

**Avis du Comité des régions «Emploi et élargissement»**

(2002/C 107/28)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision de son Bureau, en date du 12 juin 2001, conformément à l'article 265 paragraphe 5, d'élaborer un avis en la matière et d'en confier les travaux préparatoires à sa commission 6 «Emploi, politique économique, marché unique, industrie»;

vu l'étude réalisée par l'Institut de recherche économique de Rhénanie-Westphalie, en coopération avec le Centre de recherche sur les politiques européennes de l'université du Strathclyde (Glasgow), sur les conséquences de l'élargissement pour les petites et moyennes entreprises de l'Union (Essen et Glasgow, novembre 2000);

vu le rapport de la Commission européenne du 6 mars 2001 sur «La libre circulation des travailleurs dans le contexte de l'élargissement»;

vu l'étude réalisée par la direction générale Affaires économiques et financières de la Commission européenne («Enlargement Papers Number 4, II/419/01-EN», juin 2001);

vu les conclusions des Conseils européens de Stockholm (mars 2001) et de Göteborg (juin 2001);

vu la communication de la Commission européenne du 25 juillet 2001 sur «L'impact de l'élargissement dans les régions limitrophes des pays candidats — action communautaire en faveur des régions frontalières»;

vu sa résolution sur le «Pacte européen pour l'emploi» (CdR 156/99 fin) <sup>(1)</sup>;

vu sa résolution sur «La mise en oeuvre de la stratégie européenne de l'emploi» (CdR 461/1999fin) <sup>(2)</sup>;

vu son avis sur les «Aspects institutionnels de l'élargissement — Les collectivités territoriales au cœur de l'Europe» (CdR 52/99 fin) <sup>(3)</sup>;

vu sa résolution sur «Le processus d'élargissement de l'UE» (CdR 424/99 fin) <sup>(4)</sup>;

vu son avis sur «Les structures et les objectifs de la politique régionale européenne dans le contexte de l'élargissement et de la mondialisation : ouverture du débat» (CdR 157/2000 fin) <sup>(5)</sup>;

vu le projet d'avis adopté le 28 septembre 2001 par sa commission 6 (rapporteur : M. Volker Schimpff (D/PPE), membre du Parlement de l'État libre de Saxe),

a adopté l'avis suivant à l'unanimité lors de sa 41<sup>e</sup> session plénière des 14 et 15 novembre 2001 (séance du 14 novembre).

**Position du Comité des régions**

Le Comité des régions souligne son engagement politique inconditionnel en faveur de l'élargissement et recommande de ne pas freiner l'élan imprimé au processus d'adhésion.

**1. Introduction**

Le Comité des régions considère que l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale constitue une chance décisive pour la politique européenne à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle, dans la mesure où il permettra de clore définitivement le chapitre de la division imposée pendant plusieurs décennies par le Rideau de fer et de rétablir l'unité de l'Europe dans un contexte de liberté, de paix et de prospérité.

**2. Perspectives pour l'économie et l'emploi**

2.1. Le CdR est d'avis que l'élargissement prévu sera bénéfique pour toutes les parties concernées. Il est convaincu que l'extension du marché intérieur, la mise en place d'une économie de marché dans l'ensemble de l'Europe ainsi qu'une nouvelle division européenne du travail plus importante se traduiront par une prospérité et une stabilité accrues et durables pour les États membres actuels et les nouveaux adhérents. Le CdR considère toutefois que le défi que représente cet élargissement tant pour la Communauté que pour les pays candidats dépasse de loin celui posé par les élargissements précédents.

(1) JO C 293 du 13.10.1999, p. 70.

(2) JO C 226, 8.8.2000, p. 43.

(3) JO C 374 du 23.12.1999, p. 15.

(4) JO C 57 du 29.2.2001, p. 1.

(5) JO C 148 du 18.5.2001, p. 25.

2.2. Le CdR estime que l'élargissement modifiera l'actuelle division du travail. D'une part, le déficit de main-d'œuvre dans des emplois à hautes compétences et dans le secteur des services que présentent les États membres actuels pourra être comblé par des travailleurs provenant des pays candidats. D'autre part, utilisés en s'appuyant sur l'expérience commerciale et l'esprit d'initiative, les capitaux des États membres actuels pourront contribuer de manière décisive à surmonter les retards de développement et les déficits structurels des nouveaux États membres, par exemple en modernisant l'industrie, en créant de petites et moyennes entreprises, en restructurant l'agriculture et en développant le secteur des services, qui était insignifiant pendant la période communiste. Le CdR est conscient que ces investissements sont indispensables pour que l'économie et l'emploi se développent positivement dans les nouveaux États membres et qu'ils proviendront principalement des États membres actuels. Il considère que l'élargissement aura également une incidence positive sur le secteur de la recherche.

2.3. Le CdR s'attend à une croissance globale dans l'UE à la suite de l'élargissement. D'après les estimations de la Commission, en fonction de l'évolution des réformes, le PIB des pays candidats connaîtra une progression annuelle de 2 % au cours de la première décennie suivant l'adhésion. La Commission prévoit que d'ici à l'an 2009, le PIB des pays candidats les plus forts sur le plan économique augmentera de 3 à 4 %. En ce qui concerne les États membres actuels, la Commission s'attend à une progression annuelle moyenne du PIB de 0,7 % du seul fait de l'élargissement.

2.4. Le CdR souligne que l'élargissement de l'UE permettra d'améliorer de manière décisive les conditions requises pour le développement et l'approfondissement de la coopération économique avec les PECO. Plus les relations économiques transfrontalières seront intenses, plus les États et les régions concernés verront leur prospérité augmenter. La modification des conditions de concurrence débouchera sur une prospérité accrue dans les pays candidats et les États membres actuels.

2.5. Le CdR est d'avis que le glissement géographique lié à l'élargissement modifiera également la situation des centres économiques et de croissance européens en matière de concurrence. Il offrira à ceux-ci des avantages concurrentiels particuliers et des opportunités économiques pour autant qu'ils disposent de bonnes voies de communication les reliant aux centres économiques des pays candidats ou qu'ils développent celles-ci.

2.6. Le CdR rappelle que, sur le plan de la géographie économique et des transports, l'Europe est jusqu'à présent caractérisée pour l'essentiel par un noyau économique (appelé «banane bleue» par les géographes) ainsi que par les régions côtières et frontalières. De l'avis du CdR, l'élargissement donnera naissance à une troisième zone, le «nouveau centre», comprise entre le noyau économique existant et la nouvelle frontière orientale de l'UE.

2.7. La réorientation des voies de communication européennes et le développement des futures structures économiques en Europe centrale et orientale seront guidés par les marchés et les décisions des entreprises. Dans l'intérêt d'un développement équilibré, le CdR recommande toutefois que l'UE, les gouvernements nationaux ainsi que les régions et les communes prennent ces évolutions en compte à un stade précoce.

2.8. Le CdR considère que les liaisons entre les centres des États membres actuels et ceux des pays candidats ainsi que la formation du «nouveau centre» auront, dès le départ, un impact non négligeable sur l'emploi, le développement d'emplois indépendants et l'émergence de nouvelles entreprises. À long terme, la demande de main-d'œuvre dans le «nouveau centre» suscitera même une immigration.

2.9. En raison des disparités très nettes qui existent entre l'UE et les pays candidats en matière de salaires, de niveau de vie ainsi que de normes sociales, le CdR n'exclut pas d'éventuels dysfonctionnements structurels. Outre le coût dérisoire du travail, l'explication doit être recherchée dans le fait que les pays candidats appliquent des normes environnementales, sociales et techniques moins strictes, que la pression fiscale y est plus faible et que les écarts au niveau des aides reçues seront probablement importants.

2.10. Dans les régions frontalières, la libre circulation des services qui sera en vigueur dès l'adhésion est par conséquent susceptible de déboucher sur une concurrence effrénée dans différents secteurs tels que l'artisanat ou la construction, le nettoyage de bâtiments, les services de réparation ou d'autres «services mobiles». De bas salaires horaire permettront précisément aux fournisseurs de services simples de pratiquer des prix défiant toute concurrence. Par ailleurs, en cas d'appels d'offres pour les services publics, des soumissionnaires des pays candidats seront en mesure de présenter des offres nettement plus concurrentielles, ce qui affaiblira les entreprises régionales qui travaillent essentiellement pour des organismes locaux et régionaux.

2.11. Le CdR est convaincu que les quatre libertés fondamentales du marché unique doivent s'appliquer sans restriction dans l'Union élargie. Les pays candidats bénéficient déjà de la libre circulation des marchandises et des capitaux dans le cadre des accords d'association. Avec l'élargissement, ces libertés seront complétées par la libre circulation des services et la liberté d'établissement, et la libre circulation des marchandises et des capitaux s'appliqueront sans restriction. Les incidences sur l'emploi varieront d'une région à l'autre et d'un secteur à l'autre, non seulement au sein de l'actuelle UE mais également dans les pays candidats.

2.12. Le CdR souligne que l'essor économique prévu après l'élargissement sera synonyme de pertes d'emploi dans les pays candidats, principalement dans des secteurs traditionnels de l'économie tels que l'industrie lourde et l'agriculture, et que les travailleurs concernés ne retrouveront pas immédiatement un emploi dans les nouveaux secteurs émergents. L'offre qui en découlera tant dans le secteur des emplois très qualifiés que des emplois peu rémunérés, sera à l'origine de mouvements migratoires sur le nouveau marché du travail intégré et libéralisé au niveau paneuropéen, dont il est encore difficile d'évaluer l'ampleur.

2.13. Le CdR s'attend à voir émigrer vers les actuels États membres des travailleurs des pays candidats changeant fréquemment de domicile et d'emploi ainsi que des navetteurs de fin de semaine et, plus particulièrement dans les zones frontalières, des navetteurs quotidiens. Il est également probable que ces migrations exerceront une influence considérable sur la situation régionale de l'emploi des États membres actuels. Il est évident que les régions frontalières, et surtout les villes situées dans ces régions, seront exposées à une concurrence exacerbée, non seulement en ce qui concerne les biens dont les débouchés sont géographiquement limités, mais également en ce qui concerne les services. L'impact de cette situation sur l'emploi ne peut encore être décrit avec précision.

2.14. Le CdR s'attend en outre à ce que les pays candidats soient également très compétitifs en dehors des régions frontalières, par exemple dans le secteur des transports. La seule manière de rectifier ce déséquilibre est de gommer les disparités profondes existant entre les États membres actuels et futurs en matière salariale, de normes sociales et de protection du travail.

### 3. L'Union et les (actuelles) régions frontalières

3.1. S'agissant de la préparation de l'élargissement, le CdR rappelle la décision prise par les chefs d'État et de gouvernements lors du Conseil de Nice de proposer un programme d'action pour les régions frontalières afin de renforcer leur compétitivité économique. Il souligne que cette aide ne peut toutefois se limiter à faire référence aux aides existant dans les différents secteurs ou à élargir simplement l'éventail des mesures existantes. Il importe au contraire d'accorder une aide supplémentaire directe aux acteurs concernés aux frontières extérieures de l'UE, afin de promouvoir la coopération transfrontalière et transnationale à un niveau décentralisé.

3.2. Aussi le CdR se félicite-t-il de l'intention manifestée par la Commission dans son programme d'action adopté en juillet, de fournir une aide substantielle aux régions frontalières. Le Comité est toutefois intimement convaincu que le programme décidé par la Commission ne satisfait pas aux exigences et aux instructions formulées par le Conseil. Il rappelle à cet égard que les propositions de la Commission doivent se conformer aux orientations politiques du Conseil.

3.3. Le CdR demande que les PME des secteurs concernés bénéficient d'un soutien supplémentaire afin qu'elles puissent se préparer activement à l'élargissement. Il estime qu'il est indispensable d'aider plus spécifiquement ces entreprises à acquérir une dimension transfrontalière avant l'ouverture des frontières. Les PME sont un secteur qui offre un nombre particulièrement élevé d'emplois et de possibilités de formation et doivent, à ce titre, recevoir des informations, des instructions et un appui appropriés afin de pouvoir développer leurs activités transfrontalières. Des cours de langue ou une introduction aux systèmes juridiques et économiques pourraient par exemple s'avérer utiles en vue de leur implantation future dans les pays candidats. De l'avis du Comité, une approche stratégique globale devrait également englober la formation systématique de la direction et des effectifs des petites et moyennes entreprises, afin qu'ils puissent ensuite contribuer à promouvoir l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans le cadre de la coopération transfrontalière ou engranger des expériences concernant des mesures concrètes de coopération et de mise en réseaux.

3.4. Le CdR réitère sa demande en vue d'une meilleure articulation des programmes *Interreg III A* et *Phare/CBC*. Il suggère que le montant des aides au titre d'*Interreg III A* soit doublé pour la période de programmation en cours, afin de permettre la reconstruction rapide des infrastructures transfrontalières (ponts, routes) laissées à l'abandon pendant la période communiste. C'est la seule manière d'utiliser la situation aux frontières extérieures de l'UE comme tête de pont en vue d'une implantation économique dans les pays candidats.

3.5. Le CdR invite les régions et les communes des frontières extérieures de l'UE à s'engager dès à présent dans la dimension «emploi» de l'élargissement. Dans ce contexte, il convient d'accorder une attention particulière au secteur de la formation. Des projets couronnés de succès, tels que des actions transfrontalières de formation et de formation continue, des écoles bilingues et des universités transfrontalières pourraient en l'occurrence servir d'exemple. Les pactes locaux et régionaux pour l'emploi devraient eux aussi être appliqués dès à présent à l'échelle transfrontalière, dans le cadre approprié que représentent les eurorégions. Par ailleurs, les autorités des régions et communes situées aux frontières extérieures de l'UE devraient planifier et autoriser la création de zones commerciales et industrielles transfrontalières pour lesquelles les gouvernements nationaux pourraient prévoir une déréglementation fiscale et douanière.

3.6. Le CdR considère qu'il est indispensable d'atténuer l'impact de l'écart au niveau des aides accordées aux nouveaux États membres et aux régions frontalières des États membres actuels, auquel l'on s'attend après l'adhésion. Si l'ouverture des marchés aux pays candidats suscite des problèmes structurels dans les États membres actuels, les secteurs concernés devraient conserver la possibilité de s'adapter aux modifications des structures économiques et de réagir de manière appropriée aux restructurations liées à l'élargissement. Le CdR souligne à cet égard qu'au nom du principe de subsidiarité et compte tenu des développements spécifiques liés à l'élargissement, les régions doivent également obtenir une marge de manœuvre plus large que ce n'est le cas actuellement dans l'utilisation des aides européennes sur leur territoire.

3.7. Le CdR est convaincu que l'élargissement provoquera à long terme un glissement des actuelles régions frontalières vers le centre de l'Europe, dont ces régions tireront profit. Il fait toutefois valoir qu'à court et à moyen terme, des inconvénients sont susceptibles de se concentrer dans les régions frontalières, au point de mettre sérieusement en péril l'objectif communautaire en matière d'emploi. Le Comité constate que, par le passé, ces régions ont déjà été désavantagées structurellement en raison de leur proximité immédiate avec le rideau de fer et, dans le cas des nouveaux Länder allemands, par la division de l'Allemagne.

3.8. Le CdR considère que l'une des tâches importantes de l'Union consiste à éviter que ces régions ne supportent, seules, les inconvénients de l'élargissement alors que toutes les autres en tireraient profit. Étant donné qu'il serait contraire aux principes et aux missions de l'UE que le taux de chômage augmente en flèche dans ces régions du fait de l'élargissement, il convient de prendre des mesures correctives permettant d'atteindre les objectifs fixés en matière d'emploi.

3.9. Le CdR souligne que les travailleurs et les entreprises des régions frontalières devront également s'adapter aux nouvelles conditions de concurrence après l'ouverture des frontières. Le Comité est toutefois fermement convaincu que l'exacerbation prévue de la concurrence n'est pas une raison suffisante pour dresser des barrières systématiques et à long terme visant à restreindre la libre circulation des travailleurs ou des services. Le Comité des régions fait cependant valoir que, compte tenu des mouvements migratoires de travailleurs auxquels il faut s'attendre, il est légitime d'examiner l'opportunité de fixer des délais lorsque des ruptures structurelles inacceptables sont à prévoir du fait des adhésions. Les périodes transitoires à convenir avec les pays candidats ne peuvent en aucun cas viser à maintenir pendant plusieurs années le statu quo dans les États membres actuels en faisant preuve d'une souplesse réduite et d'une absence de volonté de réforme, ou à introduire des réflexes protectionnistes dans l'UE.

3.10. Le CdR souligne que tout régime transitoire doit être extrêmement restrictif sur le plan du contenu et de la durée. Au cas où de tels régimes seraient décidés, ils doivent être suffisamment souples pour pouvoir être adaptés aux besoins spécifiques des secteurs économiques particulièrement touchés ainsi qu'à ceux du marché de l'emploi ou des systèmes de sécurité sociale. À cette fin, les différents États doivent bénéficier d'une marge de manœuvre leur permettant de revoir régulièrement les périodes transitoires et de les réduire a posteriori.

3.11. Les régimes transitoires ne devraient pas viser en priorité les travailleurs qui migrent pour des raisons liées au marché. Le Comité des régions refuse que ces régimes soient essentiellement dirigés contre des travailleurs et insiste sur l'impact positif qu'aura sur l'emploi l'arrivée de travailleurs dont la présence correspond à une demande réelle du marché du travail. Il propose que les régimes transitoires se concentrent sur la limitation des mouvements migratoires motivés exclusivement par des facteurs institutionnels, tels que les disparités entre les systèmes de sécurité sociale.

3.12. Le CdR propose de faire des villes le moteur du développement transfrontalier. Elles donneront ainsi un nouvel essor à l'emploi dans le cadre des pactes locaux pour l'emploi. À cet égard, il convient d'accorder une importance particulière aux villes qui étaient divisées en deux par la frontière extérieure de l'UE (Francfort-sur-l'Oder, Görlitz).

3.13. Un rôle clé similaire revient aux eurorégions, dont les communes frontalières coopèrent afin d'alléger de poids de l'élargissement et d'exploiter les chances qu'il offre. Après l'élargissement, les eurorégions situées aux actuelles frontières extérieures de l'UE se trouveront dans la situation des anciennes eurorégions et pourront tirer profit de l'expérience engrangée par celles-ci.

#### 4. Exigences posées aux pays candidats

4.1. Le CdR souligne que les pays candidats doivent pleinement mettre en oeuvre la législation et les politiques communautaires pour que l'élargissement produise l'impact bénéfique sur l'emploi décrit plus haut. Le Comité met expressément en garde contre l'erreur qui consisterait à permettre aux pays candidats d'adopter les principes et conditions juridiques de l'UE de manière sélective et après les délais prévus. En particulier, les pays candidats doivent réaliser la sécurité juridique et prendre, à cet effet, des mesures énergiques pour lutter contre la discrimination et la corruption.

4.2. Le CdR est convaincu que les collectivités locales et régionales ont un rôle actif à jouer dans les pays candidats dans le cadre de l'élargissement. En raison précisément du centralisme pratiqué par les anciennes dictatures, des sociétés démocratiques modernes ne peuvent se développer dans ces États en mutation que si les collectivités locales et régionales acquièrent une importance toujours plus grande. La mise en oeuvre de la législation communautaire, transposée dans le droit national par les législateurs nationaux, est avant tout la tâche des autorités régionales et communales.

4.3. Le CdR fait valoir que, lors de l'élargissement, les pays candidats devront disposer des structures et des capacités opérationnelles nécessaires à l'utilisation des Fonds structurels. La mise en oeuvre de la politique structurelle implique que les instances locales et régionales soient investies d'un pouvoir de codécision approprié.

4.4. Le CdR invite toutes les collectivités locales et régionales à intensifier leur coopération avec leurs homologues des pays candidats. Il souligne l'importance de premier plan que revêt la coopération entre ces niveaux de pouvoir qui sont proches des citoyens et directement concernés par la résolution des problèmes. L'aide accordée aux régions et aux communes des futurs États membres pour mettre en place des structures décentralisées efficaces constitue un bon investissement pour atteindre un taux d'emploi élevé dans l'ensemble de l'Union élargie et compenser les ruptures structurelles. Compte tenu de la dimension «emploi» de l'élargissement, il est dans l'intérêt de toutes les collectivités locales et régionales de veiller à ce qu'aucune erreur qui aurait pu être évitée ne soit commise.

4.5. Le CdR rappelle que l'élargissement devrait être compris comme un défi. Il appartient aux autorités locales et régionales de saisir les chances qui s'offrent à elles et d'exploiter activement la dynamique de la concurrence en tant que composante indissociable de l'économie de marché. Opter pour le dirigisme et le protectionnisme reviendrait à capituler devant les défis posés par l'élargissement de l'Union européenne à l'Est. Le CdR souligne que les objectifs visés en matière d'emploi ne peuvent être atteints que si les quatre libertés fondamentales du marché unique sont appliquées dans les deux sens et sans restriction lors de l'élargissement.

Bruxelles, le 14 novembre 2001.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Jos CHABERT