

Avis du Comité économique et social sur «Les effets sur le Marché Unique de l'élargissement de l'Union (OMU)»

(1999/C 329/11)

Le Comité économique et social a décidé le 29 janvier 1998, conformément aux dispositions de l'article 23 alinéa 3 du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème «Les effets sur le marché unique de l'élargissement de l'Union» (Observatoire du marché unique).

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de la préparation des travaux en la matière, a élaboré son avis le 22 juillet 1999 (rapporteur: M. Vever).

Le Comité économique et social a adopté son avis au cours de sa 366^e session plénière des 22 et 23 septembre 1999 (séance du 22 septembre 1999) par 77 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention.

1. Observations préliminaires

1.1. Depuis la création de la Communauté européenne, le «marché commun» des six États fondateurs n'a cessé de s'élargir sous l'effet des nouvelles adhésions, avec successivement neuf, dix, douze, puis aujourd'hui quinze États membres. Ces élargissements ont été très bénéfiques au marché unique: ils ont développé sa dimension, son impact et ses effets d'échelle, sans pour autant en diluer les disciplines ni les acquis. En effet, ces élargissements sont allés de pair avec la poursuite de l'approfondissement, sous l'impulsion des programmes présentés par la Commission européenne et mis en œuvre par les États membres autour des échéances de 1993 puis de 1999.

1.2. Au cours de cette période, le marché unique s'est également étendu, sous de nombreux aspects économiques et commerciaux, à d'autres pays européens non membres de l'Union européenne. Ces extensions ont été opérées à travers des accords de coopération et d'association, ciblés autour des libertés de circulation et de la reprise de pans entiers de l'acquis communautaire intéressant le marché unique. Ils concernent les pays participants à l'Espace économique européen (les quinze de l'Union européenne avec la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein), avec l'adjonction, à travers un dispositif bilatéral, de la Suisse. Tout ayant étendu à ces quatre pays non membres les avantages et les exigences du marché unique, ces accords ont aussi beaucoup facilité l'adhésion sans transition dès 1995 de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, dans la mesure où l'EEE leur avait permis d'intégrer progressivement l'essentiel de l'acquis communautaire. On rappellera par ailleurs que la Turquie est elle aussi liée au marché unique par un accord d'union douanière, conclu dès 1962.

1.3. Aujourd'hui, l'Union européenne est face à de nouvelles perspectives politiques d'élargissement, cette fois à beaucoup plus grande échelle: le nouveau processus engagé concerne douze pays candidats, dont dix pays d'Europe centrale et orientale (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Slovénie, Roumanie et Bulgarie) et deux pays du bassin méditerranéen (Chypre et Malte). Ces pays sont par ailleurs, eux aussi, déjà liés au marché unique par des accords d'association organisant une large liberté des échanges et une reprise progressive de l'acquis

communautaire. À l'avenir, d'autres candidatures pourront également se déclarer, notamment dans la région du Sud-Est de l'Europe, marquée au cours des dernières années par de nombreux conflits locaux, notamment en 1999 celui du Kosovo, et qui a vocation à rejoindre, le moment venu, l'Union européenne. Une perspective future d'adhésion existe aussi pour la Turquie, lorsque les conditions politiques définies par l'Union européenne seront réunies.

1.4. Dans cette situation géopolitique en profonde évolution, l'objectif de l'avis du Comité économique et social est double:

- d'une part, faire le point sur l'évolution de préparation des élargissements et sur ses effets concernant le marché unique, en s'appuyant sur les témoignages des représentants socioprofessionnels, tant du côté de l'Union européenne que des pays candidats;
- d'autre part, faire des recommandations concernant les moyens de faciliter l'intégration des pays candidats dans le marché unique et d'assurer à l'avenir une gestion efficace du marché unique élargi.

1.5. L'Observatoire du marché unique a mené sa réflexion en s'appuyant sur quatre auditions des représentants socioprofessionnels. Des débats ont été organisés à Bruxelles les 13 et 14 juillet 1998 avec des représentants des pays candidats d'Europe centrale et orientale et le 15 septembre 1998 avec des représentants des pays membres de l'Union européenne. Deux auditions ponctuelles ont également eu lieu le 23 juin 1998 à Berlin avec des représentants allemands et le 20 avril 1999 à Prague avec des représentants tchèques. Il a également été tenu compte des débats de la Conférence des partenaires sociaux sur l'élargissement les 18 et 19 mars 1999 à Varsovie.

2. Les nouvelles perspectives

2.1. Les nouvelles perspectives de l'élargissement du marché unique comportent de grandes opportunités, auxquelles correspondent, bien sûr, autant de nouvelles exigences pour en tirer tout le profit escompté.

Des opportunités inédites

2.2. Sur le plan politique, la dimension historique de l'élargissement de l'Union européenne apparaît évidente: l'unification pacifique et démocratique du continent, prolongement naturel d'un long processus qu'aura engagé la réunification allemande de 1990, constituera un événement sans précédent, qui confortera l'irréversibilité de la mutation politique et économique intervenue à l'Est, et constituera une garantie de stabilité et de coopération pour tous les pays qui y participeront, comme à ses proches voisins. L'élargissement de l'Europe lui permettra de défendre un socle commun de valeurs communes, tout en respectant les diversités culturelles. Il assurera à l'Union européenne un poids accru dans le monde, tout en constituant un processus exemplaire qui pourra inciter d'autres régions du monde à opérer elles aussi de tels regroupements politiques et économiques.

2.3. Sur le plan économique, l'élargissement du marché unique offrira de nombreuses opportunités, notamment l'extension des investissements, des marchés et des échanges, un nombre accru de producteurs et de consommateurs, de nouvelles possibilités de coopérations, de sous-traitances et d'économies d'échelle, de nouvelles perspectives de croissance économique, de nouveaux projets d'infrastructures dans les PECO et à l'échelle transeuropéenne, de meilleurs moyens de construire une Europe plus compétitive face à la mondialisation.

2.4. Sur le plan social, l'élargissement du marché unique sera aussi un élément positif, dont les effets ne pourront s'exprimer pleinement que de façon progressive, en facilitant les échanges, en assurant, par une croissance accrue, l'élévation du niveau de vie et la création de nouveaux emplois, en étendant les acquis sociaux européens, et en équilibrant, s'il est conduit de façon ordonnée, les flux migratoires eux-mêmes.

Des défis également accrus

2.5. Les exigences d'un nouvel élargissement du marché unique sont elles-mêmes à la hauteur des opportunités offertes, et se posent dans des termes beaucoup plus complexes que pour les précédents élargissements.

2.6. D'abord, il faut bien constater que l'intégration du marché unique des quinze a continué de progresser, sous l'influence des réformes successives des traités, de l'approfondissement de l'acquis communautaire et de la mise en place de l'euro: cette intégration se situe, pour les pays candidats, à un niveau beaucoup plus exigeant que par le passé.

2.7. Ensuite, le nombre des pays aujourd'hui candidats se situe à une échelle inconnue jusqu'alors: l'organisation et la gestion d'un marché unique impliquant un quasi-doublement à terme des États participants, avec de nombreux petits pays, une grande diversité linguistique et culturelle, des écarts accrus

de développement, imposent une réflexion nouvelle sur les moyens de bien le faire fonctionner. Les défis sont nombreux: complications accrues des décisions requérant l'unanimité, contrôle du droit communautaire et des transpositions nationales, besoins nouveaux d'harmonisation douanière, gestion de la diversité des pays membres, fonctionnement des reconnaissances mutuelles, enjeu de cohésion économique et sociale, prévention des nouvelles entraves nationales.

2.8. Les aspects sociaux, en particulier, doivent faire l'objet d'une grande attention pour parvenir à concilier des exigences complexes. D'une part, il faut éviter de provoquer des mouvements migratoires excessifs et de créer des perturbations de l'emploi dans les pays de l'Union européenne, du fait des coûts sociaux actuellement très inférieurs des pays candidats. Il faut aussi préserver la qualité des normes sociales en vigueur dans l'Union. D'autre part, il faut appuyer la croissance économique et le développement de l'emploi dans les pays candidats, en tenant compte des besoins de transition dans la reprise intégrale de l'acquis social communautaire. Tout ceci nécessitera des délais pour mener à bien les adaptations aux changements, qui devront s'effectuer de façon progressive et équilibrée.

2.9. Il sera impératif de veiller à ce que les nouveaux élargissements n'aient pas pour effet de diluer la cohésion du marché unique, d'autant plus que l'Union européenne n'est plus dotée aujourd'hui d'un nouveau plan d'achèvement du marché unique, et se limite surtout à achever l'adoption ou la transcription des directives des plans précédents, sous réserve de travaux ciblés complémentaires. Un élargissement mal préparé affaiblirait la cohésion du marché unique. Il compromettrait les perspectives économiques et sociales positives que chaque Européen, à l'Ouest comme à l'Est, est légitimement en droit d'en attendre. Par contre, un élargissement ordonné permettra d'utiliser pleinement la période de préadhésion pour réussir les adaptations et les restructurations. Étape par étape, il donnera progressivement au marché unique le supplément de dynamisme et de dimension qui justifiera tous les efforts investis pour réussir ce processus historique.

3. L'évaluation de la situation

3.1. L'élargissement du marché unique en direction des pays candidats à l'adhésion est d'ores et déjà bien engagé. Cette situation est vérifiable sur le terrain, au-delà des accords conclus et des négociations en cours. La plus grande partie du commerce extérieur des pays candidats s'effectue d'ailleurs aujourd'hui vers l'Union européenne et, pour l'essentiel, sans droit de douane.

Les progrès en cours

3.2. Des progrès significatifs ont été constatés lors des auditions, le premier étant l'acceptation du processus de

changement dans les pays candidats. Il va de pair avec l'acceptation de la logique du marché unique européen, de ses exigences et de ses disciplines, indissolublement liées à ses avantages et ses opportunités. L'aspect conditionnel de l'aide européenne est également compris et accepté. Dans ce contexte, aucune opposition antinomique n'a été relevée entre le bon fonctionnement du marché unique et son élargissement à l'Europe centrale et orientale.

3.2.1. Les progrès en cours s'appuient sur l'amélioration des données économiques, notamment sur le plan de la croissance et de la stabilisation des prix. Les échanges commerciaux des pays d'Europe centrale et orientale avec l'Union européenne continuent de s'intensifier. Ils représentent désormais, en moyenne, 60 % du commerce extérieur de ces pays (un pourcentage équivalent à celui que connaissent les pays membres dans leurs échanges mutuels) contre à peine 30 % en 1993. Pris en bloc, ces pays sont mêmes devenus aujourd'hui le second partenaire de l'Union européenne, derrière les États-Unis. Les investissements, les transferts technologiques et l'aide financière de l'Union européenne en Europe centrale et orientale ont déjà eu de nombreux effets positifs. Ils ont contribué à développer une meilleure productivité, une nouvelle culture d'entreprise et de management, une modernisation des infrastructures (logement, transports, énergie, etc.) et de l'outil industriel de production. Ils ont permis le développement en cours du secteur des banques, des assurances et des autres activités de services, tels le commerce et l'audiovisuel. On note aussi une amélioration de la qualité des produits et des services, de nouvelles approches décentralisées, une réduction déjà significative des pollutions (eau, air, déchets industriels, nucléaire), une coopération accrue dans le domaine de la normalisation technique, une élévation des standards de santé et de sécurité, un renforcement du niveau d'organisation et de protection des consommateurs.

3.2.2. Les représentants socioprofessionnels des pays de l'Union européenne ont souligné leur implication active et positive dans l'élargissement du marché unique, leur volonté d'intensifier leur présence, leurs investissements, ainsi que les partenariats et les échanges mutuels.

3.2.3. Les représentants socioprofessionnels des pays candidats ont souligné qu'ils demandent non pas plus de protection en soi, mais de meilleurs moyens d'adaptation à l'ouverture et la concurrence, et de meilleurs débouchés sur le marché unique européen. Ils sont prêts à mener les efforts exigés par leur adaptation, ils ont confiance dans leurs capacités à jouer pleinement leur rôle dans le marché unique, et soulignent la nécessité de développer leurs complémentarités avec l'Union européenne au service d'un marché unique élargi déjà bénéfique des deux côtés.

Les problèmes soulevés

3.3. Au-delà de cet accord clair sur les bénéfices mutuels de l'élargissement du marché unique et sur les progrès en cours, des préoccupations ont également été mentionnées.

3.3.1. Elles concernent en premier lieu, des deux côtés, les inconnues du processus politique engagé. On continue de s'interroger sur la différenciation de l'avancement des négociations selon les pays, sur les calendriers d'adhésion, sur la dimension que revêtiront les élargissements successifs, sur l'étendue globale et même finale du processus d'élargissement. Les difficultés multiples du processus, qui s'annonce plus long que prévu, ont été soulignées, y compris les changements dans la façon de penser et de passer pleinement d'une économie administrée et contrôlée à une économie d'initiatives et de responsabilités. Une meilleure clarification concernant les conditions opérationnelles des futurs élargissements aiderait certainement les acteurs socio-économiques à s'y préparer plus efficacement.

3.3.2. Sur le plan économique, les préoccupations communes des deux côtés concernent notamment les risques de déséquilibre dans les conditions des échanges et de la concurrence, les difficultés à adapter les réglementations et les structures, les problèmes de protection de l'environnement, les coûts de mise à niveau, les retards de formation et de qualification de la main-d'œuvre, les besoins de moderniser l'appareil de production et les systèmes commerciaux, les adaptations nécessaires de main-d'œuvre, souvent excédentaire dans l'agriculture mais insuffisante dans d'autres secteurs. Les difficultés apparaissent accrues pour ceux des pays candidats qui ont reporté les réformes. Une insuffisance de coopération entre pays d'Europe centrale et orientale a aussi été citée, (leurs échanges commerciaux mutuels demeurant relativement faibles, et même en régression sur le plan du pourcentage de leur commerce extérieur, passant de 15 % en 1993 à 13 % en 1997), malgré certains progrès dans des régions transfrontalières. Au total, domine le sentiment qu'il faut assumer beaucoup de choses en même temps et qu'il faut prendre des précautions et distinguer des étapes dans le déroulement du processus.

3.4. Les problèmes additionnels mentionnés du côté des pays candidats sont nombreux.

3.4.1. Sur un plan général, les difficultés citées concernent la complexité et les contraintes de la mise en place de l'acquis communautaire, d'autant plus que les pays d'Europe centrale et orientale ont quarante années de retard à rattraper. L'accent a été mis sur les retards de compétitivité face à une concurrence accrue, les déficits de balance commerciale, les restrictions d'accès des produits agricoles au marché de l'UE, les limites des aides communautaires, la préoccupation de ne pas voir

partir la main-d'œuvre qualifiée, des problèmes liés au développement d'une économie souterraine. Le constat a été fait que les infrastructures demeurent souvent médiocres et pénalisent l'intensification des échanges (cf. transports, télécommunications, énergie, eau). Mention a également été faite des besoins d'améliorer le fonctionnement de l'administration et du secteur public, qui souffrent notamment de forts écarts de salaires avec le secteur privé. Le souci a également été exprimé de ne pas laisser se creuser des écarts de traitement avec des catégories à deux vitesses parmi les pays candidats.

3.4.2. Un accent particulier a été mis sur les problèmes posés aux petites et moyennes entreprises. La plupart d'entre elles ont des difficultés à se développer, sont mal préparées à l'international, souffrent d'un manque de capital et d'accès au crédit, ne bénéficient que peu des aides financières de l'Union européenne, et ne sont pas suffisamment informées sur la signification réelle de l'adhésion. La complexité de l'application des réglementations communautaires, en particulier les coûts sociaux de l'adaptation, est particulièrement sensible pour ces PME. Une préoccupation a été également exprimée de ne pas passer d'une situation où dominaient les monopoles publics nationaux à une autre où des monopoles ou des oligopoles privés, notamment étrangers, domineraient de façon abusive certains secteurs, ce qui implique de donner aux entreprises locales les moyens de se développer et de se restructurer pour tenir leur place sur le marché.

3.4.3. Le manque d'appui concret à une meilleure information des milieux socioprofessionnels, des entreprises, des consommateurs face aux innovations introduites par l'intégration dans le marché unique a été noté. Il ne s'agit pas tant d'une demande d'appuis financiers que d'une demande en appuis d'experts et de conférenciers avec des missions et des détachements sur place, mais aussi l'utilisation des nouveaux moyens de communications tel Internet. L'Union européenne, ses organisations et ses entreprises devraient prendre d'avantage d'initiatives en ces domaines (à l'instar de ce que font les Américains). Il est notamment nécessaire de renforcer la compréhension, la participation et la pleine adhésion de l'opinion publique des pays candidats au processus d'élargissement.

3.5. Les problèmes additionnels mentionnés du côté des pays de l'Union européenne sont également nombreux.

3.5.1. Les retards d'adaptation de la réglementation et d'ouverture économique dans les pays candidats ont été soulignés: persistance d'obstacles non tarifaires aux échanges, limitations à la liberté d'établissement, non-respect ou remise en question du cadre juridique et fiscal, maintien de réglementations de prix, défauts d'ouverture de marchés publics, complexité et niveau de la fiscalité, restrictions à l'acquisition foncière, retards dans les privatisations, notamment dans les assurances, inadaptations d'un système financier souvent

obsolète, avec des remarques analogues pour le système de distribution, problèmes de compatibilité des normes techniques et comptables, restrictions d'implantation (licences, succursales), lacunes de protection intellectuelle. Le niveau élevé des aides d'État a été cité, avec des effets négatifs sur la surcapacité de certains secteurs (cf. textile, acier) au niveau européen voire mondial. Des problèmes de procédures douanières ont été mentionnés, notamment pour les transits de marchandises en provenance de pays de l'ex-URSS. Certaines concurrences sont ressenties comme anormales, liées à des dumping de prix, au non-respect d'exigences environnementales, au travail illégal. L'accent a été mis sur les frictions du marché de l'emploi à l'ouest (notamment dans les nouveaux Länder et dans les États membres frontaliers), sur les risques de tensions sociales si on n'y veille pas, sur les problèmes pour les régions frontalières des pays d'Europe centrale et orientale si on ne les aide pas. La question de délocalisations d'entreprises et d'activités en direction des pays d'Europe centrale et orientale a également été citée.

3.5.2. Face aux difficultés d'adaptation voire aux concurrences anormales, la capacité institutionnelle des administrations des pays candidats a parfois été mise en question: procédures trop bureaucratiques et absence de recours, problèmes de compétence et d'indépendance des autorités de contrôle, protectionnisme douanier récurrent, manque d'efficacité de certaines instances de réglementation, de normalisation et de certification, difficultés des reconnaissances mutuelles, existences de fraudes voire des cas de corruption.

Les exigences communes

3.6. Une priorité est certainement d'intensifier le dialogue et de prévenir les craintes qui se manifestent des deux côtés, d'autant plus que ces craintes concernent des questions qui se posent dès à présent, alors que les opportunités peuvent être parfois ressenties comme davantage liées au moyen et au long terme.

3.7. Un objectif commun est de veiller à ce que l'élargissement du marché unique s'opère dans des conditions économiques et sociales équilibrées et ordonnées, en respectant l'ordre des priorités de part et d'autre, tout en maintenant la pression pour ne pas retarder indûment les échéances. En particulier, l'élargissement ne devra pas avoir pour effet de réduire les normes communautaires dans les domaines social, environnement et consommateurs, mais au contraire d'étendre ces normes dans les pays candidats, au bénéfice d'un développement commun conciliant la compétitivité économique d'un plus grand marché unique avec la qualité de vie de tous les Européens.

3.8. Parmi les perspectives de l'élargissement du marché unique, la question des conditions de l'intégration des pays candidats dans le processus de l'Union économique et monétaire doit également être posée. D'une part, il apparaît clairement que la participation à la monnaie unique ne pourra constituer qu'une étape ultime de l'intégration de nouveaux pays membres, requérant des périodes de transition appropriées après l'adhésion. D'autre part, cette perspective, bien qu'encore lointaine, ne doit pas être ignorée dans les préparatifs des élargissements et doit être intégrée parmi les objectifs à terme. En effet, l'euro constitue désormais un acquis essentiel du marché unique, et il a été clairement convenu qu'aucun «opt out» ne serait accepté des nouveaux États membres dès lors qu'ils rempliraient les conditions économiques requises pour rejoindre l'union économique et monétaire. L'Union européenne serait dès lors fondée à engager une pré-surveillance appropriée des lignes économiques directrices des pays candidats, en fonction de cette perspective à terme, et à subordonner son aide au respect de lignes de conduite minimale en ce domaine, compte tenu de leur niveau spécifique de développement et du long parcours qu'ils devront encore accomplir pour rejoindre l'UEM.

3.9. Les milieux socioprofessionnels auront une responsabilité particulière pour faciliter ce vaste processus d'intégration: l'élargissement du marché unique les concerne directement, au-delà des responsabilités incombant aux gouvernements et aux administrations. Sa réussite dépendra largement de leur implication directe.

4. Les priorités pour les pays candidats

4.1. Le Comité souligne la nécessité, pour les pays candidats, de poursuivre avec ténacité leur adaptation au marché unique, dont ils perçoivent déjà les premiers dividendes, en termes de développement économique et d'amélioration du niveau de vie. L'objectif de reprise de l'acquis communautaire devra être intégral, pour assurer la préservation de la cohésion du marché unique élargi et son bon fonctionnement. Des périodes de transition pourront être envisagées dans certains cas et sous certaines conditions, mais il conviendra de limiter au minimum le champ et la durée de ces transitions lors des adhésions effectives à l'Union européenne. Pour assurer dans les meilleures conditions et dans les meilleurs délais la reprise de l'acquis communautaire, il conviendra non seulement d'adopter les législations et les réglementations nationales nécessaires, mais surtout de promouvoir les réformes économiques et sociales que ces réglementations impliquent et de veiller à l'efficacité et la qualité vérifiables de la transposition de ces réglementations.

Les chantiers prioritaires

4.2. Il faut, en premier lieu, poursuivre et consolider les progrès déjà notés, en particulier la rigueur dans la gestion économique, l'amélioration de la productivité et de la qualité des biens et des services, la culture d'entreprise, l'éducation du consommateur.

4.3. Le Comité souligne aussi la nécessité de s'attaquer aux problèmes notés, ce qui suppose d'accentuer les réformes dans les domaines suivants:

4.3.1. La libéralisation économique, qui conditionne l'adhésion, doit être mieux assurée, à travers une série de mesures. Il convient notamment de renforcer la réforme de l'État et des administrations, d'accentuer les décentralisations, de promouvoir le renforcement d'organisations socioprofessionnelles autonomes et représentatives, capables de s'engager contractuellement, de poursuivre et d'accélérer les privatisations, de développer la libération des prix, d'engager les réformes fiscales adaptées au fonctionnement de l'économie de marché, de respecter les disciplines monétaires, de laisser jouer plus librement les acteurs économiques. Les procédures juridiques nécessaires au bon fonctionnement de l'économie (cf. recouvrement des dettes, etc.) doivent être assurées, ce qui suppose de renforcer l'efficacité de l'appareil juridictionnel dans ces pays. La politique de concurrence doit s'aligner sur les dispositions en vigueur dans l'Union européenne, ce qui suppose notamment qu'il y ait dans tous les pays candidats des organes nationaux efficaces, chargés de contrôler les conditions de concurrence. La normalisation doit être renforcée, en assurant une intensification de la transposition des normes européennes, des certifications et des reconnaissances mutuelles. L'harmonisation des procédures douanières avec celles de l'Union doit se développer, incluant un contrôle efficace des transits de marchandises en provenance de pays tiers (notamment de pays de l'ex-URSS).

4.3.2. La modernisation des structures doit être accélérée. Il convient notamment de poursuivre le développement des infrastructures (transports, eau, énergie, télécommunications) et de mieux les relier à celles des pays de l'Union européenne dans le cadre des réseaux transeuropéens. Un vaste effort doit être par ailleurs engagé pour améliorer la recherche-innovation. Il faut aussi, pour renforcer l'efficacité économique, poursuivre la modernisation des structures de vente et d'après-vente.

4.3.3. Les petites et moyennes entreprises en particulier doivent être mieux appuyées à travers une série de mesures: éducation à l'esprit d'entreprise, formation aux méthodes modernes de management, encouragement du capital et du profit, développement de l'accès au crédit, environnement fiscal et parafiscal favorable, n'entravant pas leur développement, simplification de la réglementation, information et appui à l'international.

4.3.4. La protection de l'environnement doit être améliorée, avec notamment l'appui des aides communautaires, même s'il s'agit souvent d'une œuvre de longue haleine.

4.3.5. Les conditions du progrès social doivent être assurées, en développant le dialogue social, en transposant progressivement l'acquis social communautaire, en développant la formation professionnelle. Il est souhaitable de maîtriser et de canaliser les mouvements migratoires, pour d'une part permettre aux pays candidats de retenir la main-d'œuvre qu'ils

auront formée, et d'autre part éviter d'accentuer des pressions perturbatrices sur le marché de l'emploi à l'ouest quitte à organiser des transitions suffisamment longues dans le domaine de la main-d'œuvre. La lutte contre l'économie souterraine doit être renforcée, son succès dépendant notamment de celui des réformes économiques entreprises.

Les initiatives à privilégier

4.4. Pour mener à bien ces différents chantiers, le Comité recommande que les pays candidats privilégient une approche pragmatique, s'appuyant sur des initiatives opérationnelles dans une série de domaines clés. Ces initiatives devront associer pleinement les acteurs économiques et sociaux, qui considèrent trop souvent qu'ils ne sont pas suffisamment associés, par leurs gouvernements comme par l'Union européenne, au processus d'élargissement.

4.5. L'adaptation des pays candidats au marché unique ne dépendra pas seulement d'efforts bilatéraux de chacun vis-à-vis de l'Union européenne. Il faut aussi développer un espace commun de liberté des échanges et de coopération entre les pays d'Europe centrale et orientale, tel que le CEFTA (Association de libre échange d'Europe centrale) a déjà commencé à l'organiser depuis plusieurs années autour des pays de Visegrad. Il conviendra d'encourager l'approfondissement de la coopération et de la liberté des échanges dans la zone CEFTA et de promouvoir son élargissement aux pays voisins candidats à l'adhésion dans l'UE. L'entrée de la Roumanie dans la zone CEFTA constitue un progrès très encourageant en ce sens. Ceci suppose notamment de développer les coopérations au niveau des régions frontalières et d'encourager les initiatives des acteurs socio-économiques en ce sens. Les programmes d'appui de l'Union européenne devraient prendre en considération ce besoin et promouvoir davantage de telles coopérations croisées.

4.6. La reprise de l'acquis communautaire devra être intégrale mais ne pourra pas être réalisée d'un bloc. Au cours de la période de préadhésion certaines actions s'avèreront plus urgentes que d'autres. Il serait utile, plutôt que de chercher à faire avancer de façon indifférenciée l'ensemble des questions, d'assurer rapidement le bon fonctionnement d'espaces d'adhésion limités mais réels, appelés à s'étendre à travers des paquets successifs de mesures à mettre en œuvre chaque année.

4.7. Le contrôle de la reprise de l'acquis suppose de développer dans les pays d'Europe centrale et orientale des autorités fortes et indépendantes, tant dans les domaines administratifs que juridictionnels, veillant à la transposition et à la progression des réformes, avec des structures de coopération entre ces autorités de contrôle et les instances de l'Union, en y associant les secteurs professionnels concernés.

4.8. Pour suivre les progrès de l'intégration des pays candidats dans le marché unique, le Comité recommande d'élaborer régulièrement, au moins une fois par an, des tableaux d'affichages faisant le point sur la reprise de l'acquis

communautaire par les pays candidats, à l'instar de ceux qui ont été mis en place dans l'UE au cours des dernières années pour vérifier les progrès réalisés par les quinze pour l'achèvement du marché unique. Les représentants socioprofessionnels devraient être consultés et associés à leur élaboration et leur contrôle. Il est important de connaître leurs appréciations sur l'application des réformes telles qu'elles sont vécues sur le terrain, et non seulement telles qu'elles apparaissent dans les textes législatifs et réglementaires.

4.9. Le Comité recommande aussi de proposer aux pays candidats d'ouvrir chez eux d'une part des centres de coordination marché unique et d'autre part des points de contacts marché unique pour les entreprises et pour les citoyens, à l'instar de ceux qui se sont récemment créés dans les pays membres de l'Union européenne. Une telle extension présenterait de nombreux avantages.

4.9.1. Sur un plan général, une telle initiative aurait un grand impact psychologique et opérationnel en confirmant que ces pays sont dès à présent dans l'orbite du marché unique, en les associant directement à la gestion de ce marché unique élargi, et en leur offrant des moyens opérationnels pour mieux y adapter leurs administrations, leurs entreprises et leurs citoyens.

4.9.2. La mise en place dans les pays candidats de centres de coordination marché unique permettrait de régler, à l'amiable et sur une base bilatérale, beaucoup de problèmes concrets qui pénalisent les échanges entre les pays de l'Union européenne et les pays candidats, notamment en raison de pesanteurs administratives et bureaucratiques (qui peuvent se situer, selon les cas, autant dans l'Union européenne que dans les pays candidats).

4.9.3. La mise en place parallèle dans ces pays candidats de points de contact marché unique pour les entreprises et pour les citoyens permettrait de développer l'information pratique sur les opportunités du marché unique, tout particulièrement pour les petites et moyennes entreprises, pour les consommateurs, pour les partenaires sociaux, et de remédier ainsi aux défauts d'information qui ont été mentionnés lors des auditions.

4.9.4. Les milieux socioprofessionnels seraient directement bénéficiaires d'une extension vers leurs pays des centres de coordination et des points de contact marché unique et devraient jouer un rôle de premier plan pour les aider à bien fonctionner.

4.10. D'une façon générale, le Comité souligne aussi l'importance de promouvoir le dialogue social dans les pays candidats et entre partenaires sociaux de l'UE et de ces pays, comme l'a souligné la Conférence européenne des partenaires sociaux à Varsovie en mars 1999. La création d'institutions analogues aux Conseils ou Comités économiques et sociaux qui existent dans plusieurs États membres pourrait aussi contribuer utilement à ce développement.

4.11. Un besoin prioritaire pour la cohésion du marché unique est également de développer, sans attendre l'alignement sur la politique commerciale commune, la coopération douanière entre les pays candidats d'Europe centrale et l'Union européenne dans tous les domaines: fonctionnement des postes douaniers (renforcement aux contrôles avec les pays tiers, coordination avec l'Union européenne), amélioration des procédures, meilleure réciprocité vis-à-vis du traitement consenti par l'Union, surveillance des zones et ports francs, lutte contre les fraudes et les contrefaçons, contrôle des règles d'origine, fiabilité du système statistique, amorçage de l'alignement progressif sur la politique commerciale commune. Cette coopération devrait s'appuyer sur des accords d'assistance administrative, des missions d'inspection et des programmes de formation douanière. A ces fins, le Comité recommande de mettre en place un observatoire de la coopération douanière, auquel les milieux socioprofessionnels devraient être associés et qui contribuerait à surveiller de part et d'autre son application.

4.12. La question des relations économiques et commerciales des pays candidats d'Europe centrale et orientale avec leurs voisins des pays de l'ex-URSS devra enfin être examinée, sous plusieurs angles: évolutions récentes et en cours du commerce et des échanges avec ces pays, effets de l'intégration dans le marché unique des pays de l'Europe centrale et orientale sur ces échanges, vision prospective sur l'évolution future des relations économiques entre l'Union européenne élargie et les pays de l'ex-URSS.

4.13. Il conviendrait également d'examiner la question des relations économiques et commerciales entre les pays candidats et les pays européens non membres de l'UE mais liés au marché unique par des accords d'association (cf. les trois pays partenaires dans le cadre de l'EEE, la Suisse, la Turquie). Des échanges d'expérience concernant les méthodes et les résultats de l'intégration par ces pays associés de l'acquis communautaire du marché unique seraient utiles. Une réflexion prospective concernant l'avenir des relations mutuelles suite aux élargissements mériterait aussi d'être engagée.

5. Les priorités pour l'Union européenne

5.1. L'Union européenne doit elle-même se préparer à l'élargissement du marché unique, en réformant ses institutions, en accélérant son achèvement dans les domaines clés et en associant les pays candidats à la réflexion sur la gestion future du marché unique élargi. En relevant ces défis, l'Union européenne assurera la perspective que l'élargissement du marché unique, loin de contrecarrer son approfondissement, soit au contraire l'occasion, en raison même de ses exigences accrues, de le faire progresser et d'améliorer son fonctionnement.

La réforme préalable des institutions

5.2. Il apparaît en premier lieu indispensable que l'Union européenne réforme ses institutions et ses procédures de décision pour s'adapter aux nouveaux élargissements: en particulier, il faudrait assurer que la règle d'unanimité, qui constituera un véritable barrage aux décisions avec la perspective d'un quasi-doublement des États membres, ne subsiste que pour des cas très limités et exceptionnels. L'extension des votes majoritaires apparaît inéluctable pour assurer le bon fonctionnement d'un marché unique élargi à vingt, vingt-cinq ou trente États membres.

5.3. Le Comité se félicite de la décision prise par le Conseil européen de Cologne de convoquer une Conférence intergouvernementale en 2000, qui devra se conclure avant la fin de cette même année, afin de réviser le traité dans des domaines institutionnels clés, afin de renforcer la cohérence et la capacité de décision de l'Union européenne avant les prochains élargissements.

L'achèvement du marché unique

5.4. L'Union européenne devra maintenir la pression visant l'achèvement du marché unique, en assurant, selon des modalités à convenir, une suite au Plan d'action venu à échéance fin 1998. L'essentiel est de ne pas relâcher la pression, car beaucoup reste encore à faire. Le Comité rappelle la nécessité de combler les retards dans l'harmonisation de la réglementation, concernant notamment le régime définitif de TVA, la suppression des doubles impositions transnationales, un régime facilitant les fusions d'entreprises, un statut opérationnel et attractif de société européenne, la libération des services financiers, l'ouverture des marchés publics, des transports, des télécommunications, des monopoles publics, l'unification de la propriété intellectuelle avec un véritable brevet communautaire. Il faudra également s'adapter aux nouvelles données de commerce électronique et des services en ligne, qui bouleversent les conditions des échanges, et tenir compte des besoins accrus d'harmonisation liés à la mise en place de l'euro, notamment dans le domaine fiscal.

5.5. Le Comité insiste aussi sur le besoin d'assurer parallèlement, avec la plus grande rigueur, une transcription effective dans tous les États membres des directives venues à échéance. Ce n'est pas toujours le cas, puisque 15 % des directives au titre du marché unique n'étaient pas toujours appliquées fin 1998, comme elles auraient dû l'être, dans tous les États membres. Ces États doivent prendre conscience qu'exiger des pays candidats la reprise intégrale de l'acquis communautaire leur impose une discipline toute particulière en ce domaine: ils doivent véritablement montrer l'exemple.

5.6. Le Comité souligne par ailleurs la nécessité de promouvoir, dans la perspective du bon fonctionnement d'un marché unique élargi, un meilleur équilibre dans le choix des instruments juridiques établissant la réglementation applicable au marché unique, avec le souci de renforcer l'efficacité des règles communes. Le Comité fait référence à son avis antérieur qui recommande, quand l'intérêt commun de la cohésion du marché unique en dépend directement, que la législation européenne fasse une meilleure place aux règlements, d'application directe et uniforme, au lieu de privilégier trop systématiquement le recours à des directives.

5.7. Le Comité souligne également le besoin d'assurer, avec la plus grande vigilance, un fonctionnement beaucoup plus efficace des reconnaissances mutuelles, qui prendra une importance encore accrue avec l'élargissement, alors même que trop de problèmes d'application concrète persistent aujourd'hui, comme la Commission européenne l'a rappelé fort opportunément dans une récente communication sur cette question.

5.8. Le Comité considère également indispensable d'intensifier les travaux visant à simplifier la réglementation communautaire et surtout de les traduire rapidement dans de nouvelles réglementations effectives. Cette exigence revêt une importance toute particulière pour les PME des pays candidats qui doivent reprendre l'acquis communautaire.

5.9. Il conviendra aussi de veiller à la prévention des nouvelles entraves nationales, qui va prendre une importance accrue avec l'accroissement du nombre des États membres. Le Comité rappelle sa recommandation déjà exprimée antérieurement sur cette question, en faveur d'un «code de bonne pratique pour le marché unique», qui serait conclu entre les États membres afin d'assurer une meilleure eurocompatibilité de leurs réglementations nationales. Cette eurocompatibilité viserait à concilier la nécessaire préservation d'une diversité des contextes politiques, culturels et sociaux, inévitablement accrue au sein de l'Union européenne élargie, avec les besoins de bon fonctionnement du marché unique.

6. Les priorités communes pour les pays candidats et l'Union européenne

L'appui aux pays candidats

6.1. L'aide de l'Union européenne aux pays candidats revêt une importance majeure. Force est de constater que le budget pluriannuel programmé jusqu'en 2006, suite à l'accord de Berlin sur l'Agenda 2000, n'ouvre que des moyens budgétaires très limités face à l'ampleur des besoins des pays candidats pour réussir leur intégration dans le marché unique. Le Comité souligne donc qu'il est indispensable de veiller avec la plus grande vigilance à optimiser ces aides. Ceci implique d'évaluer systématiquement leur impact, de mieux les cibler sur les

éléments décisifs (notamment l'amélioration du cadre d'activités des entreprises ainsi que l'appui aux instances qui assurent et qui surveillent l'application de l'acquis), de vérifier leur bon usage et le respect des critères de conditionnalité, de veiller aux distorsions de concurrence, de renforcer la lutte contre les fraudes. D'une façon générale, il convient de viser le développement et non l'assistanat, de prévoir à terme plutôt une dégressivité des subventions qu'une permanence ou un développement constants, de recourir davantage à des prêts ou des bonifications d'intérêt et de promouvoir l'investissement des capitaux privés, facteur décisif du développement. Enfin, il faut étendre et renforcer la tendance développée dans le cadre du programme *Phare* à apporter un soutien accru aux mesures adoptées dans le domaine social.

6.2. La concertation et la coopération entre l'Union et des pays candidats pour réussir le processus d'intégration ne devra pas se limiter au niveau des États, des gouvernements et des administrations. Elle devra concerner très directement les organisations socioprofessionnelles et les entreprises. En particulier, le Comité souligne que l'affirmation d'organisations socioprofessionnelles fortes et représentatives dans chacun des pays candidats participant activement à une économie de libertés et de responsabilités, dans l'esprit du modèle économique et social européen, est une condition indispensable pour réussir l'élargissement du marché unique.

6.2.1. En premier lieu, le Comité considère que les associations socioprofessionnelles des pays de l'Union européenne devraient être incitées, avec l'appui de programmes communautaires, notamment au titre de *Phare*, à appuyer leurs partenaires socioprofessionnels des pays candidats pour leur formation et leur adaptation à l'intégration dans le marché unique. Des accords de partenariat, organisant une coopération et une assistance mutuelle, y compris pour faciliter les échanges, devraient se développer dans ce cadre entre ces associations.

6.2.2. Un accent particulier devra être mis sur l'appui aux PME. Les principaux programmes européens aux entreprises (programme cadre de recherche, programme d'appui aux PME et à l'artisanat, financements de la Banque européenne d'investissement, etc.) devront s'ouvrir davantage aux entreprises des pays candidats, les aider à se financer dans de meilleures conditions (accès au capital risque, bonifications d'intérêt, garanties des institutions financières européennes, etc.), les inciter à utiliser les outils juridiques européens facilitant leur intégration dans le marché unique (cf. brevet européen, marque communautaire, certification EC, etc.), favoriser les partenariats transnationaux avec les entreprises de l'Union européenne.

6.2.3. Une concertation devra aussi se développer entre organisations socioprofessionnelles dans le cadre du dialogue social européen, faisant suite à la première réunion qui s'est tenue à Varsovie en mars 1999 entre les partenaires sociaux, avec l'appui de la Commission européenne.

La réflexion commune sur l'avenir du marché unique

6.3. Il ne suffira pas non plus de demander aux pays candidats d'appliquer le marché unique tel qu'il fonctionne actuellement. Ces pays doivent avoir la possibilité de se préparer aux évolutions à venir du marché unique et de s'exprimer sur l'objectif commun que nous visons pour le marché unique dans les dix à vingt ans. Or, le fonctionnement du marché unique avec vingt-cinq ou trente États membres comportera évidemment des exigences et des caractéristiques différentes du marché unique actuel des quinze. À cette fin, le Comité estime qu'il faudrait:

6.3.1. associer les pays candidats aux réflexions concernant l'avenir du marché unique, notamment en les invitant à des sessions du Conseil marché intérieur;

6.3.2. inviter des observateurs des pays candidats dans les comités et enceintes chargés de veiller au fonctionnement du marché unique;

6.3.3. associer tout particulièrement les pays candidats et leurs représentants socioprofessionnels aux questions concernant la simplification administrative et la prévention de nouvelles entraves;

6.3.4. engager une réflexion commune sur les réformes des politiques communautaires (y compris la politique agricole) qui devront continuer à se développer au-delà de l'Agenda 2000, dans les années 2006 et suivantes;

6.3.5. amorcer enfin une réflexion prospective sur les complémentarités et les courants d'échange du marché unique élargi avec ses voisins régionaux, tant ceux de l'EEE et de la Suisse, que ceux de l'ex-URSS et ceux du Bassin méditerranéen.

Bruxelles, le 22 septembre 1999.

7. Les initiatives du Comité économique et social

7.1. Le Comité économique et social a conscience de ses responsabilités spécifiques pour appuyer le processus d'intégration des pays candidats dans le marché unique et dans l'Union européenne. Représentant de la société civile organisée, il lui revient en premier lieu de veiller à la participation effective des acteurs socioéconomiques de l'Est et de l'Ouest dans ce vaste processus.

7.2. À cette fin, le Comité a l'intention de développer au cours des prochaines années les initiatives suivantes:

7.2.1. Le Comité continuera à développer les contacts engagés à travers des Comités bilatéraux mis en place avec les partenaires socioprofessionnels des pays candidats, en vérifiant l'évolution des situations et des priorités spécifiques.

7.2.2. Le Comité poursuivra l'organisation de rencontres annuelles avec les représentants socioprofessionnels d'Europe centrale et orientale, qui permettront notamment de faire le point sur le suivi des différentes recommandations du présent avis.

7.2.3. L'Observatoire du marché unique du Comité continuera dans les prochaines années à veiller avec une attention particulière au bon fonctionnement du processus d'association des pays candidats et de leurs organisations socioprofessionnelles à l'élargissement du marché unique européen. En particulier, il étendra progressivement en direction des pays candidats le champ d'investigation de son enquête PRISM (Progress Report on Initiatives in the Single Market) sur les initiatives et les bonnes pratiques qui se développent sur le terrain pour faire progresser le marché unique.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Élargissement/Statistiques

Chiffres de l'année 1997

	Rép. Tchèque	Slovaquie	Pologne	Estonie	Lettonie	Lituanie	Hongrie	Slovénie	Bulgarie	Rou- manie	10 PC	15 UE
Population (en millions d'habitants)	10,3	5,38	38,64	1,5	2,5	3,7	10,3	2	8,3	22,75	105,37	374,565
Superficie en km ²	78 866	49 034	312 685	45 227	64 589	65 301	93 030	20 253	110 994	238 391	1 078 370	3 236 180
PIB (en milliards d'EUR)	45,9	17,2	119,7	4,2	4,9	8,4	39,6	16,1	9	30,6	295,6	7 130,4
PIB/habitant (100 EUR)	45	32	31	28	20	23	39	81	11	14	28,1	189,83
PIB/habitant en PPP (100 EUR)	63	47	40	37	27	30	47	68	23	31	—	—
PIB/habitant (% of EU-15)	23	17	16	15	10	12	21	43	6	7	—	—
PIB/croissance (% par an)	1	6,5	6,9	11,4	6,5	5,7	4,4	3,8	-6,9	-6,6	—	—
Index des prix des denrées alimentaires	104,4	105,4	112,6	89,3	102,5	106,1	117,5	108,6	1 224,6	249,7	—	157,1
Salaire mensuel moyen (en US-dollars)	337,4	274,6	302,0	249,5	203,4	255	305,0	989,0	94,0	118,0	—	—
Chômage (%)	4,7	11,6	11,2	10,5	14,4	14,1	8,1	7,3	15	6	—	10
Balance commerciale (MEUR)	20,084	7,754	22,707	2,567	1,429	3,382	16,842	7,382	3,126	7,434	92,707	10 737
Inflation (%)	8,6	6,1	15	11,2	8,4	8,8	18,3	8,3	1 082,3 ⁽¹⁾	154,8	—	—
Exportations vers l'UE (%)	59,90	45,00	63,50	48,60	48,90	36,70	69,90	63,60	44,10	56,60	—	—
Importations de l'UE (%)	61,50	39,51	63,00	59,10	53,20	47,70	62,40	67,40	42,10	52,30	—	—
TVA (%)	—	—	—	18	—	—	25/12	—	—	—	—	—

MEUR = Millions d'Euro

PPP = Parité du pouvoir d'achat

10 PC = les dix nouveaux pays candidats réunis (Chypre étant exclu des statistiques)

⁽¹⁾ 1996: 123 %