



N° 3417

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 novembre 2001

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

***sur le processus d'adhésion à l'Union européenne
de la Bulgarie,***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. FRANÇOIS LONCLE,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

Union européenne.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Jean-Claude Lefort, Maurice Ligot, vice-présidents ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Mme Monique Collange, M. Camille Darsières, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, Michel Grégoire, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Mme Catherine Picard, MM. Jean Proriol, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, MM. François Rochebloine, Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'APPROCHE GLOBALE DE LA CANDIDATURE BULGARE : GEOPOLITIQUE ET ELARGISSEMENT	7
II. DES OBSTACLES ECONOMIQUES ET INSTITUTIONNELS A SURMONTER	11
A. Les handicaps économiques	11
B. Des structures publiques désintégréés.....	13
III. ASPECTS DE LA NEGOCIATION DE PRE-ADHESION	17
A. Les priorités politiques face à l'acquis communautaire.....	17
1) L'agriculture	17
2) L'énergie et l'environnement.....	19
3) La reconstitution d'une structure administrative cohérente.....	22
4) Le problème des minorités	24

B. Les voies d'une coopération	25
1) L'état actuel des programmes de jumelage Phare.....	25
2) Les chemins privés de la coopération.....	26
C. Quelques propositions.....	27
CONCLUSION	31
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	33
ANNEXES.....	39
Annexe 1 : Composition du gouvernement bulgare investi le 24 juillet 2001.....	41
Annexe 2 : Entretiens du Rapporteur.....	43

Mesdames, Messieurs,

La Bulgarie tend de toutes ses forces à l'adhésion à l'Union européenne. Le message nous a été délivré par toutes les voix autorisées que nous avons pu entendre lors de notre séjour à Sofia. L'attentat abominable contre les tours du *World Trade Center* a donné à cette affirmation politique, dans la bouche de nos interlocuteurs, une portée nouvelle ; les débats techniques sur les chapitres des négociations d'élargissement sont apparus un peu décalés, inévitablement, dans une telle conjoncture.

La Bulgarie se dit volontiers l'amie méconnue de la France. La proximité de la Roumanie latine ne doit pas faire oublier que, dans ce pays aussi, la francophilie, et la francophonie, sont des réalités anciennes. Dans la maison de Todor Kablechkov, héros de l'insurrection d'avril 1876, à Koprivchtitsa, le visiteur français peut trouver une page manuscrite de sa traduction du *Comte de Monte Cristo* ; « merci » est un mot bulgare. Ce sont là, bien sûr, des illustrations symboliques dont il ne faudrait pas exagérer la signification. Mais elles devraient encourager, dans le mouvement de redécouverte réciproque que suscite le « processus d'élargissement », un renouveau de relations bilatérales qui sont bonnes, et que les autorités bulgares affirment, à l'unisson, vouloir encore améliorer.

Venu à Sofia, pour la Délégation, établir un état de la préparation de la Bulgarie à l'entrée dans l'Union européenne, j'ai été confronté, en partie mais pas uniquement à cause de la crise ouverte par les assassins du 11 septembre, à une présentation beaucoup plus géopolitique que strictement économique de la candidature bulgare. Je voudrais rendre compte fidèlement de cette présentation, tout en essayant de l'assortir de remarques que j'ai souhaitées à la fois constructives et amicales.

I. L'APPROCHE GLOBALE DE LA CANDIDATURE BULGARE : GEOPOLITIQUE ET ELARGISSEMENT

L'approche bulgare de la politique européenne et de l'adhésion se fonde, tout d'abord, sur les réalités de la géographie physique. Sofia n'est pas à cent kilomètres des frontières de la Macédoine et de l'ex-Yougoslavie. A l'Ouest, la côte bulgare ouvre vers l'horizon de la Russie et de l'Asie centrale. La présence d'une forte (10 %) minorité musulmane d'origine turque, dont la représentation politique a été associée au pouvoir par le nouveau gouvernement, et d'une minorité rom sédentarisée dont la condition juridique, économique et sociale est à l'origine de critiques appuyées de la Commission européenne, apparaît aussi comme une source potentielle de fragilité. Plusieurs observateurs issus de la « société civile » ont appelé mon attention sur ce risque.

Les officiels bulgares ont tenu à insister, en contrepartie, sur l'atout que peut donner à leur pays cette situation charnière. Ils ont évoqué la possibilité pour lui de jouer un rôle de médiation et d'apaisement de conflits dont l'Europe (entendons : l'Europe de l'Ouest) s'obstine, disent-ils, à vouloir traiter superficiellement les effets : elle devrait plutôt reconnaître qu'une réponse adéquate à la crise des Balkans est capitale, non seulement pour la stabilité et la paix dans cette région, mais pour la consolidation de l'ensemble européen élargi.

Interrogés sur les réactions de leur voisin russe, dont la Bulgarie communiste était reconnue comme le plus fidèle allié à l'époque de l'URSS, ils se sont fait fort d'apaiser les craintes que pourrait susciter chez lui leur adhésion éventuelle à l'OTAN en 2002. J'ai entendu par ailleurs M. Asen Agov, vice-président de l'Assemblée nationale et membre de l'Union des forces démocrates, au pouvoir jusqu'aux dernières élections, affirmer que l'actuel gouvernement et son chef, le Premier ministre, ne faisaient pas preuve de la même fermeté que l'UFD à l'égard de la Russie et

exprimer la crainte d'un retour en arrière : le fait que la critique soit précisément portée sur ce terrain apporte la preuve de la sensibilité politique du débat sur les rapports entre les deux pays.

En résumé, l'argumentation politique des responsables gouvernementaux consiste à souligner que, dans la conjoncture internationale actuelle, marquée par la recrudescence tragique du terrorisme, la solidarité entre les pays européens, Etats membres de l'Union européenne comme pays candidats, est un impératif vital. « *Nous sommes sur le même bateau et nous devons agir ensemble* », m'a déclaré le ministre des affaires étrangères, M. Solomon Passi, lors de l'entretien qu'il m'a accordé. Si les hasards des échéanciers de négociations internationales placent la décision sur l'adhésion de la Bulgarie à l'OTAN avant la date de l'adhésion à l'Union européenne, les deux processus relèvent d'une même volonté globale d'intégrer l'ensemble européen. Dès lors, selon le gouvernement bulgare, il serait vain de continuer à considérer de façon essentiellement technique l'ouverture progressive des chapitres de la négociation d'adhésion ; il faut prendre la décision politique d'ouvrir très rapidement tous les chapitres, étant bien entendu que la Bulgarie fera tout ce qui convient pour être effectivement prête à entrer dans l'Union européenne en 2006 ou 2007. En corollaire de cette analyse, les personnalités rencontrées, et en particulier le président de l'Assemblée nationale, M. Ognian Guerdjikov, et le président de la commission de l'intégration européenne, M. Daniel Valtchev, tous deux membres du Mouvement national Siméon II, ont manifesté leur agacement à l'encontre d'une présentation des deux pays candidats qui consiste à les dissocier en deux blocs de dix pays plus avancés et deux pays en retard (la Bulgarie et la Roumanie).

Je me suis efforcé de dissiper, sur ce dernier point précis, le malentendu. L'expérience montre en effet le caractère à la fois désobligeant et irréaliste de tout classement. Selon les critères que l'on retient, on peut constituer des ensembles différents parmi les pays candidats ; tel pays que l'on croit plus « avancé » qu'un autre se révèle en fait plus « en retard » dans un domaine important, ou bien l'état global de la négociation devrait amener tel pays à ce qu'il faudrait bien nommer une rétrogradation. S'accrocher à de telles classifications est une perte d'énergie et une source de confusion. Il vaut mieux partir du principe que les douze pays candidats sont, sur la ligne de départ, au même niveau, sans aucun handicap préalable,

et que le chemin suivi par chacun d'eux doit être considéré en lui-même. Je n'ignore pas que ce n'est pas le mode d'expression aujourd'hui retenu par la Commission européenne, en particulier dans le bilan des négociations de préadhésion qu'elle vient de rendre public.

S'abstenir de tout langage de classement, ce n'est pas laisser croire que la seule volonté politique d'aboutir autorise à passer sous silence, ou à minimiser, l'importance de la progression, chapitre par chapitre, de la négociation d'adhésion. Ce choix semblait se dessiner derrière certains propos entendus à Sofia il y a deux mois. Non seulement il a peu de chance, l'expérience le montre, d'être entendu par la Commission mais, objectivement, il ne paraît pas beaucoup plus réaliste ; si nous le soutenions sans réserve, nous ferions peut-être preuve de complaisance, mais nous ne nous comporterions pas de la manière responsable qu'implique une véritable amitié. En revanche, dès lors que le Conseil européen de Nice a solennellement confirmé, et il faut s'en féliciter, le caractère irréversible du processus d'élargissement, je persiste à penser qu'il convient de mener les pourparlers sectoriels, non pas en se plaçant au point de vue arrogant du censeur, mais suivant une démarche respectueuse d'accompagnement et, si besoin est, d'assistance négociée et mettant en œuvre des critères d'appréciation objectifs. Sommes-nous d'ailleurs si sûrs de pouvoir tenir sans risque de retour de critique le rôle perpétuel de donneurs de leçons ?

Je voudrais livrer les impressions que me laisse mon bref séjour à Sofia en analysant d'abord les principaux obstacles économiques et institutionnels à une insertion convenable de la Bulgarie dans le concert de l'Union européenne, avant de passer en revue quelques uns des chapitres les plus significatifs des négociations en vue de l'élargissement.

II. DES OBSTACLES ECONOMIQUES ET INSTITUTIONNELS A SURMONTER

Les handicaps économiques et les problèmes institutionnels, dont l'origine peut encore être recherchée dans la fin du système intégré est-européen sous tutelle soviétique, se conjuguent pour faire de la route vers l'adhésion un chemin semé d'embûches.

A. Les handicaps économiques

La réussite de la candidature bulgare à l'Union européenne dépend pour une grande part de la capacité des citoyens et des collectivités de profiter de la perspective de l'élargissement en retrouvant une situation financière meilleure. Le président Daniel Valtchev n'a d'ailleurs pas caché que certains présentaient l'adhésion comme un moyen de bénéficier des ressources nouvelles d'origine communautaire sans subir de pertes de revenus ou abandonner des situations acquises. De manière générale, a-t-il poursuivi, pour la plus grande partie de la population bulgare, qui dispose de revenus limités, la construction européenne est encore quelque chose de « *virtuel* ». C'est d'ailleurs pourquoi la commission de l'intégration européenne de l'Assemblée nationale a décidé de se rendre dans les différentes régions du pays pour tenir des réunions de présentation et de débat sur la candidature de la Bulgarie et ses implications, appréhendées localement.

L'importance de cette tâche apparaît clairement lorsque l'on considère les principales variables de l'économie bulgare. Sans doute l'inflation a-t-elle été spectaculairement freinée : de 1000 % et plus en 1997, elle a été ramenée, en 2000, à 11,4% ; pour les huit premiers mois de 2001, elle est de l'ordre de 0,8 %. Mais le taux de chômage est très élevé : il était, selon les chiffres officiels, d'environ 18 % en 2000, avec des variations saisonnières considérables en période estivale, il est, toujours selon les chiffres officiels, de 17,8 % à la fin du mois d'août 2001. On peut

malheureusement craindre que le taux de chômage réel ne soit très supérieur et n'atteigne de 30 à 50 pour cent selon les régions.

La structure des échanges commerciaux révèle l'étroitesse des liens économiques qui unissent dès aujourd'hui la Bulgarie et l'Union européenne, puisque 60 % des échanges commerciaux bulgares sont réalisés avec les pays de l'Union. La balance commerciale du pays est déficitaire et continue de se détériorer actuellement : de 1,17 milliards de dollars en 2000, le déficit devrait être de l'ordre de 1,4 milliard de dollars en 2001. La balance des paiements reste équilibrée pour le moment, mais la remise en cause du rythme des privatisations, à la suite du changement de gouvernement, a mécaniquement tari les flux financiers liés à la vente des entreprises publiques. Le déficit budgétaire est important, et il semble que son montant ait été sous-évalué jusqu'à l'annonce, par l'actuel Gouvernement, d'un chiffre de 400 millions de leva (environ 200 millions d'euros) valeur fin juillet 2001. Le besoin de financement des organismes de sécurité sociale est évalué d'ici à la fin de l'année 2001 à quelque 200 millions de leva (environ 100 millions d'euros). Le Gouvernement a décidé la réduction des dépenses et le report à 2002 de la baisse annoncée des impôts. Le déficit global sera ainsi maintenu à moins de 1,5 % du PIB.

La croissance du PIB a été de +5,8 % en 2000. La prévision officielle pour 2001, de 5 %, devrait être révisée à la baisse, à 4,5 % ; pour 2002, on s'attend à un taux de croissance sans doute inférieur à 4 %. Les secteurs industriels les plus importants restent le tourisme, le textile (en sous-traitance), l'industrie pharmaceutique, la chimie lourde et la pétrochimie.

Le niveau des salaires est très bas : le salaire mensuel moyen est de 124 dollars en 2000 et de 127 dollars au cours des neuf premiers mois de 2001. Dans le secteur public, les traitements seront augmentés de 5 % au 1^{er} janvier 2002 et de 5 % au 1^{er} juillet 2002.

Le service de la dette publique est écrasant, puisqu'il représente actuellement, chaque année, presque les neuf dixièmes du produit intérieur brut. Quelle que soit la qualité des politiques de préadhésion, leur efficacité bute inexorablement, en l'absence de mesures d'allégement ou d'étalement de la dette d'Etat, sur l'étroitesse de la marge de manœuvre budgétaire que le poids de

celle-ci laisse aux pouvoirs publics. La solution de ce problème n'est pas exclusivement, ni même principalement, du ressort de l'Union européenne en tant que telle. La négociation d'un accord *stand by* avec le Fonds monétaire international a progressé. Elle a permis aux deux parties de s'entendre sur les données budgétaires de la croissance des recettes fiscales. Le Gouvernement bulgare doit présenter avant la mi-décembre des propositions de réforme structurelles, surtout dans le domaine de l'énergie, et des propositions d'action pour la transparence des prix et des comptes.

B. Des structures publiques désintégrées

Parfaitement intégrée dans l'ensemble soviétique, la Bulgarie a été, au sens littéral de ce mot, « dés-intégrée » après la fin du régime socialiste. La disparition d'institutions et de circuits économiques qui donnaient une certaine cohérence au pays ne cesse pas, dans la « *période compliquée* » (selon l'expression du président de la commission des affaires étrangères et de la défense, M. Stanimir Ilchev) qui suit le changement démocratique, de faire sentir ses effets. Parmi les secteurs de la vie publique où ce phénomène est le plus sensible, l'armée et la police ont retenu mon attention.

Je ne dirai que quelques mots de l'armée. Traditionnellement forte en effectifs, comme toutes les armées de l'ex-bloc soviétique, elle doit subir des coupes claires dont les effets sont d'autant plus sensibles que, toujours selon le modèle est-européen, elle ne comporte pas le corps intermédiaire des sous-officiers. Le gouvernement doit faire face au problème du reclassement de nombreux officiers dans des emplois civils.

Cependant l'acuité du problème est atténuée, aux yeux des Bulgares, par les progrès constatés dans les préparatifs techniques de l'adhésion du pays à l'OTAN, qui ont été à plusieurs reprises évoqués au cours de mes conversations. C'est ainsi que mon collègue, le président Ilchev, s'est félicité de la participation d'unités bulgares, répondant aux normes de certification imposées par l'OTAN, à l'initiative du Partenariat pour la paix et a relevé la bonne coopération avec les forces occidentales présentes au Kosovo pour le maintien de la paix.

Quant aux services de police, ils étaient jusqu'à présent, selon la tradition des démocraties populaires, organisés selon un mode de fonctionnement proche de celui des forces armées. La « démilitarisation », autrement dit l'abandon de ce type d'organisation, est en cours ; elle est symbolisée par la substitution aux grades militaires de dénominations hiérarchiques inspirées des polices d'Europe occidentale. Le ministère de l'intérieur entend poursuivre une politique de formation des personnels, à la fois professionnelle et déontologique, propre à mieux faire comprendre aux forces de police quelle est la nature et quels sont les moyens de leurs missions au service des citoyens. Des actions de coopération avec les services français de police et de gendarmerie ont été menées dans le passé et ont, selon mes interlocuteurs du ministère, laissé un excellent souvenir dans l'administration policière bulgare.

Je me réjouis d'un effort qui porte, de fait, la marque des orientations définies chez nous par les ministres de l'intérieur successifs pour le renouvellement de la fonction policière. Cependant, l'insistance mise par l'administration bulgare sur l'ampleur des actions de modernisation en cours est une manière élégante de reconnaître qu'un certain chemin reste encore à parcourir pour que les forces de police bulgares atteignent la capacité opérationnelle qu'impliquent les ambitions de formation formulées pour elles par les autorités responsables. L'annonce faite par le secrétaire général du ministère de l'intérieur, au début du mois de novembre, de la décision de recourir aux sociétés de gardiennage pour assurer la protection de bâtiments publics et certaines missions de maintien de l'ordre confirme ce sentiment. Les activités de trafic d'êtres humains et de prostitution, dont la presse française s'est fait l'écho dans le mois qui a suivi notre mission, et qui ne sont pas bien perçues dans l'opinion, méritent, comme le rappelle la Commission, une répression déterminée. Par ailleurs, les efforts entrepris pour accroître l'efficacité de la police des frontières, dont la conscription n'est plus appelée à satisfaire les besoins en personnel, doivent être renforcés pour que puisse être accomplie l'intégration effective de la Bulgarie dans le système d'information et d'échanges Schengen, ouvertement évoquée par les autorités du pays – ne serait-ce qu'en raison de sa situation géographique, qui fait coïncider plusieurs de ses frontières maritimes et terrestres avec les limites extérieures de l'Union élargie.

L'état de l'appareil judiciaire préoccupe manifestement les autorités bulgares. Le vice-ministre de l'intérieur, M. Boïko Kotsev, a fait part de la création d'un groupe de travail dont la mission serait de rechercher les remèdes au défaut d'administration des juridictions, de définir des normes convenables de recrutement et de reclassement, et les étapes de la carrière professionnelle des magistrats. Il a constaté, en outre, que le contentieux juridique subissait des retards très importants rendant nécessaire la recherche des moyens d'accélérer les procédures.

Ces propos courageux recourent les informations que j'ai pu recueillir par ailleurs et qui montrent le médiocre état de la justice en Bulgarie. Plusieurs illustrations de la longueur des procédures, au civil comme au pénal, m'ont été données. Par exemple il n'y a pas de procédure fiable pour le recouvrement des créances civiles et commerciales. Lorsqu'une banque doit agir en justice contre un débiteur, la longueur des instances permet à celui-ci d'échapper indéfiniment, *de facto*, au paiement de ce qu'il doit. Les juridictions compétentes pour connaître des procédures collectives (l'équivalent du redressement et de la liquidation judiciaires dans notre droit) fonctionnent de manière aléatoire. De surcroît leurs compétences entrent en concurrence avec celles du Fonds de garantie des dépôts bancaires, qui prévaut sur les juridictions alors même qu'il s'agit d'un organe administratif. 70 % des justiciables se peuvent bénéficier du ministère d'un avocat devant les tribunaux, faute d'un système adéquat d'aide juridictionnelle.

La Commission européenne évoque elle-même l'ampleur du problème en des termes nets : « *Le système judiciaire n'a guère été modernisé et reste en position de faiblesse. (...) D'importants efforts sont nécessaires pour élaborer un système judiciaire qui soit à la fois fort, indépendant, efficace et professionnel* »⁽¹⁾.

Ce grief est l'un des principaux arguments opposés à une adhésion rapide de la Bulgarie à l'Union européenne dans le récent rapport de la Commission sur les perspectives globales d'élargissement. Il prend, on doit le reconnaître, un relief particulier à l'heure où les quinze Etats membres s'efforcent de donner une substance nouvelle à l'espace judiciaire européen, encouragés et

⁽¹⁾ Rapport régulier 2000 de la Commission sur les progrès réalisés par la Bulgarie sur la voie de l'adhésion, p.99.

stimulés par les événements du 11 septembre – mais il serait inéquitable de limiter la critique à la justice de la seule Bulgarie !

Je ne doute pas, pour autant, que la Bulgarie trouve dans son ancienne et solide tradition juridique les moyens de rénover son appareil judiciaire dans le sens qui m'a été exposé. Une justice équitable est un élément essentiel de la consolidation de la démocratie. C'est aussi une condition nécessaire du développement des échanges économiques, et, au-delà, de la bonne intégration de la Bulgarie dans l'espace économique formé par l'Union européenne ; en effet, l'insuffisante qualité de l'appareil judiciaire ne peut être regardée que comme un risque, et un risque difficilement acceptable par un chef d'entreprise normalement avisé – et par les actionnaires de sa société. En dehors des programmes *Phare* en cours, qui portent sur des modules concrets de renforcement de l'administration judiciaire, il y a, sur ce thème, une place à une coopération européenne plus importante où notre pays pourrait prendre toute sa part.

III. ASPECTS DE LA NEGOCIATION DE PRE-ADHESION

Ma visite m'a permis de faire le point sur plusieurs chapitres sensibles de la négociation de pré-adhésion et sur l'évolution des mécanismes de coopération qui accompagnent cette négociation. Au terme de cette réflexion, il m'a paru possible de présenter quelques suggestions.

A. Les priorités politiques face à l'acquis communautaire

Quatre problèmes se détachent dans la négociation : l'agriculture, l'énergie et l'environnement, la reconstitution du tissu administratif, la situation des minorités.

1) L'agriculture

L'agriculture bulgare est un secteur-clé de la vie économique. C'est aussi un secteur où les formes d'exploitation sont très contrastées.

Selon les statistiques publiées par le ministère bulgare de l'agriculture et de la pêche, la surface agricole utilisable (SAU) était en 2000 de 5 582 000 hectares, soit un peu plus de la moitié du territoire national. Les terres labourables en cultures annuelles et en prairies représentent 71 % de cette surface. Le blé est la principale culture (1 121 838 hectares en 2000), le maïs est la première plante fourragère cultivée (626 961 hectares).

Il ressort des mêmes sources que 94 % des exploitations agricoles exercent une activité essentiellement tournée vers l'autoconsommation. On dénombrait pour la campagne 1999-2000 760 700 exploitations dont 755 300 correspondent à ce que nous dénommons les exploitations familiales (SAU moyenne 0,9 ha) et

5 400 appartiennent à des « commerçants et personnes morales » (SAU moyenne : 536 ha).

Comment l'agriculture bulgare pourra-t-elle passer de l'état de secteur administré qui était le sien, à l'époque communiste, mêlant de grandes exploitations collectives en forme de coopérative à de très petites fermes, à la structuration ouverte résultant de l'application des normes communautaires ? J'ai fait part de cette préoccupation à Mme Tocheva, vice-ministre de l'agriculture. Elle m'a répondu en retraçant d'abord les difficultés de la mise en œuvre de la restitution des terres aux anciens propriétaires ou à leurs descendants : prononcée par une loi de 1999, l'opération s'est poursuivie jusqu'en 2000. Les nouvelles structures se constituent lentement : il est plus facile de supprimer une coopérative ancienne que de fonder une exploitation nouvelle, sur la base d'un nouveau régime de propriété. Au demeurant, Mme Tocheva a souligné la grande diversité des formes juridiques des exploitations agricoles : entreprises individuelles, coopératives, sociétés anonymes à caractère commercial.

Un programme de subventions d'Etat aux cultures (blé, millet, maïs), à l'élevage et aux cultures durables a été défini en 1993. En outre, depuis cinq ans, un fonds public a été créé pour servir d'instrument à la politique publique de soutien par le biais de crédits à court et long terme et de l'octroi de cautions bancaires. Mais les dotations de ce fonds sont très insuffisantes par rapport à la demande. En outre, un projet de loi actuellement en discussion vise à limiter les effets du morcellement de la propriété en facilitant les processus du regroupement. Enfin, le gouvernement encourage la réunion des agriculteurs au sein d'organisations de producteurs (gestion des activités de production, coordination des techniques de production, organisation des marchés). Ces organisations, a reconnu Mme Tocheva, sont encore peu nombreuses.

Ces indications montrent les difficultés de la transition pour l'agriculture bulgare : ses structures juridiques et économiques de production ne sont pas encore stabilisées ; elle a besoin d'aides publiques dont le maintien, compte tenu des normes communautaires, ne semble possible qu'à titre transitoire ; elle est encore vivrière pour une large part.

Le secteur de l'industrie agro-alimentaire, dont la tutelle va être confiée au ministère de l'agriculture, est également en cours de transformation. Le ministère souhaite la participation d'investisseurs étrangers à son développement. Par ailleurs il se fixe comme objectif l'application concrète des normes européennes de sécurité alimentaire, et veut encourager sérieusement les financements aux entreprises qui font les investissements nécessaires pour respecter ces normes. Mme Tocheva estime qu'aucune période transitoire ne devrait être demandée à ce titre puisque l'effort de transposition aboutirait dans le délai que la Bulgarie se donne pour son adhésion à l'Union européenne, soit pour 2003.

A nouveau, les échanges permettent de constater que la référence à l'adaptation réussie des normes juridiques n'occulte pas, dans les propos de mes interlocuteurs, les difficultés de la transition concrète pour l'insertion dans un marché communautaire qui présente certes de grands avantages, mais suppose des contraintes et des remises en cause. La certification du fonds d'Etat *Zemedelia* comme autorité chargée de mettre en œuvre le programme SAPARD d'aide au développement rural confirme qu'il existe bien dans le pays des instances et des personnes compétentes pour susciter et conduire les efforts nécessaires. Le tout est de savoir si ces compétences incontestables pourront venir à bout, en si peu d'années, d'obstacles à la modernisation dont la France est, par sa propre histoire économique, bien placée pour appréhender les difficultés. La volonté politique, en tout cas, ne fait pas défaut.

2) *L'énergie et l'environnement*

Les pollutions industrielles de toutes natures dont souffre la Bulgarie sont souvent évoquées parmi les dossiers les plus sensibles de la négociation de pré-adhésion. Il faut se souvenir aussi que la lutte contre la pollution fut, en 1989, la levier de la contestation qui devait aboutir à la chute du secrétaire général du PC, Todor Jivkov, puis à la fin de la démocratie populaire bulgare.

Parmi les sources de discussion sur l'environnement dans les négociations avec l'Union européenne, l'avenir de la centrale nucléaire de Kozloduy tient la première place. Cette usine de conception soviétique produit environ 40 % de l'électricité consommée en Bulgarie et emploie quelque 6 000 personnes.

La centrale de Kozloduy est l'objet de tractations délicates où les considérations de souveraineté nationale et les impératifs de sécurité ont pu, un temps, être mises en balance. Le mémorandum d'accord conclu le 29 septembre 1999 entre le commissaire en charge de l'élargissement et le gouvernement bulgare prévoit la fermeture, fin 2002, des tranches 1 et 2, les plus anciennes. Mais la discussion subsiste, pour les tranches 3 et 4, à la fois sur l'échéance de la fermeture et sur ses contreparties financières. Le principe de la modernisation des tranches 5 et 6 est également inclus dans l'accord. Lors de ma visite à Sofia, l'incertitude demeurait sur l'échéancier propre aux tranches 3 et 4 : face à la position claire de l'Union européenne, les réactions ne semblaient pas homogènes dans l'administration bulgare, dont la fraction la plus favorable au statu quo nucléaire verrait bien l'arrêt des tranches 3 et 4 repoussé à 2010, voire 2012, alors que la Commission soutient qu'il doit être effectif en 2006.

D'autres incertitudes entourent les opérations de stockage et de traitement des déchets produits par la centrale. Les règles de sécurité imposent de maintenir le rythme d'évacuation des déchets de telle sorte que les piscines où s'effectue la première phase du stockage conservent la capacité d'accueillir, en cas d'urgence, le cœur d'un réacteur. Or, les autorités bulgares reconnaissent que le niveau de remplissage des piscines risque d'excéder la limite résultant de l'application de cette norme. Pour évacuer les déchets il faut des conteneurs répondant à des règles de construction précises : or, même en lançant aujourd'hui le marché de fourniture de ces conteneurs, un délai de fabrication et de livraison de deux ans et demi au moins est à prévoir. Dans l'intervalle, si le niveau maximal évoqué plus haut était atteint, il faudrait arrêter les réacteurs et donc toute production d'énergie électrique à Kozloduy.

De surcroît, il semblerait que la capacité financière de la société d'Etat dont dépend la centrale ne puisse être aujourd'hui convenablement appréciée faute de publication d'informations suffisantes par cette société.

Que ce soit en termes techniques ou en termes comptables, on ne peut que déplorer ce défaut de transparence, parce qu'il ne permet pas d'asseoir sur des bases claires la coopération que les sociétés européennes, et notamment françaises, pourvues d'une large expérience dans le domaine de la sécurité nucléaire pourraient

offrir à la Bulgarie, sous le contrôle de l'Union européenne et des organisations internationales compétentes. L'opinion européenne risque d'avoir du mal à comprendre cette attitude ; on sait à quel point, dans nos pays, les exigences d'information et de transparence sur le nucléaire se sont développées bien au-delà des milieux qui ont, à l'origine, porté la préoccupation de sécurité. La même considération conduit à souhaiter que les négociations sur la centrale de Kozloduy progressent avec, pour seule préoccupation, la sécurité des populations⁽²⁾.

Lors de l'entretien qu'elle m'a accordé, Mme Iliaz, vice-ministre de l'environnement, a évoqué d'autres problèmes de pollution liés au fonctionnement de complexes industriels, tels que l'usine Neftochim, la raffinerie de Bourgas, ou les usines métallurgiques de Sofia. Selon elle, le passage de ces entreprises au secteur privé a permis à l'Etat de fixer des normes de modernisation du processus de production, qu'il n'avait pas su ou pas voulu s'imposer sous le régime socialiste.

Le problème de l'eau est également crucial en Bulgarie. Les ressources disponibles ont diminué de 30 % en quelques années. L'approvisionnement de certaines villes bulgares devient problématique, au point que des coupures des réseaux ont été jugées nécessaires. A la raréfaction des ressources naturelles s'ajoute la perte liée au mauvais état des conduites de distribution d'eau potable, évaluée par Mme Iliaz à 40 %. Y remédier, a-t-elle indiqué, est une priorité du gouvernement ; mais les moyens financiers manquent.

La sensibilisation de la population aux problèmes quotidiens de la préservation du cadre de vie est importante pour faciliter la compréhension concrète des urgences de l'acquis communautaire. A cet égard il reste un certain chemin à parcourir, si l'on en juge, entre autres exemples, par les trop nombreuses bouteilles en plastique qui défigurent la douce harmonie de plusieurs paysages dans le parc national du Pirin ou dans la Vallée des Roses. La pollution par les déchets domestiques est sans aucun doute un problème sérieux en Bulgarie, comme elle l'est encore dans nos pays, membres actuels de l'Union. En cherchant à faire comprendre, par des campagnes de

⁽²⁾ Dans ces négociations l'autorité responsable n'est pas le ministère de l'environnement, mais le ministère de l'industrie.

communication, combien les habitudes de gaspillage et d'atteinte au milieu naturel sont coûteuses pour la collectivité, en prévoyant des actions de sensibilisation dès l'école, les autorités bulgares ont fait un bon choix. Sans doute, selon la formule frappante de Mme Iliaz, « *ceux qui ont du mal à survivre ne tiennent pas le tri sélectif comme une priorité* ». Mais la mise en place de systèmes de tri sélectif, si elle ne peut se faire que progressivement, doit être considérée dès à présent comme un objectif d'utilité collective.

Au début de notre entretien, la vice-ministre de l'environnement déclara que la politique gouvernementale de l'environnement ne visait pas seulement l'harmonisation de la législation bulgare avec les normes de l'Union européenne mais se préoccupait de son application concrète. Cette juste observation me pousse à souligner la nécessité d'encourager les efforts accomplis par la Bulgarie dans le sens de la protection du cadre de vie, dont j'ai convenu avec Mme Iliaz qu'ils ne pouvaient pas être différés.

3) *La reconstitution d'une structure administrative cohérente*

Dans tous les pays candidats, la délégation de la Commission s'efforce de vérifier l'état de préparation des administrations publiques à l'acquis communautaire. Ce souci transparaît naturellement dans les observations rendues publiques par la Commission à propos de la Bulgarie. Il amène inévitablement à poser la question de la transparence de l'action administrative et des procédures de décision publique dans ce pays.

Evoquer la transparence conduit, de fait, à citer d'abord la corruption, contre laquelle la Commission demande instamment à la Bulgarie d'engager une lutte déterminée. Les autorités bulgares actuelles n'hésitent pas à en parler ouvertement : le sujet fait partie des priorités politiques du Premier ministre et du nouveau gouvernement qui les traduit par cette directive : « *affranchir l'Etat de la corruption* ». Parmi les services où les pouvoirs publics déclarent vouloir engager la lutte contre les pratiques de corruption, l'administration des douanes figure au premier plan. Le nouveau directeur des douanes, M. Emil Dimitrov, nommé pendant l'été, a rappelé devant la presse, le 21 août dernier, l'ampleur de l'enjeu, situant le montant des fraudes douanières annuelles dans une

fourchette de 950 millions à 1,5 milliard de dollars⁽³⁾. Ce manque à gagner est d'autant plus intolérable que les droits de douane représentent une part importante (près de 40 %) des recettes de l'Etat. Il faut en outre remarquer qu'en 2000, le montant fraudé est du même ordre de grandeur que le déficit commercial bulgare.

D'après les informations qui m'ont été communiquées, la situation de l'administration des douanes avait conduit les pouvoirs publics à envisager, naguère, la privatisation pure et simple des services. En définitive le Premier ministre a annoncé la création d'un comité consultatif d'experts étrangers. Le Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne ont été sollicitées par la direction des douanes.

Il est tout à fait souhaitable que les efforts engagés par les autorités bulgares soient encouragés, d'autant plus qu'elles en manifestent elles-mêmes le désir. Le maintien en l'état des pratiques actuelles serait, en effet, autant préjudiciable au développement économique du pays qu'à la bonne marche du processus d'adhésion. Il est également incompatible avec la politique de contrôle du commerce international des armes à laquelle l'Union européenne souhaite, à juste titre, associer les pays candidats, et qui est un élément fondamental de la stratégie commune de lutte contre le terrorisme. A tous points de vue, y mettre un terme correspond à l'intérêt de tous.

La qualité de l'action administrative peut être aussi affectée par des faiblesses plus « classiques », dont mes conversations m'ont permis de relever quelques-unes, telles que le défaut de formation des personnels ou l'insuffisance en nombre du personnel compétent ; le manque d'équipements techniques nécessaires à l'application de certains contrôles ; les divergences d'interprétation, parfois sur des points de base, apparaissant selon les lieux entre les services extérieurs d'une même administration. Il m'a été en outre indiqué que les normes européennes étaient parfois communiquées aux services sans explication particulière, ou avec une explication insuffisante, avec pour seule consigne l'ordre de les appliquer.

⁽³⁾ Selon M. Dimitrov, 807 000 tonnes de pétrole ont été importées en Bulgarie au cours des derniers mois sans être enregistrées.

La solution de telles difficultés est en grande partie économique. Elle peut appeler de la part des services communautaires, parfois, un plus grand effort pour une présentation lisible et recevable des nouvelles réglementations. Elle peut aussi être recherchée dans une coopération plus poussée, créant de proche en proche des lieux où les « bonnes pratiques » trouveraient à s'enraciner. C'est enfin une question de prise de conscience collective, un changement de mentalité à la fois difficile et nécessaire, d'autant plus souhaitable que l'on se situe dans la perspective d'une adhésion à terme proche.

4) *Le problème des minorités*

La population bulgare comporte deux principales minorités : la minorité d'origine turque qui représente 10 % de la population totale, et la population rom, nomade sédentarisée, qui en représente 8 %.

Les rapports entre la minorité turque et le pouvoir politique ont été marqués, au cours des vingt dernières années, par des phases conflictuelles, allant jusqu'à l'expulsion d'un très grand nombre de familles. Le gouvernement issu des dernières élections concrétise l'alliance entre le Mouvement national Siméon II et le parti qui est l'expression politique de cette minorité : le Mouvement des droits et des libertés. La constitution de la coalition, si elle n'a pas résolu en elle-même les problèmes économiques et sociaux de la minorité turque a conduit, selon ce qui m'a été indiqué, à en renforcer le sentiment d'intégration, au moins pour le moment.

En revanche, la situation de la minorité rom appelle toujours les mêmes remarques inquiètes. Un chiffre en symbolisera la difficulté : dans les quartiers roms, selon des chiffres officiels, le taux de chômage peut atteindre 50 % (contre 18 % pour l'ensemble de la population). La Commission a réclamé à plusieurs reprises aux autorités gouvernementales bulgares des mesures positives d'aide à la communauté rom. Un plan-cadre a été rendu public en 1999 par le gouvernement de M. Kostov : il prévoyait la déségrégation scolaire, la consolidation du statut juridique de la propriété des roms, l'aide à l'emploi et un soutien culturel. Les ONG dont j'ai rencontré les représentants considèrent que ce plan est resté lettre morte. Elles disent ne pas avoir une idée précise des intentions du

nouveau gouvernement au sujet de la minorité rom ; certaines ne sont pas loin de penser qu'il traite ce problème par préterition. Pour sa part, la Commission a fondé, pour une large part, sa très récente appréciation négative, le 13 novembre, sur les chances d'aboutir rapidement de la candidature bulgare sur le sort fait à la minorité rom.

B. Les voies d'une coopération

Tout au long de mes entretiens, j'ai pu constater que le gouvernement bulgare était très ouvert à l'idée d'une coopération accrue avec la France, ses administrations, ses entreprises, ses institutions d'éducation et de formation.

1) L'état actuel des programmes de jumelage

Phare

J'ai souhaité connaître l'état des programmes de pré-adhésion dans lesquels la France était chef de file. Ce sont, au 18 septembre 2001, les programmes suivants :

- 1998* : - Contrôle phytosanitaire
 - Lutte contre la corruption dans les douanes
- 1999* : - Contrôle phytosanitaire
 - Contrôle de la production viti-vinicole
 - Aide à la Caisse Nationale d'assurance maladie
 - Aide au renforcement des autorités de gestion des eaux
- 2000* : - Renforcement du contrôle interne des finances publiques
 - Renforcement de l'administration nationale et locale pour l'application des directives communautaires sur l'eau.

Un jumelage entre la Banque de France et la Banque nationale de Bulgarie est actuellement envisagé pour l'aide à la supervision bancaire, au système comptable et au système des paiements.

Par ailleurs, la France est partenaire de trois autres jumelages : deux dans le domaine de l'environnement, un pour la gestion des

systèmes d'information en matière criminelle (partie information des fichiers de véhicules volés).

J'ai pu constater, lors de ma rencontre avec M. Kotsev, que la participation française aux jumelages intéressant le ministère de l'intérieur avait été appréciée très positivement. Les conseillers pré-adhésion que j'ai pu rencontrer m'ont tous dit travailler dans de bonnes conditions de collaboration avec les administrations bulgares qui les accueillent. Il paraît d'autant plus important de maintenir et diversifier ces relations que la déstructuration administrative consécutive à la chute du système communiste conduit à un affaiblissement certain de l'action de l'Etat, dont il est difficile d'espérer anéantir l'effet en peu de temps.

2) *Les chemins privés de la coopération*

A côté des initiatives publiques liées ou non au programme *Phare* la présence française en Bulgarie pourrait être un facteur de rapprochement et d'intégration. Le principal obstacle à cette construction est, de l'avis des personnes rencontrées, l'ignorance persistante dont est souvent victime la Bulgarie de la part de trop nombreux Français. A cela s'ajoutent les effets d'une culture de la décision d'entreprise qui fait que le délai de réaction, face à une décision d'investissement, est souvent bien moins rapide que chez les entrepreneurs venus de pays voisins comme l'Italie.

La coopération bilatérale dans le domaine de l'éducation et de la formation peut également favoriser l'intégration dans l'ensemble européen. La France a, sur ce point, une carte à jouer.

Parmi les initiatives privées, je voudrais faire une mention spéciale de l'Institut de la Francophonie pour l'Administration et la Gestion (IFAG). Créé à la demande du Président de la République bulgare, il est installé à Sofia depuis octobre 1996. Il se donne pour mission de former des cadres des organisations publiques et privées à la maîtrise des méthodes modernes de gestion, tout en développant l'esprit d'initiative et de responsabilité.

Cent quatre-vingts étudiants originaires des pays de l'Europe de l'Est, représentant une dizaine de nationalités, suivront les enseignements de l'institut en octobre 2001. La promotion 2001

comporte 60 % d'étudiants bulgares et 40 % d'étudiants étrangers. Les études sont du niveau du troisième cycle universitaire en gestion. Elles conduisent à l'obtention du DESS Certificat d'Aptitude à l'Administration des Entreprises délivré par l'Institut d'Administration des Entreprises (IAE) de l'Université de Nantes. Conformément à ses objectifs généraux, la formation fait une large part aux enseignements portant sur les comportements dans les organisations : pratiques de la psychologie appliquées à la gestion, gestion des ressources humaines, techniques et méthodes de communication, management et organisation, gestion de projets, etc. Elle comporte des stages, notamment à l'étranger, qui donnent aux étudiants l'occasion d'acquérir une première expérience internationale et, au delà, de créer des contacts propices au développement des échanges économiques. Une filière doctorale permet la formation de professeurs de gestion pour les universités de la région. Par ailleurs, à côté du cursus de formation initiale, existe une filière de formation continue sur deux ans destinée aux professionnels en activité dans les administrations ou les entreprises.

Des formations d'ingénieurs dans des domaines hautement spécialisés seraient actuellement dispensées en langue française, dans le cadre de l'enseignement supérieur bulgare. Comme l'IFAG, ces diverses initiatives méritent d'être encouragées, non seulement parce qu'elles assurent la pérennité de l'usage de notre langue, en compétition comme partout avec la langue anglaise, mais parce qu'elles contribuent à maintenir le niveau de qualification traditionnellement élevé des ingénieurs et techniciens bulgares tout en permettant de créer, à terme, des liens plus solides entre nos deux pays dans le contexte européen.

C. Quelques propositions

Bien entendu, notre action en Bulgarie, notre coopération avec les autorités bulgares, viennent s'inscrire dans la dynamique européenne de l'élargissement. Cela implique, avant tout, une plus grande connaissance réciproque des personnes, des institutions et de la vie sociale : il faut reconnaître, dans ce domaine, un certain déficit de notre part. Cela implique aussi de concevoir les programmes de coopération sur le mode de l'échange, même si les besoins immédiats de « *renforcement* », selon la terminologie officielle communautaire, introduisent une inévitable disproportion

dans un premier temps. Les programmes *Phare* pour lesquels la France est chef de file constituent des domaines sur lesquels peut s'ancrer une coopération sur une longue période.

Dans cette perspective, une évaluation des méthodes de travail des services de la Commission pourrait être utile.

En Bulgarie comme ailleurs la délégation de la Commission est très présente et elle relaie parfaitement les analyses et les orientations venues de Bruxelles : on en a rencontré quelques-unes au cours de cette communication.

En revanche, j'ai eu le sentiment que cette machine complexe avait du mal à traiter convenablement l'information remontant de Bulgarie à travers les observations des conseillers pré-adhésion : il peut y avoir une certaine « perte en ligne » de l'information lors de son traitement par la direction générale compétente.

Par ailleurs, on s'est interrogé devant moi sur la manière dont certains *task managers* s'acquittent de leur tâche de coordination et d'animation des actions des conseillers pré-adhésion et s'assurent de la manière dont ils sont insérés dans les administrations d'accueil. Cette question me paraît appeler une attention soutenue du Gouvernement.

Une autre difficulté tient à la discontinuité de la coopération. A plusieurs reprises mes interlocuteurs se sont félicités des relations nouées par leurs services avec des fonctionnaires français et ont regretté de ne pouvoir, au bout de quelque temps, de nouveau bénéficier de leurs concours.

Sans doute il n'est pas toujours possible (et peut être pas souhaitable) de prolonger la présence de nos fonctionnaires. Mais il faudrait à tout le moins assurer un suivi par ministère et pour cela prendre des dispositions de gestion administrative et financière. Le problème général du statut de nos experts à l'étranger n'est pas nouveau. Mais l'élargissement de l'Europe lui donne une dimension qualitative différente.

Les liens créés à l'occasion des jumelages et des autres programmes de coopération avec les pays candidats sont, en effet, appelés à perdurer au-delà de la phase de pré-adhésion et à s'inscrire, à terme, dans la vie normale de l'Union européenne élargie. Ils ne se constituent pas en un jour ou une année, mais dans la patience du long terme : l'un sème, l'autre moissonne. Encore faut-il semer.

CONCLUSION

L'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne, pour laquelle le pays, ses responsables et ses habitants ont déjà accompli beaucoup d'efforts, n'apparaît pas, à la lumière de mon séjour, comme une œuvre de facilité. Comme les dirigeants bulgares eux-mêmes, je dirai que, pour la réussir, la transposition du droit, certes nécessaire, n'est pas suffisante. La volonté politique unanime qui s'est exprimée devant moi en faveur de l'adhésion est un puissant moteur pour faire avancer les choses dans le bon sens, à condition, bien sûr, de respecter une certaine dialectique entre la naissance d'une conscience politique commune et les pourparlers plus techniques autour de l'acquis communautaire. Que voudrait dire, pour prendre un seul exemple, l'association de la Bulgarie aux orientations de la politique extérieure et de sécurité commune si le pays ne se mettait pas en état d'assumer à l'échéance proche qu'il estime devoir être celle de son adhésion une participation effective et efficace à la protection des frontières extérieures de l'Union européenne et à la lutte contre les grands trafiquants ?

Je souhaite vivement le succès de l'élargissement. Je souhaite – et mes contacts à Sofia n'ont fait que renforcer ce désir – que la Bulgarie prenne toute sa part à ce processus et poursuive sa marche vers la pleine adhésion à l'Union. Je partage, à ce sujet, les vues clairement exprimées par le ministre des affaires étrangères, le 19 novembre dernier, à Bruxelles. Avec nos amis bulgares, prenons ensemble le temps – selon un rythme qui n'est pas linéaire mais qui peut connaître des accélérations - pour définir les voies les plus aptes à assurer la réussite de l'adhésion, et, notamment, pour développer les moyens d'une coopération adéquate. Nous nous donnerons ainsi la capacité de réussir ensemble.*

* Le rapporteur remercie M. Jean-Loup Kuhn-Delforge, ambassadeur de France à Sofia, M. Paul Falcone, conseiller économique et commercial, Mme Cécile Longé, première secrétaire, et les membres de l'ambassade de France, pour leur disponibilité tout au long de son séjour.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le 22 novembre 2001 et a entendu une communication du **rapporteur**, à la suite de sa mission en Bulgarie

Le rapporteur a rappelé qu'il s'était rendu à Sofia, du 18 au 20 septembre 2001, pour le compte de la Délégation pour l'Union européenne. Ce troisième déplacement en Bulgarie lui a permis de mesurer l'évolution très positive de l'opinion et des responsables du pays vers une perception beaucoup plus géopolitique qu'économique de la candidature et de constater l'intensité des efforts accomplis pour préparer l'entrée dans l'Union. Les élections législatives du printemps ont marqué le renouvellement du paysage politique et le résultat, qui a surpris certains observateurs, de l'élection présidentielle des 11 et 18 novembre. Par ailleurs, le gouvernement bulgare souhaite vivement le renforcement des relations bilatérales avec la France.

Se référant aux propos du ministre des affaires étrangères, M. Solomon Passy, pour qui « *nous sommes sur le même bateau et nous devons agir ensemble* », le rapporteur, sans méconnaître les difficultés révélées par les négociations chapitre par chapitre, s'est déclaré en désaccord avec l'idée de l'établissement d'un classement entre Etats candidats, qui peut être à la fois inutilement blessant pour ces pays et source de rigidité dans la poursuite de l'élargissement. Il a estimé préférable d'appréhender le degré d'avancement de chaque candidature en elle-même.

Pour illustrer les handicaps économiques auxquels se heurte la Bulgarie, plus de dix ans après la chute du régime communiste, le rapporteur, après avoir mentionné le succès spectaculaire enregistré dans la lutte contre l'inflation galopante (passée de 1000 % à 11,4 % en quatre ans), et le maintien de la croissance à un chiffre de 4 %, a insisté sur le niveau très élevé du chômage (18 % selon les chiffres officiels, sans doute plus et avec de fortes disparités), la faiblesse du revenu mensuel par habitant (130 euros environ) et l'ampleur des déficits publics. 60 % des échanges commerciaux bulgares sont réalisés avec les pays de l'Union. La balance commerciale du pays est de plus en plus déficitaire ; le maintien de l'équilibre de la balance des paiements est lié à la reprise des privatisations.

Un autre handicap est constitué par l'influence persistante des traditions héritées des liens de véritable intégration qui unissaient la Bulgarie à l'ex-Union soviétique, que ce soit dans l'armée ou dans la police.

Evoquant plus particulièrement les services de police, le rapporteur a indiqué que le mode quasi-militaire d'organisation qui les caractérisait, dans la tradition du bloc de l'Est, était en cours d'abandon, au prix d'une politique déterminée de formation des personnels, à la fois professionnelle et déontologique. Des actions de coopération avec les services français de police et de gendarmerie ont été menées dans le passé et ont laissé un excellent souvenir dans l'administration policière bulgare. La poursuite du processus de préadhésion suppose plus spécialement une intensification de la lutte contre les activités de trafic d'êtres humains et de prostitution, et la prise de mesures propres à assurer l'intégration effective de la Bulgarie dans le système d'information et d'échanges Schengen.

Le rapporteur a poursuivi en décrivant quatre aspects de la négociation de préadhésion : l'agriculture, l'énergie et l'environnement, la reconstitution du tissu administratif, la situation des minorités.

Il a tout d'abord décrit les principaux traits de *l'activité de l'agriculture*, où les formes d'exploitation sont très contrastées, entre les exploitations céréalières de grande envergure et les fermes d'élevage à vocation essentiellement vivrières. La disparition des grandes coopératives de l'époque socialiste s'est faite dans une certaine confusion, dans la mesure où on a cherché à restituer les terres aux ayants droit des anciens propriétaires. La reconstitution d'exploitations viables est un souci du nouveau gouvernement.

Deuxième point délicat, *les questions d'environnement* tournent pour une large part autour du règlement du dossier de la centrale nucléaire de Kozloduy, qui produit environ 40 % de l'électricité consommée en Bulgarie. L'accord conclu entre la Bulgarie et la Commission prévoit la fermeture, fin 2002, des tranches 1 et 2, les plus anciennes, et la modernisation des tranches 5 et 6. Mais la discussion subsiste, pour les tranches 3 et 4, à la fois sur l'échéance de la fermeture, que certains en Bulgarie voudraient repousser à 2010, et sur ses contreparties financières. Il est indispensable qu'elle se poursuive dans la transparence.

La pollution industrielle et les difficultés chroniques de l'approvisionnement en eau sont d'autres soucis d'environnement.

Le rapporteur s'est ensuite interrogé sur *les moyens de la nécessaire reconstitution d'une structure administrative cohérente*, qui suppose le respect de la transparence dans l'action administrative et des procédures de décision publique et donc la lutte contre la corruption, ambition déclarée, et on doit les en féliciter, des autorités bulgares actuelles.

Citant, parmi les services les plus atteints par les pratiques de corruption, l'administration des douanes, il a ajouté que le gouvernement, après avoir envisagé la privatisation pure et simple des services, avait fait appel, pour l'aider à résoudre ce problème, à la coopération des Etats européens, dont la France.

Le quatrième sujet délicat de la négociation d'adhésion est le *problème des minorités*, turque et rom. Si, actuellement, l'association au gouvernement marque le retour de la minorité turque à une situation de meilleure intégration, en revanche le statut de la minorité rom (ou tzigane) demeure incertain, malgré les demandes insistantes de la Commission européenne.

Le rapporteur a enfin abordé la participation de la France à la coopération en vue de l'adhésion, en se félicitant de l'attitude d'ouverture manifestée à ce propos par le gouvernement bulgare. Il a mentionné, parmi les initiatives privées de coopération franco-bulgare dans le domaine de la formation, l'Institut de la Francophonie pour l'Administration et la Gestion (IFAG), créé en 1996 pour assurer une formation de haut niveau de cadres des organisations publiques et privées venant de l'ensemble de la zone balkanique.

Il a, en conclusion, appelé de ses vœux la poursuite résolue de la négociation avec la Bulgarie. La réussite de l'adhésion de ce pays à l'Union européenne n'est pas chose facile, les Bulgares sont les premiers à le reconnaître. Leurs réactions à l'espèce de « déclassé » qu'ils ont subi de la part de la Commission lors de la présentation il y a dix jours du dernier bilan des négociations de préadhésion n'ont pas manqué de panache. Il faut que les choses reprennent un cours plus satisfaisant : ne rien brusquer, mais aussi ne rien exclure me paraît la voie de la sagesse. Les déclarations faites par M. Hubert Védrine lors de la conférence de presse qui a suivi, le 19 novembre, la réunion à Bruxelles du Conseil « Affaires générales » sont très positives ; le ministre a eu raison d'appeler à un « big bang » général, car une adhésion de dix pays qui en laisserait deux de côté, la Bulgarie et la Roumanie, affaiblirait la portée politique de l'élargissement, serait très problématique pour leur avenir, et serait injuste,

en particulier, pour la Bulgarie qui a consenti un effort très important en vue de l'adhésion.

Le **Président Alain Barrau** s'est interrogé sur la stratégie du « *big bang* ». Il a rappelé comment la politique de l'Union européenne sur l'élargissement avait évolué depuis le Conseil européen d'Helsinki, passant d'une approche fondée sur des négociations individualisées à une conception d'intégration globale et simultanée. Il a reconnu l'intérêt politique d'une telle démarche, de même que la proposition récente d'Hubert Védrine sur un « *big bang* » élargi. Cela dit, celle-ci soulève plusieurs interrogations auxquelles il faudra apporter une réponse : comment serait-elle mise en œuvre dans le temps et dans la méthode ? Quelles seront les limites fixées aux négociations techniques individualisées et à partir de quand se substituera l'approche politique globale ? Ne risque-t-on pas ainsi de retarder en fin de compte le processus d'élargissement ?

Evoquant le *distinguo* établi par le rapporteur entre la Bulgarie et la Roumanie, **M. Pierre Brana** a déclaré qu'il n'était pas concevable de faire entrer la Bulgarie dans l'Union en laissant la Roumanie à l'écart, alors que celle-ci est le pays d'Europe centrale et orientale le plus francophile et le plus francophone. On ne peut donc dissocier le traitement réservé à ces deux pays.

M. Jean-Bernard Raimond a marqué son accord avec le point de vue exprimé par le Président Alain Barrau. Si le « *big bang* » présente un avantage politique, il ne faudrait pas non plus retarder l'entrée d'Etats qui remplissent déjà les conditions pour cela. En outre, cette entrée pourrait renforcer la dynamique de l'élargissement et profiter aux autres pays candidats. L'élargissement progressif et l'élargissement global et simultanés ont donc chacun des avantages politiques. Il a par ailleurs indiqué qu'il convenait de se garder de toute arrière-pensée politique au sujet de la position allemande sur la question.

M. Joseph Parrenin a estimé que si l'on ne pouvait faire attendre les Etats qui sont prêts à intégrer l'Union, on ne pouvait pas non plus donner d'échéance précise aux autres Etats, sauf à courir le risque de les désespérer.

M. Maurice Ligot a considéré qu'on ne pouvait faire deux poids et deux mesures entre les pays candidats en fonction de critères purement économiques, alors que la réunification de l'Europe est avant tout un problème politique. Quant à la Roumanie, il n'est pas envisageable de la

reléguer en dernier alors qu'elle est le pays le plus francophone et le plus francophile de la zone. Il faut donc faire un saut politique, qui dépasse les considérations exclusivement économiques : c'est l'intérêt de ces pays comme de l'Union européenne.

Après avoir observé que la géographie faisait l'histoire, **le rapporteur** a qualifié la réunification de l'Europe de « devoir historique ». Cette perspective est positive pour les pays candidats, ainsi que pour l'Union. Cela dit, la définition d'un calendrier d'entrée des candidats dans l'Union est problématique. Il est cependant possible de clarifier l'exercice en indiquant ce qu'il ne faut pas faire. D'une part, la « globalisation » des adhésions ne doit pas pénaliser les pays les plus proches de l'intégration, c'est-à-dire ceux qui respectent quasiment tous les critères d'adhésion. La Slovénie, la Hongrie, la République tchèque, mais aussi Chypre, dont l'adhésion est possible sur le plan économique mais se heurte à des obstacles politiques, sont presque sur la ligne d'arrivée. Ces pays ont le sentiment d'être freinés par les autres. D'autre part, il a considéré que l'entrée de 11 pays, la Roumanie étant exclue, serait une grave erreur politique, ce pays ayant en outre de fortes attaches avec la France. Le rapporteur a noté par ailleurs que le Conseil d'Helsinki avait mis fin à la séparation des candidats en deux groupes, deux « divisions » en quelque sorte. Les propos du ministre des affaires étrangères, Hubert Védrine, sur une adhésion globale des 12 candidats sont courageux et logiques : l'effort doit être, en effet, poussé à son terme, en mettant fin à la séparation entre les 10 et la Bulgarie et la Roumanie. Le ministre a observé en outre que les rapports de la Commission sur les progrès individuels des pays candidats indiquent nettement que la plupart d'entre eux sont loin de satisfaire les critères d'adhésion. Or, tout va dans le sens d'une adhésion des pays ne respectant pas l'intégralité des critères, afin de privilégier la démarche politique de l'adhésion par rapport à son aspect économique. Le rapporteur a conclu son propos en insistant sur le fait que la clef du problème du calendrier de l'adhésion se situe dans le choix entre une intégration politique visant à réunifier le continent et une intégration « technique » respectant les critères fixés pour les négociations par la Commission.

ANNEXES

Annexe 1 :
Composition du gouvernement bulgare
investi le 24 juillet 2001

- Premier Ministre	Siméon de SAXE COBOURG-GOTHA	(MNSII)
- Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Economie.....	Nikolai VASSILEV	(MNSII)
- Vice-Premier Ministre, Ministre du Travail et des Affaires sociales.....	Lidia CHOLEVA	(MNSII)
- Vice-Premier Ministre, Ministre du Développement régional	Kostadin PASKALEV	(PSB)
- Ministre des Affaires étrangères	Solomon PASSI	(MNSII)
- Ministre de l'Intérieur.....	Gueorgui PETKANOV	(MNSII)
- Ministre de la Défense	Nikolai SVINAROV	(MNSII)
- Ministre des Finances	Milen VELTCHEV	(MNSII)
- Ministre de l'Administration d'Etat	Dimitar KALTCHEV	(PSB)
- Ministre de l'Agriculture	Mehmed DIKME	(MDL)
- Ministre de la Justice	Anton STANKOV	(MNSII)
- Ministre des Transports et des Télécommunications	Plamen PETROV	(MNSII)
- Ministre de l'Environnement et des Eaux	Dolores ARSENOVA	(MNSII)
- Ministre de la Santé	Bojidar FINKOV	(MNSII)
- Ministre de la Culture	Bojidar ABRACHEV	(MNSII)
- Ministre de l'Education	Vladimir ATANASSOV	(MNSII)
- Ministre sans portefeuille en charge des catastrophes naturelles	Nedjeb MOLLOV ISMAIL	(MDL)

MNSII : Mouvement national Siméon II

MDL : Mouvement des droits et des libertés

PSB : Parti socialiste bulgare

Annexe 2 : Entretiens du Rapporteur

- M. Ognian GUERDJIKOV, Président de l'Assemblée nationale
 - M. Asen AGOV, Vice-Président de l'Assemblée nationale,
 - M. Stanimir ILCHEV, Président de la Commission des affaires étrangères,
 - M. Daniel VALTCHEV, Président de la Commission de l'intégration européenne.
-
- M. Solomon PASSI, ministre des affaires étrangères,
 - M. Boïko KOTSEV, vice-ministre de l'intérieur,
 - Mme Adriana TOCHEVA, vice-ministre de l'agriculture,
 - Mme Fatmé ILIAZ, vice-ministre de l'environnement.
-
- M. Christos MAKRIDIS, conseiller, Délégation de la Commission européenne en Bulgarie.