

"Les difficultés de l'intégration de l'ex-RDA dans la Communauté" dans Revue du Marché commun et de l'Union européenne (Mai 1993)

Légende: En mai 1993, Franz Eppe, conseiller à la Commission des Communautés européennes, retrace dans le mensuel la Revue du Marché commun et de l'Union européenne les étapes de l'intégration de l'ancienne République démocratique allemande (RDA) dans les Communautés.

Source: Revue du Marché commun et de l'Union européenne. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Mai 1993, n° 368. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"les_difficultes_de_l_integregation_de_l_ex_rda_dans_la_communaute"_dans_revue_du_marche_commun_et_de_l_union_europeenne_mai_1993-fr-bcb7be06-af3b-491c-9e6d-d11408c9065f.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 18/09/2012

Les difficultés de l'intégration de l'ex-RDA dans la Communauté

par Franz Eppé*

Conseiller à la Commission des Communautés européennes

Par suite d'un accord intervenu au mois de mai 1991 entre M. Delors, président de la Commission, et les ministres-présidents des nouveaux Länder, l'auteur de cet article est depuis juin 1992 conseiller du ministre de l'Agriculture de la Saxe à Dresde, après avoir travaillé pendant plus de vingt ans à la Commission dans différents secteurs de la politique agricole commune, domaine relevant depuis 35 ans de la compétence quasi exclusive de la Communauté et ayant longtemps joué un rôle de moteur dans l'intégration européenne. Son expérience « du terrain » a montré à l'auteur que les citoyens de l'Allemagne de l'Est en général et les agriculteurs en particulier ignorent encore presque tout de la CE. Il s'est donc efforcé d'en rechercher les causes et de réfléchir aux moyens qui pourraient faciliter dans la pratique l'intégration des nouveaux Länder dans la Communauté européenne.

Après la chute du mur de Berlin, le président Delors a immédiatement appuyé le double objectif visé par le chancelier Helmut Kohl, de réaliser rapidement l'unité allemande, tout en ancrant solidement l'Allemagne élargie dans la CE. Encore sous le dernier gouvernement de la RDA, après l'union monétaire allemande, une union douanière *de facto* s'était déjà réalisée avec la CE en été 1990, transformant pratiquement la frontière Oder-Neisse en frontière extérieure de la CE avec la Pologne et l'ancienne Tchécoslovaquie. Quelques mois plus tard, le 3 octobre 1990, l'unification allemande signifiait aussi pour l'Allemagne de l'Est qu'elle devenait automatiquement partie intégrante de la CE.

Parmi les réussites de la CE de ces dernières années, cet « élargissement » mérite sans conteste de figurer à côté de l'achèvement du grand Marché et des progrès réalisés sur la voie de l'Union monétaire et de l'Union politique. Il a été rendu possible par la détermination politique affichée par la CE et le gouvernement fédéral allemand ; leurs efforts conjugués ont permis, grâce à une approche pragmatique, tout à fait novatrice, de jeter en quelques mois les bases institutionnelles et juridiques nécessaires pour « absorber » dans la Communauté 16 millions de nouveaux citoyens. Voilà un exemple à présenter, surtout en Allemagne de l'Est, à l'encontre de l'image, désormais de plus en plus courante là-bas aussi, selon laquelle on aurait affaire à une CE « monstrueuse », possédée d'une « furie de réglementation » irrépressible et dirigée par des « eurocrates » inertes.

LE SYNDROME DU GRAND FRÈRE (BIG-BROTHER)

Toutefois, en général, l'image que le citoyen moyen d'Allemagne de l'Est se fait de la CE peut être qualifiée de floue et de contradictoire. La brièveté de la période d'adaptation, mais aussi les urgences de la vie quotidienne ainsi que les problèmes d'identité germano-allemande expliquent cet état de fait.

Dans les entretiens sans idées préconçues avec les participants aux « manifestations du lundi » de 1989, on s'aperçoit que la plupart d'entre eux ne veulent pas passer pour des « combattants de la liberté » ; selon eux, la révolution pacifique avait d'abord pris pour mot d'ordre « *Nous sommes le peuple* » (qui en avait assez de la mauvaise gestion communiste), pour en faire ensuite « *Nous sommes un peuple* », avec en filigrane l'idée beaucoup plus prosaïque que, « Si le Deutschmark ne vient pas vers nous, nous irons vers lui ! ».

Ce faisant, on a avec plus ou moins d'inconscience fait abstraction des conséquences pratiques d'un tel processus d'unification qui sont devenues évidentes entre-temps et qu'au fond, une grande partie de la population de l'ex-RDA n'accepte pas aujourd'hui :

— liquidation de l'économie planifiée moribonde au profit de l'économie de marché, d'où inévitablement une vague de licenciements collectifs ; la peur de perdre son emploi et la crainte des augmentations de prix de loyer hantent à présent une large couche de la population, d'autant plus que le défunt régime de la SED avait su mettre la population à l'abri de tels tourments.

— Imposition de l'ordre juridique de la République fédérale, perçu comme quelque chose d'étranger et de

tout à fait inhabituel ; les nouvelles réglementations concernant les demandes de permis de bâtir, les retraites, les allocations de chômage et les prestations sociales sont jugées souvent excessivement tatillonnes. Aussi n'est-il pas rare d'entendre cette réflexion : « Sous le régime socialiste, les procédures étaient plus simples et moins bureaucratiques ».

— La remise en cause, après l'unification, de droits de propriété qu'on croyait définitifs, à la suite de demandes de restitution de biens, en vertu du traité d'unification, présentées par leurs anciens propriétaires qui s'étaient depuis longtemps installés en Allemagne de l'Ouest et avaient été expropriés par le régime communiste.

À la campagne, le processus d'adaptation est particulièrement douloureux et dramatique. Bon nombre d'agriculteurs qui ont subi, il y a 35 ans, la collectivisation forcée de leurs terres, sont aujourd'hui trop vieux pour se « réinstaller » sur les terres qui leur sont restituées, après la dissolution de leur LPG (coopérative de production agricole) et sa transformation en une coopérative ou en une société anonyme. Dans les villages, la plupart des anciens bâtiments d'exploitation avaient dû être abandonnés et sont tombés en ruines. Aussi les agriculteurs sont-ils dans la plupart des cas obligés de louer leurs terres aux coopératives ou sociétés qui sont les successeurs en droit des anciennes LPG, et d'accepter les indemnités que celles-ci doivent leur verser conformément aux dispositions de la loi d'adaptation agricole de Bonn pour l'ex-RDA, et qui ne constituent qu'une compensation bien modeste au regard du travail fourni à la LPG pendant 35 à 40 ans. Leur amertume est d'autant plus grande que les directeurs des nouvelles coopératives ou sociétés agricoles qui ont pris la succession de leur ancienne LPG, sont généralement identiques avec les anciens dirigeants des LPG. De toute façon, lors des pourparlers visant à déterminer le montant de l'indemnité, ces directeurs se montrent plus enclins à défendre les intérêts financiers de leur entreprise agricole que ceux des anciens membres de la LPG en cause.

Il faut surtout retenir de cette présentation sommaire des problèmes existentiels des Allemands de l'Est, qu'ils sont purement germano-allemands et que dès lors leur solution ne relève nullement de la compétence de la CE. Il serait aussi faux de croire que ces difficultés sont surtout de nature matérielle. Bien entendu, les Allemands de l'Est avisés ont noté que l'habileté des négociateurs de Bonn a permis de débloquent rapidement des crédits communautaires non négligeables en faveur de l'ajustement structurel des nouveaux Länder et, qu'à l'occasion du Sommet d'Edimbourg, il a été convenu d'inclure le territoire de l'ex-RDA dans la zone dite de l'objectif n° 1 de la politique communautaire des structures, permettant ainsi aux nouveaux Länder de bénéficier d'un taux de cofinancement communautaire allant jusqu'à 75%, qui est donc aussi élevé que celui appliqué aux États membres de l'Europe méridionale et de l'Irlande. Aussi les agriculteurs commencent-ils à s'habituer aux mécanismes de la politique agricole commune, comme les quotas laitiers et les primes et indemnités compensatoires à l'hectare. Mais à la différence de ce qui se passe dans les anciens Länder et dans les autres pays de la CE, les agriculteurs de l'ex-RDA ne se sont pas vraiment sentis concernés par la réforme de la PAC et les discussions au GATT. En effet, les problèmes évoqués plus haut, qui résultent de la liquidation des LPG après l'effondrement de l'économie planifiée, constituaient et constituent toujours la première de leurs préoccupations, comme le révèle d'ailleurs le dualisme de la représentation syndicale de la profession dans les nouveaux Länder (grosso modo, les exploitations qui ont succédé aux LPG sont représentées au sein du Bauernverband venu de l'Allemagne de l'Ouest, tandis que les agriculteurs « privés » et les agriculteurs réinstallés (« Wiedereinrichter »), se font plutôt représenter par le Landbund dont l'activité se limite à l'ex-RDA, avec des associations régionales dans les cinq nouveaux Länder (Verein der Landwirte).

Le véritable problème de fond auquel est confrontée l'Allemagne de l'Est, est la perte de sa propre identité, conséquence de l'unification, et la recherche infructueuse jusqu'à présent d'une identité commune aux deux Allemagnes. En renonçant volontairement à leur souveraineté nationale, les Allemands de l'Est ont, il est vrai, bénéficié de l'arrivée du Deutschmark ; mais ils ont maintenant le sentiment d'avoir été floués dans presque tous les domaines de la vie quotidienne par suite de l'introduction de l'ensemble des règles politiques et économiques de la République fédérale. Étant encore loin de les maîtriser et se sentant tout simplement dépassés par les événements, ils auraient souhaité que leur introduction se fasse de façon plus sélective et certainement pas aussi brutale. L'usure rapide des hommes politiques indigènes en Allemagne de l'Est, ainsi que le manque général d'esprit d'initiative, indispensable à quiconque souhaite s'affirmer dans une

économie de marché, en témoignent.

En attendant, cela débouche sur une adaptation résignée au « grand frère de l'Ouest », parfois teintée de nostalgie, même si, dans leur for intérieur, les habitants de l'Est ne réussissent pas (encore) à s'identifier à lui. Ce problème d'identité est d'autant plus difficile à surmonter qu'il est presque totalement incompris à l'Ouest où prédomine le débat sur « les coûts de l'unification », qui incite les Allemands de l'Est à conclure à l'absence d'esprit de solidarité et de réciprocité dans la volonté d'unification de leurs compatriotes occidentaux.

DES VULGARISATEURS DOUTEUX POUR L'EUROPE

Il est évident que l'ex-citoyen de la RDA qui, dans son for intérieur, n'a pas encore adopté la République fédérale comme nouvelle patrie, est à plus forte raison incapable de s'identifier à l'Europe communautaire dont l'appartenance lui a été offerte pour ainsi dire en prime, le 3 octobre 1990, avec l'unification allemande. Depuis, face au reste du monde, il se sent encore avant tout un « Ossi » ⁽¹⁾ avec tous les problèmes esquissés plus haut qui découlent des changements intervenus en 1990. Mais assez rapidement après la réorganisation de l'ex-RDA selon le système fédéral en Länder, il est aussi redevenu conscient de sa qualité historique de Saxon, de Thuringeois, de Brandebourgeois, etc. De ce fait, un citoyen de l'Allemagne de l'Est doit franchir trois étapes avant de se sentir Européen, alors que pour un citoyen bavarois par exemple, ce ne sont que deux ; celui-ci peut s'identifier (par ordre décroissant d'intensité) avec son appartenance à l'État libre de Bavière, à l'Allemagne et puis à l'Europe.

À ce propos, il y a lieu aussi de souligner l'énorme différence de préparation et de mûrissement du processus d'intégration dans la Communauté entre l'Allemagne de l'Est en 1990 et les adhésions « classiques ». L'ex-RDA a plutôt été « avalée toute crue », y compris par la CE ; un nombre relativement limité de réglementations et de périodes de transition a été prévu au niveau communautaire pour faciliter son intégration dans la Communauté ⁽²⁾. Bonn s'est limitée à en négocier avec Bruxelles les aspects économiques, y inclus des aides en faveur des ajustements structurels, que tout le monde s'accorde à qualifier de non négligeables. En revanche, les adhésions classiques du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark de 1973, de la Grèce en 1981, de l'Espagne et du Portugal en 1986 ont été le fruit de mûres réflexions de la part de tous les intéressés et ont donné lieu au niveau national à des discussions approfondies, pesant les avantages et les inconvénients et conduisant à l'émergence d'un consensus national en faveur de l'adhésion à la CE (ou à l'absence de consensus dans le cas de la Norvège en 1972). Les longues négociations préparatoires à l'adhésion ont donné l'occasion aux fonctionnaires des pays candidats d'acquérir une connaissance assez solide du droit communautaire et de ses arcanes et de veiller à ce que les conditions d'adhésion négociées soient assorties de dérogations et de périodes de transition qui tiennent compte dans une large mesure de leurs intérêts nationaux et régionaux, ainsi que de leurs particularismes. Les pays membres néophytes ont ainsi pu gagner en assurance, chose indispensable à Bruxelles si l'on souhaite défendre ses propres intérêts. L'Allemagne de l'Est n'a pas pu faire cette expérience fort utile en raison des conditions particulières de son « adhésion » à la CE.

Inversement, il est devenu assez évident pour les nouveaux Länder que les autorités de Bruxelles ne sont que peu conscientes de cet handicap. Des principes d'ordre institutionnel les empêchent d'ailleurs de le prendre en compte puisque l'Allemagne de l'Est n'est pas un 13^{ème} État membre et le gouvernement fédéral de Bonn a dû rester le seul interlocuteur allemand de la CE, y compris pour les nouveaux Länder. En outre, les représentants des autres États membres présents à Bruxelles méconnaissent trop facilement les exigences du régime fédéral allemand. En effet, on dénombre à la Commission 530 hauts fonctionnaires allemands (interprètes, traducteurs et chercheurs non comptés) pour près de 3 200 hauts fonctionnaires ressortissants d'autres États de la Communauté. Ces derniers, originaires pour la plupart d'États à tradition centralisatrice, n'ont pas la même compréhension d'une constitution fédérale qu'un juriste allemand pour qui la souveraineté, l'autonomie et la prise en compte des particularités propres aux Länder sont une évidence. À Bruxelles, on a donc tendance à montrer la même indifférence vis-à-vis des problèmes germano-allemands que vis-à-vis des disparités Nord-Sud en Italie ou en Espagne, à moins que les représentants officiels des gouvernements de Bonn, de Rome ou de Madrid ne mettent l'accent avec insistance sur certains problèmes régionaux et pressent les instances communautaires de prendre des mesures spécifiques à leur égard. Pourtant, même

dans ce cas de figure, la tentation est grande d'inscrire le succès obtenu à Bruxelles à l'actif de l'action politique du gouvernement central plutôt qu'à celui de la CE.

Aussi, est-ce à travers l'Allemagne de l'Ouest que se formera l'image de la CE auprès des nouveaux Länder, ce qui donne également lieu à un certain scepticisme. En raison d'un manque évident de personnel qualifié en Allemagne de l'Est, capable d'occuper des postes clés dans les secteurs économiques, politiques et administratifs, et qui soit en même temps familiarisé avec les nouvelles règles du jeu, il a fallu procéder à un transfert massif de personnel de l'Allemagne de l'Ouest vers l'Allemagne de l'Est. Fort heureusement, c'est un réel sentiment de solidarité allié au désir de relever de nouveaux défis qui a incité la plupart de ces « Wessis » à demander leur transfert, même si les primes spéciales, les nouvelles possibilités de promotion et des indemnités dites de dépaysement, ne permettent guère de considérer le travail à l'Est comme un sacrifice.

Ce sont sans doute ces cadres originaires d'Allemagne de l'Ouest qui sont pratiquement les seuls à renseigner la population des nouveaux Länder sur les politiques et règles communautaires. Or, force est de constater que la CE a plutôt mauvaise presse à leurs yeux. D'après un sondage de la revue Capital (décembre 1992, page 94), 86% des personnes interrogées — soit bien plus que la moyenne nationale allemande — estiment que la CEE est une bureaucratie possédée d'une « furie de réglementation » ; environ 65 % d'entre elles pensent qu'elle ne tient pas suffisamment compte des particularités des régions et plus de 70% la jugent « monstrueuse » (dotée d'un personnel administratif trop nombreux). Leur attitude réservée vis-à-vis de l'Union monétaire (plus de la moitié d'entre eux), leur concilie plutôt les sympathies des Allemands de l'Est, qui souhaiteraient ne pas déjà devoir renoncer au DM, avantage certain de la réunification, au profit de l'ECU.

DE NOUVELLES CHANCES POUVANT VENIR DE L'EUROPE

On dit à juste titre que la vie politique et culturelle du continent européen a toujours été déterminée par la rencontre d'un très grand nombre de traditions, de tempéraments et de mentalités différents dans un espace très réduit. Historiquement, il en est résulté des tensions qui se sont traduites par deux phénomènes antagonistes : diversité créatrice d'une part et volonté destructrice de domination de l'autre. Cette dernière n'a plus aucune chance dans une Europe unifiée ; par voie de conséquence, la seule perspective d'avenir est l'épanouissement du potentiel de création de chacune des régions, riche de ses particularismes et de son histoire, et cela dans l'intérêt de sa propre identité, comme dans celui de l'enrichissement de l'Europe tout entière.

Si l'on songe qu'aucune autre région de la CE n'a été confrontée au cours de ces trois dernières années à un bouleversement aussi dramatique de ses conditions de vie que celui qu'a subi l'Allemagne de l'Est et que, d'autre part, sa population risque de se laisser gagner par un sentiment de lassitude en l'absence de nouvelles perspectives bien définies, il en résulte un appel à la Communauté, afin qu'elle aide concrètement la population des nouveaux Länder dans la recherche de leur identité et de leur place en Europe.

Cette aide (qui ne doit pas forcément être matérielle) pourrait par exemple consister à :

— souligner, chaque fois que l'occasion se présente, le rôle de l'Allemagne de l'Est en tant que médiateur entre la CE et les pays d'Europe de l'Est : mise à profit du savoir-faire acquis pendant 40 ans au contact avec « les pays frères socialistes », y compris les connaissances de la langue russe.

— S'efforcer de surmonter les pratiques linguistiques des institutions communautaires qui défavorisent l'économie et l'administration de l'Allemagne de l'Est (des connaissances du français et de l'anglais, langues de travail à Bruxelles, y sont quasi inexistantes).

— Promouvoir le patrimoine culturel de l'Allemagne de l'Est, par exemple soutenir la candidature de Weimar pour devenir la « capitale culturelle de l'Europe 1999 ».

— Encourager la réalisation de la résolution du Bundestag relative à la « capitale Berlin » : en envoyant aux réunions de Bruxelles des représentants gouvernementaux résidant à Berlin, leur action serait plus crédible

aux yeux de la population d'Allemagne de l'Est, qui aurait ainsi le sentiment de voir ses intérêts spécifiques mieux représentés et davantage pris en compte au niveau communautaire.

- Recruter de façon ciblée des stagiaires, des jeunes fonctionnaires communautaires et des experts ressortissants des nouveaux Länder, même si leurs connaissances du français et de l'anglais sont jugées « encore » insuffisantes.
- Organiser fréquemment et de façon ciblée des réunions communautaires et des visites de membres de la Commission dans les nouveaux Länder, assorties de déclarations « encourageantes » dans la presse régionale.
- De façon générale, appliquer le précepte : « Fais le Bien et parles en autour de toi ! ». Le manque d'informations sur les sujets communautaires est criant dans les nouveaux Länder. Après 40 ans de propagande communiste, la plupart des habitants de l'Allemagne de l'Est ont l'impression que la discrétion de la CE signifie que celle-ci ne peut, en dehors de certains avantages matériels, rien leur apporter qui contribue à renforcer leur assurance et leur valeur propre en Europe.

Les autorités de Bruxelles devraient, davantage que par le passé, prendre conscience du sentiment d'abandon, d'impuissance et de résignation qui a gagné une grande partie de la population de l'ex-RDA dans le processus d'unification largement encore inachevée entre les deux Allemagnes. Cette absence de perspective paraît d'ailleurs comme une des raisons des mouvements d'extrême-droite et de xénophobie qui s'y développent et dont les événements de Hoyerswerda et de Rostock sont les manifestations les plus tristement connues. L'Europe devrait se sentir coresponsable de ces événements et redoubler d'efforts pour aider les Allemands de l'Est à sortir de leur situation marginale — pas seulement géographique — au sein de la Communauté en leur ouvrant de nouvelles perspectives plus gratifiantes et en leur offrant une nouvelle patrie au cœur même de l'Europe.

Dans l'état actuel des choses, l'intérêt de la population de l'ex-RDA pour la CE restera limité si, par esprit de retenue, on laissait jouer le rôle de médiateur principal entre les nouveaux Länder et les institutions communautaires par Bonn seule dont la force et la volonté de persuasion sont sujettes à caution. En effet, la République fédérale a le mérite d'avoir, en accord avec ses alliés occidentaux et la CE, notamment en soutenant économiquement et politiquement Berlin, assuré qu'une vitrine de l'Occident reste ouverte pour la population de la RDA et les autres pays d'Europe de l'Est et contribué ainsi largement à l'amorce des changements à l'Est. Il faut à présent que la Communauté européenne elle-même (en accord avec le Gouvernement fédéral) s'emploie directement à faire de l'Allemagne de l'Est la plaque tournante de son dispositif d'ouverture aux nouvelles démocraties d'Europe de l'Est et aide ainsi les Allemands de l'Est à se forger une nouvelle identité et à assumer un rôle historique dans l'Europe de demain.

S'il est exact que la politique économique est au moins tributaire à 50% de facteurs psychologiques, l'approche qui vient d'être esquissée constituerait, pour un engagement financier relativement faible de la CE, une occasion unique d'instaurer un climat de confiance en et en faveur de l'Allemagne de l'Est, ce qui contribuerait à la fois à combattre la morosité ambiante actuelle et à promouvoir sa relance économique.

* Franz Eppe est docteur en droit, conseiller auprès du Fonds européen d'orientation de garantie agricole (FEOGA) de la Commission des Communautés européennes à Bruxelles ainsi que, en détachement intermittent, conseiller personnel du ministre de l'Agriculture de l'État de Saxe à Dresde.

Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.

(1) Ossi = Ostdeutscher = Allemand de l'Est par opposition à Wessi - Allemand de l'Ouest.

(2) Sur le plan de la PAC cf. J. Heine, les mesures prises dans le secteur agricole pour l'intégration de la RDA dans la Communauté, Revue du Marché commun n° 345 (mars 1991), pp. 199 et s.