

Livre blanc sur la préparation des États associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union

Légende: Le 3 mai 1995, la Commission présente le présent Livre blanc dans le cadre de la politique de préadhésion adoptée par le Conseil européen d'Essen en décembre 1994 pour les pays associés d'Europe centrale et orientale. Cet instrument doit les aider dans leur transition économique vers les standards du marché intérieur.

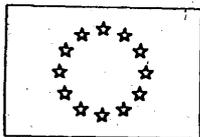
Source: COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Livre blanc préparation des États associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union, Bruxelles, le 03.05.1995, COM(95) 163 final

Copyright: Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/livre_blanc_sur_la_preparation_des_etats_associes_de_l_europe_centrale_et_orientale_a_leur_integration_dans_le_marche_interieur_de_l_union-fr-f3207cf5-df8b-475a-bd06-6fc7d80b0c9e.html

Date de dernière mise à jour: 05/12/2012



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 03.05.1995
COM(95) 163 final

LIVRE BLANC

**PRÉPARATION DES ÉTATS ASSOCIÉS
DE L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE À LEUR INTÉGRATION
DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'UNION**

(présenté par la Commission)

TABLE DES MATIERES

Résumé

VOLUME I

- 1. Introduction**
- 2. Le marché intérieur et la phase de pré-adhésion**
- 3. La législation communautaire concernant le marché intérieur**
- 4. Situation dans les pays d'Europe centrale et orientale**
- 5. Assistance technique spécialisée**
- 6. Conclusions**

ANNEXE

RÉSUMÉ

Le présent Livre blanc fait partie de la stratégie de préadhésion adoptée par le Conseil européen d'Essen en décembre 1994 pour les pays associés d'Europe centrale et orientale. Son but est d'aider ces pays à préparer leur économie à fonctionner selon les règles du marché intérieur de l'Union européenne. L'alignement sur le marché intérieur doit être distingué de l'adhésion à l'Union, qui implique l'acceptation de l'acquis communautaire dans sa totalité.

Le Livre blanc désigne les mesures clés dans chaque secteur du marché intérieur et propose un ordre dans lequel procéder au rapprochement des législations. Néanmoins, une transposition purement formelle des dispositions communautaires ne suffira pas à obtenir l'effet économique souhaité, ni à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur après le nouvel élargissement. On attache par conséquent une importance tout aussi grande à la mise en place des structures qui permettront de mettre en oeuvre et de faire respecter la législation, cette tâche étant peut-être la plus difficile. L'inclusion de domaines législatifs relevant de la politique sociale ou des politiques de la concurrence et de l'environnement, domaines qui sont essentiels au fonctionnement du marché intérieur, assurera une approche équilibrée.

C'est aux pays associés eux-mêmes qu'incombe la responsabilité première de l'alignement sur le marché intérieur, comme il leur appartient de fixer leur propre priorité entre les secteurs. Cependant, l'Union fournit déjà une assistance, notamment par l'intermédiaire du programme PHARE, en faveur du rapprochement des législations; celle-ci devrait maintenant être renforcée et adaptée aux recommandations du Livre blanc.

Une aide supplémentaire sera fournie, grâce notamment à un nouveau bureau d'échange d'informations concernant l'assistance technique qui sera géré par la Commission et soutenu par un programme PHARE multinational. Ce bureau facilitera la fourniture de l'assistance en mettant à la disposition de toutes les parties intéressées une base de données concernant l'alignement sur le marché intérieur et l'assistance connexe et en servant de lieu d'échanges pour les demandes d'assistance des pays associés et les conseils et les compétences disponibles dans l'Union. Cette assistance émanera de la Commission, des États membres et d'institutions privées. Le Livre blanc prévoit une coordination de l'assistance et le contrôle des progrès réalisés dans l'application de ces recommandations.

On s'attend à ce que le marché intérieur consolide les réformes économiques et la restructuration industrielle et stimule les échanges et le commerce. Le Livre blanc énumère les mesures à prendre par la Commission, les pays associés et les États membres pour que ces avantages se concrétisent.

1. INTRODUCTION

Le contexte de la pré-adhésion

1.1. Afin d'aider les pays associés d'Europe centrale et orientale (PECO) à préparer leur adhésion à l'Union européenne, le Conseil européen d'Essen de décembre 1994 a adopté une stratégie ambitieuse de pré-adhésion. Le Conseil a défini la préparation des États associés à leur intégration dans le marché intérieur comme "l'élément essentiel de la stratégie qui doit permettre de réduire l'écart", et il a invité la Commission à rédiger un Livre blanc. Pour l'Union, l'importance de ce processus découle de la nécessité de faire en sorte que le marché intérieur puisse continuer à fonctionner convenablement après son élargissement, au bénéfice de tous les États membres.

1.2. Le Livre blanc n'est qu'un élément de la stratégie de pré-adhésion arrêtée au Conseil européen d'Essen. Cette stratégie repose sur deux instruments principaux: les accords européens et les relations structurées entre les pays associés et les institutions de l'Union européenne. Pour les parties contractantes, les associations créées par les accords européens aideront les PECO à atteindre l'objectif ultime de l'adhésion à l'Union européenne. Ces accords visent notamment l'établissement progressif, entre les parties, des libertés économiques sur lesquelles repose l'Union, et en particulier son marché intérieur. Des mesures particulières sont prévues aux fins de l'alignement de ces pays sur l'Union européenne, et notamment l'adoption de dispositions concernant le rapprochement des législations.

1.3. Les relations structurées avec les institutions de l'Union complètent les accords d'associations bilatéraux en fournissant un cadre multilatéral propice au renforcement du dialogue et des consultations. Le Conseil européen d'Essen a souligné que ce dialogue structuré devait permettre de développer la coopération sur le terrain entre les États membres et les pays associés. Cette coopération, qui offrira des possibilités de dialogue permanent, facilitera grandement le processus de préparation des PECO à leur intégration dans le marché intérieur.

Les fondements et les objectifs du Livre blanc

1.4. La rédaction d'un Livre blanc sur la préparation à l'intégration au marché intérieur a été proposée pour la première fois dans deux communications de la Commission de juillet 1994¹. L'objectif était de fixer un programme qui permettrait à chaque pays associé de se préparer, avec l'aide de l'Union, à remplir les obligations du marché intérieur. Il était souligné que cela se ferait en collaboration avec les pays associés, chacun d'entre eux devant établir son propre calendrier et programme de priorités. La Commission mettait en outre l'accent sur l'ampleur du rapprochement à opérer et sur la nécessité d'une aide technique et d'une étroite coordination. Les États membres, et notamment ceux qui, tout récemment, avaient dû procéder à l'adaptation de leur législation dans la perspective de leur adhésion à l'Union, pourraient faire profiter les nouveaux postulants de leur expérience.

¹ Documents COM(94) 320 final, du 13 juillet 1994 et COM(94) 361/3, du 26 juillet 1994.

1.5. Le travail de rapprochement ne peut être effectué que par les pays associés eux-mêmes. En s'efforçant de les y aider, le Livre blanc reconnaît les progrès qui ont déjà été réalisés dans tous les PECO, en particulier sous l'impulsion des accords européens. Les PECO mettent au point des mécanismes de coordination servant à stimuler et à surveiller le processus de rapprochement, ainsi que des stratégies législatives complètes qui reflètent leurs propres intérêts et priorités. Afin de les aider dans la planification et la programmation de leurs actions, le Livre blanc ne se contente pas de dresser une liste des législations pertinentes; il indique quelles sont les mesures essentielles dans chaque secteur et propose un ordre pour l'exécution du processus de rapprochement. C'est une première contribution concrète du Livre blanc au rapprochement des législations dans les PECO.

1.6. En approuvant la proposition de Livre blanc sur la préparation des PECO à leur intégration dans le marché intérieur, le Conseil européen a fait observer que cette intégration n'implique pas seulement un rapprochement des législations. Les conclusions du Conseil européen d'Essen font référence à "la création de conditions propices à l'établissement d'un marché unique" et décrivent les tâches qui attendent les pays associés, y compris la mise en place de "systèmes législatifs et réglementaires, de normes et de méthodes de certification compatibles avec ceux de l'Union européenne". Par conséquent, au-delà du rapprochement des législations, le Livre blanc met en évidence et décrit les structures qui seront nécessaires à la mise en oeuvre efficace de cette législation. Il s'agit là de la deuxième contribution du Livre blanc.

1.7. En outre, le Conseil d'Essen a noté que les PECO auraient besoin d'une aide pour mener à bien cette tâche. L'Union fournit déjà une assistance aux pays associés en ce qui concerne le rapprochement des législations, par l'intermédiaire du programme PHARE, dans le cadre des accords européens. Le Livre blanc indique comment cette assistance peut maintenant être renforcée et adaptée pour soutenir le processus de pré-adhésion et refléter ses propres recommandations. Il définit les grandes lignes du contenu et de l'organisation d'un programme intensif et cohérent dans lequel les États membres sont invités à jouer pleinement leur rôle. C'est là la troisième contribution concrète du Livre blanc.

Le contexte juridique

1.8. En tant qu'élément de la stratégie de pré-adhésion, le Livre blanc ne fait pas partie des négociations d'adhésion elles-mêmes et ne préjuge d'aucun des aspects de celles-ci, y compris d'éventuelles dispositions transitoires. Alors que les négociations porteront sur l'ensemble des domaines couverts par la législation et les politiques communautaires, le Livre blanc se concentre sur les mesures communautaires qui sont de nature à créer et à maintenir le marché intérieur.

1.9. Le Livre blanc ne change pas non plus les relations contractuelles entre l'Union et les PECO, lesquelles sont basées sur les accords européens. Ceux-ci prévoient que le rapprochement des législations est supervisé par un sous-comité spécifique. Ce sont des accords dynamiques, qui prévoient une progression automatique vers une plus grande intégration après une certaine période dans certains cas et une progression négociée dans d'autres cas, par exemple la signature d'accords de reconnaissance mutuelle.

Le contexte économique

1.10. Le Conseil européen a aussi souligné que l'adoption de politiques macroéconomiques bien conçues était essentielle au succès des réformes et de la stratégie de pré-adhésion. Un alignement progressif sur les politiques communautaires visant à la construction du marché intérieur renforcera la compétitivité des économies des PECO et accroîtra les bénéfices de la transition, contribuant ainsi à instaurer et à consolider la stabilité macroéconomique. L'important, dans l'immédiat, est d'adapter l'ordre et le rythme des mesures de rapprochement législatif dans chaque pays associé de manière à renforcer la réforme économique.

1.11. Avec les réformes, se mettent en place en Europe centrale et orientale les institutions qui sont à la base d'une économie de marché. Celles-ci comprennent notamment un système de règles juridiques et commerciales (par exemple, code du commerce, loi sur la propriété, législation sur la faillite, droit des contrats, protection des consommateurs), qui garantit à la fois la sécurité et la transparence aux agents économiques. En font partie également les entreprises, les marchés et les organes de contrôle qui rendent possible une décentralisation des opérations financières vers les opérateurs privés. À cet égard, il est essentiel de progresser encore sur la voie de la privatisation. Les efforts visant à créer une main d'oeuvre mieux qualifiée sont également un élément clé pour le succès des réformes économiques et de la transition vers l'économie de marché.

1.12. L'alignement sur la législation de l'Union relative au marché intérieur va au-delà de l'adoption des réformes nécessaires à la mise en place d'une économie de marché. Il s'agit en effet de faciliter l'intégration aux économies de marché industrialisées de l'Union européenne des économies des PECO, qui ont atteint des stades différents de développement économique, mais sont encore toutes en transition. Il faudra donc plus de temps pour légiférer et créer les institutions nécessaires à l'application concrète des nouvelles lois et au contrôle des progrès réalisés. La consolidation des réformes du système judiciaire des PECO fait aussi partie de ce processus. Sans les nécessaires changements institutionnels, l'adoption de la législation relative au marché intérieur risquerait de se résumer à un exercice purement formel de transposition. Ceci ne serait pas une base adéquate pour la confiance mutuelle entre les participants, dont dépend pourtant le marché intérieur. Ce n'est pas ainsi non plus que les pays associés obtiendraient l'impact économique réel et les avantages qu'ils recherchent.

1.13. L'ordre et le rythme d'application de la stratégie adoptée par chaque PECO pour son alignement progressif sur la législation de l'Union concernant le marché intérieur devront faire l'objet d'un réexamen périodique visant à en assurer la concordance avec les efforts

de réforme économique consentis. Des politiques commerciales et de concurrence plus transparentes et une harmonisation à moyen terme de ces politiques avec celles de l'Union seront aussi nécessaires pour faciliter l'intégration progressive des économies de l'UE et des PECO et favoriser en même temps les réformes économiques.

La démarche et la structure du Livre blanc

1.14. Le Livre blanc traite principalement de la législation essentielle au fonctionnement du marché intérieur. Il présente cette législation de manière à faire ressortir les mesures clés pour chaque secteur ainsi que celles qui devraient être traitées en premier, mais il ne cherche pas à établir un ordre de priorité entre les secteurs. Il décrit aussi avec quelques détails les structures administratives et l'organisation qu'il faudrait mettre en place dans chaque secteur pour que cette législation soit mise en oeuvre et appliquée de manière effective.

1.15. Le Livre blanc s'adresse aux six pays avec lesquels des accords d'association ont déjà été conclus (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Bulgarie et Roumanie), mais il s'appliquera également à ceux qui négocient en ce moment des accords européens avec l'Union (il s'agit pour l'heure des trois républiques baltes, qui ont signé des accords, et de la Slovaquie). Le Livre blanc est un document de référence général qui n'adapte pas ses recommandations aux besoins d'un pays en particulier. Chaque PECO définira ses propres priorités et dressera son propre calendrier en fonction de sa situation économique, sociale et politique propre et du travail déjà réalisé.

1.16. Le Livre blanc comprend deux parties. La première partie analyse l'objectif, le contexte et la nature de cet exercice en termes politiques et indique quelles pourraient en être les suites. La seconde partie, qui constitue l'annexe, contient une présentation détaillée de la législation communautaire dans le domaine du marché intérieur.

Le **chapitre 1** décrit le contexte, la portée et la démarche du Livre blanc.

Le **chapitre 2** dresse le cadre général de l'exercice. Il souligne les caractéristiques essentielles du marché intérieur et explique l'importance de celui-ci. Il décrit aussi la manière dont le droit communautaire a permis de démanteler les différents obstacles à la libre circulation et il examine le rôle fondamental de la politique de concurrence en ce qui concerne le marché intérieur.

Le **chapitre 3** décrit de quelle façon les dispositions législatives nécessaires à la création et à la préservation du marché intérieur ont été sélectionnées et rangées par ordre de priorité pour les besoins du Livre blanc. Il explique aussi comment les fiches que contient l'annexe ont été établies secteur par secteur et quel est leur objectif.

Le **chapitre 4** dépeint en termes généraux la situation dans les PECO, en ce qui concerne tant la législation que les structures, et fait ressortir certaines difficultés particulières que ces pays rencontrent pour s'aligner sur les règles et pratiques communautaires.

Le **chapitre 5** traite de l'aide que l'Union continuera de fournir aux PECO pour les aider à se préparer au marché intérieur et envisage un nouveau système d'acheminement qui permettrait à la fois de renforcer, de compléter et de rendre plus cohérentes les mesures communautaires actuelles. Une attention particulière est accordée au renforcement de la coordination avec les programmes d'assistance technique des États membres.

Le **chapitre 6** indique les avantages qu'on peut espérer tirer de l'application des recommandations du Livre blanc, ainsi que les mesures que la Commission, les pays associés et les États membres devront prendre pour que ces avantages se concrétisent.

Annexe

Ce deuxième tome, plus volumineux, contient une analyse secteur par secteur des éléments clés de la législation communautaire considérée, qui explique l'objectif et le développement de la législation dans chaque secteur, décrit les structures qui sont nécessaires à sa mise en oeuvre et à son application effective et propose un ordre pour l'adoption des mesures requises dans chaque secteur. La Commission est convaincue qu'en mettant l'accent sur la façon de s'assurer de l'application effective de la législation, on envoie aux pays associés un message important qui les aidera et aidera aussi, en définitive, l'Union élargie à réaliser un alignement qui soit réel et non pas de pure forme.

2. LE MARCHÉ INTÉRIEUR ET LA PHASE DE PRÉ-ADHÉSION

L'importance du marché intérieur pour la réalisation des objectifs de l'Union

2.1. Le marché intérieur de l'Union européenne n'est pas un objectif en soi, mais l'un des principaux instruments dont celle-ci dispose pour atteindre toute une série d'objectifs: une croissance durable, équilibrée et respectueuse de l'environnement, un niveau élevé d'emplois et de protection sociale, un niveau et une qualité de vie supérieurs et une plus grande cohésion économique et sociale.

2.2. À cet effet, le marché intérieur améliore la performance économique des États membres de l'Union. Il y parvient en favorisant une allocation plus efficace des facteurs de production, en donnant aux entreprises la possibilité de produire sur une plus grande échelle et d'exploiter les économies qui en résultent, en les poussant également à améliorer leurs performances face à une concurrence plus rude et en stimulant l'investissement.

2.3. L'intégration économique dans un marché intérieur sans frontières va plus loin que d'autres formes de coopération telles que les zones de libre échange, les unions douanières et les marchés communs qui, toutes, maintiennent les frontières physiques. Elle maximise donc son propre impact positif sur l'économie. La législation qui, prise globalement, fournit le cadre juridique nécessaire à l'obtention de tels effets économiques a donc été retenue comme constituant un domaine auquel les pays associés devraient accorder une attention particulière dans la préparation de leur adhésion.

2.4. Un marché unique sans frontières intérieures exige un niveau élevé de confiance mutuelle et des approches réglementaires équivalentes. Tout manquement notable aux règles communes sur une portion quelconque du marché intérieur fait courir un risque au reste du système et nuit à son intégrité. C'est là une autre raison pour s'efforcer de créer des conditions propices à l'application de cette législation.

2.5. L'objectif d'alignement sur les règles et pratiques en vigueur dans le marché intérieur n'exclut pas une approche sélective et graduelle, qui soit adaptée à la situation de chaque PECO et qui ménage les efforts que celui-ci déploie pour achever le processus de transition économique et parvenir à la stabilité macroéconomique. En effet, il est essentiel que les pays associés adaptent le rythme de leur programme de rapprochement législatif aux progrès de la réforme économique.

Principes

2.6. Le marché intérieur de l'Union est défini par l'article 7 A du Traité comme un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée. C'est aussi un marché qui a une dimension sociale et dans lequel est encouragée une concurrence active. Tous les contrôles et vérifications systématiques nécessaires pour garantir la bonne application des règles ont lieu à l'intérieur du marché et non pas au passage des frontières nationales. Le Traité institue à cet effet un certain nombre de règles fondamentales:

- **l'article 6** interdit toute discrimination fondée sur la nationalité, tant entre les États membres qu'entre leurs ressortissants;
- **l'article 8a** confère aux citoyens de l'Union le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres;
- **les articles 9 à 12** requièrent la suppression des droits de douane et taxes d'effet équivalent sur les échanges de marchandises entre les États membres;
- **les articles 30 à 36** interdisent les restrictions quantitatives et les mesures d'effet équivalent portant sur les échanges de marchandises et précisent les conditions auxquelles d'éventuelles dérogations sont envisageables;
- **l'article 37** interdit toute discrimination de la part des monopoles nationaux;
- **les articles 48 à 51** posent les principes instituant la libre circulation des travailleurs, **les articles 52 à 57** garantissent la libre circulation et la liberté d'établissement des professions indépendantes et **l'article 58** en fait autant pour les sociétés;
- **les articles 59 à 66** instaurent la libre prestation de services;
- **l'article 67**, remplacé ultérieurement par **l'article 73 B**, prévoyait la suppression des restrictions à la libre circulation des capitaux;
- **les articles 85 et 86** interdisent aux entreprises d'adopter des comportements anticoncurrentiels qui pourraient annuler les effets du marché intérieur; **l'article 90** dispose que les règles de concurrence s'appliquent aux entreprises publiques et aux entreprises qui bénéficient de droits spéciaux ou exclusifs;
- **l'article 92** fixe, afin de protéger l'intégrité du marché intérieur, des conditions rigoureuses aux aides que les États membres accordent à leurs entreprises;
- **l'article 95** impose aux États membres de ne faire aucune discrimination dans le domaine fiscal.

2.7. Les principes établis par la Cour européenne de justice dans ses arrêts interprétant le Traité jouent eux aussi un rôle fondamental dans l'évolution de la structure juridique de l'Union. L'un de ces principes, énoncé par la Cour dans un jugement qui a fait jurisprudence, l'arrêt "Cassis de Dijon" de 1979, est le **principe de la reconnaissance mutuelle**. Toute marchandise circulant légalement dans un État membre doit pouvoir circuler librement dans toute autre partie de la Communauté, sauf si un État membre peut démontrer que les règles de l'État membre d'origine n'offrent pas une protection équivalente des intérêts essentiels du public. L'application de ce principe assure la libre circulation de nombreux types de marchandises et de services dans la Communauté sans qu'il soit nécessaire de légiférer au niveau communautaire.

2.8. Les arrêts de la Cour ont également apporté une contribution importante à l'interprétation de certains termes du Traité, comme les mesures "d'effet équivalent" aux restrictions quantitatives (articles 30 et suivants) et les interdictions, restrictions ou limitations de la libre circulation des marchandises autorisées pour diverses raisons d'ordre public (articles 36, 48 paragraphe 3, etc.). Ces interprétations ont favorisé la création et le maintien du marché intérieur dans un grand nombre de secteurs non harmonisés sans adopter de législation.

2.9. L'application de ces principes a entraîné l'élimination des obstacles physiques, techniques, fiscaux et tarifaires. Le Traité lui-même prévoit que la création du marché intérieur doit être un processus progressif. La suppression des contrôles physiques aux frontières intérieures (qui n'est d'ailleurs pas encore achevée pour ce qui est de la libre circulation des personnes) n'est devenue possible que lorsque les États membres se sont entendus sur des dispositions leur permettant de procéder par d'autres moyens et en d'autres endroits aux contrôles qui, bien souvent, avaient lieu aux frontières mêmes.

2.10. Cependant, l'application du Traité, des interprétations qu'en donne la Cour et du principe de la reconnaissance mutuelle ne peut suffire à créer les conditions pour garantir la libre circulation dans la Communauté des marchandises et des services ainsi que, dans une moindre mesure, des personnes et des capitaux. L'adoption d'une législation dérivée plus détaillée s'est également imposée lorsque des différences notables entre les règles et les pratiques en vigueur dans les États membres faisaient obstacle à la libre circulation. Le législateur communautaire doit respecter le principe de subsidiarité et ne légiférer que lorsqu'un résultat identique ou meilleur ne peut être obtenu au niveau national ou régional.

2.11. En général, les règles nationales servent des objectifs légitimes que partagent tous les États membres, comme la sécurité publique (et notamment la lutte contre la criminalité, la fraude et les trafics illicites), la protection de la santé publique, la protection de l'environnement et du consommateur, la préservation de la confiance du public dans le secteur des services financiers et la garantie d'une qualification appropriée des personnes exerçant certaines professions spécialisées. Ces objectifs doivent être maintenus et, le plus souvent, les règles nationales peuvent être harmonisées en vue de la création d'une réglementation communautaire, ou suffisamment rapprochées les unes des autres pour que les États membres acceptent d'appliquer le principe de la reconnaissance mutuelle. Pour accomplir cette tâche en légiférant au niveau communautaire, il a fallu remettre en question bon nombre de règles et de pratiques nationales.

2.12. La Commission est tenue, en vertu de l'article 100 A paragraphe 3 du Traité, de prendre pour base un niveau de protection élevé lorsqu'elle élabore ses propositions d'harmonisation des législations nationales en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection de consommateurs. Néanmoins, certains États membres peuvent souhaiter conserver des normes nationales accordant une protection plus importante une fois l'harmonisation réalisée, ce que permet l'article 100 A paragraphe 4. Dans ce cas, ainsi que dans d'autres circonstances exceptionnelles, certaines limitations de la libre circulation peuvent être justifiées, pour autant qu'elles ne

constituent pas des restrictions déguisées aux échanges et qu'elles soient proportionnées et appropriées à l'objectif qu'elles visent.

2.13. L'action législative au niveau communautaire a aussi été motivée par le souci de créer et de maintenir des conditions de concurrence équivalentes pour tous les agents économiques. La concurrence pourrait être faussée si les entreprises devaient supporter des coûts beaucoup plus lourds dans certaines parties de la Communauté que dans d'autres, le risque étant que l'activité économique se déplace vers les zones où ces coûts sont plus faibles. Ceux-ci comportent notamment les charges que les mesures de protection sociale, de l'environnement et des consommateurs font peser sur les autorités publiques et les agents économiques. L'instauration de niveaux communs élevés de protection est l'un des objectifs de l'Union européenne et permet en même temps de créer ces conditions équivalentes pour tous.

2.14. Le marché intérieur est aussi étroitement lié à d'autres domaines de la politique communautaire. Il n'aurait pu être réalisé sans le renforcement, lors des révisions successives du Traité, des dispositions concernant d'autres domaines d'action importants. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les politiques visant à renforcer la cohésion économique et sociale ainsi que la politique de l'environnement et des consommateurs. Se concentrer sur les aspects purement économiques ou commerciaux de l'intégration aurait créé une communauté déséquilibrée, inacceptable pour une majorité d'États membres. Les relations entre le marché intérieur et les autres domaines d'action communautaires sont examinées de manière plus approfondie au chapitre 3.

La suppression des obstacles par le droit communautaire dérivé

2.15. Il a donc été nécessaire de légiférer au niveau communautaire lorsque les différences entre les États membres étaient trop grandes pour que les principes fondamentaux de la libre circulation et de la reconnaissance mutuelle puissent s'appliquer directement. Le présent Livre blanc vise principalement à présenter de façon claire aux pays associés la masse de dispositions de droit dérivé qui résultent de cette activité réglementaire. La méthode utilisée est décrite au chapitre 3 et la présentation détaillée de ces dispositions fait l'objet de l'annexe.

2.16. Conformément aux articles du Traité sur lesquels elle est fondée, la législation dérivée relative au marché intérieur prend essentiellement la forme de directives. Celles-ci sont contraignantes pour les États membres, qui doivent prendre les mesures nécessaires pour les mettre en vigueur. (Lorsque les États membres n'adoptent pas les mesures de transposition en temps voulu, ou le font de manière incomplète ou inadéquate, les citoyens peuvent faire valoir leurs droits en invoquant directement la directive concernée, pour autant que celle-ci soit suffisamment claire pour que l'État membre ne dispose d'aucune marge discrétionnaire, comme l'ont indiqué plusieurs arrêts de la Cour de justice.) Les directives sont dans certains cas assez détaillées et ne laissent au législateur national qu'une marge de manoeuvre restreinte. Dans d'autres cas, elles se contentent de fixer de grands objectifs ou un certain nombre de conditions jugées essentielles que les législateurs, dans les États membres, peuvent alors incorporer de

diverses manières dans leur droit national. On ménage ainsi autant que possible les habitudes et les préférences des États membres.

2.17. Les règlements, qui sont des règles communautaires directement applicables dans les États membres, font eux aussi partie intégrante de la législation concernant le marché intérieur, en particulier dans le secteur agricole ou, par exemple, en matière de coordination des dispositions organisant la protection sociale des travailleurs migrants. On trouve aussi quelques décisions, qui sont contraignantes pour ceux auxquelles elles s'adressent.

Législation garantissant la libre circulation des marchandises

2.18. La partie la plus importante des dispositions législatives de droit dérivé dans le domaine du marché intérieur concerne la production et la commercialisation des marchandises. Ces dispositions couvrent des domaines dans lesquels le principe de la reconnaissance mutuelle ne pouvait être appliqué parce que les différences entre les législations nationales étaient trop importantes et qu'elles avaient, par conséquent, "un effet équivalent" à celui de droits de douane ou de restrictions quantitatives, qu'on qualifie conventionnellement d'obstacles techniques aux échanges. Les premières directives avaient tendance à substituer des séries de règles communautaires détaillées aux règles nationales. Plus récemment, on s'est borné, dans le cadre de la "nouvelle approche" en matière d'harmonisation technique, à définir un nombre limité d'exigences essentielles, en laissant le soin à d'autres organismes de normalisation, d'arrêter, sur une base volontaire, des règles détaillées.

2.19. Pour certains produits, notamment les denrées alimentaires et les médicaments, mais aussi pour ceux qui représentent un danger potentiel bien qu'étant d'usage courant, comme les véhicules à moteur, l'ancienne approche de l'harmonisation complète est encore jugée la plus appropriée. La législation adoptée dans ce cadre impose aussi des procédures rigoureuses de test et d'agrément ainsi que, dans certains cas, la prise de mesures de surveillance des marchés. Enfin, la législation communautaire s'efforce aussi d'harmoniser les dispositions nationales divergentes concernant la dénomination de certains produits, leur étiquetage et/ou leur emballage.

2.20. Combinées au principe de la reconnaissance mutuelle, ces règles garantissent à tout producteur, fabricant ou importateur de la Communauté de pouvoir mettre un produit sur le marché et le commercialiser dans toute l'Union sans crainte de tomber sous le coup de règles locales. Un État membre faisant partie intégrante du marché intérieur doit non seulement être capable de créer des conditions propres à la production de marchandises respectant les normes communautaires (ceci vaut également pour tout pays qui exporte vers l'Union), mais aussi pouvoir garantir que tous les produits mis sur ce marché répondent à ces normes. Il doit enfin pouvoir garantir la libre circulation sur son territoire de toutes les marchandises provenant d'autres États membres. Ce système nécessite par conséquent non seulement que tous les États membres adoptent la bonne législation mais aussi que toutes les structures, techniques et autres, nécessaires à l'application effective de cette législation, aient été mises en place. Ces structures, qu'il s'agisse de laboratoires de test, d'instituts de métrologie ou de postes douaniers aux frontières extérieures de la

Communauté, doivent toutes gagner la confiance de la Communauté dans son ensemble si l'on veut que le principe de reconnaissance mutuelle puisse être appliqué.

Législation garantissant la libre circulation des services

2.21. Une autre grande catégorie de réglementations dérivées a trait aux conditions auxquelles certains services peuvent être offerts. Il était nécessaire de légiférer dans ce domaine parce que les législations des États membres, même si elles n'étaient pas ouvertement discriminatoires envers les non-ressortissants, différaient trop pour permettre une libre circulation basée sur l'application du principe de la reconnaissance mutuelle. Une grande partie des dispositions adoptées concerne le secteur des services financiers, lequel se voit fixer des exigences prudentielles minimales, par exemple, pour l'agrément d'établissements bancaires ou d'entreprises d'assurance. Elles permettent également d'ouvrir les marchés nationaux dans des domaines tels que les télécommunications et dans certains pans des secteurs du transport et de l'énergie, traditionnellement dominés par des monopoles nationaux.

Législation garantissant la libre circulation des personnes

2.22. L'article 8 A du Traité fait d'une large notion, à savoir la "libre circulation et le droit de séjour des personnes" un droit fondamental qui, bien que n'étant pas lié à un objectif économique poursuivi par le citoyen, relève de la législation dérivée applicable en la matière. Celle-ci comporte des règles qui assurent le développement harmonieux du marché du travail et empêchent les distorsions de concurrence, et d'autres, qui précisent les conditions d'accès pour les ressortissants des autres États membres. La plus grande partie de la législation communautaire considérée porte sur ce deuxième aspect et traite de questions telles que les permis de séjour, le droit d'entrée, les restrictions à l'extradition et les allocations familiales. (Cette partie de l'"acquis communautaire" ne peut être considérée comme faisant partie du présent exercice d'alignement progressif, bien que son importance pour la création du marché intérieur après l'adhésion soit incontestable.)

2.23. Une partie de la législation concernant la libre circulation des personnes est étroitement liée à la libre prestation des services, notamment les services qui requièrent un minimum de qualifications professionnelles. Comme dans le cas des marchandises, la Communauté s'est d'abord efforcée d'harmoniser le plus étroitement possible, afin que des règles communautaires puissent remplacer les dispositions nationales pour des professions telles que les architectes, les médecins et les infirmières. En revanche, les directives plus récentes adoptent une approche horizontale et fixent les conditions générales qui permettent au principe de la reconnaissance mutuelle des diplômes d'opérer.

2.24. Il est également nécessaire de légiférer pour faire en sorte qu'un travailleur qui se déplace dans la Communauté puisse continuer à bénéficier pleinement de ses droits sociaux. On ne parle pas ici seulement de droits pécuniaires mais aussi des droits en matière d'éducation et de santé. Les systèmes de sécurité sociale des États membres n'ont pas été harmonisés, mais, en vertu de l'article 51 du Traité, ils doivent être coordonnés

pour qu'à aucun moment les travailleurs migrants ne soient privés de leurs droits acquis du fait de leur mobilité.

2.25. Le droit des sociétés fait lui aussi partie de cette section. L'article 58 du Traité impose en effet d'assimiler les sociétés aux personnes physiques pour ce qui est de la libre circulation. Si le droit communautaire gomme quelques-unes des principales différences entre les législations nationales régissant la création et la gestion des entreprises, en revanche il n'assure pas aux entreprises une "liberté de circulation" totale dans des domaines tels que les fusions et les prises de contrôle transfrontalières ou les transferts de siège.

Législation garantissant la libre circulation des capitaux

2.26. La libre circulation des capitaux ne se justifie pas seulement du point de vue économique, mais aussi parce que c'est une condition de la libre circulation des services financiers et des personnes. La libéralisation totale des mouvements de capitaux n'a cependant été réalisée que récemment à l'intérieur de la Communauté, car le contrôle auxquels ils étaient soumis constituait un instrument de politique macro-économique pour la plupart des États membres. Les articles 67 à 73, qui ont régi cette matière jusqu'à la fin de 1993, sont rédigés dans des termes plus prudents que les autres dispositions relatives à la libre circulation et l'article 73 a même institué un mécanisme de sauvegarde en cas de perturbations sur le marché des capitaux. L'adoption de mesures de droit dérivé a permis une élimination progressive des contrôles dans les États membres. Depuis 1994, les articles 73 B à 73 G, qui laissent moins de latitude aux États membres en matière de restrictions, remplacent les dispositions précitées et sont directement applicables.

Politique de concurrence

2.27. La politique de concurrence joue un rôle fondamental dans la mise en place du marché intérieur. Sans l'institution d'"un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur" (article 3g), le marché intérieur ne pourrait pas fonctionner.

2.28. La suppression des obstacles aux échanges nécessite l'élaboration et la mise en oeuvre d'une nouvelle batterie de règles de concurrence transparentes. Faute de telles règles, l'allocation optimale des ressources souhaitée serait entravée par des pratiques anticoncurrentielles. Ces règles de concurrence doivent régir à la fois le comportement des entreprises et celui des pouvoirs publics dans quatre grands domaines:

- lorsque les barrières administratives qui font obstacle aux échanges sont supprimées, les entreprises peuvent être tentées de s'entendre sur des accords de partage des marchés et d'autres accords restrictifs, ou d'abuser de leur position dominante pour tenir leurs concurrents à l'écart. L'économie est alors privée des avantages liés à la liberté du commerce et au dynamisme de la concurrence. Toutefois, les recettes tirées de ces barrières, qui allaient précédemment à l'État (par exemple à travers les droits d'importation), échoient dans ce cas aux

entreprises privées signataires de ces accords. D'où l'importance de disposer de règles efficaces pour prévenir ce type de comportement abusif de la part des entreprises;

- le marché international oblige les entreprises à relever de nouveaux défis; elles peuvent avoir intérêt pour cela à conclure des alliances stratégiques sous forme de fusions et d'acquisitions. S'il s'agit là, en principe, d'une stratégie légitime de leur part, il faut veiller à ce que les structures de marché restent compétitives. L'absence de réglementation peut conduire à la création et à l'abus de positions dominantes et, partant, diminuer le bien-être collectif.
- lorsque les frontières sont ouvertes, les gouvernements peuvent aussi être tentés d'accorder des aides d'État pour protéger leurs entreprises de l'intensification de la concurrence. Quand ces aides d'État sont accordées en faveur d'objectifs généraux tels que la recherche-développement, la protection de l'environnement ou la cohésion régionale, elles peuvent être admises dans la mesure où l'investissement effectué a, pour la société, un effet positif que l'entreprise ne peut détourner à son profit. En revanche, d'autres types d'aides d'État qui ont pour effet de fausser la concurrence sans offrir ces avantages peuvent être interdites. Ce contrôle rigoureux des aides d'État dans le marché intérieur est donc justifié;
- les monopoles nationaux à caractère commercial, les entreprises publiques et les entreprises jouissant de droits spéciaux ou exclusifs présentent également un risque pour la liberté de la concurrence. On accorde délibérément des rentes économiques à certains agents en partant de l'hypothèse que cet avantage facilitera la fourniture de services publics ou qu'il reviendra à l'État sous forme de recettes. Si ce principe en soi n'a rien de condamnable, il n'est guère facile de limiter la distorsion de concurrence à ce qui est strictement nécessaire à l'intérêt général, par exemple la fourniture de services publics dans des zones isolées.

2.29. Une politique de concurrence active permet de créer des structures économiques saines et d'empêcher la réalisation de profits anormaux. Elle joue un rôle primordial dans la réalisation du marché intérieur dans des secteurs tels que l'énergie, les transports et les télécommunications. Cependant, en matière de concurrence comme dans d'autres domaines, les besoins ne se limitent pas à l'adoption d'une législation et à la mise en place de structures. Il faut un effort continu d'application des mesures pour que celles-ci soient aussi largement connues et acceptées que possible et que chacun s'attende à ce qu'elles soient effectivement mises en oeuvre. Ce n'est qu'alors que le marché intérieur donne toute sa mesure.

Application et mise en oeuvre

2.30. Au niveau de la Communauté, la mise en oeuvre du droit communautaire relève de la responsabilité de la Commission et de la Cour de justice, mais la mise en oeuvre et l'application effectives du droit communautaire sur le terrain, que ce droit soit directement applicable dans les États membres ou transposé dans les ordres juridiques nationaux, dépend de l'existence de structures judiciaires et administratives appropriées

dans les États membres. Sur le plan constitutionnel, ces derniers sont des États de droit, où la séparation des pouvoirs garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le système judiciaire doit garantir l'accès des citoyens à la justice, en particulier à l'égard des décisions des autorités publiques. Le système économique décentralisé qui caractérise les économies de marché nécessite lui aussi un accès raisonnablement rapide à la justice. L'application effective du droit communautaire dépend aussi d'un certain nombre de structures administratives et techniques particulières et d'organismes professionnels du secteur privé.

Conclusion

2.31. Les principes régissant le marché intérieur sont fondamentalement simples mais les règles et les structures nécessaires au fonctionnement pratique de celui-ci sont nombreuses et complexes. Elles permettent tout à la fois d'éliminer les obstacles à la libre circulation, d'assurer que d'autres objectifs importants ne sont pas négligés, de prévenir l'installation de nouveaux obstacles et d'empêcher que les autorités publiques ou des entités privées ne nuisent, par des actions égoïstes ou à courte vue, au dynamisme et à l'équité de la concurrence. Certes, l'ensemble n'est pas encore exempt de défaut, mais l'Union est résolue à achever le marché intérieur et à assurer son bon fonctionnement.

3. LA LÉGISLATION COMMUNAUTAIRE CONCERNANT LE MARCHÉ INTÉRIEUR

3.1. Le Livre blanc contient une présentation complète et détaillée de la législation communautaire actuelle relative au marché intérieur. Vingt-trois domaines différents de l'activité législative communautaire sont ainsi passés en revue. Le présent chapitre explique l'approche de la Commission et souligne certains aspects de la présentation des informations dans l'Annexe.

3.2. Cette présentation détaillée de la législation couverte dans le Livre blanc repose sur quatre principes:

- le Livre blanc doit porter sur le marché intérieur et ne pas chercher à couvrir l'ensemble de l'"acquis communautaire";
- à l'intérieur des domaines choisis, la législation ne doit pas être présentée "en bloc" ou sous forme de liste; il convient au contraire de faire ressortir les mesures qui sont les plus importantes et celles qui devraient logiquement être prises en premier;
- le Livre blanc devra servir de document de référence aux pays associés présents et à venir; les recommandations qu'il formule ne sont pas adaptées avec précision aux besoins particuliers de l'un ou l'autre d'entre eux;
- la législation doit être présentée aux PECO d'une façon qui fasse clairement ressortir quelles sont les mesures et les structures nécessaires pour que ces dispositions soient effectivement appliquées.

Délimitation de la législation relative au marché intérieur

3.3. La rédaction du Livre blanc a obligé à fixer les limites du "marché intérieur" sur le plan législatif. Comme indiqué au chapitre précédent, le bon fonctionnement du marché intérieur ne repose pas uniquement sur l'existence d'un cadre législatif exhaustif et détaillé permettant d'éliminer les obstacles formels, mais implique aussi que soit remplie toute une série de conditions économiques fondamentales, parmi lesquelles l'existence d'une concurrence ouverte et équitable entre les agents économiques. Cela suppose l'adoption de règles de concurrence formelles et transparentes, ainsi que d'un cadre législatif commun garantissant l'application de normes sociales minimums et une protection adéquate de l'environnement sur tout le territoire de l'Union.

3.4. Le Traité lui-même s'applique à concilier différents objectifs et politiques. De ce fait, aucune partie de l'acquis communautaire ne peut être séparée en pratique du reste des dispositions. Le Traité souligne expressément cette interdépendance, par exemple dans son article 130 R qui prévoit que les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des autres politiques de la Communauté. Les négociations d'adhésion qui auront lieu avec les PECO couvriront la totalité de la législation communautaire. La tâche qui consiste à rapprocher

les législations dans tous les domaines est par conséquent importante. Les accords européens prévoient déjà ce rapprochement et citent un grand nombre de domaines auxquels il conviendra de prêter une attention particulière, parmi lesquels la politique de concurrence, la protection de l'environnement, la politique sociale et la protection des consommateurs.

3.5. Le Livre blanc adopte une démarche volontairement sélective pour décrire la législation en question. Les articles du Traité et la législation secondaire présentés dans l'annexe sont ceux qui influent directement sur la libre circulation des marchandises, des services, des personnes ou des capitaux. Il s'agit de dispositions sans lesquelles les obstacles à la libre circulation continueraient d'exister ou réapparaîtraient. D'autres dispositions, qui affectent indirectement le fonctionnement du marché unique, par exemple parce qu'elles influent sur la compétitivité des entreprises, n'ont pas été incluses dans cette présentation détaillée.

3.6. Cette approche offre des avantages pratiques, étant donné notamment le volume de la législation secondaire concernée. Elle permettra d'organiser de manière plus systématique les efforts de rapprochement dans le cadre d'un programme de travail cohérent et de les appuyer par une assistance technique spécialisée. Le travail de rapprochement dans les autres domaines continuera de faire l'objet d'initiatives distinctes dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion.

3.7. L'élaboration de la législation essentielle au fonctionnement du marché intérieur a imposé d'examiner de façon particulièrement soignée la politique sociale et celle de l'environnement afin d'opérer un juste équilibre. Dans d'autres domaines également, la "ligne de démarcation" qui a été tracée mérite une explication.

3.8. La dimension sociale est un élément essentiel de la politique du marché intérieur, c'est ce que prévoit explicitement le Traité. Mais le marché intérieur est aussi l'une des raisons d'être de nombreuses dispositions à caractère social. Une approche différente des droits des salariés ou de la santé et de la sécurité au travail dans les législations nationales pourrait en effet se traduire par des coûts différents pour les agents économiques et menacer de fausser la concurrence. C'est la raison pour laquelle une grande partie de la législation sociale adoptée avant 1985 prend l'article 100 du Traité pour base juridique.

3.9. Pour autant, certaines dispositions à caractère social ne visent pas exclusivement à créer les conditions d'une concurrence égale pour tous. Parvenir à des niveaux élevés de protection sociale est un objectif fondamental de l'Union, que servent entre autres choses les avantages économiques tirés du marché intérieur. Le Livre blanc inclut donc dans sa présentation de la législation relative au marché intérieur, la part de la législation sociale qui influe sur le fonctionnement du marché intérieur ou qui apporte un complément indispensable à d'autres mesures jugées fondamentales, en particulier en matière de droit des sociétés. Les conseils européens précédents ont dit clairement que le rapprochement des législations dans le domaine social ne doit pas être négligé par les pays associés et qu'il constitue une part essentielle de leur préparation à une future adhésion.

3.10. Des considérations s'emblables s'appliquent à la législation concernant l'environnement. La politique de l'environnement et le marché intérieur se soutiennent mutuellement. Le Traité vise une croissance durable et des niveaux élevés de protection de l'environnement et prévoit que les exigences en la matière sont intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques. Une approche intégrée visant un développement économique et social plus durable est bien entendu vitale pour l'environnement lui-même, mais aussi pour le succès à long terme du marché intérieur.

3.11. Le Livre blanc couvre la législation qui affecte directement la libre circulation des biens et des services, mais laisse de côté les dispositions traitant des sources fixes de pollution et de procédés plutôt que de produits, qui ne concernent qu'indirectement le marché intérieur. De ce fait, la majeure partie de la législation concernant l'environnement n'est pas couverte. Des dispositions importantes fixant des normes de qualité pour l'air et pour l'eau ou traitant de la protection de la nature échappent donc complètement au Livre blanc et la stratégie relative au traitement des déchets n'y figure que par certains aspects. Le présent exercice concernant le marché intérieur devra donc être complété par une action plus globale dans le domaine de l'environnement, dont la protection est un objectif important en soi.

3.12. En ce qui concerne le secteur de l'énergie, le rapprochement des législations dans ce domaine ne peut être séparé de l'application des règles de concurrence. Ainsi, l'encadrement communautaire des aides d'État est essentiel si l'on veut éviter que la concurrence ne soit faussée dans un marché énergétique intégré. La législation en matière de transparence des prix doit aussi s'accompagner de l'application des règles de concurrence, sanctions comprises. Par ailleurs, la politique de l'énergie est étroitement liée à d'autres politiques, dont celle de l'environnement. Il sera difficile, par exemple, d'accepter l'importation d'électricité si sa production dans le pays exportateur ne respecte pas les mêmes niveaux de protection de l'environnement ou de sécurité nucléaire.

3.13. L'agriculture est un autre secteur important, à la fois par le volume législatif qu'elle représente et par la place qu'elle occupe dans l'économie de nombreux PECO. Le Livre blanc laisse de côté de nombreux aspects de la politique et de la législation agricoles qui traitent du soutien des marchés et non de la libre circulation des marchandises. Bien que l'ampleur et les mécanismes du soutien à l'agriculture ne soient pas sans conséquence pour le marché intérieur des produits agricoles, ils ne sont pas essentiels pour instaurer et préserver la libre circulation. La Commission présentera une communication distincte sur l'agriculture dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion d'ici la fin de l'année. Le Livre blanc, par conséquent, couvre les contrôles vétérinaires, phytosanitaires et relatifs à l'alimentation animale, ainsi que les exigences en matière de mise sur le marché applicables à certains produits. Le but de ces dispositions est de protéger les consommateurs et la santé publique, ainsi que la santé des animaux et des végétaux.

Présentation de la législation relative au marché intérieur dans l'annexe

3.14. L'annexe présente les informations relatives à la législation communautaire considérée dans une série d'analyses regroupées en vingt-trois chapitres "sectoriels". Certains secteurs, qui couvrent de grands domaines de la politique communautaire, ont été divisés en sous-secteurs. Chaque chapitre débute par une introduction générale décrivant les objectifs fondamentaux de la législation considérée et la méthode sous-jacente. La nécessité de cette législation est expliquée et, la plupart du temps aussi, son évolution dans le temps. Enfin, on décrit le lien qui existe dans ce domaine entre le droit national et le droit communautaire.

3.15. La présentation plus détaillée à l'intérieur de chaque secteur est conçue pour guider les pays associés dans l'élaboration de leur stratégie d'alignement progressif sur le droit communautaire et d'application de ce droit. En particulier, chaque analyse contient des indications concernant *l'ordre dans lequel les pays associés pourraient procéder au rapprochement ainsi qu'une section consacrée aux conditions nécessaires à l'application de la législation.*

Priorités proposées pour le rapprochement

3.16. Bien que chaque partie de la législation communautaire soit en principe importante, et bien que l'adhésion à l'Union présuppose l'adoption de l'intégralité de cette législation, la Commission est d'avis qu'il convient, durant la phase de pré-adhésion, de proposer aux pays associés un ordre adéquat dans lequel adopter les dispositions nécessaires dans chaque grand secteur. Les ressources dont disposent à la fois la Communauté et les pays associés pour mener à bien ce rapprochement législatif sont limitées, qu'il s'agisse des compétences juridiques ou techniques nécessaires, du temps que les parlementaires peuvent y consacrer ou d'actions de formation. Ces ressources doivent donc être concentrées dans les domaines où leur impact sera le plus grand.

3.17. C'est pourquoi la Commission a présenté la législation dans chaque domaine d'une manière qui distingue les "mesures clés" de l'ensemble des mesures applicables, puis qui sépare en deux groupes ces mesures essentielles. La séparation en mesures dites de la première étape et de la deuxième étape fait apparaître les priorités, telles qu'elles résultent de la logique interne de la législation et fournit aux pays associés des indications sur l'ordre dans lequel devrait se dérouler leur programme de rapprochement, de mise en oeuvre et de contrôle de l'application de la législation pour être le plus efficace possible.

3.18. Les mesures à prendre durant la première étape ont généralement été sélectionnées sur la base de l'un ou de plusieurs des critères suivants:

- ces mesures servent de cadre général à d'autres dispositions plus détaillées;
- elles se rapportent à des principes fondamentaux ou définissent les procédures de base régissant le secteur considéré;

- elles sont une condition préalable au bon fonctionnement du marché intérieur dans ce secteur.

Dans certains domaines, les mesures de la première étape peuvent aussi inclure celles dont la mise en oeuvre, pour être effective, requièrent un délai particulièrement long.

3.19. Il convient en outre de noter les points généraux suivants en ce qui concerne l'approche de la Commission. En premier lieu, les mesures clés incluent dans certains secteurs des mesures qui n'ont pas encore été adoptées par la Communauté mais concernant lesquelles le processus législatif a été entamé. On a fréquemment inclus également, et quelquefois dans la première étape, des mesures qui n'ont été adoptées que récemment. Le fait que la Communauté n'ait pris ces mesures ou qu'elle ne les prendra qu'à une date relativement tardive dans l'évolution du marché intérieur ne les rend pas nécessairement moins importantes pour les PECO. Les mesures qui sont en cours d'adoption feront probablement partie de l'"acquis" que devront accepter les futurs États membres.

3.20. En deuxième lieu, les critères ayant servi à dresser l'ordre dans lequel il est recommandé de procéder au rapprochement législatif dans chaque domaine reposent sur une approche cohérente de la législation elle-même, sans tenir compte des coûts ou des avantages économiques que pourrait entraîner son adoption. La dimension économique est un élément que chaque État associé devra évaluer pour lui-même lorsqu'il définira sa stratégie de rapprochement.

3.21. En troisième lieu, les priorités suggérées valent uniquement dans le cadre de l'analyse ou du domaine considérés. On n'a pas essayé de présenter un ordre global de priorités, accompagné de jugements sur l'intérêt d'une action rapide dans les différents domaines. C'est, dans une certaine mesure, la conséquence logique de l'approche décrite dans le paragraphe précédent. En l'absence d'une analyse économique globale, il n'y a pas de série de critères objectifs qui ressorte de manière évidente et permette de fixer les priorités entre les différents secteurs. Néanmoins, certaines parties de la législation couverte par ce Livre blanc, les dispositions fondamentales en matière de droit des sociétés par exemple, doivent être considérées comme des éléments essentiels pour le fonctionnement d'une économie de marché et, en tant que tels, ont déjà été traitées par les pays associés dans les premières phases de leur transition économique. La priorité donnée par les PECO aux différents secteurs dépendra de la situation politique et économique de chacun d'entre eux. C'est à eux que revient ce choix et non pas à l'Union.

3.22. En quatrième lieu, il n'est pas possible, dans un petit nombre de domaines, de prévoir des étapes distinctes, car la législation concernée forme un tout et l'adoption d'une partie des dispositions seulement serait sans effet.

3.23. En cinquième lieu, il faut noter que les diverses dispositions sont énumérées quel que soit l'état d'avancement du processus de rapprochement dans les pays associés et même si l'on peut considérer que tous les ont déjà adoptées. Ceci est conforme à l'approche de la Commission qui souhaite produire un document de référence général

pouvant servir à tous les États membres potentiels. Il n'appartient pas de surcroît au Livre blanc de se prononcer sur la conformité de législations nationales particulières.

3.24. Enfin, aucun calendrier n'a été fixé. Ce point devra être décidé par chaque pays associé compte tenu de sa propre situation et stratégie.

Conditions nécessaires à la mise en oeuvre et à l'application effective de la législation

3.25. La principale difficulté que soulève l'adoption de la législation relative au marché intérieur par les pays associés ne réside pas tant dans le rapprochement de leurs textes législatifs que dans l'adaptation de leur société et de leur appareil administratif aux conditions qui sont nécessaires au bon fonctionnement de cette législation. Il s'agit d'un processus complexe qui impose de créer ou d'adapter les structures et les institutions requises et implique un changement radical des responsabilités, tant des structures administratives et judiciaires nationales que du secteur privé naissant. Afin de guider les PECO dans cette tâche, l'annexe fournit, dans son introduction, un récapitulatif des différents types de structures assurant une application effective de la législation communautaire, et chaque analyse précise quelles sont les structures nationales (ou internationales) pertinentes dans son secteur, en fonction de l'expérience acquise sur ce point à l'intérieur de l'Union.

3.26. La mise en place des autorités de contrôle nécessaires est absolument capitale pour donner l'assurance aux autres membres de la Communauté que la législation est correctement appliquée. Le bon fonctionnement de ces structures administratives, judiciaires ou privées dépend à son tour de l'existence de dispositifs d'éducation et de formation pour le personnel concerné. L'organisation de ces formations et le transfert de l'expérience communautaire dans ce domaine constitueront l'une des tâches principales de l'exercice de rapprochement. Le chapitre 5 revient plus loin sur ce point.

Conclusion

3.27. L'annexe contient une série de recommandations détaillées adressées aux pays associés sur la manière de procéder au rapprochement législatif et à la mise en oeuvre des dispositions dans chaque domaine du droit communautaire relatif au marché intérieur. Ces recommandations n'ont aucun caractère d'obligation. Les pays associés peuvent avoir de bonnes raisons, d'ordre politique, économique ou commercial de préférer agir dans un ordre différent. Les analyses n'en demeurent pas moins utiles en ce qu'elles font ressortir les mesures clés et les structures nécessaires pour les rendre effectives.

4. SITUATION DANS LES PAYS DE L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

Introduction

4.1. La Commission a entretenu des contacts réguliers avec les pays associés pendant la préparation du Livre blanc. Elle a d'abord organisé une réunion de six PECO en novembre 1994, durant laquelle elle a expliqué l'approche qui était la sienne. En retour, les pays associés l'ont informé de l'état d'avancement de leurs propres travaux en matière de rapprochement et ont fait part de leurs observations concernant la stratégie à suivre par le Livre blanc. En février et mars de cette année, conformément aux conclusions adoptées à Essen, la Commission a consulté chacun de ces pays individuellement. Des fonctionnaires de la Commission se sont rendus dans chaque capitale, où ils ont eu des discussions secteur par secteur et ont mis au courant les autorités des PECO de l'avancement du Livre blanc. Les discussions ont porté principalement sur les mesures à prendre au cours de la première étape et sur la nécessité de mettre en place les structures nécessaires à leur mise en oeuvre et au contrôle de leur application.

4.2. En outre, la Commission est en contact permanent avec chaque pays associé par l'intermédiaire des sous-comités chargés du rapprochement des législations institués par les accords européens. Les réunions de ces instances sont l'occasion de rassembler des informations sur les progrès réalisés dans ces pays. Malgré cela, les données dont dispose la Commission restent incomplètes. Une grande partie de la nouvelle législation des PECO n'a été traduite dans aucune langue communautaire. Souvent, la portée de ces dispositions ne coïncide pas exactement avec celle de la législation communautaire correspondante, ce qui rend les comparaisons difficiles. Le présent chapitre n'essaie pas, par conséquent, de fournir une analyse détaillée de la législation déjà adoptée dans chaque PECO.

4.3. Toutefois, il est nécessaire, afin de planifier les futures actions d'assistance technique dans cette région, d'avoir une idée générale de la mesure dans laquelle les PECO ont adapté leur législation à celle de la Communauté et ont créé les structures requises pour la mettre en oeuvre et la faire respecter, et aussi de cerner les problèmes qu'ils rencontrent. C'est cette vision générale que s'efforce de donner le présent chapitre.

État d'avancement du processus de rapprochement

4.4. Les pays associés travaillent actuellement à l'élaboration et à l'adoption d'un grand nombre de dispositions nouvelles que, d'une façon générale, ils veulent conformes aux dispositions correspondantes de la Communauté européenne. Ils sont d'ailleurs tenus par les accords européens de tout mettre en oeuvre à cet effet. Il n'en reste pas moins que chaque PECO a ses propres priorités en matière de rapprochement.

4.5. Ces choix reflètent à la fois des réalités économiques et politiques, en particulier l'augmentation des échanges commerciaux des PECO avec l'Union, et l'appréciation que portent ces pays sur l'importance respective des différentes législations dans le contexte de la transition économique et/ou de la préparation à une future adhésion. Ils

correspondent aussi à la liste des priorités dressée dans les accords européens. Certains pays ont également assumé d'autres obligations internationales, ce qui a influencé leurs priorités. En outre, certains ont lancé bien avant d'autres le processus d'harmonisation législative dans la perspective de leur adhésion à la Communauté. Tout cela fait qu'il existe de grandes différences entre les PECO dans la quantité et le type de dispositions qui ont été adoptées ainsi que dans l'ordre des priorités.

4.6. Dans tous les cas, les PECO ont entrepris de façon systématique d'élaborer des programmes de rapprochement législatif, de fixer des priorités et de vérifier la conformité de leurs dispositions avec celles de la Communauté. La plupart possèdent déjà un dispositif général de coordination au sein de leur administration. Par ailleurs, ces pays en sont à des phases différentes de planification et de programmation. La plupart d'entre eux auront déjà fixé certaines priorités au niveau national avant la publication du Livre blanc. Les priorités données à titre indicatif dans l'annexe de ce document devraient donc permettre à chacun de procéder à des comparaisons et de réexaminer ses choix.

4.7. En général, dans tous ces pays, l'ancienne législation, qui remonte souvent à de nombreuses années, coexiste avec les nouvelles dispositions. Dans un nombre limité de secteurs, la nouvelle législation est presque complète, tandis que dans d'autres elle peut être programmée mais pas encore rédigée. Les nouvelles dispositions en cours d'élaboration ou qui attendent d'être adoptées par les parlements nationaux sont extrêmement nombreuses. L'état d'avancement dans un secteur donné ne reflète pas nécessairement son importance sur le plan économique.

4.8. Dans certains domaines, les PECO reconnaissent eux-mêmes que la législation adoptée ou élaborée n'est pas entièrement conforme aux dispositions correspondantes de l'Union, soit qu'il s'agisse d'un choix délibéré de leur part (rapprochement progressif), soit que cela résulte des amendements parlementaires. Il est arrivé également que la décision soit prise de suspendre une nouvelle législation dans l'attente de l'adoption par la Communauté de nouvelles dispositions ou de modifications dans ce domaine.

4.9. Dans la plupart des domaines, les PECO ont pris conseil à l'extérieur, souvent par l'intermédiaire des programmes PHARE. Ils tendent à rechercher des modèles dans un ou plusieurs États membres. Les conseils concernant l'élaboration et la rédaction des textes législatifs sont quelquefois fournis par des fonctionnaires nationaux ou communautaires, mais souvent également par des consultants.

4.10. Dans la plupart des pays associés, mais non dans tous, l'agenda parlementaire est surchargé et il s'ensuit un certain nombre de retards. La charge de la législation à adopter est énorme, les changements apportés sont souvent radicaux, la matière est quelquefois mal connue, les amendements sont nombreux et les progrès peu rapides. En outre, dans ces pays comme ailleurs, il arrive que les gouvernements et les priorités politiques changent, ce qui peut également compliquer et prolonger le processus de rapprochement.

Rapprochement des législations et réforme économique

4.11. Les pays associés n'ont pas encore entièrement résolu le problème délicat qui consiste à adapter leurs programmes d'alignement législatif à la nécessité de consolider les réformes économiques. Quelques exemples permettent d'illustrer les difficultés auxquelles se heurtent ces pays:

- dans le secteur des services financiers, la législation relative au marché intérieur renforce les exigences prudentielles et tend à déréglementer les marchés. Ces modifications, si elles ont lieu trop tôt, peuvent gravement affaiblir les institutions financières d'Europe centrale et orientale, qui, pour la plupart, doivent encore faire face à des créances douteuses dont elles ont héritées;
- en matière d'impôt, le rythme de l'harmonisation fiscale devra être lié au développement des diverses bases d'imposition et tenir compte peut-être de la nécessité de prévoir certaines incitations fiscales temporaires afin de corriger d'anciennes distorsions qui faussent l'allocation des ressources;
- la libéralisation des flux des capitaux sera subordonnée à une stabilisation globale de la situation macro-économique, pour ne pas s'exposer à des fuites de capitaux et des difficultés de balance des paiements. Bien entendu, cette stabilité macro-économique est étroitement liée à plusieurs aspects fondamentaux du processus de transition, tels que la bonne santé des finances publiques ou le succès des efforts de restructuration.

Secteurs spécifiques

4.12. Sans passer en revue ici tous les secteurs, il convient néanmoins de mentionner un certain nombre de succès ou de problèmes spécifiques.

4.13. Tous les PECO ont déjà adopté une législation de base en matière de **droit des sociétés** dans le cadre de leur passage à l'économie de marché. Cette législation est le plus souvent inspirée de celle en vigueur dans un État membre et elle est donc conforme dans ses grandes lignes aux exigences communautaires, mais elle demeure dans la plupart des cas incomplète. L'absence de discrimination dans le traitement des personnes et des sociétés étrangères est généralement assurée étant donné l'importance des investissements étrangers pour ces pays. La situation est sensiblement la même en ce qui concerne **l'information financière**, domaine dans lequel bon nombre d'exigences des trois principales directives communautaires ont été remplies, même si la tâche n'est pas finie.

4.14. Pour des raisons similaires, priorité a été donnée à la mise en place d'un cadre législatif de base dans le secteur des **services financiers**. Les travaux sont généralement plus avancés dans le domaine bancaire que dans celui des assurances, mais les PECO ne peuvent dépasser certains stades tant que les restrictions imposées aux mouvements de capitaux demeurent nécessaires pour des raisons macro-économiques et que les banques restent handicapées par leurs prêts improductifs hérités du passé. De nombreux textes sont en cours d'adoption dans ce secteur.

4.15. La **fiscalité indirecte** et les **douanes** sont deux domaines dans lesquels les progrès ont été nombreux. Ainsi, tous les PECO ont institué une taxe à la valeur ajoutée et, dans plusieurs cas, celle-ci semble conforme dans ses grandes lignes aux exigences communautaires. La fiscalité indirecte est l'exemple d'un secteur dans lequel on a pu faire davantage précisément parce que l'on parlait de rien. En ce qui concerne les accises, la plupart des PECO couvrent les mêmes grands groupes de produits que la législation communautaire. Certains taux devront être abaissés, mais avec prudence compte tenu de la question des recettes.

4.16. Dans le domaine des douanes, l'harmonisation a suivi le développement rapide du commerce avec l'Union européenne. Des nomenclatures nationales basées sur le système harmonisé ont été adoptées et une harmonisation plus étroite avec la nomenclature combinée est en cours dans le cadre des accords européens. Des contacts fréquents ont déjà lieu entre les autorités douanières, à la fois sous l'égide des sous-comités sur la coopération douanière institués par les accords européens et à la faveur des actions d'assistance technique menées au titre de PHARE. Un alignement total n'est de toute façon pas utile avant l'adhésion.

4.17. Les considérations commerciales ont aussi stimulé les efforts d'harmonisation en matière de **normes industrielles**. La législation nécessaire dans ce domaine semble bien connue et tous les PECO ont entrepris de s'adapter aux normes communautaires. Cependant, ils utilisent souvent pour ce faire des mécanismes existants, conçus à l'origine pour fixer des règles techniques contraignantes et non pour produire des normes librement consenties. Beaucoup de travail reste à faire, en particulier au niveau des entreprises elles-mêmes, pour parvenir à une convergence totale. La volonté de couvrir des pans entiers de législation au moyen d'un seul instrument ralentit le processus dans de nombreux cas. En outre, les différences considérables qui existent encore en matière d'évaluation de la conformité tendent à gêner les efforts d'alignement. La possibilité de conclure des accords de reconnaissance mutuelle évoquée par les accords européens encouragera les efforts dans ce domaine. (D'autres réflexions sur ce point sont formulées dans la section ci-après concernant l'état d'avancement des structures destinées à mettre en oeuvre et à faire respecter la législation.)

4.18. Les progrès accomplis dans le domaine de l'**agriculture** (la législation relative au marché intérieur est celle qui concerne les soins vétérinaires, les questions phytosanitaires et l'alimentation animale, ainsi que les produits agricoles soumis à des normes de commercialisation particulières, tels que le vin) sont fonction de l'importance de ce secteur dans l'économie du pays considéré, ainsi que des produits qui présentent pour lui un intérêt particulier. Dans plusieurs pays associés, le plus urgent est d'abord de régler des questions fondamentales telles que la réforme foncière, bien que le rapprochement législatif, qui permettra d'améliorer les conditions du commerce, soit généralement considéré aussi comme une priorité. La privatisation a démarré dans tous les PECO, y compris celle d'activités situées en amont et en aval de l'agriculture, mais elle doit encore être menée à son terme. La plupart des PECO soutiennent leur agriculture jusqu'à un certain point mais la protection aux frontières est encore faible. Cela pourrait changer lorsque l'accord du GATT sera mis en oeuvre. Tous les pays associés ont eu des

discussions avec la Commission, plus ou moins approfondies selon le cas, en vue d'établir certaines équivalences dans le domaine des contrôles vétérinaires, phytosanitaires et relatifs à l'alimentation animale. Bien qu'il soient encore très insuffisants par rapport à ce qu'exige un marché intérieur sans frontières, les accords fixant ces équivalences représenteront un pas important dans la bonne direction. La Communauté négocie actuellement l'adaptation des accords européens pour tenir compte de l'élargissement et des résultats de l'Uruguay Round.

4.19. L'élan donné par les accords européens est particulièrement net dans le secteur des **transports**. Des mandats spécifiques habilitant à conclure des accords bilatéraux avec certains PECO dans tel ou tel sous-secteur ont été sollicités du Conseil et, dans un cas précis, accordés. Ces accords offriront la possibilité d'accéder aux marchés et fixeront les conditions dans lesquelles il sera possible de proposer des services de transport internationaux. Ils inciteront donc fortement les pays en question à adapter leur législation avant l'adhésion. La participation des PECO à divers accords internationaux tend à faciliter le processus de rapprochement.

4.20. La situation dans le secteur de l'**énergie** varie selon les pays, mais ce secteur reste d'une façon générale largement dominé par des monopoles publics. Bien qu'un grand nombre de dispositions soient déjà programmées ou en cours d'élaboration, il reste ici beaucoup à faire et le réaménagement des structures juridiques et industrielles existantes aura des conséquences économiques et sociales très importantes.

4.21. La situation est un peu différente dans les **télécommunications**, secteur dans lequel des autorités distinctes ont été instituées et une certaine libéralisation a déjà eu lieu, au moins dans certains pays associés. L'attitude des investisseurs, qui sollicitent et souvent obtiennent des gouvernements une garantie de l'État pour leurs prêts en même temps que des conditions généreuses concernant des droits spéciaux ou exclusifs, peut retarder l'adaptation aux règles de concurrence communautaires. Le fait de participer aux travaux d'organismes internationaux facilite souvent les efforts d'harmonisation avec la législation communautaire. Des progrès similaires ont été enregistrés dans le **secteur audiovisuel**.

4.22. La **politique de concurrence** revêt une importance particulière pendant la période de transition économique. Les accords européens en définissent les règles fondamentales. Ils fixent en outre des délais pour l'adoption des dispositions d'application et précisent que les pays associés devront continuer d'adapter leur législation sur la concurrence à celle de l'Union. Dans ce contexte, les PECO sont tenus d'adopter les principes de la politique communautaire, mais ils peuvent choisir les structures de suivi et de contrôle qui leur conviennent le mieux. Certaines tâches qui restent encore du ressort des pays associés passeront sous la responsabilité de la Commission au moment de l'adhésion.

4.23. En matière de **propriété intellectuelle**, les progrès sont inégaux, même si les PECO se sont montrés intéressés par l'évolution de la législation à ce sujet dans l'Union et souhaitent moderniser leur propre législation. Des progrès appréciables ont été réalisés en ce qui concerne la propriété industrielle, notamment les brevets et les marques. Les

dispositions relatives aux droits d'auteur et aux droits voisins ont elles aussi fait l'objet d'un certain nombre de travaux.

4.24. Concernant l'**environnement**, la situation est pour l'instant très contrastée, les pays associés ayant clairement conscience des coûts qu'impliquerait l'alignement de leurs niveaux de protection sur ceux de la Communauté. Dans certains cas cependant, y compris concernant des produits spécifiques, les travaux préparatoires à l'adoption d'une nouvelle législation sont relativement avancés.

4.25. Dans le domaine de la **politique sociale**, les pays associés considèrent qu'une grande partie de leurs dispositions ne sont pas loin de remplir les exigences communautaires, et ils attachent, semble-t-il, une importance considérable à ces questions. La plupart d'entre eux mettent l'accent sur la législation relative à la santé et à la sécurité au travail. Cependant, la question du coût est là encore déterminante et il reste à voir dans quelle mesure les PECO sont capables, en pratique, d'appliquer ne serait-ce que les dispositions déjà en vigueur.

4.26. Tous les PECO ont conscience que la **protection des consommateurs** requiert une certaine intervention de leur part sur le plan législatif dans le cadre du passage à l'économie de marché. Le fonctionnement du marché intérieur est, au moins en partie, lié au rapprochement des règles dans ce secteur. En outre, cette reconnaissance des droits du consommateur, qui assure la participation de ce dernier à la prise de décision, est également perçue dans les pays associés comme un facteur de consolidation de la société démocratique. Des dispositions spécifiques se rapportant aux consommateurs ont déjà été adoptées ou sont en cours d'élaboration dans tous les PECO et ces aspects sont souvent traités également dans les autres législations sectorielles ou dans les dispositions horizontales.

Structures de mise en oeuvre et de contrôle

4.27. Il est particulièrement difficile de se faire une idée précise des progrès réalisés par les PECO dans la création des structures nécessaires à la mise en oeuvre de la législation et au contrôle de son application. La Commission a, dans les contacts qu'elle a eus avec les pays associés, mis très fortement l'accent sur cet aspect de la pré-adhésion. L'amélioration de ses informations en la matière sera l'une des tâches importantes à réaliser après la publication du Livre blanc et dans le contexte de l'élaboration et de la mise en oeuvre des mesures d'assistance technique correspondantes.

4.28. Au stade actuel, par conséquent, on ne peut faire que quelques constatations générales sur ce que les PECO ont accompli jusqu'ici et sur certaines des difficultés qu'ils ont rencontrées. D'une façon générale, il semble que le processus de création des structures administratives nécessaires, de recrutement du personnel et de mise en route, soit en retard sur le processus législatif lui-même. La situation varie selon les pays et d'un secteur à l'autre mais, d'une façon générale, un effort supplémentaire est requis dans ce domaine.

4.29. Une difficulté particulière à laquelle sont confrontés les PECO et que n'ont pas eu à résoudre les États membres actuels est celle du passage à l'économie de marché. Dans les économies de marché ayant atteint un niveau de maturité, un grand nombre des structures nécessaires pour faire respecter l'ensemble des obligations résultant de la législation communautaire existent déjà. Les personnes sont généralement au courant de leurs droits et l'accès à la justice leur est garanti. Dans les pays associés, en revanche, des structures nouvelles ou remaniées, y compris des modifications du système judiciaire, sont souvent nécessaires.

4.30. Les premières pierres de l'économie de marché ont été posées dans tous les PECO au début des années 1990. Des changements constitutionnels ont rendu indépendants les systèmes judiciaires, qui sont maintenant progressivement réorganisés. Des modifications supplémentaires sont nécessaires dans certains cas pour garantir l'impartialité et la qualité de la nomination des magistrats. En outre, tous les PECO étant confrontés à une insuffisance des ressources dans le domaine judiciaire, les tribunaux sont tous surchargés et l'accès rapide à la justice est loin d'être assuré. Le système judiciaire, dans les pays associés, doit aussi faire face à de nouvelles tâches. La propriété intellectuelle est souvent citée comme un domaine qui créera de nouveaux besoins, tant en termes de formation des personnels que d'adaptation des procédures pour permettre aux affaires d'arriver plus rapidement devant les tribunaux. Les administrations reconnaissent aussi dans certains pays qu'il leur faut changer les règles d'accès à la justice afin de mettre en oeuvre la législation dans des domaines tels que la protection des consommateurs.

4.31. En ce qui concerne les structures économiques fondamentales, tous les PECO disposent de registres publics pour leurs entreprises et de journaux contenant des informations au sujet de celles-ci. Certains ont également mis en place des autorités de surveillance dans le domaine bancaire, créé des bureaux pour l'enregistrement des droits de propriété intellectuelle, etc., mais la situation reste inégale, et même lorsque les institutions elles-mêmes existent, on ne trouve pas toujours le personnel compétent pour les gérer. En général, ces institutions souffrent inévitablement d'un manque d'expérience. Dans ce contexte, l'assistance fournie par TEMPUS, les activités de la Fondation européenne pour la formation et la participation des PECO aux programmes LEONARDO et SOCRATES les aideront à développer les compétences pertinentes.

4.32. Dans certains cas, il est possible d'utiliser les structures existantes. Les corps d'inspecteurs vétérinaires et phytosanitaires en sont un exemple. Plusieurs des pays associés sont relativement bien dotés dans ce domaine. Cependant, même dans ce cas, une modernisation des équipements et des services est nécessaire, ainsi que leur extension à l'ensemble du pays. Ces pays possèdent également des laboratoires d'essai et de mesure pour les biens industriels, mais qui manquent eux aussi fréquemment d'équipements modernes. Pour ce qui concerne les exportations actuelles vers l'Union européenne, les structures identifiées ont déjà été contrôlées pour vérifier qu'elles répondaient aux normes communautaires - c'est le cas par exemple des abattoirs pour les exportations de viande et de produits dérivés - mais la préparation de l'intégration au marché intérieur obligera à amener la totalité de ces structures au niveau requis.

4.33. Dans le domaine des normes industrielles, le passage d'un système obligatoire à un système volontaire fondé sur une législation fixant un certain nombre d'exigences essentielles risque de soulever des difficultés, tout comme les systèmes qui confient aux producteurs la responsabilité d'attester eux-mêmes de la conformité de leurs produits. Ces changements imposent non seulement de nouvelles structures, mais aussi une nouvelle façon de penser. Tant que les attitudes ne changeront pas, du côté des autorités comme des agents économiques, l'évolution restera de pure forme et n'aura pas l'effet voulu.

4.34. Quoi qu'il en soit, il ne fait pas de doute que, dans un certain nombre de domaines, une grande partie de la difficulté consistera à faire comprendre le nouveau système à un large public. Dans le secteur des marchés publics, par exemple, bien que la législation de base soit déjà en place, les marchés en pratique restent fermés parce que les entreprises n'ont pas encore compris qu'elles avaient une chance réelle de remporter des contrats ou, alternativement, que les anciens monopoles n'ont pas accepté l'idée qu'ils pouvaient perdre un marché. Dans les deux cas, aucune offre n'est soumise. De la même façon, la législation concernant les consommateurs, qui commence à être adoptée, tend à rester lettre morte lorsque les consommateurs n'ont pas conscience de leurs droits ou lorsque les mécanismes qui permettraient d'exercer ces droits n'existent pas.

Conclusion

4.35. Les pays associés font tous un effort important notamment dans le domaine du marché intérieur, pour organiser le rapprochement de leur législation de celle de l'Union européenne et la mettre en oeuvre. Cependant, la tâche qui les attend est immense et complexe et elle exigera un effort exceptionnel de coordination et une volonté sans faille. Il est possible à la fois de renforcer le rôle des divers mécanismes de coordination interministériels qui ont été mis en place et de montrer plus de rigueur dans la programmation et la fixation des priorités.

4.36. L'Union doit renforcer et adapter son assistance technique en réponse aux difficultés que soulève la préparation des PECO à leur intégration au marché intérieur. Pour cette raison en particulier, la Communauté doit approfondir sa connaissance de la situation sur le terrain. Cela nécessitera un effort coordonné, faisant appel à tous les moyens dont disposent les PECO eux-mêmes, la Commission et les États membres. Ces questions sont étudiées dans les chapitres suivants.

5. ASSISTANCE TECHNIQUE SPECIALISÉE

Introduction

5.1. En passant en revue la législation communautaire applicable en la matière, le présent Livre blanc vise d'abord à guider les pays associés dans l'organisation du travail législatif, pour décrire et expliquer ensuite les fonctions des structures qui sont nécessaires à la mise en oeuvre effective de la législation nationale. Cet exercice aidera les PECO à mieux cibler leur effort d'intégration au marché intérieur et à faire en sorte que les modifications de leur législation aient un impact réel sur l'économie. Les pays associés se sont déclarés désireux de tenir compte des recommandations formulées dans le Livre blanc quand ils mettront la dernière main à leur stratégie nationale d'alignement sur le marché intérieur et fixeront leurs priorités.

5.2. Le Livre blanc vise en outre, comme l'indique le chapitre 1 et comme l'a demandé le Conseil européen d'Essen, à définir des orientations au sujet du contenu et de l'organisation de l'assistance technique. Il proposera des méthodes concrètes de coopération et "la Commission procédera aux arrangements organisationnels qui s'imposent pour fournir l'assistance technique spécialisée nécessaire, pour associer les États membres à ces efforts partout où cela est possible et pour assurer la coordination." Le présent chapitre vise à traduire la contribution théorique du Livre blanc en mesures cohérentes et efficaces d'assistance technique couvrant à la fois la législation et les structures pour répondre aux besoins suscités par les stratégies nationales des PECO.

Stratégies pour les pays associés

5.3. Les pays associés sont seuls à pouvoir adopter et mettre en oeuvre des lois qui répondent aux exigences du marché intérieur. Ils préparent à cet effet des programmes de travail dans le cadre de leurs stratégies de pré-adhésion et de rapprochement des législations. Ces programmes de travail doivent être compatibles avec la politique économique et le programme de réforme de chaque pays ainsi qu'avec d'autres aspects de la stratégie de pré-adhésion. Ils doivent tenir compte des recommandations du Livre blanc, couvrir tous les secteurs importants pour le fonctionnement du marché intérieur et être attentifs aux aspects administratifs et organisationnels de la mise en oeuvre et du contrôle de l'application de la législation.

5.4. Il appartient à chaque pays associé de coordonner ses demandes d'assistance et de fournir des informations sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre du Livre blanc, afin que l'aide de l'Union et celle des États membres et des autres donateurs soient cohérentes et se renforcent mutuellement.

Réponse communautaire coordonnée

5.5. L'Union doit avoir pour objectif principal d'organiser son assistance technique de façon à pouvoir faire le meilleur usage possible des ressources modestes dont elle dispose. Ces ressources financières ne sont pas infinies et le savoir-faire auquel les pays associés doivent recourir est limité à un assez petit nombre de fonctionnaires et de

spécialistes établis pour la plupart dans les États membres. L'Union fournit déjà une assistance technique, notamment par l'intermédiaire du programme PHARE, qui doit maintenant être renforcée et adaptée aux recommandations du Livre blanc. D'autres programmes communautaires ouverts aux pays associés ainsi que l'assistance provenant des États membres et d'organismes privés ont aussi un rôle utile à jouer. Il convient donc de veiller à ce que tous ces efforts se renforcent mutuellement et soient convenablement ciblés. L'amélioration de la transparence et de l'échange des informations concernant l'évolution dans les pays associés et l'assistance disponible aidera à mieux faire correspondre l'offre à la demande et à répondre par des actions communes aux besoins communs.

Assistance technique spécialisée

5.6. L'assistance technique de l'Union doit couvrir l'élaboration ainsi que la mise en oeuvre et le contrôle de l'application de la législation. Cette assistance pourrait prendre les formes suivantes:

- évaluation des coûts et avantages de différentes procédures de rapprochement des législations;
- accès direct et rapide à l'ensemble des textes législatifs et de la jurisprudence communautaires ainsi qu'aux services de traduction;
- création d'un "guichet unique" de l'Union auquel les demandes d'aide à la résolution de problèmes de législation et de mise en oeuvre des lois peuvent être adressées;
- conseils de juristes et d'experts techniques concernant le système juridique de l'Union et, secteur par secteur, l'interprétation des textes communautaires et l'élaboration des lois nationales;
- information relative aux mécanismes de mise en oeuvre et de contrôle de l'application des lois adoptés par les États membres et familiarisation avec leur fonctionnement par la participation à des programmes d'échanges;
- formation administrative, linguistique et technique spécialisée;
- diffusion d'informations relatives au fonctionnement du marché intérieur auprès des agents économiques de certains secteurs et du grand public.

Les mesures d'assistance doivent tenir compte du fait qu'il est nécessaire de toucher non seulement les administrations mais aussi les parlements nationaux. Les parlementaires et les fonctionnaires des parlements doivent être informés des structures requises pour mettre en oeuvre les nouvelles lois, ainsi que des textes communautaires à transposer dans leur droit national.

5.7. Il conviendrait également que l'Union invite les PECO à participer à divers programmes communautaires spécialement conçus pour renforcer le fonctionnement du marché intérieur, notamment les programmes KAROLUS (échange de fonctionnaires responsables de la mise en oeuvre du droit communautaire), MATTHAEUS (programme similaire pour les douanes) ou encore MATTHAEUS TAX (taxe à la valeur ajoutée). Les modalités précises de cette ouverture et ses implications budgétaires seront analysées en détail dans des propositions distinctes de la Commission. Les projets de formation

développés dans le contexte du programme LEONARDO et dans le cadre de la fondation européenne pour la formation contribueront également à la préparation des PECO au marché intérieur.

Mécanismes d'octroi de l'aide

Programmes nationaux

5.8. Il serait possible, pour chaque pays associé, d'élaborer un programme-cadre de rapprochement de la législation nationale de celle qui concerne le marché intérieur, qui assurerait la complémentarité de tous les programmes PHARE importants pour les objectifs du Livre blanc.

5.9. Le programme national de chaque pays associé devrait être placé sous l'autorité d'un organe responsable de l'aide et de la coordination dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion. Le conseil d'association et les structures compétentes des accords européens devront être informés régulièrement de l'état de réalisation des programmes nationaux.

5.10. La programmation PHARE pour le quinquennat qui débute cette année est déjà bien avancée. La Commission invitera chaque pays associé à la rencontrer, dès que possible après la publication du Livre blanc, pour discuter du programme de ce pays et de ses priorités à la lumière du Livre blanc. Les programmes-cadres nationaux de réforme et de rapprochement des législations pourront alors être ajustés en conséquence.

Bureau d'information sur l'assistance technique

5.11. Certains besoins d'assistance sont communs à tous les pays associés. Pour y répondre, la Commission entend créer un bureau d'information sur l'assistance technique soutenu par un programme PHARE multinational. Ce bureau, établi à Bruxelles et géré par la Commission, fera office de lieu d'échange d'informations et aidera à fournir des services appropriés aux pays associés. Il permettra d'apporter, au meilleur coût possible, une assistance de qualité maximale provenant de divers organes publics et privés.

5.12. Cette assistance couvrira les questions de législation communautaire, de transposition de cette législation dans le droit national, de terminologie législative, de traduction, de formation et d'échanges, notamment de détachements à court terme dans les services de la Commission et les organismes compétents des États membres. Le bureau répondra en outre aux demandes d'assistance pour le recrutement de juristes-conseils spécialisés.

5.13. Le bureau sera le lieu vers lequel convergeront avis et conseils en matière de législation et de structures de mise en oeuvre, grâce à un accord-cadre PHARE établissant un panel d'experts de la Commission et des États membres spécialisés dans différents

secteurs d'activité. Il mettra également ses services à la disposition des programmes mis en oeuvre par les autorités nationales.

5.14. Une base de données, alimentée par la Commission, les États membres, les pays associés et le secteur privé, sera créée en vue d'assurer la transparence et d'éviter les doubles emplois. Elle sera accessible à toutes les parties intéressées.

5.15. La Commission fournira, par l'intermédiaire de la base de données, toutes les informations pertinentes concernant l'assistance disponible dans le cadre de PHARE et des autres programmes communautaires accessibles aux PECO. Elle communiquera également à cette base, les données dont elle dispose sur les progrès réalisés par les PECO dans la mise en oeuvre du Livre blanc, notamment dans les domaines où elle fournit une assistance technique. La Commission invite les pays associés, les États membres et les institutions fournissant une assistance à faire de même.

Coordination et suivi

5.16. La Commission fera régulièrement rapport sur les activités du bureau aux comités d'association ou aux sous-comités établis par les accords européens.

5.17. Sur la base de rapports réguliers concernant les activités du bureau et des informations réunies dans la base de données, la coordination et le suivi de l'assistance s'opéreront avec les États membres au sein du comité de gestion PHARE, avec les pays associés au niveau bilatéral dans le cadre des structures compétentes des accords européens et, pour les questions qui concernent un certain nombre ou la totalité des pays associés, dans le cadre des relations structurées.

6. CONCLUSIONS

6.1. La conversion des pays d'Europe centrale et orientale à des systèmes politiques et économiques compatibles avec ceux de l'Union européenne est un processus complexe. Il implique le renforcement de la démocratie et de la société civile, la mise en oeuvre de politiques macro-économiques saines, des privatisations et une restructuration industrielle, des changements législatifs et institutionnels, ainsi qu'une libéralisation des échanges tant avec l'Union qu'avec les pays voisins. Quoique la situation varie d'un pays à l'autre, ce processus de mutation est actuellement bien engagé.

6.2. La réussite de ce processus dépend pour l'essentiel de la responsabilité des pays associés eux-mêmes. La stratégie arrêtée à Essen y apporte toutefois le soutien de l'Union par un resserrement des relations de travail avec ses propres institutions, l'adaptation des priorités PHARE à l'évolution des besoins et un nouvel effort majeur de préparation des pays associés à leur future intégration au marché intérieur.

6.3. Le présent Livre blanc marque le commencement d'un processus et se veut un guide dont les pays associés pourront s'inspirer pour adapter leurs structures juridiques aux impératifs dictés par leur future participation au marché intérieur. Il fixe un ordre logique d'adoption des mesures nécessaires et veut donner aux pays associés les moyens de se doter de programmes de travail adaptés à leurs propres priorités en matière d'économie et de réforme. Il permettra également à l'Union de fournir le type de soutien le plus approprié, en tenant compte du savoir et de l'expérience accumulés par les institutions de l'Union, les États membres et le secteur privé. Le bureau d'information sur l'assistance technique qui est proposé facilitera considérablement la mise à disposition d'une assistance ciblée, apportée par le programme PHARE et d'autres sources d'expertise dans les États membres.

6.4. L'adoption progressive de la législation relative au marché intérieur par les pays associés et l'établissement des structures nécessaires à sa mise en oeuvre soutiendront le processus de réforme économique. Il devrait en résulter des avantages économiques importants pour le monde du commerce et des affaires des pays associés et de l'Union. L'élimination progressive des barrières accroîtra la compétitivité et permettra au commerce de se développer. Dans le même temps, le Livre blanc contribuera, par ses recommandations en matière de législation dans les domaines de la concurrence, des affaires sociales et de l'environnement qui revêtent une importance capitale pour le fonctionnement du marché intérieur, à équilibrer le processus d'alignement. L'alignement sur le marché intérieur doit être distingué de l'adhésion à l'Union qui implique l'acceptation de *l'acquis communautaire* dans son ensemble.

6.5. Non seulement le Livre blanc va mettre en oeuvre ce processus spécifique, mais il donnera également une impulsion nouvelle au processus plus large d'intégration des pays associés à l'Union et stimulera les échanges. Comme la Commission l'indiquait dans sa communication du 13 juillet 1994 relative à la stratégie de pré-adhésion, "... dès qu'une politique de la concurrence et des aides d'État, de même que d'autres volets du droit communautaire liés au marché élargi, seront appliqués de façon satisfaisante, l'Union pourrait décider de lever progressivement les barrières commerciales qu'elle

dresse à l'encontre de produits industriels des pays concernés étant donné qu'elle aurait des garanties de loyauté de la concurrence comparables à celles qui existent à l'intérieur du marché unique".

6.6. Le processus mis en oeuvre par le Livre blanc facilitera également les échanges en créant des conditions favorables à la conclusion d'accords sur la reconnaissance mutuelle des contrôles de conformité des produits aux normes acceptées par l'industrie. Ces accords devraient assurer la reconnaissance mutuelle des certificats, marques de conformité et rapports d'essai établis par les organes techniques compétents en matière de normes industrielles dans les pays associés et dans l'Union. Il devrait être possible d'entamer les négociations sur la reconnaissance mutuelle dès que les procédures suivies par les organismes de certification, les laboratoires d'essais et autres organes similaires des pays associés auront été alignées sur celles en vigueur dans l'Union. Le Livre blanc montre comment cet objectif peut être atteint. Il trouvera son prolongement dans un renforcement de l'assistance technique PHARE dans ces domaines particuliers.

6.7. L'alignement progressif des pays associés sur le marché intérieur consolidera leurs réformes économiques et contribuera à créer un environnement favorable à l'intégration. Ce processus sera également source d'économies pour les administrations publiques et le secteur privé des pays concernés et de l'Union. La Commission entend réaliser une analyse approfondie de ces avantages potentiels et en présentera les résultats aux institutions de l'Union et aux pays associés.

6.8. Le processus d'intégration au marché intérieur a déjà été lancé par les consultations et les actions de coopération et d'assistance menées dans le cadre des accords européens, de PHARE et de la préparation du présent Livre blanc. Après la publication du Livre blanc et son examen par le Conseil européen, la Commission estime qu'il y aurait lieu de traduire ses recommandations dans les faits par les mesures qu'elle propose ci-après.

6.9. La Commission:

- transmettra le Livre blanc, traduit dans leur langue, aux pays associés, de même que les conclusions du Conseil européen,
- tiendra des consultations avec chacun des pays associés, sur le programme national de mise en oeuvre des recommandations du Livre blanc, l'adaptation et le renforcement de l'assistance technique et la coordination interne à réaliser par chacun de ces pays sur toutes les questions liées au Livre blanc,
- créera, avec l'appui d'un nouveau programme multinational PHARE, le bureau d'information sur l'assistance technique visé au chapitre 5,
- coordonnera l'assistance technique et surveillera la mise en oeuvre des recommandations du Livre blanc dans l'Union par le canal du comité consultatif pour le marché intérieur et du comité de gestion PHARE,
- tiendra les pays associés informés des modifications apportées à la législation relative au marché intérieur,
- préparera l'extension des programmes Karolus et Matthaeus aux pays associés et étudiera la possibilité d'étendre d'autres programmes à ces mêmes pays,

- recommandera les modalités de participation des pays associés aux travaux d'organes consultatifs sectoriels afin de mieux leur faire comprendre le fonctionnement du marché intérieur,
- maintiendra avec les pays associés, dans le contexte des relations structurées avec les institutions de l'Union, un dialogue en matière de politique économique au sujet des interactions entre l'alignement sur le marché intérieur et le processus plus large de transition,
- fera régulièrement rapport aux conseils "marché intérieur" et "affaires générales" et au Conseil européen, après avoir rencontré au préalable des représentants des pays associés.

6.10. Les pays associés sont invités à:

- désigner un coordinateur unique pour toutes les questions relatives à la mise en oeuvre des recommandations du Livre blanc,
- élaborer des programmes nationaux de mise en oeuvre de ces recommandations, en recourant, le cas échéant, aux conseils et à l'assistance de PHARE,
- passer en revue, avec la Commission, les travaux en cours sur le rapprochement des législations, ainsi que l'assistance qui leur a été accordée à cet effet, en vue de les adapter aux exigences des programmes nationaux de travail,
- user pleinement des possibilités offertes par le bureau d'information sur l'assistance technique en vue d'intensifier leur travail de rapprochement, de mise en oeuvre et de contrôle de l'application de la législation relative au marché intérieur.

6.11. Les États membres sont invités à:

- fournir des conseils éclairés sur la transposition de la législation relative au marché intérieur dans le droit national ainsi que sur les structures nécessaires à sa mise en oeuvre,
- fournir des informations sur leurs propres efforts d'assistance, ainsi que sur les possibilités de recours au savoir et à l'expérience accumulés par le comité de gestion PHARE et le bureau d'information sur l'assistance technique,
- coordonner leurs efforts programmés d'assistance au moyen des mécanismes précités, en vue d'assurer l'efficacité et le renforcement mutuel des aides de chacun.

ISSN 0254-1491

COM(95) 163 final

DOCUMENTS

FR

11 01

N° de catalogue : CB-CO-95-191-FR-C

ISBN 92-77-88424-X