de l'électricité et de la plus grande partie du chauffage domestique. Dès lors, il représente plus des deux tiers de la consommation d'énergie primaire. L'énergie nucléaire fournit actuellement environ 10 % des besoins de la République démocratique allemande en électricité. Toutefois, les normes de sécurité sont inférieures au niveau acceptable.

La consommation d'énergie par habitant en République démocratique allemande est très élevée par rapport au niveau international (15 % de plus qu'en République fédérale d'Allemagne). La consommation importante d'énergie par l'industrie, la faible efficacité des centrales électriques et l'absence de prix réalistes de l'énergie et d'isolation des bâtiments en sont les principales causes.

La République démocratique allemande a développé ses propres capacités de production d'acier après la guerre, cette production étant fondée essentiellement sur la ferraille. La technique Siemens Martin, qui prévaut en République démocratique allemande et qui a été abandonnée complètement en 1982 par la République fédérale d'Allemagne, est à l'origine des coûts de production élevés. Il n'est pas possible de produire de l'acier de haute qualité et la productivité du travail n'atteint pas 50 % du niveau enregistré en République fédérale d'Allemagne.

L'*industrie chimique de la République démocratique allemande* repose, dans une large mesure, sur des installations fonctionnant au charbon qui ont été construites avant la Seconde Guerre mondiale. L'industrie des matières synthétiques se situe loin derrière les niveaux occidentaux. La production dans ce secteur qui connaît une croissance forte ne représente que 10 % de celle de la République fédérale d'Allemagne, et des problèmes de qualité se posent. En ce qui concerne les engrais — généralement un secteur qui dégage un faible profit —, la République démocratique allemande est un important fournisseur net du marché mondial. La modernisation des entreprises existantes est nécessaire pour renforcer leur position sur le marché, mais elle se heurte à de sérieuses contraintes en matière d'environnement.

Les statistiques sur la *construction mécanique et automobile*, qui sont les secteurs les plus importants après la chimie, ne se prêtent guère à une comparaison avec les pays occidentaux, essentiellement sur le plan de la qualité. Près de 1 million de personnes sont employées dans ce secteur. L'industrie des machines-outils est moins importante qu'en République fédérale d'Allemagne. Toutefois, c'est un domaine dans lequel la République démocratique allemande pourrait être compétitive sur le marché mondial. Le secteur des

machines souffre d'un manque de mécanismes de contrôle électroniques (liste Cocom) qui revêtent de plus en plus d'importance dans la production des machines (robots industriels). Néanmoins, les exportations de la République démocratique allemande pour ce secteur représentent 30 % du total des exportations du Comecon vers les pays occidentaux. Alors que le secteur automobile occupe une position clé dans ces pays, son importance est mineure en République démocratique allemande. L'efficacité très faible de ce secteur se traduit par le fait que les camions peuvent difficilement être exportés, même vers les pays de l'Est.

Les investissements dans la *micro-électronique* ont été considérables. L'objectif visé était d'acquérir une situation de monopole dans les pays de l'Est. La concurrence avec les pays occidentaux aura probablement pour effet de rendre ce secteur obsolète. En ce qui concerne la production croissante de logiciels, l'évolution est beaucoup plus favorable en raison de la présence de programmeurs hautement qualifiés. Dans les secteurs traditionnels de la mécanique de précision et de l'optique, l'industrie de la République démocratique allemande est relativement bien préparée à la concurrence internationale.

Le secteur de la construction est essentiellement orienté vers la construction de logements sur une grande échelle. Il emploie 6,6 % de la main-d'œuvre. Bien que la technique de la construction de logements préfabriqués soit fort avancée, il est extrêmement douteux que la construction d'importants blocs de logements réponde à une demande dans ce secteur. Au contraire, la modernisation du parc de logements existant et la construction de petites unités de logement exigeront un nombre plus important d'artisans. Dès lors, bien que la demande soit appelée à augmenter, une restructuration s'impose dans ce secteur.

La production *textile* (6 % du total de la production de la République démocratique allemande) est destinée, principalement, à la consommation de masse et se heurte à une forte concurrence des pays en développement sur les marchés extérieurs. Le manque de capitaux a empêché les sociétés d'introduire des lignes de fabrication automatiques et flexibles. La plupart des équipements sont antérieurs à la dernière guerre.

Le principal problème de l'*industrie alimentaire* (15 % de la production totale de la République démocratique allemande) est constitué par l'absence de variété et le manque de qualité. Le manque de produits de qualité est la conséquence de l'autarcie et du refus d'importer. La productivité est particulièrement faible.

L'*agriculture* représente 10 % environ du PIB (10,8 % de l'emploi). Toutefois, ces chiffres sont peu fiables en raison d'importantes distorsions de prix. Environ 95 % du secteur agricole sont collectivisés. Le rapport superficie agricole/population est le double de celui de la République fédérale d'Allemagne. Néanmoins, la productivité du travail (par tête) n'atteint pas 50 % du niveau de la République fédérale d'Allemagne. C'est là essentiellement la conséquence de la durée moins longue du travail. La productivité de la terre est dès lors beaucoup plus élevée, soit environ 75 % du niveau de la République fédérale d'Allemagne.

Avant les réformes économiques récentes, seulement 458 000 personnes (5,3 % du total de la population active) étaient employées dans le secteur privé, leur production représentant 3,6 % du produit national net. Ce chiffre ne comprend pas les services. L'économie privée se concentre sur le secteur de l'artisanat, c'est-à-dire la réparation, le commerce et la construction.

La République démocratique allemande a adopté le *système bancaire* à deux niveaux. Néanmoins, un certain type de spécialisation prévaudra, essentiellement en raison de l'expérience passée et des relations qui se sont établies au fil du temps. Dans le secteur bancaire, la Kreditbank est responsable de l'octroi de la plupart des crédits à l'industrie. La Kreditbank obtient la plus grande partie de ses fonds des Sparkassen qui détiennent actuellement 80 % environ de toute l'épargne. Sans une certaine garantie pour les prêts au secteur industriel (par exemple par le biais de la Treuhandanstalt), la Kreditbank ira probablement au-devant de la faillite, étant donné que nombre d'entreprises, après leur privatisation, ne seront pas en mesure d'assurer le service de leur dette en DM. Un autre problème pour le système bancaire commercial en général est que son assise financière est très étroite; actuellement, le taux d'adéquation des fonds propres des Sparkassen semble être de 1 % environ de l'actif total.

Un problème important pour les Sparkassen est celui des effectifs employés — 95 % du personnel n'ayant pas le niveau d'études secondaires. La seule tâche des employés est d'enregistrer les dépôts. Dans un premier temps, les Sparkassen ne seront donc pas équipées pour consentir des prêts sur une base commerciale.

1.3. La structure des échanges

L'autarcie ayant été l'objectif premier, la République démocratique allemande, pour un pays de sa taille, est peu intégrée au système commercial international. En dépit d'une absence presque complète de statistiques fiables, on estime que la part des exportations de la République démocratique allemande est de l'ordre de 25 % de son PIB, ce qui semble indiquer une participation relativement peu importante à la division internationale du travail pour un pays de cette dimension (pour les Pays-Bas, par exemple, qui comptent à peu près le même nombre d'habitants, la part des exportations représente 55 à 60 % du PIB). Actuellement, environ deux tiers du commerce de la République démocratique allemande se fait avec d'autres pays membres du CAEM et, notamment, avec l'Union soviétique (environ 37 % du total). La division CAEM du travail obéissait, toutefois, dans une large mesure à des considérations non économiques. Comme le commerce avec les pays en développement joue un rôle mineur, le reste du commerce se fait pour la plus grande partie avec les pays industrialisés occidentaux (dont un tiers avec la République fédérale d'Allemagne).

Lorsqu'on analyse le profil des produits dans les échanges de la République démocratique allemande, il est utile de distinguer entre différentes destinations. Les exportations de la République démocratique allemande vers d'autres pays membres du CAEM (plus spécialement vers l'Union soviétique) consistent essentiellement en machines et en équipements (deux tiers des exportations), alors que les importations comportent une part élevée de produits énergétiques et de matières premières. Ces échanges complémentaires ne permettent que des gains de prospérité relativement peu élevés (ces gains sont caractéristiques des échanges substituables). Normalement, on trouve une telle structure des échanges dans les relations entre les pays centraux (hautement industrialisés) et les zones périphériques (beaucoup moins industrialisées). Les exportations vers les pays industrialisés occidentaux font apparaître une structure très sous-développée dans laquelle les biens de consommation simples ont une certaine prépondérance. Les biens d'équipement sont beaucoup moins exportés vers les pays occidentaux.

Une analyse des courants d'échange de la République démocratique allemande avec la Communauté indique que la République démocratique allemande est un exportateur net de produits à forte intensité d'énergie et de main-d'œuvre (dont la fabrication est une source importante de pollution) et un importateur net de produits présentant un contenu élevé en matières premières, R & D et technologie. Eu égard au fait que la République démocratique allemande n'a guère de combustibles fossiles, à l'exception du lignite, et étant donné le niveau de qualification censément élevé de sa main-d'œuvre, il est peu probable que cette structure des échanges soit à l'avantage comparatif de la République démocratique allemande.

Il convient de noter avant tout que les échanges de la République démocratique allemande sont encore dominés par les échanges intersectoriels (c'est-à-dire que les importations et les exportations relèvent de catégories de produits différents), alors que les pays de la Communauté se caractérisent par un degré élevé d'échanges intrasectoriels.

1.4. Particularités des infrastructures et de l'environnement

Les problèmes d'infrastructure et d'environnement pourraient constituer un obstacle majeur à l'investissement privé en République démocratique allemande. Les chemins de fer sont le moyen de transport le plus important. Bien que la densité du réseau n'atteigne que la moitié de celle de la République fédérale d'Allemagne, le transport ferroviaire réalise à peu près la même performance. Le lignite entre pour environ un tiers dans la totalité du transport par voie ferrée. Le traitement préférentiel des chemins de fer n'était pas basé sur des considérations environnementales ou d'efficacité économique, mais sur la nécessité d'économiser le pétrole brut. La remise en état et la modernisation du réseau ferroviaire existant auront un degré élevé de priorité.

En termes de couverture, le réseau routier est assez bon par rapport au niveau européen. Toutefois, l'état de ce réseau est bien moins bon que celui de la République fédérale d'Allemagne. Les transports routiers sont donc très lents — notamment en raison des nombreux passages à niveau! A l'avenir, les engorgements augmenteront avec l'accroissement du trafic privé dû au développement du tourisme en provenance de l'Ouest et à l'augmentation du parc automobile en République démocratique allemande. Les transports publics urbains sont assurés principalement par des trams.

A l'exception de Berlin-Est, les systèmes de télécommunications sont très mauvais. Le réseau téléphonique est surchargé malgré le nombre très faible de connexions. La modernisation impliquera probablement la réorganisation complète du système de communications. Il y a là un élément positif dans la mesure où il permettra de recourir à la technologie la plus avancée dans ce domaine. Les investissements privés permettront incontestablement d'atteindre un niveau plus élevé d'efficacité dans le nouveau système.

Les besoins d'investissement dans d'autres domaines d'infrastructures publiques vitales sont également substantiels. C'est notamment le cas pour les systèmes d'égouts dans la mesure où 50 % des ménages seulement sont reliés à des installations d'épuration. Bien que la République démocratique allemande n'atteigne pas la moitié de la superficie de la République fédérale d'Allemagne (25 % de la population), ses émissions d'anhydride sulfureux sont deux fois plus importantes. Les cours d'eau sont très pollués et l'approvisionnement en eau potable est un problème. Les forêts ont gravement souffert, la déforestation étant très avancée, notamment dans le sud.

2. Union économique, monétaire et sociale: principaux éléments du Staatsvertrag et mesures d'accompagnement

2.1. Union économique

La République démocratique allemande a introduit les règles de base régissant l'économie de marché, c'est-à-dire la liberté de contracter pour les agents économiques, l'abolition des prix dirigés, l'autonomie salariale pour les partenaires sociaux et l'introduction de droits de propriété privée.

Les conditions des échanges interallemands de biens d'origine allemande ont été normalisées, ces échanges étant désormais traités comme échanges interrégionaux. Il n'y a pas de contrôles à la frontière ni de contrôles douaniers pour les marchandises d'origine allemande. Les exportations vers d'autres parties de l'Allemagne de donnent pas lieu à des procédures de TVA spéciales. Les marchandises d'origine non allemande sont traitées comme des importations normales.

Des règles quantitatives spéciales ont été introduites avec un succès limité dans les échanges agricoles avec la République fédérale d'Allemagne. Actuellement, la République démocratique allemande introduit toutefois les règlements (CEE), notamment le système de soutien des prix à la production.

L'ajustement structurel des sociétés peut être soutenu financièrement par le gouvernement de la République démocratique allemande pendant une période de transition. Ce soutien est toutefois subordonné à la situation du budget de la République démocratique allemande et à l'assentiment du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne.

2.2. Union monétaire

Les principaux points de la partie union monétaire du Staatsvertrag concernent le taux de conversion, le traitement de l'endettement des entreprises et les restrictions budgétaires.

Depuis le 1^{er} juillet 1990, le DM est le seul moyen de paiement qui a cours en République démocratique allemande. La souveraineté dans la conduite de la politique monétaire est passée à la Bundesbank. Les règles applicables en matière de surveillance bancaire en République fédérale d'Allemagne s'appliquent également en République démocratique allemande. Les niveaux des salaires et des pensions au 1^{er} mai ont été convertis au taux de 1 pour 1. En général, les dettes et créances ont été converties au taux de 2 pour 1. Toutefois, pour

les résidents de la République démocratique allemande, le taux de conversion pour l'épargne, y compris les espèces, était de 1 pour 1 dans les limites suivantes: enfants (groupe d'âge de 10 à 14), 2 000 DM; adultes (groupe d'âge de 15 à 60), 4 000 DM; personnes âgées (groupe d'âge au-delà de 60 ans), 6 000 DM. Le reste de la monnaie en circulation et de l'épargne — sauf quelques exceptions mineures sur le plan macro-économique — a été converti au taux de 2 pour 1.

2.3. Finances publiques

Les réglementations intéressant les finances publiques tant de la République fédérale d'Allemagne que de la République démocratique allemande concernent: 1) les transferts de l'Ouest à l'Est, 2) les procédures budgétaires et les règles d'emprunt pour le budget de la République démocratique allemande, 3) la dette publique de la République démocratique allemande après l'unification et 4) la structure des recettes et des dépenses du budget de la République démocratique allemande.

En particulier, les transferts publics doivent équilibrer le budget de la République démocratique allemande et financer les régimes d'assurances pension et chômage de l'État (*Anschubfinanzierung*).

En ce qui concerne les procédures budgétaires, la République démocratique allemande a généralement introduit les méthodes ouest-allemandes, y compris le système fiscal. Des conditions d'emprunt strictes s'appliquent aux différents budgets, à l'exclusion de la sécurité sociale. L'approbation du ministère ouest-allemand des Finances est requise pour un déficit budgétaire.

La dette publique subsistant à la date de l'unification politique deviendra la dette publique des Länder de la République démocratique allemande qui doivent être créés, ce qui épargnera au budget fédéral toute charge supplémentaire de la dette liée à l'unification allemande.

Pour la partie des recettes, la République démocratique allemande a introduit le système fiscal ouest-allemand; pour ce qui est de la partie des dépenses, les subventions au profit des ménages, des produits industriels, des transports publics, de l'énergie à usage domestique et des loyers devront être réexaminées ou supprimées. Toutefois, en ce qui concerne l'agriculture, les règlements de la PAC ont été mis en œuvre. Les rémunérations de la fonction publique devront tenir compte de la situation économique et financière générale de la République démocratique allemande.

2.4. Union sociale

Les assurances pension, maladie, accident et chômage sont gérées par des organismes autonomes, sous le contrôle juridique de l'État. Ces régimes sont financés principalement par des cotisations des employeurs et des travailleurs (normalement à raison de 50 % de chaque côté). La République démocratique allemande a introduit un système d'assurance chômage comparable à celui de la République fédérale d'Allemagne. Un régime d'assurance maladie a été mis en place. En cas de maladie, les salaires sont versés par les employeurs sur la base des règles applicables en République fédérale d'Allemagne. Les pensionnés cotisent au système d'assurance maladie.

Les pensions sont fixées à un niveau représentant 70 % du salaire moyen net en République démocratique allemande (après 45 années de cotisation au régime de pensions). Si la pension était inférieure à la pension République démocratique allemande antérieure, le montant de la pension antérieure serait payé en DM. Les pensions sont ajustées en fonction de l'évolution des salaires nets. Si, durant une phase transitoire, les cotisations régulières aux régimes de pension et chômage ne couvrent pas entièrement les dépenses, la République fédérale d'Allemagne procédera à des contributions spéciales (*Anschubfinanzierung*).

La législation ouest-allemande du travail a également été reprise, moyennant quelques aménagements importants, notamment en ce qui concerne la loi sur la promotion du travail. Ces aménagements permettent le classement des travailleurs sans emploi comme travailleurs à temps réduit assistant à des cours de formation. En conséquence, l'augmentation du chômage officiel ne sera pas aussi rapide et manifeste que prévu.

2.5. Mesures d'accompagnement de la République fédérale d'Allemagne

Le ministre des Finances du gouvernement central et les Länder sont convenus de créer un fonds «unité allemande» (fonds «Deutsche Einheit») pour aider à financer le budget de la République démocratique allemande. La répartition de cette aide financière, d'un montant total de 115 milliards de DM, pour les quatre prochaines années et demie est la suivante:

(en milliards de DM)

1990	1991	1992	1993	1994
22	35	28	20	10

20 milliards de DM seront dégagés en procédant à des réductions de certaines lignes du budget du gouvernement central, la majeure partie des 95 milliards de DM étant collectée sur le marché des capitaux par émissions d'emprunts obligataires. Le remboursement sera assuré par Bonn et les gouvernements des Länder à raison de la moitié chacun.

Le fonds a pour objet d'équilibrer le budget de la République démocratique allemande, alors que l'aide financière pour la mise en place d'un système de sécurité sociale de type occidental sera financée directement par le budget du gouvernement central.

En ce qui concerne les échanges, le gouvernement fédéral subventionnera pendant la période intérimaire les importations de marchandises de la République démocratique allemande vers la République fédérale d'Allemagne. Les entreprises de la République fédérale d'Allemagne seront autorisées à déduire du prix facturé des biens de consommation intermédiaire importés de la République démocratique allemande — en plus du taux de TVA normal (14 ou 7 %) —, respectivement, 11 ou 5,5 %.

2.6. Mesures d'accompagnement de la République démocratique allemande

En vue de promouvoir de nouveaux investissements en République démocratique allemande, une prime d'investissement de 12 % est accordée en faveur des investissements nouveaux dans des équipements pour la période allant du 1^{er} juillet 1990 au 30 juin 1991. Par la suite, la prime d'investissement sera ramenée à 8 % pour les douze mois ultérieurs. Des réglementations spéciales en faveur des entreprises de la République démocratique allemande (amortissements spéciaux, allègements fiscaux pour les profits réinvestis, période d'exonération fiscale pour les nouvelles sociétés) ont été annoncées.

Plusieurs secteurs de la République démocratique allemande continueront à pouvoir bénéficier de subventions, notamment les secteurs de l'énergie, des transports et du logement. Le montant de ces subventions est estimé à plus de 12 milliards de DM pour le second semestre de 1990.

3. Impact macro-économique sur l'économie ouest-allemande et européenne

L'unification économique de l'Allemagne aura un effet de croissance positif sur l'économie de la République fédérale d'Allemagne (environ 1 % du PIB). C'est là essentiellement un résultat du déplacement de la demande interne en République démocratique allemande vers les importations en provenance des pays occidentaux et de la façon dont la politique budgétaire sera traitée dans l'ensemble du secteur public allemand. Tous les pays de la Communauté participeront à cette augmentation des importations qui caractérisera l'économie de la République démocratique allemande, eu égard au taux élevé d'utilisation des capacités de production en République fédérale d'Allemagne et des possibilités pour tous les pays de la CEE d'acquérir une part de marché similaire à celle qu'ils détiennent dans d'autres pays de la Communauté. Dès lors, l'excédent global de la balance allemande des paiements courants pourrait se réduire considérablement, alors que la balance des paiements courants des autres pays de la Communauté européenne pourrait s'améliorer, ce qui contribuerait à une plus grande convergence dans les soldes extérieurs des pays de la Communauté.

Le marché du travail de la République fédérale d'Allemagne a été influencé par une émigration importante en provenance de la République démocratique allemande et d'autres pays de l'Europe de l'Est. L'intégration de ces nouveaux travailleurs dans la force de travail pourrait conduire à de nouveaux types de structure du travail. En dépit des difficultés évidentes pour trouver un logement en République fédérale d'Allemagne, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée en République fédérale d'Allemagne continuera à attirer de la main-d'œuvre de la République démocratique allemande. Dans ces conditions, des contrats de travail à court terme de caractère saisonnier ou pour les périodes de vacances devraient s'avérer attractifs pour les résidents de la République démocratique allemande. Les contrats de travailleurs frontaliers deviendront très attrayants pour les résidents de la République démocratique allemande, dans la mesure où ils peuvent combiner des salaires élevés (en République fédérale d'Allemagne) avec des loyers peu élevés (en République démocratique allemande). A long terme, l'impact sur le marché du travail de la République fédérale d'Allemagne peut être considéré comme positif, la mobilité régionale et sectorielle de la main-d'œuvre s'améliorant considérablement et les coûts salariaux étant soumis à une pression à la baisse.

Finalement, l'impact macro-économique global de l'union économique, monétaire et sociale sur l'économie de la République fédérale d'Allemagne sera renforcé par la mobilité des capitaux, une monnaie unique et la mobilité de la main-d'œuvre, qui sera probablement plus importante que celle que l'on pourra observer dans un avenir prévisible ailleurs dans la Communauté. Il sera donc de plus en plus difficile de distinguer entre les deux économies allemandes eu égard à leurs interrelations. En particulier, les résultats macro-économiques au sein d'une union monétaire allemande devront être considérés dans un contexte allemand global. Un certain nombre de caractéristiques de la politique macro-économique dans l'union économique, monétaire et sociale allemande sont probables:

- la politique budgétaire globale sera plus souple. Comme la crédibilité de la politique budgétaire allemande en ce qui concerne la maîtrise de l'évolution future des finances publiques doit être maintenue, cet assouplissement de la politique budgétaire n'aura que des effets d'expansion classiques de la demande;
- l'Allemagne dans son ensemble connaîtra une période au cours de laquelle le rythme de l'augmentation de la demande dépassera celui de l'offre. Ultérieurement, l'offre augmentera;
- bref, l'économie allemande dans son ensemble devrait connaître des périodes successives de demande excédentaire. Ces problèmes peuvent être atténués par des mesures immédiates d'accroissement de l'offre étrangère. Le marché de la République démocratique allemande devrait être ouvert à tous les pays de la Communauté et des mesures devraient être prises pour promouvoir des importations par l'économie allemande de manière à réduire le fossé entre l'offre et la demande. Néanmoins, la structure probable de l'offre et de la demande pourrait poser des problèmes à la politique monétaire, notamment en ce qui concerne l'objectif de stabilité des prix.

L'impact macro-économique de l'union économique, monétaire et sociale allemande sur le reste de l'Europe sera important et positif: la modification de l'équilibre entre la demande et l'offre à l'intérieur de l'union aura des effets sur les flux d'échanges et l'épargne dans les pays partenaires. La réduction importante de l'excès de la balance des paiements courants de l'Allemagne unifiée stimulera la demande dans l'ensemble de la Communauté. Partant, le PIB dans l'ensemble de la Communauté pourrait être stimulé et connaître une augmentation de un demi-point de pourcentage au cours des deux premières années.

A plus long terme, on peut s'attendre à ce que les effets bénéfiques découlant du marché unique soient renforcés. En outre, dans la mesure où les autres économies est-européennes progresseront dans leur mouvement vers une économie de marché, les avantages d'une division progressive du travail en Europe pourraient augmenter encore. Eu égard à l'intégration relativement élevée de l'économie de la République démocratique allemande dans les économies de l'Est, la République démocratique allemande pourrait servir de passerelle entre la Communauté et l'Europe de l'Est.

Néanmoins, certains ont exprimé la crainte que l'évolution économique rapide au sein de l'union économique, monétaire et sociale allemande ne porte atteinte au processus de rattrapage dans d'autres pays

relativement pauvres de la Communauté, notamment en Espagne, au Portugal et en Irlande, en réduisant les investissements dans ces pays. Toutefois, les investissements dans ces pays sont réalisés essentiellement dans la perspective d'un taux de rendement réel élevé. En général, l'union économique, monétaire et sociale allemande ne modifiera pas cette situation et, en raison de l'intégration progressive des marchés financiers mondiaux, les contraintes financières ne devraient pas être surestimées.

L'intégration de la République démocratique allemande à la Communauté européenne soulèvera en outre certains problèmes concernant les échanges extérieurs et l'accès au marché. En général, ces problèmes n'intéressent que les produits pour lesquels les pays d'Europe de l'Est sont très compétitifs sur les marchés mondiaux et dont l'accès au marché de la Communauté est restreint, alors que l'accès au marché est-allemand n'est pas affecté par des quotas ou des tarifs. Dans le cas des autres produits soumis à des tarifs ou à des restrictions quantitatives, on peut douter qu'il subsiste une demande pour les marchandises est-allemandes. De même, la demande est-allemande de produits de pays est-européens qui ne répondent pas aux normes de la Communauté européenne diminuera considérablement. Les relations commerciales entre la République démocratique allemande et les pays d'Europe de l'Est pourraient diminuer de façon importante à court terme, alors que le potentiel d'exportation des pays de la Communauté européenne vers le territoire de la République démocratique allemande augmentera considérablement.

4. Implications pour l'économie de la République démocratique allemande

L'introduction du DM et l'union économique et sociale ont déclenché un important processus d'ajustement dans l'économie de la République démocratique allemande. La pression à l'ajustement pourrait être plus forte que dans d'autres pays en train de passer d'une économie planifiée à une économie de marché, car l'économie de la République démocratique allemande doit être compétitive immédiatement sur le marché mondial. Toutefois, les conséquences sont amorties par le soutien financier important accordé par la République fédérale d'Allemagne. Néanmoins, il est essentiel pour l'économie de la République démocratique allemande que ses structures économiques et le comportement de ses agents économiques se modifient rapidement. L'adoption des règles de l'économie de marché permettra un rattrapage à moyen terme et réduira le risque d'une longue période d'instabilité économique. Toutefois, les implications à court terme pour l'économie de la République démocratique allemande sont importantes.

A court terme, l'union économique, monétaire et sociale allemande a d'importantes *conséquences macro-économiques* pour le développement économique de la République démocratique allemande. L'octroi aux résidents de la République démocratique allemande d'une monnaie forte a entraîné un déplacement important de la consommation vers les produits importés. La consommation est générée non seulement par des transferts supplémentaires et les investissements étrangers, mais, également, par le revenu en monnaie convertible des résidents de la République démocratique allemande. La compétitivité en matière de prix n'est qu'un des facteurs incitant les résidents de la République démocratique allemande à consommer des produits importés. La gamme inappropriée des produits offerts en République démocratique allemande peut être un facteur encore plus important. La technologie occidentale est nécessaire à la modernisation de l'industrie est-allemande. Dès lors, les investissements étrangers accrus et ceux qui seront effectués par les entreprises viables de la République démocratique allemande contribueront également à l'augmentation des importations.

Les conditions du commerce extérieur sont fondamentalement modifiées par l'introduction du DM. Cela vaut spécialement pour le commerce avec les pays de l'Est. Le déplacement de la demande est-allemande vers les produits occidentaux fera disparaître les structures commerciales spéciales avec les pays du Comecon. A court terme, les exportations du Comecon vers la République démocratique allemande commenceront à se modeler sur les courants d'échanges avec les autres pays occidentaux. Les exportations de la République démocratique allemande tant vers les pays de l'Ouest que vers les pays de l'Est pourraient diminuer fort considérablement. Cela vaut, là aussi, plus spécialement pour les exportations vers les pays de l'Est de l'Europe en cas de paiement en devise forte.

La fusion effective des marchés du travail de la République démocratique allemande et de la République fédérale d'Allemagne et, par conséquent, l'intégration à celui de la Communauté auraient un impact

considérable sur les *salaires en République démocratique allemande*. Le taux de conversion retenu de 1 pour 1 pourrait être conforme aux niveaux de productivité existants. Toutefois, la réforme des prix et les impôts indirects qui viennent d'être introduits exercent déjà une pression à la hausse des salaires. La nécessité d'une différenciation salariale en vue d'accorder des incitations plus grandes à certains secteurs de la main-d'œuvre poussera les salaires moyens vers le haut. Dans la mesure où les travailleurs est-allemands auront le choix entre travailler en République démocratique allemande ou en République fédérale d'Allemagne, les contrats de travail transfrontalier auront des effets de débordement sur les niveaux salariaux en République démocratique allemande. Le niveau plus bas des loyers en République démocratique allemande n'exercera pas, en principe, un effet modérateur sur les salaires dans la mesure où les avantages de salaires élevés et de loyers bas peuvent être combinés. Le rendement des nouveaux investissements sera similaire à ceux observés dans les pays occidentaux. Partant, les salaires seront probablement supérieurs aux niveaux est-allemands actuels en vue d'attirer la main-d'œuvre la plus qualifiée. Tôt ou tard, le niveau général des salaires en sera affecté. En outre, dans la mesure où l'encadrement supérieur et intermédiaire vient de la République fédérale d'Allemagne et reçoit des rémunérations ouest-allemandes, peut-être même avec prime, les différentiels de salaires entre les différents secteurs de la main-d'œuvre pourraient s'avérer trop grands en dernière analyse. Enfin, les syndicats des deux régions pourraient chercher à promouvoir la parité salariale entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande.

Toutefois, deux facteurs peuvent réduire l'inadéquation des niveaux de salaires et de productivité de la main-d'œuvre. Premièrement, le chômage élevé aura un effet modérateur sur les salaires en République démocratique allemande et, en raison de l'intégration du marché du travail, également en République fédérale d'Allemagne. Deuxièmement, il existe une marge d'accroissement considérable de la productivité du travail à court terme. La réduction des effectifs pléthoriques, l'amélioration de l'organisation du processus de production et une utilisation plus flexible des équipements sont autant de moyens d'accroître la productivité, même à court terme.

Les *investissements des sociétés* seront effectués, à l'avenir, dans un contexte allemand ou européen intégré, caractérisé par l'anticipation de marché unique. Bien que l'effet sur l'investissement net soit probablement positif, on ne sait pas si l'investissement nouveau se fera de la République fédérale d'Allemagne vers la République démocratique allemande ou, au contraire, si des capacités de production seront simplement développées en République fédérale d'Allemagne en vue d'exploiter le marché de la République démocratique allemande. Dès lors, pour attirer les capitaux en République démocratique allemande, il est important de créer un climat d'investissement favorable en République démocratique allemande par rapport à la République fédérale d'Allemagne.

Les perspectives relatives aux *finances publiques en République démocratique allemande* sont très incertaines dans la mesure où toute la structure des dépenses et des recettes sera changée. D'une part, la suppression d'importantes subventions aux prix et l'introduction de taxes sur les biens de consommation conduiront à un accroissement des recettes nettes, mais, d'autre part, la suppression des prélèvements sur la production et l'introduction d'un nouveau système fiscal entraîneront inévitablement un déficit substantiel, du moins temporairement.

Étant donné ces problèmes à court terme, il est important d'instaurer dès que possible un climat positif pour de nouveaux investissements, en mettant en œuvre, par exemple, un plan de développement régional en faveur de la République démocratique allemande, qui viserait à favoriser l'investissement, à créer de nouvelles entreprises et à accroître la flexibilité du marché du travail. Le renforcement de la production de la République démocratique allemande revêt une importance cruciale. L'investissement dans le secteur des infrastructures est un préalable important de cette stratégie, mais tout le cadre des subventions en République fédérale d'Allemagne fonctionne fondamentalement au détriment de la République démocratique allemande. En outre, l'évolution régionalement défavorable et probablement temporaire sur le territoire de la République démocratique allemande nécessitera un réexamen général de la politique régionale. Enfin, la régénération de l'esprit d'entreprise privée et une privatisation rapide des industries existantes sont des conditions indispensables à l'allocation efficace des facteurs de production, et donc à la réussite du processus de rattrapage de l'économie de la République démocratique allemande.

Période intérimaire d'adaptation

1. Staatsvertrag: compatibilité avec le droit communautaire

Le traité d'État du 18 mai 1990 relatif à la création d'une union monétaire, économique et sociale entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande est compatible avec le droit communautaire, ainsi que l'a exposé la Commission dans sa communication du 14 juin 1990 sur «la Communauté et l'unification allemande: implications du Staatsvertrag»⁽¹⁾. Le Parlement européen est parvenu à la même conclusion dans sa résolution du 12 juillet 1990 sur les implications de l'unification de l'Allemagne sur la Communauté européenne⁽²⁾.

Cette compatibilité découle du fait que, d'une part, le droit communautaire tient compte de la particularité de la situation de l'Allemagne et que, d'autre part, l'objectif du Staatsvertrag est de rapprocher progressivement le droit et la politique de la République démocratique allemande du droit communautaire pour assurer l'application de celui-ci après l'unification de l'Allemagne. Cet objectif se reflète dans le préambule et dans une série de dispositions du Staatsvertrag. Il se concrétise notamment par le respect du principe d'égalité de traitement entre ressortissants et entreprises communautaires qui est assuré lors de l'application du Staatsvertrag dans les domaines qui relèvent des compétences communautaires⁽³⁾.

2. Staatsvertrag: effets préalables à l'intégration

Par la conclusion du Staatsvertrag, la République démocratique allemande s'est engagée à réaliser des réformes législatives d'une très grande envergure en tant que mesures d'accompagnement à l'instauration de l'union monétaire, économique et sociale. L'accomplissement de ces réformes législatives a des conséquences importantes pour l'intégration progressive de la République démocratique allemande dans l'ordre juridique communautaire dès avant l'unification. La Commission a analysé ces conséquences dans sa communication du 14 juin 1990⁽⁴⁾.

En premier lieu, il convient de relever que, depuis le 1^{er} juillet 1990, la République démocratique allemande octroie le libre accès sur son territoire aux marchandises communautaires sur la base de la réciprocité. Les échanges de la République démocratique allemande avec les pays tiers, pour ce qui concerne les produits tant industriels qu'agricoles, sont traités de la même façon sur le plan des règles et procédures douanières que sur celui des échanges entre la République fédérale d'Allemagne avec les pays tiers, sous réserve du respect des obligations résultant pour la République démocratique allemande des accords conclus avec les pays tiers. En ce qui concerne les marchandises importées en République démocratique allemande en vertu de tels accords, la République fédérale d'Allemagne collabore étroitement avec la Commission, afin de prendre, de concert avec la République démocratique allemande, des mesures garantissant que les dispositions prévues par la Communauté à l'égard des pays tiers ne soient pas contournées.

De plus, la République démocratique allemande a mis en vigueur les éléments essentiels de la politique agricole commune pour ce qui concerne l'organisation des marchés depuis le 1^{er} juillet 1990, conformément aux obligations découlant de l'article 15 du Staatsvertrag. Les mesures prises dans le domaine agricole sont exposées à la page 88.

En second lieu, les dispositions du Staatsvertrag garantissent l'introduction d'un régime de propriété individuelle et la liberté d'établissement pour tous les ressortissants et toutes les entreprises communautaires. Elles sont complétées par des mesures prises par la République démocratique allemande en application de l'annexe IX du Staatsvertrag pour faciliter aux investisseurs étrangers l'acquisition des terrains nécessaires à l'exercice effectif du droit d'établissement.

En outre, l'essentiel du code commercial, c'est-à-dire la loi sur les sociétés anonymes (Aktiengesetz) et la loi sur les sociétés à responsabilité limitée (GmbH-Gesetz) de la République fédérale d'Allemagne, a été mis en vigueur en République démocratique allemande. Cela permet aux investisseurs d'exercer leurs activités en République démocratique allemande dans des formes juridiques qui sont conformes aux directives

d'harmonisation adoptées par la Communauté en matière de droit des sociétés pour assurer la protection des associés et des tiers.

En troisième lieu, il convient de souligner que la République démocratique allemande a introduit la loi fédérale contre les restrictions à la concurrence. Les autorités de la République démocratique allemande entreprennent d'appliquer cet instrument en prenant en considération la politique de concurrence de la Communauté.

3. Régime des échanges

3.1. La Communauté s'est dotée des instruments juridiques permettant une adaptation rapide du régime extérieur de la Communauté à l'intégration progressive de la République démocratique allemande dans le régime douanier de la République fédérale d'Allemagne et dans l'ordre juridique de la Communauté en amont de l'unification formelle.

Ainsi, le règlement (CEE) n° 1794/90 du Conseil, du 28 juin 1990, relatif aux mesures transitoires pour les échanges avec la République démocratique allemande⁽⁵⁾, prévoit que les marchandises autres que les produits agricoles et les produits relevant du traité CECA bénéficient d'un libre accès à la Communauté, dans la mesure où la Commission constate que la République démocratique allemande garantit le libre accès aux marchandises communautaires, qu'elle aligne sa législation applicable aux échanges avec les pays tiers sur la réglementation communautaire et qu'elle prend des mesures pour éviter que le droit communautaire soit contourné.

La décision n° 1796/90/CECA de la Commission prévoit une réglementation parallèle pour les produits relevant du secteur CECA⁽⁶⁾.

En application de ces deux actes, la Commission a arrêté le règlement (CEE) n° 1795/90, du 29 juin 1990⁽⁷⁾. Elle a constaté que, eu égard aux mesures déjà mentionnées prises par la République démocratique allemande, les conditions pour le libre accès des marchandises non agricoles de la République démocratique allemande dans la Communauté sont réunies et a arrêté les mesures d'application appropriées.

Cette réglementation est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1990.

Les produits du secteur de l'agriculture et de la pêche sont soumis à un régime analogue en vertu du règlement (CEE) n° 2060/90 du Conseil, du 16 juillet 1990⁽⁸⁾. Sur cette base, les produits de la République démocratique allemande bénéficient du libre accès à la Communauté dans la mesure où la Communauté constate que la République démocratique allemande garantit le libre accès aux marchandises communautaires et qu'elle a instauré des mécanismes analogues à ceux de la PAC.

La Commission, par règlement (CEE) n° 2252/90⁽⁹⁾, a constaté que ces conditions sont réunies et a pris les mesures d'application appropriées. Cette réglementation est en vigueur depuis le 1^{er} août 1990.

Depuis cette date, l'ensemble des marchandises de la République démocratique allemande bénéficie donc d'un libre accès à la Communauté. On peut dès lors estimer que, depuis le 1^{er} août 1990, il existe une union douanière de facto entre la Communauté et la République démocratique allemande.

Pour éviter que cette libéralisation ne provoque des difficultés économiques graves dans un secteur de l'activité économique des États membres, la réglementation communautaire adoptée prévoit des clauses de sauvegarde appropriées.

3.2. La mise en œuvre pratique de cette union douanière de facto a rendu sans objet les dispositions couvertes par le protocole relatif au commerce intérieur allemand.

Cette mise en œuvre a été réalisée grâce à une assistance importante de l'administration douanière de la République fédérale d'Allemagne et à une cogestion de la part de la Commission suite à une coopération

administrative effective avec l'ensemble des États membres.

3.3. La suppression des contrôles aux frontières à l'intérieur de l'Allemagne n'a pas pour effet de laisser un «vide» aux frontières extérieures de la Communauté. La République démocratique allemande applique aux échanges de produits industriels et agricoles avec les pays tiers les mêmes mesures que la République fédérale d'Allemagne, c'est-à-dire les mesures commerciales de la Communauté.

La République démocratique allemande applique pour le compte de la République fédérale d'Allemagne les formalités à l'importation et à l'exportation tant aux produits en provenance de pays tiers à destination de la Communauté (et qui ne sont donc pas mis en libre pratique en République démocratique allemande) qu'aux produits en provenance de la Communauté exportés vers ces pays via la République démocratique allemande (on pourrait donc déjà parler d'une extension de facto de la frontière communautaire pour ce qui est des formalités). Les dispositions communautaires relatives à l'union douanière de facto avec la République démocratique allemande prévoient que les produits industriels importés et mis en libre pratique en République démocratique allemande peuvent circuler librement dans toute la Communauté.

4. Fiscalité indirecte

4.1. Le Staatsvertrag a introduit la TVA et les accises en République démocratique allemande à compter du 1^{er} juillet 1990, conformément à la législation fiscale de la République fédérale d'Allemagne. Cela signifie qu'il existe non seulement des textes législatifs identiques (à de légères modifications près), mais aussi les mêmes taux, et que les principes de la réglementation douanière commune régissent l'application et le calcul de la TVA qui grève les importations de la République démocratique allemande.

Une administration douanière et fiscale semblable à l'administration fédérale a également été créée et — conséquence logique de l'union économique et monétaire allemande — les frontières fiscales entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande ont été supprimées (sauf en ce qui concerne le tabac et les produits de tabac, les banderoles devant rester différentes pendant la période de transition). La suppression des frontières fiscales a nécessité la mise en place d'un système de compensation pour le produit des impôts indirects.

La République démocratique allemande a adopté avant l'unification allemande la législation communautaire visant à l'harmonisation des impôts indirects, tout en continuant à être un pays tiers pour les autres États membres en ce qui concerne la fiscalité indirecte. Il y aura, par conséquent, certaines divergences dans les *relations entre la République démocratique allemande et les autres États membres* (République fédérale d'Allemagne exceptée) dans le domaine de la fiscalité indirecte au cours de la période transitoire. Ces divergences, qui n'ont qu'une importance mineure, ont trait à l'application des principes de la sixième directive et aux franchises en faveur des voyageurs.

4.2. En ce qui concerne la sixième directive, les divergences se manifesteront dans le cas des *prestations de services* [article 9, paragraphe 2, sous a)].

Les prestations de services rendues à partir d'un État membre à des non-assujettis établis en République démocratique allemande ne seront pas taxées (conformément à ce que prévoit la directive), que ce soit dans l'État membre du lieu de la prestation de ces services ou en République démocratique allemande.

Les prestations de services rendues à partir de la République démocratique allemande à des non-assujettis établis dans un État membre seront taxées en République démocratique allemande.

Toutefois, selon l'article 9, paragraphe 3, sous b), de la directive, l'État membre destinataire peut également percevoir la TVA, pour des raisons de concurrence. Pour éviter la double imposition, il a été proposé au cours de discussions avec le ministère fédéral des Finances que la TVA perçue en République démocratique allemande soit remboursée au cas par cas.

Les *agences de voyages de République démocratique allemande* seront taxées, alors que les services rendus

par les agences de voyages établies dans un État membre ne le sont pas, conformément à la directive (article 26, paragraphe 3).

4.3. En ce qui concerne les *franchises pour voyageurs*, les marchandises achetées par les résidents de la République démocratique allemande qui se rendent dans un État membre et retournent ensuite en République démocratique allemande devront être détaxées dans l'État membre exportateur, conformément aux dispositions communes relatives aux résidents des pays tiers. Toutefois, à l'importation de ces marchandises en République démocratique allemande, le résident de la République démocratique allemande n'aura pas à acquitter la TVA, si le montant de ses achats ne dépasse pas 810 DM (plafond intracommunautaire). Autrement dit, les résidents de la République démocratique allemande auront la possibilité de faire certains achats en franchise dans d'autres États membres pendant la période transitoire.

En revanche, les achats que les résidents des États membres effectueront en République démocratique allemande et importeront ensuite dans leur pays seront taxés dans les États membres si leur montant dépasse 45 écus (plafond pays tiers). Le remboursement de la taxe à l'exportation ne sera cependant accordé en République démocratique allemande que pour les achats d'un montant supérieur à 810 DM (390 écus). Il pourra donc y avoir double imposition pour les achats d'un montant inférieur à 810 DM. Pour l'éviter, les autorités fiscales de la République démocratique allemande rembourseront la TVA est-allemande si le voyageur fournit la preuve de l'imposition dans son pays.

4.4. Pour ce qui concerne les *relations TVA entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande*, il convient de mentionner les modifications suivantes de la législation de la TVA ouest-allemande, modifications qui sont pour la plupart rendues nécessaires par la suppression des frontières fiscales:

- *dispositions spéciales*: les dispositions existantes fondées sur le «Berliner Abkommen» (taxation des livraisons à la République démocratique allemande sans remboursement de la taxe, réductions de la TVA pour les livraisons de la République démocratique allemande aux assujettis de la République fédérale d'Allemagne) ont été abrogées à la fin de juin 1990;
- *livraisons à la République démocratique allemande*: ces livraisons seront taxées, selon le cas, aux taux actuels de 7 et 14 %;
- *déduction de la TVA*: la TVA est-allemande frappant les achats et les importations des assujettis de la République fédérale d'Allemagne est déductible en République fédérale d'Allemagne. A l'inverse, la TVA ouest-allemande est déductible en République démocratique allemande. Pour cette raison, les remboursements de taxes aux assujettis de la République démocratique allemande au titre de la huitième ou de la treizième directive ne sont plus autorisés;
- *lieu des prestations de services*: par dérogation à l'article 9, paragraphe 2, de la sixième directive, le lieu des prestations est désormais le lieu où l'assujetti est établi (que ce soit en République fédérale d'Allemagne ou en République démocratique allemande). En ce qui concerne les transports de voyageurs, dans le cas d'assujettis établis en dehors des deux territoires, la TVA — lorsqu'elle est applicable — est perçue une seule fois à la frontière, même si le transport s'étend sur le territoire des deux Allemagnes;
- *les agences de voyages*: les agences de voyages de la République fédérale d'Allemagne qui utilisent des biens et des services en République démocratique allemande lorsqu'elles organisent des voyages seront désormais taxées;
- *franchises pour voyageurs*: il n'y aura pas de plafond entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande.

Pour la période qui nous sépare de l'unification allemande, ces modifications de la législation de la TVA de la République fédérale d'Allemagne sont couvertes par la déclaration allemande concernant l'article 3 de la sixième directive et ne nécessitent pas d'intervention législative de la part de la Communauté.

5. Concurrence

5.1. Les aides d'État

Si les aides d'État sont manifestement nécessaires pour soutenir l'adaptation et la restructuration de l'économie est-allemande, il ne faut pas négliger pour autant les effets potentiels de distorsion de concurrence de ces aides. La Commission a considéré que la réglementation communautaire relative aux aides d'État devait être appliquée dès le départ, afin d'assurer un équilibre entre les besoins de reconversion économique de la République démocratique allemande et les politiques en place.

La Commission est donc convenue avec les autorités fédérales que celles-ci l'informeront de toutes mesures prises pour développer l'économie de la République démocratique allemande. Lorsque ces mesures constitueront ou comporteront des aides d'État, la Commission en vérifiera la compatibilité avec l'article 92 du traité CEE. Plusieurs mesures de la sorte, et notamment l'extension à des activités en République démocratique allemande des bonifications d'intérêt disponibles au titre du programme de reconstruction européenne, ont déjà été approuvées. La Commission pourra ainsi veiller à ce que toutes les aides soient conformes aux objectifs communautaires et ne provoquent pas de distorsions de concurrence déloyales.

L'article 14 du Staatsvertrag prévoit une coordination entre les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et de la République démocratique allemande au sujet de la teneur de certaines mesures structurelles proposées par la République démocratique allemande, et l'article 28 prévoit des aides financières à la charge du budget fédéral destinées à compenser les déficits budgétaires de la République démocratique allemande. Si l'application de ces articles conduit à l'octroi en République démocratique allemande d'aides qui ne peuvent être accordées qu'avec le consentement des autorités fédérales et qui seront financées directement ou indirectement par le budget fédéral, la Commission considère que ces aides doivent être également appréciées au regard des articles 92 et 93 du traité CEE. La Commission est en contact avec les autorités fédérales, afin de convenir de modalités appropriées pour assurer son contrôle sur les aides d'État accordées par les autorités des deux Allemagnes.

5.2. Ententes/concentrations

Un nombre élevé d'opérations ont été observées sur le territoire de la République démocratique allemande, notamment sous forme d'accords de coopération et de prises de participations envisagées par des entreprises ouest-allemandes dans des sociétés est-allemandes. Un certain nombre de ces opérations comportent le risque de mener à des renforcements ou à des abus de position dominante sur le marché allemand et à affecter le commerce entre États membres. Cela a conduit la Commission à observer, dès le début, cette évolution de manière attentive. Dans un cas, elle a ouvert une procédure formelle d'examen qui est poursuivie activement. La Commission n'hésitera pas à engager d'autres procédures si la situation l'exige.

Quant à l'application des règles de concurrence en République démocratique allemande, les autorités est-allemandes ont récemment donné à la Commission l'assurance que la République démocratique allemande était prête à appliquer la politique de concurrence comme si le traité était déjà en vigueur. De plus, le gouvernement de la République démocratique allemande garantirait la non-discrimination à l'égard des entreprises non allemandes, et les plaintes relatives à des opérations de fusion ou d'acquisition qui paraîtraient anticoncurrentielles retiendraient particulièrement l'attention à la lumière des considérations qui précèdent. Les services de la Commission resteront en contact étroit avec les fonctionnaires de la République démocratique allemande.

6. Accès aux facilités de prêt et opération PHARE

6.1. Suite aux conclusions du Conseil européen du 28 avril 1990, le Conseil, en date du 11 juin 1990, a invité la Banque européenne d'investissement (BEI) à mettre à la disposition de la République démocratique allemande les crédits nécessaires aux projets d'investissement répondant aux critères normaux des opérations financées sur ses ressources propres.

Depuis lors, la BEI a entamé son activité opérationnelle en faveur d'investissements localisés en République démocratique allemande, par l'évaluation d'un certain nombre de projets significatifs et par l'extension à la République démocratique allemande, avec effet immédiat, de la pratique de prêts globaux actuellement en cours avec diverses institutions financières allemandes, espagnoles, néerlandaises et britanniques.

6.2. Dans la ligne des conclusions du Conseil européen, le Conseil vient d'adopter les décisions permettant à la République démocratique allemande de bénéficier des instruments financiers des traités CECA et Euratom.

Les besoins de financement pour la restructuration de la sidérurgie en République démocratique allemande sont grands. On peut s'attendre à un recours important aux crédits CECA.

De même, pour la réorientation du *secteur énergétique* de la République démocratique allemande, des besoins importants de financement s'annoncent.

Des contacts sont en cours avec les autorités de la République démocratique allemande en vue d'identifier les projets et les besoins de financement au titre de ces instruments financiers.

6.3. Pour ce qui est de l'*opération PHARE*, la décision d'extension de l'aide économique n'a pas encore pu être prise par le Conseil. Néanmoins, la Commission a procédé à des contacts exploratoires pour individualiser des projets réalisables à brève échéance. De tels projets ont pu être identifiés plus particulièrement dans les domaines de l'environnement et du développement régional transfrontalier.

Dès l'adoption du règlement d'extension de l'aide économique par le Conseil, la Commission saisira le comité de gestion de sa programmation concernant la République démocratique allemande. Les décisions sur les projets et sur les engagements financiers nécessaires devraient intervenir avant l'unification.

La Commission rappelle, en outre, que la République démocratique allemande est éligible préalablement à l'unification au programme Tempus et aux actions de la Fondation européenne pour la formation. Des projets engagés à ce titre devront s'intégrer par la suite dans les programmes communautaires (Erasmus, Comett et Lingua).

7. Information

7.1. En ce qui concerne la *politique générale de l'information*, la Commission a adopté un programme d'action spécifique pour la République démocratique allemande.

Les thèmes prioritaires de l'action d'information menée par la Commission en République démocratique allemande sont les objectifs, la portée et le fonctionnement de la Communauté en général. Des informations sur des domaines politiques clés, comme la politique agricole commune, le marché intérieur, l'environnement, la dimension sociale et les programmes de soutien financier, feront partie d'un *vaste effort en la matière*. Cet effort visera, notamment, les principaux médias, les nouvelles administrations des Länder, les partenaires sociaux, les établissements d'enseignement et de formation.

En pratique, cela nécessitera un *renforcement des méthodes d'information actuelles*. Le bureau de la Commission à Berlin est agrandi et des mesures sont prises pour étendre le réseau des euroguichets et des centres de documentation européenne. Pour faire connaître les priorités de la politique communautaire, il faudra fournir de la documentation aux bibliothèques publiques et des contributions à la télévision, à la radio et à la presse écrite; il faudra aussi organiser des visites d'information à Bruxelles, des conférences, des tournées, des expositions et des séminaires. Une brochure spéciale sur les effets de l'unification allemande est en préparation.

7.2. Le projet des *euroguichets* est spécialement conçu pour donner aux entreprises, notamment aux PME, un accès à l'information sur la Communauté européenne. La création de ces guichets en République

démocratique allemande jouera donc un rôle important pour l'intégration de ce territoire dans la Communauté. Ils fourniront, en particulier, des informations sur la législation et les normes communautaires, sur la participation aux programmes communautaires, et ils constitueront un réseau permettant d'échanger des informations avec d'autres régions de la Communauté.

Il est prévu de créer progressivement huit à dix euroguichets en République démocratique allemande. Conformément à la philosophie du projet, les centres seront dispersés géographiquement et installés dans les locaux d'organismes existants qui fournissent déjà des services aux entreprises locales. Des mesures initiales ont été prises pour identifier ces organismes et pour préparer l'ouverture des euroguichets.

7.3. D'une façon plus générale, la Commission est favorable au développement des *petites et moyennes entreprises* dans les nouveaux Länder de la République démocratique allemande comme dans toute la Communauté.

Le soutien au développement de PME prendra trois formes: création d'un environnement juridique et administratif propice aux entreprises; mise en place des services nécessaires pour favoriser le développement des PME et, en cas de nécessité, fourniture des ressources pour encourager les investissements et améliorer l'environnement matériel dans lequel des PME fonctionnent.

Einigungsvertrag

1. Cadre général

1.1. La Commission se félicite d'avoir pu participer directement aux négociations entre les deux Allemagnes sur le deuxième traité d'État, appelé le traité d'unification («Einigungsvertrag»). Elle a ainsi pu contribuer à la formulation des dispositions pouvant affecter les compétences communautaires et celles assurant la transposition du droit communautaire dans les nouveaux Länder de l'Allemagne unifiée. La Commission a pu rendre compte à plusieurs reprises de son association à ces négociations entre les deux États allemands à la «commission temporaire unification allemande» du Parlement européen, ainsi qu'aux présidents des commissions sectorielles du Parlement. Ainsi, les travaux sur le traité d'unification, quant à leurs aspects communautaires, ont pu se dérouler d'une façon transparente et en pleine concertation avec la Commission.

1.2. Les négociations sur le traité d'unification se poursuivent au niveau gouvernemental⁽¹⁰⁾.

La finalité du traité est de définir les conditions constitutionnelles, matérielles et organisationnelles dans lesquelles le processus d'unification doit s'accomplir compte tenu des objectifs déjà atteints grâce au premier Staatsvertrag.

Le traité aura force de droit fédéral après le rétablissement de l'unité allemande. Les nouveaux Länder succéderont aux droits de la République démocratique allemande découlant du traité à l'extinction de ces derniers.

Ses principales dispositions concernent:

- les nouveaux Länder et leur statut provisoire,
- la prise d'effet de la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne sur le territoire de l'ex-République démocratique allemande,
- l'application sur ledit territoire de la constitution financière de la République fédérale d'Allemagne,
- l'alignement général du droit (extension du droit fédéral, maintien en vigueur du droit de la République démocratique allemande, droit des Communautés européennes),

- dispositions sur les traités de droit international public des cosignataires (y compris références au droit des Communautés européennes),
- dispositions sur l'administration publique et sur l'administration de la justice sur le territoire de l'ex-République démocratique allemande,
- dispositions sur le traitement du patrimoine public et de la dette de la République démocratique allemande, y compris les compétences de la Treuhandstelle,
- dispositions sur la promotion de l'économie (notamment la création d'un programme *particulier* pour l'ensemble du territoire de l'ex-République démocratique allemande avec garantie d'un *principe de préférence*),
- dispositions sur les relations développées par la République démocratique allemande en matière d'échanges extérieurs (voir ci-après),
- un chapitre sur l'emploi, les affaires sociales, la famille, la santé publique et la protection de l'environnement,
- un chapitre sur la culture, la science et l'éducation,
- dispositions sur l'envoi de membres de la Chambre du peuple au Bundestag (jusqu'aux élections).

2. Application et transposition du droit communautaire

2.1. Le projet de traité d'unification contient des dispositions qui concernent le droit communautaire et le droit allemand pris (ou à prendre) en application du droit communautaire.

Il résulte du principe de la succession juridique de l'Allemagne unifiée que l'ensemble du droit communautaire — autonome et conventionnel, directement applicable ou non — s'applique au territoire de l'ex-République démocratique allemande à partir du jour de l'unification effective, pour autant que les institutions de la Communauté n'arrêtent pas de dispositions spécifiques concernant le droit dérivé (le droit primaire n'est pas affecté par la réunification de l'Allemagne; voir point 1 p. 47). Ce principe découlant du droit communautaire, il ne serait pas, sur un plan purement juridique, nécessaire de le réaffirmer dans le traité d'unification (ou dans un autre acte juridique national). Toutefois, il est apparu utile que ce traité fasse référence à ce principe à titre de clarification. Le traité d'unification contiendra donc la disposition suivante:

«A la prise d'effet de l'adhésion, les traités sur les Communautés européennes, y compris leurs modifications et additions, ainsi que les conventions, traités et accords internationaux entrés en vigueur en liaison avec lesdits traités s'appliquent sur le territoire visé à l'article 3.

Les actes juridiques arrêtés en vertu des traités sur les Communautés européennes s'appliquent, à la prise d'effet de l'adhésion, sur le territoire visé à l'article 3, pour autant que les institutions compétentes des Communautés européennes n'arrêtent pas de dispositions dérogatoires. Ces dispositions dérogatoires tiennent compte des nécessités administratives et servent à éviter des difficultés économiques.»

2.2. En ce qui concerne *l'introduction du droit fédéral* sur le territoire de l'ex-République démocratique allemande, le projet de traité d'unification part du principe que le droit fédéral entre en vigueur sur ledit territoire pour autant que le traité d'unification ne contient pas de dispositions contraires. Celles-ci sont énoncées dans le traité d'unification et dans ses annexes (liste négative). En ce qui concerne le droit communautaire, de telles annexes n'ont pas à figurer dans le traité d'unification, puisque le droit communautaire (y compris ses modifications et additions) entre en vigueur ipso jure sur le territoire de l'ex-République démocratique allemande en vertu des principes du *droit communautaire* mentionnés ci-dessus.

Le projet de traité d'unification contient aussi des dispositions sur le maintien en vigueur du *droit de la*

République démocratique allemande. Ce droit ne reste en vigueur — en tant que droit fédéral ou en tant que droit des Länder — que pour autant que le traité d'unification et ses annexes le prévoient expressément (article 9 du projet, liste positive).

Il est explicitement précisé que le droit de la République démocratique allemande ne reste en vigueur que pour autant que cela est compatible avec le droit directement applicable des Communautés européennes.

2.3. Le terme «Rechtsakte» (acte juridique), au point 2.1 ci-dessus, comprend tous les accords internationaux de la Communauté, bilatéraux et multilatéraux.

Par ailleurs, il n'est pas nécessaire de mentionner dans ce contexte les décisions et accords des représentants des gouvernements des États membres réunis dans le cadre du Conseil, les conventions conclues au titre de l'article 220 du traité CEE et celles liées à l'ordre juridique communautaire, ainsi que les déclarations, résolutions et autres prises de position du Conseil. Étant donné que ces décisions et autres actes s'appliquent automatiquement à travers la transposition du droit de la République fédérale d'Allemagne en ex-République démocratique allemande, ou à travers des obligations que cette dernière a contractées à l'égard de la Communauté ou des autres États membres, une disposition analogue à celles qu'on trouve dans les actes d'adhésion (article 3, identique) n'est donc pas apparue nécessaire.

2.4. Les actes juridiques adoptés ou à adopter par la République fédérale d'Allemagne en vue de la transposition du droit communautaire (notamment directives) ou de son exécution sont également applicables sur le territoire de l'ex-République démocratique allemande en vertu du principe énoncé dans le projet de traité d'unification.

Le gouvernement fédéral sera habilité, en fonction du droit communautaire, à procéder par voie réglementaire aux adaptations nécessaires en vue de l'adhésion. Les règlements d'administration publique nécessiteront l'approbation du Bundesrat, s'ils se rapportent à des lois qui nécessitent l'approbation du Bundesrat.

Malgré ces dispositions de procédure, des problèmes pratiques pourraient ici se poser pour les dispositions du droit communautaire à modifier/adapter par les institutions de la Communauté. Même si cette procédure se fait à un rythme accéléré, le législateur allemand disposera de très peu de temps pour modifier sa propre législation de transposition/exécution avant l'unification. Une coordination étroite entre les autorités allemandes et les institutions de la Communauté sera nécessaire afin d'aboutir dans les délais.

Un problème particulier se pose à cet égard pour l'adoption de dispositions qui relèvent des compétences des Länder, étant donné que, selon toute vraisemblance, les nouveaux Länder ne seront constitués que le 14 octobre 1990. Des efforts particuliers seront nécessaires de ce côté afin d'éviter un vide juridique sur le plan national.

2.5. Le traité d'unification contiendra une disposition au sujet de la protection de la confiance légitime «Vertrauensschutz» à l'égard des relations développées par la République démocratique allemande en matière d'échanges extérieurs, rédigée en termes analogues à celle du (premier) Staatsvertrag (article 13, paragraphe 2). Elle sera probablement formulée comme suit:

«Les relations développées par l'ancienne République démocratique allemande en matière d'échanges extérieurs, notamment ses engagements contractuels à l'égard des pays faisant partie du Conseil d'assistance économique mutuelle, bénéficient de la protection de la confiance légitime. Elles seront poursuivies et étendues compte tenu des intérêts de toutes les parties en cause et dans le respect des principes de l'économie de marché ainsi que des compétences de la Communauté européenne.

Le gouvernement fédéral — et, le cas échéant, le gouvernement de l'Allemagne unifiée — se concertera avec les institutions compétentes des Communautés européennes afin de déterminer quelles dérogations sont nécessaires pendant une période transitoire dans le domaine du commerce extérieur compte tenu du premier alinéa.»

Cette disposition ne lie en tant que telle que les deux parties contractantes (République fédérale d'Allemagne et République démocratique allemande). Son alinéa 2 souligne l'intérêt qu'éprouvent les deux parties de l'Allemagne à ce que la Communauté adopte, dans le domaine de la politique commerciale, certaines dérogations pour une période transitoire pour tenir compte de ce principe. Cet alinéa est cependant formulé de façon à éviter toute immixtion dans ce domaine de compétence communautaire exclusive.

2.6. Le projet de traité d'unification fait aussi référence, en d'autres endroits, aux Communautés européennes pour préciser que leurs compétences et dispositions juridiques doivent être respectées. Il convient, en particulier, de signaler l'article du projet concernant les traités de la République démocratique allemande, lequel prévoit que, lors des discussions sur le maintien en vigueur, l'adaptation ou l'extinction de ces traités, les compétences des Communautés européennes doivent être respectées.

Il s'agit là de compléments utiles au principe de l'application ipso jure du droit communautaire.

Adaptation du droit dérivé

1. Critères d'adaptation

L'unification de l'Allemagne comporte ipso jure l'intégration de la République démocratique allemande dans l'ordre juridique communautaire. En d'autres termes, dès l'unification tout le droit communautaire s'applique automatiquement pour ce qui concerne les territoires de l'ex-République démocratique allemande. Cette intégration juridique se fera sans amendement des traités ou d'autres actes faisant partie du droit primaire. En revanche, pour le droit dérivé une application immédiate et sans exception ne peut être envisagée pour tous les secteurs concernés. Comme dans le cas d'une adhésion, un certain nombre d'adaptations techniques sont d'abord indispensables pour tenir compte de la spécificité socio-économique et juridique de l'ex-République démocratique allemande. Ensuite, la situation particulière de ce nouveau territoire de la Communauté ne permet pas pour certains secteurs une application immédiate du droit dérivé. Aussi, dans ces cas, des arrangements transitoires doivent être admis permettant une adaptation graduelle de la législation de l'ex-République démocratique allemande au régime communautaire. Les normes de sécurité et de qualité, le secteur de l'environnement et celui des politiques structurelles en présentent des exemples évidents. Ces adaptations et arrangements transitoires ne peuvent être accordés que dans le respect des traités. Ils peuvent être décidés en vertu des mêmes bases juridiques que le régime du droit dérivé concerné, à condition qu'un certain nombre de conditions soient réunies:

- l'acceptation de l'acquis communautaire doit être le point de départ et l'objectif final;
- les arrangements transitoires ne peuvent être admis que dans la mesure où la situation économique, sociale et juridique les rend objectivement nécessaires;
- les exceptions ou dérogations nécessaires doivent être limitées dans le temps et apporter le moins de perturbations possible au fonctionnement du marché commun (proportionnalité).

C'est en tenant compte de ces critères que la Commission a établi les propositions d'actes législatifs ci-jointes. Elle estime que cette opération d'adaptation du droit dérivé peut être réalisée dans le plein respect du droit communautaire en se fondant en particulier sur le principe général d'égalité, reconnu à maintes reprises en tant que principe général du droit communautaire par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Ce principe permet, voire nécessite, de différencier la réglementation communautaire en fonction des inégalités objectives des situations concernées. Depuis l'Acte unique, cet aspect du principe d'égalité a été consacré à l'article 8 C du traité CEE.

2. Problèmes horizontaux

La Commission s'est efforcée, dans l'élaboration du paquet de mesures figurant dans la partie IV de ce

rapport, de suivre une présentation complète, mais aussi simple et cohérente que possible en prévoyant des solutions uniformes pour des problèmes d'ordre horizontal.

2.1. Les adaptations techniques et arrangements transitoires nécessaires ont été groupés, dans la mesure du possible, par secteur et par base juridique. Ainsi, le secteur de l'harmonisation des règles techniques, pour lequel une centaine de directives nécessitent un régime transitoire d'exécution dans l'ex-République démocratique allemande, fait l'objet d'un seul instrument législatif proposé sur la base de l'article 100 A du traité CEE.

2.2. Les modalités d'adaptation prévues se répartissent grosso modo en deux grandes catégories:

- une première catégorie d'adaptations de nature technique, pour tenir compte des spécificités d'ordre économique, juridique, etc. de l'ex-République démocratique allemande. Cette catégorie est d'ailleurs de moindre importance, la législation de la République démocratique allemande étant adaptée à celle de la République fédérale d'Allemagne dans de nombreux secteurs du droit économique, notamment à la suite du Staatsvertrag;
- une seconde catégorie, de loin la plus importante, d'arrangements transitoires, prévoyant des délais particuliers permettant d'étaler dans le temps l'application de la réglementation communautaire concernée sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande. Les délais proposés sont de durée limitée n'allant pas, en principe, au-delà du 31 décembre 1992. Pourtant, des délais plus longs ont été estimés indispensables dans certains cas, comme pour le secteur de l'environnement. Dans d'autres cas, une première période transitoire est prévue avec possibilité de prorogation, dont la nécessité sera appréciée à une échéance déterminée.

2.3. Délégation de pouvoirs d'adaptation à la Commission (clauses de flexibilité)

Il convient de compléter les actes qui prévoient les adaptations et arrangements transitoires pour les différents secteurs de la législation communautaire, par une délégation des compétences d'exécution nécessaires pour permettre de compléter ou d'adapter rapidement les différents actes compte tenu de l'évolution de la situation sur le territoire de l'ex-République démocratique allemande et des informations disponibles.

Les formes de délégation et les modalités de leur exercice peuvent être différenciées en fonction des besoins de chaque secteur.

La Commission a normalement prévu dans les actes proposés au Conseil par la présente communication de conférer une compétence d'exécution à la Commission assistée par un comité de réglementation [article III a de la décision 87/373/CEE du Conseil, du 13 juillet 1987⁽¹¹⁾]. Toutefois, elle a proposé la délégation d'une compétence d'exécution selon les modalités du comité de gestion (article II) pour les secteurs dans lesquels de tels comités ont été institués.

Les compléments ou adaptations d'ordre purement technique (par exemple des compléments de listes d'autorités nationales responsables pour un secteur) ne nécessitent pas, selon elle, l'intervention d'un comité.

Le contenu de la délégation de compétences est limité dans chaque acte proposé au Conseil à ce qui est nécessaire pour assurer une application cohérente de l'ensemble de la réglementation communautaire couverte par cet acte, en tenant compte de la situation spécifique existant sur le territoire de l'ex-République démocratique allemande et des difficultés particulières qui surgissent dans le secteur couvert par cet acte.

Les mesures prises en vertu de telles délégations doivent évidemment respecter les principes de base du droit communautaire. Elles sont au surplus limitées dans le temps, de manière à ne pas dépasser la date du 31 décembre 1992, sauf lorsqu'il s'agit d'adaptations techniques à caractère permanent. Des dérogations allant au-delà de cette date ne peuvent donc être décidées que selon la procédure législative normale.

2.4. Dans certains secteurs, l'application des mesures transitoires entraînera la mise sur le marché de produits qui ne répondent pas aux conditions imposées par le régime commun de droit communautaire. Il s'agit, notamment, du secteur des normes techniques et de celui de l'environnement. La situation particulière existant dans les territoires de l'ex-République démocratique allemande n'admettant pas une application immédiate et complète des règles communautaires, il ne serait toutefois ni admissible, vu les intérêts publics en cause, ni nécessaire d'accepter la mise sur le marché de ces produits «sous-normes» en dehors de la région concernée. Pour ces motifs, le régime transitoire prévu impose aux autorités allemandes de prendre les mesures nécessaires, afin que ces produits ne soient pas introduits dans les autres parties de la Communauté. Ces mesures devront, bien entendu, respecter les règles du traité, et notamment les limites imposées par l'article 36 du traité CEE et la jurisprudence «Cassis de Dijon». Une méthode de surveillance appropriée à cet effet consistera à contrôler le respect des normes communautaires hors du territoire de l'ex-République démocratique allemande au moment de la vente desdits produits et à prévoir des sanctions pour des cas de non-respect (end-use control).

Un cas spécifique dans ce contexte se présente dans le secteur des relations extérieures. Le régime transitoire proposé afin d'éviter des perturbations abruptes des échanges commerciaux avec les pays de l'Europe de l'Est («Vertrauensschutz») comporte des concessions tarifaires dont le bénéficiaire est limité aux seuls produits mis en libre pratique dans le territoire de l'ex-République démocratique allemande. Ces produits profiteront pleinement des avantages du marché intérieur, notamment du principe de libre circulation. Toutefois, ils ne pourront bénéficier de la concession tarifaire que dans la mesure où leur consommation (ou transformation avant réexportation) s'effectue dans le territoire de l'ex-République démocratique allemande. Ainsi, la portée de la mesure reste limitée à ce qui est nécessaire en vue de l'objectif sus-indiqué («Vertrauensschutz»).

2.5. Le paquet de mesures législatives contenues dans le présent rapport concerne les actes à arrêter par le Conseil. Pour certains cas, les adaptations techniques et arrangements transitoires nécessaires devront être décidés par la Commission seule, dans les limites des compétences qui lui ont été attribuées ou déléguées. La Commission prendra les mesures nécessaires avant la date formelle de l'unification allemande.

3. Mesures provisoires

3.1. Comme il a été indiqué dans l'introduction, la Commission propose deux mesures législatives pour faire face à l'éventualité d'une unification ayant lieu avant la décision finale des institutions. Ces mesures visent à autoriser la Commission à appliquer des mesures provisoires permettant d'éviter tout vide juridique jusqu'au moment de l'adoption finale des mesures transitoires et des adaptations techniques par le Conseil.

3.2. Sur le plan juridique, cette autorisation doit se concrétiser en deux textes dont l'adoption suit des procédures différentes. Le premier texte porte sur les mesures provisoires qui sont applicables par anticipation aux mesures transitoires prévues dans les propositions de directives à adopter par le Conseil dans le cadre de la procédure de coopération avec le Parlement européen. Il s'agit d'une proposition de directive qui vise à déroger à titre provisoire aux directives qui seront couvertes par les mesures transitoires proposées le 21 août 1990 à leur égard. Sa base juridique est constituée par les bases des quatre propositions de directives comportant des mesures transitoires à adopter par la voie de la procédure de coopération, à savoir les articles 49, 57, 66, d'une part, et les articles 100 A et 118 A, d'autre part.

Le deuxième texte concerne les mesures provisoires applicables par anticipation aux mesures transitoires qui sont à prendre par le Conseil après consultation du Parlement européen. Il s'agit d'une proposition de règlement qui vise à déroger à titre provisoire aux règlements, directives et décisions qui font l'objet des autres propositions de mesures transitoires présentées le 21 août 1990. Il trouve sa base juridique dans les bases retenues pour chacune de ces propositions.

3.3 Le contenu des deux textes est largement identique. La Commission est habilitée à autoriser la République fédérale d'Allemagne à maintenir provisoirement en vigueur une réglementation applicable dans le territoire de l'ex-République démocratique allemande qui n'est pas conforme avec le droit communautaire, mais qui pourra être couverte par une mesure transitoire proposée par la Commission.

Une clause de sauvegarde permet de faire face à des difficultés résultant pour la Commission de ce maintien. En outre, le droit communautaire devra pouvoir être adapté le cas échéant pour être mis en concordance avec cette autorisation provisoire. Ces adaptations seront surtout nécessaires pour la réglementation relative aux secteurs agricole et de la pêche. Il est prévu d'habiliter la Commission à procéder à ces adaptations selon les modalités du comité de réglementation (article III a) sauf pour la réglementation des marchés agricoles et de la pêche, pour laquelle le recours au comité de gestion est proposé.

3.4. Les deux textes ne couvrent pas les mesures transitoires et les mesures d'adaptation prévues pour l'octroi éventuel d'aides au secteur CECA, ni celles prévues au titre de l'action des fonds structurels. Ces domaines ne paraissent pas exiger des mesures provisoires, compte tenu des effets à longue échéance des mesures envisagées.

II — Exposé des motifs par secteur

Aspects extérieurs

Les aspects extérieurs de l'unification allemande posent à la Communauté un certain nombre de problèmes:

- l'applicabilité des traités conclus par la Communauté au nouveau territoire communautaire;
- la mesure dans laquelle la Communauté succède en droit aux droits et obligations internationaux de la République démocratique allemande dans les domaines relevant de la compétence communautaire;
- l'impact économique sur les pays voisins et les grands partenaires commerciaux de la République démocratique allemande;
- les espoirs commerciaux légitimes de ces partenaires commerciaux (protection de la confiance légitime, principe explicite contenu dans les deux traités d'État entre les deux États allemands).

Ces questions ainsi que des questions connexes sont analysées ci-dessous en termes d'implications juridiques, économiques et politiques.

Enfin, il est suggéré d'adopter des mesures spécifiques prévoyant une période de transition afin de permettre aux entreprises tant est-allemandes que de l'Europe de l'Est de s'adapter au cadre nouveau des relations économiques extérieures.

1. Implications juridiques

1.1. Succession aux traités de la République démocratique allemande

Il n'y a aucune raison pour que le problème de l'applicabilité des traités de la Communauté au territoire de l'ex-République démocratique allemande fasse l'objet d'une approche différente de celle retenue pour l'applicabilité du droit communautaire en général. Tous les traités de la Communauté s'appliquent donc dès l'unification, à moins que des actes juridiques communautaires n'autorisent certaines exceptions spécifiques. Actuellement, aucune exception de cette nature à la règle de l'application intégrale des traités de la Communauté n'est prévue pour le territoire de l'ex-République démocratique allemande. Toutefois, il se peut que certains traités de la Communauté doivent être adaptés à la nouvelle situation, par exemple les traités conclus par la Communauté dans le secteur des textiles.

Le paragraphe précédent évoque un des aspects du régime juridique des mutations territoriales. Ce domaine du droit international public est en perpétuel changement. Cependant, il n'y a aucune raison intrinsèque pour que les principes fondamentaux de la succession aux droits et obligations des traités ne s'appliquent pas à une entité dotée d'une personnalité internationale et disposant de larges pouvoirs de négocier des traités (treaty-making power) telle que la Communauté, pour autant que les traités concernés relevant de sa sphère

de compétence.

La Commission rejette l'application de l'aspect dit négatif du régime susmentionné des mutations territoriales qui pourrait conduire à l'extinction automatique de tous les traités conclus par la République démocratique allemande avec des États tiers. La Communauté est liée par le principe juridique de la continuité des droits et obligations découlant des traités. Une exception essentielle doit être faite pour les traités dits personnels, c'est-à-dire ceux qui sont inextricablement liés à la «personne» politique de l'ex-République démocratique allemande. En outre, dans la mesure où il est probable que les droits et obligations découlant des traités transmis entreraient en conflit avec le droit communautaire, en ce compris les traités de la Communauté, il est évident que leur continuité doit être soumise à renégociation.

Si la matière d'un traité de la République démocratique allemande relève de la compétence exclusive de la Communauté européenne, la Communauté succède directement. Elle seule doit entamer toute renégociation nécessaire avec le pays tiers concerné conformément aux procédures normales de la Communauté.

Dans le cas des traités relevant d'une compétence conjointe, la Communauté et l'Allemagne unifiée y succèdent chacune pour ce qui relève de sa propre compétence.

La renégociation doit être menée conjointement et faire évidemment l'objet d'une stricte coordination.

Qu'il s'agisse de traités relevant d'une compétence exclusive ou d'une compétence conjointe, la possibilité d'autoriser temporairement l'Allemagne unifiée à exercer les droits et obligations découlant du traité transmis ne doit pas être exclue. C'est un moyen commode de surmonter des situations difficiles en pratique. Une telle autorisation devrait évidemment être assortie de garanties revêtant, par exemple, la forme d'une supervision par la Commission.

Un autre moyen, relativement simple, d'éviter tout conflit entre les traités de la République démocratique allemande dans les domaines relevant de la compétence de la Communauté et le droit communautaire est de demander à la République démocratique allemande de dénoncer, si possible, ces traités.

Il convient d'observer qu'en son état actuel le droit de la succession aux traités offre la faculté de restreindre les droits et obligations découlant de traités transmis au territoire auquel ils s'appliquaient antérieurement. Cela peut être une solution raisonnable et être perçue comme tel par les anciens partenaires de la République démocratique allemande dans le cas d'obligations économiques d'une durée limitée et de droits économiques spécifiquement adaptés aux capacités de la République démocratique allemande (par exemple, droits de pêche). Un problème de succession à un traité ne pourrait donc être résolu qu'en concertation avec l'autre contractant concerné. Cette solution ne pourrait convenir que pour une période de courte durée, car le territoire de l'ex-République démocratique allemande ne peut être effectivement coupé du reste du marché commun pendant longtemps.

Enfin, la technique de l'adaptation autonome du droit communautaire peut aussi réconcilier les incompatibilités entre les obligations de traités transmis et le droit communautaire. En outre, cela pourrait être la technique juridique la plus appropriée lorsque la Communauté souhaite rencontrer les demandes politiques ou économiques justifiées d'États tiers en dehors de toute obligation juridique.

En résumé, pour les traités non dénoncés unilatéralement par la République démocratique allemande, la Communauté dispose des instruments suivants en ce qui concerne les droits et obligations découlant des traités transmis par la République démocratique allemande:

- renégociation du traité selon les procédures normales de la Communauté;
- autorisation temporaire de l'Allemagne unifiée d'exercer les droits et de remplir les obligations découlant du traité transmis;
- limitation du champ d'application territorial d'un traité transmis au territoire de l'ex-République

démocratique allemande;

- adaptation autonome du droit communautaire.

Le choix de l'instrument ou de la combinaison d'instruments dépendra de la nature et de la portée des traités concernés. La liste analytique suivante des traités de la République démocratique allemande qui pourraient affecter le droit communautaire, y compris les traités conclus par la Communauté, donne une indication des instruments à utiliser dans chaque cas.

1.2. Liste analytique des traités conclus par la République démocratique allemande

La liste suivante ne comporte que les traités de la République démocratique allemande qui affectent la compétence de la Communauté. Une distinction a été faite entre ces traités multilatéraux et bilatéraux, chacune de ces catégories étant à son tour subdivisée en un certain nombre de sous-catégories auxquelles correspondent des problèmes et des solutions spécifiques.

a) Traités multilatéraux

Cette catégorie de traités inclut les traités multilatéraux instituant des organisations internationales.

aa) Traités multilatéraux auxquels la République fédérale d'Allemagne, la République démocratique allemande et la Communauté sont parties

Cette catégorie de traités (qui inclut les organisations internationales au sein desquelles la Communauté dispose d'un statut d'observateur) ne pose pas de "problèmes particuliers. D'un commun accord et selon le statut de la Communauté dans ces traités ou organisations, l'Allemagne ou la Communauté notifiera l'unification au dépositaire du traité ou à l'organisation concernée.

ab) Traités multilatéraux auxquels la Communauté et la République démocratique allemande, mais non la République fédérale d'Allemagne, sont parties

Dans ce cas, la Communauté informera le dépositaire du traité ou l'organisation concernée que le territoire auquel les traités de la Communauté s'appliquent a été étendu à la suite de l'unification allemande. Cela vaut pour les organisations multilatérales des pêches telles que la NAFO et pour l'accord international sur le sucre. Conformément au règlement intérieur de ces organisations, cela aura des conséquences en ce qui concerne les droits de vote et la contribution financière de la Communauté.

ac) Traités multilatéraux auxquels la République démocratique allemande est partie, mais non la Communauté ni la République fédérale d'Allemagne

Il s'agit de traités conclus dans le cadre du CAEM, mais indépendants de la qualité de membre de l'organisation. Ces accords intergouvernementaux sont au nombre de 64, dont 14 seulement affectent la compétence de la Communauté. Sept d'entre eux sont des accords normatifs dont quatre traitent des normes et de la certification. Il serait logique d'admettre que ces traités continuent d'être appliqués au territoire de l'ex-République démocratique allemande aussi longtemps que des dispenses des normes et de la certification communautaires sont accordées. L'annexe I comporte des propositions concrètes en ce qui concerne la position de la Communauté à l'égard de ces traités. Soixante-seize de ces accords ont été conclus au niveau ministériel. On espère que la plupart d'entre eux pourront être maintenus par les entreprises privées. Des propositions concernant les huit accords restants figurent également à l'annexe I. Enfin, il y a 25 accords instituant des organisations économiques multilatérales des pays membres du CAEM. Selon les informations dont on dispose actuellement, le droit communautaire n'est affecté que marginalement par trois de ces organisations (Institut de recherche nucléaire Dubna; Organisation de coopération entre les sociétés de chemin de fer; Organisation des postes et télécommunications). Aucune action immédiate n'est proposée en ce qui les concerne.

b) Traités bilatéraux

ba) Traités liés au plan quinquennal 1986-1990

Ces traités ont été conclus avec tous les pays membres du CAEM et avec un certain nombre de PVD. Ils constituent un cadre pour les échanges entre les partenaires. Des listes de biens pouvant être échangés y sont annexées. Les biens et les quantités effectivement échangés sont fixés dans des protocoles annuels. Manifestement, ces traités et les protocoles de 1990 n'ont pas de conséquence juridique pour la Communauté au-delà du 31 décembre 1990. Toutefois, pour la période comprise entre l'unification formelle et l'expiration des traités, la Commission propose d'autoriser les échanges dans les conditions prévues par les protocoles annuels. En outre, les protocoles annuels pour 1990 (pour la Pologne, 1989) pourraient servir de référence pour toutes mesures que la Communauté pourrait souhaiter prendre en faveur des membres est-européens du CAEM pendant une période transitoire (voir, ci-dessous, point 4). La République démocratique allemande négocie pour l'instant de nouveaux protocoles annuels pour 1991 (avec les listes indicatives de produits) avec l'Union soviétique et, probablement, avec d'autres pays également.

bb) Traités spécifiques République démocratique allemande-Union soviétique auxquels la Communauté ne doit pas nécessairement succéder, mais qui ont des conséquences pour le droit communautaire

Les autorités de la République démocratique allemande ont présenté une liste spécifique de traités bilatéraux avec l'Union soviétique dont elle demande le maintien, essentiellement pour les raisons économiques. La plupart de ces traités concernant des projets d'investissement et autres projets de coopération entre les deux États, c'est à l'Allemagne unifiée qu'il incombe de décider du maintien ou non de ces traités. Toutefois, la coopération de la République démocratique allemande à ces projets est, dans de nombreux cas, compensée par des fournitures de l'Union soviétique à la République démocratique allemande de matières premières, de produits semi-finis et de produits énergétiques. Ces biens sont extrêmement importants pour l'économie de la République démocratique allemande et la Communauté autorisera leur importation dans le territoire de l'ex-République démocratique allemande pendant une période transitoire aux mêmes conditions qu'avant l'unification. On trouvera une liste de ces accords à l'annexe II.

bc) Traités spécifiques entre la République démocratique allemande et différents pays tiers ayant des conséquences pour le droit communautaire

Les autorités de la République démocratique allemande ont présenté une liste d'accords avec différents pays tiers qui soulèvent les mêmes problèmes que ceux mentionnés ci-dessous. Pour les pays européens membres du CAEM concernés, la Communauté prévoira des mesures transitoires spécifiques (voir ci-dessous, point 4). Les accords sont également énumérés à l'annexe II. Pour certains PVD concernés, leur statut d'ACP leur donne libre accès au marché de la Communauté pour les livraisons qu'ils effectuent en compensation de projets de la République démocratique allemande. En revanche, dans le cas de pays qui n'ont pas ce statut ou dont les livraisons portent sur des produits agricoles, la Communauté est disposée à accueillir les demandes de renégociation.

bd) Accords de commerce (Europe de l'Est et Asie)

La République démocratique allemande a conclu des traités de commerce et de navigation avec ses voisins d'Europe de l'Est (Albanie, Bulgarie, Tchécoslovaquie, Pologne et Union soviétique) et avec deux pays asiatiques (Chine, Corée du Nord). Ces accords peuvent être dénoncés par la République démocratique allemande moyennant un préavis de six mois. En consultation avec les deux Allemagnes, la Commission a demandé à la République démocratique allemande d'user de cette faculté dans les cas de l'Albanie, de la Chine et de la Corée du Nord.

La Commission est disposée à prendre en considération les accords existant avec les pays d'Europe de l'Est membres du CAEM lors de futurs entretiens sur les relations de la Communauté avec ces pays. Ces accords visent essentiellement à garantir l'application de la clause de la nation la plus favorisée (NPF), mais, sur le plan de la couverture, ils vont quelque peu au-delà des traités analogues qui unissent actuellement la

Communauté à ces pays et même au-delà de la compétence communautaire (clause de la nation la plus favorisée pour les individus; reconnaissance et exécution des sentences arbitrales, etc.).

be) Accords de commerce (autres États)

La République démocratique allemande a des accords de commerce avec les différents groupes de pays suivants: États de l'AELE; États méditerranéens et du Moyen-Orient; États ACP; États de l'ANASE et d'Asie du Sud; États d'Amérique centrale et du Sud; certains pays de l'OCDE (Australie, Nouvelle-Zélande, Canada et Japon). Tous ces traités sont essentiellement des traités NPF (bien que certains incluent le transport maritime), sauf l'accord avec le Japon. Il peut être mis fin à la plupart d'entre eux par dénonciation unilatérale avant le 30 septembre 1990. La République démocratique allemande s'est déclarée disposée à les dénoncer tous ⁽¹³⁾. La Communauté peut marquer son accord sur ce point dans la mesure où les traités de la Communauté avec les pays concernés ou la politique commerciale menée par la Communauté en conformité avec le GATT garantit un traitement au moins identique, sinon meilleur par rapport à celui offert par les traités de la République démocratique allemande.

L'accord avec le Japon qui concerne d'autres domaines que le commerce doit être soigneusement examiné par la Communauté et l'Allemagne unifiée.

bf) Accords de coopération économique et technique

En ce qui concerne la coopération de la Communauté, il y a suffisamment d'instruments disponibles (convention de Lomé, accords méditerranéens, autres accords de commerce et de coopération) pour assurer la poursuite par la Communauté de la coopération avec les pays couverts par les traités de la République démocratique allemande en question. La Communauté a toujours admis que ses États membres puissent aussi conclure des traités de coopération économique et technique avec des pays tiers; une Allemagne unifiée doit donc avoir le droit de succéder aux traités de la République démocratique allemande de cette nature si elle le souhaite. Il est évident que les traités de coopération de l'Allemagne seront soumis à la procédure de consultation prévue par la décision 74/393/CEE du Conseil, du 22 juillet 1974.

bg) Accords sur les transports

Transports aériens: compte tenu de la situation spécifique créée par l'unification, la Commission propose d'autoriser l'Allemagne unifiée à succéder aux accords sur les transports aériens de la République démocratique allemande.

Accords sur les transports maritimes: c'est l'Allemagne qui doit succéder à ces accords. Toutefois, dans la mesure où les accords de la République démocratique allemande comportent des clauses de répartition et de réservation de fret, ce qui est le cas de beaucoup d'entre eux, ils sont entièrement soumis aux règles fixées par le règlement (CEE) n° 4055/86.

Accords sur les transports routiers: de même que pour les accords sur les transports aériens, la Commission envisage d'autoriser l'Allemagne à succéder aux accords commerciaux et techniques sur les transports routiers. Il va de soi que ces accords restent soumis aux règles existantes de la CEE.

bh) Accords agricoles

Dans ce domaine, il faut faire une distinction entre:

- les accords de coopération scientifique et technique dans le secteur agricole;
- les accords sur des questions vétérinaires et phyto-sanitaires;
- les accords sur l'aide au développement dans le secteur agricole.

La Communauté ne devrait pas succéder aux accords de la première et de la troisième catégorie. En principe, la deuxième catégorie entre dans le cadre de la compétence communautaire. Toutefois, la République démocratique allemande a annoncé que son gouvernement avait l'intention de dénoncer l'accord multilatéral CAEM et de mettre fin aux accords bilatéraux dans ce domaine.

bi) Accords de pêche

Certains accords de pêche de la République démocratique allemande (notamment avec les îles Féroé, la Norvège, la Suède) comportent des dispositions analogues à celles des traités de pêche conclus par la Communauté avec ces mêmes pays. Avec l'autorisation des autorités de la République démocratique allemande, la Commission propose que le quota accordé à la République démocratique allemande en vertu de ces accords soit inclus dans les négociations avec ces pays pour la fixation du quota communautaire de 1991. D'autres accords de pêche de la République démocratique allemande présentent des particularités ou ont été conclus avec des États qui imposent certaines restrictions à la flotte communautaire. Dans ces cas, la Commission devra expliquer aux partenaires de l'ex-République démocratique allemande que la succession n'implique pas la reconnaissance de ces particularités et restrictions, mais vise à garantir que ces pêches pourront continuer à être exploitées par les pêcheurs de l'ex-République démocratique allemande. Cela signifie que les traités de pêche qui ne sont pas intégrés pour l'instant dans les accords de la Communauté resteront d'application uniquement pour la flotte «est-allemande» (en ce qui concerne les propositions concrètes, voir le chapitre «Politique commune de la pêche»).

bj) Accords sur les textiles

Si la Communauté devra tenir compte de certains accords de la République démocratique allemande sur le commerce des textiles, la tâche prioritaire dans ce domaine est d'adapter les accords conclus par la Communauté à la situation nouvelle résultant d'un marché communautaire élargi. Là où le commerce était jusqu'à présent inexistant, l'opération se limiterait à une adaptation technique autonome de ces accords compte tenu de l'absence de toute obligation juridique générale découlant de l'AMF (accord multi-fibre) ou du GATT et n'entraînerait pas une renégociation globale du régime des textiles avec les pays tiers. Une proposition de directive de négociations à cet effet est incluse.

bk) Accord sur l'acier

La République démocratique allemande a conclu un arrangement sidérurgique avec les États-Unis comparable à celui que la Communauté a conclu avec ce même pays en ce qui concerne la forme et la durée, mais non les produits couverts. La Commission pense que cet arrangement devrait être maintenu au bénéfice des seules aciéries situées dans le territoire de l'ex-République démocratique allemande jusqu'à sa date d'expiration en mars 1992.

La liste ci-dessus des traités de la République démocratique allemande auxquels la Communauté succédera ou qui affectent le droit communautaire est loin d'être complète. Malgré une aide efficace des autorités de la République fédérale d'Allemagne et de la République démocratique allemande, les services de la Commission n'ont pas été en mesure d'analyser d'une manière approfondie tous les traités susceptibles d'être concernés. Il n'est pas tout à fait exclu que certains traités aient été oubliés.

Cela étant, la Commission rappelle qu'elle est disposée, en principe, à succéder aux droits et obligations découlant des traités de la République démocratique allemande qui relèvent de la sphère de compétence de la Communauté, mais à condition qu'ils soient renégociés.

2. Évaluation économique

Il n'est guère facile de mesurer l'impact que l'unification des deux Allemagnes et l'intégration du territoire de la République démocratique allemande dans la Communauté auront sur les échanges internationaux. Il n'existe aucune estimation fiable de la diminution des échanges commerciaux, même si une telle diminution

a bien été constatée depuis le 1^{er} juillet, date de l'union économique et monétaire allemande (UEMA).

C'est pourquoi la Commission se bornera, dans son évaluation économique, à donner une description succincte des courants commerciaux traditionnels extérieurs de la République démocratique allemande jusqu'à 1990 et à en analyser l'importance macroéconomique tant pour les secteurs d'exportation de la République démocratique allemande que pour les principaux partenaires commerciaux de ce pays au sein du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM). Ces courants commerciaux résultent des traités pluriannuels du commerce extérieur [voir 1.2, sous b), ba)] et des protocoles commerciaux annexes. A partir du 1^{er} janvier 1991, cette situation changera radicalement. Il sera donc donné une analyse des bouleversements structurels et politiques des pays membres du CAEM qui influenceront sur les futurs échanges commerciaux de l'ancienne République démocratique allemande. Cette évaluation s'achèvera sur une description des effets potentiels de la mise en œuvre de la politique commerciale de la Communauté.

2.1. Circuits commerciaux historiques

L'autarcie étant son objectif prioritaire, la République démocratique allemande était, pour un pays de ses dimensions, assez peu intégrée au système commercial international. En 1988, les deux tiers des échanges commerciaux de la République démocratique allemande se sont faits avec les autres pays membres du CAEM, notamment avec l'Union soviétique (environ 37 % du commerce total⁽¹⁴⁾). Le commerce avec les pays en développement occupant une place secondaire, la République démocratique allemande effectue la grande majorité de ses autres échanges avec les pays occidentaux (dont un quart avec la République fédérale d'Allemagne, ou la moitié, selon les sources statistiques consultées).

La République démocratique allemande n'a qu'une part modeste dans le commerce mondial, ainsi que l'atteste le volume total de son commerce extérieur, qui a atteint 58,7 milliards de USD en 1988, soit un peu plus de 1 % des importations et exportations mondiales. En revanche, la République fédérale d'Allemagne détient une part moyenne du commerce mondial de 10 %, avec un volume de 551,9 milliards de USD.

Le commerce extérieur de la République démocratique allemande est caractérisé par:

- une faible participation à la division internationale du travail;
- sa focalisation presque exclusive sur les pays membres du CAEM;
- une gamme de produits ne convenant pas à un pays hautement industrialisé.

Ces *caractéristiques* s'expliquent par la fonction compensatoire, imposée politiquement, du commerce extérieur de la République démocratique allemande. En effet:

- les importations de biens avaient pour seul but d'acquérir des ressources rares et de combler les lacunes de la gamme de produits disponibles. Les exportations avaient pour seul but de financer la demande d'importation;
- avant 1990, le monopole d'État sur le commerce extérieur définissait l'orientation des relations économiques avec les pays socialistes;
- le parti pris d'autosuffisance et de non-convertibilité de la monnaie ainsi que le manque de compétitivité ont été autant d'entraves.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu succinct des échanges commerciaux de la République démocratique allemande avec ses partenaires membres du CAEM.

*Ventilation du commerce
République démocratique allemande-CAEM,
en volume, pour 1990*

(le commerce avec le CAEM représente environ 65 % du commerce total de la République démocratique allemande) (estimations fondées sur les protocoles commerciaux annuels pour 1990)

Partenaires	Commerce total en volume (Mio RT)%	
Union soviétique	13200	55,4
Tchécoslovaquie	2900	12,2
Pologne	2500	10,5
Hongrie	2000	8,4
Bulgarie	1400	5,8
Roumanie	1100	4,6
Cuba	568	2,4
Viêt-nam	140	0,6
Mongolie	30	0,1
	23838	100

On trouvera, à l'annexe III, un aperçu plus détaillé des échanges commerciaux avec les pays membres du CAEM par groupes de produits, ainsi qu'une présentation séparée des courants commerciaux de la République démocratique allemande. L'annexe contient également une information par pays sur les engagements à long terme et les points demandant une attention particulière.

La *structure du commerce de la République démocratique allemande* avec les pays membres du CAEM est restée relativement constante: des circuits d'importation et d'exportation stables ont été établis avec plusieurs des partenaires. Plus de 60 % des exportations de la République démocratique allemande vers les pays membres du CAEM consistent en biens d'investissement, tandis que les matières premières représentent 40 à 50 % des exportations.

Ce schéma de base reflète clairement la fonction compensatoire du commerce extérieur de la République démocratique allemande. L'Union soviétique est le principal fournisseur de ce pays en énergie et en matières premières (elle couvre, par exemple, 100 % de la demande de gaz naturel, de plomb, de fonte, de bois et de phosphate). De son côté, la République démocratique allemande est le principal fournisseur de l'Union soviétique en machines, équipements industriels et équipements de transport, qui constituent ses principaux produits d'exportation (soit 20 % de l'ensemble des importations soviétiques de ces produits). Le commerce avec les autres pays socialistes se caractérise par un plus haut degré de substitution.

L'*Union soviétique* est le principal partenaire commercial de la République démocratique allemande. Il a été convenu, en novembre 1989, d'un niveau de 6,8 milliards de «roubles transférables» (RT), pour les exportations de la République démocratique allemande en 1990, et de 6,4 milliards de RT, pour les importations. Toutefois, le commerce avec l'Union soviétique tend incontestablement à diminuer depuis 1987: alors qu'il représentait encore 70,6 milliards de DM de transfert (MT) en 1986, il était tombé à 68,4 milliards de MT en 1987 et à 65,4 milliards de MT en 1989.

L'Union soviétique a accru ces derniers temps ses achats dans le domaine de la micro-électronique, ainsi que dans celui des équipements pour l'industrie légère, le secteur alimentaire, le commerce et les services collectifs. Les livraisons de matières premières représentent environ 50 % des importations en provenance de l'Union soviétique. L'Union soviétique a insisté pour que la garantie de l'État soit maintenue pour ce volet du commerce extérieur (le cas échéant, par des contrats État-entreprises).

Les relations commerciales avec les *autres pays membres du CAEM* diffèrent de celles avec l'Union soviétique quant au volume et aux structures. Les échanges commerciaux avec ces pays représentent environ 1,5 milliard de RT de moins que ceux avec l'Union soviétique, soit 44,6 % du commerce total de la République démocratique allemande avec les pays membres du CAEM. Les différences de volume des échanges entre les différents pays s'expliquent surtout par les différences de niveau de développement économique de ces pays et leurs progrès sur la voie de la réforme économique. Les échanges avec plusieurs pays d'Europe de l'Est se sont effondrés depuis le début de 1990. Après avoir choisi une économie de

marché, la Hongrie et la Pologne ne pouvaient plus garantir l'achat des produits de la République démocratique allemande, et les entreprises polonaises et hongroises ne commandent plus à la République démocratique allemande les produits qu'elles lui achetaient auparavant.

Le protocole conclu pour 1990 avec la Hongrie ne contient aucune garantie officielle d'achat de la part du gouvernement hongrois ni aucune clause de prix. Quant à la Pologne, elle a décidé de ne pas signer de protocole annuel pour 1990, mais seulement un accord très général. Cet accord prévoit un volume d'échanges qui n'atteint qu'environ 20 % de celui des années précédentes, le gouvernement polonais estimant pouvoir donner certaines garanties pour un tel montant. Cependant, la Pologne a récemment manifesté de l'intérêt pour une augmentation des livraisons de biens de consommation, notamment des voitures, que la République démocratique allemande a de plus en plus de mal à écouler sur ses marchés intérieurs.

2.2. Changements structurels affectant le commerce extérieur

Un grand nombre d'agents économiques de la République démocratique allemande (et plus encore chez ses partenaires du CAEM) sont tributaires du maintien, sous une forme quelconque, des relations commerciales existantes. La rupture de telles relations, même après que les engagements contractuels à court terme auront été honorés, pourrait signifier la disparition d'entreprises entières et d'innombrables emplois. Environ 1,8 million de personnes travaillent dans les secteurs d'exportation, dont 480 000 (soit 15 % de la main-d'œuvre industrielle de la République démocratique allemande) associées, directement ou indirectement, aux produits d'exportation destinés à l'Union soviétique.

Le commerce extérieur de la République démocratique allemande reflète un degré élevé d'autosuffisance. De ce fait, la gamme des produits manufacturés est beaucoup trop grande par rapport aux possibilités offertes par un pays sur le marché mondial. Si la République démocratique allemande est exposée prochainement à toute la pression de la concurrence internationale, sans réforme profonde de son système de production, la plupart de ses entreprises risquent de périr.

Les gouvernements soviétique, polonais et hongrois ont exprimé des préoccupations de même ordre à propos du destin de leurs industries entièrement ou partiellement dépendantes du commerce avec la République démocratique allemande. Ils estiment que leurs pertes potentielles sont imputables à l'unification allemande et à la future mise en œuvre de la politique commerciale de la Communauté.

Toutefois, l'unification allemande et l'intégration du territoire de la République démocratique allemande dans la Communauté européenne s'accompagnent de toute une série de bouleversements structurels. La plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont clairement opté pour l'économie de marché et un système d'échanges commerciaux fondé sur la convertibilité monétaire et les prix mondiaux. Le principe en a été formellement approuvé par le sommet de Sofia, tenu par le CAEM en janvier 1990. Même sans l'unification allemande, les courants commerciaux intra-CAEM auraient été profondément modifiés. Tout donne à penser que le processus très rapide de l'unification allemande renforcera encore ces tendances. Il est impossible de réaliser une quantification fiable de ce nouveau facteur.

Ces bouleversements mettront fatalement en cause les courants commerciaux internationaux et modifieront inévitablement les structures de production. On a vu que le commerce intra-CAEM est en baisse depuis 1987, et cette tendance s'accroîtra encore très sensiblement dans les derniers mois de 1990 et en 1991. Le volume du commerce intra-CAEM devrait considérablement diminuer du fait que les importateurs qui traitaient auparavant avec les pays membres du CAEM doivent maintenant payer leurs achats en devises fortes et risquent de s'adresser à d'autres fournisseurs. Les exportateurs du CAEM n'ont qu'une seule parade: baisser fortement leurs prix. La réussite n'est pas garantie dans tous les cas: certaines exportations traditionnelles du CAEM risquent de ne trouver acheteur à aucun prix (en devises fortes).

Ces effets sont, toutefois, le résultat immédiat des changements structurels provoqués par l'unification allemande. A moyen terme, de nouveaux domaines de coopération apparaîtront (par exemple, la coopération en matière de reconversion, la déviation vers d'autres pays membres du CAEM des courants d'exportation spécialisés vers l'Union soviétique, l'expansion du tourisme, la coopération des PME). Le processus de

réforme des pays d'Europe centrale et orientale, vigoureusement soutenu par la Communauté, crée de nouvelles possibilités pour les entreprises. Ce mouvement sera maintenant encore amplifié par la croissance économique suscitée par l'unification allemande. De plus, les pays membres du CAEM d'Europe centrale ne manqueront pas d'apparaître bientôt très attrayants pour les investisseurs étrangers en quête de pays à bas salaires désireux d'accueillir de nouvelles entreprises exportant vers l'Allemagne et la Communauté européenne.

2.3. Perspectives d'évolution des exportations de la République démocratique allemande vers les pays membres du CAEM

Les exportations de la République démocratique allemande vers les pays membres du CAEM se rangent en deux catégories: les produits exportés uniquement vers les pays membres du CAEM et les produits également exportés vers les pays occidentaux.

En principe, les produits d'exportation uniquement destinés aux pays membres du CAEM ne sont pas concurrentiels sur le marché mondial. C'est surtout vrai des biens d'équipement et de secteurs protégés tels que l'agriculture et l'industrie extractive, sauf, précisément, lorsque le CAEM n'est pas le seul marché destinataire. Par conséquent, les exportations de la République démocratique allemande vers les pays membres du CAEM devraient bientôt diminuer très sensiblement, sauf sur les marchés où les producteurs de la République démocratique allemande ont un monopole, ou sont compétitifs, et dans les cas où les exportations de la République démocratique allemande sont largement subventionnées.

En ce qui concerne les produits également exportés vers les pays occidentaux, les perspectives d'exportation vers les pays membres du CAEM sont bonnes, mais elles dépendront aussi de l'évolution des coûts de production dans la République démocratique allemande, et, en particulier, de ceux des produits capables de soutenir la concurrence mondiale sans subventions à l'exportation. Pour tous les autres produits, les subventions risquent d'être le seul moyen de maintenir les circuits d'exportation traditionnels.

2.4. Perspectives d'évolution des exportations du CAEM vers la République démocratique allemande

Il convient de faire la même distinction entre les produits exclusivement exportés vers la République démocratique allemande et les produits également exportés vers l'Occident en ce qui concerne les exportations du CAEM vers la République démocratique allemande — lesquelles deviendront en principe, après l'unification allemande, des exportations vers la Communauté européenne.

Il va de soi que les produits exclusivement exportés vers les pays membres du CAEM ne seraient pas compétitifs sur un marché mondial où ils se traiteraient en monnaies convertibles. Ces exportations vers la République démocratique allemande sont donc vouées à disparaître bientôt, probablement dès 1990, sauf, peut-être, les produits d'exportation transformés dans la République démocratique allemande et réexportés vers les pays membres du CAEM, aussi longtemps que l'industrie transformatrice de la République démocratique allemande restera compétitive.

Certains des produits exportés vers l'Occident, tels que le pétrole, le gaz et le charbon, se sont révélés concurrentiels sur le marché mondial aux prix actuels. Malgré la nette préférence des consommateurs de la République démocratique allemande pour les produits occidentaux, et surtout ouest-allemands, les exportations du CAEM de cette catégorie pourront se maintenir, voire se développer, à moyen terme, à condition d'être conformes aux normes communautaires. Dans le cas contraire, la demande de ces produits en République démocratique allemande devrait diminuer assez rapidement.

A moins d'une intervention significative sur le marché, les exportations du CAEM vers la République démocratique allemande (sauf les matières premières) devraient tomber, en 1991, à moins d'un tiers de leur niveau de 1989. Quant aux exportations de matières premières du CAEM (pétrole, gaz), elles devraient se maintenir, voire augmenter, dans l'hypothèse d'une élimination progressive de l'énergie nucléaire et des centrales au lignite.

2.5. Effets potentiels de la politique commerciale commune

L'Allemagne adoptera le tarif extérieur commun de la Communauté (la République démocratique allemande commercerait avec les pays membres du CAEM en franchise de droits) et elle appliquera les règles de la Communauté et du GATT au territoire de l'ancienne République démocratique allemande. Les restrictions quantitatives de la République fédérale d'Allemagne seront étendues au territoire de l'ancienne République démocratique allemande, de même que les normes communautaires et les normes de qualité.

a) Union soviétique

La Commission a constaté que les exportations de l'Union soviétique vers la République démocratique allemande ont environ la même structure générale que les exportations de l'Union soviétique sur la Communauté européenne. Étant donné que les matières premières y ont une part importante (surtout l'énergie), ces exportations acquittent un droit d'entrée moyen de 2,3 %, qui risque de tomber à 1,7 % si l'offre tarifaire présentée à l'Uruguay Round est maintenue. Par conséquent, l'impact tarifaire sera faible (un taux de 5 % au maximum pour 86 % des biens). L'Union soviétique a toutefois fait observer que, s'il est probable qu'elle garde l'accès au marché, les prix fixés dans les accords commerciaux CAEM, actuellement équilibrés, subiront l'incidence de la nouvelle situation, et qu'il se créera ainsi des déséquilibres qui poseront des problèmes.

En outre, les obstacles techniques liés à l'adoption des normes communautaires par la République démocratique allemande auront une incidence défavorable sur le commerce de certains produits, tels que les machines et équipements.

Sous le régime de l'accord de commerce et de coopération CE-Union soviétique, l'ensemble des restrictions quantitatives qu'il a été convenu de libéraliser ont été levées en vertu du règlement (CEE) n° 1434/90, et 67 seulement ont été conservées, dont 18 pour le secteur agricole. Dans ce dernier, seuls le café et les légumes, notamment les pommes de terre, sont visés. C'est pourquoi les restrictions quantitatives agricoles ne risquent pas d'affecter sensiblement les échanges commerciaux avec l'Allemagne. En ce qui concerne le groupe des produits non agricoles, les restrictions quantitatives s'appliquent en général aux produits intermédiaires, tels que les panneaux de fibres et le ferrosilicium, ainsi que pour une gamme de produits finis d'importance mineure pour le commerce Union soviétique-République démocratique allemande.

b) Autres pays est-européens membres du CAEM

La mise en œuvre du tarif commun n'aura qu'un impact très limité sur les autres pays membres du CAEM. En effet, la Roumanie bénéficie depuis de longues années, sur une base restreinte, du système des préférences généralisées (SPG); la Pologne et la Hongrie bénéficient intégralement, à titre temporaire (cinq ans à compter du 1^{er} janvier 1990), du SPG dans le cadre du programme PHARE G24 pour leurs exportations vers la Communauté. La Communauté se propose d'étendre ce régime à la Tchécoslovaquie, à la Bulgarie et à la Yougoslavie à partir du 1^{er} janvier 1991. Cette mesure évitera à coup sûr aux produits industriels de subir un quelconque contrecoup négatif.

Il convient toutefois de tenir compte des règlements nos 2420/83 et 288/82, qui instaurent des restrictions quantitatives pour certaines importations sur une base régionale dans la Communauté. L'unification allemande implique l'extension à l'ancien territoire de la République démocratique allemande desdites restrictions appliquées par la République fédérale d'Allemagne à l'encontre des pays du CAEM.

L'incidence de ces restrictions sera toutefois minime, étant donné que le nombre de restrictions quantitatives appliquées par la République fédérale d'Allemagne est relativement limité et ne vaut que pour un groupe restreint de produits. De plus, la République fédérale d'Allemagne a réduit presque totalement cet impact par le système dit «Testausschreibung», qui a permis l'entrée à l'essai d'importations industrielles provenant des pays concernés. En ce qui concerne la Pologne et la Hongrie, l'incidence des restrictions quantitatives a été ramenée à zéro à l'échelon communautaire par les règlements de libéralisation adoptés à la fin de 1989⁽¹⁵⁾ et il est prévu d'étendre les mêmes avantages à la Tchécoslovaquie, à la Bulgarie, à la Roumanie et à la

Yougoslavie. Une proposition a été déposée à cette fin au Conseil. La République fédérale d'Allemagne n'applique aucune restriction quantitative à la Yougoslavie, et l'unification n'aura donc aucune incidence pour ce pays.

Pour ces raisons, les mesures déjà prises par la Communauté, ou sur le point de l'être, en vue d'améliorer l'accès des pays d'Europe centrale et orientale au marché communautaire ont déjà réduit sensiblement l'incidence potentiellement défavorable de la mise en œuvre du tarif commun et des restrictions quantitatives, ou le feront très prochainement.

2.6. Conclusions

Les structures actuelles du commerce extérieur de la République démocratique allemande sont sérieusement déformées par la division particulière du travail au sein du CAEM et par un système de comptabilité en devises non convertibles. L'une et l'autre distorsions étant vouées à disparaître en 1990, les structures actuelles ne sauraient être maintenues. Pour des raisons liées aux marchés, les flux commerciaux parmi les pays membres du CAEM, et plus particulièrement entre la République démocratique allemande et les autres pays de ce groupe, diminueront sensiblement. Le commerce de la République démocratique allemande avec les pays membres du CAEM s'adaptera aux structures des flux des échanges commerciaux entre les pays membres du CAEM et l'Occident.

Si les pays d'Europe centrale et orientale font un effort déterminé de rattrapage, les pays de la Communauté enregistreront d'importants excédents de la balance commerciale et des opérations courantes vis-à-vis de ces pays, notamment le territoire de la République démocratique allemande, ce qui devrait ouvrir la voie à une suspension des derniers droits tarifaires et restrictions quantitatives de la Communauté vis-à-vis de ces pays pour une période de transition. Les relations commerciales devront être développées selon les lois du marché et les pays est-européens devraient être aidés à améliorer leur compétitivité internationale.

3. Considérations politiques

Sur le plan juridique, la Communauté est concernée par un nombre important d'obligations extérieures existantes de la République démocratique allemande. Toutefois, sur le plan économique, il paraît douteux que ces obligations soient honorées, étant donné les transformations structurelles qui s'accomplissent et l'introduction de la concurrence du marché mondial.

Dans ces conditions, la Commission a dû examiner attentivement l'opportunité d'une période transitoire avant la mise en œuvre intégrale de la politique commerciale de la Communauté. Cette formule permettrait à la fois à la République démocratique allemande et à ses principaux partenaires commerciaux de s'adapter aux changements supplémentaires qui s'ensuivront. Le processus de mutation interne vers l'économie de marché ainsi que l'ajustement externe aux cours mondiaux et à une devise forte exercent sur les économies du CAEM une pression énorme dans le sens de la restructuration de leurs industries. Cette pression s'est déjà fortement accentuée depuis le 1^{er} juillet 1990 en raison de l'union économique et monétaire allemande. Il conviendrait d'éviter à ces pays toute nouvelle tension résultant d'une mise en œuvre générale et immédiate de la politique commerciale commune pouvant entraîner une déstabilisation économique et sociale ultérieure. Même si l'effet économique d'éventuelles dérogations est susceptible d'être limité dans le cas des exportations des pays membres du CAEM vers l'ancien territoire de la République démocratique allemande (car le marché sera assez inerte), l'impact politique et psychologique potentiel pourrait avoir une incidence négative sur les relations de la Communauté européenne avec ses voisins d'Europe centrale et orientale et avec l'Union soviétique.

Toute déstabilisation provenant ou perçue comme provenant de la mise en œuvre immédiate de la politique commerciale de la Communauté risquerait de contrecarrer d'autres initiatives majeures de la Communauté en Europe de l'Est (PHARE, accords d'association, aide à l'Union soviétique) qui visent à créer, à long terme, une zone de libre-échange paneuropéenne.

Enfin, la Communauté européenne a pour politique déclarée de soutenir le processus de l'unification

allemande. Étant donné que le principe de la confiance légitime («Vertrauensschutz») figure dans les deux traités d'État entre les États allemands et est une des pierres angulaires du processus d'unification, elle constitue également un facteur politiquement important pour la Communauté.

Il fallait donc trouver les moyens de concilier les schémas commerciaux traditionnels avec l'intégration juridique, politique et économique de la République démocratique allemande dans la Communauté. Ces moyens associent des exemptions transitoires et la nécessité de transformer rapidement la République démocratique allemande en une économie de marché pleinement intégrée à la Communauté européenne. L'application des diverses mesures proposées peut marquer le début d'une coopération économique très étroite entre la Communauté européenne et les pays d'Europe centrale et orientale. Les engagements extérieurs de la République démocratique allemande auraient ainsi servi de catalyseur à la coopération économique paneuropéenne.

Il est évident que l'intérêt de la Communauté européenne se limite à offrir ces mesures à ses voisins d'Europe centrale et orientale. Ces pays bénéficient d'autres actions de la Communauté européenne visant à stabiliser leur processus de transition économique et politique, et des négociations sur de vastes accords d'association avec ces pays sont actuellement en préparation. C'est pourquoi les mesures transitoires spécifiques de la Communauté se limitent aux États membres européens actifs du CAEM et à la Yougoslavie, qui sont les principaux partenaires commerciaux de la République démocratique allemande.

Il convient cependant de noter que ces mesures ne peuvent évidemment pas assurer des parts réelles de marché. Des entreprises de l'Allemagne unifiée et/ou des entreprises de la République démocratique allemande peuvent donc être appelées à promouvoir les ventes de certains produits pendant cette période transitoire.

4. Mesures d'adaptation pendant la période transitoire

4.1. Application de la politique commerciale commune

En principe, la politique commerciale commune est applicable à partir de la date de l'unification formelle. En réalité, ce principe est déjà appliqué depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 1794/90 du Conseil établissant une union douanière accélérée, simultanément à la mise en place de l'union économique et monétaire allemande. Toutefois, pendant cette phase transitoire précédant l'unification allemande, une clause générale prévoit que l'union douanière «s'applique sans préjudice des obligations résultant, pour la République démocratique allemande, des accords conclus avec les pays tiers» (article 2, paragraphe 2). Un tel traitement préférentiel à caractère général ne se justifiait que pour la brève période précédant l'unification et visait un pays qui n'était pas même membre de la Communauté européenne. La Communauté doit maintenant définir une politique plus différenciée.

La section suivante n'examine que les mesures d'adaptation concernant le *régime des importations*, puisque aucun problème majeur ne se pose à la Communauté dans le domaine des exportations. Pour ce qui est des *exportations*, l'octroi éventuel d'aides d'État à des entreprises de République démocratique allemande est une affaire qui concerne essentiellement l'Allemagne. De telles aides devront recevoir l'autorisation de la Commission en vue d'éviter des effets de distorsion sur le marché commun.

4.2. Dérogations pendant la période transitoire pour les échanges avec les pays européens membres du CAEM

Un certain nombre de considérations juridiques, économiques et politiques ont conduit à conclure à la nécessité d'une période transitoire d'adaptation. Au cours de cette période, il convient d'appliquer un ensemble de politiques visant à atteindre les objectifs suivants:

- mettre en œuvre les principes et les instruments de la politique commerciale commune dans un délai clairement défini;

- prendre dûment en considération les incidences potentiellement graves de cette mise en œuvre sur les économies de plusieurs pays d'Europe centrale et orientale;
- promouvoir les ajustements structurels nécessaires en République démocratique allemande et chez ses principaux partenaires commerciaux traditionnels en Europe.

Tout un éventail de mesures doivent être prises afin d'atteindre ces objectifs. Elles sont décrites ci-dessous. Il y a, toutefois, un principe commun qui doit être appliqué à toutes les mesures transitoires prévues [à l'exception des restrictions quantitatives — voir sous bdb)], c'est-à-dire que celles-ci visent uniquement les produits dont la consommation finale a lieu sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande. En dépit de ses inconvénients pratiques, cette approche peut être justifiée au sein du GATT et vis-à-vis des secteurs économiques de la Communauté qui pourraient être affectés par des dérogations aux règles communautaires.

La Commission demandera un engagement sur ce principe aux gouvernements allemands ainsi qu'aux pays bénéficiaires.

a) Renégociations

aa) Renégociation immédiate d'accords CE avec des pays tiers

La Communauté a conclu avec des pays tiers un certain nombre d'accords bilatéraux limitant l'accès au marché (textiles et acier). La Commission sollicite un mandat du Conseil pour l'adaptation de ces accords en vue d'accroître les contingents CE et d'ajouter ces accroissements à la part de la République fédérale d'Allemagne. Les flux commerciaux traditionnels de la République démocratique allemande devraient être pris en considération dans ce processus.

Une proposition de directive du Conseil prévoyant des négociations en vue d'adapter les accords textiles bilatéraux figure dans la partie II. Les droits et obligations de la République démocratique allemande devraient être respectés jusqu'à ce que l'adaptation des accords CE existant avec des pays tiers soit achevée.

ab) Succession aux traités et renégociation de traités conclus par la République démocratique allemande avec des pays tiers

Comme il est indiqué dans la partie I, la Communauté succédera aux droits et obligations de la République démocratique allemande dans les domaines relevant de la compétence communautaire. Il ne peut cependant pas y avoir succession complète à ces traités en raison des différences entre la nature juridique et la compétence de la Communauté européenne et celles d'un ancien pays socialiste où le commerce est un monopole d'État. C'est pourquoi la Communauté européenne ne peut fournir qu'un cadre favorable pour l'adaptation nécessaire de ces traités au nouvel environnement économique international. Ce cadre pourrait être intégré dans les négociations sur la conclusion d'accords d'association avec les pays concernés.

Les projets d'investissement à long terme et les entreprises coopératives prévoyant des fournitures à la République démocratique allemande dans le secteur industriel [point 1.2, sous b)] et dans le secteur agricole [point 1.2, sous b)] revêtent une importance particulière dans ce contexte. La plupart de ces traités doivent être renégociés par l'Allemagne (étant entendu que la Commission y serait associée).

b) Exemption de l'application d'instruments de la politique commerciale commune

ba) Horizon chronologique

Toute exemption doit prendre effet le jour même de l'unification allemande et devrait être limitée dans le temps. La limite ultime pour toute mesure transitoire devrait coïncider avec la fin de la préparation du marché intérieur, afin de ne pas entraver sa réalisation par des engagements externes ne correspondant pas aux exigences de ce marché. Dans l'état actuel des choses, la période transitoire expire le 31 décembre 1991.

Une prorogation est envisageable après évaluation.

bb) Bénéficiaires

Il a déjà été indiqué que l'Union soviétique, la Pologne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, la Roumanie, la Bulgarie et la Yougoslavie devraient bénéficier de toute exemption. Toutefois, il est clair que l'Union soviétique sera la principale bénéficiaire, étant donné qu'elle n'est pas visée par les mesures de libéralisation PHARE et qu'elle n'a pas accès au PSG.

bc) Volume d'échanges couvert

Le volume maximal de marchandises couvert par les mesures transitoires est celui qui figure dans:

- les protocoles annuels conclus entre la République démocratique allemande et les pays mentionnés ci-dessus pour 1990 (1989 dans le cas de la Pologne);
- les accords de coopération à long terme énumérés à l'annexe II.

bd) Instruments

bda) Contingents tarifaires pour les produits originaires des pays européens membres du CAEM et de Yougoslavie

Cette solution est formulée dans une proposition de règlement du Conseil (voir partie IV). Elle suspend tous les droits pour des montants identiques aux quantités/valeurs figurant dans les traités mentionnés sous bc).

bdb) Restrictions quantitatives

La Communauté a déjà libéralisé ou s'efforce actuellement d'éliminer ou de suspendre les restrictions quantitatives qui subsistent vis-à-vis de pays d'Europe de l'Est visés par l'action PHARE [voir point 2.5, sous a) et b), ci-dessus].

Les importations en provenance d'Union soviétique à destination du territoire de la République démocratique allemande devraient également bénéficier de la suspension des restrictions quantitatives appliquées par l'Allemagne jusqu'au 31 décembre 1991. Cela concerne, en tout cas, les restrictions quantitatives spécifiques; la suspension des restrictions quantitatives non spécifiques est en cours d'examen.

bdc) Mesures antidumping

La Commission préfère s'en tenir aux termes des réglementations antidumping, de sorte que la révision des engagements et droits antidumping constitue l'action la plus appropriée. La Commission veillera à ce que les procédures de révision nécessaires dans le contexte de l'unification allemande soient traitées de façon aussi diligente que possible.

c) Produits agricoles

Étant donné le pourcentage élevé des exportations de produits alimentaires de la Hongrie, de la Bulgarie et de la Roumanie à destination de la République démocratique allemande (voir annexe III), il n'est pas possible d'exclure les produits agricoles des mesures transitoires. Il y aurait toutefois lieu de limiter les contingents tarifaires à droit nul aux produits agricoles soumis à des droits de douane, à l'exclusion des produits agricoles à prélèvement.

Les dispositions communautaires en matière de prix minimaux ou de prix de référence restent applicables.

d) Notification au GATT

La Communauté devrait notifier au GATT ses intentions de mettre en œuvre les mesures susmentionnées en vue soit de respecter, soit d'abolir progressivement des accords préférentiels antérieurs de la République démocratique allemande avec des pays tiers. Il importe que la Communauté précise ce qui suit:

- les mesures sont limitées à une période très brève;
- elles ont pour objet de résoudre des problèmes économiques très spécifiques;
- il n'y a aucune alternative sérieuse et praticable à cette solution;
- les mesures s'inscrivent dans le cadre d'une libéralisation globale des accords commerciaux.

e) Normes et normes de qualité

La Commission propose une période dérogatoire de deux ans en ce qui concerne l'application de normes dans le cadre du marché intérieur (voir chapitre «Marché intérieur»). Parallèlement à l'institution de cette période d'adaptation pour les industries nationales (de la République démocratique allemande), une période similaire est proposée pour les produits exportés vers l'ancienne République démocratique allemande. La disposition législative correspondante figure dans la proposition de règlement du Conseil sur l'institution d'une période transitoire pour l'harmonisation des règles techniques (article 1^{er}, paragraphe 3; voir partie IV).

4.3. Mesures complémentaires

Un régime de transition même plus généreux ne permet pas de garantir les ventes. C'est pourquoi des initiatives seront engagées pour offrir une aide concrète en vue d'améliorer la compétitivité par rapport au marché mondial, notamment en matière de qualité et de commercialisation des produits en cause. Les instruments envisageables sont les suivants:

- élaboration de projets de formation en matière de gestion pour les industries exportatrices les plus affectées;
- création d'une «bourse de coopération», où les entreprises de la République démocratique allemande pourraient plus facilement trouver des partenaires d'Europe occidentale désireux de partager des droits et obligations vis-à-vis de partenaires commerciaux d'Europe de l'Est, offrant ainsi une coopération prometteuse à long terme à des entreprises non allemandes comme à des entreprises allemandes;
- coopération accrue dans des projets de recherche et de technologie visant à développer des produits nouveaux.

L'Union soviétique a également manifesté son intérêt à l'égard d'une coopération douanière plus étroite (notamment dans le cadre du renforcement de la lutte contre le trafic de la drogue).

5. Mesures législatives

Au stade actuel, il n'y a au maximum que trois mesures législatives à adopter par le Conseil. La plus importante d'entre elles est un règlement du Conseil sur l'institution d'un contingent tarifaire transitoire [voir point 4.2, sous bda), ci-dessus]. Ce règlement prévoit l'exemption de l'application du tarif douanier commun pour toutes les marchandises visées par les protocoles commerciaux annuels (Pologne, 1989) et les traités de coopération à long terme et qui sont originaires des pays européens du CAEM et de Yougoslavie. La proposition couvre à la fois les produits industriels et agricoles.

La deuxième proposition porte sur une directive du Conseil prévoyant des négociations visant à adapter les accords textiles bilatéraux existants pour tenir compte de l'unification allemande [voir points 1.2, sous bj), et 4.2, sous aa), ci-dessus].

En ce qui concerne les produits CECA, une décision de la Commission établit l'exemption des droits de douane ou autres taxes d'effet équivalent pour l'importation de ces produits originaires de pays européens, du CAEM et de la Yougoslavie visés par les protocoles commerciaux annuels et les traités de coopération à long terme conclus entre la République démocratique allemande et les pays en question.

[...]

- (1) SEC (90) 1138 final du 14.6.1990, points 8 à 12.
- (2) Doc. A 3-183/90, point 12 – PV du 12.7.1990, deuxième partie, p.3, point 12.
- (3) Voir SEC (90) 1138 final, précité, point 11.
- (4) Voir SEC (90) 1138 final, précité, points 16 à 20.
- (5) JO L 166 du 29.6.1990, p.1
- (6) JO L 166 du 29.6.1990, p.5
- (7) JO L 166 du 29.6.1990, p.3
- (8) JO L 188 du 20.7.1990, p.1
- (9) JO L 203 du 31.7.1990.
- (10) Les considérations qui suivent se réfèrent au projet de traité du 21 août 1990.
- (11) JO L 197 du 18.7.1987, p.33
- (12) Même ceux ayant des délais de dénonciation différents, mais à l'exception de ceux qui constituent la dernière base juridique garantissant la continuité des paiements effectués à la République démocratique allemande dans le cadre d'accords de troc (notamment avec le Brésil)
- (13) Même ceux ayant des délais de dénonciation différents, mais à l'exception de ceux qui constituent la dernière base juridique garantissant la continuité des paiements effectués à la République démocratique allemande dans le cadre d'accords de troc (notamment avec le Brésil).
- (14) Selon des publications récentes, les échanges commerciaux avec l'Union soviétique ne représentaient que un quart du commerce total. Ces disparités dans les statistiques officielles résultent du réajustement du taux de change du rouble transférable. Il n'est guère possible, pour l'instant, de quantifier les échanges commerciaux à partir des indicateurs d'une économie de marché, de sorte qu'il est difficile de comparer des analyses du commerce extérieur de la République démocratique allemande, d'une part, avec les pays du CAEM et, d'autre part, avec ses partenaires commerciaux des pays occidentaux.
- (15) Règlements n°s 3381/89 et 3691/89.