Avis sur la communication de la Commission concernant la Communauté et l'unification allemande

(91/C 41/07)

Le Conseil des Communautés européennes a décidé, le 3 septembre 1990, de consulter le Comité économique et social sur l'ensemble des propositions législatives qui contiennent les adaptations techniques et les mesures transitoires nécessaires à l'intégration du territoire de la République démocratique allemande dans la Communauté.

Le Bureau du Comité a chargé un groupe d'étude de la section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement de préparer les travaux en la matière, en désignant M. Petersen comme rapporteur général.

Le Comité économique et social, au cours de sa 281e session plénière (séance du 20 novembre 1990) a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Depuis l'ouverture des frontières le 9 novembre 1989, le processus d'unification de l'Allemagne a acquis une dynamique que les plus optimistes n'auraient pas jugée possible il y a encore un an. Avec une impatience croissante, la population de la République démocratique allemande a insisté sur l'unification rapide des deux États allemands. Le flux des refugiés prenant des proportions énormes, l'idée d'une intégration progressive, à plus long terme, des deux États est très rapidement devenue une absurdité politique. Toute hésitation aurait déclenché de nouvelles vagues d'émigration et encore aggravé la saignée économique de la République démocratique allemande [1].

Le moteur de cette révolution non violente a été la soif de liberté politique et économique. L'individu l'a emporté sur le collectif, la liberté sur la force et l'être humain sur l'État. Démocratie libérale et économie sociale de marché ont été les mots-clés. Ce n'est pas un hasard si ces deux idéaux ont été révendiqués simultanément; en effet, la population de la République démocratique allemande devenait de plus en plus consciente du lien étroit existant entre le système économique et le type de société.

Le Comité économique et social se félicite de l'unification des deux États allemands reposant sur la volonté de leurs citoyens. Il espère que cette unification contribuera à renforcer et à garantir en Europe les éléments fondamentaux de la société libérale, à savoir la liberté individuelle, la justice et la solidarité sociales. Le Comité part en outre du principe selon lequel l'unification allemande accèlerera le processus d'intégration de la Communauté européenne, et ce tant du point de vue politique qu'économique.

Certes, des doutes et des inquiétudes subsistent non seulement parmi les citoyens d'autres États membres de la Communauté européenne, mais également dans l'ancienne République démocratique allemande. Les voisins de l'Allemagne s'inquiètent notamment des conséquences négatives que l'unification pourrait entraîner pour les régions périphériques de la Communauté de même que l'imposition de charges financières plus importantes que les États membres plus pauvres ne sont pas en mesure de supporter. Le manque de confiance ressenti dans la partie orientale de l'Allemagne est dû au taux de chômage pour le moment encore croissant et aux difficultés d'existence inhérentes à cet état de fait.

Le Comité renvoie à cet égard à son avis relatif au rapport Delors sur l'union économique et monétaire (doc. CES 1135/89) [2]. Le Comité avait à cette occasion fait valoir ses préoccupations concernant les importants écarts de prospérité constatés dans la Communauté et souligné que les ajustements structurels encore nécessaires dans certains États membres avant la réalisation de l'union économique et monétaire ne devraient pas être réalisés aux dépens des personnes socialement désavantagées et des régions défavorisées de la Communauté. Aussi avait-il regretté l'absence de mesures d'accompagnement susceptibles d'atténuer économiquement et socialement les contrecoups éventuels de ces interventions. A la lumière de l'unification allemande, ces déclarations prennent une signification particulière.

1.2. La suppression des frontières et le renforcement des structures démocratiques sont certainement des piliers importants d'une intensification de la coopération économique avec les États voisins d'Europe centrale et orientale. Il est encourageant qu'un nombre toujours plus grand d'États d'Europe de l'Est, à économies dirigées, commencent à développer des structures démocratiques et à élaborer des sytèmes d'économie de marché. Une coopération économique paneuropéenne plus étroite devient ainsi envisageable. Elle constituera un défi pour la Communauté européenne.

Il est clair que la volonté de renforcer la cohésion économique de la Communauté, d'achever le marché intérieur d'ici à la fin 1992 et de rechercher une coopération plus étroite avec les États d'Europe de l'Est est porteuse à la fois de chances et de risques pour les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Pour le Comité, il est essentiel que la Communauté européenne

[1] Le Comité a déjà examiné en détail l'évolution politique découlant de l'ouverture des frontières et les problèmes économiques de la République démocratique allemande dans le rapport d'information de la section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement intitulé « Pays d'Europe centrale et orientale » (doc. CES 492/90 final).

[2] JO n° C 329 du 30. 12. 1989.

s'en tienne aux engagements pris dans le cadre de la nouvelle convention de Lomé. La Communauté doit continuer à garantir qu'à l'avenir, aucun État ACP ne se verra barrer l'accès à ses marchés européens traditionnels.

1.3. La Communauté européenne a réagi avec rapidité et de manière constructive à la révolution pacifique en République démocratique allemande et au processus d'unification des deux États allemands.Elle a adopté toutes les mesures nécessaires à une intégration rapide de la République démocratique allemande dans la Communauté. Dès le 17 janvier 1990, le Président de la Commission, Jacques Delors, déclarait au Parlement européen que l'Allemagne orientale avait sa place dans la Communauté si elle le souhaitait. La condition était cependant que ce processus se déroule dans l'autodétermination et par des moyens pacifiques et démocratiques et qu'il s'inscrive dans le cadre des principes établis par l'Acte final d'Helsinki, dans celui du dialogue Est-Ouest et dans la perspective de l'intégration européenne. Il ne fait aucun doute que les deux États allemands ont réalisé leur unification précisément dans cet esprit.

En réaction à la dynamique du processus d'unification qui se dessinait, la Commission des CE a élaboré assez tôt un plan en trois phases pour l'intégration de la République démocratique allemande dans la Communauté en tant que partie d'une Allemagne unifiée. Le Conseil européen a approuvé ce plan sans réserve lors de son sommet extraordinaire de Dublin le 28 avril 1990. Le Conseil européen — dans les conclusions de la Présidence — soutient sans réserves l'unification de l'Allemagne. La Communauté ne doute pas que l'unification — qui est le résultat d'une volonté populaire librement exprimée — constituera un facteur positif pour le développement de l'Europe dans son ensemble et de la Communauté en particulier.

Le plan en trois phases de la Commission part, dans un premier temps, d'une période intérimaire qui a débuté par l'instauration de l'union monétaire, économique et sociale des deux Allemagne. A cette étape succède une phase de transition commençant par l'unité politique de l'Allemagne, qui sera suivie par la phase définitive au cours de laquelle l'ensemble du droit communautaire sera appliqué dans son intégralité.

1.4. Lors du sommet extraordinaire de Dublin, il avait déjà été décidé que la Commission soumettrait 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 et sur lesquelles le Conseil se prononcerait rapidement.

La communication présentée entre-temps par la Commission et intitulée «La Communauté et l'unification allemande» [1] constitue une proposition appropriée en vue de transposer et d'adapter rapidement le droit communautaire après l'intégration de la République démocratique allemande dans la Communauté européenne.

Le Comité attache une grande valeur à ce document élaboré en un temps record et qui constitue, par son ampleur une contribution importante, indispensable à l'intégration rapide des cinq nouveaux *Länder* allemands dans la Communauté européenne. Il souscrit largement aux mesures d'adaptation et de transition proposées pour le territoire de l'ancienne République démocratique allemande. Le texte suivant passe en revue les diverses parties de la communication et contient des propositions de modification et d'ajout ainsi que quelques observation critique.

2. Droit communautaire et unification allemande

2.1. L'intégration territoriale de la République démocratique allemande dans la Communauté européenne a été réalisée par son adhésion à la République fédérale d'Allemagne le 3 octobre 1990. Les propositions soumises par la Commission concernent simplement les effets immédiats de l'unification allemande sur les compétences communautaires et sur le droit dérivé de la Communauté.

2.2 L'intégration juridique de l'ancienne République démocratique allemande dans la Communauté s'est effectuée graduellement.

Le premier Traité d'État du 18 mai 1990 relatif à l'instauration d'une union monétaire, économique et sociale entre la République fédérale d'Allemagne et l'ancienne République démocratique allemande au 1er juillet 1990 permettait déjà l'application d'aspects centraux de la législation ouest-allemande dans le cadre de l'adhésion. Attendu que ces domaines juridiques sont conformes au droit communautaire, un pas important de l'intégration dans les domaines monétaire, économique et social a été fait avant l'élargissement des frontières extérieures de la Communauté le 3 octobre 1990 malgré l'existence des deux États.

Sur base du Traité d'union entre les deux États allemands du 31 août 1990, l'ensemble du droit communautaire entre également en vigueur sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande. Comme le précise l'article 10 du Traité d'union, cela concerne les traités relatifs aux Communautés européennes, y compris modifications et ajouts, et les actes juridiques parus sur la base des traités relatifs aux Communautés européennes.

Le Traité d'union a également entraîné la modification de nombreuses lois fédérales eu égard à leur application aux nouveaux *Länder*. Dans certains cas, ces modifications doivent encore faire l'objet d'une décision du Parlement de l'Allemagne unifiée.

2.3. L'application immédiate du droit communautaire au territoire de l'ex-République démocratique allemande, conséquence automatique de l'unification de l'Allemagne, ne nécessite pas de modification des traités ou de tout autre acte faisant partie du droit primaire.

Quant au droit dérivé, il peut, dans sa plus grande part, être appliqué immédiatement. Il résulte de cela que

[1] Doc. COM (90) 400 final — vol. I-III

quelque 80 % du droit communautaire d'application directe ou indirecte sont déjà en vigueur sur le territoire de l'ex-République démocratique allemande. Il s'agit là en premier lieu des législations relatives au commerce extérieur et de la législation douanière, de la plupart des directives concernant les entraves techniques aux échanges, des dispositions relatives à la circulation des capitaux, à la liberté d'établissement, à la libre prestation des services, à la législation en matière de concurrence, au droit des sociétés, aux impôts indirects et aux marchés publics.

Dans certains domaines — environ 20 % du droit communautaire — il s'impose toutefois de mettre en œuvre une série de mesures permettant de tenir compte des particularités économiques et juridiques de l'ex-République démocratique allemande d'une part et de garantir une intégration ordonnée et compatible au point de vue social des cinq nouveaux *Länder* dans la Communauté européenne. Les réglementations transitoires ont été arrêtées individuellement pour les divers domaines et secteurs et peuvent faire l'objet d'une décision sur les mêmes fondements juridiques que les dispositions pertinentes relevant du droit dérivé.

2.4. Quant aux mesures transitoires envisagées par la Commission, elles concernent pour l'essentiel les adaptations techniques et les dispositions provisoires d'exception qui devront être appliquées dès l'unification formelle pendant des délais plus ou moins longs.

Le Comité convient avec la Commission de ce qu'il s'impose dans de tels cas de tenir compte des principes suivants:

— 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 ils sont objectivement nécessaires,

— les exceptions nécessaires doivent être limitées dans le temps et apporter le moins de perturbations possible au fonctionnement du Marché commun.

Ces mesures transitoires tiennent compte du niveau d'intégration communautaire dans les différents domaines et secteurs. En règle générale, elles sont adaptées aux délais fixés pour la transposition des politiques communautaires; en d'autres termes, les arrangements transitoires relatifs au marché intérieur pourraient s'appliquer jusqu'à 1992-1993, ceux relevant de la politique de l'environnement jusqu'à 1995. Outre les mesures transitoires, de nouvelles dipositions complémentaires — telles que l'augmentation des quotas de sucre pour l'Allemagne unifiée — prenant en considération l'accroissement des capacités de production résultant de l'unification seront proposées.

2.5. Lors de l'élaboration initiale, on était parti du postulat selon lequel les mesures de transition et d'adaptation seraient transposées dans la législation allemande ou entreraient immédiatement en vigueur sur le territoire de l'ex-République démocratique allemande en temps voulu.

L'adhésion prématurée de la République démocratique allemande le 3 octobre 1990 rendait cependant nécessaire une procédure supplémentaire pour les mesures provisoires afin d'empêcher les infractions au droit communautaire en attendant que les arrangements transitoires définitifs soient adoptés. Le 17 septembre 1990, la Commission a été autorisée, avec l'accord du Parlement Européen, à prendre des mesures provisoires pour la partie de l'Allemagne ayant adhéré à la Communauté, et notamment à maintenir à titre provisoire sur ce territoire certaines dispositions non conformes au droit communautaire.

Le Comité économique et social n'était pas dans la situation objective de pouvoir prendre position, dans le délai de dix jours que le Conseil lui avait imparti, sur les mesures provisoires qui ont été prises le 29 septembre 1990. Le Comité estime également que, eu égard aux contraintes politiques et au manque de temps, l'adoption de telles mesures était cependant devenue indispensable. C'était là le seul moyen d'éviter tout vide juridique jusqu'à la prise d'une décision du Conseil sur les mesures transitoires définitives. Le Comité souscrit *a posteriori* à la procédure intérimaire.

2.6. Le 27 septembre 1990, La République fédérale d'Allemagne a été autorisée par la Commission, dans le cadre d'une délégation législative à deux niveaux, à mettre en œuvre les mesures provisoires. Conformément à l'article 4, paragraphe 1 de la loi d'approbation relative au Traité d'unification, le gouvernement fédéral est en outre autorisé à reporter ou à adapter l'entrée en vigueur et la mise en œuvre du droit communautaire directement applicable et de la législation fédérale dérivée du droit communautaire.

Sur la base de ces autorisations et avec l'accord du *Bundesrat* (2e Chambre Fédérale), le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a adopté le 29 septembre 1990 le Règlement relatif à la transposition du droit des Communautés européennes au territoire mentionné à l'article 3 du Traité d'union (règlement relatif à la transposition du droit communautaire). Il contient les dispositions d'exception telles qu'elles ont été préconisées par la Commission des CE en tant que mesures transitoires finales. Une séries d'autres dispositions d'exception conformes aux propositions de la Commission sont déjà contenues dans les annexes au Traité d'union et seront garanties du point de vue du droit de la Communauté par les actes juridiques communautaires.

Cette solution intérimaire permet d'ores et déjà l'application dans une large mesure des dispositions de transition et d'adaptation préconisées par la Commission. Le Conseil devra décider si leur validité peut être prorogée au-delà du 31 décembre 1990. Sa décision ne sera

en aucun cas affectee par les mesures provisoires déjà prises.

2.7. Outre ces mesures, la Commission a été autorisee a prendre des mesures provisoires complémentaires afin d'éviter l'apparition de difficultés en Allemagne ou dans tout autre Etat membre de la Communauté et de regler divers détails dans le cadre d'une procédure de comite de reglementation conformément aux mesures provisoires complétant la decision du Conseil du 13 juillet 1987 fixant les modalites de l'exercice des compétences d'execution conférees a la Commission. Dès lors, la Commission peut adopter des propositions lorsque le Conseil ne statue pas rapidement. En ce qui concerne l'agriculture, les eventuelles mesures d'application doivent être adoptees dans le cadre de la procédure du comite de gestion.

Le Comite estime qu'une telle clause de flexibilité, valide jusqu'au 31 décembre 1990 au même titre que les mesures provisoires déja entrees en vigueur, est necessaire. Dans l'interêt des autres Etats membres de la Communaute, il doit être egalement possible d'adopter rapidement d'eventuelles mesures de protection.

2.8. S'agissant de la fabrication et de l'importation de certaines marchandises ne répondant pas aux exigences des dispositions communautaires, les mesures transitoires de la Commission des CE prescrivent que ces marchandises doivent rester sur le territoire de l'ex-Republique democratique allemande. Afin de s'assurer du strict respect de cette disposition, des contrôles de la destination finale sont prévus. A cet effet, la Commission a publié en collaboration avec le gouvernement allemand une communication dans laquelle les mesures de surveillance et de contrôle envisagées sont soumises a un examen approfondi. Celles-ci concernent principalement les marchandises produites sur le territoire de l'ancienne Republique democratique allemande, celles qui y ont ete importees de certains pays tiers en franchise douaniere ainsi que les produits agricoles de l'ex-Republique democratique allemande [1].

Ces contrôles peuvent être effectués tant par les autorites allemandes que par les services de la Commission et — comme c'etait le cas jusqu'a présent — dans d'autres Etats membres. Les infractions aux dispositions transitoires entraîne l'application de sanctions (amendes douanieres, confiscations, retrait d'autorisations d'importation, amendes allant jusqu'à 10 000 marks allemands) Par ailleurs, en cas de graves perturbations du marche, les Etats membres peuvent exiger de la Commission qu'elle annule l'exemption de droits de douane dont benéficie un produit et reintroduise le tarif douanier normal pour le produit concerne.

Bien que le paquet de mesures de la Commission constitue un système de contrôle complet, certains doutes subsistent. Le Comite attire notamment l'attention sur le risque reel d'infraction aux dispositions transitoires precisement dans l'ancienne region frontaliere interallemande. Il appelle le gouvernement allemand ainsi que la Commission à faire un usage approprié des possibilités de contrôle qui leurs sont offertes, et ce notamment pour prévenir à temps d'éventuelles demandes de désignation particulière de ces marchandises.

3. Aspects macro-économiques de l'unification allemande

3.1. De l'avis de la Commission, l'unification des deux Etats allemands aura des conséquences positives du point de vue macro-économique. Non seulement la demande croissante de biens de consommation occidentaux, mais aussi les besoins énormes en termes d'installations de production et de machines — qu'elles soient destinées à la modernisation de sites vétustes ou à la création de nouvelles entreprises — auront un effet positif sur la demande globale. L'industrie et le secteur du bâtiment profiteront de cette croissance de la demande, ce qui vaut également pour les services et notamment le commerce, les banques et les assurances. Les aides financières publiques considérables visant à augmenter le potentiel économique et à surmonter les problèmes sociaux résultant de la transition que connaissent les cinq nouveaux *Lander* entraînent en outre une forte augmentation des emprunts d'Etat de sorte que la politique financière stimule également l'économie de manière substantielle.

3.2. Les effets macro-économiques de l'unification allemande sur d'autres Etats membres de la Communauté ont donné lieu à de nombreuses spéculations au cours des derniers mois. Il est certes vrai que la stimulation escomptée de la demande et de la croissance profiteront également aux partenaires économiques occidentaux de l'Allemagne — en premier ceux de la Communauté européenne. Les premières conséquences de la croissance des importations (dans le cadre d'une expansion continue de la demande étrangère) se font déjà sentir aujourd'hui. L'important excédent de la balance des paiements courants allemande (encore 104 milliards de marks allemands en 1989) commence a diminuer tandis que le solde de la balance des paiements d'autres Etats membres de la Communauté enregistre une amélioration. Cette restructuration profite au processus international d'adaptation et renforce la convergence des soldes extérieurs des Etats membres de la Communauté.

Etant donné l'importance des besoins en capitaux dans l'optique du renouveau et de la modernisation de l'économie de l'ancienne République démocratique allemande, l'exportation nette de capitaux de la République fédérale d'Allemagne, qui a connu une hausse permanente au cours des années 80, diminuera également de manière durable. Ce développement est souvent associé aux craintes que l'engagement de l'économie allemande dans les nouveaux *Lander* ne pénalise certains Etat membres de la Communauté comme l'Espagne, le Portugal ou l'Irlande. A cet égard, la Commission espère — indépendamment des sommes considérables engagées sur le territoire de l'ancienne République democratique allemande — que les entreprises allemandes continueront d'investir dans les Etats membres. Les investissements qui se sont avérés judicieux du point de vue economique seront assurément poursuivis à l'avenir.

[1] Doc SEC (90) 1983 final

3.3. Si l'on dresse un premier bilan, il apparaît clairement que la réalité macro-économique sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande est très différente des attentes. Le tissu industriel de l'ex-République démocratique allemande se désagrège sous la pression de la concurrence internationale tandis que le taux de chômage augmente chaque mois. Les reconversions nécessaires soulèvent — comme l'indiquent les analyses macro-économiques les plus récentes des grands instituts économiques allemands — des problèmes considérables. On prévoyait certes des difficultés, mais pas aussi marquées que celles qui surgissent actuellement.

Selon les estimations des instituts économiques, la reconversion indispensable de l'économie est-allemande requerra énormément de temps. Leur constat est le suivant: « Il est déjà difficile d'opérer des privatisations, de redéfinir la structure de la propriété, de démanteler les monopoles et de mettre sur pied un secteur public compétitif. Il faudra également beaucoup de temps pour mener à bien la modernisation des infrastructures, l'édification d'une économie moderne basée sur la division du travail, l'établissement d'une structure salariale différenciée et l'élimination des atteintes à l'environnement. Il n'est pas possible pour l'instant d'évaluer la durée de cette phase de reconversion [1]. En tout état de cause, les instituts estiment que la récession se poursuivra jusqu'au milieu de l'année prochaine, une reprise économique générale — aussi minime soit-elle — n'étant pas attendue avant cette date. Pour 1991, les instituts escomptent que le chômage atteindra un plafond de 1,7 million de chômeurs et que le chômage partiel frappera 2 millions de personnes au cours du semestre à venir.

3.4. Face aux interprétations très divergentes de la Commission européenne et des instituts conjoncturels allemands, on peut se demander si l'une de ces évaluations est totalement irréaliste. Le Comité dément cette hypothèse. Au contraire, les retombées économiques positives mises en avant par la Commission ne manqueront pas de se manifester à moyen terme. La faiblesse principale des déclarations de la Commission réside uniquement dans le fait qu'elles font abstraction du facteur temps et ne traitent pas de la phase de transition et des difficultés profondes qu'elle générera. Des considérations générales sur les effets économiques — aussi justes soient-elles — ne sont que de peu d'utilité lorsqu'il s'agit de prendre des décisions de politique économique. Il reste à espérer que le difficile processus d'ajustement de l'économie est-allemande n'aura pas d'effet trop marqué sur les mesures transitoires et d'adaptation proposées par la Commission. Il n'est en tout cas pas exclu que certains des délais ambitieux fixés en matière de transition — par exemple dans le domaine de l'environnement — se révèlent très bientôt illusoires en raison de l'insuffisance des capacités d'investissement des entreprises est-allemandes.

[1] L'état de l'économie internationale et de l'économie allemande à l'automne 1990.

4. Aspects économiques extérieurs

4.1. Depuis le 3 octobre 1990, la politique commerciale commune de la Communauté européenne s'applique en principe également aux entreprises de l'ancienne République démocratique allemande. En pratique, ce principe s'est trouvé réalisé dès l'entrée en vigueur du premier traité d'Etat, le 1er juillet 1990; depuis lors, les mêmes dispositions s'appliquent pour l'essentiel sur le territoire de l'ex-République démocratique allemande et en République fédérale d'Allemagne en ce qui concerne la législation douanière et fiscale ainsi que les échanges extérieurs. En d'autres termes, la Communauté européenne a contracté avec la République démocratique allemande dès avant l'unification officielle des deux États allemands une union douanière *de facto*, complétée le 1er août 1990 par une union agricole *de facto*. À compter de cette date, les échanges de produits agricoles — tant avec la Communauté qu'avec des pays tiers — sont régis également par les dispositions du droit communautaire en la matière.

4.2. À n'en pas douter, l'unification allemande soulève pour la Communauté dans le domaine des échanges extérieurs toute une série de problèmes non résolus. Il s'agit d'une part de la mesure dans laquelle la Communauté européenne peut (ou doit) succéder aux droits et obligations internationaux de l'ex-République démocratique allemande et d'autre part de l'application sur le nouveau territoire communautaire des traités conclus par la Communauté.

Il ne faut pas négliger non plus l'impact économique de l'unification allemande sur les pays voisins et sur les grands partenaires commerciaux de l'ex-République démocratique allemande. Enfin, l'unification met également en jeu les relations commerciales unissant les États du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) et les entreprises situées sur le territoire concerné par l'adhésion.

Le maintien et la poursuite de l'intensification des multiples relations commerciales actuelles avec les États du CAEM est dans l'intérêt des deux parties, tant dans celui de ces États que de la Communauté. La République fédérale d'Allemagne et l'ancienne République démocratique allemande ont également assuré à leurs partenaires commerciaux du CAEM qu'ils n'auraient pas à subir de préjudices graves du fait de l'unification allemande, tels que l'abrogation subite d'obligations contractuelles existantes. Cette protection de la confiance légitime *(Vertrauensschutz)* est non seulement stipulée dans le Traité d'État, il en est également fait mention dans le traité d'Union et elle a également été réaffirmée à maintes reprises dans différentes déclarations du gouvernement ouest-allemand, notamment à l'adresse de l'Union soviétique, principal partenaire commercial de l'ex-République démocratique allemande.

4.3. Au yeux du Comité économique et social, la protection de la confiance est d'une importance fondamentale dans la division internationale du travail. Elle prend une signification particulière avec l'unification allemande. À un moment où un processus de réorgani-

sation et de rénovation politique de la plus grande ampleur est en cours en Europe de l'Est, visant à introduire les structures et les systèmes sociaux propres à la démocratie et à l'économie de marché, où les États du CAEM déploient des efforts importants pour libéraliser leurs échanges extérieures et font valoir des aspirations tout à fait légitimes à une intégration plus marquée dans le commerce mondial, le Comité estime qu'il est plus que jamais de notre devoir de garantir la protection de la confiance à ces États.

4.4. Le Comité se félicite que la Communauté soutienne de multiples manières le processus réformateur en œuvre en Europe centrale et de l'Est, tant par la conclusion d'accords de commerce et de coopération que par le programme multilatéral d'aide du groupe des «24», que la Commission coordone depuis la mi-1989 à la demande du sommet économique de Paris. Mais il faut également approuver le fait que la Communauté veuille autoriser temporairement des suspensions de droits limitées en valeur ou en quantité pour certaines importations de produits industriels [y compris de produits de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)] et agricoles réalisées dans le cadre d'accords bilatéraux de l'ancienne République démocratique allemande avec les État du CAEM et la Yougoslavie, à condition que les produits concernés restent sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande. La limitation de la période transitoire à un an seulement — comme le propose la Commission — (avec une possibilité de prolongation d'une année supplémentaire) devrait être revue. On pourrait peut-être gagner du temps et atténuer les difficultés en prévoyant d'emblée une période transitoire de deux ans.

4.5. Au demeurant, la patience est de mise. Une mauvaise gestion centralisée de l'économie ne peut être abolie du jour au lendemain. Les objectifs quantitatifs imposés, les orientations fixées par le plan et l'utilisation de l'argent uniquement comme unité de compte — tel que c'était le cas jusqu'à présent dans les échanges intérieurs au CAEM — ne peuvent eux non plus être effacés d'un coup d'éponge. Il faudrait enfin prendre en compte un autre aspect: l'intensification des échanges de marchandises et de services avec les États du CAEM ne doit pas être perçue comme un mouvement à sens unique. À l'évidence, la modernisation prioritaire et le développement du potentiel de production et des infrastructures provoqueront une nette envolée des importations. Mais les échanges avec les États d'Europe centrale et de l'Est ne pourront reposer à la longue sur une base saine que si ces États ont également accès aux débouchés occidentaux afin d'obtenir par eux-mêmes les devises nécessaires.

4.6. L'intégration de l'ancienne République démocratique allemande dans la décision mondiale du travail devra s'appuyer sur les principes qui gouvernent les échanges mondiaux libres (et loyaux), tels qu'ils sont notamment définis par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). À travers l'adhésion de la République démocratique allemande à la République fédérale d'Allemagne, le champ d'application du GATT s'est automatiquement étendu et un État ne faisant pas partie du GATT s'est trouvé indirectement rattaché à celui-ci sans procédure d'adhésion.

En principe — comme il a été indiqué ci-dessus — la politique commerciale communautaire s'applique également sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande depuis le jour de l'unification officielle des deux États allemands. Néanmoins, pour des raisons juridiques, économiques et politiques, les mesures transitoires et d'ajustement déjà mentionnées, limitées dans le temps, sont nécessaires pour éviter notamment des développements désordonnés. Le Comité partage de ce fait l'avis de la Commission qui estime de son devoir d'informer le GATT des mesures envisagées. Il convient en tout état de cause de se demander si une telle information est suffisante. Pour le Comité, il ne s'agit pas uniquement en l'occurrence d'informer mais bien plutôt de demander aux États signataires du GATT de donner leur accord pour ce qu'il est convenu d'appeler un «waiver» (dispense), c'est-à-dire une clause dérogatoire au régime du GATT de durée limitée. Cela suppose toutefois l'ouverture de négociations avec le GATT. Il importe avant toute chose que les parties contractantes du GATT soient convaincues que les mesures transitoires et d'adoption prévues par la Communauté dans le domaine commercial n'entraîneraient pas à la longue de discriminations à l'égard de l'un des partenaires.

5. Marché intérieur

5.1. S'agissant des principaux domaines de la législation communautaire touchant au Marché unique et à son achèvement, l'intégration des cinq nouveaux *Länder* allemands dans la Communauté pourra être réalisée sans que des mesures dérogatoires ne soient adoptées. Cela vaut notamment pour:

— l'union douanière,

— les marchés publics,

— la propriété industrielle et intellectuelle,

— la libre circulation des personnes,

— les services financiers, le droit des sociétés et la fiscalité,

— la fiscalité indirecte.

5.2. S'agissant du droit commercial, la plupart des directives sont applicables sans recours à un régime de dérogations communautaires. Des périodes de transition (jusqu'au 31 décembre 1992) sont nécessaires pour la mise en œuvre des directives concernant les produits cosmétiques, les machines, les appareils électroménagers, les produits textiles, les emballages et le cristal. En ce qui concerne le rapprochement des dispositions relatives aux médicaments à usage humain et vétérinaire, le délai d'adaptation sera prolongé jusqu'au 31 décembre 1995.

Le Comité approuve les délais de transition prévus dans les secteurs de production cités. Il juge ces délais appropriés pour résoudre les problèmes d'adaptation

actuels. Il renvoie une nouvelle fois dans ce contexte à la disposition selon laquelle les produits de la République démocratique allemande et ceux en provenance d'Etats du CAEM qui ne sont pas conformes aux directives communautaires ne peuvent pas être mis sur le marché sur un territoire de la Communauté autre que celui de l'ancienne République démocratique allemande. L'Allemagne doit prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin et garantir le maintien de ces produits sur ce territoire. Les mesures adoptées doivent être compatibles avec le Traité CEE, notamment avec les objectifs définis à l'article 8 A, et ne doivent pas donner lieu à des contrôles et à des formalités aux frontières intérieures de la Communauté. Inversement, le Comité invite la Commission à veiller à ce qu'aucun autre État membre de la Communauté ne soit amené à renforcer les contrôles ou formalités à ses frontières. Il serait en effet regrettable de voir de la sorte compromis l'ambitieux projet de constitution d'un espace sans frontières d'ici à la fin 1992. Il serait souhaitable que les entreprises de l'ancienne République démocratique allemande soient incitées à faire porter dès l'année prochaine tous leurs efforts vers la mise en œuvre rapide des adaptations aux normes et aux exigences de qualité européennes.

5.3. S'agissant des professions libérales, les directives qui prévoient une reconnaissance des diplômes fondée sur une définition communautaire d'une formation minimale peuvent s'appliquer directement moyennant quelques modifications techniques. Cela vaut non seulement pour les dispositions générales de reconnaissance des diplômes mais également pour les dispositions spécifiques concernant les médecins, les infirmiers, les dentistes, les vétérinaires, les sages-femmes, les architectes et les pharmaciens. Seule la mise en œuvre de la directive portant rapprochement des dispositions relatives à la formation des médecins spécialistes nécessite un délai d'adaptation de dix-huit mois.

Le Comité souscrit à la proposition de directive du Conseil relative à ces adaptations. Il suppose par ailleurs qu'en ce qui concerne les professions réglementées dont l'exercice exige un certificat de qualification professionnelle, la reconnaissance de ces certificats par les États membres n'interviendra qu'après un examen approfondi des documents présentés. Il conviendrait à cet égard de prendre en compte non seulement les aptitudes professionnelles mais également le contexte politique présidant à la délivrance des certificats de qualification.

5.4. En matière de droit de la concurrence, il n'est pas nécessaire de recourir à des dérogations en ce qui concerne l'application des articles 85 et 86 du Traité CEE et du droit communautaire dérivé (règlement n° 17, règlements relatifs au contrôle des fusions, aux exemptions de groupe, etc.) La Commission en garantit l'application sur une base non discriminatoire.

Aucune dérogation formelle ne s'impose non plus pour le contrôle des aides d'État. Dans l'hypothèse où de gros problèmes se poseraient dans certains secteurs, la Commission devrait se montrer souple dans l'application des articles 92 et 93 du Traité CEE. Le secteur de la construction navale constitue à cet égard un cas particulier (proposition de modifications des 6e et 7e directives, cette dernière n'ayant pas encore été adoptée). Ces propositions divergent légèrement les unes des autres dans leur libellé — ce qui n'est sans doute pas intentionnel — mais prévoient de manière unanime que les aides au fonctionnement accordées à la construction navale et à la transformation navale dans l'ancienne République démocratique allemande pourront être considérées comme compatibles avec le marché commun pour autant que:

— ce secteur ait entrepris un programme de restructuration systématique et spécifique, comportant des réductions de capacité et susceptible de le rendre compétitif d'ici à la fin 1992,

— les aides soient progressivement réduites.

Le Comité se déclare en accord avec ces propositions. Il estime toutefois que le délai d'adaptation de deux ans qui est prévu n'est pas suffisant. Les chantiers navals de l'ancienne République démocratique allemande requièrent des adaptations considérables portant prioritairement sur des restructurations et le développement de la productivité. Des mesures en ce sens ont déjà été mises en œuvre. De plus, des études sont actuellement en cours, qui pour certaines ne devraient pas être disponibles avant 1991. Même si les mesures spécifiques de restructuration qui n'ont pas encore été adoptées étaient rapidement mises en application, il paraît improbable que les chantiers navals atteignent leur pleine compétitivité durant le laps de temps restant.

Le Comité renvoie à cet égard à son avis du 19 septembre 1990 (doc. CES 1057/90) sur la proposition de 7e directive du Conseil concernant les aides à la construction navale [1]. Cette proposition de la Commission a été jugée globalement non satisfaisante par le Comité en raison de la trop forte dégressivité des aides et de la limitation à deux ans de leur validité.

6. Politique agricole commune (PAC)

6.1. L'intégration du territoire de l'ancienne République démocratique allemande dans la politique agricole commune de la Communauté européenne constitue, du fait des différences institutionnelles et économiques, un réel défi. La Commission des CE tente, pour ce qui concerne les domaines essentiels de la politique agricole, de réduire au minimum le nombre des dérogations et de limiter celles-ci strictement dans le temps. Selon le Comité, la Commission devrait également veiller à ce que les dérogations proposées n'entraînent aucun préjudice, de quelque nature que ce soit, pour les régions de la Communauté dont l'importance est déterminante dans le cadre de la politique agricole commune.

6.2. Il a été convenu à l'article 15 du premier *Staatsvertrag* entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande que cette dernière

[1] Doc. COM(90) 248 final.

adopterait un système de soutien des prix et un système de protection extérieure conforme aux principes de l'organisation du marché agricole de la CE, l'objectif étant d'amener le plus rapidement possible les prix nationaux à la production au niveau des prix agricoles de la CE. Par cet engagement, la République démocratique allemande — avant même son intégration dans une Allemagne unifiée — a imprimé à sa politique agricole le changement d'orientation le plus déterminant, le prix constituant l'instrument d'orientation essentiel dans une économie de marché.

6.3. Entre les deux parties de l'Allemagne, les différences en matière de production agricole sont évidentes. En dépit d'une qualité des sols comparable, le territoire de l'ancienne République démocratique allemande connaît des rendements moyens à l'hectare qui se situent de 20 à 30 % au-dessous des valeurs correspondantes en République fédérale d'Allemagne, la différence étant particulièrement marquée en ce qui concerne la production de betteraves à sucre. L'introduction de techniques modernes de production et de méthodes de gestion dynamiques, ainsi que l'amélioration des semences, permettraient cependant d'améliorer de façon sensible et relativement rapide les rendements des surfaces dans le secteur de la production végétale.

Il ne fait pas de doute que cela aggravera la situation du marché agricole communautaire qui doit lutter depuis déjà de nombreuses années contre des excédents structurels. Des mesures de décongestionnement du marché sont donc nécessaires également sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande si l'on veut éviter que la poursuite des réformes de la PAC ne soit menacée. Le respect des principes de la politique agricole commune est impératif. Cela vaut notamment pour les quantités d'intervention et les quotas de production.

— En ce qui concerne les quotas de production dans le secteur du sucre, la Commission des CE propose une quantité de base de 870 000 tonnes de sucre blanc. Le Comité estime qu'une réduction notable de la quantité de base est indispensable.

— La proposition de la Commission prévoit également des réductions de la production laitière. En ce qui concerne ce secteur, l'organisation nationale du marché de l'ancienne République démocratique allemande restera certes en vigueur jusqu'à la fin de l'exercice, mais à partir du 1er avril 1991, le système de quotas sera introduit également sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande. Au lieu d'une moyenne annuelle de 8 millions de tonnes pour la période 1986-1988, la quantité globale garantie pour l'exercice 1991-1992 est limitée à 6,6 millions de tonnes.

6.4. Les importantes réductions de la production prévues dans le secteur laitier impliquent une réduction sensible du nombre de vaches laitières sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande; cette réduction est estimée à environ 20 %. Afin d'éviter que des montagnes de viande ne viennent perturber le marché communautaire de la viande, très sensible, le Comité suggère que la viande soit exportée vers les pays de l'Europe de l'Est. L'Union Soviétique et sans aucun doute également d'autres pays devraient pendant un certain temps encore être extrêmement intéressés par l'importation de produits agicoles. Le manque de devises pourrait naturellement constituer un obstacle. C'est pourquoi le Comité propose qu'en cas de nécessité spécifique une aide alimentaire soit accordée à ces pays.

Si cependant les efforts de réforme des pays de l'Europe de l'Est s'étendent, à court ou long terme, également à l'agriculture, ces pays mettront tout en œuvre pour devenir eux-mêmes exportateurs de produits agricoles. Cette hypothèse est confirmée par une prévision du Ministère américain de l'agriculture. Les Américains estiment que d'ici à l'an 2000 les pays de l'Europe de l'Est seront exportateurs dans d'importants domaines de la production agricole.

6.5. D'importants retards doivent être constatés en ce qui concerne les normes de qualité pour la production végétale et animale ainsi que dans le domaine de la transformation et de la commercialisation. Abattoirs, entrepôts frigorifiques et installations de transformation de la viande sont en nombre insuffisant, pour ne citer que quelques exemples. L'industrie de transformation de l'ancienne République démocratique allemande n'est dès lors pas en mesure — du moins dans un avenir immédiat — de satisfaire à toutes les réglementations CE. C'est pourquoi la Commission propose des réglementations transitoires valables jusqu'au 31 décembre 1992. Parallèlement, une disposition est prévue selon laquelle les produits ne répondant pas aux normes de qualité, aux normes sanitaires et aux autres normes CE (par exemple législation sur les épizooties, sur la protection des animaux) ne peuvent être commercialisés que sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande. Le Comité invite expressément la Commission des CE à garantir par des contrôles efficaces le strict respect de cette disposition.

6.6. Les structures agricoles de l'ancienne République démocratique allemande sont fondamentalement différentes de celles de la République fédérale d'Allemagne et des autres États membres de la Communauté européenne; elles sont le résultat d'une politique orientée depuis des décennies vers l'objectif d'une industrialisation de l'agriculture. Expropriations et collectivisation ont été les principaux instruments au service d'un objectif implicite: l'instauration d'un complexe agro-industriel entièrement organisé. Il existe certes sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande différentes formes d'exploitation, mais les unités de production agricole sont de loin les plus nombreuses. Elles ont été créées au cours de la phase de collectivisation entre 1952 et 1960 et ont été développées par la suite. Au cours de l'année écoulée, ces unités, qui ne sont en aucune façon comparables aux formes de coopératives existant dans les États membres de la Communauté européenne, travaillaient sur environ 85 % de la surface agricole utile.

Le démantèlement des structures issues de mesures contraignantes constitue sans aucun doute la tâche la plus importante mais également la plus difficile de la future politique agricole sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande.

6.7. Il n'est guère possible d'espérer mettre en œuvre avec succès les mesures structurelles de la Communauté sur le territoire de l'ancienne République démocratique

allemande. Selon la Commission de la CE, la mise en œuvre de ces mesures pourrait même dans certains cas s'avérer plus dommageable qu'utile. C'est pourquoi la Commission a adapté les mesures de politique structurelle dont elle dispose à la situation sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande. Ces adaptations ont été conçues dans l'objectif de ne pas prendre en compte uniquement les besoins des grandes unités de production, mais d'apporter également aux exploitations familiales traditionnelles une aide efficace pour leur développement et leur modernisation.

6.8. Le Comité économique et social a examiné de façon approfondie l'ensemble des mesures proposées. Il estime qu'une partie de ces mesures est parfaitement adaptée à la situation, mais qu'un grand nombre d'entre elles devraient être modifiées. Quant à la question de savoir si les délais prévus sont toujours réalistes, elle reste ouverte. Cela vaut non seulement pour les dispositions d'exception dans le cadre du règlement (CEE) n° 797/85, mais également pour la proposition d'adaptation de règlement (CEE) n° 866/90. D'après l'article 13 de ce règlement, il est exclu qu'une aide soit apportée aux projets d'investissement pour lesquels les travaux ont commencé plus de six mois avant réception de la demande de participation de la Commission des CE. Le Comité attire l'attention sur le fait que, compte tenu de la difficile période de transition que doit connaître l'ancienne République démocratique allemande., ce délai risque d'être insuffisant. Attendu notamment qu'on ignore encore quelles seront les structures administratives compétentes pour l'autorisation et la transmission de ces demandes d'investissement, il serait opportun d'étendre ce délai à neuf mois.

6.9. Le Comité se félicite expressément de ce que la Commission a proposé un règlement sur le gel des terres et l'extensification avec pour objectif une stabilisation de la production dans la Communauté ainsi que l'amélioration de l'environnement rural. Il convient de souligner l'inclusion des surfaces consacrées à la culture des pommes de terre. Selon le Comité, il serait souhaitable d'étendre encore davantage le règlement concernant le gel des terres; cela vaut en particulier pour les sols fortement contaminés qui doivent être exclus de la surface agricole utile, attendu qu'ils ne peuvent plus entrer en considération pour la production alimentaire.

6.10. Afin de faciliter la restructuration des unités de production agricole, la Commission des CE propose d'accroître les plafonds applicables aux investissements éligibles et d'accroître également le nombre maximal de vaches et de porcs pour les investissements éligibles. Le Comité partage le point de vue de la Commission quant à la nécessité de favoriser la restructuration des coopératives agricoles, à la condition que le nombre de porcs ne soit pas augmenté et qu'il soit tenu compte de la réduction du nombre de vaches laitières qui devra être entreprise sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande.

Il n'est ni dans l'intérêt des unités de production agricole, ni dans celui des exploitations agricoles familiales du territoire de l'ancienne République démocratique allemande, de maintenir des aides financières pour des mesures qui devraient se révéler à court ou à long terme inefficaces. Étant donné les excédents qui caractérisent le marché commun agricole, il est clair que les exploitations sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande ne devraient pas connaître à leur tour les phases d'intensification qui, dans les États membres de la Communauté, se sont depuis longtemps avérées économiquement et écologiquement erronées.

Le Comité propose à la Commission de mettre en œuvre les moyens disponibles de façon sélective afin d'introduire des mesures permettant d'abaisser les coûts sans entraîner d'accroissement de la production. Notamment, tout devrait être mis en œuvre pour créer sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande un système de transformation et de commercialisation performant et souple, qui soit en même temps étroitement lié à l'agriculture.

7. Transports et télécommunications

7.1. Les structures de transport et de télécommunications de l'ex-République démocratique allemande sont insuffisantes, surchargées, vétustes et peu fiables. La politique des infrastructures dirigiste de l'ancien système a exigé trop de chemins de fer, a retardé fortement l'aménagement des voies de communication et a négligé le secteur des télécommunications. Des efforts financiers considérables sont nécessaires si l'on veut préserver la substance des infrastructures, relancer leur aménagement et améliorer leur qualité.

7.2. De l'avis de la Commission, l'intégration des transports de l'ancienne République démocratique allemande dans la Communauté ne requerra que peu de mesures transitoires. Ces arrangements doivent être conçus de telle sorte qu'ils permettent au marché européen intégré des transports d'être achevé pour l'essentiel d'ici fin 1992.

Le Comité approuve largement ces mesures de transition et d'adaptation. En ce qui concerne les transports maritimes, il se demande cependant si un arrangement transitoire de quatre ans visant les conventions maritimes signées par l'ex-République démocratique allemande est véritablement nécessaire. Les États signataires du code de conduite des conférences maritimes de l'Organisation des Nations Unies (ONU) se sont engagés à ne signer entre eux aucune convention bilatérale de partage des cargaisons. Les États membres de la Communauté ont en outre assuré qu'ils laisseraient également expirer jusqu'à fin 1992 tous les accords de ce type avec les États non signataires de la convention de l'ONU. La raison de la nécessité d'un délai supplémentaire de deux ans pour l'ancienne République démocratique allemande n'est guère explicite. Le Comité estime que la Commission devrait faire en sorte que les traités concernés conclus par l'ex-République démocratique allemande arrivent à expiration avant le 1er janvier 1995.

En ce qui concerne le secteur des transports routiers, il s'agit avant tout de régler la question des délais relatifs à l'installation de tachygraphes destinés au contrôle

du temps de conduite et de repos des équipages. La Commission prend pour base une période transitoire de trois ans et justifie cette dernière en attirant l'attention sur la capacité insuffisante des ateliers dans l'ex-République démocratique allemande. Le Comité reconnaît que cet état de fait peut justifier une période transitoire assez longue, mais insiste sur le fait que le délai devrait être ramené à deux ans au maximum. Une partie des véhicules concernés sont déjà équipés d'un appareil de contrôle conforme aux dispositions communautaires, de sorte qu'une surcharge des ateliers est peu probable. Le deuxième argument de la Commission faisant valoir qu'il faut donner aux petites entreprises de transport la possibilité de renouveler leur parc, souvent âgé de vingt à vingt-huit ans, avant de procéder à une transformation coûteuse, n'est cependant pas convaincant. On ne saurait ignorer que le tachygraphe contribue dans une très large mesure à l'amélioration des conditions de travail (temps de conduite et de repos) ainsi qu'à une plus grande sécurité routière. Par ailleurs, le Comité se pose la question de savoir quelles seront les possibilités de contrôle pendant la période transitoire, aspect qui n'est aucunement évoqué dans le document de la Commission.

7.3. Les besoins en termes de financement dans l'optique d'une rénovation substantielle des infrastructures des cinq nouveaux *Länder* sont en permanence révisés à la hausse. Les dernières estimations du ministère allemand des transports font état d'un investissement de plus de 125 milliards de marks allemands pour les voies de communication uniquement. Cette somme est censée dans un premier temps permettre au réseau de l'ancienne République démocratique allemande d'atteindre un niveau comparable à celui de l'Europe occidentale. Près de 50 milliards de marks allemands de ce montant sont destinés au réseau ferroviaire, environ 60 milliards de marks allemands seront attribués aux routes fédérales, cantonales et communales tandis que les voies navigables nécessiteront 8 milliards de marks allemands. Ces chiffres ne tiennent pas encore compte ni du développement des capacités, ni de la nécessité de combler les lacunes du réseau, ni des coûts normaux d'entretien.

De toute évidence, le budget public ne saurait faire face à l'importance des besoins en termes de financement d'une part, et à la nécessité de réaliser les projets les plus urgents dans un délai raisonnable d'autre part. Il s'impose dès lors de réfléchir à de nouvelles formes de financement des infrastructures. Avant tout, le capital privé doit être mobilisé. Les exemples du tunnel sous la Manche, de la liaison inter-scandinave et du train magnétique Transrapid montrent que le financement privé peut être un moyen tout à fait réaliste.

7.4. Il ne fait aucun doute que l'Allemagne unifiée deviendra une plaque tournante des échanges entre l'Est et l'Ouest et entre le Nord et le Sud en raison de sa situation géographique. La demande de prestations de transport augmentera, et ce notamment lorsque le Marché intérieur sera achevé. Alors que des restrictions et des entraves affectent aujourd'hui les échanges internationaux, les transports à l'intérieur d'un même pays ou à travers toute l'Europe en seront libérés demain. Dès lors, il sera de plus en plus nécessaire à l'avenir d'inscrire et d'évaluer les investissements d'infrastructure dans un cadre européen. À cet égard, les chemins de fer jouent un rôle particulier du point de vue de la politique des transports, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. L'évolution des transports dans le sens d'une planification des infrastructures axée sur une dimension européenne se précise. Dans ce contexte, le Comité accueille favorablement l'intention de la Commission d'accorder à l'avenir une attention particulière à l'aménagement des infrastructures, notamment sur l'axe Est-Ouest, de sorte que la croissance intégrée des espaces économiques européens ne soit pas entravée et que les échanges de marchandises qui en découlent ne soient pas rendus plus difficiles par la congestion des voies de communication.

7.5. Le secteur des transports européens sera de plus en plus sensible aux règles du marché. Cela signifie que l'intensification de la concurrence touchera également les transports. Il s'agit de garantir l'égalité des chances et de mettre en œuvre les mesures de libéralisation et d'harmonisation. Le Comité invite donc la Commission à contribuer à ce que les marchés des transports des États membres ne restent pas en retard sur les dispositions de libéralisation. Les transports et les infrastructures constituent le fondement naturel d'un grand marché européen et créent les conditions nécessaires à la croissance économique et au progrès social.

7.6. Les développements que connaît l'ex-République démocratique allemande et l'ouverture des marchés en Europe de l'Est placent également les télécommunications en face de nouvelles tâches. Ce secteur se trouve dans un état particulièrement critique dans les nouveaux *Länder*. Le réseau de câbles téléphoniques date encore des années '20, plus de 90 % des câbles eux-mêmes sont déteriorés et seulement 17 % de la population dispose d'un raccordement de téléphone. Les services de télécommunications tels que téléfax, télétex et vidéotex sont le plus souvent inconnus. Selon les informations les plus récentes, il est prévu d'investir d'ici 1997 un total de 55 milliards de marks allemands pour la modernisation et l'aménagement des infrastructures de télécommunications.

De l'avis de la Commission, les principaux instruments juridiques communautaires peuvent être immédiatement mis en œuvre pour le secteur des télécommunications et seules deux directives doivent être adaptées (libéralisation du marché des terminaux et fréquences de radiotéléphonie mobile).

8. Politique structurelle

8.1. L'économie de l'ex-République démocratique allemande va traverser une période de restructuration difficile. La transformation du système, la transition d'une économie dirigée et centralisée vers une économie sociale de marché entraînent nécessairement une profonde mutation structurelle. Dans de nombreux domaines, les entreprises ne sont pas concurrentielles . Leurs

gammes de produits sont dans une large mesure endeçàdes normes de qualité internationales, la productivité — marquée par des fluctuations considérables — est de 30 à 50 % inférieure à celle de la République fédérale d'Allemagne, le haut cœfficient de capital, la consommation d'énergie par habitant dépassant la moyenne et le niveau inquiétant de la pollution attestent du gaspillage systématique du capital humain, de l'énergie et de l'environnement.

8.2. Dans le contexte de ce bilan désastreux, la Commission estime qu'une aide communautaire est également nécessaire tandis que les fonds structurels de la Communauté ont un rôle important à jouer. Le Comité comprend la finalité de la proposition de la Commission visant à inclure les cinq nouveaux *Länder* dans les fonds structurels communautaires au titre de zones d'aide; l'intégration du territoire de l'ancienne République démocratique allemande dans la Communauté européenne en est par là même soulignée.

La Commission propose un programme spécifique de développement structurel de l'ancienne République démocratique allemande doté d'une enveloppe financière d'un total de 3 milliards d'écus pour la période 1991-1993. Ces crédits seront fournis par le biais de l'augmentation des fonds structurels, ils ne manqueront donc pas à d'autre États membres de la Communauté. Le Comité estime que cette augmentation devrait être examinée à la fin 1993 et réduite dans la mesure où la situation économique de l'ex-République démocratique allemande se serait améliorée. Par ailleurs, le Comité part du principe que tout doit également être fait à l'avenir pour éviter les conflits portant sur la répartition des fonds entre les régions plus pauvres des zones périphériques de la Communauté et l'Allemagne unifiée. Lors du sommet extraordinaire de Dublin du 28 avril 1990, le gouvernement allemand avait déjà renoncé formellement à une participation de la Communauté au financement de l'unification allemande.

8.3. La Commission précise à juste titre que la restructuration de l'économie de l'ancienne République démocratique allemande doit être entreprise rapidement. Pour cette raison, elle a proposé une procédure simplifiée d'élaboration de projets de développement. Il n'existe qu'un seul projet de développement pour l'ancienne République démocratique allemande et celui-ci peut même être moins détaillé qu'il ne le serait en temps normal. Le gouvernement allemand est actuellement en train de mettre au point ce projet de développement qui doit être présenté à Bruxelles avant le 31 janvier 1991. Au mois de mars 1991 au plus tard, le projet devra aboutir à l'élaboration d'un cadre communautaire d'appui régissant l'utilisation des fonds structurels d'une part et de l'enveloppe financière ainsi que le cofinancement allemand, d'autre part.

8.4. Lors de l'évaluation de cette procédure simplifiée, il conviendrait de garder à l'esprit que la situation en matière de données statistiques dans l'ancienne République démocratique allemande est extrêmement défavorable en ce que ces données sont déformées et incomplètes. De même, il ne semble pas aujourd'hui possible de faire des prévisions fiables pour les deux années à venir en ce qui concerne un processus d'adaptation aussi profond et, partant, quant à l'utilisation des fonds structurels. Il est pour l'heure objectivement exclu de désigner des zones de l'ancienne République démocratique allemande — qui, selon les critères communautaires, seraient sous-développées, menacées de récession industrielle ou touchées par des difficultés d'adaptation du secteur agricole — en vue d'élaborer des projets d'intervention correspondants. Il s'impose d'adopter à cet égard une approche flexible. Dès lors, il est logique que la Commission renonce à désigner les régions concernées par les objectifs nº 1, 2 et 5b. En outre, elle devrait dans toute la mesure du possible attribuer les aides des fonds structurels sous forme d'aides globales dont la finalité ferait l'objet d'une concertation étroite entre le gouvernement fédéral et les nouveaux *Länder*.

8.5. L'unification des deux États allemands soulève la question de savoir ce qu'il adviendra de l'aide accordée par la République fédérale d'Allemagne aux régions frontalières interallemandes *(Zonenrandförderung)* et à Berlin. Ces deux programmes de soutien étaient censés compenser les inconvénients inhérents à la division de l'Allemagne et sont désormais sans objet. En conséquence, le gouvernement allemand a l'intention de présenter cette année encore une loi prévoyant de mettre un terme aux programmes d'aide liés à la division de l'Allemagne dans un délai de sept ans. Le Comité est d'avis que cette période transitoire est beaucoup trop longue et qu'elle devrait être sensiblement réduite.

9. Energie

9.1. Le système d'approvisionnement en énergie de l'ancienne République démocratique allemande est loin d'être satisfaisant et la pollution de l'environnement qui en résulte n'est pas exempte de risques pour la santé. Ce système est presque exclusivement orienté vers le lignite extrait sur le territoire est-allemand, la place occupée par les hydrocarbures, le gaz naturel, l'énergie nucléaire et la houille étant comparativement réduite. Il se caractérise par le faible rendement des installations utilisatrices d'énergie ainsi que de la transformation d'énergie, en particulier en ce qui concerne la fourniture d'électricité. Les pertes significatives enregistrées sur les réseaux de distribution et de transport de gaz et d'électricité aggravent encore cette situation.

Le lignite couvre près de 70 % de l'ensemble des besoins en énergie primaire de l'ancienne République démocratique allemande. Au rythme actuel d'extraction, les réserves sont suffisantes pour une période de soixante à soixante-dix ans et aucune pénurie n'est donc à craindre. En revanche, la disponibilité, la qualité, l'absence de rentabilité de cette source d'énergie et la pollution qu'elle entraîne sont autant d'aspects négatifs. Du fait de la forte teneur en soufre du lignite, l'ancienne République démocratique allemande est l'un des principaux responsables de l'émission de SO_2 en Europe, avec une production annuelle de plus de 5 millions de tonnes, et ce en raison de l'absence de dispositifs de rétention. En outre, le volume des déchets d'extraction s'accroît, le niveau de la nappe phréatique baisse et l'utilisation des sols est de plus en plus importante.

80 % de l'électricité produite dans les centrales électriques (23 000 MW) provient du lignite. Les techniques utilisées à cette fin sont totalement dépassées. Il en va de même des installations de carbonisation à basse température et des cokeries à haute température, dans lesquelles le lignite est transformé en carburants et en matières premières pour l'industrie chimique. Les techniques vétustes utilisées dans les centrales électriques sont fortement polluantes. Aucune des centrales de l'ancienne République démocratique allemande ne dispose d'installation de désulfuration ou de réduction des émissions d'oxydes azotés en bon état de fonctionnement. Les filtres antipoussières — lorsqu'ils existent — ne sont pas systématiquement utilisés.

De plus, le système d'approvisionnement en énergie est fortement subventionné. Cela ne saurait durer, mais jusqu'à présent, rien n'est fait pour inciter à une utilisation rationnelle de l'énergie. Il en résulte nécessairement une consommation d'énergie primaire par habitant supérieure à la moyenne, puisqu'elle dépasse de près de 20 % celle de la République fédérale d'Allemagne.

9.2. Il ressort de cet aperçu que le système d'approvisionnement en énergie de l'ancienne République démocratique allemande se trouve dans une situation très critique. Un réaménagement total du secteur de l'énergie s'impose de toute urgence. Les priorités de ce réaménagement doivent porter sur les économies d'énergie à long terme et la mise sur pied d'un système performant d'alimentation en énergie. Les installations du secteur doivent être entièrement modernisées, offrir des garanties de fiabilité technique et de rentabilité et ne pas exercer d'effet sur l'environnement et le climat. L'important est de disposer d'un nouvel éventail équilibré de sources d'énergie, qui n'inclue pas seulement des combustibles fossiles et des énergies renouvelables, mais aussi l'énergie nucléaire, pour laquelle il convient de relever les exigences de sécurité au plus haut niveau. Il y a lieu de mettre un terme aux monopoles existant dans le secteur des hydrocarbures. Il est souhaitable que la concurrence puisse s'exercer et tel doit être le cas chaque fois que la situation l'autorise.

9.3. Le document de la Commission ne prévoit qu'un petit nombre de dérogations dans le domaine énergétique. Seules l'information et la consultation sur les prix du pétrole brut et des produits pétroliers et la communication sur les importations et les exportations d'hydrocarbures font l'objet d'une dérogation pour une période transitoire de douze mois. Le Comité accueille favorablement cette proposition. Il juge toutefois utile d'apporter deux précisions supplémentaires au texte de la Commission sur la restructuration du secteur de l'énergie. Il s'agit d'une part de l'affirmation selon laquelle les importations de gaz d'origine soviétique sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande devraient s'accroître de 8 milliards de m^3 à 16 milliards de m^3 en l'an 2000. Ce pronostic semble exagérément optimiste au Comité. On ne dispose en tout cas d'aucune information fiable susceptible de l'étayer. D'autre part, s'agissant du paragraphe concernant l'approvisionnement en combustible des centrales en service, il ne faudrait pas seulement indiquer que l'ex-République démocratique allemande produit de l'uranium naturel. Il faudrait également dire que les mines d'uranium Wismuth AG appartiennent à raison de 95 % à l'Union soviétique. Même si la société Wismuth AG veut abandonner l'exploitation minière à la fin 1990, des négociations avec l'Union soviétique seront certainement nécessaires, et ce notamment si l'on considère que la propriété de l'ensemble des matières fissiles situées sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande doit revenir à la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA).

9.4. La politique énergétique est subordonnée — au niveau tant national qu'international — aux objectifs macroéconomiques. Aussi doit-elle faire tout son possible pour préserver ou reconquérir sa capacité d'action aux différents niveaux. Les problèmes énergétiques ne peuvent plus se régler du jour au lendemain dans le cadre de politiques nationales isolées. La politique énergétique est une mission de longue haleine qui requiert une coopération et une concertation étroites par-delà les frontières. Le mot d'ordre doit être la coopération européenne. Cette constatation n'est pas nouvelle, mais n'a pas été suivie d'effets. Les Communautés européennes n'ont pas encore trouvé la force de développer une politique énergétique commune, alors que les tâches prioritaires — réduction de la consommation d'énergie, remplacement des hydrocarbures par d'autres sources d'énergie, développement accéléré de technologies énergétiques modernes et intensification de la recherche énergétique — auraient nécessité depuis longtemps une approche concertée entre des États membres de la Communauté.

Dès lors, le Comité approuve et soutient avec force l'initiative du Premier ministre néerlandais, M. Lubbers, qui a appelé de ses vœux, lors de la réunion du Conseil européen de Dublin, le 25 juin 1990, la création d'une Communauté européenne de l'énergie.

10. Affaires sociales, éducation et formation

10.1. Au regard de l'insertion politique et juridique très rapide de l'ancienne République démocratique allemande dans le territoire de la République fédérale d'Allemagne, de grands efforts sont nécessaires pour réaliser également l'intégration sociale. Le Comité accorde une place centrale aux aspects sociaux de l'unification allemande. Le Comité économique et social renvoie à cet égard à de nombreux avis dans lesquels les groupes sociaux représentés en son sein se sont à plusieurs reprises exprimés sur les conditions fondamentales de la réalisation de la cohésion économique et sociale. Dans son avis sur l'évolution sociale dans la Communauté en 1989 [1], le Comité a mis en avant l'économie sociale de marché et le concept d'Europe des citoyens en tant que facteurs-clés du progrès économique et social sur la voie de l'Union européenne. Aux yeux du Comité, ces éléments sont également des pôles essentiels du pouvoir d'attraction que la Communauté européenne exerce sur les jeunes démocraties d'Europe de l'Est.

[1] JO n° C 225 du 10. 9. 1990.

10.2. Les quelques mesures transitoires et d'adaptation que la Commission juge nécessaires en matière de politique sociale sont largement approuvées par le Comité. Il tient néanmoins à formuler certaines observations et suggestions concernant les propositions de la Commission:

— Le Comité se félicite que la libre circulation des travailleurs salariés soit effective sans mesures transitoires dès le jour de l'unification. Après la suppression de la frontière interallemande, un traitement différencié des travailleurs allemands n'aurait été ni acceptable ni supportable dans la pratique. Le Comité rappelle dans ce contexte le cas des travailleurs espagnols et portugais, pour lesquels la libre circulation restera limitée jusqu'en 1993.

— En ce qui concerne la sécurité sociale des travailleurs migrants, les règlements communautaires se sont toujours appliqués directement dès l'adhésion d'un nouvel État membre. La Commission souligne néanmoins que l'unification allemande exigera certaines adaptations des règlements 1408/71 (CEE) et 574/72 (CEE) en la matière. Mais selon la Commission, ces adaptations ne pourront être entreprises que lorsque l'évolution de la législation sociale sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande sera connue. Le Comité a des difficultés à se ranger à cette argumentation, attendu que la Commission sait depuis longtemps que la législation sociale et le droit du travail de la République fédérale d'Allemagne ont été directement transposés au territoire de l'ex-République démocratique allemande. C'est pourquoi le Comité invite la Commission à présenter sans tarder les dispositions d'adaptation prétendument nécessaires et à les faire adopter au plus tôt par le Conseil.

— S'agissant de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes ainsi que du droit du travail, il n'est pas nécessaire de procéder à des adaptations. Les dispositions en la matière sont d'application depuis la création de l'Union monétaire, économique et sociale.

— Dans le domaine de la protection des travailleurs sur le lieu de travail, il existe désormais quinze directives ou propositions de directives communautaires qui — dans la mesure où elles ont déjà été adoptées par le Conseil — doivent être transposées dans les États membres d'ici au 31 décembre 1992. En ce qui concerne les directives sur la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents chimiques, physiques et biologiques pendant le travail, la Commission propose pour leur mise en œuvre une période transitoire jusqu'au 31 décembre 1992. Il est apparemment impossible, en raison des difficiles conditions qui prévalent sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande et qui sont liées à la vétusté des équipements industriels ainsi qu'aux problèmes d'ordre administratif, technique et de formation, de prévoir une période de transition plus courte, et *a fortiori* l'application immédiate de la directive.

— La qualification des travailleurs joue un rôle décisif dans le processus de restructuration de l'économie est-allemande. Le passage de l'économie planifiée à l'économie sociale de marché doit s'accompagner d'une vaste campagne de qualification. Cette campagne doit être perçue comme un important investissement en vue d'un avenir meilleur.

— La qualification formelle des travailleurs de l'ancienne République démocratique allemande est tout à fait satisfaisante. 80 % d'entre eux sont munis d'un certificat de qualification professionnelle. Mais le profil de qualification requis dans une économie socialiste diffère considérablement des exigences d'une économie de marché orientée vers la concurrence. Font notamment défaut les connaissances et les expériences liées à l'utilisation des techniques modernes de production, d'information et de communication; tout est encore à faire dans ce domaine. Des lacunes importantes sont également à signaler sur le plan extraprofessionnel: l'indépendance, l'esprit d'initiative et la créativité n'étaient pas des qualités prisées dans le cadre de l'économie planifiée. C'est pourquoi la priorité doit être accordée à tous les niveaux au recyclage et au perfectionnement. Cela suppose également la participation sur un pied d'égalité des travailleurs de l'ex-République démocratique allemande à tous les programmes d'éducation et de formation de la Communauté européenne. Le Comité constate avec satisfaction qu'il n'y a pas lieu d'adapter les dispositions législatives en la matière. Il souhaiterait toutefois que la Commission développe davantage d'initiatives afin d'informer aussi rapidement et globalement que possible les citoyens des cinq nouveaux *Länder* allemands sur les nombreux programmes communautaires de formation professionnelle, et ce en étroite concertation avec les autorités allemandes compétentes en la matière.

10.3. Les mesures d'information de la population qui devront être mises en œuvre sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande afin d'assurer une protection efficace des consommateurs devront être adaptées le plus rapidement possible aux prescriptions communautaires en la matière. Cette mission ne devrait pas revenir uniquement aux autorités et aux organisations de consommateurs de la République fédérale d'Allemagne; la Communauté européenne devrait elle aussi apporter sa contribution en lançant des campagnes d'information.

Le Comité se demande s'il ne serait pas opportun d'intégrer l'information des consommateurs dans les programmes généraux d'éducation et de perfectionnement de la Communauté.

10.4. La mise en place de structures démocratiques et l'amélioration des conditions de vie et de travail dans l'ancienne République démocratique allemande nécessitent également une administration sociale autonome et fonctionnelle. Les conditions de travail doivent être repensées et réaménagées de manière autonome et dans le respect des différents intérêts. Le Comité voit

d'un œil favorable la réapparition, pour la première fois depuis 1933, d'organisations libres représentatives des employeurs et des travailleurs, lesquelles sont investies d'une responsabilité particulière face à la difficile reconversion économique et au nombre croissant de chômeurs sur le territoire de l'ex-République démocratique allemande. Elles doivent trouver la force de s'accorder sur des priorités et des objectifs communs. Elles doivent veiller à la défense des intérêts de tous et servir d'intermédiaires entre l'État et les particuliers.

11. Environnement et sécurité nucléaire

11.1. Sur une grande partie du territoire de l'ancienne République démocratique allemande, l'air, l'eau et le sol sont fortement pollués. La législation est-allemande en matière de protection de l'environnement est pourtant abondante; il existe même depuis 1972 une disposition constitutionnelle en faveur de la protection de l'environnement, mais les intérêts environnementaux n'ont joué qu'un rôle secondaire dans la politique quotidienne. De toute façon, en l'absence d'infrastructures efficaces dans ce domaine, les dispositions de protection de l'environnement n'auraient pu être respectées.

Les causes de cette pollution importante doivent à bien des égards être attribuées au système est-allemand. En particulier, la décision du gouvernement de l'ex-République démocratique allemande de conserver des structures de production techniquement dépassées, d'accroître l'utilisation du lignite et d'intensifier la production industrielle dans des secteurs à forte consommation d'énergie a contribué de manière décisive à la pollution de l'environnement. Aucune mesure n'a été présentée en vue d'inciter à une utilisation parcimonieuse des matières premières et de l'énergie.

11.2. La pollution atmosphérique élevée pose le problème le plus préoccupant. Plus de 5 millions de tonnes de SO_2 sont émises chaque année dans l'atmosphère. L'ancienne République démocratique allemande est l'un des premiers pollueurs européens en ce qui concerne le SO_2. Les problèmes se situent principalement au niveau du système d'approvisionnement en énergie, fondé à près de 70 % sur l'utilisation du lignite comme énergie primaire.

Les émissions élevées, ajoutées à la pauvreté relative en eau de l'ancienne République démocratique allemande, sont à l'origine de l'extrême pollution des eaux et, par voie de conséquence, de certaines difficultés dans l'approvisionnement en eau. Tout au plus 20 % de l'eau disponible peut prétendre à la qualité d'eau potable. Des stations municipales et industrielles de traitement des eaux usées techniquement insuffisantes, voire carrément inexistantes, expliquent cette situation. C'est ainsi que des quantités importantes de cadmium, de mercure et de plomb aboutissent dans l'Elbe et de là dans la mer.

La situation n'est pas meilleure en ce qui concerne la pollution des sols. L'extraction intensive de lignite en particulier se pratique sur des superficies importantes, qui restent totalement dévastées à l'issue de cette exploitation. Il faudra des dizaines d'années pour les rendre de nouveau cultivables. La gestion des déchets vient encore aggraver cette situation. Il est vrai qu'en raison du manque de matières premières, le taux de recyclage est important, mais l'élimination des déchets restants n'est que partiellement organisée. Les décharges sont surchargées et certaines menacent de contaminer la nappe phréatique.

11.3. Cet inventaire dresse un tableau bien sombre de la situation environnementale dans l'ancienne République démocratique allemande. Depuis l'entrée en vigueur du premier Traité d'État, le droit de la République fédérale en matière d'environnement s'applique également à la République démocratique allemande. Dans la mesure où le droit ouest-allemand respecte les dispositions communautaires en la matière, depuis le 1er juillet 1990 la législation environnementale de l'ex-République démocratique allemande est conforme au droit communautaire. Cela vaut notamment pour la protection contre les immissions, la sécurité nucléaire et la protection contre les rayonnements, la gestion de l'eau et des déchets, et les réglementations relatives aux produits chimiques. Sont de ce fait particulièrement concernés la création et le fonctionnement d'installations et les dispositions correspondantes. Les dispositions communautaires relatives aux produits et aux substances (telles que le règlement sur l'eau potable) ainsi que les normes de qualité européennes ont également été transposées en République démocratique allemande lors de son adhésion à la République fédérale d'Allemagne.

11.4. Au total, la Commission a examiné quelque deux cent directives et règlements communautaires ayant trait à l'environnement afin de vérifier la nécessité de mesures transitoires. La Commission propose de telles mesures lorsque l'état de l'environnement est tel que les normes communautaires n'ont pu être appliquées lors de l'unification allemande. Concrètement, cela concerne trois domaines, l'eau, l'air et les déchets.

Le Comité considère, en accord avec la Commission, que la transposition des dispositions communautaires devrait s'effectuer le plus rapidement possible. Toutefois, compte tenu de la situation économique difficile, des restructurations nécessaires et des incertitudes qui subsistent parfois quant à l'ampleur réelle de la pollution, le Comité se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir, parallèlement aux délais de transition, une clause de flexibilité. Cela permettrait par exemple à la Commission d'accorder par des procédés simples et rapides des prolongations de délais ou de prendre des mesures complémentaires à la lumière de nouvelles informations. Cette clause de flexibilité ne devrait concerner que les dispositions relatives aux équipements et non pas celles relatives à la nature des marchandises et à la qualité des produits.

11.5. A la différence de l'environnement, la sécurité nucléaire ne fait pas l'objet de mesures transitoires. Le Traité CEEA, et notamment ses articles 33, 35, 36 et 37, est d'application depuis l'adhésion dans l'ancienne République démocratique allemande. Il autorise la fermeture immédiate d'installations non conformes aux normes communautaires de proctection. Le Comité souscrit sans réserve à la ligne claire suivie par la Commission dans ce domaine.

12. CECA

12.1. L'intégration de la sidérurgie est-allemande dans l'ordre communautaire posera des problèmes

industriels, sociaux et régionaux sérieux. Pour aucune des entreprises des quinze sites sidérurgiques, selon la Commission, la viabilité ne semble acquise dans leur configuration actuelle. Ces entreprises doivent être modernisées, restructurées et rationalisées. Le Comité se range à cette analyse, et notamment à la conclusion de la Commission, selon laquelle des pertes d'emplois importantes en sont la conséquence inévitable.

12.2. Face à ce long et difficile processus de restructuration, le Comité estime néanmoins que les propositions de la Commission ne sont pas assez globales et ne répondent pas suffisamment aux problèmes posés. La Commission est, il est vrai, disposée à accompagner la mutation prévisible de la sidérurgie est-allemande par le recours aux instruments prévus par le Traité CECA et à accorder des aides à la réadaptation sour forme de prêts des fonds structurels. Mais elle entend appliquer de manière stricte le régime d'aides à la sidérurgie instauré par la décision 322/89/CECA, dont on sait qu'il ne permet, sous certaines conditions, que les aides à la fermeture, à la recherche, à la protection de l'environnement et aux investissements régionaux. Ce régime n'autorise pas la couverture des pertes d'exploitation ou les aides au fonctionnement — même durant la période de retour à la viabilité des entreprises — ni les aides à l'investissement. En dépit de ces observations, le Comité note avec satisfaction que la Commission a recouru en temps utile aux instruments du Traité CECA qu'elle a convertis en mesures d'application pratique.

12.3. La Commission considère que les entreprises sidérurgiques des cinq nouveaux *Länder* allemands devraient cesser le plus rapidement possible de bénéficier des aides communautaires, ce qui est certainement vrai. Mais un haut degré de flexibilité est nécessaire pour affronter le processus d'assainissement, qui sera long et difficile. Des mesures transitoires ont déjà été appliquées lors de l'adhésion d'autres États membres — notamment l'Espagne. La Commission devrait proposer ici aussi, afin de résoudre les problèmes de restructuration, un régime transitoire en vue de soutenir de manière déterminante le processus d'assainissement des entreprises sidérurgiques.

13. Implications financières de l'unification allemande

13.1. Les responsables politiques, les économistes et l'opinion publique sont confrontés depuis des mois à l'épineux problème des charges supplémentaires que l'unification des deux États allemands va entraîner et des moyens d'assurer l'ensemble de ces financements. Les autres États membres de la Communauté européenne sont de plus en plus préoccupés à l'idée que le financement de l'unification allemande puisse avoir sur leurs territoires une incidence défavorable sur les marchés financiers et de capitaux ainsi que sur le niveau des prix. Il s'agit au bout du compte de réunir à moyen terme plusieurs centaines de milliards de marks allemands destinés à moderniser et à développer les infrastructures (transports, télécommunications, communes) sur le territoire de l'ex-République démocratique allemande, à réparer les dommages désastreux occasionnés à l'environnement et à assainir les sols contaminés (on estime de 20 000 à 30 000 le nombre de sites susceptibles d'avoir été contaminés dans le passé). À cela s'ajoutent les besoins financiers considérables nécessités par les investissements privés et les dépenses élevées affectées à la construction de logements.

13.2. S'agissant des implications financières de l'unification sur le budget communautaire, la Commission a fourni de premières indications dans le troisième volume de son document de travail. Elle signale à juste titre qu'il s'agit d'estimations provisoires, nécessairement fondées sur des données précaires et partielles. Ce sont les dépenses agricoles qui pèsent le plus dans cet inventaire; elles sont estimées par la Commission de 700 à 1 250 millions d'écus pour 1991 (soit onze mois, compte tenu des délais administratifs). Cette fourchette très large s'explique par les difficultés d'estimation des futures structures de consommation et de l'évolution de la production sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande. Un montant de 1 milliard d'écus sera en outre affecté pour 1991 au programme spécial de développement structurel de l'ex-République démocratique allemande. La Commission évalue à 150 millions d'écus les dépenses supplémentaires destinées à d'autres secteurs. En contrepartie, la Commission escompte une augmentation des recettes de 1,5 milliards d'écus, montant correspondant à la contribution probable de l'ancienne République démocratique allemande au titre des ressources propres de la Communauté. Eu égard à toutes les incertitudes qui caractérisent nécessairement ces estimations, le Comité considère ces données comme de simples informations indicatives, qui constituent en soi un travail très méritoire mais ne sauraient donner lieu à un débat de fond.

13.3. Une audition s'est tenue le 7 novembre 1990 devant la commission budgétaire du Parlement allemand, concernant les implications financières de l'unification allemande et leur financement. Le Comité aurait souhaité qu'un représentant de la Commission européenne ait pu présenter la position de la Communauté sur ces questions. La République fédérale d'Allemagne, de par son ancrage dans la Communauté européenne, est investie d'une responsabilité politique et économique particulière. Cela implique également, de l'avis du Comité, un examen plus approfondi des retombées économiques possibles de l'unification allemande sur les autres États membres de la Communauté et leur prise en compte dans l'élaboration de la future politique économique, financière et sociale allemande.

Dans la perspective de la réalisation du marché intérieur et de la mise en œuvre de la deuxième étape de l'union économique et monétaire, le Comité tient à rappeler qu'il s'est à plusieurs reprises prononcé pour un renforcement de la convergence de l'évolution économique et pour une coordination plus accentuée des politiques économiques. Selon lui, ces revendications sont plus que jamais d'actualité. Le Comité invite encore une fois le gouvernement fédéral à faire un premier pas en ce sens en exposant au Conseil européen les décisions de politique financière prises en vue de couvrir les dépenses

occasionnées par l'unification allemande ainsi que les implications macro-économiques de ces mesures pour les autres États membres. Une telle démarche permettrait à n'en pas douter de dissiper bien des craintes et contribuerait de manière décisive à approfondir dans le domaine économique également la coopération confiante qui s'est instaurée entre les États membres de la Communauté européenne.

Fait à Bruxelles, le 20 novembre 1990.

Le Président
du Comité économique et social
François STAEDELIN

Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant la protection au travail de la femme enceinte ou venant d'accoucher [1]

(91/C 41/08)

Le Conseil a décidé, le 22 octobre 1990, de consulter, conformément aux dispositions de l'article 118 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 15 novembre 1990 (rapporteur: Mme Rangoni-Machiavelli).

Le Comité économique et social, au cours de sa 281e session plénière, séance du 20 novembre 1990, a adopté l'avis suivant à la majorité et cinq abstentions.

1. Observations générales

1.1. Le Comité peut souscrire à la proposition à l'examen qui assortit comme il se doit la protection de la santé et de la sécurité des femmes enceintes ou venant d'accoucher d'un maintien des droits liés au travail, y compris de la rémunération. Le Comité se félicite également de cette proposition dès lors qu'elle introduit des mesures facilitant la maternité et qui pourraient ainsi contribuer à résoudre les problèmes de déséquilibre démographique, y compris en ce qui concerne le vieillissement de la population, que connaissent de nombreux États membres de la CE.

1.2. En accord avec les droits et les mesures prévus dans la Charte sociale et par le programme d'action sociale correspondant, la proposition à l'examen va également dans le sens des points de vue exprimés dans les avis afférents du Comité en ce qui concerne les domaines suivants:

— les droits sociaux fondamentaux communautaires [2], dans lequel l'accent est mis sur « les droits de l'enfant, de la mère et de la famille à une protection juridique et économique »,

— la charge de la preuve [3], dans lequel il est déclaré que de bonnes pratiques en matière d'emploi et des méthodes modernes de gestion du personnel sont nécessaires pour éviter d'éventuelles discriminations sexuelles,

[1] JO n° C 281 du 9. 11. 1990, p. 3.

[2] JO n° C 126 du 23. 5. 1989, point III. A1.
[3] JO n° C 337 du 31. 12. 1988, point 1.3 d.