

Avis du Comité économique et social sur «La Bulgarie sur la voie de l'adhésion»

(2001/C 260/12)

Le 13 juillet 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3 du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «La Bulgarie sur la voie de l'adhésion».

La section «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté l'avis suivant le 28 juin 2001 (rapporteur: M. Etyy).

Lors de sa 383^e session plénière des 11 et 12 juillet 2001 (séance du 11 juillet 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 117 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. La Bulgarie a connu des débuts particulièrement difficiles dans sa période de transition vers une économie de marché et l'instauration d'une démocratie après la chute du régime communiste. Pendant plusieurs années, le pays a souffert d'une grande instabilité politique et économique. En 1997, des progrès décisifs ont été accomplis pour restaurer la stabilité économique avec l'adoption de l'accord sur un mécanisme de caisse d'émission («currency board») proposé par le Fonds monétaire international. La même année, le pays élisait un gouvernement qui pour la première fois, depuis 1989, réussit à mener à terme son mandat de quatre ans.

1.2. La Bulgarie et les pays voisins ont dû faire face non seulement à d'importants problèmes de nature interne, mais également aux conséquences de la guerre au Kosovo. Des facteurs extérieurs, en particulier l'instabilité de la région des Balkans, continuent à constituer un handicap pour le développement de la Bulgarie. Les espoirs et les attentes à l'égard du Pacte de stabilité, censé remédier à ces influences négatives, sont restés jusqu'à présent lettre morte.

1.3. Dans son rapport de l'an dernier sur les progrès réalisés par la Bulgarie sur la voie de l'adhésion, la Commission européenne notait pour la première fois des progrès en direction des critères économiques de Copenhague. L'article IV de la Consultation du Fonds monétaire international, et le 5^e rapport sur la Bulgarie pour l'année 2000 présentaient également une évaluation positive prudente au sujet des performances économiques du pays. Plusieurs indicateurs présentent des progrès non négligeables (croissance, PIB, croissance des exportations, réduction de la dette extérieure) et il a été constaté que le gouvernement était en train de maîtriser l'inflation. Les privatisations sont considérées comme étant en bonne voie.

1.3.1. D'autre part, des faiblesses persistantes sont identifiées concernant par exemple des lacunes importantes dans le système judiciaire et administratif, la corruption, et les effets de ces facteurs sur le climat général des affaires.

1.3.2. Les progrès de la Bulgarie en matière économique n'ont pas permis d'améliorations du très faible niveau de vie, du taux de chômage élevé (officiellement proche de 20 %, avec des différences régionales importantes) ni de la pauvreté.

1.4. Les récentes élections législatives semblent avoir confirmé la stabilité de la jeune démocratie bulgare. Toutefois, le succès du Mouvement national pour Siméon II et la défaite cinglante de l'Union des forces démocratiques au pouvoir et du Parti socialiste bulgare d'opposition pourraient très bien être interprétées, comme l'ont fait plusieurs observateurs, comme l'expression d'un manque de confiance dans les responsables politiques et les partis. Il reste à savoir si le nouveau gouvernement sera capable ou non de remédier à cette situation. Si cela n'est pas le cas, le pays risque de se diriger une nouvelle fois vers un avenir incertain.

1.5. La Bulgarie postcommuniste a réalisé l'une de ses grandes ambitions par l'ouverture de négociations pour l'adhésion à l'Union européenne en février 2000. Dans son rapport régulier sur les progrès réalisés par la Bulgarie sur la voie de l'adhésion, la Commission européenne a enregistré des progrès au regard des critères politiques et économiques de Copenhague, ainsi qu'en ce qui concerne l'adoption de l'acquis communautaire.

1.6. Le présent avis se basera sur le constat dressé par la Commission européenne pour réaliser sa propre évaluation du rôle que jouent la société civile organisée et, en particulier, les groupes d'intérêts socio-économiques, dans la préparation de la Bulgarie à l'adhésion à l'UE.

1.7. Le gouvernement bulgare et l'UE se sont tous deux exprimés favorablement sur le rôle actif que doit jouer la société civile organisée des deux parties au processus d'adhésion. Le comité consultatif mixte UE/Bulgarie, mis en place par l'accord d'association entre l'UE et la Bulgarie, s'est efforcé de renforcer ce rôle depuis janvier 1999, non seulement en analysant les problèmes d'intérêt mutuel mais également en mettant en place et en activant un réseau de contacts en Bulgarie et à Bruxelles. Ce réseau n'englobe pas seulement les services compétents de la Commission européenne et du conseil d'association, mais également les grandes fédérations européennes de groupes d'intérêts socio-économiques. Des relations de travail ont été établies avec la commission parlementaire mixte pour la Bulgarie.

1.8. Le gouvernement a consulté les groupes d'intérêt sur les principales questions de politique économique et sociale avant même le Conseil européen de Helsinki.

1.8.1. Immédiatement après la décision prise à Helsinki d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Bulgarie, il a mis en place un mécanisme spécial de consultation visant à associer la société civile organisée aux travaux préparatoires à l'adhésion. Ce mécanisme comprend:

- des groupes de travail interministériels pour préparer les prises de position et les politiques du gouvernement sur les divers chapitres de l'acquis communautaire, auxquels les groupes d'intérêts socio-économiques peuvent participer;
- un conseil de coordination pour l'intégration européenne, présidé par le ministre adjoint des Affaires étrangères chargé de l'intégration européenne et des Institutions financières internationales; les grands groupes d'intérêts socio-économiques ainsi que d'autres organisations non gouvernementales ont été invités à y participer;
- l'accès à des réunions ou des groupes de travail spécifiques pour une quarantaine d'ONG et d'instituts de recherche, qui ont créé ensemble un «forum européen». Les membres de ce forum qui souhaitent contribuer à la préparation de la position du gouvernement dans les négociations d'adhésion peuvent y participer à leur demande.

1.8.2. L'objectif déclaré du gouvernement est d'augmenter la transparence du processus de négociation et d'améliorer le contrôle démocratique et les conditions d'une mise en oeuvre effective.

1.9. Outre les structures de consultation créées par le gouvernement, le Parlement a mis en place une commission chargée des questions européennes pour accélérer la procédure législative sur l'acquis communautaire. Cette commission parlementaire peut également consulter les groupes d'intérêts socio-économiques.

1.10. Il est relativement aisé de déterminer celles des organisations syndicales et patronales qui sont les principaux interlocuteurs du gouvernement.

1.10.1. Côté patronal, l'Association des industriels bulgares (BIA) et la Chambre de commerce et d'industrie bulgare (BCTI) sont les deux principales fédérations au niveau national. La plupart des entreprises sont membres de l'une et de l'autre. C'est également le cas des membres d'organisations qui rassemblent les petites et moyennes entreprises et les petits artisans de même que les grandes entreprises.

1.10.2. Il existe deux grandes fédérations syndicales: la Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie (KNSB) et la Confédération du travail (Podkrepa).

1.10.3. Les quatre organisations mentionnées ci-dessus prennent activement part aux consultations. La BIA, la KNSB et Podkrepa sont représentées au sein du CCM EU/Bulgarie.

1.10.4. La situation est plus compliquée en ce qui concerne les autres groupes d'intérêts, en particulier dans le secteur agricole. Le gouvernement affirme consulter plus de 70 organisations dans ce secteur, parmi lesquelles on ne compte néanmoins aucune des cinq fédérations nationales (dont certaines ont un grand nombre de membres): l'Association des agriculteurs bulgares, l'Union des coopératives bulgares, la Chambre d'agriculture bulgare, l'Union coopérative centrale et l'Association des jeunes agriculteurs (une branche de l'Association des agriculteurs bulgares). Ces organisations ne sont pas non plus représentées au sein du CCM UE/Bulgarie.

1.10.5. Il existe une grande organisation nationale indépendante de consommateurs, la Fédération des consommateurs de Bulgarie (FCB). Il y a deux ans, l'Association nationale des consommateurs bulgares (BNCA) a été créée à l'initiative du ministère du Tourisme et du Commerce de l'époque. Tous les grands groupes d'intérêts socio-économiques représentés au sein du CCM UE/Bulgarie ont exprimé des doutes quant à l'indépendance de la BNCA.

1.10.6. Parmi les catégories qui devront être représentées dans le nouveau Conseil économique et social (cf. annexe I), les artisans, les professions libérales, les organisations liées à l'environnement et les organisations de personnes handicapées ne sont pas représentées à l'heure actuelle dans le CCM UE-Bulgarie.

2. Processus de consultation: généralités

2.1. L'instauration de véritables consultations sur la politique économique et sociale est un processus nouveau pour la Bulgarie et il faut en tenir compte lors de l'évaluation des pratiques actuelles de consultation en ce qui concerne l'adhésion. Sous l'ancien régime, ce que l'on appelait les groupes d'intérêts socio-économiques n'étaient que des émanations du parti et de l'élite politique. Aujourd'hui, bien que les membres du gouvernement aient été démocratiquement élus, leur vision des groupes d'intérêts et la valeur ajoutée qu'ils attendent d'une consultation de ces groupes peuvent être encore empreintes de l'idéologie imposée par quarante ans de culture communiste.

2.2. De même, beaucoup de représentants des groupes d'intérêts sont dans une certaine mesure encore prisonniers du passé. On ne peut exiger des fédérations patronales et syndicales, des associations de consommateurs, des organisations d'agriculteurs, etc. de fonctionner d'ores et déjà suivant le même modèle que leurs homologues de pays qui ont une longue tradition démocratique en matière de dialogue bi et tripartite.

2.3. À l'heure actuelle, il est possible que les groupes d'intérêts bulgares soient plus politisés que leurs homologues de l'UE qui, loin d'être «politiquement neutres», n'en sont pas moins généralement libres et indépendants vis-à-vis des partis politiques et/ou du gouvernement.

2.3.1. Toute tentative pour évaluer le fonctionnement du processus de consultation, et le rôle que les groupes d'intérêts socio-économiques peuvent jouer en exprimant les points de vue et les préoccupations de leurs membres, et en les impliquant dans la mise en œuvre de l'acquis communautaire, doit prendre intégralement en compte cet arrière-plan.

2.3.2. En outre, il convient de reconnaître que ce type d'évaluation n'est pertinent que si les résultats sont comparés avec ceux obtenus dans d'autres pays candidats à l'adhésion.

2.4. Après cette réflexion d'ordre général, une observation générale sur le processus de consultation a trait au fait que la question de la future adhésion de la Bulgarie à l'UE fait l'unanimité. Les principaux partis politiques sont tous d'avis qu'il n'y a pas d'alternative à l'adhésion de la Bulgarie. Le débat public sur l'adhésion est presque inexistant, ce que toutes les parties intéressées ont tendance à considérer comme un élément favorable.

2.4.1. Cet unanimisme tient sans doute davantage au sentiment généralement répandu que le respect des normes fixées par l'acquis communautaire est plus un exercice juridique et administratif que la recherche d'un consensus au sujet du contenu de la législation adoptée.

2.4.2. Pour le Comité, ce manque de débat est un sujet d'inquiétude. Il est à souhaiter que la Bulgarie bénéficie considérablement de l'adhésion à l'UE, mais le processus d'adaptation sera également source de sérieuses difficultés. Il est important que les citoyens soient bien conscients du fait qu'il existe un revers de la médaille.

2.5. Il est surprenant de constater que tant de lois destinées à mettre en place l'acquis communautaire ont pu être adoptées ces dernières années sans être accompagnées d'un programme de mise en œuvre.

2.6. Depuis son entrée en fonction, le gouvernement a élaboré près de 20 prises de position sur les chapitres de l'acquis. Les négociations avec l'UE ont été ouvertes sur 19 chapitres jusqu'à maintenant, 10 d'entre eux étant provisoirement clos (cf. annexe II).

2.7. Bien que la consultation soit une pratique relativement récente et que les chapitres concernés ne portent que sur une petite partie de l'acquis communautaire dont l'adoption ne semble pas poser de sérieux problèmes — à la différence des chapitres sur la politique sociale et de l'emploi ou la politique

agricole —, il semblerait qu'elle offre maintenant une base suffisante pour dégager prudemment un certain nombre de conclusions provisoires. Il est trop tôt pour identifier des tendances, mais il sera important d'essayer de le faire à un stade plus avancé.

2.7.1. En premier lieu, les systèmes élaborés de consultation des groupes d'intérêts socio-économiques qui ont été mis en place depuis le début 2000 semblent pour l'instant constituer une structure essentiellement formelle.

2.7.2. Ensuite, les consultations ne sont pas, à ce jour, très approfondies. Les projets de prise de position du gouvernement sur les négociations avec l'UE n'ont pas toujours été remis aux organisations consultées (ou pas à toutes). On ne sait pas toujours vraiment quelles organisations sont invitées et quels sont les critères de sélection appliqués. Les parties consultées se plaignent parfois que leurs points de vue ne sont même pas examinés, voire ignorés.

2.8. Aucun des 19 chapitres de l'acquis en cours de négociation n'a donné lieu à une évaluation d'impact par le gouvernement bulgare, qui soit susceptible de guider les organisations consultées. La même remarque s'applique aux chapitres supplémentaires qui ne sont pas encore ouverts, mais qui ont déjà fait l'objet d'une prise de position écrite, dont celui, crucial, sur l'agriculture. Les évaluations d'impact sont un instrument essentiel pour ceux qui sont particulièrement touchés par des changements dus à la mise en œuvre de l'acquis. Sans elles, il leur sera très difficile d'exprimer leurs points de vue sur la question, ainsi que sur le rôle qu'ils pourraient éventuellement jouer dans le processus de mise en œuvre.

2.9. De façon générale, les organisations patronales et syndicales centrales au niveau national ont été très régulièrement consultées. À l'exception du deuxième plus grand syndicat central, Podkrepa, ces organisations se montrent plutôt satisfaites des possibilités qui leur ont été offertes d'exprimer leur opinion et de l'impact que cela a eu sur le gouvernement. Mais elles ne sont pas certaines d'être réellement en mesure d'apporter leur contribution en la matière. Par exemple, le KNSB a expliqué qu'il n'a pu participer qu'à la moitié des groupes de travail mis en place par le gouvernement, soit par manque de l'expertise nécessaire, soit qu'il disposait de cette expertise, mais que les experts se trouvaient confrontés à des barrières linguistiques insurmontables dans les textes communautaires.

2.9.1. Une partie des membres de ces organisations ne semble pas satisfaite de ses dirigeants nationaux. Du côté patronal par exemple (notamment parmi les représentants des PME et des artisans), certains s'inquiètent du fait que les consultations tiennent compte essentiellement des opinions exprimées au niveau central (interprofessionnel) et national. Ils insistent pour que les positions et intérêts de certains secteurs en dehors de la capitale soient également pris en compte.

3. Processus de consultation: aspects spécifiques

3.1. En ce qui concerne les consultations relatives à l'acquis communautaire sur la protection des consommateurs et de la santé (chapitre provisoirement clos) plus spécifiquement, la principale organisation de consommateurs, la FCB, se montre très critique sur la législation de base déjà adoptée, tant en ce qui concerne les dispositions en matière de protection que les mécanismes d'application et de mise en œuvre prévus par la loi. La FCB se plaint de n'avoir pas été suffisamment consultée, que la consultation ait eu un caractère purement formel et que le gouvernement ait totalement ignoré ses suggestions d'amélioration qui, selon elle, étaient parfaitement conformes à l'acquis en la matière. Elle se dit très surprise et déçue de constater qu'apparemment, la Commission européenne est satisfaite des performances législatives du gouvernement. Elle s'inquiète du fait que le gouvernement puisse dissimuler, ou dissimule, les faiblesses majeures de la législation derrière l'apparente satisfaction de la Commission.

3.1.1. L'un des autres points abondamment critiqués par la Fédération des consommateurs est le manque de volonté du gouvernement de coopérer avec les organisations indépendantes qui expriment des opinions divergentes. D'après ces organisations, l'expression d'une opinion contraire est interprétée comme un «acte d'hostilité» (la confédération syndicale Podkrepa a fait une remarque similaire sur une autre question que la protection des consommateurs, à propos de la politique sociale).

3.2. Pour ce qui concerne la consultation sur le chapitre des «Petites et moyennes entreprises» (lui aussi provisoirement clos), les critiques portent essentiellement sur le manque d'attention portée de façon générale aux problèmes sectoriels spécifiques ainsi que sur l'élaboration et l'adoption d'une législation secondaire sans consultation préalable des groupes d'intérêts concernés.

3.3. Cinq grandes fédérations nationales de producteurs agricoles font remarquer qu'elles n'ont absolument pas été consultées par le gouvernement lorsque celui-ci a préparé un document (récemment achevé) expliquant sa position sur l'acquis communautaire en matière agricole.

3.3.1. Selon elles, le gouvernement a consulté une multitude de petites organisations au niveau régional ou même local, dont certaines de création récente, ainsi qu'une série de groupes de réflexion et d'instituts de recherche proches du ministère de l'Agriculture et bénéficiant de son soutien, qui ne sauraient être considérés comme représentatifs de la société civile organisée.

3.3.2. Ces fédérations expliquent l'attitude du gouvernement, radicalement différente de sa prétendue tendance, observée initialement, à restreindre les consultations aux organisations centrales au niveau national, par des motifs politiques. Elles critiquent abondamment le manque de transparence du processus. Même si le gouvernement affirme que toutes ces prises de position sont accessibles via le site Internet du ministère de l'Agriculture, ces organisations font remarquer que seule la prise de position finale est disponible sur ce site.

3.3.3. Au cours des récents travaux du CCM EU/Bulgarie sur les questions agricoles relatives à l'adhésion de la Bulgarie à l'UE, le président de la fédération des coopératives de Bulgarie (PMRCA), qui représente les groupes d'intérêts agricoles au sein du CCM, ne s'est pas fait l'écho de telles critiques.

3.4. Le Comité n'a pas été en mesure d'étudier les aspects socio-économiques de deux problèmes qui occupaient une place prioritaire dans le rapport d'avancement de la Commission: la situation des minorités en Bulgarie et les unités 1 à 4 de la centrale nucléaire de Kozloduy.

3.4.1. Concernant les minorités, en particulier les Roms, le sentiment du Comité est que les groupes d'intérêts socio-économiques se sont jusqu'à présent très peu impliqués dans la recherche de solutions aux difficultés dont la Commission européenne a fait état. Le Comité estime que certains aspects du problème des minorités concernent les groupes d'intérêts bulgares, en particulier les organisations patronales et les syndicats (par exemple en matière de politiques d'insertion professionnelle ou de formation professionnelle). Il souhaiterait assister à l'avenir à une implication plus forte de ses homologues. Les efforts du gouvernement pourraient eux-mêmes bénéficier d'une telle implication.

3.4.2. Les fermetures prévues dans la centrale nucléaire de Kozloduy auront d'importantes répercussions sur la communauté locale et les environs. Des milliers d'emplois vont disparaître. Le Comité souhaite que les collectivités territoriales, les organisations patronales locales et nationales et les syndicats, ainsi que les ONG compétentes, soient totalement impliqués dans les efforts du gouvernement et de la Commission pour rendre plus léger le choc économique et social qui en résultera. Manifestement, les travaux liés à ces fermetures seront source de nouveaux emplois, mais on ne sait pas encore à ce stade dans quelle mesure ils pourront compenser les licenciements.

4. Conclusions

L'implication, par le gouvernement, des groupes d'intérêts socio-économiques dans la préparation de la Bulgarie à l'adhésion à l'UE semble avoir été jusqu'à présent plutôt modeste. Toutefois, il n'y a aucune raison de supposer que la Bulgarie fera moins bien que d'autres pays candidats dans ce domaine. Le Comité a essayé de présenter une image équitable et concrète de la situation. Les structures et les pratiques en discussion sont encore trop récentes pour permettre d'identifier des tendances. Il sera important pour l'avenir de suivre les évolutions de près et d'encourager les éléments positifs.

Jusqu'à maintenant, les consultations des groupes d'intérêts socio-économiques sur la politique du gouvernement en ce qui concerne l'adhésion à l'UE peuvent être décrites de façon générale comme:

- 4.1. n'étant pas aussi systématiques et globales que les structures établies et les déclarations d'intention ne le laissent entendre;
- 4.2. plutôt formelles, voire dans certains cas virtuelles;
- 4.3. sans base véritable: les instruments clés pour de véritables consultations (par exemple l'évaluation d'impact) n'ont pas été mis en place;
- 4.4. manquant de clarté pour ce qui concerne les critères sur lesquels se base le gouvernement pour lancer ses invitations (à l'exception des fédérations syndicales et patronales);
- 4.5. ayant lieu à un niveau relativement élevé et général;
- 4.6. ignorant les opinions critiques sur les politiques ou programmes du gouvernement;
- 4.7. étant essentiellement un exercice technocratique et légaliste de la part du gouvernement et non liées à une approche comprenant une définition des problèmes et leur solution;
- 4.8. parfois handicapées par le manque de capacité de la part des organisations consultées.

5. Recommandations

5.1. Le gouvernement devrait:

- réaliser une évaluation conjointe avec les groupes d'intérêts socio-économiques sur la qualité du processus de consultation mené jusqu'à maintenant et en tirer des conclusions sur les améliorations à apporter pour la période à venir;

- effectuer une évaluation d'impact de l'introduction de l'acquis communautaire avec la participation des groupes d'intérêts socio-économiques;
- impliquer ces groupes non seulement dans la préparation des travaux sur la future législation dans le contexte de l'adhésion mais également dans le contrôle de l'application pratique de l'acquis communautaire;
- identifier, en collaboration avec les groupes d'intérêts, les domaines de l'acquis dans lesquels ils pourraient jouer un rôle concernant leur application pratique, et essayer de trouver la manière la plus adéquate de leur permettre de jouer ce rôle;
- impliquer totalement le Conseil économique et social dans la préparation de l'adhésion de la Bulgarie.

5.2. Les groupes d'intérêts socio-économiques devraient:

- saisir l'opportunité qui leur est offerte de renforcer leur capacité grâce au programme *Access* de la Commission européenne;
- essayer, en étroite consultation avec les organisations sectorielles européennes concernées, de trouver des solutions au fait que la multiplicité des groupes d'intérêts socio-économiques dans certains secteurs crée des problèmes pour impliquer efficacement la société civile organisée dans le processus d'adhésion;
- renforcer le dialogue avec leurs organisations sectorielles européennes, dans la perspective de leur participation au processus de consultation, en particulier au sujet des chapitres de l'acquis qui sont d'une importance essentielle pour eux ainsi que pour leurs homologues de l'UE.

5.3. La Commission européenne devrait:

- intégrer dans ses futurs rapports réguliers le point de vue des groupes d'intérêts socio-économiques sur les progrès réalisés par la Bulgarie.

Bruxelles, le 11 juillet 2001.

*Le Président
du Comité économique et social*

Göke FRERICHS