

Avis du Comité économique et social sur «L'Estonie sur la voie de l'adhésion»

(2000/C 268/08)

Le 21 octobre 1999, le Comité économique et social, conformément à l'article 23 paragraphe 3 du Règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur «L'Estonie sur la voie de l'adhésion».

La section «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 juin 2000 (rapporteur: M. Hamro-Drotz).

Lors de sa 374^e session plénière des 12 et 13 juillet 2000 (séance du 12 juillet), le Comité économique et social a adopté, par 83 voix pour et 2 abstentions, l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. En 1991, l'Estonie a retrouvé son indépendance et s'est engagée sans tarder dans un processus de rapprochement avec l'UE.

1.2. L'Estonie a conclu un accord de libre échange avec la Finlande en 1992, avec la Suède en 1993, et avec l'UE en 1995. La même année, un Accord européen a été signé entre l'UE et l'Estonie, pour entrer en vigueur le 1^{er} février 1998 au terme d'un long processus de ratification. Par ailleurs, l'Estonie a conclu un accord de libre échange régional avec les autres pays baltes et l'Ukraine d'une part, et avec les pays membres de l'AELE, la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie d'autre part.

1.3. C'est à partir de l'Accord européen que les relations entre l'UE et l'Estonie se sont formalisées. Cet accord prévoit notamment le libre échange en ce qui concerne les produits industriels. Il a également pour objectif d'aider l'Estonie dans ses préparatifs en vue de l'adhésion à l'Union, de contribuer à l'adoption de l'acquis communautaire et de renforcer la coopération politique et économique.

1.4. Trois organes opèrent dans le cadre de l'Accord européen: un conseil d'association au niveau ministériel, un comité d'association composé de hauts fonctionnaires, et une commission parlementaire mixte. L'Accord prévoit également la possibilité d'instaurer un comité consultatif paritaire associant les partenaires économiques et sociaux. Toutefois, un tel comité n'a pas encore été créé en Estonie.

1.5. L'Union européenne a entamé officiellement les négociations d'adhésion avec l'Estonie en novembre 1998. L'Estonie a rejoint la «première vague» de pays candidats (Pologne, Chypre, Slovénie, République tchèque, Hongrie). À cette époque, les autres républiques baltes — la Lettonie et la Lituanie — ne remplissaient pas encore les conditions requises pour l'adhésion. Le Conseil européen, réuni à Helsinki en décembre 1999, a toutefois décidé d'ouvrir les négociations avec la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie. À cet effet, des conférences bilatérales ont été organisées dès mars 2000, l'idée étant que chaque pays

progressera à son rythme. À l'occasion du Sommet d'Helsinki, le statut de pays candidat à l'adhésion à l'UE a été officiellement accordé à la Turquie.

1.6. Le lancement des négociations d'adhésion figurait parmi les recommandations du Conseil européen de Luxembourg (décembre 1997) sur la préparation de l'élargissement de l'UE. La stratégie de préadhésion s'articule autour de deux axes, à savoir le partenariat pour l'adhésion et le renforcement de l'aide préadhésion.

Dans le cadre de la stratégie de préadhésion, l'Estonie s'efforce activement de répondre aux exigences liées à l'adhésion, malgré le peu de ressources dont elle dispose.

1.7. Par ailleurs, l'Estonie participe à la coopération interrégionale instaurée entre les pays de la mer Baltique, ainsi qu'aux efforts en faveur du renforcement de la dimension septentrionale de l'UE. Ces forums ont pour objectif d'améliorer la sécurité et les conditions économiques et sociales des pays situés dans la partie septentrionale de l'Europe en renforçant la coopération régionale, à laquelle participe également la Russie.

2. Contenu essentiel de l'avis du Comité

2.1. Dans le présent avis, le Comité économique et social souhaite attirer l'attention sur les questions qu'il juge importantes pour le succès des négociations de préadhésion avec l'Estonie et des autres actions menées dans le cadre de la préparation de l'Estonie à l'adhésion.

2.2. Les États membres de l'Union doivent remplir toute une série d'obligations, qui consistent notamment en l'adoption de l'acquis communautaire, l'existence d'une économie de marché viable et l'application des principes de l'État de droit. En outre, tout État membre doit disposer d'un environnement lui permettant de s'adapter facilement au principe d'une véritable interaction entre tous les niveaux de la société, en vigueur dans l'Union.

2.3. Une condition préalable à l'adhésion est l'existence d'organisations de citoyens libres, indépendantes et démocratiques et surtout d'organisations représentant les intérêts de divers acteurs économiques et sociaux qui participent activement à la société et qui ont la possibilité et la capacité de contribuer de façon constructive au développement économique du pays et à la résolution des problèmes sociaux.

2.4. Tout État membre doit également garantir que les autorités tirent le meilleur profit possible des compétences des partenaires économiques et sociaux dans le cadre du développement économique et social du pays et de la préparation à l'adhésion. L'instauration d'un lien entre les autorités et les acteurs concernés passe principalement par les actions suivantes: information, consultation, lobbying ou négociation. Les négociations d'adhésion ont d'autant plus de chances d'aboutir que le point de vue des partenaires économiques et sociaux sur les conséquences de l'adhésion est pris en considération durant la phase préparatoire. L'existence de liens ouverts et constructifs entre les autorités et les partenaires économiques et sociaux durant les négociations d'adhésion est capitale.

L'AVIS PORTE SUR LES PRIORITES DES PARTENAIRES ECONOMIQUES ET SOCIAUX

2.5. Le présent avis se concentre sur la situation économique et sociale de l'Estonie du point de vue des acteurs économiques et sociaux organisés. Il contient des observations et des recommandations portant essentiellement sur les priorités et les principaux problèmes des partenaires économiques et sociaux, ainsi que sur leur rôle dans la préparation économique et sociale de l'Estonie en vue de son adhésion à l'UE. Les recommandations s'adressent aux négociateurs des deux parties.

2.6. Dans le cadre des travaux préparatoires du Comité économique et social, une audition a été organisée à Tallinn à l'intention des représentants des différents ministères et des partenaires économiques et sociaux estoniens. Les observations et les recommandations exprimées dans le présent avis tiennent compte des informations récoltées à cette occasion, bien qu'elles ne reflètent pas nécessairement la situation de l'ensemble du pays.

2.7. Le Comité économique et social a rédigé à ce sujet plusieurs avis⁽¹⁾ dont le contenu a été pris en compte lors de la rédaction du présent avis, bien que ces documents ne soient cités ni directement ni indirectement. De plus, le présent avis ne reprend pas les observations et les informations contenues dans les documents préparatoires, notamment dans les vastes rapports et autres documents rédigés par la Commission européenne et le Parlement européen concernant l'adhésion de l'Estonie.

(1) Voir notamment «Les relations entre l'Union européenne et les États riverains de la mer Baltique», JO C 73 du 9.3.1998 et «Renforcement de la stratégie préadhésion», JO C 157 du 25.5.1998.

3. Observations et recommandations

3.1. Situation économique et sociale actuelle de l'Estonie

3.1.1. Depuis qu'elle a recouvré son indépendance, l'Estonie s'est fermement engagée dans le développement et le renforcement de ses différentes politiques. D'importants efforts politiques ont ainsi été déployés afin de faire de l'Estonie un État viable, industrialisé et compétitif sur la scène internationale.

3.1.2. Le gouvernement estonien a reconnu le rôle crucial des partenaires économiques et sociaux dans le développement du pays, et a instauré un mécanisme de dialogue avec les acteurs concernés. La consultation des partenaires économiques et sociaux intervient essentiellement lors de la préparation des actes législatifs et, dans de nombreux cas, des procédures officielles ont été mises en place. Un dialogue formel existe donc et se développe, bien qu'il apparaisse clairement que des lacunes empêchent ce dialogue de fonctionner de façon tout à fait satisfaisante en raison de la situation précaire de la plupart des acteurs en raison d'un niveau d'organisation relativement bas. Par conséquent, des efforts doivent être fournis afin d'obtenir de meilleurs résultats, notamment grâce à la formation des fonctionnaires, à la création de connexions informatiques, à l'amélioration des pratiques en vigueur (par exemple en ce qui concerne les modalités de saisine) et à un accès plus rapide à l'information.

3.1.3. Le marché du travail estonien se caractérise par une coopération relativement fructueuse entre les partenaires économiques et sociaux ainsi qu'entre ces partenaires et les pouvoirs nationaux. Dans le secteur privé, les conditions de travail sont généralement définies au niveau de l'entreprise, certains domaines étant couverts par des accords sectoriels. Les organisations patronales et syndicales, qui cherchent pour leur part à élargir le champ d'application des accords sectoriels, sont confrontées à une série de problèmes dus au manque d'organisation de ce domaine. Dans le secteur public, les relations des partenaires sociaux se fondent sur une coopération tripartite permettant de résoudre des questions telles que le salaire minimum et la fiscalité. Parallèlement, les autorités négocient les salaires du secteur public directement avec les syndicats en l'absence d'un employeur déterminé au niveau national et local. La législation du travail et les normes minimales dans le domaine du travail — en matière de sécurité et de santé au travail, ou concernant le régime de retraite et d'autres questions liées à la sécurité sociale — sont également élaborées dans le cadre de la coopération tripartite.

L'Estonie procède actuellement à une vaste révision législative: licenciements collectifs, égalité des chances, santé et sécurité au travail, etc. La sécurité sociale et la politique de retraite sont également concernées. Les autorités estoniennes compétentes sont en train de mettre au point un système de retraite à trois niveaux: pension nationale/pension de vieillesse/pension d'invalidité, prévoyance professionnelle obligatoire, retraite volontaire. Elles se penchent actuellement sur la révision de la prévoyance professionnelle obligatoire et sur la modernisation de la politique de l'éducation. La structure de la main-d'œuvre évolue quant à elle au rythme des mutations économiques. Le taux de chômage atteint approximativement 10 %, avec d'importantes variations d'un secteur et d'une région à l'autre.

L'Estonie compte de nombreuses minorités dont la plus importante est la communauté russophone, qui représente 28 % de la population estonienne et s'intègre peu à peu dans la société. À cet égard, la maîtrise de l'estonien comme condition à l'acquisition de la nationalité constitue le principal problème. L'Estonie vient toutefois de modifier la législation en matière d'emploi des langues afin d'atténuer le problème. En effet, les russophones qui éprouvent des difficultés à apprendre la langue nationale éprouvent notamment des difficultés à trouver un emploi. Il est évident que la résolution du problème des minorités exige une volonté politique ferme de la part des autorités, notamment au vu des règles communautaires relatives à la protection et à la non-discrimination des minorités. Le programme intitulé «Intégration dans la société estonienne 2000-2007», adopté en mars 2000 par le gouvernement estonien, constitue à cet égard un instrument utile.

3.1.4. Ces dernières années, le développement économique de l'Estonie semblait extrêmement prometteur, malgré une série de facteurs d'incertitude tels que le déficit public, les profonds changements qui ont affecté le marché et la structure de la production, l'inflation galopante et l'importance du recours à l'emprunt en matière de consommation. L'industrie et les autres secteurs économiques estoniens sont en pleine mutation. Les entreprises se sont développées sans aide réelle de la part de l'État, et le manque de compétitivité a contraint bon nombre d'entre elles à mettre fin à leurs activités. Une politique économique ultra-libérale et des coûts de production compétitifs ont attiré d'importants investissements dans le pays. La privatisation des entreprises d'État touche à sa fin. L'internationalisation des entreprises estoniennes, les investissements réalisés par les entreprises étrangères et la collaboration avec les sociétés estoniennes ont été impressionnants. Les petites et microentreprises se multiplient à un rythme soutenu. Les mutations structurelles que connaît l'économie sont dès lors considérables. Les priorités économiques ont glissé vers les services et vers le secteur financier, tandis que les entreprises actives dans le domaine de l'énergie et ainsi que les anciennes industries sont confrontées à un besoin urgent de modernisation des informations générales sur la situation économiques de l'Estonie figurent à l'annexe I. Le monde des associations économiques est en pleine mutation, même si par exemple la Chambre de commerce et celle de l'Industrie occupent une position dominante. Les groupes d'intérêt économiques entretiennent des relations relativement bonnes avec les autorités. Par ailleurs, de nombreuses entreprises estoniennes internationalisées et actives en Estonie font partie de ces organisations. Les entreprises étrangères opérant en Estonie pourraient contribuer au développement du marché du travail estonien, notamment en partageant leur connaissance des mécanismes de marché modernes.

3.1.5. Il est clair que l'Estonie doit, par exemple grâce à une volonté politique ferme en faveur de l'éducation, s'assurer que ses ressources humaines sont suffisantes, notamment en raison des mutations économiques qu'elle connaît. L'Estonie est également menacée par la «fuite des cerveaux» (selon les estimations d'Eurostat, entre 1995 et 1997, le PIB par habitant en Estonie représentait environ un tiers de la moyenne communautaire). Les entreprises étrangères opérant en Estonie peuvent pour leur part contribuer à l'amélioration des compétences des travailleurs à différents niveaux.

La plupart des Estoniens se sont forgé une opinion sur l'adhésion et les questions y relatives: un tiers d'entre eux est favorable à l'adhésion, tandis qu'environ un tiers y est opposé. Le nombre des détracteurs a récemment augmenté.

3.1.6. Le secteur agricole et l'industrie alimentaire sont en proie à de profonds changements. Avant que le pays recouvre son indépendance, ces secteurs constituaient la base de l'économie estonienne. La moitié de la production de lait et de viande était exportée vers la Russie, et à l'heure actuelle, bon nombre d'entreprises exportent une grande partie de leur production à l'est. Il y a quelques années, la gamme des produits agricoles proposés sur le marché était plus vaste. Dans les années 1990, la production agricole a connu une forte baisse, et d'importants changements ont affecté les zones rurales. Jusqu'à présent, les efforts fournis en faveur du développement rural et de la viabilité du monde rural ont été rares. L'Estonie a volontairement mis en œuvre une politique agricole et commerciale libérale excluant toute subvention à la production ainsi que les restrictions à l'exportation et à l'importation. Les organisations d'agriculteurs entretiennent notamment de bonnes relations de coopération avec les autorités compétentes en la matière.

3.1.7. Le champ d'action des coopératives est moins vaste en Estonie que dans les États membres, bien que les avantages qu'en tirent leurs membres ne soient pas négligeables. Le développement de l'horticulture jouit d'un environnement très favorable.

3.1.8. Les associations de consommateurs estoniennes se sont fixé des objectifs ambitieux, bien que leur marge de manœuvre soit encore relativement réduite. Elles ont pour principal objectif d'améliorer la protection des consommateurs, la qualité et la sécurité des produits, ainsi que les tarifs de l'électricité, du chauffage, etc. Produits par les entreprises d'État. Des contacts ont été établis avec les autorités, mais la défense des intérêts des consommateurs estoniens reste un phénomène relativement récent.

3.1.9. Les intérêts économiques et sociaux de la société estonienne ne sont formellement défendus que depuis peu de temps. Le degré d'organisation des partenaires économiques et sociaux est faible, et les structures existantes sont encore en plein développement. Le financement (essentiellement basé sur le paiement d'une cotisation) et la gestion administrative laissent à désirer, et les ressources humaines nécessaires notamment pour l'analyse des différentes questions sont insuffisantes. Par conséquent, le statut de ces organisations reste souvent extrêmement précaire tant en ce qui concerne l'organisation centrale que l'organisation sectorielle, et leur crédibilité en tant que groupes d'intérêt face à l'État en souffre. Les habitudes acquises en matière de gestion avant la reconquête de l'indépendance expliquent l'attitude relativement réservée d'une partie des Estoniens à l'égard de l'intégration des différents groupes d'intérêts dans la société.

LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES PARTENAIRES ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX NE CONSTITUENT PAS UN OBSTACLE À L'ADHÉSION DE L'ESTONIE

3.1.10. Le Comité économique et social estime que malgré la nécessité d'améliorer les relations sociales en Estonie, le cadre institutionnel et pratique dans lequel évoluent les partenaires économiques et sociaux est tel qu'il n'y a pas lieu de remettre en question l'adhésion de l'Estonie à l'UE sur la base du statut des partenaires économiques et sociaux.

3.1.11. Afin d'améliorer les relations économiques et sociales en Estonie, le Comité économique et social recommande également de prendre les mesures suivantes:

- développer en Estonie un modèle d'étalonnage propre, qui permettrait de comparer la situation de l'Estonie à celle des États membres et des autres pays candidats concernant le statut des acteurs économiques et sociaux et les progrès qu'ils réalisent;
- créer de nouveaux programmes ou consolider les programmes déjà en vigueur et financés par l'UE, afin de contribuer au renforcement du dialogue entre les autorités estoniennes et les différents acteurs du pays en mettant à profit les technologies de l'information;
- encourager et soutenir, grâce aux ressources communautaires, les différents acteurs des États membres ainsi que les organisations qu'ils ont constituées au niveau communautaire (UNICE, CES, Eurochambre, UEAPME, COPA/COGECA, etc., ainsi que les organisations interprofessionnelles y relatives) à consolider l'assistance technique (formation, préparation) destinée aux partenaires économiques et sociaux estoniens; une coordination efficace des différentes sources d'assistance technique doit être assurée; à cet égard, les investissements étrangers ont un rôle important à jouer dans le transfert de savoir-faire; il convient également de souligner l'importance du rôle joué par le Conseil nordique en matière d'assistance;
- aider les autorités estoniennes, grâce aux ressources communautaires, dans le développement et le renforcement de la politique régionale, afin de réduire autant que possible les disparités qui existent entre les différentes régions du pays en ce qui concerne le développement économique et le niveau de vie; pour ce faire, il faudrait notamment veiller à améliorer le statut de la minorité russe et son intégration dans la société;
- aider les autorités estoniennes, grâce aux ressources communautaires, à développer une véritable politique de formation, à élargir l'accès à la numérisation et développer les infrastructures nécessaires à l'exploitation des technologies de l'information et des télécommunications (ICT) conformément aux lignes directrices de la stratégie relative à l'Europe;
- aider, grâce aux ressources communautaires, le pays ainsi que les différents acteurs à développer la coopération régionale (essentiellement dans la région de la mer Baltique) avec les pays voisins et leurs homologues dans ces pays.

3.2. Processus de préparation à l'adhésion

3.2.1. Procédures de préparation

3.2.1.1. Le gouvernement estonien a concocté un programme de préparation à l'adhésion ambitieux, dont l'objectif principal est l'adhésion du pays à l'Union début 2003. Tous les moyens sont mis en œuvre pour mener à bien cette phase préparatoire. Ces efforts méritent d'être appréciés à leur juste valeur. Il existe cependant un risque réel qu'un empressement excessif nuise aux résultats des travaux de préparation à l'adhésion. Il est évident que l'on n'a pas suffisamment préparé le terrain avant de s'engager dans les différentes phases des négociations et d'en tirer les conclusions qui s'imposaient, et que ces résultats n'ont pas toujours pu être concrétisés.

3.2.1.2. Le gouvernement estonien veille à ce que les partenaires économiques et sociaux soient entendus lors de la phase préparatoire des négociations d'adhésion. À cet effet, il a mis en place un mécanisme de consultation fondé sur une série de groupes de travail chargés d'examiner les différents volets des négociations. Ceux-ci se réunissent régulièrement et font parfois appel à des experts compétents dans les matières abordées. Parallèlement, en novembre 1999, le ministre des Affaires étrangères a créé un comité consultatif chargé d'assister le chef de la délégation pour les négociations. Les résultats de ces négociations sont régulièrement publiés.

3.2.1.3. L'Estonie dispose donc d'un mécanisme consultatif formel qui, selon les autorités, donne des résultats relativement bons. Toutefois, les acteurs concernés estiment qu'ils ne sont pas toujours informés en temps réel et qu'ils ont rarement la possibilité d'intervenir sur le contenu des négociations. Les progrès sont extrêmement rapides au niveau gouvernemental, et les partenaires sociaux éprouvent souvent des difficultés à arrêter une position réfléchie sur les questions à l'examen, compte tenu notamment de leurs ressources limitées. Des avis — portant souvent sur plusieurs questions examinées simultanément — doivent souvent être rendus dans de très brefs délais. Il reste alors aux membres des différentes organisations impliquées, notamment au sein des PME, trop peu de temps pour préparer ces avis. À ce stade, un problème d'ordre linguistique peut également se poser lorsque les documents de référence ne sont disponibles que dans les langues officielles de l'UE. Souvent, les acteurs estoniens concernés ne peuvent participer aux débats car ils sont incapables de s'y préparer et de présenter leur contribution. Les acteurs économiques et sociaux réagissent à cette situation en refusant d'adopter certaines décisions, voire en s'y opposant plus vigoureusement (comme ce fut le cas lors de l'évaluation de l'impact de l'adhésion sur le libre échange entre les États baltes). Il semble également que les membres du parlement chargés d'examiner les questions liées à l'adhésion ne soient pas toujours suffisamment informés. Enfin, les entreprises se trouvent dans une situation délicate dans la mesure où elles doivent sans cesse s'adapter dans des délais très brefs aux nombreuses nouvelles règles.

L'ESTONIE RENFORCE LES STRUCTURES NÉCESSAIRES À SA PRÉPARATION À L'ADHÉSION

3.2.1.4. Le Comité économique et social recommande que le processus de préparation de l'Estonie soit revu de façon à impliquer davantage tous les acteurs estoniens concernés dans l'examen des différentes questions liées à l'adhésion. Le Comité économique et social invite l'Union européenne à aborder ce problème durant les négociations d'adhésion, et se dit prêt à poursuivre l'aide en faveur de l'Estonie et des acteurs estoniens afin d'obtenir des résultats concluants dans ce domaine.

3.2.1.5. Le gouvernement estonien a encouragé le développement d'une administration suffisamment au fait des questions abordées dans le cadre des négociations d'adhésion. Actuellement, le degré de compétence de cette administration encore jeune est, dans son ensemble, relativement élevé. Néanmoins, les ressources humaines sont limitées et les fonctionnaires ayant des connaissances approfondies en la matière sont rares. Il est par conséquent peu aisé de rassembler les informations nécessaires pour évaluer les conséquences pratiques de l'adhésion concernant les questions bordées lors

des négociations (en particulier les questions économiques et celles liées au monde du travail), ou d'y accéder. À titre d'exemple, le gouvernement a reconnu la nécessité d'investir massivement dans la protection de l'environnement au niveau de la production. Il est également conscient que de telles mesures impliqueront des coûts considérables qui devront, selon lui, être pris en charge essentiellement par le secteur privé. Or, le secteur privé ne dispose pas des ressources nécessaires à cet effet. Les autorités estoniennes doivent dès lors trouver une solution réaliste à ce problème.

IL Y A LIEU D'AMÉLIORER LA CAPACITÉ DE L'ADMINISTRATION ESTONIENNE À PROCÉDER AUX ÉVALUATIONS NÉCESSAIRES AINSI QUE LA CAPACITÉ DES ACTEURS À PRÉPARER ET À PRÉSENTER LEURS POINTS DE VUE

3.2.1.6. Le Comité économique et social invite vivement le gouvernement estonien à intensifier ses efforts afin d'améliorer les compétences de l'administration estonienne. Cette recommandation concerne les fonctionnaires nationaux et régionaux ainsi que les fonctionnaires des institutions chargées de l'application et du respect des dispositions législatives (certification, droits de propriété industrielle, concurrence, douanes, maintien de l'ordre et tribunaux, protection des consommateurs, agriculture, développement régional, etc.). Il faudrait également améliorer les compétences des responsables de la force publique tels que la police et la police des frontières en ce qui concerne la lutte contre la criminalité organisée transfrontalière, qu'elle soit financière ou non. Il faut également définir les moyens qui permettront d'améliorer la capacité des acteurs économiques et sociaux à se poser comme interlocuteurs crédibles dans la défense de leurs intérêts. Avec cet égard, il y a lieu d'accorder la priorité d'une part aux mesures d'assistance technique et de formation, et d'autre part aux mesures visant à familiariser les acteurs estoniens avec les pratiques en vigueur dans les États membres et à appliquer ces pratiques en Estonie.

3.2.1.7. Le gouvernement estonien s'est efforcé d'améliorer les services d'information à la population concernant les négociations d'adhésion. Des «points de contact» de l'UE ont été créés au niveau local, des secrétariats pour l'intégration ont été constitués au sein des différents ministères, et des livrets, notamment sur les sources d'information, ont été rédigés au niveau communautaire puis diffusés. Si dans l'ensemble les structures sont satisfaisantes, la diffusion de l'information laisse encore à désirer à de nombreux égards. Ainsi, même les acteurs sociaux organisés ne sont pas suffisamment informés. Ces lacunes expliquent également le manque de réceptivité et d'intérêt qui règne en Estonie. Il faut absolument mettre un terme aux rumeurs non fondées au sein de la population, par exemple en ce qui concerne le fait que la future adhésion provoquerait une augmentation des prix et des impôts.

IL Y A LIEU DE STIMULER LE DÉBAT PUBLIC SUR L'ADHÉSION DE L'ESTONIE À L'UE

3.2.1.8. Le CES soutient fermement la décision prise en mai 2000 par la Commission de mettre en œuvre une stratégie d'adhésion spécifique afin de financer les services d'information à la population. Le Comité approuve la mise en œuvre d'une action déterminée menée en collaboration avec le gouvernement estonien afin d'informer davantage l'opinion publique et d'améliorer de façon décisive le débat public. En particulier, les acteurs sociaux organisés devraient participer davantage au travail de réflexion, à la diffusion des informations et au débat public sur le défi que représente l'adhésion à l'UE. Il y a notam-

ment lieu de faciliter la compréhension des informations écrites. Les principaux dossiers concernant l'adhésion devraient être accessibles en estonien et en russe. Il convient également d'utiliser les instruments de diffusion de l'information dont disposent les organisations concernées — en particulier les bulletins d'information destinés à leurs membres — afin de fournir aux citoyens des informations concernant l'UE.

IL FAUT MENER LES NÉGOCIATIONS DE FAÇON À GARANTIR DES RÉSULTATS DE QUALITÉ

3.2.1.9. Eu égard aux observations formulées ci-dessus, le Comité économique et social estime que les autorités estoniennes doivent consolider les mécanismes internes de préparation à l'adhésion, et mener les négociations de façon à garantir de bons résultats. À cet égard, il est souhaitable de prendre en considération la capacité réelle de la société à accepter les changements en vue. Selon le Comité, une telle précaution aura un impact considérable sur l'opinion publique et sur l'attitude des groupes d'intérêt estoniens et des citoyens vis-à-vis de l'adhésion, dans la mesure où les résultats des négociations d'adhésion détermineront la décision de l'Estonie quant à son adhésion à l'Union.

3.2.1.10. Il faut également accorder une attention particulière aux travaux de recherche et de réflexion sur les questions relatives à l'UE. En effet, les conséquences de l'adhésion dans de nombreux domaines vitaux sont mal connues. Il est notamment fondamental de connaître l'impact de la nouvelle législation en matière de concurrence et de douanes sur les différents secteurs économiques, les effets de l'adhésion sur les différents secteurs du marché du travail, sur la sécurité sociale et sur l'emploi, les retombées concernant la libre circulation des personnes et des services, l'impact de l'adhésion sur des questions d'ordre économique (revenus, prix, impôts, etc.), ou encore l'impact sur la sécurité des produits et la protection des consommateurs, ces informations s'avérant fondamentales d'une part pour garantir l'efficacité du processus décisionnel et la crédibilité des travaux préparatoires, et d'autre part pour permettre aux citoyens de se forger une opinion quant à l'adhésion à l'UE. Il est nécessaire d'intensifier les travaux de recherche indépendants, auxquels doivent participer les acteurs estoniens concernés. La préparation de ceux-ci doit d'ailleurs être améliorée.

3.2.2. Préparation des négociations sectorielles

3.2.2.1. Parmi les principaux défis que représente l'adhésion à l'UE pour l'industrie et les différents secteurs économiques figurent les profonds changements qui affecteront les accords de libre échange existants, l'adaptation de la législation en matière de protection de l'environnement, de sécurité des produits et de responsabilité du fait des produits, ainsi que le maintien et le renforcement de la compétitivité de l'économie estonienne sur le marché intérieur de l'UE. À cet égard, il existe d'importantes disparités entre les différents secteurs. Ainsi, dans des domaines tels que le secteur financier, les transports et d'autres services, ou encore les technologies de l'information et de la communication, l'Estonie est tout à fait compétitive au niveau international. En revanche, les secteurs industriels traditionnels sont souvent dans une situation précaire face aux défis en matière de mutation structurelle, de rationalisation et de protection environnementale. En mai 2000, les ministres de l'Industrie des États membres et des pays candidats se sont réunis afin d'entamer un débat sur la réforme et la compétitivité du secteur industriel, qu'il y a lieu de poursuivre et d'approfondir.

L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE D'UNE STRATÉGIE ÉCONOMIQUE, D'UNE STRATÉGIE DE PRODUCTION ET D'UNE STRATÉGIE POUR L'EMPLOI EST NÉCESSAIRE

3.2.2.2. Le Comité économique et social recommande l'élaboration d'une stratégie sectorielle pour les différents secteurs économiques ainsi qu'une stratégie de coopération industrielle au niveau régional qui aurait pour objectif de promouvoir les relations économiques entre l'Estonie et ses voisins, notamment en termes d'investissement et de financement. Il y a lieu de prendre des engagements fermes en faveur de la mise en œuvre des priorités à moyen et long terme de la politique économique ayant fait l'objet d'une évaluation conjointe en mars 2000. Il faudrait élaborer au niveau national une stratégie pour l'emploi tripartite conforme aux lignes directrices communautaires pour l'emploi. À cet égard, l'évaluation de la politique de l'emploi récemment réalisée conjointement par la République tchèque et l'UE pourrait servir de modèle.

3.2.2.3. L'Estonie ne sera prête à adhérer à l'UE et à mettre en œuvre les quatre libertés que lorsque qu'elle sera capable de répondre aux exigences communautaires concernant la politique sociale et la législation du travail. Cette remarque vaut également pour la mise en œuvre de la législation en la matière. La réalisation de cet objectif exige la participation des partenaires économiques et sociaux, et l'organisation du marché du travail conformément aux principes de l'économie de marché.

IL FAUT POURSUIVRE LA RESTRUCTURATION DU MONDE DU TRAVAIL

3.2.2.4. Le Comité économique et social estime que l'Estonie devrait d'une part poursuivre les réformes relatives à la législation du travail et de l'emploi conformément aux normes communautaires en la matière, et d'autre part développer les dispositions législatives relatives à la santé et à la sécurité au travail, principalement en ce qui concerne l'application et le respect des lois. En marge du développement de relations tripartites, il faudrait également renforcer la collaboration entre employeurs et travailleurs à différents niveaux. Les partenaires économiques et sociaux de l'UE et des États membres devraient aider leurs homologues estoniens à développer un marché du travail viable et à créer un environnement plus favorable au dialogue.

3.2.2.5. D'une manière générale, le poids de l'agriculture et l'industrie alimentaire dans l'économie estonienne est relativement faible. En effet, la production primaire ne représente qu'environ 7 % du PIB. L'industrie alimentaire constitue quant à elle un secteur de production important, dans la mesure où elle couvre approximativement 25 % de la production totale. La perspective de l'adhésion à l'UE exige la restructuration tant de l'agriculture que de l'industrie alimentaire. L'Estonie n'est pas encore dotée d'un registre du cadastre en bonne et due forme, ni d'un marché foncier viable. Cette lacune constitue un obstacle de taille au financement de l'agriculture. Les retards accumulés dans le processus de privatisation sont principalement dus à des modalités de propriété foncière imprécises et à un manque de main-d'œuvre pour l'arpentage. La politique commerciale et agricole libérale suivie par l'Estonie a contribué à créer un environnement particulièrement précaire pour les agriculteurs. La chaîne de production alimentaire

ne répond pas aux exigences communautaires en la matière. Dans de nombreux cas, la qualité des produits est encore inférieure au niveau fixé par l'UE. En comparaison avec la plupart des États membres, l'Estonie dispose d'unités de production animale d'une taille tout à fait remarquable.

LA RÉFORME DE L'AGRICULTURE ET DE L'INDUSTRIE ALIMENTAIRE DOIT ÊTRE APPROFONDIE

3.2.2.6. Le Comité économique et social est d'avis que l'Estonie devrait procéder à la restructuration de son agriculture et de son industrie alimentaire en veillant particulièrement à :

- intensifier ses efforts afin de créer un environnement plus favorable aux agriculteurs, ce qui permettrait de stabiliser le volume de production;
- améliorer les contrôles aux frontières et instaurer un contrôle efficace des importations ainsi qu'un bureau de douane certifié et compétent;
- achever la privatisation et mettre en place sans tarder un registre de cadastre en bonne et due forme;
- poursuivre les efforts afin d'améliorer la qualité de la chaîne alimentaire («de l'étable à la table»); les techniques de production et les équipements des exploitations agricoles et des industries alimentaires doivent être modernisés; en ce qui concerne l'hygiène et la qualité des produits, l'Estonie ne satisfait pas encore aux exigences communautaires; lorsqu'elle y arrivera, elle aura accès à de nouveaux marchés et bénéficiera par conséquent d'une plus grande stabilité tant au niveau de l'industrie alimentaire que dans le secteur agricole; l'UE doit déterminer le type d'aide qu'elle peut apporter à l'Estonie afin de mener à bien les mutations structurelles nécessaires, ainsi que les solutions qui permettront de résoudre les problèmes liés à la politique de commercialisation des produits de l'agriculture de façon à assurer la compétitivité de l'agriculture et de l'industrie alimentaire estoniennes; il est nécessaire d'investir en faveur de l'appareil de production et de répondre aux besoins du secteur agricole dans son ensemble en matière de formation professionnelle, ce qui permettrait d'améliorer les revenus dans ce domaine; le développement de l'agriculture devrait prendre davantage en considération les questions de protection environnementale, par exemple en ce qui concerne la qualité de l'eau;
- mener des actions afin d'encourager les exploitations agricoles familiales ainsi que l'application du principe des coopératives dans la production, la distribution et la vente des produits; l'UE doit contribuer activement à ces actions dans la mesure où le modèle agricole européen se fonde sur la multifonctionnalité de l'agriculture et sur les exploitations agricoles familiales.

3.2.3. Évaluation générale du degré de préparation de l'Estonie en vue de son adhésion à l'UE

L'ESTONIE EST EN BONNE VOIE, BIEN QUE LES RESSOURCES CONSACRÉES À SA PRÉPARATION SOIENT INSUFFISANTES

3.2.3.1. À la lumière des observations formulées ci-dessus, le Comité économique et social conclut que les principaux obstacles auxquels l'Estonie se trouve confrontée dans le cadre

de sa préparation à l'adhésion résident essentiellement dans le manque de ressources nécessaires pour permettre aux différents acteurs concernés de préparer leur contribution aux débats et définir une position tenant compte de cette opinion, pour mettre en œuvre et appliquer les nouvelles dispositions législatives et en assurer le respect, et pour développer un débat public. Il faut également trouver des solutions réalistes au problème du financement du développement de l'administration et des investissements nécessaires. Le manque de ressources est un des inconvénients de toute économie de petite taille. À cet égard, les efforts doivent se concentrer sur la répartition judicieuse des ressources et la définition des priorités en la matière.

3.2.3.2. Il ne s'agit pas là de l'unique problème que l'Estonie doit résoudre. L'UE doit respecter les engagements pris dans le cadre de l'adhésion de l'Estonie, et par conséquent participer aux efforts afin de surmonter les obstacles susmentionnés. L'UE doit, par des actions concrètes — au niveau des négociations, des différents projets en vue de la préparation à l'adhésion, du débat public — faire preuve de sa volonté de soutenir l'Estonie sur la voie de l'adhésion. Le Comité économique et social invite l'UE à inscrire parmi ses priorités le développement des programmes d'aide en matière de préadhésion destinés à l'Estonie. L'UE doit accélérer la mise en

œuvre d'ISPA et de SAPARD et s'assurer que ces programmes déboucheront sur des résultats satisfaisants, qu'ils seront flexibles et qu'il sera possible de les adapter rapidement en fonction de l'évolution de la situation. Elle doit également garantir l'efficacité du programme PHARE grâce à un suivi constant et objectif. Les programmes d'aide doivent avoir pour objectif de combler les principales lacunes évoquées dans le présent avis. De nouveaux instruments de soutien doivent être créés en cas de besoin. Il convient notamment de s'assurer que les possibilités offertes aux Estoniens concernant leur participation aux programmes communautaires en matière de recherche et d'échange d'étudiants seront suffisantes.

3.2.3.3. Le Comité économique et social a l'intention de continuer à entretenir des relations étroites avec les partenaires économiques et sociaux estoniens et à leur apporter son soutien afin d'améliorer leur capacité à participer aux préparatifs en vue de l'adhésion à l'UE. Il estime qu'en apportant un vaste soutien tant aux Estoniens qu'aux citoyens des États membres, il pourra largement contribuer à préparer l'Estonie à son adhésion. Afin d'offrir à tous les acteurs concernés — en Estonie et dans les États membres — de meilleures possibilités de participer aux négociations d'adhésion, le Comité économique et social invite l'Union et l'Estonie à créer dans les plus brefs délais un comité consultatif UE-Estonie sur la base des accords européens.

Bruxelles, le 12 juillet 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANNEXE I

à l'avis du Comité économique et social

Données clés concernant l'économie estonienne

Devise nationale: couronne (EEK) (100 cents = 1 couronne)

Système monétaire: mécanisme de «currency board»

Stabilisation de la monnaie: 8 EEK = 1 DEM

Le système monétaire et la stabilisation de la monnaie font l'objet de dispositions légales depuis juin 1992

Taux de change de la Banque centrale au 25 mai 2000: 1 USD = 17,1743 EEK; 1 EURO = 15,6466 EEK (taux fixé par rapport au DEM)

Régime fiscal: impôt forfaitaire sur le revenu 26 % (les bénéfices des sociétés réinvestis sont exemptés), TVA 18 %

Principaux indicateurs économiques	1997	1998	1999	2000
Évolution du PIB (en %)	10,6	4,0	- 1,1	5,5
PIB par habitant	44 118	50 502	51 716	56 770
Inflation (moyenne annuelle en %)	11,4	8,2	3,7	3,8
Balance courante (% du PIB)	- 12,1	- 9,2	- 4,5	- 5,6
IDE annuel (en millions de EEK)	3 694,1	8 071,4	4 468,3	—
Population (en millions d'habitants)	1,45	1,44	1,44	1,43
Salaire mensuel moyen (en EEK)	3 573	4 125	4 413	4 825
Balance commerciale (en millions de EEK)	- 20 925,2	- 21 812,4	- 11 809	- 12 991
Chômage (moyenne en %)	10	10,1	11,9	11,4

(*) Pourcentage calculé conformément à la méthodologie de l'OIT

Sources: Ministère estonien des Affaires étrangères (<http://www.mfa.ee>)

Ministère des Finances (<http://www.fin.ee>)

Banque d'Estonie (<http://www.ee.epbe>)