

Étude du Parlement européen sur l'impact de l'unification allemande sur la Communauté européenne (Mai 1990)

Légende: En mai 1990, la Direction générale des études du Parlement européen élabore un document de travail qui analyse l'impact de l'unification allemande sur la Communauté européenne.

Source: Parlement européen-Direction générale des études (sous la dir.). L'impact de l'unification allemande sur la Communauté européenne. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1990. 179 p. ISBN 92-823-0215-6. (Dossiers d'études et de documentation-Document de travail N°1).

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/etude_du_parlement_europeen_sur_l_impact_de_l_unification_allemande_sur_la_communaute_europeenne_mai_1990-fr-c24b6d01-dd90-4475-a42a-b7002f08b987.html

Date de dernière mise à jour: 23/10/2012

L'impact de l'unification allemande sur la Communauté européenne (Mai 1990)

L'union économique et monétaire interallemande (UEMA) et ses conséquences pour la Communauté

I. La pression migratoire

1. La détérioration rapide de la situation économique de l'Allemagne de l'Est commande de réunir d'urgence des conditions favorables au développement économique de ce pays. C'est le seul moyen de faire cesser les départs massifs d'Allemands de l'Est vers l'Allemagne fédérale, tant il est vrai que plus de 115.000 personnes ont quitté la RDA depuis le début de 1990, 2.000 départs étant relevés chaque jour.

2. En raison du niveau élevé de qualification professionnelle de nombreux migrants, cet exode conduit l'économie est-allemande au bord de l'effondrement. Il met aussi à rude épreuve les capacités de logement et les ressources financières de l'Allemagne fédérale, qui a vu arriver au cours de ces derniers mois plus de 600.000 Allemands de l'Est et 350.000 Allemands originaires d'autres Etats membres du CAEM.

3. La présente étude a pour ambition principale de procéder à une première analyse des conséquences de l'Union économique et monétaire interallemande (UEMA) tant pour chaque partie de l'Allemagne que pour la Communauté. Elle est fondée sur la supposition que l'UEMA sera caractérisée par l'existence d'un véritable marché intérieur entre les deux Allemagnes, ainsi que par l'introduction du deutsche mark en RDA.

II. L'économie de la RDA

4. Le problème le plus aigu auquel l'économie de la RDA est confrontée réside en ceci que plusieurs décennies passées à l'abri de la concurrence internationale ont rendu possible la conservation d'un capital obsolète tant dans l'industrie que sur le plan des infrastructures. C'est pourquoi la main-d'œuvre est-allemande, qui jouit d'ailleurs d'un assez bon niveau de formation, présente une productivité n'atteignant pas, selon les estimations, la moitié de ce qu'elle est en Allemagne de l'Ouest. Or, la modernisation du stock de capital, la mise en place d'incitations et l'affectation des effectifs excédentaires aux activités productives sont les conditions indispensables d'un accroissement de la productivité, sans lequel une amélioration de la situation économique est inconcevable.

5. La transformation de l'économie de l'Allemagne de l'Est en un marché compétitif suppose des investissements extérieurs massifs, car la RDA ne produit pas les biens d'équipement modernes qu'appelle la restructuration du patrimoine national. Aussi convient-il de poser tout d'abord le cadre institutionnel nécessaire. Le régime de la propriété privée, la privatisation d'entreprises publiques, la libéralisation du commerce extérieur, les nécessaires garanties quant au rapatriement des bénéficiaires, une réforme des circuits de la monnaie et du crédit, ainsi que du système fiscal, de même qu'une réforme en profondeur du système des prix, qui est largement faussé par les subventions, devraient figurer parmi les priorités du gouvernement d'Allemagne de l'Est qui sera constitué à l'issue du scrutin du 18 mars 1990.

6. Toutefois, la RDA ne pourra attirer les investissements indispensables qu'en offrant des facteurs de production à des coûts dégageant une rentabilité relativement élevée. Le fait est que la main-d'œuvre est actuellement assez peu chère dans ce pays, puisque les rémunérations nettes sont, en moyenne, inférieures à la moitié du niveau des salaires dont jouissent les travailleurs d'Allemagne fédérale. De même, les investisseurs pourraient se procurer d'autres éléments de la production, tels que les matières premières, l'électricité ou les moyens de transport, à bas prix si l'on parvenait à un taux de conversion réaliste entre le deutsche mark et l'ostmark.

III. Le processus d'unification

7. Bien que la puissance économique de l'Allemagne de l'Est ne représente qu'un huitième environ de celle de l'Allemagne fédérale, le rythme de l'unification revêtira une importance décisive. Un groupe d'experts économiques de l'une et l'autre Allemagne a formulé la mise en garde suivante : "l'union trop précoce des deux Etats allemands pourrait rendre extrêmement difficile le processus de rattrapage et entraîner alors, pour

l'économie de l'Allemagne de l'Est comme pour l'économie de l'Allemagne fédérale, un coût très élevé de remise à niveau".

8. L'introduction d'une monnaie commune stimulerait la confiance dans la RDA, mais priverait ce pays de la possibilité de dévaluer sa monnaie et d'encourager ainsi son industrie face à la concurrence. Dès lors que l'union monétaire est accomplie, une région affectée d'une faible productivité ne peut plus recourir au mécanisme d'ajustement du taux de change et doit "payer" le handicap dont elle souffre sur le plan de la compétitivité en fermant ses entreprises improductives et/ou en réduisant ses coûts salariaux. Par conséquent, l'union monétaire ne saurait par elle-même atténuer l'attrait de l'émigration, puisqu'elle ne peut remédier à l'écart de productivité. Les motivations professionnelles qui animent les candidats au départ cesseront d'être seulement lorsque les salaires réels seront similaires dans l'une et l'autre Allemagne, ce qui suppose la convergence des niveaux de productivité.

9. La réponse qui sera apportée au problème du taux de conversion deutsche mark/ostmark sera déterminante pour la réussite du processus d'unification. Globalement, il existe deux possibilités : a) la fixation d'une parité de 1 contre 1 (option qui repose principalement sur des motivations politiques) et b) la fixation d'un taux inférieur à 1 contre 1 (option qui se réfère davantage à l'écart de productivité entre la RFA et la RDA).

10. Le taux de conversion de 1 contre 1 signifierait l'accroissement rapide du pouvoir d'achat de la population de l'Allemagne de l'Est et la réduction du besoin de transferts directs aux ménages. Toutefois, l'industrie de la RDA en subirait le contrecoup sous la forme d'un afflux de biens de consommation occidentaux. Il faudrait veiller tout particulièrement à circonscrire l'effet inflationniste de la conversion en deutsche marks des économies constituées en Allemagne de l'Est (par exemple en recourant à un mécanisme de conversion progressive). Une parité inférieure à 1 contre 1 (1 contre 2, 1 contre 3, etc.) refléterait davantage le rapport de la productivité entre la RFA et la RDA, améliorerait la compétitivité des entreprises d'Allemagne de l'Est, ferait reculer le chômage enregistré et rendrait les coûts salariaux plus attractifs pour les investisseurs étrangers, mais des transferts plus substantiels devraient être effectués au profit des ménages.

11. Il convient de souligner que les modalités de la conversion revêtent une importance aussi déterminante que le taux lui-même. Ainsi, on pourrait autoriser l'acquisition d'un certain montant de deutsche marks par personne à la parité de 1 contre 1, tandis que toute somme excédant ce montant serait changée à un taux plus faible ou converti en obligations d'Etat d'Allemagne fédérale remboursables dans quelques années. On peut aussi concevoir, comme le suggère une première évaluation de l'unification allemande effectuée par la Commission des Communautés européennes, d'absorber une partie de l'épargne accumulée en privatisant les entreprises publiques et les logements dont l'Etat est propriétaire à des prix offrant la perspective de plus-values et, par conséquent, incitant les Allemands de l'Est à rester en RDA. La conversion des avoirs monétaires pourrait alors être étalée sur plusieurs années et une fraction de l'épargne convertie en obligations d'Allemagne fédérale libellées en deutsche marks.

12. Etant donné qu'il se dégage une tendance politique en faveur du taux de 1 contre 1, il semble impératif d'arrêter certaines modalités de la procédure de conversion afin de prévenir les pressions inflationnistes. Selon le professeur Siebert, une parité de 1 contre 2 entraînerait un accroissement de 33 % de la quantité de monnaie, tandis que l'intégration de la RDA dans l'espace économique et monétaire nouvellement constitué se traduirait par une progression de 6 % seulement de l'offre de marchandises.

13. Au stade où nous en sommes, il est impossible de procéder à une évaluation précise des conséquences de l'unification, car les conditions institutionnelles, tout comme les conditions financières et monétaires, ne sont pas encore fixées. Néanmoins, on peut prévoir certaines implications de ce processus pour la RFA, la RDA et la Communauté.

IV. Possibles implications pour la RFA

14. La conversion des marks de l'Est en deutsche marks aura très probablement une incidence inflationniste,

qui sera fonction du taux et des modalités retenus (par exemple la fixation d'une période transitoire). Selon certaines estimations, l'inflation pourrait passer du rythme actuel de 2,6 % à 4 % par an sous l'effet du gonflement de la demande de biens de consommation et de la croissance de la masse monétaire.

15. Une forte progression des ventes de biens d'équipement ou de consommation à la RDA accentuera la croissance du PIB. Il est à noter que le taux d'utilisation des capacités productives de la RFA atteint aujourd'hui 90 %.

16. Les transferts destinés à réduire l'écart de revenus entre les deux Allemagnes (particulièrement sous le rapport des pensions de retraite et des indemnités de chômage) et à améliorer les infrastructures et la protection de l'environnement en RDA pourraient représenter une part du PIB comprise entre 4 et 5 %. Il en résulterait de plus lourds déficits budgétaires, voire des augmentations d'impôts, mais les recettes du Trésor devraient bénéficier intrinsèquement du surcroît de croissance.

17. La demande de liquidités se traduira probablement par une hausse du loyer de l'argent. Les taux d'intérêt dont sont assorties les obligations d'Etat sont passés de 7,3 % au début de l'année à 9 % et ce mouvement ascendant pourrait se poursuivre.

18. L'unification des Etats allemands exonérera l'Allemagne fédérale des "coûts de la division", à savoir l'assistance financière accordée à Berlin-Ouest, les transferts de prestations au bénéfice de la RDA, l'aide régionale aux zones frontalières, etc., toutes opérations dont la facture atteint, d'après les estimations, 40 milliards de deutsche marks environ chaque année.

V. Possibles implications pour la RDA

19. La modernisation des industries vieillissantes provoquera une poussée de chômage. Toutefois, le nombre de sans-emploi sera fonction d'une série de facteurs économiques, en particulier de l'aptitude des responsables à fixer un taux de conversion réaliste entre le deutsche mark et le mark de l'Est, mais aussi du rythme des investissements étrangers dans l'industrie et les infrastructures.

20. Les dépôts d'épargne, dont l'en-cours s'élèverait à 160 milliards de marks-Est, pourraient voir leur valeur se réduire sous l'effet de la réforme des prix.

21. L'abolition des subventions publiques s'accompagnera d'une hausse des prix des biens et des services.

22. La facturation des biens d'exportation dans une devise forte comme le deutsche mark risque de compromettre les ventes est-allemandes dans les pays membres du CAEM. En effet, les échanges extérieurs de la RDA s'opèrent à raison de 65 % avec des partenaires orientaux financièrement en difficulté, qui ne seront guère en mesure de régler en deutsche marks les produits d'Allemagne de l'Est.

VI. Possibles implications pour la Communauté

23. Les perspectives à moyen terme de croissance du PIB dans les Etats membres sont appelées à s'améliorer sous l'effet de la progression des exportations vers la RFA et la RDA, induite par un surcroît de demande de biens indispensables pour la modernisation de l'économie de l'Allemagne de l'Est.

24. Des ressources en provenance du budget communautaire et/ou des budgets des Etats membres seront affectées à la reconstruction de l'Allemagne de l'Est. Si elle demeure un Etat indépendant durant une période transitoire, la RDA pourra bénéficier d'un nouveau Fonds pour l'Europe orientale. Si, à l'inverse, elle fait partie intégrante d'un pays membre de la Communauté, elle sera éligible aux concours des fonds structurels et aux dotations des instruments financiers de la Communauté.

25. En cas d'unification immédiate, la législation communautaire s'appliquera au territoire de la RDA à la suite d'une période transitoire négociée. Selon les premiers calculs effectués par la Commission, une Allemagne unie recevrait une somme comprise entre 1,5 et 2 milliards d'écus par an.

26. La pleine mise en valeur de l'agriculture, relativement productive, de la RDA est de nature à accentuer le caractère excédentaire de la production communautaire et à grever davantage le budget des Douze.

27. Une hausse sensible du cours du deutsche mark, qui résulterait par exemple d'un fort relèvement des taux d'intérêt, provoquerait des tensions dans le mécanisme de change du SME lors de la phase préparatoire et cruciale de l'Union économique et monétaire de la Communauté.

28. Il convient de souligner que l'Union monétaire entre la RFA et la RDA se différenciera radicalement de celle qui est prévue à l'échelle de la Communauté européenne. S'agissant de la première, Berlin-Est transférera immédiatement ses compétences monétaires à la Bundesbank, alors que dans la première phase de l'UEM, telle qu'elle est décrite dans le rapport Delors, les autorités monétaires des Etats membres continueront d'assumer la responsabilité des politiques nationales en la matière, leurs compétences devant être progressivement transférées à une Banque centrale européenne lors des étapes ultérieures de l'UEM.

29. Au stade où en sont les discussions, il est évidemment impossible de tirer des conclusions fermes quant aux répercussions de l'Union économique et monétaire de l'Allemagne sur le calendrier de la mise en oeuvre de l'Union monétaire européenne. Il n'en est pas moins nécessaire de synchroniser les deux démarches.

[...]