

76/207/CEE, à savoir la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes dans

les États membres, sur la base de dispositions législatives claires et non équivoques.

Bruxelles, le 25 septembre 1996.

*Le Président
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

Avis du Comité économique et social sur le «Livre blanc — Préparation des États associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union»

(97/C 30/20)

Le 14 juillet 1995, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 198C, du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le «Livre blanc — Préparation des États associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union».

La section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 septembre 1996 (rapporteur: M. Masucci).

Lors de sa 338^e session plénière des 25 et 26 septembre 1996 (séance du 25 septembre 1996), le Comité a adopté par 101 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Si le Conseil européen de Copenhague a donné son accord pour que les pays associés d'Europe centrale et orientale qui le désirent deviennent membres de l'Union européenne, c'est le Conseil d'Essen qui a défini la stratégie de préadhésion, fondée sur des «relations structurées» donnant immédiatement lieu à un processus d'intégration concret.

1.2. La volonté d'orienter d'emblée la transition vers l'économie de marché et la démocratie dans la direction requise par le processus d'intégration est évidente et s'appuie sur l'expérience accumulée lors de la construction de l'Union européenne.

1.3. Les difficultés, les problèmes et les déséquilibres qui ne manqueront pas de surgir au cours de ce processus, non seulement au sein des PECO, mais aussi dans les pays membres de l'UE, ne sauraient altérer la portée historique de ces décisions.

1.3.1. Il en résultera pour la nouvelle Europe reconstruite un enrichissement d'une portée considérable, en raison non seulement de l'élargissement à une zone appelée à connaître une forte croissance économique,

mais aussi des grandes traditions culturelles auxquelles nous sommes historiquement liés et de l'extension de la zone de sécurité de l'UE.

Le CES émet le vœu que cet enrichissement soit réciproque et profite également aux populations des États qui adhéreront à l'Union.

1.4. Les problèmes et les déséquilibres qui apparaissent déjà sont en partie prévisibles et doivent être traités à temps, de manière à les prévenir et les atténuer.

1.4.1. Ils ont notamment trait, s'agissant de l'UE, aux incidences sur la PAC, sur la politique régionale et sur les ressources nécessaires au financement des politiques.

Plus généralement, il faut également songer aux difficultés accrues qui compliqueront les prises de décision et la gestion dans une Union à 25 États membres ou davantage.

1.5. L'intégration des PECO dans l'Union européenne est un objectif vaste et complexe qui rencontre deux difficultés majeures:

— l'absorption de l'acquis communautaire par des pays partant de conditions différentes dans le domaine

des institutions, des structures administratives et de marché, des rapports sociaux et des droits des citoyens;

- la régression économique et sociale qui a suivi le bouleversement politique de 1989, et qui s'est traduite par une récession économique, un taux d'inflation élevé, une baisse du pouvoir d'achat des salaires et des pensions, une baisse du niveau de protection sociale et un chômage important ⁽¹⁾.

1.6. Sur le plan économique, l'intégration d'un grand marché potentiel des consommateurs doit être envisagée en tenant compte des difficultés posées par la réorganisation d'un système productif et commercial peu efficace et très centralisé.

1.6.1. Le besoin d'investissements considérables en infrastructures et en services se heurte au manque total de capitaux internes et au risque de fortes poussées inflationnistes.

La transformation de l'administration publique doit prendre en compte les appareils bureaucratiques existants.

1.7. L'instabilité politique, ainsi que l'incertitude économique et juridique, ont conditionné l'afflux de capitaux étrangers, qui se sont essentiellement portés vers la République tchèque, la Hongrie et la Pologne, tandis que, dans les autres pays, ils se sont très souvent concentrés dans les grandes villes, surtout les capitales, permettant un développement plus rapide et une offre d'emploi appréciable. Néanmoins, cette évolution s'est accompagnée d'une augmentation des déséquilibres économiques et sociaux entre les diverses régions de chacun de ces pays, accentuant les écarts entre elles.

1.8. Quant au marché du travail, la restructuration économique et le chômage ont conduit de nombreux travailleurs à émigrer vers les pays occidentaux, même si, au cours des deux dernières années, le flux s'est ralenti fortement, sous l'effet notamment de la plus grande attention portée aux contrôles dans les pays de destination. On enregistre également des retours aux pays d'origine dus soit à l'amélioration de la situation, soit au fait qu'une partie des émigrés n'ont pas trouvé d'emploi et ont connu l'exclusion.

1.9. Cette situation a provoqué la désillusion et des réactions au changement dans de larges couches de la population, et favorisé dans certains cas l'adhésion à des forces politiques dirigées par des représentants modérés du régime précédent, lesquels proposent une transition plus graduelle vers l'économie de marché, de manière à limiter, au moins en partie, les coûts sociaux élevés qu'elle entraîne. La crédibilité de cette stratégie se vérifiera à l'épreuve des faits.

1.10. Depuis 1993, tous les pays ont connu une amélioration, quoiqu'à des degrés divers. Subsistent néanmoins tous les problèmes structurels inhérents à une économie fortement centralisée, qui nécessite des changements en profondeur mais qui manque d'un patronat fort, d'une gestion moderne, de technologies adaptées, de grands capitaux.

1.10.1. Le programme communautaire *Phare*, dont le Comité a évalué de manière approfondie la validité et l'efficacité (ainsi que les problèmes) ⁽²⁾, a joué un rôle essentiel durant ces années.

1.10.2. En dépit de ces graves difficultés, la privatisation et la réorganisation des économies des PECO ont malgré tout été étonnamment rapides et ont largement modifié (au prix d'erreurs initiales) les modes de production et de commercialisation.

Dans la plupart des PECO, la moitié ou plus du PIB est aujourd'hui produite par des entreprises privées (cf. annexe 2).

1.11. C'est à la lumière de ce contexte politique, économique et social qu'il convient d'envisager le Livre blanc élaboré par la Commission.

2. Objectifs et contenu du Livre blanc

2.1. Le Livre blanc constitue une étape supplémentaire dans la stratégie de préadhésion, qui présente, dans l'ordre:

- la conclusion des accords d'association;
- l'instauration d'un «dialogue structuré» entre l'UE et les pays associés dans les secteurs de dimension transeuropéenne (énergie, transports, environnement, science et technologie) et dans les secteurs de la politique extérieure et de la sécurité ainsi que de la justice et des affaires intérieures;
- la mise en œuvre de politiques et d'une assistance technique dans le cadre d'une coopération intensive, dont le programme *Phare* a été l'instrument essentiel.

2.2. La CIG, qui s'est ouverte le 29 mars 1996 à Turin, compte parmi ses objectifs la préparation des institutions et des politiques de l'UE à l'élargissement.

C'est seulement après la fin de la CIG que seront entamées les négociations de l'adhésion, qui implique l'acceptation de l'ensemble de la législation communautaire. Mais la Commission a opportunément proposé lors de la phase de préadhésion «un ordre adéquat dans

⁽¹⁾ Commission européenne, Europe 2000+, 1994, p. 234.

⁽²⁾ CES, Rapport d'information sur «L'évaluation du programme *Phare*», rapporteur: M. Gafo Fernández, (doc. CES 1281/94).

lequel adopter les dispositions nécessaires dans chaque grand secteur» (1).

Le but de la stratégie de préadhésion est précisément d'établir un plan de travail pour les pays associés, orienté vers la transposition graduelle de l'acquis communautaire. Au moment de leur adhésion, les pays intéressés deviendront partie intégrante du marché intérieur; c'est pourquoi le Conseil d'Essen a estimé que la préparation à cet objectif doit figurer au centre de la stratégie de préadhésion et a demandé à la Commission de présenter un Livre blanc sur le marché intérieur, dont l'objectif est d'établir un programme qui permettrait à chaque pays «de se préparer, avec l'aide de l'Union, à remplir les obligations du marché intérieur».

2.3. Le Livre blanc s'adresse aux six pays qui ont déjà conclu des accords d'association avec l'UE: la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Bulgarie et la Roumanie; il s'applique également aux républiques baltes et à la Slovénie, qui sont en cours d'association. Il importe dès lors que la stratégie de préadhésion s'applique également et dès à présent à ces pays.

Ce document a une validité générale dans la mesure où il ne trace pas une voie pour chaque pays mais s'adresse à l'ensemble des pays en question.

2.4. Le Livre blanc comprend deux parties: la première, plus courte et à teneur plus politique, approfondit les objectifs, le contexte et la nature du marché intérieur; la seconde partie, qui constitue en fait une annexe, est beaucoup plus développée et technique, puisqu'elle contient une présentation détaillée de la législation communautaire dans tous les domaines du marché intérieur.

2.4.1. La première partie s'articule comme suit:

- le chapitre 1 décrit l'approche du Livre blanc;
- le chapitre 2 dresse un tableau du marché intérieur, décrit les obstacles à la libre circulation et la façon dont la réglementation communautaire les a surmontés; enfin, il analyse le rôle de la concurrence;
- le chapitre 3 expose les critères qui ont présidé à la sélection des dispositions de la législation communautaire présentées dans l'annexe, des fiches relatives à chaque secteur ainsi que les objectifs;
- le chapitre 4 décrit la situation dans les PECO au regard du marché intérieur et relève certains des principaux problèmes posés par leur alignement sur les règles communautaires;

— le chapitre 5 reprend les stratégies et les programmes spécifiques d'aide communautaire aux PECO;

— le chapitre 6 conclut par une description des résultats positifs escomptés de la mise en œuvre du Livre blanc et des tâches qui, à cet égard, incombent à la Commission d'une part, aux PECO et aux pays membres d'autre part.

2.4.2. L'annexe analyse, quant à elle, les différents secteurs, passant en revue la libre circulation, la politique sociale, les problèmes vétérinaires, l'environnement, les transports, les moyens audiovisuels, etc. Les objectifs fondamentaux de la Communauté y sont exposés, de même que les actes législatifs et les nécessaires structures qui en garantissent l'application.

2.5. L'aspect le plus important du Livre blanc tient au fait qu'il «désigne les mesures clés dans chaque secteur du marché intérieur et propose un ordre dans lequel procéder au rapprochement des législations» (2).

Comme le soulignent les conclusions du Conseil de Cannes, le Livre blanc n'établit pas une hiérarchie des secteurs et n'impose ni priorités ni calendrier. Il incombe aux pays intéressés d'établir leur propre programme, en fonction de leur contexte national et de leurs priorités, en tenant compte du cadre général défini par les accords d'association.

2.6. Dans le présent avis, le CES s'exprime sur l'opportunité et l'adéquation du Livre blanc aux objectifs qui ont motivé sa rédaction par la Commission et sur ces objectifs eux-mêmes; ce faisant, il se base sur une vision d'ensemble des conditions de développement politique, économique et social dans les PECO et dans l'UE, relève d'éventuelles insuffisances et suggère des ajouts et des modifications qu'il estime justifiés.

3. Un instrument fondamental

3.1. Le présent avis entend avoir une valeur politique générale. Les considérations ci-après concernent la démarche globale du Livre blanc. Il semble en effet préférable de renvoyer les analyses relatives aux différents secteurs (libre circulation, politique sociale, transports, énergie, télécommunications, concurrence, environnement, protection des consommateurs, etc.) à des avis ultérieurs que pourraient élaborer les sections compétentes du Comité.

Cela permettra de réaliser une étude plus approfondie et plus ponctuelle et de fournir à la Commission des propositions d'ajouts et de modifications plus détaillées.

(1) CEE, Livre blanc — Préparation des États associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union (doc. COM(95) 163 final, point 3.16).

(2) CCE, Livre blanc, 1995, p. 1a.

Il apparaît néanmoins utile de formuler quelques brèves observations de caractère général sur quelques-uns des grands thèmes horizontaux (*cf.* annexe 1).

3.1.1. C'est d'ailleurs dans cette direction que semble s'orienter la Commission, qui a déjà élaboré des documents sur des questions spécifiques ayant trait à l'élargissement communautaire aux PECO, tant pour ce qui est de son impact sur la politique de l'UE que de ses effets au sein de ces pays.

Un premier document traite de la politique commerciale et de l'assistance aux PECO [et aux NEI ⁽¹⁾] et expose avec abondance de données statistiques comment l'UE est devenue le premier partenaire commercial de ces pays. Un second document porte sur l'agriculture ⁽²⁾; il identifie un premier besoin prioritaire, celui de modernisation et d'assistance technique, et analyse l'impact de l'élargissement sur la PAC.

3.2. Il faut avant tout reconnaître que le Livre blanc présenté par la Commission revêt une importance fondamentale, car il constitue véritablement une «somme européenne» qui analyse la réalité complexe du marché unique, tant sous l'angle spécifiquement juridique que du point de vue de l'«architecture» institutionnelle et administrative bâtie au cours de ces dernières décennies.

Comme l'attestent les réponses aux questionnaires et l'audition organisée à Varsovie, les représentants de la société civile des PECO voient eux-aussi dans le Livre blanc une contribution utile et importante.

3.2.1. Si l'on examine les différents chapitres de la présentation générale puis, plus en détail, les fiches de l'annexe, on se rend compte immédiatement du chemin parcouru, souvent laborieux et semé d'obstacles de taille, que les États membres et les gouvernements ont surmontés avec adresse et disponibilité, pour arriver à une intégration européenne toujours plus ample et plus profonde.

3.2.2. Il ne fait aucun doute que les autorités gouvernementales, mais aussi les forces économiques et sociales des PECO, trouveront dans le Livre blanc un instrument essentiel pour affronter les problèmes ayant trait à l'entrée dans l'Union européenne.

3.2.3. En particulier, l'exposé (chapitres 2 et 3) des principes du marché intérieur et de la politique de la concurrence, assorti de la législation relative à l'abolition des barrières commerciales, destinée à garantir la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, indique aux gouvernements des PECO un programme de réformes législatives et administratives

nécessaires pour préparer leurs pays à l'harmonisation communautaire et à la réalisation du marché intérieur.

3.2.4. Eu égard aux différences profondes qui, en dépit des changements survenus au cours des dernières années, subsistent actuellement dans les systèmes économiques et administratifs des PECO, le Livre blanc propose, pour la phase de préadhésion, un «ordre adéquat» pour la transposition de la législation impliquant des changements plus radicaux. Une distinction est ainsi établie entre les «mesures clés» et les autres mesures applicables, les premières étant elles-mêmes classées selon un ordre de priorité.

3.2.5. Le Livre blanc souligne encore l'importance des conditions nécessaires à la mise en œuvre et à l'application de la législation, à savoir:

- la réforme de l'appareil administratif et de la société dans son ensemble;
- la présence d'organes et de structures garantissant le respect et le bon fonctionnement de la législation.

3.3. En effet, la véritable difficulté n'est pas tant d'harmoniser ou d'adapter les textes juridiques que d'adapter les administrations et de créer les conditions sociales, politiques, économiques et techniques requises pour l'application de cette législation.

3.4. L'audition de Varsovie a montré que le Livre blanc peut être un puissant catalyseur interne pour les PECO; c'est une raison de plus pour mettre en avant la dimension sociale et l'opportunité de tenir compte de l'opinion des groupes d'intérêt, tels que les consommateurs.

4. Observations générales

4.1. Le Comité est d'accord avec la Commission lorsque celle-ci entend faire débiter les négociations à l'issue de la CIG. L'adhésion présuppose l'acceptation de l'acquis communautaire et le calendrier prévu pour l'adhésion des différents pays dépendra également des progrès accomplis dans l'adaptation à l'ensemble de cet acquis. Le Comité souhaite que soient remplies à temps les conditions nécessaires pour que les négociations d'adhésion puissent commencer en même temps pour tous les États qui sont parties d'un accord d'association ou qui sont en voie de devenir des États associés. Ce souhait vise à ce que les pays qui ont encore le plus long chemin à parcourir pour remplir les conditions fixées par l'UE se voient encouragés à intensifier leurs efforts.

4.1.1. La transposition et la mise en œuvre de l'acquis communautaire constituent assurément de lourds engagements pour les PECO, mais elles sont toutefois un passage obligé pour une intégration à part entière dans l'UE.

(1) Commission européenne, Pour une meilleure intégration économique, 1995.

(2) Commission européenne, Étude sur différentes stratégies pouvant être suivies pour développer des relations entre l'Union européenne et les pays associés dans le domaine de l'agriculture, dans la perspective de l'adhésion future de ces pays (Document sur la stratégie agricole), IP/95/1314.

L'UE dont ils sont appelés à faire partie est en effet définie par l'acquis communautaire. C'est là un fait qui ne saurait donner matière à discussion.

4.1.2. Le processus d'intégration en cours dans les PECO est global, parce qu'il concerne tous les secteurs de la législation. Les éventuelles différences qui devraient persister pour des raisons d'importance économique, sociale ou culturelle particulière pourront être surmontées grâce à l'instrument technique des directives cadres, qui permettent le respect des particularités tout en conservant une orientation unique.

4.1.3. D'ici là, il serait bon que les PECO intensifient leur coopération interne pour l'amener à un niveau au moins égal à celui de la coopération avec l'UE.

La coopération interne entre les PECO se heurte à certaines réticences de nature historique. Les institutions de l'UE devraient s'efforcer à travers leurs programmes et dans la pratique d'encourager et de faciliter cette coopération interne.

4.2. Le Comité considère le Livre blanc comme un instrument essentiel pour accélérer l'intégration des PECO dans l'UE et pour faciliter la coopération entre eux. L'intégration sera en fin de compte profitable aussi bien aux pays de l'Est qu'aux pays occidentaux et elle reste l'objectif final des relations entre l'UE et les PECO.

Un effort particulier s'impose afin de mettre en place des réseaux intégrés dans les secteurs des transports, de l'énergie et des télécommunications entre les PECO, d'une part, et l'UE, d'autre part. Le développement de groupes d'intérêts indépendants représentant la société civile active est également important en termes de croissance économique et d'essor de la démocratie.

Pour promouvoir la croissance et la convergence économique dans les PECO, il y a lieu d'encourager les restructurations et la modernisation de l'économie, notamment en ce qui concerne l'industrie et l'administration, et de développer les investissements intérieurs et étrangers.

Ces transformations doivent contribuer aussi rapidement que possible à l'amélioration des conditions de vie et de travail des populations, qui est l'objectif premier de l'intégration européenne.

4.3. La croissance des investissements et du développement requiert un cadre juridique sûr, d'application prédéfinie et assorti d'une réglementation stable.

Toutefois, le problème le plus important réside dans le fait qu'il ne suffit pas d'adapter les lois, mais qu'il faut encore disposer des structures, et donc des ressources nécessaires. À cet égard, l'aide technique et financière que l'UE pourra fournir par l'intermédiaire de *Phare* et d'autres programmes d'assistance sera fondamentale pour permettre une mise en œuvre homogène de la législation du marché intérieur.

Pour une efficacité aussi grande que possible, les efforts développés dans ce contexte devraient se focaliser sur les «goulets d'étranglement» économiques, législatifs, et réglementaires, qu'il est possible d'identifier avec l'aide des opérateurs économiques nationaux et étrangers opérant dans chacun des PECO⁽¹⁾.

Une surveillance attentive effectuée avec la participation de la société civile permettra de mieux contrôler l'efficacité de l'utilisation des fonds communautaires.

4.3.1. Il convient également d'assurer une «sécurité juridique», c'est-à-dire de «garantir l'accès des citoyens à la justice, en particulier à l'égard des décisions des autorités publiques»⁽²⁾. Cet accès doit en outre être suffisamment rapide.

4.4. D'autre part, l'ensemble du processus d'élargissement aux PECO est également fortement influencé par un problème interne à l'Union: l'achèvement du marché unique, sachant que le train du marché unique est en marche et que ces pays n'adhéreront pas au marché intérieur tel qu'il est aujourd'hui, mais tel qu'il sera au moment de l'adhésion.

Comme le CES l'a lui aussi souligné dans son avis⁽³⁾ sur l'état d'avancement du marché unique, «l'accélération des enjeux et des échéances pour l'Union européenne, qu'il s'agisse de la pression de la concurrence internationale, de la programmation prochaine de l'Union monétaire, ou des perspectives annoncées de nouveaux élargissements, plaide clairement en faveur d'une impulsion politique pour assurer à bref délai l'achèvement d'un véritable marché unique».

4.4.1. L'UE doit donc adopter sans attendre les mesures nécessaires faisant encore défaut pour l'achèvement du marché unique à quinze États membres avant de s'élargir à de nouveaux membres. Outre les dispositions relatives à l'élimination des entraves techniques encore existantes, ces mesures concernent principalement la libre circulation des personnes, un régime fiscal complet et définitif pour les transactions intra-communautaires et une coopération douanière plus intensive vis-à-vis des pays tiers. Ce souhait a été clairement formulé dans le plus récent avis du Comité sur l'état d'avancement du marché intérieur⁽⁴⁾.

4.5. La transposition intégrale de l'acquis communautaire par les PECO inclura des mesures qui ne sont

(1) La ligne budgétaire B 3, poste 4.004, créée par le PE, assure elle aussi les frais de participation des ressortissants des pays PECO aux initiatives financières.

(2) CCE, Livre blanc, point 2.30.

(3) CES, avis sur le «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Le marché unique en 1994» (rapporteur: M. Vever), JO n° C 39 du 12. 2. 1996.

(4) CES, avis sur le «Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le marché unique en 1995» (rapporteur: M. Vever), JO n° C 212 du 22. 7. 1996.

pas encore d'application dans les États membres actuels.

De plus, au moment de l'adhésion, l'UEM sera probablement déjà réalisée, ce qui se traduira par un contexte économique et politique totalement différent. Cela justifie que l'on prévoie des périodes d'adaptation et de transition appropriées dans des domaines bien précis où chaque pays rencontre de graves problèmes d'adaptation.

5. Les effets de l'élargissement

5.1. Pour une meilleure évaluation du Livre blanc, il convient de tenir également compte de l'impact de l'élargissement aux PECO sur les politiques communautaires. La Commission a présenté en décembre 1995 un rapport intérimaire⁽¹⁾ en la matière, conformément à la demande formulée lors du Conseil européen d'Essen.

5.2. Ce rapport confirme avant tout que le calendrier de l'élargissement sera principalement fonction des progrès accomplis par les pays candidats dans le domaine des réformes politiques et économiques nécessaires à l'adhésion. La fixation d'un calendrier est donc jugée prématurée, compte tenu aussi du fait que chacune des adhésions sera examinée séparément, cela également afin d'éviter que les retards d'un pays conditionnent les autres.

5.3. Étant donné que le processus d'intégration des PECO et par conséquent d'élargissement de l'UE est déjà entamé, la Commission est d'avis que les décisions de l'UE sur l'évolution future de ses politiques doivent prendre en considération cette perspective d'élargissement.

5.4. La Commission prévoit à cet égard que si la Conférence intergouvernementale omet d'introduire des «réformes dans le fonctionnement et le processus décisionnel des institutions, l'élargissement pourrait conduire à la paralysie et même à la désintégration»⁽²⁾.

Il s'agit là d'un «préalable non seulement à l'ouverture des négociations d'adhésion, mais aussi au succès de l'élargissement».

5.5. S'agissant des effets de l'élargissement, la Commission juge les retombées politiques particulièrement positives dans la mesure où l'adhésion des PECO apportera une contribution importante à la paix, à la sécurité et à la stabilité en Europe et accroîtra le poids de celle-ci sur la scène mondiale. La Commission prévoit notamment un développement des possibilités de

coopération dans la lutte internationale contre la criminalité et la drogue.

5.5.1. La Commission observe que la protection des minorités reste dans certains cas une question délicate et elle estime nécessaire de prévoir un système de contrôles et de vérifications plus efficace au niveau constitutionnel. Le CES partage ce point de vue.

5.6. Dans le domaine des retombées économiques, la Commission souligne l'importance de l'élargissement du marché unique à plus de 100 millions de consommateurs mais attire parallèlement l'attention sur le grave problème posé par l'écart sensible existant actuellement entre les économies des PECO et de l'UE.

La Commission fait en particulier observer que, si l'on se réfère à un PIB moyen par habitant actuellement égal à 30 % environ de celui de l'UE (à l'exception de la Slovaquie, où il est égal à 50 %, et de la République tchèque où il dépasse 40 %), beaucoup de ces pays, selon les prévisions de croissance régionale et mondiale les plus fiables, n'atteindront toujours pas en 2005 un PIB par habitant supérieur à 40 % de celui alors atteint en moyenne dans l'UE.

5.6.1. Toutefois, la Commission elle-même invite à ne pas «exagérer les difficultés d'ajustement pour l'Union»⁽³⁾.

5.7. S'agissant des mesures spécifiques à adopter dans les différents secteurs, la Commission annonce qu'elle examine actuellement les problèmes pouvant se poser dans le domaine de la libre circulation des travailleurs et des capitaux, des services financiers, de l'énergie, des transports, de l'environnement, de la politique sociale et de la protection des consommateurs. Le Conseil sera informé par un rapport des résultats de ces analyses.

5.8. En ce qui concerne plus particulièrement la politique de cohésion, la Commission affirme «qu'il est difficile à l'heure actuelle de prédire ce que sera la future politique de l'Union en matière de cohésion ou ce que seront ses implications financières, même pour l'Union actuelle; en ce qui concerne l'Union élargie, des estimations théoriques fondées sur l'extrapolation du système existant ne peuvent pas constituer une base valable»⁽⁴⁾. Une réforme graduelle requérant un certain temps sera en tout état de cause nécessaire.

5.8.1. Dans l'hypothèse d'une pleine application de la politique de cohésion aux nouveaux États membres, la Commission prévoit des accords transitoires ultérieurs à l'adhésion et rappelle que «l'expérience montre que des volumes d'assistance élevés par rapport au PIB des bénéficiaires sont difficiles à utiliser de façon efficace et qu'ils peuvent même altérer leurs structures économiques»⁽⁵⁾.

(1) CCE, Rapport intérimaire de la Commission au Conseil européen concernant les effets de l'élargissement aux pays associés d'Europe centrale et orientale sur les politiques de l'Union européenne (doc. CES(95) 605).

(2) Ibidem, point 5.

(3) Ibidem, point 24.

(4) Ibidem, point 38.

(5) Ibidem, point 42.

5.9. Le rapport aborde également la politique agricole en rappelant les réformes déjà introduites en vue d'une orientation accrue vers le marché et en renvoyant à l'étude déjà citée. La Commission réaffirme sa conviction qu'indépendamment de l'élargissement, il ne serait pas souhaitable de maintenir le statu quo.

5.9.1. Selon la Commission, «il serait préférable de poursuivre plus avant l'approche déjà adoptée lors des réformes de 1992. Ceci implique que l'on ait moins recours au soutien des prix, que l'on mette davantage l'accent sur les considérations environnementales et sociales, que l'on définisse une politique rurale intégrée» (1).

Une telle stratégie favoriserait l'intégration de l'agriculture PECO et permettrait de privilégier des programmes d'amélioration structurelle et de développement rural, essentiel pour les besoins de ces pays, sans toutefois avoir d'effets de distorsion sur le niveau des prix.

Un avis du CES est en cours d'élaboration à ce sujet.

6. Le rapport entre le Livre blanc et la stratégie globale de préadhésion

6.1. Tout en reconnaissant à la Commission le mérite d'avoir élaboré un instrument d'une importance fondamentale, non seulement pour le rapprochement des PECO vis-à-vis de l'UE, mais aussi pour la définition future des politiques communautaires, il faut néanmoins relever certaines faiblesses qui peuvent affaiblir la valeur objective du Livre blanc.

6.2. Tout d'abord, il faut ici souligner que le rapport entre l'alignement sur les principes du marché intérieur et la transposition de l'acquis communautaire dans son ensemble, ainsi qu'entre les «mesures clés» et l'ensemble de la réglementation relative au marché intérieur, ne s'inscrit pas dans une démarche propre à clarifier les conditions requises pour l'adhésion et crée même une certaine confusion.

6.2.1. Le Livre blanc affirme⁽²⁾ par exemple que «... l'adhésion à l'Union (...) implique l'acceptation de l'acquis communautaire dans sa totalité». Plus loin, au paragraphe 3.4: «aucune partie de l'acquis communautaire ne peut être séparée (...) du reste des dispositions» et «les négociations d'adhésion qui auront lieu avec les PECO couvriront la totalité de la législation communautaire».

6.2.2. Seule la lecture des conclusions du Conseil de Cannes permet de comprendre que «c'est lors de l'adhésion que ces pays reprendront moyennant, le cas échéant, des périodes transitoires, l'ensemble de l'acquis couvert par la législation et les politiques communautaires».

6.3. Cette approche rend d'autant plus préoccupant le traitement de la «dimension sociale».

Il en est explicitement question au chapitre 3, paragraphes 3.8 et 3.9. Le sujet est à nouveau abordé au chapitre 4, paragraphe 2.5.

6.4. Ainsi peut-on lire au paragraphe 3.8 que «la dimension sociale est un élément essentiel de la politique du marché intérieur, c'est ce que prévoit explicitement le Traité», tandis que le paragraphe 3.9 confirme que «parvenir à des niveaux élevés de protection sociale est un objectif fondamental de l'Union, que servent entre autres choses les avantages économiques tirés du marché intérieur». Il est ainsi souligné à juste titre que ces deux aspects sont complémentaires.

6.5. Indépendamment de ces considérations de pure forme, la préoccupation première du Livre blanc semble être d'assurer le «fonctionnement optimal» du marché intérieur plutôt que de garantir de meilleures conditions de vie et de travail pour les citoyens de la Communauté. En réalité, les motivations fondamentales qui ont poussé les États membres à réserver, dans le Traité, une part importante à la dimension sociale sont considérées comme évidentes, alors que l'on estime opportun de souligner qu'«une approche différente des droits des salariés ou de la santé et de la sécurité au travail dans les législations nationales pourrait en effet se traduire par des coûts différents pour les agents économiques et menacer de fausser la concurrence» (paragraphe 3.8).

6.5.1. On serait donc légitimement en droit d'attendre l'annonce d'un autre Livre blanc, consacré à la politique sociale, aux fins de l'harmonisation du modèle social.

6.6. À l'inverse, il est indiqué au paragraphe 3.9 que «le Livre blanc inclut donc dans sa présentation de la législation relative au marché intérieur, la part de la législation sociale qui influe sur le fonctionnement du marché intérieur ou qui apporte un complément indispensable à d'autres mesures jugées fondamentales, en particulier en matière de droit des sociétés».

6.7. Le Livre blanc constitue une sorte de «lettre de présentation» de l'UE auprès des pays candidats à l'adhésion. Même si le Livre blanc est centré sur le marché unique, celui-ci s'inscrit dans un ensemble socioéconomique complexe.

6.8. Dans cette optique, la «lecture» qui est faite de la dimension sociale dans le Livre blanc, laquelle est présentée comme un rouage du fonctionnement de la concurrence et du marché unique, ne peut être approuvée. Avant tout parce que l'on risque ainsi de priver la dimension sociale de son autonomie.

(1) Rapport intérimaire, point 45.

(2) Livre blanc, p. 1a.

6.8.1. Le marché intérieur est la valeur ajoutée de l'UE, mais l'objectif ultime de l'élargissement devrait être la promotion de la sécurité et de la stabilité du modèle socioéconomique européen.

Le marché intérieur ne doit pas être considéré comme une fin en soi, mais comme un instrument destiné à améliorer la qualité de la vie et des conditions de travail des citoyens et comme une condition pour que les entreprises puissent mener librement leurs activités.

6.8.2. Les quatre libertés garanties par le marché unique doivent être étroitement liées à la dimension sociale. Le dialogue social doit donc faire partie de ce processus de création du marché unique.

6.8.3. La politique sociale ne peut être traitée comme un simple volet sectoriel, mais doit être envisagée comme une «dimension» traversant tous les aspects de l'intégration. Une stratégie d'adhésion doit suivre deux axes principaux: l'orientation économique et l'orientation sociale.

6.8.4. Il faut souligner le caractère indissociable du marché intérieur et de la dimension sociale, notamment pour éviter un élargissement aux PECO qui se limite à la création d'une zone de «libre-échange», au lieu de construire une Europe fondée sur l'économie sociale de marché. La politique sociale devra donc être elle aussi au centre de l'intégration.

6.9. On pourrait dire que le Livre blanc se borne aux mesures relatives au marché unique, mais cette affirmation serait manifestement sans fondement, puisque l'influence du coût social sur les conditions de la compétitivité et de la concurrence est évidente.

6.10. L'un des aspects du problème, d'une importance indéniable, concerne le danger de «dumping social», qui risque de mettre en crise des secteurs entiers de l'UE à cause de la délocalisation de la production, en suscitant dans l'opinion publique des États membres eux-mêmes une hostilité vis-à-vis du processus d'intégration, ce qui n'est certes pas de nature à favoriser la construction d'une Union européenne élargie.

6.11. Incontestablement, la conception étroite que la Commission a de la stratégie de préadhésion, d'après ce Livre blanc, tient à l'orientation politique du document dont il tire sa légitimité, à savoir l'annexe IV des Conclusions du Conseil d'Essen, qui ne consacrent pas un seul mot à la politique sociale.

6.12. C'est également l'occasion de mettre en évidence une philosophie qui contribue à éloigner les citoyens des institutions européennes et qui a soulevé des difficultés croissantes dans les procédures de ratification du Traité de Maastricht.

6.13. Enfin, le paragraphe 4.25 reproduit tout simplement l'affirmation des gouvernements des PECO selon laquelle «dans le domaine de la politique sociale, les

pays associés considèrent qu'une grande partie de leurs dispositions ne sont pas loin de remplir les exigences communautaires». Cette affirmation a toutefois été contestée par les confédérations syndicales présentes lors de l'audition de Varsovie, ce qui devrait amener la Commission à revoir sa façon de présenter les choses.

6.14. Avec ce Livre blanc, la Commission laisse donc de côté les problèmes réels qui se posent inévitablement lorsque l'on se penche sur la question du rapprochement formel et effectif des conditions des PECO.

Il n'est pas tenu compte, par exemple, du changement intervenu dans les conditions de distribution des revenus suite au démantèlement (qui est encore à venir dans de nombreux cas) du système d'économie centralisée et de l'appareil bureaucratique des anciens régimes, et à la conversion à la libre concurrence, avec l'émergence de nouvelles classes sociales et la forte pénalisation d'autres catégories autrefois protégées, avec les conséquences que cela suppose sur le plan politique et social.

7. Conclusions

7.1. Le CES insiste pour que soit définie une stratégie non seulement d'adhésion, mais aussi d'intégration réelle des PECO. Cela implique premièrement, une déclaration précise par l'UE des changements auxquels elle procédera pour préparer l'adhésion des PECO, deuxièmement, l'acceptation de la part des PECO du modèle socioéconomique de l'UE, qui doit avoir pour objectif l'amélioration des conditions de vie et de travail des citoyens, ainsi que des conditions de la liberté d'entreprise, troisièmement, l'examen attentif par les institutions communautaires de certaines réalisations sociales présentes dans les PECO.

7.1.1. Le Comité réaffirme à quel point il est important pour l'UE, cela également afin de mieux sensibiliser l'opinion publique des États membres et des États associés, de proposer comme «message central» un modèle socioéconomique global, accordant une place essentielle à la politique sociale.

7.2. Le CES invite la Commission à analyser l'impact social des mesures prévues dans le Livre blanc et à proposer des politiques d'accompagnement allant plus loin que l'assistance technique réalisée dans le cadre du programme *Phare*.

Le rapport que, selon les décisions prises au récent Sommet de Madrid, la Commission devra rédiger pour chaque pays concernant l'état d'avancement des législations et de préparation des instruments administratifs nécessaires pour l'entrée dans l'UE, devra également s'étendre à la législation sociale, aux mécanismes de protection et d'assistance à l'égard des travailleurs, des femmes, des mineurs, etc.

7.3. Cet aspect est également important si l'on souhaite éviter que ne se crée entre l'UE et les PECO une

«zone de libre échange» sans véritable construction communautaire, même si ce n'est que pour une période transitoire dont nous ignorons la durée.

Les actuels accords européens peuvent créer ce genre de situation et un dialogue structuré n'est pas suffisant pour dépasser ce stade initial d'alliance économique. Il s'agit donc de réaffirmer la volonté d'une véritable intégration avec les PECO.

7.3.1. L'objectif ne peut pas être d'élargir le marché des consommateurs, encore dominé par les producteurs occidentaux, comme le démontre l'excédent de la balance commerciale en faveur de l'UE (en 1988, les importations et exportations étaient à peu près équivalentes); il doit s'agir principalement d'intégrer les citoyens dans un modèle de société à économie sociale de marché, accordant une place essentielle à la participation des partenaires sociaux.

7.4. Il faut éviter l'erreur déjà faite au cours des dernières décennies au sein de l'UE: celle d'abandonner la construction de la Communauté d'abord et de l'Union ensuite à une «élite» d'experts de la politique, de l'économie et du droit, sans y associer les citoyens par l'intermédiaire des organisations socioéconomiques qui les informent et assurent leur participation.

Cela est d'autant plus important pour les pays qui connaissent une forte mutation politique et économique, avec des coûts sociaux élevés, et qui risquent donc de développer une conception de l'intégration à l'UE uniquement fondée sur les éventuels coûts sociaux supplémentaires, sans en percevoir le dessein global en termes politiques, économiques, sociaux et culturels.

7.5. Il importe de relever que dans les PECO, tous les partenaires sociaux, de même que les experts académiques, font observer que le processus d'intégration n'incombe pas uniquement aux gouvernements. Ils ont déploré au cours de l'audition le fait de ne pas avoir été associés au dialogue des gouvernements avec les autorités de l'UE.

Les résultats d'une approche à ce point limitée ne peuvent être satisfaisants, ni pour le bon fonctionnement du marché intérieur, ni pour le développement des mouvements associatifs dans le domaine socioéconomique.

La Commission devrait insister officiellement pour que les organisations socioéconomiques soient associées au processus et que le dialogue social soit encouragé en tant que composante essentielle du modèle de société que nous construisons ensemble. La société civile a un rôle vital à jouer dans le renforcement de la démocratie.

7.5.1. Les mécanismes d'information mis en œuvre par la Commission dans les PECO ne sont certes pas suffisants pour assurer la connaissance et la transparence des processus d'intégration en cours. Ils ne peuvent suppléer les institutions de ces pays dans cette tâche qui

leur revient pour l'essentiel et dont elles semblent s'acquitter insuffisamment pour le moment, bien que de manière variable selon les pays.

7.5.2. Le consensus général que suscite actuellement la perspective de l'intégration, tant au niveau de l'opinion publique que des intérêts socioéconomiques organisés, laisse supposer qu'une vaste campagne d'information et de participation ne retardera pas le processus à cause de l'inévitable pression des groupes d'intérêts, mais qu'elle le facilitera et le renforcera. En outre, la participation des groupes d'intérêts, y compris de ceux qui peuvent subir des préjudices dans une première phase, évitera que l'ignorance puisse être alléguée par ceux qui, au moment opportun, pourraient s'opposer à l'adhésion.

7.6. Le CES se doit quant à lui d'insister sur la mise en place des Comités économiques et sociaux mixtes entre l'UE et les PECO. Trois ans après que leur création a été décidée, seul le Comité avec la Hongrie est sur le point d'entrer en fonction, suite à une décision du Conseil d'association prise en juillet 1996.

Or, ces comités seraient très utiles pour permettre aux partenaires sociaux et aux autres intérêts de pouvoir exprimer leur avis sur les thèmes qui font aujourd'hui l'objet du dialogue structuré entre les gouvernements des PECO et le Conseil européen.

7.6.1. Suivant le vœu exprimé par divers représentants des PECO lors de l'audition de Varsovie, le CES décide d'engager et d'entretenir directement un processus de dialogue avec ces représentants. Cela suppose l'instauration d'un observatoire capable de suivre de près l'avancée de l'intégration.

7.7. Vu les problèmes qui se posent, les périodes de transition propres à chaque pays devront tenir compte des différentes situations de départ et des différents processus d'adaptation.

Telle a été l'orientation suivie lors du récent Sommet de Madrid, lors duquel il a été décidé que les négociations d'adhésion s'ouvriraient simultanément, mais suivraient un rythme différent selon les pays.

7.8. Par ailleurs, c'est précisément l'instabilité politique et sociale observée ces derniers temps en réaction aux désagréments provoqués par le changement qui amène à conclure que le processus d'intégration ne doit subir aucun retard.

L'UE et chaque État membre doivent percevoir cette intégration comme un objectif «propre», qui les concerne directement pour leur futur développement économique et social, dans une vision stratégique fondamentale. De l'issue de cette intégration peut découler un renforcement

décisif du rôle et des capacités compétitives de l'Europe face aux autres grandes zones économiques et commerciales.

L'UE ne doit pas retarder les réformes internes nécessaires pour se préparer à cette intégration.

7.9. Il importe également de souligner l'opportunité que les PECO, tout en préparant leur entrée dans l'UE, atteignent le maximum d'intégration en leur sein, en harmonisant également les programmes d'adhésion.

Ce but pourra également être atteint grâce à une intensification de la coopération régionale, en surmontant les résistances de type politique et économique.

Certains programmes d'aide au développement qui encouragent les initiatives régionales vont du reste également dans ce sens.

7.10. Le Comité demande à être tenu informé par la Commission de l'état d'avancement de la préparation du processus d'intégration et des différentes mesures qui sont prises, afin d'être en mesure de se prononcer en temps utile, soit par des avis d'initiative, soit sur saisine de la Commission.

7.11. Le Comité se réserve la possibilité d'examiner plus attentivement les divers aspects de l'adhésion dans des avis supplémentaires que pourraient décider d'élaborer les sections compétentes du Comité.

Bruxelles, le 25 septembre 1996.

Le Président

du Comité économique et social

Carlos FERRER

ANNEXE 1

Observations relatives à l'annexe du Livre blanc

1. Dans le secteur de la libre circulation des capitaux, il est difficile d'opérer une distinction entre les mesures clés et les autres mesures, mais la description du chemin déjà parcouru par l'UE à partir de 1960 peut être d'une grande utilité. Même si la situation du marché financier s'est profondément modifiée par rapport aux années 60 et 70 et si une distinction stricte entre mouvements de capitaux à long et à court terme n'est plus de mise aujourd'hui, la séquence des mesures peut varier et cela plutôt en fonction des spécificités économiques de chaque pays.

1.1. Quoi qu'il en soit, une libéralisation totale apparaît une priorité indispensable pour attirer les investisseurs étrangers et créer un secteur financier concurrentiel.

L'annexe au Livre blanc (ALB) énonce de façon peut-être trop vague les mesures d'accompagnement nécessaires.

2. Le secteur de la libre circulation et sécurité des produits industriels est fondamental pour l'insertion dans le marché unique et le développement des échanges. Le Comité souscrit entièrement à cette approche de l'ALB et considère lui aussi que l'harmonisation dans ce domaine constitue un processus non exclusivement technique et très complexe de transformation d'un système rigide et centralisé en un nouveau système de participation.

Le Livre blanc souligne particulièrement deux aspects dont les effets dépassent le cadre du secteur considéré.

2.1. Premièrement, s'agissant de la prévention de nouvelles entraves aux échanges (directive 83/189/CEE), il est recommandé de mettre en place un système comparable d'échange d'informations entre les PECO, de manière à pouvoir lors d'une seconde phase conclure un accord entre l'UE et ces pays, c'est-à-dire entre deux systèmes comparables. Cette procédure va dans le sens d'une étroite coopération régionale.

2.2. Deuxièmement, s'agissant des directives «nouvelle approche» relatives à des questions générales telles que la sécurité, la santé et l'environnement, sont préconisées l'association et la participation des catégories intéressées, des consommateurs, des partenaires sociaux, ainsi que le remplacement des organismes d'État par des associations de normalisation fondées sur le consensus.

Il est clair qu'il s'agit là d'un point d'une grande portée politique et sociale.

3. Le rétablissement des conditions de la libre concurrence est l'une des tâches les plus ardues dans ces pays où l'économie d'État est prépondérante. Parallèlement au difficile processus de privatisation, il faut certainement dans un premier temps distinguer entre l'État et les entreprises contrôlées par celui-ci à travers l'attribution d'une personnalité juridique distincte.

Durant la phase de préadhésion, les PECO devront également se doter d'une autorité nationale disposant d'un pouvoir de contrôle équivalant à celui de la Communauté.

4. En ce qui concerne les «politique et action sociales», tout en soulignant encore une fois que la dimension sociale doit être considérée en soi et non par rapport au marché unique et que de ce fait la Charte des droits sociaux fondamentaux et le Protocole sur la politique sociale inclus dans le Traité de Maastricht peuvent déjà servir de référence lors de la phase de préadhésion, le Comité reconnaît l'importance des priorités indiquées et exprime quelques premières observations générales.

4.1. Il est bon de rappeler, s'agissant notamment du domaine de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, que la législation communautaire ne prétend pas se substituer aux dispositions nationales plus avancées. La présence et le rôle des femmes dans la vie active sont en fait en train de se modifier dans ces pays en raison de la chute du produit intérieur et de la détérioration des conditions de vie.

4.2. La mention qui est faite de l'article 118A du Traité peut laisser penser à tort qu'aucune contrainte administrative liée à la législation sur la santé et la sécurité du travail n'est imposée aux PME. Or le texte du Traité se réfère à «... des contraintes ... telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises».

L'ensemble des directives de caractère général seraient de toute manière incluses dans la première étape.

4.3. En ce qui concerne le droit et les conditions de travail, il conviendrait d'inclure dans la première étape la directive 94/45 sur les comités d'entreprise européens, ne serait-ce que pour consacrer une situation de fait, puisque les comités d'entreprise sont d'ores et déjà étendus aux PECO.

5. L'environnement devrait figurer parmi les politiques faisant l'objet de «relations structurées» et, comme le préconisent les accords d'association, les mesures en la matière devraient être intégrées dès le départ dans les politiques de développement. La pollution est un problème particulièrement préoccupant dans la quasi-totalité des PECO et aucune exception ne saurait être tolérée.

Là aussi, les politiques environnementales ne doivent pas être envisagées seulement en liaison avec le marché unique, mais comme des politiques autonomes, nécessitant leur propre programme de convergence et d'harmonisation, comme l'a souhaité le Conseil Environnement du 5 octobre 1994.

5.1. Les mesures d'accompagnement dans ce domaine sont déterminantes pour l'efficacité des dispositions législatives. L'Agence européenne de l'environnement pourrait jouer un rôle en ce sens.

6. Un droit des sociétés comportant des règles communes élémentaires est fondamental pour le fonctionnement du marché intérieur.

Le Comité est d'accord avec le Livre blanc pour juger prioritaires les dispositions relatives à la liberté de création d'entreprises et de filiales et de participation au capital, ainsi que toutes les règles visant à assurer la transparence et la protection des créanciers, de même que les nécessaires mesures administratives et d'accompagnement.

7. La protection de la propriété intellectuelle est essentielle dans un marché de plus en plus compétitif et indispensable pour favoriser la créativité intellectuelle et la libre circulation des idées.

Le Comité partage l'opinion selon laquelle l'adhésion des PECO (à l'exception de la Bulgarie) aux accords de l'Uruguay Round et par conséquent aussi aux TRIPs (Trade related aspects of Intellectual Property Rights) ne suffit pas pour répondre aux besoins du marché intérieur et qu'il convient dès lors de créer un environnement juridiquement harmonisé.

D'ici là, il serait souhaitable d'adopter des accords transitoires pour la protection des produits et des services.

8. Le Comité approuve enfin l'approche relative à la protection des consommateurs, dont il est indispensable de reconnaître et de confirmer la nature et l'objectif spécifique. Elle ne doit pas être considérée comme subordonnée aux politiques du marché intérieur et de la concurrence. Au contraire, elle constitue une contribution importante au développement de l'économie de marché.

Le Livre blanc présente une liste tout à fait complète des conditions nécessaires à l'application de la législation, notamment la reconnaissance des droits fondamentaux des consommateurs, l'information et l'éducation des consommateurs, l'accès à la justice et la promotion des organisations de consommateurs.

ANNEXE 2

L'évolution du développement économique

1.1. Pour avoir un aperçu certes sommaire, mais indicatif, de l'évolution suivie par les PECO en termes de développement, il convient de se reporter à des données statistiques plus significatives, en ayant toutefois à l'esprit que la collecte et le traitement des données dans ces pays doivent encore être fortement améliorés.⁽¹⁾

Pour ce qui concerne le PIB, calculé en dollars américains, entre 1992 et 1995, il a évolué comme suit:

- en Bulgarie, il est passé de 8,6 à 12,9 milliards,
- en République tchèque, de 28 à 45 milliards,
- en Hongrie, de 36,5 à 44 milliards,
- en Pologne, de 84,3 à 121 milliards,
- en Roumanie, de 22,1 à 33,7 milliards,
- en République slovaque, de 10,9 à 16 milliards.

1.2. La dette extérieure de ces pays s'élevait à 10,7 milliards de dollars en Bulgarie (1995), à 13 milliards de dollars dans la République tchèque (1995, 2^e trimestre), à 33 milliards de dollars en Hongrie (1995, 2^e trimestre), à 44,3 milliards de dollars en Pologne (1995, 4^e trimestre), à 4,8 milliards de dollars en Roumanie (1995, 2^e trimestre), à 5 milliards de dollars en Slovaquie (1995, 2^e trimestre).

1.3. Le processus de privatisation a évolué à un rythme variable dans les différents pays. Le pourcentage de PIB produit par les entreprises privées en 1994 était de 27,2 % en Bulgarie, de 56,3 % dans la République tchèque, de 35 % en Roumanie, de 58 % en Slovaquie, et respectivement de 50 et de 55,3 % en Hongrie et en Pologne (données 1993).

1.4. En ce qui concerne la consommation privée, les tendances divergent fortement: alors que certains pays comme la Bulgarie ont connu dans les années 1992/1993 une diminution de la consommation privée de 13,2 %, celle-ci a augmenté de 23,3 % dans la République tchèque de 1992 à 1994; en Hongrie, après un léger fléchissement en 1992 (moins 1,3 %), elle a augmenté de 1,3 % par an en 1993/1994; en Pologne, elle a enregistré une hausse de 11,8 % en 1992/1994; pour la Roumanie, nous disposons d'une seule donnée pour 1992, qui est de - 9,8 %; la République slovaque suit une tendance opposée, avec une hausse de la consommation de 1,2 % en 1993 et une baisse de 3,4 % en 1994.

1.5. Tous les pays ont enregistré des taux d'inflation élevés bien qu'avec des incidences variables: en Bulgarie, un sommet a été atteint en 1994, avec 122 %, mais en 1995, la hausse a été limitée à 28,6 %; en Pologne, l'inflation a été de 44,4 % en 1992 et est retombée à 20,7 % en 1995. La Roumanie a atteint 295 % en 1993, pour ensuite connaître une diminution exceptionnelle jusqu'à 27,4 % en 1995; en Slovaquie, après une remontée de 9,1 % en 1992 à 25,1 % en 1993, l'inflation est retombée à 11,7 % en 1994 et à 6,7 % en 1995; en République tchèque également, elle est repassée en 1993 à 18,2 % alors qu'elle était de 12,7 % en 1992, mais elle est retombée à 10,25 % dès 1994 et à 8,7 % en 1995.

⁽¹⁾ Les données contenues dans la présente annexe sont tirées des sources suivantes:

- *Key Economic Indicators*. 1992 — second trimestre 1995, Stockholm Institute of East European Economics;
- *Eurostat, Statistics in focus — External trade*. 1995-1997;
- *Business Central Europe*, mai 1996.

1.6. S'agissant du chômage, à la fin de 1995, il s'élevait à 11 % en Bulgarie, à 10,4 % en Hongrie, à 14,9 % en Pologne et à 13,1 % en Slovaquie; en Roumanie, le taux de chômage est de 8,7 %, la donnée la plus positive étant le taux tchèque de 3,1 %.

En 1995, les salaires mensuels étaient de 123 dollars en Bulgarie, de 380 dollars dans la République tchèque, de 346 dollars en Hongrie, de 294 dollars en Pologne, 146 dollars en Roumanie, 279 dollars en Slovaquie.

1.7. Pour l'année 1996, les prévisions de la BERD, de l'OCDE et du FMI s'accordent sur le fait que les PECO constitueront la zone de croissance la plus dynamique.

1.8. Lorsque l'on évoque la croissance enregistrée de 1990 à aujourd'hui dans les PECO, il est bon de souligner l'insuffisance des données statistiques: elle est notamment due à l'explosion de l'économie souterraine, qui échappe aux relevés statistiques, mais dont l'incidence se traduit par exemple par l'écart entre l'évolution du pouvoir d'achat des salaires d'une part et l'augmentation de la consommation de l'autre. En Pologne par exemple, le pouvoir d'achat des salaires a été réduit de 30 % entre 1990 et 1992, alors que parallèlement, il y a eu une explosion de la consommation qui a permis au pays de sortir de la récession. L'impact de l'économie souterraine est évalué à 30 % du PIB en ce qui concerne la Hongrie et à 20 % au moins pour la Pologne⁽¹⁾.

1.9. Ces dernières années, les PECO ont bénéficié d'importantes ressources financières communautaires: de 1990 à 1993, via le programme *Phare*, plus de 2 200 millions d'ECU, auxquels se sont ajoutés 1 308 millions d'ECU via la BEI et 29 212 millions d'ECU via la BERD.

1.10. Dans les années 90, les échanges commerciaux entre l'UE et l'Europe de l'Est dans son ensemble se sont considérablement développés. Les statistiques concernant l'ensemble des PECO (ci-après désignés par le sigle CEEC)⁽²⁾ ont enregistré en 1994 une augmentation de 21,7 % en ce qui concerne les exportations de l'UE vers les CEEC et une augmentation de 26,7 % des importations de l'UE en provenance des CEEC, soit une valeur d'environ 40 milliards et 33,6 milliards d'ECU respectivement. Pour avoir une idée de l'ampleur de cette augmentation, il suffit de penser qu'en 1988, les échanges représentaient environ 20 milliards d'ECU au total pour les importations et exportations.

Les relations UE-PECO absorbent plus des trois quarts de ces échanges commerciaux, soit environ 77 % (1994).

Le solde de la balance commerciale a été favorable à l'UE à raison de 6,4 milliards d'ECU.

Des États membres, trois pays (Allemagne, Italie et France) représentent plus de 76 % des échanges (plus de 50 % pour la seule Allemagne).

1.10.1. En ce qui concerne les importations dans l'UE, la Pologne est le premier fournisseur, avec 27 % et une valeur de 9,1 milliards d'ECU, suivie par la République tchèque (19 %) et la Hongrie (15 %). L'Allemagne est le principal débouché commercial des exportations de l'ensemble des CEEC, avec 53 % du total, suivie par l'Italie (16 %) et la France (8 %).

En ce qui concerne les exportations de l'UE, c'est toujours la Pologne qui absorbe la plus grande quantité de produits, soit 27 % et une valeur de 10,8 milliards d'ECU, suivie par la République tchèque avec 20 % et par la Hongrie avec 15 %. Parmi les pays membres, l'Allemagne est à la première place pour les exportations vers les CEEC avec 50 %, suivie par l'Italie (18 %) et la France (8 %).

1.11. Le solde positif de la balance commerciale de l'UE (6,4 milliards d'ECU en 1994) est principalement à attribuer aux moteurs, machines, équipements mécaniques, véhicules, matières plastiques et dérivés. Le déficit concerne pour l'essentiel les articles d'habillement non travaillés, le bois et les articles en bois, le fer et l'acier.

Plus de la moitié de cet excédent est dû aux échanges avec la Pologne (1,7 milliard d'ECU), avec la République tchèque (1,6 milliard d'ECU) et avec la Hongrie (1,2 milliard d'ECU).

Parmi les pays de l'UE, c'est l'Italie qui enregistre le solde positif le plus élevé, avec 2,1 milliards d'ECU, tandis que ce sont le Portugal et l'Irlande qui enregistrent en 1993 le taux d'augmentation des exportations le plus élevé par rapport à l'année précédente (+ 68 % et + 53 %). Toujours en 1994, le Benelux et l'Espagne ont connu la plus forte augmentation des importations en provenance des CEEC par rapport à l'année précédente (+ 60 % et + 58,5 %).

⁽¹⁾ En ce qui concerne la Hongrie, cette évaluation est due à l'économiste Lazlo Csaba, «senior economist» auprès de l'Institut d'études de marché Kopint-Datorg; quant à la Pologne, cette estimation est tirée d'une recherche de l'Institut central de statistiques (GUS) réalisée conjointement avec l'Académie polonaise des sciences.

⁽²⁾ Appartiennent aux CEEC: Estonie, Lituanie, Lettonie, Pologne, République tchèque, République slovaque, Hongrie, Roumanie, Bulgarie, Albanie, Slovénie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, FYROM (Former Yugoslav Republic of Macedonia).

ANNEXE 3

Essai de classification des progrès dans la voie de la transition

	République tchèque	République slovaque	Pologne	Hongrie	Bulgarie	Roumanie
1. Importance de la privatisation						
a) Valeur ajoutée du secteur privé en % du PIB ⁽¹⁾						
1989	11	n.d.	29	15(29)	n.d.	13
1991	17	22(32) ⁽²⁾	45	33(41)	17	24
1994	56	44(58)	56	52(56) ⁽³⁾	40	35
1995 (e)	70	60	60	60	45	40
b) Pourcentage de la valeur ajoutée du secteur privé par branche en 1994						
Agriculture	82	n.d.	n.d.	68	80	85
Industrie	59	53	38	54	18	15
Services	50	n.d.	89	60	49	35
2. Classification du degré d'avancement dans la transition suivant une échelle de 1 à 4 ⁽⁴⁾						
Privatisation						
à grande échelle	4	3	3	4	2	2
à petite échelle	4*	4*	4*	4*	3	3
Restructuration des entreprises	3	3	3	3	2	2
Libération des prix	3	3	3	3	3	3
Régime de change et commerce extérieur	4*	4*	4*	4*	4	4*
Politique de concurrence	3	3	3	3	2	1
Réforme bancaire et libération des taux d'intérêt	3	3	3	3	2	3
Marchés financiers	3	3	3	3	2	2

Source: BERD, *Transition report 1995*.

⁽¹⁾ Chiffres entre parenthèses: y compris les coopératives.

⁽²⁾ 1992.

⁽³⁾ 1993.

⁽⁴⁾ Ces données sont classées entre 1 (peu de progrès) et 4 (progrès significatifs). L'indication 4* signifie que le pays a atteint dans ce domaine les niveaux typiques des pays industrialisés.