

N° 536

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 1994.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification d'un accord européen établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Bulgarie, d'autre part,*

Par M. Michel PONIATOWSKI,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir le numéro :  
Sénat : 513 (1993-1994).

---

Traité et conventions.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I - UNE EVOLUTION POLITIQUE DIFFICILE QUI PÉRALYSE LA MISE EN OEUVRE DE LA TRANSITION ÉCONOMIQUE</b> .....	5
<b>A - Un immobilisme politique</b> .....	5
<b>B - Une situation économique préoccupante</b> .....	6
<b>II - UNE DIPLOMATIE D'OUVERTURE ET D'APAISEMENT</b> ....	9
<b>III - L'ACCORD D'ASSOCIATION DU 8 MARS 1993</b> .....	11
<b>A - DES DISPOSITIONS CLASSIQUES</b> .....	11
1°) Vers un libre-échange progressif .....	11
2°) Des mesures de protection des marchés .....	13
3°) Vers une homogénéisation des espaces économiques .....	14
<b>B - UN DIALOGUE POLITIQUE ÉVOLUTIF</b> .....	15
<b>CONCLUSION</b> .....	17
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	19
<b>PROJET DE LOI</b> .....	20

Mesdames, Messieurs,

En examinant le projet de loi autorisant la ratification de l'accord européen d'association passé avec la Bulgarie, notre Haute Assemblée clôt la première série de ces accords d'association, dont la conclusion, décidée, en avril 1990, par le Conseil européen extraordinaire de Dublin, était conçue comme une première tentative de réponse aux bouleversements politiques intervenus dans cette partie orientale de notre continent. Ainsi les six pays anciennement qualifiés de "satellites" de l'URSS, se sont-ils vu ouvrir d'une manière plus ou moins généreuse le marché européen, à charge pour eux, sur un délai plus long, d'accueillir les produits communautaires.

La marche vers une zone de libre-échange entre l'Union et ce pays est d'ores et déjà engagée puisqu'en vertu du caractère "mixte" de ces accords, leurs dispositions commerciales sont entrées en vigueur par anticipation, soit, pour la Bulgarie, depuis le 1er janvier 1994.

D'autres pays, autrefois parties de l'ancienne union soviétique tels les pays baltes, ou de la défunte fédération yougoslave comme la Slovénie, pourront prochainement, à leur tour conclure avec l'Union de tels accords d'association.

Pour avoir tenté, dans ses précédents rapports, d'exposer le plus complètement possible les stipulations -au demeurant très voisines dans leurs grandes lignes- des cinq accords passés successivement avec la Pologne, la Hongrie, la Roumanie, la République tchèque et la République slovaque, votre rapporteur ne se

proposera d'effectuer ici qu'un rappel synthétique des dispositions de l'accord.

Il tentera de décrire les principales données politiques et économiques de la Bulgarie. Comme avec la Roumanie, l'accord passé avec la Bulgarie ouvre la coopération communautaire en direction de cette Europe balkanique ou danubienne caractérisée par une transition plus heurtée, au contact d'une zone stratégiquement très instable.

## **I - UNE EVOLUTION POLITIQUE DIFFICILE QUI PARALYSE LA MISE EN OEUVRE DE LA TRANSITION ÉCONOMIQUE**

### **A - UN IMMOBILISME POLITIQUE**

La Bulgarie s'est démarquée assez vite de son passé politique. Dès la fin de 1989, le régime communiste dirigé par M. Jivkov consent, sous la pression de l'opposition, certaines ouvertures : multipartisme, suppression du monopole du parti communiste, liberté d'opinion, de culte et d'association. La nouvelle constitution bulgare du 12 juillet 1991 sera en outre la première nouvelle loi fondamentale adoptée par un pays de l'Est. Lors des premières élections libres d'octobre 1991, l'opposition, réunie sous l'étiquette UFD (Union des Forces démocratiques) obtint une très courte majorité (110 sièges contre 106 au Parti socialiste bulgare, représentant les anciens communistes).

L'UFD constitue en fait une coalition très hétéroclite de 17 partis où cohabitent entre autres des courants royalistes, conservateurs, libéraux, socio-démocrates ou écologistes. Au sein de cette coalition coexistent les radicaux désireux de "décommuniser" promptement le pays et des modérés plus ouverts à l'égard de ceux qui, même dans les rangs des néo-communistes, sont résolus à faire réussir la transition bulgare vers l'état de droit et l'économie de marché.

C'est le premier de ces deux courants -le plus radical- qui a exercé le pouvoir entre octobre 1991 et décembre 1992 sous l'autorité du Premier ministre Filip Dimitrov : sur le plan intérieur, ce gouvernement s'est principalement attaché à "purger" l'administration, l'armée, l'église, de leurs personnels supposés proches du régime déchu.

Les courants modérés de l'UFD, le Président de la République lui-même, M. Jeleu, élu en juin 1992, prirent leur distance avec ce gouvernement. Au surplus, le rôle parlementaire essentiel tenu par le MDL (Mouvement des droits et des libertés), expression politique et parlementaire de la minorité turque, a

entraîné en décembre 1992 la chute du gouvernement Dimitrov. Après deux mois de vacance politique, le MDL proposa la candidature de M. Berov au poste de Premier ministre. Aujourd'hui, le gouvernement bulgare, qui se veut une formation de "techniciens" sans partis, bénéficie d'un soutien fragile du MLD et du PSB. Toutefois la politique d'apaisement qu'il conduit, en ravivant les tensions entre le courant radical de l'UFD et le PSB, conduit actuellement à un nouvel immobilisme politique, qui a une incidence négative sur les réformes économiques. L'UFD exploite contre l'actuel gouvernement le fait que de nombreux membres de l'ancienne nomenklatura détiennent encore des responsabilités importantes dans l'appareil économique. Le Président de la République, lui-même politiquement isolé, ne soutient plus le gouvernement de M. Berov. Celui-ci, conçu comme un gouvernement de transition, ne dispose dans les faits d'aucune majorité véritable au parlement. Cet immobilisme politique tient en quelque sorte en otage la mise en oeuvre de la transition économique.

## **B - UNE SITUATION ÉCONOMIQUE PRÉOCCUPANTE**

La Bulgarie s'est engagée sur la voie de la transition économique, en février 1991, alors qu'elle était confrontée à de multiples contraintes dont les effets cumulés ont entraîné une grave crise économique : une dette extérieure massive, une industrie lourde prédominante, appuyée sur un coût de l'énergie artificiellement bas, une agriculture inapte à la concurrence.

Par ailleurs, à l'effondrement de ses sources d'approvisionnement traditionnel, à l'importation de ses matières premières aux cours mondiaux, à sa non éligibilité aux prêts internationaux du fait d'une dette extérieure excessive se sont ajoutées les incidences négatives des embargos successifs à l'égard de l'Irak puis de la Serbie.

Malgré un engagement précoce sur la voie de la réforme économique, les principales données de l'économie bulgare demeurent inquiétantes. L'inflation se réduit mais demeure à des niveaux élevés, de 82 % en 1992, elle a atteint encore 70 % en 1993, elle avait été de 334 % en 1991. Pour le seul mois d'avril dernier, le taux a été de 22 %.

Le déficit budgétaire est passé de 8 % du PIB en 1992 à 11 % l'an passé.

La chute de la production tend cependant à se stabiliser, de -23 % en 1991, elle a atteint -2 % en 1993 mais le taux de chômage affecte 16 % de la population active.

La Bulgarie est par ailleurs confrontée à l'importante difficulté de la reconversion de son complexe militaro-industriel : 100 000 ouvriers, 90 entreprises sont concernés. Avant 1990, cette activité représentait 20 % de la production nationale.

Les réformes structurelles tardent à entrer dans les faits, tant sont fortes les pesanteurs bureaucratiques que la paralysie de la situation politique contribue à entretenir. L'application de la loi sur la restitution de la terre, votée en février 1992 a pris du retard ; la loi de privatisation, votée en avril de la même année n'a eu pratiquement aucun effet : sur quelque 320 entreprises concernées, seules 6 grandes entreprises d'Etat ont été transférées au secteur privé ; 95% de la propriété est encore aux mains de l'Etat. La plupart des grandes entreprises sont grevées de dettes rendant leur privatisation aléatoire alors qu'aucune loi sur les faillites n'a été adoptée.

La situation politique empêche l'adoption du cadre législatif fiscal nécessaire à l'engagement de la Bulgarie dans une transition moderne ; la mise en place d'un secteur bancaire moderne n'est pas achevé, aucun système de régulation et de surveillance n'existe à ce jour.

En 1990, la dette extérieure de la Bulgarie représentait trois fois les exportations du pays. En 1993, elle a atteint 13 milliards de dollars. Trois accords de rééchelonnement (1991, 1992 et 1994), conclus avec la Bulgarie et le Club de Paris, représentant ses créanciers publics, ont permis de réduire la dette de 50 %. Les créanciers privés du Club de Londres, assumant à eux seuls 85 % de la dette bulgare ont procédé de même en novembre 1993. La conclusion en avril 1994 d'un accord avec le FMI devrait faciliter la mise en oeuvre de cet accord.

Par ailleurs les conséquences commerciales de l'embargo pratiqué contre la Serbie auraient coûté au pays plus d'un milliard de dollars depuis le début du conflit, dont 500 millions de dollars pour la seule année 1993.

Cette situation rend d'autant plus nécessaire l'effort financier de la communauté internationale. Depuis 1990, la Bulgarie a bénéficié de 2,67 milliards d'écus, dont un tiers en provenance des institutions financières (Banque Mondiale, FMI, BIRD), un autre tiers de la Communauté (aide bilatérale + aide communautaire), enfin les Etats-Unis pour 11 % et le Japon à hauteur de 2,5 %.

En mai 1994 le Groupe des 24 a décidé d'accorder une aide supplémentaire à la Bulgarie : 450 millions de dollars en provenance des institutions financières internationales et 110 millions d'écus en provenance de l'Union européenne au titre du soutien à la balance des paiements. Cette réinsertion progressive de la Bulgarie dans les circuits financiers internationaux, si elle se confirme, pourrait, à moyen terme, enrayer la crise que traverse le pays aujourd'hui.

Dans ce cadre, la France a accordé à la Bulgarie 300 millions d'écus d'assistance (123 millions dans le cadre bilatéral et 177 dans le cadre communautaire). Elle est ainsi la première pourvoyeuse d'aide à la Bulgarie, devant l'Allemagne.

Les investissements étrangers en Bulgarie restent extrêmement modestes et placent le pays au dernier rang des 6 PECOS (220 millions de dollars en stocks d'investissements). En 1993, les investissements étrangers ont représenté 30 millions de dollars, la Hongrie en recevant plus d'un milliard pour la même période. Les premiers investisseurs sont la Grèce, la Turquie et l'Allemagne. Les Français ne sont guère présents que dans le secteur agroalimentaire.

La Bulgarie était sans doute de tous les pays du CAEM, l'un de ceux dont l'osmose économique et commerciale était la plus forte avec l'URSS. Même si le flux des échanges est en train de se



réorienter progressivement vers la zone OCDE, l'économie bulgare demeure très liée à celle de ses anciens partenaires appartenant aujourd'hui à la CEI. La structure des exportations s'est considérablement modifiée depuis trois ans : effondrement de la part de la construction mécanique, développement de celle des produits primaires (agriculture, métaux) et des produits chimiques.

Alors que le commerce extérieur bulgare était équilibré en 1992, il a fait apparaître un déficit de 500 millions de dollars en 1993, en partie du fait de l'embargo sur la Serbie. L'Union européenne représente 30 % du commerce de la Bulgarie, dégageant un solde déficitaire pour celle-ci de 169 millions de dollars. La France a, pour sa part, dégagé en 1993 un excédent de 14 millions de francs. Le premier partenaire occidental de la Bulgarie est l'Allemagne, la France n'étant que son 10e fournisseur.

D'une façon générale, une éventuelle reprise de la situation économique bulgare supposerait l'accélération des réformes structurelles et la prise de décisions difficiles liée à l'encadrement du déficit budgétaire ou la désindexation des salaires : autant d'orientation qui supposent une clarification urgente de la situation politique.

## **II - UNE DIPLOMATIE D'OUVERTURE ET D'APAISEMENT**

La Bulgarie partage 250 km de frontières communes avec la Serbie qui abrite par ailleurs une importante communauté bulgare. Concernée au premier chef par l'aspect politique de cette crise, elle ne l'est pas moins sur le plan économique. L'application de l'embargo, l'impossibilité du transit routier par la Serbie pour ses marchandises entraînent un lourd manque à gagner pour la Bulgarie.

La Bulgarie fut par ailleurs le premier Etat à reconnaître la Macédoine en tant qu'Etat. Une culture et une langue communes expliquent l'intimité qui s'est aussitôt manifestée entre ces deux pays.

De même que le souci premier de la Bulgarie est de prévenir l'extension du conflit bosniaque dont elle serait l'une des

premières victimes, ce pays s'efforce de restaurer un climat d'apaisement dans ses rapports avec ses voisins. Ainsi la Bulgarie a-t-elle signé des traités de bon voisinage et de coopération avec la Grèce, la Roumanie, l'Albanie et la Turquie. Avec cette dernière, la coopération s'est avérée d'autant plus facilitée que les gouvernements de l'après-communisme ont reconnu à la communauté turque des droits qui lui étaient jusqu'alors contestés dans le cadre d'une politique d'assimilation forcée (obligation d'adopter des noms bulgares ou suppression de l'enseignement en langue turque).

Aujourd'hui, la communauté turque est représentée au Parlement où elle dispose, depuis 1991, de 24 sièges sur 240. C'est, paradoxe de l'histoire, cette petite formation qui constitue la clé du fragile soutien parlementaire dont bénéficie l'actuel gouvernement.

La communauté turque n'est cependant pas à l'abri des conséquences indirectes de la transition économique : la réforme agraire, en faisant éclater les anciennes coopératives, a provoqué le chômage de certains de leurs ouvriers, majoritairement turcs, générant un flux important d'émigration.

Cette polarisation légitime à l'égard de son environnement immédiat s'accompagne d'une relative distanciation à l'égard de certains de ses anciens partenaires du CAEM.

Le souci de couper les liens tissés autrefois sous le régime communiste avec les autres pays de l'Est a conduit la Bulgarie à mettre une certaine distance entre eux et elle, singulièrement à l'égard des pays de Visegrad, perçus comme un "club" de pays privilégiés par l'Ouest et dont elle avait souhaité, en vain, obtenir un traitement identique dans le cadre de l'accord d'association.

En revanche, les relations politiques et économiques avec la Russie continuent sur la lancée acquise antérieurement : la CEI reste le premier partenaire économique de la Bulgarie. Celle-ci entend d'ailleurs s'appuyer sur cette continuité commerciale pour devenir, à terme, "la plaque tournante" du commerce vers l'ex-Union soviétique.

**La puissance d'attraction occidentale s'exerce sur la Bulgarie comme sur les autres pays d'Europe centrale et orientale : la première étape de ce rapprochement a été l'admission de la Bulgarie, le 7 mai 1992, au Conseil de l'Europe, consacrant aux yeux des Bulgares la reconnaissance par l'Europe occidentale des transformations institutionnelles qu'elle avait rapidement engagée après le changement de régime. Par ailleurs, la Bulgarie a rapidement adhéré à la Convention européenne des Droits de l'homme. Ce tropisme bulgare à l'égard de l'Europe occidentale conduit Sofia à ne pas s'investir, ni politiquement, ni économiquement dans les constructions régionales en cours, qu'elles concernent les Etats balkaniques ou les pays riverains de la Mer Noire.**

### **III - L'ACCORD D'ASSOCIATION DU 8 MARS 1993**

#### **A - DES DISPOSITIONS CLASSIQUES**

Les dispositions commerciales concernent, pour les deux parties, la concessions asymétriques portant sur une large majorité de produits industriels ; en revanche, les produits agricoles, les textiles et aciers font l'objet de dispositions plus protectrices.

##### **1°) Vers un libre-échange progressif**

La suppression des droits de douane à l'entrée des produits industriels bulgares dans l'Union européenne est effectuée dès l'entrée en vigueur de l'accord. En sont exclus une liste de produits fort divers du fait de la sensibilité de l'industrie communautaire : produits chimiques inorganiques, teintures, peintures, cuirs et peaux, fonte, fer, acier, aluminium, engrais, chaussures ... Les droits de douane les concernant seront l'objet d'une réduction progressive :

- soit en 2 ans par deux réductions successives de 50 % des droits,
- soit sur 5 ans par une réduction annuelle de 20 %,

- soit par la suspension sur 5 ans de droits de douane dans le cadre de plafonds de contingents progressivement relevés.

De son côté, la Bulgarie appliquera un désarmement immédiat pour une série définie de produits. Les autres considérés par elle comme "sensibles", bénéficieront d'une suppression progressive des barrières douanières étalée sur 5 ou 9 ans.

Enfin, si la suppression par la Communauté des restrictions quantitatives à l'importation est totalement effective dès l'entrée en vigueur de l'accord, la Bulgarie bénéficie d'une dérogation à cette suppression pour les véhicules de tourisme. Il en est de même pour les taxes d'effet équivalent à des droits de douane à l'importation où la Bulgarie bénéficie de dérogation pour les automobiles et certains produits cosmétiques.

La communauté et la Bulgarie suppriment toutes deux dans un délai de 5 ans les droits de douane à l'exportation et les taxes d'effet équivalent ; les restrictions quantitatives à l'exportation sont immédiatement supprimées par la Communauté, la Bulgarie y procédant dans un délai de 5 ans.

Sur le plan agricole, la Communauté confirme les concessions octroyées dans le cadre du système des préférences généralisées.

Les produits agricoles originaires de Bulgarie font, en fonction de leur nature, l'objet d'une libéralisation particulière :

- réduction de moitié des droits dans la limite de contingents progressivement relevés (volailles),
- admission à taux réduits : viandes, gibier, fruits rouges, certains légumes.

Réciproquement, la Bulgarie supprime les restrictions quantitatives à l'importation de certains produits originaires de la

Communauté (tomates et concombres), en les maintenant pour d'autres (tabacs, oranges, bananes, mandarines).

Enfin, la Communauté et la Bulgarie s'accordent mutuellement diverses concessions -baisse progressive des droits de douane et relèvement en 5 ans des contingents autorisés, sur toute une série de produits agricoles-.

Une clause de sauvegarde particulière concerne, comme dans les autres accords, les bovins sur pieds : si les prévisions d'importations dans l'Union européenne dépassaient 425 000 têtes, la communauté se réserverait le droit de prendre les mesures de sauvegarde appropriées.

Les exceptions à l'ouverture rapide du marché communautaire concernent les produits textiles, le charbon, l'acier ; pour ces produits, des protocoles spécifiques prévoient une ouverture communautaire étalée sur 6 ans (textiles) ou sur 5 ou 9 ans (acier) ; pour les produits liés au charbon, la Communauté disposera de deux ans pour supprimer les droits ; la Bulgarie de neuf ans. Enfin, pour les produits acier, le protocole prévoit des modalités de protection particulières en cas de graves perturbations sur les marchés sidérurgiques ; il régit enfin les modalités des aides publiques dans le cadre des produits "charbon".

D'une façon générale, le conseil européen de Copenhague des 22 et 23 juin 1993, soucieux d'accélérer les échéances d'accès au marché communautaire, a décidé des réductions de 1 ou 2 ans des délais figurant dans le texte de l'accord d'association, ainsi qu'une accélération des allègements de quotas.

## **2°) Des mesures de protection des marchés**

Les parties à l'accord pourront ainsi procéder à la mise en place, à titre exceptionnel, de droits de douane majorés, dans le cas d'"industries naissantes" ou des "secteurs en restructuration". Enfin, toutes autres mesures de protection conformes aux règles du GATT seront acceptées pour se prémunir des pratiques du "dumping", pour

**préservé les producteurs nationaux en cas d'importation menaçant un produit donné, ou pour se prémunir de perturbations sérieuses dans un secteur ou une région particulière.**

**L'adoption de l'accord intérimaire avec la Bulgarie a provoqué un différend entre les Etats membres sur la question des clauses de sauvegarde. La France et ses partenaires du Sud plaidaient pour que le règlement d'application en la matière reprenne les dispositions figurant déjà dans les précédents accords : mise en oeuvre de la clause de sauvegarde sur décision de la commission après saisine par un Etat, sauf décision contraire du Conseil dans les deux mois.**

**En revanche, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas souhaitaient une modalité de sauvegarde plus difficile à mettre en oeuvre, basée sur le régime de droit commun qui donne au seul conseil le pouvoir de décision.**

**Cette dernière procédure fut d'ailleurs retenue dans l'accord d'association avec la Roumanie. En revanche, dans le cas de la Bulgarie, le litige menait à une impasse. Finalement, le 6 décembre 1993, un accord fut conclu sur la base d'une proposition de la présidence belge : signature immédiate de l'accord avec la Bulgarie d'une part ; d'autre part, adoption par le Conseil d'une déclaration par laquelle il s'engage à adopter les règlements sur les clauses de sauvegarde au plus tard le 31 octobre 1994 mais sans les appliquer immédiatement, compte tenu de la situation particulière de la Bulgarie et de la Roumanie, du fait des conséquences que ces pays subissent en raison de l'embargo.**

### **3°) Vers une homogénéisation des espaces économiques**

**Votre rapporteur ne rappellera pas le détail des dispositions qui tendent à favoriser une imbrication toujours**

croissante des structures et des législations, des pays de l'Union d'une part et des pays associés d'autre part.

Elles prévoient une libéralisation progressive dans le domaine de la circulation des travailleurs et des capitaux. Les accords tendent également à faciliter l'établissement réciproque des sociétés d'une partie sur le territoire de l'autre. Ce droit d'établissement ne concernera pas immédiatement tous les secteurs : les sociétés financières seront ainsi soumises à certains délais -de même, côté communautaire, pour certaines sociétés immobilières. Demeurent exclues par la Bulgarie des dispositions relatives à la libéralisation de l'établissement de sociétés, celles dont l'objet serait de procéder à l'acquisition de biens fonciers ou immobiliers. Enfin, une coopération ambitieuse est établie dans de nombreux domaines économiques, financiers et commerciaux afin d'harmoniser progressivement les législations en ces matières.

## B - UN DIALOGUE POLITIQUE ÉVOLUTIF

Le premier appui de ce dialogue politique réside dans la prise en compte par l'Union européenne de "l'objectif ultime" de la Bulgarie de devenir membre de la Communauté. Formulation assez vague que le Conseil européen de Copenhague contribua à préciser quelque peu. *"Le Conseil européen est convenu aujourd'hui que les pays associés de l'Europe centrale et orientale qui le désirent, pourront devenir membres de l'Union européenne. L'adhésion aura lieu dès que le pays membre associé sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises"*.

Les engagements souscrits dans le cadre des dispositions sur le dialogue politique sont assez généraux :

- faciliter la pleine intégration de la Bulgarie dans la Communauté des nations démocratiques, le rapprochement économique étant considéré comme un préalable à la "plus grande convergence" politique ;

- mener à une meilleure compréhension mutuelle et à une convergence croissante des positions sur les questions internationales ;

- contribuer au rapprochement des parties sur les questions de sécurité.

Le dispositif institutionnel prévu pour le dialogue politique prévoit :

- des rencontres organisées -"s'il y a lieu"- entre, d'une part, le président du Conseil européen et le président de la Commission et, d'autre part, le président de la Bulgarie ;

- des rencontres ministérielles au sein du Conseil d'association.

D'autres cadres permettront le suivi de ce dialogue politique : réunions entre directeurs politiques, contacts diplomatiques, transmissions d'information sur la coopération politique européenne.

Ce dialogue bilatéral prévu par chacun des accords sera cependant assez lourd à mettre en oeuvre concrètement et la plupart des sujets à traiter dans ce cadre relèveront plus facilement d'une structure "transversale" ou multilatérale. C'est pourquoi le Conseil européen a ajouté un dispositif prévoyant des réunions ouvertes à tous les pays associés d'Europe centrale et orientale. Plus récemment enfin, le Conseil a précisé cette innovation en renforçant le dialogue politique dans le domaine de la PESC ; de même le Premier ministre français et le chancelier allemand ont-ils récemment suggéré d'inviter une fois par an les pays candidats à l'adhésion à un Conseil européen.

Enfin, une évolution importante a subi ces derniers mois une forte montée en puissance dans le domaine de la sécurité : ainsi la Bulgarie a-t-elle souscrit aux offres cumulées de l'OTAN et de l'UEO, portant respectivement sur le partenariat pour la paix, premier pas vers une adhésion espérée, et un statut d'association à l'Union de l'Europe occidentale.

Cette conjonction toujours plus poussée entre les perspectives économiques et commerciales de l'adhésion à l'Union



européenne d'une part et les inquiétudes de sécurité qu'une adhésion concordante à l'UEO serait en mesure d'apaiser d'autre part, conduit à poser une nouvelle problématique : les pays associés présenteront-ils simultanément les critères de stabilité requis par le Pacte qui clôtura la conférence sur la stabilité en Europe ? Ne faudra-t-il pas distinguer les pays selon qu'ils réuniront le critère de "prospérité", le critère de "sécurité et de stabilité" ou l'un des deux seulement ?

En clair, l'élargissement ne nécessitera-t-il pas des choix, une sélection, au risque de marginaliser ceux qui demeureraient dans l'attente ? Il s'agit là d'une question essentielle à laquelle d'ailleurs l'initiative de la conférence sur la stabilité en Europe a pour objet de répondre.

## CONCLUSION

Le ministre polonais des affaires étrangères déclarait récemment, en substance, aux membres de votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, qu'il y avait au moins une raison à l'élargissement de l'Union vers les pays de l'Est : ils apporteraient au moins un "optimisme européen" qui semble se tarir au sein des Etats membres ; n'y voient-ils pas la source non seulement de leur prospérité, mais aussi de leur sécurité ?

Il est vrai que l'aspiration à la prospérité économique ne peut guère se concevoir pour ces pays sans leur participation à l'Union européenne : cet objectif ne fut-il pas le ciment principal des Etats fondateurs du Marché commun et de ceux qui le rejoignirent plus tard ?

S'agissant de la sécurité, l'évolution de la Communauté durant la guerre froide put s'opérer sans véritable souci, la défense de la Communauté relevant essentiellement, sur le plan collectif, de la garantie de sécurité offerte par l'OTAN.

Aujourd'hui, ce partage des tâches n'est plus pertinent : l'Union européenne s'est donné vocation à rassembler dans ses compétences, outre l'économie et le commerce, la diplomatie

et la sécurité. L'Union est aujourd'hui conduite à gérer timidement ces deux dimensions nouvelles, au moment même où les candidats à l'adhésion sont confrontés à un vide stratégique qu'elle n'est certes pas encore en mesure de combler mais auquel elle se doit, impérativement, de répondre pour assumer la logique même de son approfondissement.

En d'autres termes, c'est parce que l'Union a décidé d'approfondir ses compétences en matière de sécurité et de diplomatie que son élargissement s'impose aujourd'hui avec plus d'urgence.

Ainsi, aux critères purement économiques ou politiques préalables à toute nouvelle adhésion, s'ajoute désormais une autre série d'exigences : celles de la stabilité régionale à laquelle ces pays seraient en mesure, ou non, de contribuer à échéance proche.

Comment concilier l'impératif de l'élargissement au respect légitime de critères minima en tous ces domaines si ce n'est par le principe d'une Europe "à plusieurs rythmes", appliqué tant à l'approfondissement de l'Union qu'à son élargissement ?

L'échéance de 1996 apparaît de plus en plus comme le cap décisif de l'avenir de l'Union : saura-t-elle se doter des institutions renouvées lui permettant d'affirmer sa capacité de décision en dépit du nombre accru de ses membres.

Aura-t-elle pu, d'ici là, engager une réflexion sur l'avenir de certains de ses mécanismes essentiels qui ne sauront, sans risque, demeurer inchangés dans la perspective d'une adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, en particulier certaines règles de sa politique agricole commune ou de ses fonds structurels ?

Il y a là une partie des questions, complexes, auxquelles les prochaines présidences allemande, puis française, auront à trouver des éléments de réponse.

Au bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

La commission des affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a procédé à l'examen du présent rapport au cours de sa séance du mercredi 22 juin 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est instauré entre les commissaires.

Le rapporteur a souligné à l'intention de M. Xavier de Villepin, président, que les six pays associés se situaient à des niveaux économiques assez différents. Si l'on exceptait le problème agricole qui suppose de longues adaptations et entraînera des coûts considérables, certaines adhésions pourraient se produire plus rapidement que nous le croyons.

Le rapporteur est convenu avec M. Jacques Golliet que l'application d'un embargo était toujours complexe. Il a cependant souligné que la Bulgarie s'efforçait de le respecter le mieux possible à la différence de certains autres pays de la région ; il a indiqué que si l'aide publique française était assez importante, les investissements français étaient pour leur part très modestes. M. Michel Poniatowski, rapporteur, a précisé que le contentieux avec la Roumanie portait en particulier sur le traitement réservé par Bucarest à la minorité bulgare de Roumanie. Enfin, le rapporteur a fait valoir à M. Jacques Golliet l'intérêt politique que représenterait l'intégration de la Bulgarie à l'Union européenne, compte tenu des contacts qu'elle a toujours entretenus avec la Russie.

Avec M. Guy Penne, président du groupe sénatorial d'amitié France-Bulgarie, M. Michel Poniatowski a abordé le rôle important tenu par certains anciens dignitaires dans l'appareil économique bulgare et l'origine difficilement identifiable de certaines fortunes privées.

Enfin, avec M. André Bettencourt, M. Michel Poniatoski, rapporteur, a évoqué la cohérence entre les produits visés par les accords d'association et ceux qui étaient inclus dans les négociations du GATT.

Puis, suivant l'avis de son rapporteur, la commission a adopté le projet de loi.

\*

\* \*

## PROJET DE LOI

*(Texte proposé par le Gouvernement)*

### Article unique

Est autorisée la ratification de l'accord européen établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Bulgarie, d'autre part, signé le 8 mars 1993 à Bruxelles et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 513