



N° 3645

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 février 2002

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, Malte et la Slovénie,*

ET PRÉSENTÉ

PAR MME MARIE-HÉLÈNE AUBERT, MM. ALAIN BARRAU,
JEAN-CLAUDE LEFORT ET FRANÇOIS LONCLE,

Députés.

(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 |
|--|-----------|
| AVANT-PROPOS..... | 7 |
| I. COMMUNICATION DE M. JEAN-CLAUDE LEFORT A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN SLOVENIE (DU 10 AU 12 SEPTEMBRE 2001) | 11 |
| A. Un pays déterminé à s'ancrer dans l'Europe et à préserver une identité nationale difficilement conquise..... | 13 |
| 1) Une nation longtemps dominée | 13 |
| 2) La position désormais enviable d'un Etat stable et prospère..... | 16 |
| 3) Une politique étrangère déterminée à préserver cet acquis | 19 |
| 4) Une hésitation entre le choix de l'ouverture sur le monde extérieur et le désir de s'en protéger | 22 |
| B. Un pays candidat bien placé dans la négociation demandant la prise en compte de ses spécificités pour rassurer sa population | 23 |
| 1) Un candidat bien placé dans la négociation | 23 |
| 2) Une demande de prise en compte de ses spécificités..... | 26 |
| 3) Rassurer l'opinion publique avant le référendum sur l'adhésion | 30 |

| | |
|---|-----------|
| 4) La recherche d'un soutien de la France | 31 |
| Liste des entretiens | 33 |
| II. COMMUNICATION DE M. FRANCOIS LONCLE A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN BULGARIE (DU 18 AU 20 SEPTEMBRE 2001) | 35 |
| A. Introduction..... | 35 |
| B. L'approche globale de la candidature bulgare : géopolitique et élargissement | 36 |
| C. Des obstacles économiques et institutionnels à surmonter | 39 |
| 1) Les handicaps économiques..... | 39 |
| 2) Des structures publiques désintégrées | 41 |
| D. Aspects de la négociation de pré-adhésion | 44 |
| 1) Les priorités politiques face à l'acquis communautaire..... | 44 |
| a) L'agriculture..... | 44 |
| b) L'énergie et l'environnement | 46 |
| c) La reconstitution d'une structure administrative cohérente | 49 |
| d) Le problème des minorités | 51 |
| 2) Les voies d'une coopération..... | 52 |
| a) L'état actuel des programmes de jumelage Phare | 52 |
| b) Les chemins privés de la coopération..... | 53 |
| 3) Quelques propositions | 54 |
| E. Conclusion | 56 |
| Composition du gouvernement bulgare investi le 24 juillet 2001 | 58 |
| Liste des entretiens | 59 |
| III. COMMUNICATION DE MME MARIE-HELENE AUBERT A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE A MALTE (DU 18 AU 20 DECEMBRE 2001) | 61 |
| 1) Une préparation de l'adhésion bien avancée | 62 |
| a) Malgré des débuts difficiles | 62 |

| | |
|---|-----------|
| b) Une intégration de l'acquis communautaire jugée globalement satisfaisante..... | 63 |
| c) En dépit de dossiers importants encore en discussion..... | 64 |
| 2) Un consensus qui reste à trouver | 69 |
| a) Des divisions politiques fortes | 70 |
| b) Les éléments du choix | 71 |
| Liste des entretiens | 75 |

AVANT-PROPOS

Le processus actuel d'élargissement de l'Union européenne à treize pays candidats n'apparaît pas seulement comme la plus ambitieuse opération d'intégration jamais entreprise, mais aussi comme l'un des exercices les plus importants de diplomatie parlementaire.

Ce processus ne donne pas seulement lieu à une intensification des échanges parlementaires, il fonde ces échanges sur une responsabilité politique majeure, puisque les Parlements auront le dernier mot sur l'ensemble du processus et, sous réserve d'un recours au référendum, autoriseront ou non les adhésions.

La complexité des enjeux de l'élargissement risque de susciter plus de craintes que d'espoirs au sein des opinions publiques et de nourrir des malentendus que les Parlements sont les mieux placés pour percevoir, analyser et dissiper. L'efficacité commande donc de compléter la démarche de la diplomatie traditionnelle par une démarche plus transparente de la diplomatie parlementaire en prise directe avec l'opinion.

L'année 2001 a été à cet égard particulièrement riche pour la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne. En ma qualité de Président, je me suis efforcé d'assurer un suivi continu de l'ensemble du processus d'élargissement ainsi que pour chaque pays candidat, grâce en particulier à de multiples rencontres à Paris avec des ministres des affaires étrangères et des ministres des affaires européennes, des négociateurs, des présidents et des membres des commissions parlementaires des affaires européennes et des affaires étrangères, et les ambassadeurs des pays candidats.

Les déplacements effectués dans le cadre des visites officielles de M. Pierre Moscovici, Ministre délégué chargé des affaires européennes, **en Pologne, les 21 et 22 juin 2001, en République tchèque, du 24 au 26 juin 2001**, et de M. Raymond Forni, Président de l'Assemblée nationale, **en Hongrie, du 3 au 5 septembre 2001**, que j'ai eu le privilège d'accompagner, m'ont permis de participer à des rencontres avec les plus hautes autorités de ces trois pays candidats. Nous avons été reçus, en Pologne, par le Premier ministre, M. Jerzy Buzek, le ministre des Affaires étrangères, M. Wladyslaw Bartoszewski, le négociateur pour l'adhésion, M. Jan Kulakowski, et le Président de l'Alliance pour la gauche démocratique (SLD), M. Leszek Miller, en République tchèque, par le Premier Ministre, M. Milos Zeman, le Vice-ministre des affaires étrangères, Secrétaire d'Etat pour les affaires européennes, M. Pavel Telicka, le Vice-Premier ministre et ministre des affaires étrangères, M. Jan Kavan, et le Vice-Premier ministre et ministre du travail et des affaires sociales, M. Vladimir Spidla, et, en Hongrie, par le Président de la République, M. Ferenc Mádl, le Ministre des affaires étrangères, M. János Martonyi, et le Président du Parlement M. János Ader.

Un séminaire avec les médias, organisé à Varsovie les 19 et 20 octobre 2001 à l'initiative conjointe de l'Office de Presse et d'Information du Gouvernement allemand et de la Direction de la Communication et de l'Information du ministère des Affaires étrangères, m'a permis d'avoir un échange approfondi sur le processus d'intégration européenne avec les représentants de la presse des Etats membres et des pays candidats, dont le rôle sera essentiel dans le développement du grand débat européen.

Enfin, il convient de rappeler que la Délégation a organisé les « **Mardis de l'Europe** » à l'automne 2001 pour débattre de l'avenir de l'Union européenne et que, parmi les onze personnalités européennes qui nous ont fait l'honneur d'accepter notre invitation, trois d'entre elles appartenaient à des gouvernement des pays candidats : M. Jan Kavan, ministre tchèque des affaires étrangères, M. János Martonyi, ministre hongrois des affaires étrangères ; Mme Danuta Hübner, secrétaire d'Etat au ministère des affaires étrangères de Pologne.

Je voudrais également remercier les membres de la Délégation d'avoir constamment animé et enrichi les débats sur l'élargissement

du fruit de leurs réflexions, en particulier M. Jean-Bernard Raimond qui a présenté **quatre rapports d'information sur l'ensemble du processus depuis 1998** ainsi que Mmes Nicole Feidt et Marie-Hélène Aubert, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jacques Myard, Jean-Claude Lefort, le Président François Loncle et M. Pierre Brana qui ont effectué des missions en 2000 et 2001 ou vont en accomplir en 2002 pour suivre l'évolution de plusieurs pays candidats vers l'adhésion à l'Union européenne.

Les communications présentées dans ce rapport sur l'évolution de la **Slovénie**, de la **Bulgarie** et de **Malte** vers l'adhésion à l'Union européenne, montrent que le processus de négociation est déjà sorti de sa phase purement diplomatique et technique pour entrer dans une phase plus politique, beaucoup plus attentive à la réaction des opinions publiques dans la perspective de la ratification des traités d'adhésion par les parlements nationaux ou par référendum.

Elles semblent également pleinement justifier le principe de différenciation, fixé par le Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999, pour fonder la négociation sur l'appréciation objective des réalités de chaque candidat.

Tout en maintenant le cap sur les objectifs essentiels, le principe de différenciation pourrait en effet s'avérer extrêmement utile pour accroître les marges de négociation dans leur phase finale et rassurer des opinions inquiètes face aux incertitudes de l'élargissement.

La Slovénie est un candidat en position très favorable dans la négociation qui n'a pas abusé des demandes de dispositions transitoires et attend légitimement de l'Union européenne qu'elle prenne en compte ses spécificités dans les domaines où elle se trouve dans une situation différente des autres pays candidats.

La différenciation a eu pour effet de stimuler l'effort de rattrapage continu et substantiel poursuivi par la Bulgarie depuis 1996. Elle justifie désormais une aide renforcée de l'Union pour que ce pays se rapproche des autres pays candidats et réalise au plus vite son objectif d'intégration.

Malte ne rencontre pas les mêmes difficultés techniques d'intégration, mais constitue le seul pays candidat où il n'existe pas

un consensus entre majorité et opposition sur l'objectif d'adhésion à l'Union européenne. L'Union souhaite l'intégration de Malte en son sein. Mais la division du pays sur le principe même de son adhésion au moment du vote final pourrait conduire l'Union européenne à s'interroger sur la formule unique d'intégration qu'elle a jusqu'à présent proposée aux pays candidats. Une différenciation des offres de l'Union, se situant entre l'adhésion et l'association, conviendrait peut-être mieux à des pays candidats, actuels ou futurs, qui souhaiteraient en réalité servir de ponts entre l'Union élargie et son voisinage plutôt que de s'intégrer à l'Union européenne.

Enfin, il est souhaitable que les débats qui vont s'ouvrir sur l'avenir de l'Union et la réforme institutionnelle en 2002 puis sur le réexamen des moyens de financement de l'Union à partir de 2006 ne brouillent pas les négociations d'adhésion. Celles-ci aboutiront dans les délais prévus, à la fin de 2002 avec les candidats qui seront prêts, si leurs bases de discussion s'appuient essentiellement sur les dispositifs existants pour les institutions tels que définis par le traité de Nice et sur le financement de l'Union défini par le Conseil européen de Berlin jusqu'en 2006.

L'enjeu de cette «réunification de l'Union» est certes considérable pour les pays candidats, mais aussi pour chacun des pays de l'Union actuelle et pour la place que l'Union entend occuper dans le monde. Je l'appelle de mes vœux. Pour l'atteindre, il faut que nous soyons vigilants, précis, actifs et déterminés.

Alain BARRAU
Président de la Délégation
pour l'Union européenne,

I. COMMUNICATION DE M. JEAN-CLAUDE LEFORT A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN SLOVENIE (DU 10 AU 12 SEPTEMBRE 2001)

La mission en Slovénie effectuée du 10 au 12 septembre 2001 au nom de la Délégation a permis à l'un de ses Vice-présidents de rencontrer des responsables politiques se trouvant au cœur du processus d'élargissement dans une période où les négociations sont entrées dans une phase décisive (voir en annexe la liste des entretiens).

Le Président de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, M. Alojz Peterle, qui fut Premier ministre du premier gouvernement issu des élections d'avril 1990 conduisant à la République slovène indépendante, et le Président du groupe d'amitié Slovénie-France, M. Aleksander Merlo, doivent être particulièrement remerciés pour leur accueil amical et chaleureux lors de cette mission où ont été clairement exposés les enjeux de l'élargissement pour la Slovénie et les attentes de ce pays vis-à-vis de l'Union européenne et spécialement de la France.

Ces entretiens ont confirmé que le processus de négociation était définitivement sorti de sa phase purement diplomatique et technique pour entrer dans une phase plus politique d'examen des chapitres les plus difficiles et de conclusion des négociations, au cours de laquelle l'opinion des élus et des électeurs va prendre de plus en plus d'importance dans la perspective de la ratification des traités d'adhésion.

Il est en effet apparu que ce pays, pourtant considéré comme l'un des mieux placés sur le chemin de l'adhésion, nourrissait une double inquiétude sur la prise en compte de ses spécificités dans la négociation et sur l'attitude des parlementaires et du peuple français à l'égard de l'élargissement en général et de l'adhésion de la Slovénie en particulier. Sur le premier point, votre rapporteur a pu

aisément rassurer ses interlocuteurs dans la mesure où le ministre délégué chargé des affaires européennes, M. Pierre Moscovici, avait, lors d'une visite le 6 septembre, totalement répondu aux attentes des autorités slovènes sur le soutien de la France à la prise en compte de leurs spécificités dans la négociation de chapitres importants.

Mais le rapporteur a eu aussi la surprise d'être interrogé sur un prétendu manque d'enthousiasme de l'opinion publique et des parlementaires français à l'égard de l'intégration de la Slovaquie dans l'Union européenne. Cette question a été soulevée par un journaliste lors de l'entretien de M. Moscovici à la télévision slovène et par plusieurs interlocuteurs ministériels et parlementaires au cours de cette mission.

Elle est née de certaines enquêtes d'opinion réalisées par l'institut Eurobaromètre, montrant que l'élargissement recueillait en France 35 % d'opinions favorables et 47 % d'opinions opposées et que l'adhésion de la Slovaquie obtenait en France le plus faible taux d'approbation parmi les Etats membres, avec 22 % d'opinions favorables et 60 % d'opinions opposées. Ces résultats étaient d'autant plus vivement ressentis qu'ils sont en complet décalage avec la qualité des relations officielles entre la Slovaquie et la France, sur les plans tant politique qu'économique et culturel.

Le rapporteur s'est attaché à dissiper ces malentendus, d'une part en soulignant que la controverse entre parlementaires français porte sur la nature des institutions européennes et non sur l'élargissement, soutenu par un consensus très largement majoritaire, d'autre part en s'interrogeant sur des enquêtes d'opinion qui confondent hostilité et méconnaissance et sont susceptibles de créer des incompréhensions regrettables.

A l'évidence, l'opinion française connaît mal la Slovaquie, en partie parce qu'elle peine à identifier un pays dont l'Etat est de création récente sur la carte politique de l'Europe et dont l'image qu'il veut projeter de lui-même au sein de la nouvelle Europe n'est pas encore complètement définie.

L'entrée dans l'Union européenne représentera en effet pour ce pays la troisième participation à un ensemble plurinational en moins d'un siècle après deux expériences décevantes. Il n'est donc pas

étonnant que ce nouvel ancrage au cœur de l'Europe soit porteur de beaucoup d'espoirs mais aussi de quelques incertitudes.

A. Un pays déterminé à s'ancrer dans l'Europe et à préserver une identité nationale difficilement conquise

1) Une nation longtemps dominée

Limitrophe de l'Autriche, de la Hongrie, de la Croatie et de l'Italie, la Slovénie est le plus petit des dix pays candidats d'Europe centrale et orientale en termes de superficie (20 273 km², soit la moitié de celle de la Suisse) et de démographie (1,988 million d'habitants, hormis l'Estonie comprenant 1,439 million d'habitants).

La Slovénie donne l'exemple d'une cohésion parmi les plus fortes d'Europe, reposant d'abord sur une homogénéité ethnique et religieuse mais principalement sur un attachement exceptionnel à sa langue et à sa culture. Ce pays est peuplé à 90 % de Slovènes, dont les ancêtres sont des slaves originaires de la plaine au nord des Carpates venus s'établir dans les villes romaines de la côte adriatique et de l'Illyrie vers 550. Les minorités hongroises (9 000 personnes) et italienne (3 800) ont, c'est à souligner, un statut et des droits inscrits dans la constitution qui mentionne également la minorité tzigane. Parmi les autres minorités figurent les Serbes et les Croates (50 000 chacune).

Principalement catholique (71 %) avec une minorité protestante et orthodoxe, ce pays s'est constitué comme une entité culturelle indéfectiblement attachée au développement de sa langue et de sa culture. Elles furent le ciment de la nation en l'absence d'un Etat qui lui serait propre. En l'an 2000, la Slovénie a fêté deux grands anniversaires : les 450 ans du premier livre slovène (le catéchisme) écrit par le grand réformateur protestant Primož Trubar et le deux centième anniversaire de la naissance du plus célèbre poète slovène, France Prešeren, dont le jour de la mort est devenu fête nationale en 1945 et le poème « le toast » fut choisi comme hymne national en 1989. D'autres grandes figures de la culture slovène, comme Valentin Vodnik, Jernej Kopitar, Anton Martin Slomšek ou Janez Bleiweis, ont également participé au XIX^{ème} siècle à l'éveil de la conscience politique nationale.

La Slovénie occupe par ailleurs une position géopolitique qui l'a placée au carrefour des influences et des appétits divergents de ses grands voisins. Bismarck considérait que, pour l'accès à la mer Adriatique, Trieste représentait « la pointe du glaive allemand ». La population et le territoire slovène se sont donc trouvés à plusieurs reprises au cours de l'histoire répartis entre plusieurs Etats. Il en résulte que d'importantes minorités slovènes résident en Italie, Autriche et Hongrie ou ont émigré en Amérique latine et aux Etats-Unis. Cleveland est la deuxième ville slovène du monde après la capitale de la Slovénie, Ljubljana.

Enfin, la Slovénie a fait partie de deux grands ensembles plurinationaux – l'empire austro-hongrois puis la fédération yougoslave – qui n'ont pas reconnu ou respecté sa conscience nationale.

Les territoires où résidait la population slovène, composés des duchés de Styrie, Carinthie, Carniole et du Frioul sont demeurés, au moins pour les trois premiers, possessions des Habsbourg pendant plus de six cents ans, de 1278 à 1918. Cette longue domination des Habsbourg ne fut interrompue que par l'intégration d'une partie de la Slovénie aux Provinces illyriennes de l'empire français, à la suite des campagnes napoléoniennes, de 1809 à 1813. Ce bref épisode n'en contribua pas moins à l'éveil de la conscience nationale qui se cristallisa au XIX^{ème} siècle autour de l'aspiration à une Slovénie unifiée. Après les révoltes de mars 1848, l'Autriche renforça dans un premier temps son pouvoir autoritaire et la germanisation du peuple slovène, puis assouplit ce régime et favorisa l'essor économique du pays sous l'impulsion du capital allemand. A l'orée du XX^{ème} siècle, la majorité des partis slovènes luttait encore pour obtenir la reconnaissance de leurs droits politiques nationaux au sein de l'empire austro-hongrois. Seule une minorité voyait dans le panslavisme une réponse au pangermanisme assimilateur. Il était en particulier difficile d'envisager un développement séparé du reste de l'Autriche dans la mesure où les échanges s'étaient constitués depuis des siècles selon un axe nord-sud.

Avec la reconnaissance du nouveau royaume des Serbes, Croates et Slovènes par le traité de Versailles, le 18 juin 1919, les Slovènes changeaient de monde et d'appartenance afin de sauvegarder l'existence de leur nation. Ils s'éloignaient de l'Occident auxquels ils avaient été attachés depuis toujours pour se

lier aux Balkans auxquels ils étaient complètement étrangers. Grande fut leur désillusion lorsqu'ils découvrirent qu'ils n'étaient pas entrés dans un ensemble yougoslave harmonieux mais dans un Etat de plus en plus centralisé sous la domination serbe, surtout après l'instauration de la dictature du roi Alexandre I^{er} à partir de 1929. La langue officielle était le serbo-croate et le slovène n'apparaissait plus que comme le dialecte d'une minorité.

Après la guerre, la Slovénie devint l'une des six républiques de la République socialiste fédérative de Yougoslavie. Cette participation à la Fédération yougoslave marquait une étape dans la reconnaissance des droits politiques nationaux de la Slovénie, puisqu'elle appartenait à un Etat qui la reconnaissait en tant que nation souveraine et que la constitution lui garantissait le droit de quitter la Fédération.

Mais cet acquis essentiel fut menacé par le processus d'éclatement qui s'enclencha en 1985, cinq ans après la mort du maréchal Tito. Au début de 1990, les Slovènes quittent la Ligue des communistes yougoslaves à la suite du rejet de leurs revendications décentralisatrices. Les premières élections pluripartites législatives et présidentielle assurent, en avril 1990, la victoire de la coalition non-communiste Demos et l'élection du communiste réformateur Milan Kuncan à la présidence de la République.

Lors du referendum du 23 décembre 1990, 88,2 % des électeurs se prononcent pour l'indépendance, solennellement proclamée par le parlement le 25 juin 1991. Après un conflit de dix jours avec l'armée fédérale yougoslave, la Communauté économique européenne et ses Etats membres reconnaissent le 15 janvier 1992 la souveraineté de la République de Slovénie qui devient membre de l'ONU le 22 mai.

Pour la première fois dans leur histoire, les Slovènes disposaient de leur propre Etat au service de leur nation souveraine. Pour reprendre la formule de Mme Antonia Bernard⁽¹⁾, tout comme en 1918 la pression allemande avait poussé les Slovènes hors de l'Autriche et vers la Yougoslavie, la pression serbe les avait poussés cette fois-ci hors de la Yougoslavie et vers l'indépendance.

⁽¹⁾ Voir « *Petite histoire de la Slovénie* » (Cultures et sociétés de l'Est », 23), Institut d'études slaves.

2) *La position désormais enviable d'un Etat stable et prospère*

La Slovénie occupe désormais, parmi les pays candidats, une position enviable à un triple point de vue. Tout d'abord, la Slovénie sera le premier Etat issu de l'ex Yougoslavie à entrer dans l'Union européenne parce qu'elle aura réussi à se tenir à l'écart des conflits qui ont déchiré la région des Balkans depuis dix ans. La distance qu'elle a prise par rapport à son ancienne appartenance manifeste clairement son souhait de ne plus être assimilée à un pays balkanique et de retrouver sa proximité avec une Europe occidentale dont elle partage les modes de vie et les valeurs.

Ensuite, les conditions pacifiques de son indépendance et le fort consensus de son peuple sur les grandes priorités font que l'Etat de création la plus récente parmi les pays candidats est aussi celui qui présente une stabilité politique particulièrement remarquable dans cette région troublée.

La constitution organise un régime parlementaire au sein duquel le Président de la République exerce une magistrature essentiellement morale et le Premier ministre est le véritable chef de l'exécutif. Le parlement est composé de deux chambres de poids différents : l'Assemblée nationale est au centre de l'activité législative et de la vie politique, tandis que le Conseil national, représentant les intérêts professionnels et les collectivités locales, joue un rôle consultatif mais peut soumettre à l'Assemblée nationale des propositions de lois.

M. Milan Kucan, élu Président de la République en 1992, a été réélu en 1997 pour cinq ans. Les prochaines élections présidentielles auront lieu en novembre 2002.

M. Janez Drnovsek, qui avait dirigé la présidence collégiale yougoslave, a exercé les fonctions de Premier ministre depuis avril 1992, à l'exception d'un intermède de quelques mois entre juin et novembre 2000.

Il a toujours formé des gouvernements de coalition autour des partis du centre après la recomposition, en 1992, du paysage politique qui a suivi l'éclatement de la coalition anticommuniste Demos.

Le gouvernement actuel issu des élections de novembre 2000 dispose d'une majorité particulièrement large à l'Assemblée nationale – 58 députés sur 90 – et associe des partis allant de la gauche au centre-droit :

– le LDS (parti libéral démocrate, centre gauche, 34 députés), premier parti de l'assemblée, au centre des différentes coalitions depuis 1992, dont le président est l'actuel Premier ministre ;

– le ZLSD (liste unie des démocrates sociaux, gauche, issue de l'ancien parti communiste, 11 députés) ;

– le SLS-SKD (parti du peuple slovène, centre-droit, 9 députés) ;

– le DESUS (parti des retraités, gauche modérée, 4 députés).

Le SMS (parti de la jeunesse de Slovénie, 4 députés) et les deux députés représentant les minorités italienne et hongroise l'ont également assuré de leur soutien.

L'opposition comprend le parti social-démocrate SDS (conservateur modéré, 14 députés), le parti de la nouvelle Slovénie NSI (centre-droit, 8 députés) et le parti national SNS (nationaliste, 4 députés).

Cette grande stabilité institutionnelle ne doit cependant pas dissimuler l'intensité des débats qui animent la vie politique intérieure. Une première crise au sein des partis de la coalition en 1998, puis le remplacement du gouvernement Drnovsek par celui de M. Bajuk en avril 2000, à la suite d'un vote de défiance du parlement, en sont la manifestation.

En particulier, ce peuple de tempérament modéré reste traversé par les divisions nées de l'organisation de sa vie politique au XIX^{ème} siècle autour d'un pôle chrétien et d'un pôle laïc et par les déchirements de la deuxième guerre mondiale. Les discussions autour de la restitution à l'église des propriétés nationalisées il y a cinquante ans, à la suite de la loi de dénationalisation de 1991, sont révélatrices de tensions pas encore totalement éteintes.

Le changement de la loi électorale, à la suite du référendum de décembre 1996 imposant le passage d'un mode de scrutin proportionnel à un système majoritaire, a également suscité une forte controverse entre les partis et n'a pas encore été réalisé.

Enfin, la Slovénie se classe comme le pays le plus riche des dix pays candidats d'Europe centrale et orientale. En 2000, son PIB atteint 19,5 milliards d'euros, soit 16 100 euros par habitant représentant 72 % de la moyenne de l'Union européenne et la plaçant à un niveau comparable à celui de la Grèce ou du Portugal. Ce pays était déjà la république la plus développée de la Yougoslavie avec un produit par habitant de plus du double de la moyenne yougoslave, qui l'avait fait qualifier de « Suisse des Balkans ». Il n'a pas perdu cet acquis en menant une politique de transition douce vers une économie de marché dont il avait déjà une certaine expérience.

La Slovénie est une petite économie ouverte qui a réorienté massivement ses échanges vers l'Union européenne, représentant 64 % de ses exportations et 68 % de ses importations, et dont la structure de production est dominée par les secteurs tertiaire (57,8 %) et secondaire (38,5 %) par rapport à une agriculture ne représentant plus que 9,9 % de l'emploi et 3,7 % du PIB.

Avec un PIB par habitant (en standard de pouvoir d'achat) passant de 64,3 % de la moyenne communautaire en 1995 à 71,6 % en 2000, la Slovénie a montré une remarquable capacité à rattraper son retard par rapport à l'Union européenne. Celle-ci repose en particulier sur le bon niveau de formation de la population et une productivité de la main-d'œuvre se situant à 71 % de la moyenne de l'Union européenne en 1998, sur un secteur privé générant 60 % du PIB et sur un développement des PME représentant en 2000 31 % de la production totale et 42 % des emplois, et enfin sur des performances macro-économiques globalement satisfaisantes. Après avoir retrouvé en 1997 le niveau de son PIB de 1989, la Slovénie a affiché en 2000 un taux de croissance de 4,6 %, un taux de chômage en baisse à 7 %, un taux d'inflation en hausse à 8,9 % et un déficit budgétaire également en augmentation représentant 2,3 % du PIB.

3) *Une politique étrangère déterminée à préserver cet acquis*

La volonté de la Slovénie d'affirmer définitivement son appartenance au monde occidental l'a conduite à se donner l'intégration à l'Union européenne et à l'OTAN comme premières priorités. Si sa marche vers l'Union européenne paraît progresser de manière satisfaisante depuis l'ouverture des négociations en mars 1998, elle n'a pas fait partie de la première vague des trois Etats admis à rejoindre l'OTAN lors du sommet de Madrid en juillet 1997. Ce pays, qui participe depuis mai 1994 au partenariat pour la paix de l'OTAN, a cependant été placé en tête des Etats concernés par le prochain élargissement dans les conclusions du sommet de Washington et devrait être admis dans l'organisation au sommet de Prague en novembre 2002.

Cet objectif a constitué une incitation supplémentaire à apurer rapidement les contentieux bilatéraux hérités de l'histoire et à développer des relations amicales avec ses voisins.

Les relations avec l'Italie se sont nettement améliorées avec le règlement des deux principaux contentieux bilatéraux. La question du dédommagement des Italiens, qui avaient dû quitter la partie de l'Istrie devenue yougoslave en 1950 (cette population s'élevait à 37 000 personnes mais le différend concernait environ 350 propriétés) avait conduit en 1994 le gouvernement italien de l'époque, présidé par M. Silvio Berlusconi, à bloquer la signature de l'accord d'association avec l'Union européenne, jusqu'à ce que les engagements pris par le gouvernement slovène amènent l'Italie à lever son veto. La Slovénie ressentait par ailleurs d'autant plus mal l'absence d'un statut protecteur pour la minorité slovène résidant en Italie (environ cent mille personnes installées principalement dans la région du Frioul-Vénétie-Julienne) qu'elle avait accordé un statut garanti constitutionnellement à la minorité italienne en Slovénie. L'adoption par le Parlement italien, le 14 février 2001, sous le gouvernement de M. Giuliano Amato, d'une loi garantissant des droits à la minorité slovène en Italie, après un blocage du projet de loi pendant plusieurs années, a eu une portée considérable pour le développement des relations entre les deux pays. Des parlementaires slovènes expriment cependant encore quelques inquiétudes, non plus sur la politique générale des autorités italiennes actuelles à

l'égard de leur pays, mais sur le comportement parfois agressif de certains responsables politiques italiens.

La Slovénie s'est également attachée à réduire ses contentieux avec l'Autriche. Elle n'a pas insisté sur ses revendications concernant l'affaire des chevaux Lippizan et elle a procédé à la restitution des biens nationalisés en 1945, même si un certain nombre de dossiers concernant des ressortissants autrichiens sont encore en attente. Les deux pays se sont également efforcés d'améliorer la situation de leurs minorités respectives par la signature d'un accord culturel : près de 30 000 Slovènes résident en Carinthie et 2 000 Autrichiens en Slovénie. La participation à la coalition gouvernementale du FPO, le parti de M. Jörg Haider qui est lui-même gouverneur de la province de Carinthie, n'est cependant pas un facteur d'apaisement des tensions héritées d'un passé qu'on voudrait révolu. Son refus actuel de respecter la décision de la Cour constitutionnelle d'Autriche, qui a posé le principe du double affichage – en langue allemande et en langue slovène – des panneaux d'immatriculation et de circulation en Carinthie, ne peut que renforcer les appréhensions slovènes.

La Slovénie a signé en juillet 2001 avec la Croatie deux accords importants pour mettre fin à des litiges issus de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie. Le premier prévoit que la centrale nucléaire de Krsko, construite jadis avec la Croatie et située en Slovénie, serait détenue en copropriété par les deux Etats, à parts égales, à compter de janvier 2002, pour mettre fin aux importants retards de paiement des frais de fonctionnement accumulés par la Croatie.

Le deuxième accord met fin à un conflit de délimitation des frontières terrestre et maritime entre les deux pays et est particulièrement important pour la Slovénie puisqu'il conditionnait son accès à la mer par la baie de Piran. Les parlementaires slovènes prêts à autoriser sa ratification s'inquiétaient néanmoins des retards du Parlement croate à faire de même.

Subsistent quelques litiges de nature économique liés au gel des avoirs de la filiale croate de la *Nova Ljubljanska Banka* et des avoirs des clients croates de la banque qui réclament leur indemnisation. La Slovénie souhaite régler ce dossier dans le cadre plus large des négociations sur la succession yougoslave entre les cinq Etats de l'ancienne fédération yougoslave.

Les relations avec la Hongrie ne souffrent d'aucun contentieux et les relations économiques entre ce deux pays devraient se développer aussi bien à la faveur des programmes d'infrastructure transeuropéens que dans le cadre de l'accord de libre-échange en Centre Europe (CEFTA) où la Slovénie a rejoint la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie le 11 janvier 1996.

Enfin, après avoir clairement marqué sa différence par rapport aux Balkans, la Slovénie s'implique fortement dans la région, non seulement pour apurer l'héritage du passé, mais aussi pour obtenir la reconnaissance internationale du rôle bénéfique qu'elle peut jouer dans sa stabilisation et sa reconstruction.

La chute du régime de Milosevic a permis à la Slovénie de rétablir ses relations diplomatiques avec la République fédérale de Yougoslavie le 9 décembre 2000 et de progresser vers le règlement de la succession yougoslave. Les cinq Etats issus de l'ancienne fédération yougoslave ont pu signer le 29 juin 2001 un accord sur la question essentielle de la clé de répartition des avoirs bloqués à l'étranger.

Ce pays souhaite par ailleurs prendre une part active au processus de stabilisation et de reconstruction du Sud-Est de l'Europe. Ses entreprises sont très présentes dans la région, où la Slovénie s'affirme comme le premier investisseur étranger en Bosnie-Herzégovine et la deuxième dans l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine. Elle a voulu également marquer de manière significative sa contribution au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est en lui faisant l'apport du Fonds international de déminage qu'elle avait créé en 1998.

L'élection en 1998, pour deux ans, comme membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, d'un Etat qui n'avait que six ans d'existence, de même que la rencontre Bush-Poutine à Ljubljana au cours de l'été 2001, apparaissent comme une reconnaissance par la communauté internationale de l'importance du rôle que ce jeune Etat peut jouer dans le règlement du plus grave conflit de l'après-guerre froide en Europe.

4) *Une hésitation entre le choix de l'ouverture sur le monde extérieur et le désir de s'en protéger*

A cause de l'apparente facilité avec laquelle la Slovénie s'achemine vers l'Union européenne, les Quinze ne mesurent peut-être pas suffisamment que l'élargissement place ce pays complexe devant l'ambivalence de ses choix et représente un grand défi psychologique pour dépasser cette situation inconfortable.

Au plan économique, la grande ouverture de ses échanges commerciaux avec les pays tiers pour compenser la petite taille de son marché domestique s'est longtemps accompagnée d'une relative fermeture aux investissements directs étrangers. Le stock d'I.D.E. s'élevait en 1999 à 2,7 milliards de dollars et représentait 13 % du PIB, contre une moyenne de 19,6 % du PIB dans les pays d'Europe centrale et orientale. Cette situation, en train d'évoluer, reflétait le double souci, légitime, de ne pas perdre le contrôle de son destin économique et de procéder à des privatisations et à des restructurations en douceur afin de ménager le consensus social. Mais elle a pu donner l'image d'un pays en retrait par rapport aux engagements qu'il s'apprête à assumer dans le cadre du grand marché unique.

Au plan culturel, les Slovènes sont un peuple épargné de tout analphabétisme et bien formé, au sein duquel une élite très cultivée et ouverte sur l'extérieur connaît toutes les évolutions intellectuelles du monde et y participe activement. Ce peuple, amoureux de sa langue et passionné de lecture, est l'un de ceux qui, parmi les pays candidats, dépensent le plus pour les loisirs et la culture (9,3 % du budget des ménages en 1999, après les Tchèques : 11,3 %) et est celui qui a le plus grand nombre d'ordinateurs personnels pour cent habitants en 1999 (25,3 soit plus que l'Union européenne : 24,8). Mais c'est aussi un peuple qui cultive son insularité alpine et est très attaché à la beauté de son cadre de vie comme à la sécurité de son mode de vie. Il souhaite en particulier éviter un tourisme de masse qui dégraderait l'environnement et la forêt qui recouvre la moitié de son territoire. Il a accepté également de payer le coût de la protection de ses petites entreprises familiales et de ses acquis sociaux et d'assumer la cherté relative de ses produits.

Au plan politique enfin, ce pays de deux millions d'habitants, qui a toujours pratiqué un nationalisme défensif et a dû souvent

passer derrière le miroir pour se protéger de la politique assimilatrice des grands ensembles politiques dont il a fait partie, doit, après dix ans de plein exercice de sa souveraineté, s'agréger à un ensemble politique de près de 500 millions d'habitants, au sein duquel il partagera le pouvoir, à égalité de droits, avec près de trente Etats-nations. L'élargissement de l'Union européenne représente pour la Slovénie, plus encore que pour les Etats membres actuels et d'autres pays candidats, une révolution politique et mentale dont on peut comprendre qu'elle puisse susciter un certain vertige.

B. Un pays candidat bien placé dans la négociation demandant la prise en compte de ses spécificités pour rassurer sa population

1) Un candidat bien placé dans la négociation

Après une entrée en vigueur assez tardive de l'accord d'association avec l'Union européenne au 1^{er} février 1999 en raison du différend avec l'Italie, la Slovénie s'est trouvée bien placée dès le démarrage des négociations d'adhésion comme au seuil de leur phase finale. Elle a figuré en effet dans la première vague des pays candidats appelés à négocier par le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997 et elle fait partie des dix pays considérés par le Conseil européen de Laeken de décembre 2001 comme susceptibles d'adhérer en 2004, sous réserve du résultat de la négociation des chapitres les plus difficiles au premier semestre 2002.

Pourtant l'évolution de la position de ce pays dans l'intervalle ne fut pas aussi linéaire que ce constat le donne à croire. L'appréciation sévère portée par la Commission dans son premier rapport d'étape de novembre 1998 sur les retards dans la transposition de l'acquis communautaire fut un choc pour la classe politique slovène. Elle prit conscience qu'il ne suffisait pas de jouir d'une vie politique démocratique et d'une économie de marché dynamique pour satisfaire aux critères de l'adhésion. La réforme du secteur bancaire en février 1999, l'introduction de la TVA en juillet 1999, la transformation des boutiques hors taxes aux frontières en commerces normaux en septembre 2001 ont symbolisé les efforts

d'un pays qui a désormais rattrapé son retard dans la transposition de l'acquis communautaire.

A la fin de la présidence belge, la Slovénie est en position très favorable dans la négociation puisqu'elle a clos provisoirement 26 chapitres sur 29 et qu'elle se trouve en tête, devant Chypre, la République tchèque et la Hongrie qui en ont clos 24.

La Slovénie a pu clore provisoirement beaucoup de chapitres notamment parce qu'elle a toujours présenté des demandes de dispositions transitoires en nombre limité et mesurées dans leur portée. Elle fut la première à clore le chapitre complexe et coûteux de l'environnement. Il n'est d'ailleurs pas certain que sa mise en œuvre n'entre pas, dans certains domaines, en contradiction avec les règles communautaires sur les aides d'Etat aux entreprises figurant dans le chapitre sur la concurrence qui vient d'être clos en décembre 2001. La Slovénie a également préféré clore le chapitre sur la liberté de circulation des capitaux au printemps 2001, sans poser de conditions excessives, en dépit de ses craintes sur la vente des résidences secondaires le long de ses côtes aux citoyens des Etats membres de l'Union européenne. Enfin, elle a clos, au terme de la présidence belge, les chapitres sur la libre circulation des personnes, la concurrence, les transports, la fiscalité et la justice et les affaires intérieures, de sorte qu'elle est le seul pays candidat à aborder le premier semestre 2002 sous présidence espagnole en n'ayant plus à négocier que les trois chapitres à forte incidence financière : agriculture, politique régionale, dispositions financières et budgétaires.

Le rapport d'étape de la Commission pour 2001 confirme le bon état général de préparation de la Slovénie selon les trois critères de Copenhague, tout en soulignant les difficultés encore à surmonter.

Il constate que la Slovénie est dotée d'une économie de marché qui fonctionne et qu'à condition de mettre en œuvre les réformes encore nécessaires pour renforcer la concurrence sur les marchés intérieurs, elle devrait être en mesure de faire face à la pression concurrentielle du marché unique de l'Union.

Il préconise d'atténuer la rigidité du marché du travail et de privatiser des secteurs-clés, comme les banques et les assurances, de

manière à attirer davantage d'investisseurs étrangers et à moins mettre l'accent sur la politique monétaire. Celle-ci s'efforce en effet de défendre la compétitivité sur les marchés extérieurs en compensant par un flottement contrôlé les augmentations de prix favorisées par un recours généralisé à l'indexation dans l'économie slovène. Or, non seulement la politique monétaire contribue de cette manière à l'inflation persistante, mais elle n'atteint pas son objectif, dans la mesure où les parts de marché de la Slovénie chez ses principaux partenaires commerciaux ont diminué légèrement. Comme cette petite détérioration ne provient pas du niveau des prix et des coûts qui se sont améliorés grâce à la forte croissance de la productivité de la main-d'œuvre et à des hausses salariales modérées, mais de l'inadaptation des produits exportables à cause de la lenteur des restructurations, seules des mesures structurelles pourraient y remédier.

La Slovénie affronte, comme tous les autres pays candidats, le défi de la mise en œuvre effective de l'acquis communautaire. Elle a adopté ou va le faire toute une série de lois sur le gouvernement, les organismes publics, l'administration, les contrôles et inspections et les fonctionnaires. Elle s'efforce également de renforcer le système judiciaire pour remédier à ses lenteurs.

En dehors du développement des relations bilatérales dans le cadre de l'accord d'association, le soutien de l'Union européenne a suivi plusieurs voies :

– une aide communautaire répartie entre les trois instruments de pré-adhésion, d'un montant annuel, au cours de la période 2000-2002, de 25 millions d'euros pour le programme *Phare* (avec 3,3 millions supplémentaires en 2001), 6,5 millions d'euros pour le programme *SAPARD* (développement agricole et rural) et entre 10,8 et 21,7 millions d'euros pour l'initiative *ISPA* (infrastructures d'environnement et de transport). Un montant supplémentaire de 7 millions d'euros a été alloué pour des programmes de coopération transfrontalière avec les pays voisins dans le cadre du programme *Phare* ;

– la participation aux programmes communautaires suivants : *Socrates*, *Leonardo da Vinci*, *Jeunesse*, *Lifé III*, *Culture 2000* et le cinquième programme-cadre de recherche et de développement. De

plus, la Slovénie adhérera à l'Agence européenne pour l'environnement en janvier 2002 ;

– trente–quatre projets de jumelages institutionnels dont neuf ont été achevés, treize sont en cours et douze sont en préparation. Les secteurs couverts sont l'agriculture, la cohésion économique et sociale, le marché intérieur, le secteur financier, la justice et les affaires intérieures et l'environnement.

2) *Une demande de prise en compte de ses spécificités*

La Slovénie demande à l'Union européenne de prendre en compte les spécificités de sa situation par rapport aux autres pays candidats, non pas en vertu d'un traitement politique de faveur, mais au nom même du principe de différenciation fixé à Helsinki pour fonder la négociation sur l'appréciation objective des réalités de chaque pays candidat par rapport aux critères de Copenhague.

Les demandes de la Slovénie concernent cinq chapitres. Elles ont été entendues par M. Moscovici qui a déclaré aux autorités slovènes que les problèmes spécifiques appelaient des solutions spécifiques et que la France était prête à y travailler.

Sur le chapitre de **la libre circulation des personnes**, la Slovénie rappelle qu'elle ne menace nullement le marché du travail dans l'Union européenne ni dans les régions limitrophes des pays voisins et qu'elle va devenir importateur de main–d'œuvre, en raison d'une démographie marquée par un fort vieillissement. Ce pays présente la plus faible proportion de jeunes de moins de quinze ans (16,1 % en 2000) et l'un des plus faibles taux de fécondité (1,2 en 1998) parmi les pays candidats, inférieurs aux chiffres de l'Union européenne (16,9 % et 1,45).

La Slovénie estime donc injustifiée dans son cas l'imposition d'une longue période de transition pour la libre circulation des personnes, mais elle a compris que l'Union européenne ne reviendrait pas sur le compromis difficilement réalisé entre les Quinze et qu'il faudrait recourir à des solutions bilatérales, en utilisant les souplesses autorisées par la position commune.

C'est cette voie que propose la France qui n'était pas demandeuse de restrictions mais souhaite respecter le compromis pour tenir compte des préoccupations de l'Allemagne et de l'Autriche.

Les chapitres relatifs à la **politique régionale** et aux **questions financières et budgétaires** sont liés. L'assimilation de la Slovénie à une seule et même région pourrait l'amener à dépasser le seuil de 75 % du PIB d'une Union élargie et à perdre le bénéfice de l'essentiel des aides régionales selon les règles actuelles, en raison de la diminution mécanique du PIB moyen dans l'Union élargie. Il en résulterait que la Slovénie deviendrait contributeur net au budget communautaire dès son adhésion, alors qu'elle a encore des rattrapages à faire et qu'elle se trouve presque au même niveau que la Grèce et le Portugal bénéficiaires du fonds de cohésion.

La Slovénie a donc proposé une subdivision de son territoire en deux régions, l'une centrée autour de la capitale et l'autre couvrant le reste du pays, que la Commission a jugée trop déséquilibrée. Elle propose désormais une répartition du territoire en trois régions (capitale, Est et Ouest) permettant d'aider des régions en difficulté où le taux de chômage s'élève à 20 %. Il sera cependant nécessaire d'adopter une règle spécifique dérogeant à la proposition de la Commission de fixer le nombre minimal à 800 000 habitants dans la classification régionale des Etats membres *NUTS II*, pour que ce projet de régionalisation puisse s'appliquer à ce pays de deux millions d'habitants. En tout état de cause, une période transitoire d'alignement graduel des contributions au budget communautaire pourrait constituer une solution, déjà adoptée lors de précédents élargissements.

L'agriculture est également un secteur dans lequel la Slovénie se trouve dans une situation différente des autres pays candidats. Elle est importateur net de produits agricoles et n'exporte que quatre produits agricoles, ses prix agricoles sont dans l'ensemble plus élevés que ceux des Etats membres de l'Union et la libéralisation des échanges agricoles a entraîné une baisse du revenu des paysans.

Le Conseil européen de Berlin a fixé, en 1999, les aides à l'agriculture réservées aux futurs Etats membres à 12,4 milliards d'euros pour la période 2002–2006, en excluant les aides directes aux producteurs, au moins dans un premier temps après l'adhésion.

La raison principale de cette exclusion est que ces aides directes ont été conçues par la réforme de 1992 pour compenser la baisse des prix garantis et des obligations de mise en jachère, mais qu'elles n'auraient aucune justification pour des pays candidats qui sont dans une situation inverse, avec des prix agricoles inférieurs de 10 % à 45 % à ceux de l'Union européenne, et vont au contraire bénéficier du relèvement de leurs prix de vente au niveau communautaire. Il faut convenir que cet argument est beaucoup moins fondé dans le cas de la Slovénie.

Elle demande à être autorisée, dans un premier temps, à financer sur son budget national les aides directes à ses agriculteurs et espère que les perspectives financières de l'Union européenne pour 2007–2013 permettront au budget communautaire de prendre le relais.

Ce pays de petites exploitations privées, gérant 90 % des surfaces agricoles avec une superficie moyenne par exploitation ne dépassant pas 4,8 hectares, a entrepris il y a deux ans une réforme agricole mettant l'accent sur la préservation de l'environnement. Il souhaite que la réforme de la politique agricole commune prenne plus en compte la dimension environnementale et n'émet qu'une seule exigence concernant l'aide aux fermes de haute montagne non viables économiquement.

Dans le domaine de **la justice et des affaires intérieures**, le renforcement du contrôle des frontières est le dossier le plus difficile. La Slovénie devient de plus en plus un pays de transit vers le Nord et l'Ouest de l'Union européenne pour les immigrés clandestins et pour le trafic des êtres humains, en particulier le long des frontières avec la Croatie et la Hongrie. Trente six mille franchissements frontaliers illégaux ont été enregistrés en 2000, soit une augmentation de 91 % par rapport à l'année précédente. Près de la moitié, quinze mille personnes environ, demande asile mais, même parmi ce groupe, rares sont ceux qui restent.

Le gouvernement a adopté, en mai 2001, un plan d'action « Schengen », établissant les besoins pour le recrutement de cinq cents policiers par an ainsi que pour la formation et les équipements, sur la période 2000–2005, afin d'assurer un contrôle adéquat de la future frontière extérieure de l'Union européenne. Il s'efforce d'achever la mise en œuvre de la législation-cadre sur

l'immigration et le droit d'asile en place depuis 1999. Il peut recourir, pour ceux qui ne justifient pas le droit à l'asile, aux accords de réadmission conclu avec vingt-trois pays et il lutte contre la criminalité organisée en s'appuyant sur seize accords avec d'autres Etats ainsi que sur un accord de coopération avec Europol signé le 1^{er} octobre 2001. Il mène enfin une activité diplomatique soutenue à l'égard des pays de transit de la voie balkanique, en étant très attentif à la politique de visa de ces pays.

Le contrôle des 670 kilomètres de frontière avec la Croatie, qui deviendra la frontière extérieure de l'Union européenne, représente le défi principal. La conclusion de l'accord de délimitation des frontières et de l'accord de coopération frontalière avec la Croatie constituait le préalable indispensable au renforcement du contrôle de cette frontière. La Slovénie souhaite désormais le maintien du régime spécial conclu avec la Croatie pour la circulation des populations frontalières. Le régime de la « frontière verte » concerne deux pays qui ne formaient qu'un seul Etat il y a dix ans et sont reliés par de nombreuses voies de communication, y compris des petits chemins, rendant très difficile l'application des normes de Schengen. La frontière verte ne fait pas l'objet d'une garde classique mais relève d'une organisation spéciale avec des policiers équipés de moyens d'observation nocturne et comporte trente-quatre passages frontaliers pour la circulation des populations habitant des deux côtés de la frontière.

La Slovénie attend également un renforcement du soutien financier de l'Union européenne au moment où celle-ci est en train de créer un nouveau régime de droit d'asile reposant sur une demande unique à la première entrée sur le territoire de l'un des Etats membres de l'Union. Le ministre de l'intérieur, M. Rado Bohinc, n'a pas caché que, dans cette perspective, il s'attendait à de nombreuses premières entrées dans l'Union européenne par les frontières slovènes. Aussi insiste-t-il pour que la protection des frontières extérieures de l'Union relève de la responsabilité de chaque Etat membre et ne repose pas seulement sur celui dont la frontière est aussi celle de l'Union. L'aide financière de l'Union européenne à la Slovénie dans le domaine de la justice et des affaires intérieures s'est élevée dans le cadre du programme *Phare*, en 2001, à 9,30 millions d'euros. L'Union semble cependant avoir entendu l'appel des pays candidats à ce sujet puisque la Commission a proposé, dans son rapport global 2001 sur les progrès

de l'élargissement, d'allouer, avant l'été 2002, jusqu'à 250 millions d'euros supplémentaires provenant du programme *Phare* pour renforcer les capacités institutionnelles dans les dix pays candidats d'Europe centrale et orientale. Le secteur JAI en sera l'un des tout premiers bénéficiaires.

3) Rassurer l'opinion publique avant le référendum sur l'adhésion

Le Parlement a décidé de soumettre au référendum l'adhésion de la Slovénie à l'Union européenne, alors qu'aucune obligation constitutionnelle ne l'imposait.

S'il avait lieu maintenant, selon les sondages, une majorité de votants représentant près de 50 % de l'électorat se prononcerait en faveur de l'adhésion, environ 20 % s'y opposeraient et 30 % seraient indécis. Ce soutien solide et constant depuis quatre ans, sauf au moment du débat sur la fermeture des boutiques hors taxes, s'est néanmoins quelque peu effrité ces derniers temps.

Le phénomène de la vache folle et les débats internes sur l'organisation de l'Europe ont quelque peu brouillé l'image idéalisée de l'Union européenne. De plus, la position apparemment indifférenciée de l'Union européenne sur la libre circulation des personnes a déçu l'opinion slovène qui a l'impression d'avoir fait beaucoup de concessions sans jamais recevoir de contreparties. Les eurosceptiques considèrent que la Slovénie va entrer dans l'Union de manière aveugle et inconditionnelle.

Les autorités politiques se sont d'abord concentrées sur l'adhésion et n'ont pas encore pris de position officielle sur l'avenir de l'Union européenne, mais ce débat trouble une partie de l'opinion. Certains comprennent difficilement comment le pays gagnera du pouvoir en renonçant à certaines compétences et doutent que la Slovénie décidera pour l'Union européenne entière en participant aux décisions communes. Ils craignent que ce petit pays soit englouti dans une fédéralisation trop rapide de l'Union, après le mauvais souvenir laissé par l'expérience centraliste de la Fédération yougoslave. A cet égard, les déclarations de la Présidente irlandaise, lors de sa visite en Slovénie, sur le renforcement de l'influence et de

la conscience nationale de son pays depuis son entrée dans l'Union ont eu un grand retentissement.

Au demeurant, les responsables politiques semblent plus proches de la conception française de la fédération d'Etats-nations que de la conception fédéraliste allemande et sont très sensibles à l'accent mis par la France sur l'aspect culturel du projet européen. La Slovénie partage avec la France le souci de préserver sa langue qui fut un élément fondamental de survie de son identité nationale pendant des siècles, tout en s'efforçant de construire une identité internationale spécifiquement européenne.

4) *La recherche d'un soutien de la France*

La France est un partenaire économique important pour la Slovénie puisqu'elle est son troisième fournisseur, son cinquième client et le deuxième investisseur étranger. La Slovénie est notre cinquième partenaire commercial en Europe centrale.

Les investissements français sont concentrés dans les secteurs de l'énergie, de l'environnement, de la grande distribution et surtout de l'automobile, avec l'implantation il y a dix ans d'une usine Renault à Novo-Mesto constituant actuellement l'un des trois sites de production de la *Clio* en Europe. Ils pourraient se diversifier vers d'autres secteurs comme l'agro-alimentaire ou le tourisme dans un pays qui est une terre d'élection pour ce type d'activités, mais ils n'en représentent pas moins de véritables investissements industriels comportant un réel transfert de savoir-faire et de technologie de nature à aider la Slovénie à se transformer. Les industriels français rencontrés au cours de la mission soulignent la sécurité juridique, la stabilité institutionnelle et la qualité d'une main d'œuvre très productive, tout en déplorant le coût de l'énergie, les lourdeurs bureaucratiques et l'inadaptation des lois à la situation des cadres expatriés d'entreprises étrangères.

Par ailleurs le programme *Proteus* fait de la France le premier partenaire scientifique d'un pays qui est l'un des PECO les plus actifs en ce domaine.

Notre coopération culturelle repose sur un centre culturel ouvert à Ljubljana en 1966, devenu l'Institut Charles Nodier dans la Slovénie indépendante. L'enseignement du français, dispensé à

4 000 élèves, n'occupe que le quatrième rang derrière l'anglais, l'allemand et l'italien, mais la perspective de l'adhésion à l'Union européenne au sein de laquelle le français est une langue de travail ainsi que l'obtention du statut d'observateur au sein de la Francophonie en 1999 pourraient susciter un intérêt accru pour l'étude de notre langue. Pour favoriser cet élan, il serait toutefois nécessaire que *Radio France Internationale* soit présente et qu'une coopération décentralisée se développe entre des collectivités locales slovènes et françaises.

Les autorités slovènes sont satisfaites du rôle stratégique pris par la France dans l'investissement direct étranger et dans certains secteurs clés de l'économie slovène. Notre pays apparaît comme un facteur d'équilibre dans les rapports qu'entretient la Slovaquie avec les grands Etats membres de l'Union européenne. Elle a beaucoup apprécié le soutien apporté d'emblée par la France à sa candidature à l'Union européenne et à l'OTAN. Elle attend désormais que la France la soutienne fermement dans la phase décisive des négociations et l'aide à surmonter les pressions sur les gouvernements autrichien et italien qui pourraient émaner de certaines forces hostiles à son adhésion. Elle compte notamment sur l'expertise française en matière d'énergie nucléaire qui ne fait pas partie de l'acquis communautaire, pour écarter toute velléité d'utiliser la centrale de Kskro à réacteur Westinghouse, répondant aux mesures de sécurité occidentales, en vue de bloquer son entrée dans l'Union.

Si le gouvernement français a confirmé encore récemment son soutien à l'adhésion de la Slovaquie, il est absolument indispensable de conforter ces relations officielles excellentes en favorisant une meilleure connaissance chez nos compatriotes de ce beau pays et de ce peuple tranquille et opiniâtre, notamment grâce au développement des échanges culturels, d'un tourisme vert de qualité et des jumelages entre collectivités locales.

La France doit continuer à développer une relation durable et forte avec ce pays, dont l'importance dépasse largement les données démographiques et territoriales, pour au moins trois raisons : sa vision du futur projet européen est proche de la nôtre ; il constitue une base d'expansion économique régionale de premier choix ; il pourrait enfin servir de modèle de stabilité, de prospérité et d'intégration à l'Union européenne pour tous les Etats de la région des Balkans.

Liste des entretiens

- M. Alojz PETERLE, président de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale ;

- M. Janez POTOČNIK, négociateur en chef pour l'adhésion de la Slovénie à l'Union européenne ;

- M. Andrej ENGELMAN, secrétaire d'Etat aux affaires européennes ;

- M. Samuel ŽBOGAR, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères ;

- M. Aleksander MERLO, président du groupe d'amitié Slovénie-France ;

- M. Janez PODOBNIK, président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale ;

- M. Feri HORVAT, président de la Commission économique de l'Assemblée nationale ;

- M. Rado BOHINC, ministre de l'intérieur ;

- M. Slavko GABER, président de la Commission parlementaire mixte Union européenne-Slovénie.

*
* *

Le rapporteur remercie M. Olivier de la BAUME, ambassadeur de France en Slovénie, M. Pascal LE DEUNFF, premier conseiller, et les membres de l'ambassade de France, ainsi que M. Bernard MICAUD, directeur de l'Institut Charles Nodier, pour leur concours au bon déroulement de cette mission. Il remercie également les représentants des firmes françaises installées en Slovénie, qui ont apporté un éclairage utile en matière de relations économiques franco-slovènes.

II. COMMUNICATION DE M. FRANCOIS LONCLE A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN BULGARIE (DU 18 AU 20 SEPTEMBRE 2001)⁽²⁾

A. Introduction

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

⁽²⁾ La Communication de M. François Loncle a fait l'objet du rapport d'information (n° 3417 – 22 novembre 2001) intitulé : « *La Bulgarie vers l'Union européenne : un effort continu et persévérant* ».

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.

B. L'approche globale de la candidature bulgare : géopolitique et élargissement

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 pré-adhésion 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.

C. Des obstacles économiques et institutionnels à 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.

1) 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 pré-adhésion, leur efficacité bute inexorablement, en l'absence de mesures d'allègement 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.

2) *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* »⁽³⁾.

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 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

⁽³⁾ Rapport régulier 2000 de la Commission sur les progrès réalisés par la Bulgarie sur la voie de l'adhésion, p.99.

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.

D. Aspects de la négociation de pré-adhésion

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.

1) 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.

a) 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.

b) 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⁽⁴⁾.

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

⁽⁴⁾ Dans ces négociations l'autorité responsable n'est pas le ministère de l'environnement, mais le ministère de l'industrie.

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 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.

c) 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 transparait 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⁽⁵⁾. 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

⁽⁵⁾ Selon M. Dimitrov, 807 000 tonnes de pétrole ont été importées en Bulgarie au cours des derniers mois sans être enregistrées.

aux services sans explication particulière, ou avec une explication insuffisante, avec pour seule consigne l'ordre de les appliquer.

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.

d) 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.

2) *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.

a) *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.

b) 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.

3) *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.

E. 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⁽⁶⁾.

*
* *

⁽⁶⁾ 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.

Composition du gouvernement bulgare investi le 24 juillet 2001

| | | |
|---|------------------------------|---------|
| - Premier ministre | Siméon de SAXE COBOURG-GOTHA | (MNSII) |
| - Vice-Premier ministre, Ministre de l'économie..... | 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'éducation | 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

Liste des entretiens

- 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.

III. COMMUNICATION DE MME MARIE-HELENE AUBERT A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE A MALTE (DU 18 AU 20 DECEMBRE 2001)

La mission s'est déroulée du 18 au 20 décembre 2001. Elle avait pour objectif de faire le point sur l'état d'avancement du processus d'adhésion de la République de Malte à l'Union européenne.

Cette mission intervenait peu de temps après la visite effectuée par Pierre Moscovici, ministre délégué aux affaires européennes, à La Valette, les 17 et 18 octobre 2001, et la publication du rapport d'étape de la Commission sur les progrès réalisés par Malte sur la voie de son adhésion à l'Union européenne, le 13 novembre 2001.

Votre rapporteure s'est donc efforcée, par des entretiens avec des responsables politiques et des représentants de la société civile, de mieux cerner les attentes de l'opinion publique et du gouvernement maltais vis à vis de leur entrée dans l'Union européenne et de faire le point sur les difficultés qui subsistent.

Cette visite a été largement facilitée par la présence active et constante de M. Didier Destremau, ambassadeur de France à Malte, et s'est conclue par une conférence de presse à l'ambassade de France. Le programme a été complété par des discussions informelles avec des parlementaires maltais nationalistes et travaillistes et par une rencontre avec quelques représentants de la communauté française, installés à Malte.

Cette mission fut aussi l'occasion de renforcer la coopération et les liens parlementaires entre la France et Malte.

1) Une préparation de l'adhésion bien avancée

a) Malgré des débuts difficiles

Malte est le plus petit des pays candidats, avec une population de 381 500 habitants pour une superficie de 316 km², soit une des densités de population les plus élevées du monde avec 1 200 habitants par km².

L'acte de candidature de Malte a été présenté à l'initiative du parti nationaliste, le 16 Juillet 1990. M. Guido de Marco, actuel Président de la République, en est à l'origine.

Cette candidature mettait fin, *de facto*, au projet de mise en place d'une union douanière entre Malte et la Communauté européenne prévue par l'accord d'association signé en 1970, accord qui continue de régir les relations entre Malte et l'Union.

La Commission a rendu un avis positif sur la demande d'adhésion de Malte en Juin 1993, tout en émettant des réserves sur la capacité de Malte à reprendre l'acquis communautaire. Le Gouvernement maltais s'est alors engagé sur un programme global de réformes structurelles, notamment monétaires, fiscales et tarifaires et le Conseil a décidé, en 1995, d'ouvrir les négociations d'adhésion avec Malte six mois après la conclusion de la Conférence intergouvernementale de 1996.

Sans attendre cette échéance, les nationalistes ont donc commencé à préparer leur économie à l'acquis communautaire, notamment en introduisant, début 1995, la TVA.

Cette mesure a provoqué un vif mécontentement populaire en raison de la hausse du coût de la vie qu'elle a entraînée et favorisé l'arrivée des travaillistes au pouvoir, en octobre 1996, lesquels ont aussitôt gelé la demande d'adhésion de Malte

En 1998, le Premier ministre, M. Sant, a organisé des élections législatives anticipées pour consolider sa majorité mise à mal par une situation économique difficile. Mais ce sont les nationalistes qui l'ont emporté, axant leur campagne sur les bénéfices que Malte pourrait tirer des aides communautaires et d'une adhésion à l'Union

européenne. Le processus d'adhésion a été relancé dès leur retour au gouvernement

La Commission ayant estimé que Malte remplissait les critères définis par le Conseil européen de Copenhague, les négociations d'adhésion ont été autorisées au Conseil d'Helsinki de décembre 1999 et officiellement lancées le 15 février 2000.

b) Une intégration de l'acquis communautaire jugée globalement satisfaisante

Le rapport d'étape publié par la Commission en novembre 2001 réaffirme que Malte satisfait aux critères économiques (inflation moyenne en 2000 de 2,4%, évolution positive du déficit public et ralentissement de la croissance de la dette publique) et politiques de Copenhague (respect des principes démocratiques et des droits de l'homme), qu'elle a une économie de marché viable, capable de faire face à la concurrence et qu'un important travail a été réalisé ou engagé pour mettre la législation maltaise en conformité avec l'acquis communautaire et pour renforcer sa capacité administrative.

Une aide spécifique de préadhésion de 38 millions d'euros a été attribuée à Malte pour la période 2000-2004. La banque européenne d'investissement (BEI) vient d'autre part d'accorder un prêt de 25 millions d'euros à la Banque de La Valette pour financer les projets à long terme des PME en matière d'infrastructures, d'énergie et d'environnement

Compte tenu de l'état d'avancement des négociations, le Gouvernement maltais a désormais la certitude de faire partie du premier groupe des pays candidats qui entreront dans l'Union européenne à l'horizon 2004. Il ne cherche donc pas à ce que Malte soit un des premiers pays prêt à adhérer mais plutôt à négocier à fond sur les dossiers qui posent encore problème. Il entend désormais prendre le temps nécessaire pour défendre au mieux les intérêts maltais et la spécificité de Malte qui tient notamment à sa taille et à son insularité.

Plutôt que de demander des dérogations, les négociateurs maltais, à l'instar d'autres pays candidats, cherchent surtout à

obtenir des périodes de transition suffisantes pour intégrer sans à coup l'acquis communautaire.

Malte disposera de 5 sièges au Parlement européen. Elle espère clore les négociations en temps utile pour participer aux prochaines élections européennes de 2004.

c) En dépit de dossiers importants encore en discussion

20 chapitres ont été clos sur les 29 ouverts (le chapitre 30 sur les institutions n'ayant fait l'objet d'aucune discussion avec les pays candidat). Les questions les plus délicates encore en discussion portent notamment sur les points suivants :

- **L'agriculture**

Elle représente 2,3 % du PIB et occupe 1,8 % de la population active.

C'est un secteur sensible et vulnérable dont le gouvernement maltais entend protéger, à juste titre, la dimension sociale et le rôle en termes d'aménagement du territoire et d'environnement.

S'il n'existe pas de mécanismes d'aide directe aux agriculteurs, le régime des droits d'importation des produits agricoles reste très protecteur.

C'est pourquoi les autorités maltaises craignent tout particulièrement le démantèlement de ces droits et les conséquences de l'ouverture du marché maltais aux produits agricoles communautaires.

Un paquet de mesures pour aider les agriculteurs maltais est en cours de finalisation et sera soumis à la Commission pour déterminer sa compatibilité avec l'acquis communautaire.

De son côté la Commission s'est inquiétée du peu de progrès réalisés pour intégrer l'acquis vétérinaire et phytosanitaire ainsi que les règles de sécurité alimentaire et a souligné dans son dernier rapport d'étape l'insuffisance des capacités administratives, techniques et humaines pour y parvenir.

Cette carence administrative est très nette en ce qui concerne la capacité de mise en œuvre et de gestion des mesures liées au FEOGA (absence de cadastre agricole ou de registre du cheptel).

Il s'agit là d'un retard préoccupant compte tenu de la volonté affirmée par la Commission et les Etats membres, notamment la France, à la suite de la crise de l'ESB, de mieux protéger les consommateurs des risques alimentaires et de renforcer les règles sanitaires tout au long de la chaîne agro-alimentaire.

• **Fiscalité et libre circulation des capitaux**

Le Gouvernement maltais souhaite appliquer un taux de TVA zéro aux produits alimentaires, comme cela se pratique en Irlande et au Royaume-Uni. Cette demande semble évoluer favorablement et les discussions porter davantage sur les modalités d'application.

Il a obtenu une dérogation permanente interdisant aux citoyens communautaires non-résidents d'acheter des résidences secondaires.

En ce qui concerne le blanchiment d'argent, Malte s'est engagée, par écrit, auprès de l'OCDE à renforcer sa législation fiscale d'ici 2005 (mise aux standards internationaux d'échanges d'informations, transparence de la fiscalité, amélioration des règles visant à attirer les entreprises). Elle a ratifié, en mars 2000, la convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime.

Mais elle n'a pas signé la convention sur la corruption du Conseil de l'Europe, n'a pas encore adhéré à la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales ni au programme anti-corruption des Nations unies. Cette question est pourtant particulièrement sensible à l'heure actuelle, et Malte souffre encore d'une mauvaise image en termes de transparence financière.

• **L'égalité de traitement entre hommes et femmes**

C'est un des domaines où Malte a le plus de difficulté à progresser, qu'il s'agisse de l'égalité d'accès à la vie politique ou au marché du travail et surtout de l'application des directives

communautaires (une seule des neuf directives relatives à ce principe a été entièrement transposée).

Le Gouvernement maltais ne compte qu'une seule femme sur 20 membres et 9 % seulement des sièges au Parlement sont occupés par des femmes. Elles sont en revanche plus nombreuses – 20 % – au sein des conseils municipaux.

Le taux d'activité des femmes reste très inférieur à celui des hommes et rares sont les femmes qui occupent des postes de responsabilité.

La présidente du Conseil national des femmes observe que les horaires de travail et l'absence de structures de garderie sont dissuasifs pour les femmes qui souhaitent (re)prendre une activité professionnelle.

Un effort de formation et d'orientation vers des filières plus porteuses est également nécessaire.

De manière plus générale, le rapport d'étape de la Commission souligne que l'alignement sur l'acquis en matière de lutte contre les discriminations, telle qu'elle est prévue par l'article 13 du traité CE, reste faible.

• **L'environnement**

Il s'agit là d'un problème à la fois majeur et nouveau. La prise de conscience parmi les citoyens et les responsables politiques de la nécessité de préserver l'environnement est un phénomène récent, largement dû à l'action du parti écologiste Alternative démocratique.

Votre rapporteure a pu d'ailleurs se rendre compte sur le terrain des menaces qui pèsent sur le patrimoine et les ressources naturels de l'île, et des difficultés à y faire face.

De l'aveu même des autorités maltaises « elles auraient pu faire mieux et du faire plus ». La protection de l'environnement est très peu intégrée dans les autres politiques et les fonctionnaires compétents en matière d'environnement sont dispersés dans différents ministères.

La première priorité est la définition et la mise en œuvre d'une véritable politique de gestion des déchets dont 20 % seulement sont actuellement traités.

Il n'y a pas de tri sélectif ni d'incinérateur à Malte et la seule unité de traitement existante, financée par la BEI, ne dispose pas de la place suffisante pour absorber la totalité des déchets produits. Une partie des déchets traités sont transformés en compost à destination des agriculteurs qui l'utilisent comme engrais alors qu'il contient des métaux lourds.

Les déchets non traités sont mis à la décharge nationale ou rejetés à la mer.

Le problème est particulièrement aigu pour le plastique : les quantités à recycler sont insuffisantes pour assurer la rentabilité d'une entreprise de retraitement et il n'existe pas de marché international pour exporter les déchets plastiques.

Des appels d'offres ont été lancés en vue d'établir un plan global et cohérent de gestion des déchets.

En revanche, rien n'est prévu pour l'eau alors que seuls 13 % des eaux collectées sont traités.

Les autorités maltaises souhaiteraient se doter de trois stations d'épuration mais, en l'absence de financement propre, comptent sur une aide communautaire pour mener à bien ce projet.

La protection de l'environnement est une question incontournable dans un pays qui vit pour une grande part du tourisme (1 200 000 visiteurs par an, 25 % du PIB). Le retard pris est considérable et des mesures concrètes doivent être engagées, indépendamment du calendrier d'adhésion.

L'application de la directive sur les oiseaux migrateurs fait l'objet d'une attention particulière de la part des autorités maltaises. Il y a 15 000 chasseurs à Malte où la chasse est un sport populaire. Un inventaire de la faune et des espèces à protéger est en cours d'élaboration, en concertation avec les chasseurs et les écologistes.

• La politique régionale

Malte aurait souhaité que l'île de Gozo qui compte près de 30 000 habitants et souffre d'une « double insularité » – elle est située à 8 kms de l'île de Malte proprement dite – soit reconnue comme une région à part entière, ce qui a été refusé par la Commission.

Elle demande également à bénéficier des dérogations déjà accordées à certaines régions insulaires afin de pouvoir subventionner, au titre des fonds structurels, des mesures telles que le transport des produits agricoles vers Gozo.

• Concurrence

Malte a dû engager un gros travail législatif et de privatisations pour s'aligner sur l'acquis communautaire en matière de concurrence : l'économie maltaise était en effet caractérisée par un secteur public important – près de 45% de la production nationale - un régime douanier très protecteur et un système d'aides de l'Etat (bénéficiant essentiellement à la construction et la réparation navales qui représentent 28% du PIB) peu compatibles avec les règles de l'économie de marché.

Malte a vendu la Midmed Bank à HSBC, privatisé la gestion des entreprises de service public, institué un Conseil de surveillance des aides d'Etat pour mieux en contrôler l'attribution (le rapport d'étape demande toutefois que son efficacité soit améliorée), renforcé les pouvoirs de contrôle des fusions du gouvernement et adopté une loi pour supprimer les aides liées à l'exportation .

Après 2002, seules les entreprises accomplissant une mission d'intérêt public pourront bénéficier d'une exemption à la loi sur la concurrence.

Le gouvernement maltais a demandé à bénéficier d'une période de transition de sept ans afin d'adapter son action en faveur des chantiers navals aux règles de concurrence communautaires.

C'est en effet l'une des activités économiques principales de l'île qui emploie près de 3 700 salariés et un secteur politiquement

sensible, traditionnellement favorable aux travaillistes et donc hostile à l'adhésion.

• Sécurité maritime

La flotte battant pavillon maltais figure sur la liste noire du Memorandum de Paris élaboré en 1982 à l'initiative de l'OMI (coefficient de risque de 2,09). Le pétrolier *Erika* qui s'est échoué au large des côtes françaises en décembre 1999 battait pavillon maltais⁽⁷⁾, tout comme le chimiquier le Balu qui a fait naufrage au large du Golfe de Gascogne en mars 2001

Malte détient la 3^{ème} flotte maritime mondiale (plus de 1500 vaisseaux pour un tonnage brut de 28 170 000, appartenant, pour l'essentiel, à des armateurs de pays tiers) et fonctionne selon le principe de la libre immatriculation sur présentation d'un certificat de classification, délivré par une société de classification reconnue au plan international. Malte ne dispose pas de société de classification nationale mais n'en reconnaît que dix sur la centaine existant au plan mondial.

Malte a bénéficié de crédits communautaires pour améliorer l'efficacité de son administration maritime (TAIEX : expertises court terme et enveloppes multipays de la part régionale de MEDA) : elle a recruté des inspecteurs et mis en place un registre des navires battant pavillon maltais, les navires de plus de 25 ans d'ancienneté n'étant plus acceptés pour une première inscription sur ce registre. La Commission souhaite que Malte renforce son contrôle du port et pas seulement des pavillons et considère que la diminution du taux d'immobilisation dans les ports communautaires des navires battant pavillon maltais sera le signe d'une véritable amélioration des règles de sécurité maritime.

2) *Un consensus qui reste à trouver*

Les entretiens menés avec les différentes autorités politiques et administratives maltaises prouvent que le gouvernement a fait de l'adhésion de Malte une priorité politique absolue et que le parlement prend part très active à sa préparation en adoptant les

⁽⁷⁾ Cf. rapport d'information de M. Alain Barrau, Président de la Délégation pour l'Union européenne, n° 2537 sur le renforcement de la sécurité maritime du transport pétrolier.

mesures législatives nécessaires à l'intégration de l'acquis communautaire.

Pourtant une incertitude majeure demeure : l'adhésion des citoyens à cet objectif encore très controversé.

a) Des divisions politiques fortes

En dépit des progrès enregistrés dans la préparation « technique » de l'adhésion de Malte à l'Union européenne, le principe même de l'adhésion n'apparaît pas définitivement acquis.

Ce choix reste un sujet d'affrontement politique très vif entre les deux principaux partis politiques maltais, le parti nationaliste défendant l'adhésion et le parti travailliste s'y étant toujours opposé. Il divise les citoyens en deux blocs à peu près égaux, les indécis représentant 10 à 15 % de l'électorat. L'Eglise, qui jouit d'une influence forte, a refusé jusqu'à présent de prendre position.

Cette absence de consensus politique pro-européen rend lourde de conséquences toute alternance au gouvernement et fragilise le processus même de négociation.

Le gouvernement nationaliste, pour sa part, s'est engagé, une fois les négociations terminées, à organiser un référendum sur l'adhésion de Malte afin d'engager le pays dans la voie européenne sur une base claire et démocratique.

Mais le parti travailliste a annoncé qu'il ne tiendrait pas compte du résultat de cette consultation s'il revenait au pouvoir.

L'adhésion de Malte à l'Union européenne est donc devenue un enjeu de politique intérieure.

Quelle que soit la décision qui sera prise, il importe qu'elle le soit démocratiquement après un large débat associant toutes les composantes de la société civile et pas seulement les partenaires économiques. Il est donc important d'organiser une vaste campagne d'information institutionnelle afin de fournir aux citoyens tous les éléments de leur choix. Un premier pas a été fait en ce sens avec la mise en place d'un Centre d'information sur les questions

européennes, co-financé par l'Union européenne, qui diffuse de la documentation grand public.

Mais beaucoup reste à faire : selon le premier sondage « Eurobaromètre » réalisé dans les pays candidats dont les résultats ont été rendus publics en décembre 2001, Malte est le pays où les citoyens expriment un des plus fort taux de défiance (35 %) et le seul pays où plus de 3 personnes sur 10 ont une image négative de l'Union européenne (34 %).

b) Les éléments du choix

• Malte, à la croisée des chemins entre l'Europe et la Méditerranée

Malte, par sa position géographique au cœur de la Méditerranée, est un lieu charnière en l'Europe et la Méditerranée. Si un accord d'association la lie depuis 1970 à l'Union européenne, elle entretient des relations privilégiées avec un certain nombre de pays arabes voisins, en particulier avec la Libye. Très active dans les instances de dialogue de la région, Malte participe notamment au processus de Barcelone lancé en novembre 1995 qui a instauré un partenariat euro-méditerranéen entre l'Union européenne et douze pays.

La situation en Méditerranée, y compris au Proche-Orient, est un élément majeur de sa politique étrangère et de ses relations extérieures.

Les Maltais se sentent très concernés par les dangers du terrorisme dont les Américains viennent de prendre brutalement conscience et plaident pour la reprise du dialogue et des négociations, afin de trouver une solution au Proche-Orient, clé de la sécurité en Méditerranée mais aussi en Europe.

La « voie méditerranéenne » et le rôle de trait d'union entre l'Europe et le monde arabe constituent, aux yeux de certains maltais, une alternative stratégique possible à l'adhésion à l'Union européenne.

Ainsi, le leader du parti travailliste, M. Sant, considère que Malte doit avoir un lien organique tant avec l'Europe qu'avec le Sud

et l'Est de la Méditerranée. Le débat porte donc, de son point de vue, sur la forme de ce lien. La solution ne saurait être l'adhésion mais plutôt la construction de relations particulières avec l'Union européenne et la mise en place de coopérations spécifiques selon les secteurs (environnement, immigration, politique sociale, etc...).

La neutralité de Malte, adoptée en 1981 et inscrite dans la Constitution en 1987, et sa position géographique constituant un atout diplomatique original, les travaillistes proposent de faire de Malte « la Suisse » de la Méditerranée et le point de passage entre le Nord et le Sud.

L'opposition estime que l'on ne peut appliquer à Malte un modèle de développement économique et social valable pour un grand pays continental et qu'à leur échelle, les problèmes qu'ils rencontrent doivent être réglés par les Maltais eux-mêmes et non par le recours à des financements européens.

Elle préconise donc une nouvelle forme de partenariat entre l'Union européenne, fondée sur une base évolutive mais allant au-delà du simple libre-échange.

Toutes ces inquiétudes et ces critiques ne sont pas dénuées de fondement et méritent considération.

Telle n'est pas la position défendue par les nationalistes, actuellement au pouvoir, qui estiment au contraire que Malte ne doit pas se laisser marginaliser en restant à l'extérieur de l'Union européenne et que son adhésion, en renforçant la dimension méditerranéenne de l'Union, renforcera également la position de leur pays.

• **La crainte d'une perte d'identité**

La taille de Malte et sa capacité à se faire entendre des autres Etats et notamment des plus grands sont également des questions qui se posent de façon aiguë et qui alimentent le débat public et politique sur la pertinence de l'adhésion de Malte à l'Union européenne.

L'évolution des mécanismes institutionnels de l'Union tels que la généralisation du vote à la majorité qualifiée et la disparition du

droit de veto ou le système de pondération des voix au Conseil sont donc des questions importantes aux yeux des responsables politiques maltais mais aussi pour l'opinion publique.

Cependant, la priorité immédiate du Gouvernement étant l'adhésion, la réflexion et le débat sur l'avenir de l'Europe et sa future architecture n'ont pas été réellement engagés à Malte.

• **Le débat sur l'avenir de l'Europe**

La mise en place prochaine de la Convention chargée de réfléchir sur le développement futur de l'Union européenne, décidée au Sommet de Laeken, est peut-être l'occasion d'engager avec l'opinion publique maltaise ce débat sur le contenu politique de l'Europe. Les pays candidats y disposeront chacun de trois représentants (un pour le gouvernement, deux pour le parlement). Il est souhaitable que l'ensemble des forces politiques maltaises s'expriment à cette occasion, quelle que soit leur position de principe, pour ou contre l'adhésion. La décision, annoncée le 28 janvier 2002, par le leader de l'opposition de nommer un représentant du parti travailliste pour participer aux travaux de la Convention est donc un signal positif.

Ce débat avec l'opinion publique est d'autant plus important que le chapitre relatif aux institutions n'a pas été ouvert par les négociateurs : son ouverture va dépendre de l'évolution du processus de ratification du Traité de Nice et des travaux de la prochaine Conférence intergouvernementale qui devrait permettre aux Etats membres de décider des nouvelles réformes institutionnelles.

Car au-delà de l'impulsion économique que peut constituer pour Malte son adhésion à l'Union européenne, le débat engagé avec les citoyens doit avant tout porter sur le contenu politique de l'Europe et les objectifs et les valeurs qu'elle défend.

L'adhésion à l'Union européenne ne saurait être un simple choix économique mais aussi l'acceptation des valeurs politiques et sociales et de solidarité défendues par les pays européens, y compris en réponse à une forme de globalisation d'inspiration ultra-libérale non sans risques pour l'équilibre social, économique, écologique des nations concernées.

Liste des entretiens

- M. Guido de MARCO, Président de la République
- M. Joe BORG, Ministre des affaires étrangères
- M. Richard CACHIA CANUANA, négociateur
- M. TABONE, Président de la Chambre des députés
- Mme Cristina DOLORES, Présidente de la Commission des affaires étrangères au Parlement
- M. Alfred SANT, Chef du Parti travailliste
- Me Harry VASSALLO, Président d'Alternative démocratique
- M. Vince MAGRI, Directeur du Centre de retraitement des déchets ménagers
- Mme Grace ATTARD, Présidente du Conseil national des femmes