

Avis sur les nouveaux *Länder* (ex-RDA) — Cadre communautaire d'appui pour les régions de Berlin-Est, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Brandebourg, Saxe-Anhalt, Thuringe et Saxe (1991-1993)

(92/C 40/14)

Le Comité économique et social a décidé le 23 avril 1991, conformément à l'article 20, alinéa 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème: « Nouveaux *Länder* — Cadre communautaire d'appui pour les régions de Berlin-Est, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Brandebourg, Thuringe et Saxe (1991-1993) ».

La section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 19 novembre 1991 (rapporteur: M. Schmitz).

Au cours de sa 291^e session plénière (séance du 27 novembre 1991), le Comité a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. Depuis l'unification allemande le 3 octobre 1990, le territoire de l'ancienne RDA est devenu partie intégrante de la Communauté. Par son règlement (CEE) n° 3575/90 du 4 décembre 1990, le Conseil des Communautés européennes a pris acte que du fait de la réunification de l'Allemagne, les instruments communautaires de politique structurelle pouvaient s'appliquer dans les nouveaux *Länder* et à Berlin-Est.

1.2. La création le 1^{er} juillet 1990 de l'union économique et monétaire allemande a été d'une importance décisive pour le développement économique de l'est de l'Allemagne, les entreprises de l'ancienne RDA ayant du jour au lendemain dû affronter la concurrence internationale. Pour des raisons politiques, il a été décidé dans le cadre de cette union monétaire d'échanger les mark-Est en marks allemands, ce qui a placé les entreprises est-allemandes dans une situation concurrentielle très difficile.

1.2.1. Les entreprises soudainement exposées à une concurrence suprarégionale ont vu leur production s'effondrer de manière radicale. De plus, l'introduction des échanges en devises avec les pays d'Europe de l'Est a conduit dans une large mesure à la perte de ce marché. C'est ainsi qu'au cours du deuxième trimestre de 1991, la production industrielle accusait une baisse de 40 % par rapport à son niveau au deuxième trimestre de 1989. Dans le même temps, le nombre d'emplois a diminué de près de 3 millions (il était d'environ 10 millions au début de 1989).

1.2.2. Dans l'ancienne RDA, la part de la production industrielle dans la valeur ajoutée brute était très élevée (environ 50 %), tandis que les secteurs des services et du commerce étaient sous-développés par rapport à ceux des États d'Europe occidentale. La réalisation de l'Union économique et monétaire a donné à ces secteurs un essor remarquable, d'autant que le pouvoir d'achat

de la population est-allemande a été renforcé grâce à d'importants transferts sociaux.

1.2.3. En dépit d'une stabilisation de la production à un faible niveau, les perspectives à court terme sont négatives pour les entreprises (y compris les exploitations agricoles) confrontées à la concurrence suprarégionale; il leur est impossible d'atteindre à brève échéance le niveau des coûts et de la productivité de leurs concurrents occidentaux. En revanche, les autres secteurs semblent connaître une évolution plutôt positive (notamment les services et la production — y compris agricole — destinée à la consommation locale).

1.2.4. Le passage d'un système bureaucratique d'économie dirigée à l'économie de marché engendre des problèmes supplémentaires, tels que:

- le faible niveau d'initiative économique individuelle,
- le manque de clarté qui caractérise le régime de propriété des biens fonciers,
- les énormes difficultés liées à la privatisation des entreprises,
- une administration publique qui doit être totalement reconstruite,
- une infrastructure économique dans un état déplorable et soumise à des orientations erronées.

1.3. Pour surmonter les problèmes économiques, des mesures spécifiques visant à renforcer la compétitivité de l'industrie et de l'agriculture sont nécessaires. Il y a notamment lieu de promouvoir une restructuration radicale de ces secteurs. La politique régionale — en particulier celle de la Communauté — peut jouer un rôle en ce sens, en veillant notamment à empêcher le dépérissement économique des sites industriels et agricoles.

1.4. Le Comité se félicite que la Communauté ait réagi immédiatement à cette évolution politique accélérée. Faute de statistiques fiables, il n'était toutefois pas possible de classer le nouveau territoire « parmi les régions et zones relevant des objectifs à caractère régional et rural ». Le règlement (CEE) n° 3575/90 a dès lors arrêté un certain nombre de dispositions transitoires pour la mise en œuvre de la politique structurelle de la Communauté. Contrairement à la pratique en vigueur pour la RFA, il n'a pas été précisé de régions relevant des objectifs 2 et 5 b. L'intervention des Fonds structurels se fait donc sur l'ensemble du territoire de l'ex-RDA, qui est, dans les faits, considéré comme une région relevant de l'objectif 1. Le dispositif vise pour 1991-1993 :

- à dégager pour le nouveau territoire un montant supplémentaire de 3 milliards d'ECU provenant des fonds CE en vue d'actions dans les domaines structurels et de l'emploi, ces moyens pouvant aussi financer des mesures correspondant aux objectifs d'initiatives communautaires,
- à mettre en œuvre ces aides avec la rapidité et la souplesse qu'imposent l'urgence et la gravité de la situation.

1.5. Bien que cette procédure souple doive être évaluée positivement, l'aspect qualitatif de la politique régionale risque néanmoins d'être négligé. C'est pourquoi le Comité propose l'application progressive d'ici à la fin de 1993 de critères qualitatifs dans l'attribution des aides régionales.

1.6. Le concours des Fonds structurels qui sera alloué aux *Länder* est-allemands après 1993 doit être envisagé en liaison avec la réforme imminente des Fonds structurels, réforme qui devrait tenir compte des expériences réalisées en Allemagne de l'Est.

1.7. Durant la phase transitoire, les aides du Fonds européen de développement régional (Feder) entrent dans le cadre de la « mission commune⁽¹⁾ d'amélioration des structures économiques régionales ». Cette procédure a été jugée nécessaire pour permettre une utilisation rapide de ces fonds. Dans la perspective de la réforme de 1994, le Comité suggère également une révision des aides régionales allemandes prévues pour 1994, afin de les mettre en concordance avec les aides communautaires.

(¹) Cette « mission commune » consiste en un programme d'aide national, partiellement cofinancée pour les neuf *Länder* par les contributions à finalité structurelle du Fonds régional des Communautés européennes.

2. Présentation générale du plan de développement et du cadre communautaire d'appui

2.1. Après que la République fédérale a présenté un plan de développement, la Commission, par sa décision du 13 mars 1991, a approuvé le cadre communautaire d'appui (CCA) pour les cinq nouveaux *Länder* et Berlin-Est. Doté d'un milliard d'ECU, le concours des Fonds structurels est en moyenne annuelle de plus de deux fois et demie supérieur aux montants alloués aux anciens *Länder* et, par habitant, ces aides structurelles sont même dix fois plus élevées. Contrairement aux anciens *Länder*, où un tiers des aides annuelles provient du Feder, le pourcentage s'élève à 50 % dans les nouveaux *Länder*; la contribution du Fonds social européen (FSE) diminuant par ailleurs de 59 % à 30 %. Quant à la part du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), elle s'élève dans l'est de l'Allemagne à 20 % (contre 9 % à l'ouest).

2.2. Outre les aides structurelles, le financement national s'élèvera en 1991-1993 à 4 380 millions d'ECU pour le secteur public et à 6 555 millions d'ECU pour le secteur privé. Ces contributions nationales seront notamment financées par des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). L'ensemble des interventions s'élèvera donc à environ 14 milliards d'ECU.

2.3. Au lieu de procéder à la répartition habituelle des crédits entre les cinq objectifs prioritaires de la politique structurelle de la CEE, il a été défini cinq objectifs globaux de développement :

- modernisation de l'industrie et du secteur des services,
- modernisation de l'agriculture,
- exploitation du capital humain,
- intégration des objectifs de la politique de l'environnement dans la stratégie de développement,
- mise à disposition d'une « Aide technique à la restructuration ».

2.4. Compte tenu de ces objectifs, le CCA retient huit axes prioritaires :

- promotion des infrastructures d'intérêt économique,
- aide aux investissements productifs,
- exploitation du capital humain,
- lutte contre le chômage de longue durée,

- aide à l'insertion professionnelle des jeunes,
- développement de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche et restructuration de l'industrie alimentaire,
- amélioration des conditions de vie et de travail dans les zones rurales,
- agriculture, forêts et environnement.

2.5. Le CCA prévoit également l'établissement de programmes opérationnels par fonds. C'est ainsi que six programmes fédéraux ont été autorisés pour le Feder et pour le FSE, ainsi qu'un programme supplémentaire interrégional pour le FSE. En outre, a été autorisée la contribution communautaire du Feder pour une aide globale au titre d'un programme consultatif de la république fédérale d'Allemagne. Les programmes pour le FEOGA ont également été autorisés.

2.6. Le montant des aides du Feder, du FSE et du FEOGA varie considérablement suivant les *Länder*. La Commission devrait s'en expliquer.

3. Observations générales relatives aux interventions des Fonds structurels

3.1. Dans les conditions prévues, l'action de la Commission doit être accueillie favorablement. Il convient néanmoins de vérifier comment la mise en œuvre respectera les principes de la réforme des Fonds structurels. Cet examen devrait tenir compte en particulier des points suivants :

- concentration des aides sur des régions particulièrement touchées sur le plan structurel, régionalisation des interventions,
- préparation et mise en œuvre des interventions avec la participation des syndicats et des employeurs, dans le cadre du dialogue social,
- intégration des Fonds structurels dans le cadre de plans et de programmes régionalisés et priorité accordée à l'aide aux programmes.

3.2. Concentration des aides sur des régions particulièrement touchées sur le plan structurel, régionalisation des interventions

3.2.1. Faute de données statistiques régionales, la répartition des aides structurelles entre les nouveaux *Länder* s'est, dans l'ensemble, effectuée proportionnel-

lement au nombre d'habitants. Si les analyses du CCA donnent des indications sur les disparités régionales, elles ne permettent pas encore d'en apprécier les besoins. Le CCA ne précise pas les régions qui doivent bénéficier en priorité d'une aide. Cette attitude, si elle apparaît justifiée dans un premier temps, risque de provoquer un saupoudrage de l'aide et des effets d'entraînement importants. C'est ainsi que des régions dotées d'un potentiel de développement relativement bon bénéficieront d'un double avantage par rapport aux territoires orientaux plus faibles. L'efficacité des interventions structurelles s'en trouvera compromise à moyen terme.

3.2.2. Étant donné les problèmes considérables que pose la restructuration industrielle et agricole, c'est aux régions dont l'activité se concentre dans ces secteurs qu'il conviendrait, en vue de faciliter ce processus, d'accorder les taux d'aide les plus importants. Le niveau des aides devrait être progressivement réduit dans les centres spécialisés dans les services (tels que Berlin, Dresde, Leipzig). Les *Länder* est-allemands devraient bénéficier d'une large marge d'appréciation quant à la fixation du montant des aides.

3.2.3. Une véritable régionalisation des interventions structurelles n'est pas encore perceptible. Les programmes opérationnels des *Länder* ont été élaborés selon des critères uniformes et sans qu'ait été garantie l'influence des autorités locales et régionales, des institutions, des associations, des catégories sociales ou des entreprises sur leur conception. Les cadres de développement régional n'ont connu qu'un début d'élaboration.

3.2.4. Dans ces conditions, l'analyse régionale des problèmes structurels et l'élaboration de cadres de développement devraient être soutenues de manière ciblée.

3.2.5. Les régions frontalières de la Pologne et de la Tchécoslovaquie devraient recevoir une aide supplémentaire. La Commission devrait présenter une proposition séparée à cet effet. Les aides octroyées aux régions frontalières situées en Pologne et en Tchécoslovaquie devraient quant à elles être arrêtées dans le cadre des accords conclus par la Communauté avec ces pays. Ces aides devraient s'inscrire dans la perspective d'une plus grande intégration économique et politique des États de l'Europe occidentale et méridionale dans la Communauté⁽¹⁾.

3.2.6. À cet égard, le programme consultatif du ministère fédéral de l'économie pour le développement d'infrastructures d'intérêt économique au niveau communal et régional dans des zones spécifiques du terri-

(1) Avis du CES 1119/91 du 26. 9. 1991.

toire de l'ancienne République démocratique allemande revêt une importance particulière. Ce programme consultatif est cofinancé par la Commission dont l'aide globale n'excède pas 10 millions d'ECU. Les objectifs de ce programme sont les suivants :

- l'élaboration de cadres de développement régional,
- l'apport d'une aide consultative aux régions pour la mise en œuvre de ces cadres,
- le développement d'un cadre régional de gestion et de promotion de l'économie,
- la mise en œuvre d'une valorisation active des sites régionaux.

3.2.7. Ces activités de consultation doivent expressément accompagner les mesures de politique régionale financées conjointement par la Communauté, l'État allemand et les *Länder*. Il convient de contribuer dans une large mesure à la garantie d'une utilisation efficace et coordonnée des aides et, partant, à l'amélioration des structures économiques régionales.

3.2.8. Le Comité met l'accent sur la responsabilité des comités de suivi au niveau des *Länder*, chargés d'accompagner et de contrôler l'application du programme consultatif. Ceux-ci devraient notamment faire en sorte que :

- les consultations aient lieu en étroite collaboration avec les partenaires sociaux des régions,
- leurs résultats contribuent à améliorer l'efficacité et la coordination des aides,
- la coordination avec les interventions dans le domaine de l'environnement soit assurée,
- la connaissance des problèmes régionaux spécifiques soit étendue et approfondie,
- les cadres de développement restent compatibles et coordonnés avec les objectifs prioritaires du développement des *Länder*,
- les résultats des consultations soient rendus utiles pour l'évaluation continue des interventions au titre des Fonds structurels par la Commission,
- une interaction avec les activités à différents niveaux et avec les responsables régionaux et locaux du développement structurel puisse être réalisée. À cet égard, il faut tenir compte de la même manière des administrations communales et régionales, des services de l'office *Aufschwung-Ost* (Essor-Est), des

responsables des sociétés liées aux mesures de maintien de l'emploi (*Beschäftigungsgesellschaften*), de l'administration centrale ou locale de l'Office fédéral de l'emploi ou des délégations et conseils régionaux de la *Treuhandanstalt*.

3.2.9. Afin d'améliorer l'intégration des interventions au titre des Fonds structurels entre elles et avec les mesures d'aide nationales et régionales, les gouvernements des *Länder* devraient recevoir un soutien lors de la planification interdisciplinaire du développement, notamment en collaboration avec les comités de suivi. Les représentants des communes devraient participer eux aussi à cette planification. C'est la seule façon de garantir que l'autonomie des communes ne s'oppose pas au développement régional.

3.2.10. Afin de faciliter d'une part le soutien apporté par les aides structurelles en particulier au niveau régional et, d'autre part, la participation des acteurs régionaux, il conviendrait par exemple de veiller davantage à ce que les *Länder* aient recours à l'assistance technique disponible pour la mise en place d'infrastructures consultatives régionalisées adéquates et compétentes en matière de politique structurelle.

3.3. Conception et exécution en « partenariat » des interventions avec la participation des syndicats dans le cadre du dialogue social

3.3.1 Le partenariat dans la politique structurelle communautaire s'est limité jusqu'à présent à la coopération entre la Commission, le gouvernement fédéral et les *Länder*. Le plan de développement, le CCA et les programmes opérationnels ont été élaborés sans la participation des partenaires sociaux. Ceci est en contradiction avec les objectifs de la réforme des Fonds structurels et avec le CCA⁽¹⁾ qui préconisent tout au moins l'intégration et la consultation des partenaires sociaux. Sans la participation des milieux actifs dans la vie économique, un projet de politique structurelle tel que la transformation du système économique et de la société de l'ancienne RDA n'est que difficilement concevable. La consultation subordonnée aux décisions en matière de politique structurelle, telle qu'elle a été pratiquée jusqu'à ce jour par la Commission, s'avère totalement insuffisante et risque de n'être qu'un « exercice imposé ».

3.3.2. L'intention de la Commission, figurant dans le CCA, d'associer les partenaires sociaux tout au moins dans les comités de suivi régionaux est expressément approuvée. Il appartient désormais au gouvernement fédéral et aux *Länder* de s'ouvrir à cette participation et au dialogue social. Le Comité regrette par exemple que, dans le cadre des programmes opérationnels

(1) Cadre communautaire d'appui, p. 44, paragraphe 1.2.1 b).

du Fonds régional présentés par les ministères compétents des *Länder*, la composition des comités de suivi soit limitée aux niveaux administratifs. Cela s'est fait sans que les partenaires sociaux n'aient reçu aucune explication et sans qu'ils aient été consultés.

3.3.3. Le Comité demande que les partenaires sociaux soient consultés sur les projets particulièrement importants sur le plan de la politique régionale. La consultation unilatérale des chambres d'industrie et de commerce, telle qu'elle était pratiquée jusqu'à présent, est insuffisante.

3.3.4. La participation des partenaires sociaux à l'aide au développement économique dans les *Länder* est-allemands devrait s'effectuer de telle sorte qu'elle contribue à l'intégration des différentes mesures de soutien. L'élaboration de cadres régionaux de développement revêt à cet égard une importance particulière. Dès lors, on pourrait renoncer à la participation des partenaires sociaux aux comités de suivi régionaux à la condition que leur représentation dans un autre organe consultatif, compétent en matière de politique de développement régional et d'aménagement du territoire, soit garantie.

3.4. *Intégration des Fonds structurels dans le cadre des plans et des programmes régionalisés — Priorité à l'aide aux programmes*

3.4.1. Le CCA préconise une intégration des Fonds structurels en premier lieu en ce qui concerne les objectifs définis, les thèmes clés du développement et l'inclusion dans la politique fédérale dans les domaines structurel et de l'emploi. Pour des raisons pratiques, il a fallu renoncer aux programmes de développement intégré régionalisés.

3.4.2. Une imbrication directe des Fonds structurels n'est pas encore préconisée. Par contre, l'intervention des Fonds structurels se concentre sur le cofinancement

de la « mission commune » d'amélioration des structures économiques régionales et les mesures prises par l'Office fédéral de l'emploi. Attendu qu'il s'agit là de systèmes d'aide propres à certains domaines bien précis, une telle approche ne se justifie que temporairement. Le développement de stratégies d'appui intégrées, s'inscrivant dans le cadre de programmes et optant clairement pour une politique de régionalisation n'en est qu'à ses débuts. Il dépend de conditions qui doivent encore être créées au niveau du gouvernement fédéral et des *Länder*. À cet égard, le Comité estime urgent d'agir dans le sens d'un développement à la fois théorique et pratique des aides structurelles à court terme existantes.

3.4.3. Il faudrait dans la mesure du possible éviter de mettre en œuvre des mesures de soutien non concertées. Pour les projets d'une certaine importance, il y aurait lieu de garantir une corrélation entre les mesures d'aide aux investissements et l'application de critères qualitatifs. Des subventions globales devraient également être accordées. Les nouvelles implantations industrielles et les mesures de restructuration des entreprises industrielles et agricoles méritent à cet égard une attention particulière. Le ministère de l'économie et du travail de Saxe a enregistré des expériences positives dans ce domaine.

4. Conclusions

4.1. Il s'impose de s'assurer à l'avenir que les principes et les règles pratiques de la politique structurelle européenne soient également respectées malgré les difficultés soulevées par l'unification allemande et que leur influence innovatrice soit maintenue. À cet égard, les initiatives de politique structurelle dans les nouveaux *Länder* doivent, dès le départ, tenir compte du fait que l'unification allemande constitue une intégration de ces *Länder* dans la Communauté européenne. Si l'on veut qu'elle soit solide, la restructuration économique et sociale doit s'effectuer dans le sens du Marché intérieur. Dans ce contexte, il s'impose dès le début d'appliquer également le concept et les instruments de la politique structurelle communautaire dans les nouveaux *Länder* et à Berlin-Est.

Fait à Bruxelles, le 27 novembre 1991.

*Le Président
du Comité économique et social*

François STAEDLIN