

Rapport du Parlement européen sur la réunification de l'Allemagne (Mai 1990)

Légende: En mai 1990, la Direction générale des études du Parlement européen élabore un document de travail qui examine l'impact de la réunification allemande sur les recettes et sur les dépenses du budget communautaire.

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/rapport_du_parlement_europeen_sur_la_reunification_de_l_allemande_mai_1990-fr-6009227f-d732-45f8-8dc3-9468ac9fb15a.html

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

Impact de la réunification de l'Allemagne sur les recettes et dépenses du budget communautaire (Mai 1990)

1. En règle générale, la procédure d'établissement du budget communautaire consiste à analyser les différents domaines d'action puis à indiquer le volume des crédits nécessaires au financement des mesures envisagées. L'évaluation de l'impact du processus d'unification de l'Allemagne sur le budget communautaire devrait donc également se fonder sur des analyses et l'estimation financière des mesures dont la RDA devra bénéficier pour entrer dans la Communauté. Ces données de base faisant encore défaut à l'heure actuelle, nous nous bornerons dans un premier temps à évaluer les répercussions budgétaires de la réunification de l'Allemagne à titre provisoire en n'avançant forcément que peu de chiffres précis.

2. Tenue dans le cadre de la procédure budgétaire de présenter des propositions et, le cas échéant, un avant-projet de budget supplémentaire ou rectificatif, la Commission est elle aussi dans l'impossibilité de se livrer à des déclarations concrètes étayées par des chiffres tant soit peu convaincants. C'est ce que le membre de la Commission responsable du budget a déclaré expressément le 24 avril dernier à la commission des budgets du Parlement et ce qui ressort également de la communication de la Commission au Conseil européen de Dublin dans laquelle toute évaluation chiffrée des répercussions budgétaires de l'intégration de la RDA dans la Communauté est qualifiée d'incertaine dans l'état actuel des choses.

3. A la question de savoir si l'unification aura un impact général sur le budget communautaire, on peut - d'une manière tout aussi générale - répondre que oui, pour les raisons suivantes :

- l'intégration de la RDA entraînera un accroissement du produit national brut global de la Communauté. Depuis la réforme financière et l'instauration du régime des ressources propres en 1988, la masse financière globale disponible pour le financement du budget s'élève à 1,2 % maximum du PNB global de la Communauté et augmentera donc effectivement après l'intégration de la RDA,
- pour ce qui est des dépenses, l'application sans restriction à la RDA de l'ordre juridique en vigueur dans la Communauté, particulièrement dans le domaine des politiques structurelles, de la politique agricole commune et du développement industriel, engendrera des demandes de financement justifiées et il faudra donc augmenter le volume des dépenses budgétaires à moins de se borner, en modifiant le système en vigueur, à répartir autrement le volume existant au détriment des ayants droit actuels.

Quant à savoir si ces changements modifieront fondamentalement la structure financière de la Communauté, cela dépendra du solde : si la réunification devait entamer la position de payeur net qui est actuellement celle de la République fédérale d'Allemagne, la charge financière des autres Etats membres s'en trouverait alourdie.

4. Pour évaluer l'impact budgétaire de la réunification, il faut calculer à la fois les recettes supplémentaires prévisibles et les nouvelles exigences financières résultant des bases juridiques existantes. Or, dans la situation de totale incertitude qui règne actuellement, l'ignorance des facteurs essentiels, ou tout au moins leur imprécision entravent pareils calculs ou évaluations et il est donc presque impossible d'avancer des chiffres défendables. Parmi les éléments qui soulèvent des problèmes particuliers dans ce contexte, citons :

- l'absence de statistiques : le produit national brut de la RDA pour 1989 n'est pas encore calculé de façon suffisamment précise et celui de 1990 ne peut pas encore être évalué. En tant que pays à commerce d'Etat et à économie planifiée, la RDA ne dispose pas à ce jour de comptes semblables à ceux des pays de l'OCDE et il est extrêmement difficile de transposer les chiffres disponibles pour la RDA dans le système de l'OCDE. Ce n'est que récemment que l'Office statistique est-allemand (dénommé jusqu'il y a peu service central de statistiques de l'Etat) a publié les premières évaluations du produit national brut est-allemand qui ne comportent encore que des résultats provisoires pour le produit intérieur brut. La même incertitude vaut en ce qui concerne les chiffres relatifs à la production agricole et au commerce extérieur;

- le facteur temps : on ignore encore quand la réunification sera consacrée par le droit international. C'est à compter de ce moment seulement que le régime financier communautaire s'appliquera intégralement au

territoire de l'actuelle RDA, à moins de convenir des dispositions transitoires particulières applicables durant une certaine période suivant l'unification. D'ici à l'intégration de la RDA dans le régime financier communautaire, il est à prévoir que sa situation économique actuelle et, partant, les bases sur lesquelles est calculé l'impact du processus d'unification sur le budget communautaire, évolueront fortement. La création entre la RFA et la RDA d'une union économique et monétaire, désormais attendue pour le début du mois de juillet 1990, pourrait d'ores et déjà amorcer en RDA un processus de rattrapage dont il est actuellement impossible d'évaluer le rythme mais dont les effets peuvent fortement influencer l'incidence de la réunification sur les recettes et dépenses du budget communautaire.

5. Pour autant qu'elles soient évaluables dans les circonstances actuelles, les répercussions budgétaires de la réunification varient selon les différents stades du processus d'unification, essentiellement entre le moment précédant la réunification en droit international et la période qui suivra.

- Période précédant la réunification : la RDA étant pour la Communauté un Etat tiers durant cette période, les mesures qui ont des répercussions budgétaires sont conformes aux dispositions communautaires régissant les relations avec les Etats tiers et doivent être arrêtées par les instances compétentes de la Communauté selon les procédures prescrites.

- Période suivant la réunification : cette étape commence par la réunification officielle à l'issue de laquelle la RDA ne sera plus un sujet de droit international. A compter de ce moment, la population et le territoire de la RDA actuelle relèveront en principe intégralement de l'ordre juridique communautaire. Il y a toutefois de fortes chances pour que l'ancienne RDA bénéficie durant un certain laps de temps de multiples dispositions transitoires et dérogations au droit communautaire en vigueur. Ce moment marquera également la pleine entrée en vigueur du régime financier communautaire en ce qui concerne à la fois les recettes et les dépenses budgétaires.

6. Répercussions financières d'ici à la réunification

Durant cette période, la RDA constitue pour la Communauté un Etat tiers avec lequel des relations peuvent être établies d'un commun accord, comme avec les autres Etats tiers, conformément aux bases juridiques existantes. C'est ainsi que des négociations ont déjà eu lieu en vue de la conclusion d'un accord de commerce et de coopération avec la RDA qui doit toutefois encore être signé et ratifié. A la vitesse à laquelle évolue le processus d'unification, on peut néanmoins s'interroger sur l'effet concret et, partant, l'utilité financière de cet accord.

Du point de vue budgétaire, il convient de noter à ce propos que des crédits destinés à aider les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est ont été inscrits au budget de 1990 sous forme de budget supplémentaire. En principe, la RDA doit également être considérée comme ayant droit aux crédits dégagés à ce titre, mais il appartient aux autorités communautaires compétentes de décider si les demandes d'aide qu'elle présentera seront prises en considération et jusqu'à concurrence de quel montant. A ce jour, la RDA n'a pas encore bénéficié de l'aide financière de la Communauté et au dire du gouvernement fédéral, l'Allemagne de l'Ouest assumera seule les obligations financières liées aux étapes préalables à la réunification de sorte que celle-ci ne devrait occasionner durant cette période aucune dépense (supplémentaire) à charge du budget communautaire.

A compter de l'entrée en vigueur de l'union économique et monétaire allemande, la RDA reste un sujet de droit international et, partant, un Etat tiers pour la Communauté, mais l'institutionnalisation de son interdépendance économique et monétaire à l'égard de l'Allemagne fédérale se répercutera également sur ses relations avec les autres Etats membres de la Communauté. Dans la perspective de l'intégration du territoire est-allemand dans la Communauté, il y aura donc lieu d'arrêter dès ce moment des mesures d'accompagnement et de préparer la réunification intégrale. En conséquence, même si les répercussions directes de cette dernière sur le budget communautaire ne sont pas encore prévisibles à ce stade, il sera néanmoins possible de s'en représenter l'impact indirect. S'agissant de la conversion du mark-Est en mark-Ouest, par exemple, le choix d'un taux de change ne correspondant pas à la valeur marchande du premier pourrait avoir des conséquences non négligeables sur les parités monétaires et le marché des capitaux à

l'intérieur de la Communauté. C'est à la République fédérale qu'il incombera de financer cette transaction. Il faut s'attendre à ce que la Bundesbank adopte dans ce contexte une politique monétaire plus restrictive qui pourrait conduire au relèvement des taux d'intérêt sur le marché européen des capitaux, ce qui entraînerait des difficultés financières pour les Etats membres pris individuellement et la Communauté dans son ensemble du fait que certaines initiatives dépendent des conditions de financement en vigueur sur le marché des capitaux.

7. Répercussions après la réunification

Au lendemain de la réunification, le territoire de l'actuelle RDA sera en principe pleinement soumis au régime financier communautaire. Etant donné qu'il n'est pas possible de définir actuellement les mesures d'ajustement et de transition qui seront probablement mises en oeuvre, nous retiendrons dans ce qui suit l'hypothèse de l'application immédiate du régime financier communautaire.

- Recettes budgétaires

En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements agricoles, cotisations sucre), la Communauté peut s'attendre à ce que la RDA lui assure certaines rentrées budgétaires. A titre d'exemple, ce pays est déjà exportateur de sucre et la Communauté devrait donc enregistrer des recettes dans ce domaine. Il n'est toutefois pas possible à l'heure actuelle d'évaluer le montant de ces rentrées qui ne revêtent d'ailleurs pas grande importance dans l'éventail des recettes.

Pour ce qui est de la troisième source de recettes, la part de 1,4 % de l'assiette uniforme de la TVA, rien ne permet de calculer la quote-part prévisible de la RDA puisque le système de TVA n'existe pas actuellement dans ce pays. Il devrait y être introduit au plus tard au moment de l'unification et le ministre ouest-allemand des finances a annoncé que son entrée en vigueur interviendrait déjà entre le moment de la réalisation de l'union économique et monétaire allemande et celui de la réunification. La chose doit toutefois encore être convenue avec le gouvernement est-allemand.

Une importance particulière revient à la quatrième et dernière ressource, créée en 1988 et correspondant à une part du produit national brut global de la Communauté fixée à 1,2 % maximum pour l'exercice 1992 (en ce qui concerne les crédits de paiement). La participation des Etats membres est fonction de leur contribution au PNB communautaire exprimée en pourcentage. (Nous ne tiendrons pas compte ici des mesures compensatoires spéciales en faveur des pays économiquement défavorisés dont la TVA représente un pourcentage élevé du PNB national). L'augmentation du produit national brut résultant de l'intégration de la RDA entraînera donc un accroissement des moyens financiers dont la Communauté dispose effectivement.

- Selon les calculs de l'Office statistique est-allemand, mentionné au point 4 ci-dessus, le produit intérieur brut est-allemand s'élevait en 1989 à 353 milliards de marks-Est. Si l'on applique à ce chiffre le taux de 2/1 avancé pour la conversion des fonds non privilégiés et si l'on transpose le montant obtenu en écus, le PNB est-allemand s'élevait à environ 90 000 millions d'écus.

- Indépendamment de l'essor économique prévisible en RDA, l'application du taux de 1,20 % aboutirait à un accroissement du cadre financier de 1 000 millions d'écus.

Les charges financières supplémentaires imposées à la Communauté équivalent donc à la différence entre les dépenses qu'elle devra consentir en faveur de la RDA et le surcroît de recettes découlant de l'intégration de cette dernière.

- Dépenses

Dans le cadre du système financier communautaire, il est à prévoir, compte tenu de la situation en RDA, que la politique structurelle et la politique agricole commune constitueront les principaux postes de dépenses.

Politique structurelle : depuis 1988, les mesures communautaires prises dans ce cadre sont classées par objectif, les régions correspondant à l'objectif 1 étant les plus démunies et les initiatives prévues en leur faveur bénéficiant des crédits les plus élevés. Le classement des objectifs est établi en fonction du produit intérieur brut par habitant. Correspondent à l'objectif 1 les régions dans lesquelles le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. L'intégration de la RDA modifiera de toute évidence cette moyenne. Du fait que les données concernées n'ont pas encore été calculées avec une précision suffisante (cf. point 4 ci-dessus) et qu'on ne peut pas prévoir exactement l'évolution économique de la RDA au lendemain de l'union économique et monétaire allemande, il n'est pas possible de déterminer actuellement si le territoire est-allemand correspondra dans son intégralité ou seulement en partie à l'objectif 1.

L'ampleur de l'impact de la réunification sur le budget communautaire dépendra naturellement de ce classement. Pour se faire une idée de l'ordre de grandeur de ces répercussions, il y a lieu dans les conditions actuelles de retenir l'hypothèse de l'objectif 1. Selon des calculs provisoires, le PIB par habitant en RDA serait déjà nettement supérieur à celui de la Grèce, du Portugal et de l'Irlande et équivaldrait à celui de l'Espagne. A titre de comparaison, on peut donc se référer à ce pays où les régions correspondant à l'objectif 1 représentent quelque 20 millions d'habitants. Dans le cadre du programme quinquennal 1989-1993, l'aide des fonds structurels accordée à ces régions devrait s'élever à quelque 10 milliards d'écus, soit environ 100 écus par habitant et par année.

Si l'on applique cet exemple à la RDA en supposant que la majeure partie de son territoire relève de l'objectif 1, les dépenses communautaires annuelles liées à la réunification de l'Allemagne seraient de l'ordre de 1,5 milliard d'écus pour les fonds structurels.

Aux termes des arrangements en vigueur dans le cadre des prévisions financières quinquennales 1989-1993, la dotation globale des fonds structurels s'élèverait actuellement à 60,315 milliards d'écus répartis comme suit :

	Millions d'écus
Objectif 1	38.300
Objectif 2	7.205
Objectifs 3 et 4	7.450
Objectif 5a	3.415
Objectif 5b	2.795
Mesures transitoires	1.150

La totalité des crédits affectés à l'objectif 1 est déjà répartie entre les sept Etats membres qui ont qualité d'ayants droit au titre de cet objectif. De même, les crédits destinés aux autres objectifs sont déjà immobilisés dans la mesure où ils correspondent à des projets de développement à long terme qui ont déjà été engagés dans les régions concernées et doivent être financés sur le budget communautaire. Il y a donc lieu d'ouvrir de nouveaux crédits structurels en faveur des régions est-allemandes qui y ont droit, ce qui suppose une révision fondamentale des prévisions financières qui constituent un cadre contraignant pour le budget communautaire d'ici à 1993 aux termes de l'accord interinstitutionnel conclu en 1988 par le Parlement, le Conseil et la Commission. Il faudra également adapter l'objectif du doublement des fonds structurels sur la période de 1988 à 1993.

- Politique agricole commune : dans ce domaine, la seule prévision possible à l'heure actuelle est qu'il faudra financer en priorité des mesures dans le domaine structurel. Les paiements de garantie dépendront essentiellement de la mesure dans laquelle les grandes unités de production existantes (coopératives agricoles de production, etc.) se maintiendront et augmenteront leur productivité. On évalue actuellement à quelque 0,5 milliard d'écus par an les crédits nécessaires à la RDA.

- Solde recettes/dépenses : pour les raisons exposées, les calculs et estimations figurant dans ce document ne permettent pas de se prononcer de façon tant soit peu fiable sur les répercussions budgétaires effectives, chiffrées de la réunification allemande. Si l'on se réfère néanmoins à ces chiffres, l'intégration de la RDA représenterait actuellement pour la Communauté un supplément de recettes de l'ordre de 1 milliard d'écus

tandis que le surcroît de besoins financiers s'élèverait à quelque 2 milliards d'écus. Le coût net serait donc de l'ordre de 1 milliard d'écus, soit environ 2,1 % du volume du budget communautaire pour l'exercice 1990. On peut augurer de l'essor économique prévisible en RDA que l'impact budgétaire de son intégration sera neutralisé à l'issue d'une brève période de transition et que des structures budgétaires assez semblables à celles d'aujourd'hui seront rétablies. D'une façon générale, on peut donc dire que les répercussions globales de la réunification allemande sur le budget communautaire ne seront pas d'importance majeure.