

Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil instituant un programme communautaire en faveur de la reconversion de zones sidérurgiques (programme RESIDER) ⁽¹⁾

(87/C 356/14)

Le 30 septembre 1987, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social (CES) d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 11 novembre 1987 (rapport de M. Schmitz).

Lors de sa 250^e session plénière des 18 et 19 novembre 1987 (séance du 18 novembre), le Comité a adopté l'avis suivant à l'unanimité et deux abstentions:

1. Introduction

1.1. Dans sa communication sur la politique sidérurgique (doc. COM(87) 388 final/2), la Commission prend position en ce qui concerne les aspects industriels, sociaux et régionaux de la crise de l'industrie sidérurgique. Elle propose à cet égard des mesures de restructuration:

- proposition de règlement (CEE) du Conseil instituant un programme communautaire en faveur de la reconversion de zones sidérurgiques (programme RESIDER),
- proposition concernant l'introduction de mesures d'accompagnement social liées à la restructuration.

1.2. La communication ayant été soumise au Comité avec un délai très court, il n'est pas possible d'effectuer une évaluation détaillée du point de vue de la politique industrielle.

1.3. Le thème central de l'avis concerne l'évaluation de la proposition de règlement (CEE) du Conseil instituant un programme communautaire en faveur de la reconversion de zones sidérurgiques (programme RESIDER).

2. Aspects industriels, sociaux et régionaux de l'industrie sidérurgique

2.1. Dans sa communication, la Commission part manifestement du principe que la profonde crise structurelle de la sidérurgie communautaire va se poursuivre; en effet:

- elle évalue les surcapacités actuelles, conformément aux objectifs généraux «acier» pour 1990, aux environs de 30 millions de tonnes (20 millions de tonnes pour les produits plats et profilés lourds),
- elle craint la perte de 80 000 emplois supplémentaires au cours des trois prochaines années, par suite des mesures prises par les entreprises afin de réduire les surcapacités.

Selon la Commission, la Communauté a donc une double tâche à accomplir:

«D'une part atténuer le plus possible sur le plan social et régional les conséquences de cette évolution inévitable, d'autre part faire en sorte que la réduction de capacités et les fermetures d'installations, nécessaires pour le retour du secteur à la rentabilité, aient lieu dans un contexte relativement ordonné.»

2.2. Le comité consultatif CECA s'est dernièrement prononcé à plusieurs reprises, dans le cadre de ses compétences, sur les aspects industriels de la politique sidérurgique communautaire (doc. 86/C 326/03, 87/C 154/02, 87/C 271/02).

Il convient notamment de souligner dans ce contexte les revendications exprimées par le comité consultatif dans sa résolution du 17 octobre 1986 (doc. 86/C 326/03) et qui concernent:

- l'élaboration d'un plan anti-crise, qui doit prévenir l'apparition d'une nouvelle crise de la sidérurgie communautaire,
- la préparation et le lancement de la deuxième phase du plan de restructuration de la sidérurgie communautaire, de façon à ce que les problèmes structurels de ce secteur puissent être résolus dans le cadre de solutions négociées plutôt qu'au prix d'une lutte de concurrence ruineuse,
- l'interruption immédiate du processus de libéralisation enclenché le 1^{er} janvier 1986 et la mise en œuvre de la libéralisation du marché sidérurgique communautaire parallèlement à la poursuite de la restructuration de cet important secteur industriel.

Jusqu'à présent, les propositions de la Commission relatives à la future politique sidérurgique ne semblent pas avoir pris en compte ces revendications, que le CES fait siennes. La politique sidérurgique proposée est de ce fait exposée à une série de risques considérables, tant en matière de politique industrielle que de politique régionale.

2.3. Des risques spécifiques se posent, quant à l'ampleur et à la répartition des retombées régionales des mesures de restructuration, en raison:

- de l'absence, actuellement, de dispositions contraignantes concernant l'aménagement de mesures de

⁽¹⁾ JO n° C 272 du 10. 10. 1987, p. 16.

restructuration dans le cadre d'un plan anticrise et de solutions négociées, conformément aux revendications du comité consultatif de la CECA,

- de la proposition de la Commission de gérer les réductions de capacité et les fermetures éventuelles par le biais d'incitations financières dans le cadre d'un système combiné avec le régime des quotas, conformément à l'article 58 paragraphe 2 du Traité CECA, ainsi que par la mise en place, par les entreprises, d'un système volontaire, semblable à celui qu'avait envisagé EUROFER (développement du commerce de quotas), ce qui risquerait en définitive d'empêcher toute évaluation des retombées régionales des mesures de restructuration.

2.4. Les entreprises sidérurgiques ainsi que les industries associées revêtent — souvent en relation avec l'industrie charbonnière — une importance décisive pour l'emploi et la politique structurelle de certaines régions.

En ce qui concerne la reconversion des régions et la création de nouvelles possibilités d'emplois, il conviendrait donc que les mesures d'ajustement des capacités soient, pour autant que faire se peut, directement liées au développement de nouvelles productions en dehors de la sidérurgie, afin de créer des emplois de remplacement. Un rôle particulier revient à cet égard aux sociétés mères des groupes sidérurgiques, le cas échéant, ainsi qu'à leurs filiales des secteurs de transformation. La coopération avec les petits et moyennes entreprises (PME) régionales s'avère dans ce contexte particulièrement importante.

Les mesures régionales d'accompagnement de la nécessaire reconversion des bassins sidérurgiques devraient:

- contribuer de façon essentielle à ce que les entreprises sidérurgiques et leurs sociétés mères créent, dans la mesure de leurs possibilités, dans les régions concernées, des emplois de remplacement en dehors de la sidérurgie et dans les niveaux de production situés en aval,
- favoriser les activités de recherche, de développement, de planification et d'investissements orientées en ce sens.

2.5. La crise qui frappe la sidérurgie — mais aussi les mines de charbon — affecte en particulier les régions qui connaissent déjà un chômage élevé. Dans la plupart des cas il s'agit de régions industrielles qui rencontrent des difficultés considérables en matière de reconversion. Cette crise touche également d'autres secteurs économiques en dehors du secteur CECA et ne se limite pas uniquement à l'induit direct.

Il est regrettable que la Commission ne prenne pas suffisamment cet aspect en considération dans sa communication, et ce d'autant plus que des emplois de remplacement doivent être créés dans les différents secteurs économiques de ces régions. Aussi, la Commission devrait-elle entreprendre une étude régionale approfondie de la situation de l'économie et de l'emploi des régions concernées.

2.6. Il convient de considérer comme particulièrement positif le fait que la Commission formule explicitement

un objectif global en matière d'emploi pour la restructuration des régions concernées en soulignant que:

«il s'agit de générer des emplois de remplacement en essayant de compenser l'ensemble des postes de travail perdus dans la région, y compris les contractions d'emplois suite aux départs à la préretraite».

Ces objectifs sont confirmés explicitement. L'attention est toutefois attirée sur le fait:

- que les crédits prévus pour le programme régional d'accompagnement RESIDER ne seront en aucun cas suffisants pour permettre de réaliser ces objectifs,
- qu'il ne suffira pas, dans l'optique de la réalisation de ces objectifs, de se concentrer sur le renforcement des PME, mais qu'il conviendrait également de soutenir la restructuration des entreprises plus importantes, si tant est que cela soit compatible avec le code des aides existant pour la sidérurgie,
- qu'il s'impose de tenir particulièrement compte de la réduction des problèmes et charges écologiques (par exemple les charges héritées du passé en ce qui concerne les sols) dans ces régions, et ce aussi bien dans l'optique d'une solution à apporter à ces problèmes que de la création de nouveaux domaines d'emploi et du développement de technologies orientées vers l'avenir.

3. Observations sur la proposition de règlement instituant un programme communautaire RESIDER

3.1. Le programme communautaire RESIDER apporte une contribution importante à la restructuration des régions frappées par une perte d'emplois élevée dans le secteur de la sidérurgie.

C'est ainsi que cette action encourage la mise en œuvre des mesures suivantes:

- aménagement des sites industriels en déclin,
- infrastructures économiques,
- gestion, organisation des PME, animation économique,
- services communs,
- promotion de l'innovation,
- accès au capital à risque,
- analyses sectorielles,
- investissements dans les PME.

Il s'agit en l'occurrence de mesures en partie nouvelles qu'il convient d'accueillir favorablement.

Il conviendrait d'envisager l'intégration dans ce programme des mesures émanant des entreprises sidérurgiques et des sociétés mères des groupes qui visent la restructuration et la création d'emplois de remplacement dans les régions concernées, par exemple dans le cadre des «sociétés d'emploi» pour le secteur de la sidérurgie.

3.2. Deux points doivent être soulignés en ce qui concerne la proposition de programme communautaire:

- l'approche du programme,
- l'objectif de l'exploitation du potentiel endogène de développement.

3.2.1. Grâce à une approche du programme fondée sur les objectifs visés par la réforme des fonds structurels qui est envisagée, les problèmes liés aux mesures jusqu'ici uniquement ponctuelles et à la promotion de projets individuels peuvent commencer à être surmontés.

La présentation de mesures et de projets sous forme de programmes revêt plus qu'une simple fonction directrice positive dans l'optique d'actions au niveau national. La proposition de programme RESIDER — comme la proposition du programme RENAVAL — devrait en même temps avoir une fonction de modèle pour la réforme des fonds structurels (reconversion des régions industrielles en déclin). Cela concerne en particulier la demande d'une approche intégrée et de la participation des milieux concernés (régions, entreprises, syndicats) au développement et à la mise en œuvre du programme.

3.2.2. En mettant l'accent sur l'exploitation du potentiel endogène de développement, il sera possible sous plusieurs aspects de suivre une approche judicieuse pour un développement structurel orienté vers l'avenir et, ainsi, pour la création de nouveaux emplois dans les régions concernées grâce à:

- un développement structurel orienté vers le maintien et le développement de l'infrastructure industrielle des régions,
- l'exploitation du potentiel de production existant dans le cadre du développement structurel,
- l'établissement d'un lien entre le maintien de potentiels existants, le développement de nouveaux potentiels et la couverture de besoins sociaux spécifiques (environnement, infrastructure orientée vers la création d'emplois) dans les régions.

3.2.3. À cet égard, il convient toutefois de tenir compte de problèmes spécifiques qui se posent dans le cadre du développement du potentiel endogène de développement des régions concernées:

- a) l'adaptation des capacités dans le secteur de la sidérurgie devrait être liée si possible à une restructuration directe des entreprises concernées et des sociétés affiliées à leur groupe afin d'éviter une interruption du lien — même temporaire — entre la réduction des capacités et le développement de nouvelles capacités;
- b) étant donné que les régions concernées font face, depuis de nombreuses années déjà, à d'importants problèmes structurels et d'emploi qui menacent actuellement de s'aggraver, il ne sera pas possible de résoudre ces problèmes uniquement au niveau des régions. Les États et les entreprises doivent prendre des mesures complémentaires pour soutenir la restructuration régionale.

3.3. Malheureusement, la Commission a laissé passer l'occasion de dresser le bilan détaillé des mesures d'encouragement appliquées au niveau des régions et, le cas échéant, d'en tirer des conclusions pour le programme communautaire RESIDER. La Commission devrait remédier à ces lacunes rapidement afin que ces informations puissent être prises en compte dans le débat sur la présente proposition de règlement.

3.4. L'impact régional du programme RESIDER devrait être évalué à plusieurs reprises au cours de sa mise en œuvre afin, le cas échéant, de procéder à des corrections de ce programme.

3.5. Grâce à sa contribution, cette action est censée encourager le développement de nouveaux secteurs économiques et les efforts de restructuration des entreprises sidérurgiques. Afin de permettre un lien direct entre ces deux aspects:

- il semble d'une part judicieux, dans le cadre de la promotion du programme, de prendre des mesures visant à l'aménagement des sites industriels improductifs ou en voie d'abandon, des constructions, des installations et de l'infrastructure pour une nouvelle utilisation économique,
- il faudrait continuer à élargir les possibilités de promouvoir la diversification et l'innovation en matière de produits (y compris les sociétés en participation et les activités des « sociétés d'emploi »),
- d'autre part, il conviendrait d'envisager une imbrication plus forte entre des mesures d'accompagnement régionales et sociales et l'objectif consistant à lier la sécurité de l'emploi et la qualification pour de nouvelles activités. Il faut éviter que les salariés soient au chômage pendant la période qui sépare les diverses actions.

3.6. La priorité devrait être accordée à une approche intégrée du programme. Pour certaines zones spécifiques, pour lesquelles les études de faisabilité cofinancées par la Communauté laissent présager des résultats positifs, il serait opportun de recourir à des « opérations intégrées »⁽¹⁾. Il est à craindre que les divers programmes d'encouragement (y compris de la CECA) pour les zones sidérurgiques ne se complètent pas de manière appropriée, mais existent parallèlement l'un à l'autre en raison de leur différence de finalité. D'autres mesures d'aide communautaire — promotion de projets de démonstration (secteurs de l'énergie, de l'environnement), programmes technologiques, mesures de soutien des PME — ainsi que les mesures nationales d'aide, devraient compléter le programme RESIDER de manière organique. L'objectif du programme doit être de rechercher la meilleure synergie possible.

3.7. Les pertes d'emplois déjà enregistrées dans l'industrie sidérurgique et dans les régions concernées devraient être prises en compte lors de la définition des critères pour la désignation des régions pouvant bénéficier du programme communautaire et pour la répartition des crédits. Les régions qui, au cours des

(1) Avis du CES, rapporteur M. Della Croce, JO n° C 68 du 16. 3. 1987.

dernières années, ont eu à supporter la plus grande part des pertes d'emplois seraient désavantagées si l'on se contentait de se baser uniquement sur les réductions de personnel futures.

Ne pas tenir compte des réductions d'effectifs passées porterait également préjudice à la portée des critères « nombre minimal d'emplois dans l'industrie sidérurgique » et « taux élevé de dépendance de l'emploi industriel vis-à-vis de l'emploi dans l'industrie sidérurgique », étant donné que l'on négligerait ainsi d'une part les conséquences négatives affectant déjà les régions et, d'autre part, les besoins effectifs des régions en matière de restructuration.

Dès lors, il conviendrait d'examiner l'applicabilité des critères de définition des régions, tels qu'ils sont fixés par le programme d'action « renforcement des actions structurelles communautaires en faveur des bassins de restructuration sidérurgique », en vue de leur utilisation pour le programme communautaire RESIDER préconisé.

Il convient en outre de tenir compte du fait que les statistiques du chômage des différents États membres ne peuvent être directement comparées. Il faut éviter de ce fait de défavoriser certaines zones sidérurgiques (Portugal, etc.).

3.8. La participation des milieux concernés (régions, entreprises, syndicats) doit être assurée dans le cadre du développement et de la mise en œuvre des programmes régionaux. Cela pourrait contribuer à un renforcement des initiatives régionales.

3.9. Afin de coordonner les actions régionales des Communautés européennes, des États membres et des régions, il convient d'encourager la création de sociétés régionales de développement ou d'organismes de coordination correspondants et de les intégrer dans les mesures d'aide et dans leur mise en œuvre.

3.10. Les entreprises sidérurgiques ainsi que les sociétés affiliées à leurs groupes doivent dans la mesure du possible participer à la création d'emplois de remplacement. Cela s'applique à l'offre de potentiels sur le plan technique, de l'organisation et sur le plan commercial ainsi qu'aux capacités de recherche et de développement. Il convient en outre, dans certains cas particuliers, d'examiner dans quelle mesure des contributions financières peuvent également être apportées. Cela vaut notamment pour les entreprises faisant partie de groupes.

3.11. Il faudrait s'assurer, au moyen de mesures appropriées, que le financement communautaire est effectivement complémentaire. Le programme communautaire ne saurait atteindre son objectif si les crédits communautaires ne faisaient que remplacer des crédits nationaux.

4. Observations particulières sur la proposition de règlement instituant un programme communautaire RESIDER

4.1. Article 2

Dans le cadre de l'élimination des obstacles au développement et de la promotion de nouvelles activités économiques créatrices d'emplois, il conviendrait d'inclure également les entreprises sidérurgiques (aménagement des sites industriels, constructions, installations et infrastructures, promotion de la diversification et de l'innovation en matière de produits), et ce sans qu'il soit enfreint au code des aides.

4.2. Article 3

En ce qui concerne le choix des zones, il conviendrait, sur la base des pertes d'emplois passées et à venir dans l'industrie sidérurgique ainsi que dans d'autres activités économiques, d'établir un coefficient du marché de l'emploi qui devrait être également considéré. Les différentes méthodes de mesure des statistiques du chômage ne doivent pas aboutir à un préjudice au détriment de certaines régions.

La priorité doit être accordée aux demandes des États membres qui sont effectuées sur la base d'une approche intégrée et qui prévoient la participation des milieux concernés (régions, entreprises et syndicats). Les États membres devraient continuer à informer la Commission sur d'autres mesures régionales de promotion relatives aux régions en question et préciser sous quelles formes ces mesures, ainsi que les actions d'encouragement faisant l'objet d'une demande, seront coordonnées.

4.3. Article 6

Outre les catégories de bénéficiaires de subventions citées, il conviendrait également de mentionner explicitement les sociétés régionales de développement et les organismes équivalents.

5. Conclusions

5.1. La proposition de règlement instituant un programme communautaire RESIDER peut être soutenue mais il faudrait que les suggestions émises soient prises en compte dans l'intérêt d'une plus grande efficacité et d'une meilleure qualité des mesures.

5.2. De très sérieux doutes sont formulés quant à savoir si le concept financier du programme est suffisant, compte tenu notamment de la perte prévisible de 80 000 emplois dans les trois prochaines années. Dès lors, il est demandé d'augmenter les crédits par rapport à la planification actuelle.

Fait à Bruxelles, le 18 novembre 1987.

*Le Président
du Comité économique et social*

Alfons MARGOT