

N° 717

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 juillet 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la **Bulgarie et la Roumanie : la transition inachevée,***

Par MM. Simon SUTOUR, Michel BILLOUT, Mme Bernadette BOURZAI, M. Jean-François HUMBERT et Mme Catherine MORIN-DESAILLY,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, *président* ; MM. Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, *vice-présidents* ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Alain Bertrand, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mlle Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
1. <i>Bulgarie et Roumanie : retour sur un élargissement historique</i>	5
2. <i>Le mécanisme de coopération et de vérification : une précaution utile mais pesante pour la Bulgarie et la Roumanie</i>	8
3. <i>L'entrée dans l'espace Schengen et l'offensive contre le MCV</i>	9
4. <i>Deux pays sur la défensive et dans l'expectative</i>	10
I. BULGARIE ET ROUMANIE : COMPLEXITE DE L'INTEGRATION D'UNE EUROPE ORTHODOXE, SLAVE ET LATINE, BALKANIQUE ET OTTOMANE	13
A. LE POIDS DE L'HISTOIRE ET DE LA GEOGRAPHIE	13
1. <i>Des nations jeunes dans une région de passage</i>	13
2. <i>La question des minorités</i>	14
3. <i>Les problèmes de voisinage</i>	14
4. <i>La France a retrouvé deux partenaires historiques</i>	15
B. LE POIDS DE LA CRISE ECONOMIQUE : LE SOUTIEN DE L'UNION EUROPEENNE A PERMIS D'EVITER LE PIRE	16
1. <i>La Roumanie</i>	16
2. <i>La Bulgarie</i>	18
3. <i>Conclusion sur la situation économique en Bulgarie et en Roumanie</i>	19
C. L'INSUFFISANTE ABSORPTION DES FONDS EUROPEENS EN BULGARIE ET EN ROUMANIE	19
II. LE MECANISME DE COOPERATION ET DE VERIFICATION DOIT-IL DURER ?	23
A. LE CONTEXTE POLITIQUE BULGARE	23
B. LE CONTEXTE POLITIQUE ROUMAIN	24
C. LA BULGARIE : DES PROGRES TECHNIQUES INDENIABLES ET DES CARENCES	25
1. <i>Réforme du système judiciaire et lutte contre la corruption et la criminalité organisée : de vraies avancées</i>	25
2. <i>La réforme du système judiciaire</i>	25
3. <i>La lutte contre la criminalité organisée</i>	26
4. <i>La lutte contre la corruption</i>	26
D. LA ROUMANIE : UNE ACCELERATION DES PROCEDURES JUDICIAIRES EN COURS	27
1. <i>La réforme du système judiciaire</i>	28
2. <i>La lutte contre la corruption</i>	28

E. CONCLUSIONS SUR LES PROGRES JUGES INSUFFISANTS DE LA BULGARIE ET DE LA ROUMANIE	29
III. LA QUESTION DE L'ENTREE DANS L'ESPACE SCHENGEN	31
A. L'ETAT DES LIEUX	31
B. LE PROJET DE REFORME DE L'ESPACE SCHENGEN.....	32
C. ROUMANIE : LE PLAN D'ACTION 2012 DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLEGALE	33
D. L'INSTALLATION DE « SIS » EN ROUMANIE ET L'EQUIPEMENT DES POSTES FRONTIERES	34
E. LES FRONTIERES DE LA BULGARIE	35
1. <i>La frontière bulgare-turque</i>	35
2. <i>La frontière gréco-bulgare</i>	36
3. <i>Un flux migratoire à destination de l'espace Schengen</i>	36
CONCLUSION : UNE TRANSITION INACHEVEE	39
EXAMEN EN COMMISSION.....	41
ANNEXE : LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES	49

INTRODUCTION

1. Bulgarie et Roumanie : retour sur un élargissement historique

Le traité d'adhésion à l'Union européenne de la Roumanie et de la Bulgarie a été signé à Luxembourg, le 25 avril 2005. Ces deux pays étaient alors les deux derniers pays de l'Est à retourner dans le sein de l'Europe. C'est ainsi qu'était tenue enfin une promesse, vieille de treize ans, par laquelle l'« Europe libre » annonçait à l'« Europe libérée » que ceux qui, en Europe centrale et orientale, le désiraient pourraient entrer dans l'Union européenne. On sous-entendait qu'il s'agissait d'un retour à un ordre normal et on attendait des pays candidats qu'ils adoptent les valeurs de l'Union et consentent à des efforts très importants pour rattraper le temps perdu et répondre aux critères économiques et démocratiques exigeants dont l'Union européenne se fait le porte-drapeau.

C'est ce qui fut fait et, de surcroît, à un rythme très soutenu tant était grand alors le désir de rejoindre le club des démocraties relativement riches et stables. Toutefois, si la Roumanie et la Bulgarie ont prouvé, depuis l'accord d'association de février 1995 jusqu'à leur adhésion en 2007, qu'elles étaient capables d'un vigoureux élan vers la réforme, et si l'Union européenne était prête à considérer que leur entrée avait aussi une valeur politique qui compensait largement leurs retards économiques et institutionnels, il est très vite apparu que l'adhésion se ferait sans que le niveau de préparation de la Roumanie et de la Bulgarie soit parfait à la date définitive de leur entrée, notamment sans que l'État de droit soit parachevé.

En effet, en 2005, le rapport de suivi de la Commission indiquait que 16 domaines pour la Bulgarie, 14 pour la Roumanie s'avéraient « *très préoccupants* ». En 2006, il ne restait plus que 6 secteurs pour la Bulgarie comme le contrôle des fonds agricoles, la mise en place d'installations agricoles plus salubres, la lutte contre les réseaux de criminalité organisée, la lutte contre la fraude et la corruption, la lutte contre le blanchiment des capitaux, et enfin la consolidation du contrôle financier en vue de l'utilisation

alors à venir des fonds structurels et de cohésion. En 2006, pour la Roumanie, la Commission relevait 4 secteurs préoccupants : le contrôle des fonds agricoles, la mise en place d'installations agricoles plus salubres, la nécessité d'installer des systèmes informatiques compatibles avec ceux de l'Union européenne pour la gestion des paiements directs de la PAC et la perception de la TVA. La route s'annonçait longue, mais chacun en convenait.

On rappellera aussi que le traité de Luxembourg comprenait trois clauses de sauvegarde classiques (on les trouvait déjà dans le traité d'Athènes) qui sont relatives à l'économie en général, au marché intérieur et au domaine dit « Justice et affaires intérieures ». Ces clauses devaient permettre à la Commission de prendre, de sa propre initiative ou à la demande d'un Etat membre, des mesures pour remédier aux carences qui seraient constatées après l'adhésion.

Cependant, deux clauses spécifiques à la Roumanie et à la Bulgarie ont été ajoutées dans le traité de Luxembourg : l'idée était de pouvoir reporter la date d'adhésion en cas de nécessité. La première clause permettait au Conseil de décider à l'unanimité, sur la base d'une recommandation de la Commission, de reporter l'adhésion d'un an si l'un des deux pays se montrait manifestement incapable de remplir ses engagements dans plusieurs domaines importants.

La seconde clause ne concernait que la Roumanie : elle permettait aussi le report de l'adhésion si la Roumanie ne respectait pas certains engagements pris au titre du chapitre « Justice et affaires intérieures » et de celui de la concurrence.

A la satisfaction de tous, aucune de ces deux clauses ne se révéla utile. Toutefois, elles trahissaient un climat de prudence qui avait des explications tant *subjectives*, car l'enthousiasme de l'élargissement était passé et les « non » français et néerlandais avaient rendu incertaine la poursuite des réformes institutionnelles, qu'*objectives*, car les négociateurs avaient découvert des pays nettement plus en retard que ceux de l'élargissement précédent.

En 2006, il était admis que la Bulgarie et la Roumanie, au prix d'une activité législative intense et d'efforts politiques exemplaires, avaient atteint un « *degré élevé d'alignement sur l'acquis communautaire* », mais on constatait aussi qu'un grand nombre de domaines continuaient à poser de vrais problèmes. La Commission signalait dans son rapport que pour la Bulgarie, des efforts supplémentaires étaient nécessaires en matière de justice et de lutte contre la corruption ; elle déplorait que le fisc, les douanes, l'administration des transports, l'inspection vétérinaire et les collectivités locales restent

exposés à la corruption. Enfin, elle notait des insuffisances dans le domaine de la sécurité aérienne.

Pour les Roumains, en 2006, la Commission demandait également une intensification de la lutte contre la corruption et elle relevait que la protection des minorités n'avait pas encore enregistré des progrès véritablement tangibles.

A la veille d'un élargissement historique dont la force politique et symbolique n'échappait à personne, il semblait nécessaire pourtant de rester lucide et de mettre toutes les chances du côté des deux nouveaux entrants en balisant le chemin de leur progression. Pour ce faire, fut créé le **Mécanisme de coopération et de vérification (MCV)**, garant des conditions requises pour fonder un véritable État de droit.

**RECAPITULATIF DES OBJECTIFS DE REFERENCE
DEFINIS PAR LA COMMISSION EN 2006**

Pour la Bulgarie :

1. Adopter des modifications de la constitution supprimant toute ambiguïté au sujet de l'indépendance et de la responsabilisation du système judiciaire.

2. Garantir un processus judiciaire plus transparent et plus efficace en adoptant et en mettant en œuvre une nouvelle loi sur le système judiciaire et le nouveau code de procédure civile. Rendre compte de l'incidence de ces deux nouvelles lois, ainsi que des codes de procédure pénale et administrative, notamment au cours de la phase d'instruction.

3. Poursuivre la réforme du système judiciaire, de manière à renforcer le professionnalisme, la responsabilisation et l'efficacité. Évaluer les effets de cette réforme et en publier les résultats chaque année.

4. Mener des enquêtes professionnelles et non partisans sur les allégations de corruption de haut niveau et en rendre compte. Établir des rapports sur les inspections internes d'institutions publiques et sur la publication des biens personnels détenus par les hauts fonctionnaires.

5. Prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption, notamment aux frontières et au sein de l'administration locale.

6. Mettre en œuvre une stratégie destinée à lutter contre la criminalité organisée, particulièrement axée sur les délits graves, le blanchiment de capitaux et la confiscation systématique des biens des délinquants. Rendre compte des enquêtes, mises en cause et condamnations nouvelles et en cours dans ce domaine.

Pour la Roumanie :

1. Garantir un processus judiciaire à la fois plus transparent et plus efficace, notamment en renforçant les capacités et la responsabilisation du Conseil supérieur de la magistrature. Rendre compte de l'incidence des nouveaux codes de procédure civile et administrative et l'évaluer.

2. Constituer, comme prévu, une agence pour l'intégrité dotée de responsabilités en matière de vérification de patrimoine, d'incompatibilités et de conflits d'intérêts potentiels, mais aussi de la capacité d'arrêter des décisions impératives pouvant donner lieu à la prise de sanctions dissuasives.

3. Continuer, en se basant sur les progrès déjà accomplis, à mener des enquêtes professionnelles et non partisans sur les allégations de corruption de haut niveau.

4. Prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption, en particulier au sein de l'administration locale.

2. Le mécanisme de coopération et de vérification : une précaution utile mais pesante pour la Bulgarie et la Roumanie

Ainsi, le 1^{er} janvier 2007, tout le monde s'accordait sur la nécessité d'encourager les deux nouveaux membres, la Bulgarie et la Roumanie, à faire des progrès essentiellement dans les domaines de la réforme judiciaire, de la lutte contre la criminalité organisée et de la corruption. C'était la principale raison d'être du « mécanisme de coopération et de vérification » chargé d'aider les deux pays à combler leurs dernières lacunes et à poursuivre leurs efforts.

Cette décision de continuer à évaluer régulièrement la Bulgarie et la Roumanie traduisait naturellement la volonté de l'Union européenne de voir les deux pays continuer à construire et développer des systèmes judiciaires et administratifs efficaces leur permettant de remplir les obligations de l'adhésion.

Ce mécanisme a pour conséquence que chaque année, depuis 2007, la Bulgarie et la Roumanie ont l'obligation de rapporter à la Commission sur les progrès qu'elles ont réalisés en vue d'atteindre chacun des objectifs de référence dont il a été question plus haut.

La Commission, de son côté, peut, à tout moment, apporter une aide technique ou collecter et échanger des informations sur les objectifs de référence ; elle peut en outre organiser des missions d'experts sur place. La

Commission transmet au Parlement et au Conseil ses propres commentaires et conclusions sur les rapports présentés par la Bulgarie et la Roumanie ; puis, en fonction de l'évolution de la situation, la Commission leur adresse un rapport au moins tous les six mois.

En 2010, les rapports étaient encore préoccupants et l'Union européenne, le 13 septembre 2010, a décidé de prolonger le contrôle de la Bulgarie et de la Roumanie pour une année complémentaire. Le 20 juillet 2011, les deux pays ont dû à nouveau admettre qu'ils devraient attendre une année supplémentaire. Dans ce contexte tendu est apparue la question de leur entrée dans l'espace Schengen.

3. L'entrée dans l'espace Schengen et l'offensive contre le MCV

C'est alors que la Roumanie et la Bulgarie se sont lancées dans une tentative de contre-offensive sur deux fronts : obtenir la suppression du MCV et obtenir l'entrée dans l'espace Schengen, en tentant d'isoler les critères exigés pour l'espace Schengen et ceux débattus dans les rapports du MCV.

Il est vrai que le MCV est inédit – mais aujourd'hui un mécanisme à peu près similaire n'existe-t-il pas pour la Croatie ? –, vrai aussi qu'il a été créé pour aider la Bulgarie et la Roumanie en matière de liberté, de sécurité et de justice, et qu'il dure depuis cinq ans. Enfin, on s'accorde à reconnaître que les critères techniques exigés pour l'entrée dans l'espace Schengen sont autres que ceux contrôlés par le MCV et qu'aujourd'hui, il est admis qu'ils seraient à peu près remplis.

Cependant n'était-il pas probable que les rapports du MCV influent sur l'appréciation des critères de Schengen, espace qui repose essentiellement sur la confiance mutuelle que vont s'accorder les États membres en matière de coopération judiciaire et policière ?

La Bulgarie et la Roumanie demandent maintenant la fin immédiate d'un mécanisme jugé « humiliant et injuste » par la Bulgarie et qualifié de « moyen de pression » par la Roumanie. Pourtant, à Bruxelles, il existe un consensus sur l'idée que ce mécanisme ne doit cesser d'exister que lorsque les conditions exigées au départ seront remplies.

L'agacement provoqué par le MCV était palpable chez nos interlocuteurs officiels bulgares et roumains sauf dans le cas des ministres des affaires européennes, qui ont toujours préféré souligner l'avancement des progrès accomplis plutôt que de remettre en cause une des conditions mêmes (l'existence du MCV) qui a permis l'entrée de leur pays dans l'Union européenne. Le ministre de l'Intérieur – aussi bien en Bulgarie qu'en

Roumanie – adopte la même attitude au regard des critères de l'espace Schengen. Toutefois, le MCV reste une question sensible dans la mesure où, perçu d'abord par les nouveaux États membres comme un mal nécessaire, il est perçu au fil du temps comme une atteinte à la souveraineté nationale.

Même si vos rapporteurs ont toujours insisté sur la partie « coopération » plus que sur la partie « vérification » du MCV, nos interlocuteurs officiels dans leur majorité ont récusé le mécanisme, oubliant parfois qu'il ne se perpétue que parce que les avancées sont trop lentes. Il est facile de comprendre que la Bulgarie et la Roumanie préfèrent évoquer la forme (MCV) que le fond (les critères non encore remplis). Pourtant, comme le reconnaît la Commission, les progrès existent, même s'ils sont insuffisants.

4. Deux pays sur la défensive et dans l'expectative

C'est pourquoi, aujourd'hui, la Bulgarie et la Roumanie sont deux pays sur la défensive et dans l'expectative. En effet, un rapport récapitulatif de la Commission dans le cadre du MCV vient de paraître et les conclusions sont négatives, et une décision sur l'élargissement de Schengen doit être prise à l'automne.

Les événements politiques en Roumanie, où des élections générales auront lieu à l'automne, ont inquiété les chancelleries et la Commission européenne, dans la mesure où les réformes demandées par la Commission dans le cadre du MCV ne sauraient être seulement l'adoption d'un programme législatif mais impliquent un consensus politique et social fort pour assurer l'efficacité de leur mise en œuvre. L'optimisme est un peu moins grand aujourd'hui qu'au printemps, mais on ne saurait préjuger des prochaines élections, ni de la capacité de la Roumanie de rebondir.

Il convient, de surcroît, de garder en mémoire que la crise économique vient peser sur le redressement de la Bulgarie et de la Roumanie et impose une politique d'ajustements et de rigueur aux deux États membres les plus pauvres de l'Union puisqu'aussi bien leur richesse produite par habitant reste inférieure à la moitié du niveau européen (44 % pour la Bulgarie et 46 % pour la Roumanie) et leur population diminue.

C'est dans ce contexte qu'une délégation de votre commission composée de MM. Simon Sutour, Sénateur du Gard (groupe Socialiste), Président de la commission des affaires européennes, Jean-François Humbert, Sénateur du Doubs (groupe UMP), Secrétaire du Sénat, et Michel Billout, Sénateur de la Seine-et-Marne (groupe CRC), Vice-président de la commission, et Mmes Catherine Morin-Desailly, Sénatrice de la Seine-Maritime (groupe UCR), Vice-présidente de la commission, et Bernadette

Bourzai, Sénatrice de la Corrèze (groupe Socialiste), Vice-présidente de la commission s'est déplacée en Roumanie et en Bulgarie en mai dernier.

I. BULGARIE ET ROUMANIE : COMPLEXITE DE L'INTEGRATION D'UNE EUROPE ORTHODOXE, SLAVE ET LATINE, BALKANIQUE ET OTTOMANE

A. LE POIDS DE L'HISTOIRE ET DE LA GEOGRAPHIE

1. Des nations jeunes dans une région de passage

Avec l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie, l'Union européenne est devenue un peu plus latine, plus slave, plus balkanique et plus ottomane. Ces deux pays renforcent la dimension méditerranéenne de l'Union et aussi sa dimension francophone. Ce sont deux États qui la mettent au contact de la Moldavie et un peu plus au contact de la Turquie. Ce sont deux États qui partagent des traits communs tant dans leur économie que dans leur société, traits hérités d'une histoire souvent comparable et d'une semblable position géographique.

La Bulgarie et la Roumanie sont le point de passage entre le monde slave, le monde latin et le Proche et le Moyen-Orient, sur le grand axe commercial qui allait d'Istanbul à la Baltique et qui tente de se reconstituer. Enfin, ils sont le fruit d'une histoire conflictuelle qui a laissé derrière elle une foule de minorités ethniques, linguistiques et religieuses, et des découpages territoriaux souvent arbitraires, fruits de compromis politiques ou de coups de force.

C'est l'ensemble de ces données qu'il faut toujours garder à l'esprit quand on aborde les progrès de l'intégration de ces deux pays dans l'Union européenne.

Ajoutons que membres de l'OTAN depuis 2004, la Bulgarie et la Roumanie restent préoccupées au premier chef par la stabilisation des Balkans, la démocratisation de l'Ukraine, la solution du problème moldave et une bonne coopération en mer Noire (cf la coopération « Synergie de la mer Noire » lancée en 2007). La crise grecque figure aussi dans la liste des inquiétudes régionales, les banques grecques ayant des intérêts en Roumanie et en Bulgarie et vice-versa.

2. La question des minorités

Cette question est plus sensible en Roumanie qu'en Bulgarie où l'occupation ottomane a laissé ceci de positif que chrétiens et musulmans ont appris à vivre ensemble depuis très longtemps.

Les deux minorités les plus importantes en Roumanie sont les Hongrois (8 % de la population, soit 1,8 million) et les Roms (environ 619 000 personnes officiellement, mais en réalité ils seraient plutôt 1 million). Les Allemands de Transylvanie ont presque tous été renvoyés en Allemagne sous le dictateur Ceaucescu et ceux qui sont restés se sont fondus dans la population non sans garder auprès de l'opinion publique une excellente réputation de gestionnaires (la plupart étaient marchands, industriels et ingénieurs). Vos rapporteurs ont découvert avec surprise que les anciens Saxons occupaient dans la vie sociale et politique locale une part bien plus importante que leur petit nombre ne le laisserait penser (ainsi à Sibiu, l'ancienne Hermannstadt).

La minorité hongroise est représentée par le parti de l'Union démocratique des Magyars de Roumanie (UDMR). Il existe également un parti rom de Roumanie, mais aucun parti saxon, ni aucun parti ukrainien même si un mandat de député est également réservé aux Ukrainiens.

En Bulgarie, vivent 365 797 Roms selon les statistiques officielles, en réalité ils seraient plutôt 700 000 selon le Conseil de l'Europe, soit 10 % de la population, dont très peu sont intégrés à la société. Il existe également une minorité turque importante (713 000 personnes) qu'il ne faut pas confondre avec les Pomaks qui sont des Bulgares convertis à l'islam à l'époque ottomane. Cette minorité turque a souffert sous la dictature communiste de la politique de bulgarisation (tentative de bulgariser les noms et d'ôter la nationalité bulgare à ceux qui le refusaient à partir de 1984), mais aujourd'hui les Bulgares d'origine turque sont parfaitement intégrés.

3. Les problèmes de voisinage

La Bulgarie a des relations normalisées avec l'ensemble de ses voisins (la Grèce, la Turquie, la Roumanie) et elle souhaite naturellement développer une politique de bon voisinage avec les Balkans occidentaux et plus particulièrement l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM) bien que la Bulgarie ait quelques difficultés à gérer sa politique à l'égard des binationaux jugée trop accommodante par Skopje. Il convient de rappeler ici que malgré son adhésion à l'Union européenne, la Bulgarie garde des liens très étroits avec son voisin lointain, la Russie, liens économiques et

politiques et également religieux bien que l'Église orthodoxe bulgare soit autocéphale. Le gouvernement Borissov, peu favorable à tout ce qui rappelle le communisme, n'a pas innové en la matière et on constate même un resserrement des liens avec Moscou.

Quant à la Roumanie, elle reste confrontée au problème moldave ; la Moldavie est peuplée majoritairement de Roumains détachés de la Roumanie par annexion en 1941. Or, il est devenu difficile d'envisager le retour de la Moldavie dans le sein de la Roumanie à cause de la « Transnistrie » où habite maintenant une population russophone. En outre, depuis l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, les Moldaves ne doivent plus rentrer sans visa sur le territoire roumain, ce qui semble difficile à accepter pour les Moldaves dont les parents étaient roumains jusqu'en 1941. En 2009, un accord a été signé et l'obligation de visa levée et le « petit trafic » toléré, mais que se passera-t-il lors de l'entrée de la Roumanie dans Schengen ?

La Roumanie se heurte aussi à la gestion de la minorité ethnique ukrainienne (51 000 Ukrainiens en Roumanie) et de sa propre minorité en Ukraine (300 000 personnes). Outre cette question, la Roumanie a un problème avec l'Ukraine à cause des travaux d'aménagement du canal du Danube par l'Ukraine dont la Roumanie craint qu'ils aient des conséquences néfastes sur l'écosystème du delta.

Avec la Hongrie, les difficultés viennent de la minorité hongroise en Transylvanie dont la Hongrie se sent le défenseur naturel et il convient de reconnaître que les relations entre les deux pays sont tendues.

Malgré un différend territorial en mer Noire, les relations sont au contraire excellentes avec la Bulgarie, car les deux pays entrés en même temps dans l'Union et formulant les mêmes revendications à Bruxelles, ils ont scellé une alliance objective et tacite.

Enfin, la Roumanie refuse de reconnaître le Kosovo (comme le font aussi l'Espagne, la Grèce, la Slovaquie et Chypre).

4. La France a retrouvé deux partenaires historiques

La France s'est fortement réjouie de cet élargissement qu'elle a beaucoup soutenu. En effet, les relations de la France avec la Bulgarie et la Roumanie sont anciennes, plus politiques et intellectuelles qu'économiques, mais la francophonie de ces deux États qui reste vivace s'avère toujours un excellent atout en matière de relations bilatérales.

Sans rappeler que la Roumanie n'aurait pas les mêmes frontières si Clemenceau n'avait pas défendu vigoureusement les intérêts roumains contre les intérêts autrichiens et hongrois, il est bon de garder en mémoire que la France est intervenue positivement dans l'histoire de la Roumanie (et de la Bulgarie) dès le début de leur détachement du « joug » ottoman, comme les Bulgares se plaisent à appeler la longue administration de la Sublime Porte.

Il n'est donc pas faux de dire que la France bénéficie, en Bulgarie et en Roumanie, d'un vrai capital de sympathie. Vos rapporteurs qui ont été très bien reçus dans les deux pays ont pu le remarquer. De même, vos rapporteurs ont remarqué que le capital de sympathie n'exclut pas une grande susceptibilité dès que l'allié français ne les soutient pas inconditionnellement. L'hésitation du précédent gouvernement français sur l'élargissement de l'espace Schengen, et surtout sa proposition consistant à réformer certaines réglementations applicables à l'espace Schengen, et plus particulièrement la réintroduction temporaire de contrôles aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, la création d'un mécanisme d'évaluation et de suivi destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen et enfin l'instauration d'une clause de sauvegarde en matière de visas, ont provoqué en Bulgarie et en Roumanie l'impression que leur allié français travaillait directement contre leurs intérêts. Cependant aujourd'hui, avec l'alternance qui a pris place en France en mai dernier, les positions françaises ont évolué et un retour aux anciennes alliances s'est amorcé.

Il convient d'ajouter, pour être complet et illustrer encore le préjugé favorable dont bénéficie la France, que c'est notre pays qui a remporté le plus grand nombre de jumelages institutionnels PHARE.

B. LE POIDS DE LA CRISE ECONOMIQUE : LE SOUTIEN DE L'UNION EUROPEENNE A PERMIS D'EVITER LE PIRE

1. La Roumanie

Depuis le début de la crise, la Roumanie ne cesse de fournir des signes de son engagement à respecter les termes de l'aide promise par le FMI et de celle fournie par l'Union européenne. Bucarest a d'abord obtenu 20 milliards d'euros pour la période 2009-2011, puis à nouveau 5 milliards d'euros au prix d'une sévère cure d'austérité.

Pour ce qui concerne les fonds structurels européens, consciente que son taux d'absorption des fonds structurels est bas (7,4 % en 2012, mais 5,5 %

en 2011), la Roumanie demande à la Commission une aide pratique pour l'aider à mieux faire dans ce domaine.

Après deux années de croissance record jusqu'à 7,5 % (2007 et 2008), puis deux années de récession et d'austérité (2009 et 2010), la Roumanie semblait avoir renoué avec la croissance en 2011 (2,5 %), mais les conséquences du ralentissement économique en Europe et de la crise de l'euro, dont le resserrement du crédit, ont terni cette embellie : 2012 est une année difficile et la croissance ne devrait pas dépasser 1,1 %. 16 % du secteur bancaire roumain est entre les mains de banques grecques et le reste dépend des banques autrichiennes : ni les unes, ni les autres ne sont prêtes à faciliter le crédit. Les salaires du secteur public sont gelés après avoir été dévalués de 25 % et les soins médicaux ont cessé d'être totalement gratuits. Une contribution sociale sur l'ensemble des revenus a été créée et la TVA a été augmentée jusqu'à 24 %. 200 000 fonctionnaires ont été licenciés. Le chômage culmine à 12 %.

L'économie roumaine est donc dans une phase d'ajustement et pas encore dans une phase de convergence. Cependant, depuis trois ans que le FMI et l'Union européenne soutiennent l'économie roumaine, on voit se confirmer lentement plusieurs acquis positifs.

Tout d'abord, la dette publique roumaine, qui a doublé de 2007 à 2011, reste modeste par rapport au PIB (34,5 % du PIB) et bien en-deçà du plafond de Maastricht (60 %). Le déficit budgétaire s'est établi à 4,4 % en 2011 et devrait atteindre 3 % en 2012. Le taux d'inflation s'est stabilisé à 3,14 % en 2011. Quant au déficit du compte courant, il atteint 4 % du PIB en 2011 contre 13,4 % en 2007 grâce à une forte contraction du déficit commercial, lui-même dû à la chute de la demande intérieure.

Cependant, l'économie roumaine ne présente pas une structure saine et la dépense publique est jugée peu efficace selon les critères européens. Les dépenses publiques pour l'éducation, la recherche et le développement sont faibles par rapport aux moyennes européennes et ne stimulent pas suffisamment la compétitivité. Nos interlocuteurs ont insisté sur l'inadaptation d'une partie de la force de travail et sur le manque de main d'œuvre spécialisée maîtrisant de vraies connaissances techniques.

D'autre part, la Roumanie fait face à deux phénomènes inquiétants : l'effondrement des investissements étrangers et la fuite des cerveaux.

Enfin jusqu'en 2012, l'absence de priorités dans le domaine des infrastructures de transports a nui à la Roumanie. Aujourd'hui, la Roumanie a défini 100 projets d'investissements prioritaires disposant de leur financement, mais ce sursaut volontariste arrive tard.

C'est pourquoi le bilan économique peut paraître incertain, cinq ans après l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne et plus de vingt ans après le retour à la démocratie et à la liberté d'entreprendre. Il est vrai que certains interlocuteurs se sont risqués à dire que les vingt premières années avaient été utilisées au partage des biens d'État qu'il fallait privatiser...

Cependant, la Roumanie dit vouloir s'engager pleinement dans son destin européen, malgré la crise économique actuelle et malgré l'année électorale qu'elle traverse.

2. La Bulgarie

Depuis son entrée dans l'Union européenne, la Bulgarie, comme la Roumanie, a connu une première période faste jusqu'à la crise, puis une croissance modeste : 6 % de croissance en moyenne de 2002 à 2007, puis 1,7 % de 2007 à 2010. En 2010, la croissance était presque nulle, mais elle s'est établie à environ 1,6 % en 2011.

La Bulgarie soutient sa croissance grâce aux exportations, car la demande intérieure reste très faible. On remarque que, depuis l'entrée dans l'Union européenne, les différents gouvernements qui se sont succédé ont tous sacrifié à une gestion rigoureuse des finances publiques et jusqu'en 2009, le budget de la Bulgarie a été excédentaire ; puis, sous l'effet de la crise, le déficit a atteint 4,3 % en 2009 pour revenir à 2,1 % en 2011. Il est possible de conclure que le poids de la dette publique totale (15,3 % du PIB en 2011) est supportable et même faible par rapport à la moyenne de l'Union, ce qu'il faut porter au crédit de la Bulgarie. D'ailleurs celle-ci se flatte d'avoir adopté le modèle allemand et, effectivement, votre commission a pu mesurer que l'exemple allemand est la référence dominante, loin devant la référence russe ou française.

Cette politique constante d'ajustement a permis une correction rapide des déséquilibres antérieurs et le compte courant est désormais excédentaire (1,9 % du PIB en 2011 contre un déficit de 25 % du PIB en 2007).

Tous ces indices encourageants ne font pas oublier toutefois que l'économie bulgare reste structurellement vulnérable. Si l'inflation semble maîtrisée puisqu'elle est passée de 12,5 % en 2007 à 2,8 % fin 2011, le chômage s'est aggravé et atteint 12,2 %. On remarque, comme pour la Roumanie, une grande faiblesse des dépenses de recherche et de développement. La productivité, quant à elle, n'atteint pas les 20 % de la moyenne européenne.

En matière de fonds européens, la Bulgarie n'a consommé que 19 % de l'enveloppe qui lui a été allouée au cours de la période 2007-2013.

3. Conclusion sur la situation économique en Bulgarie et en Roumanie

Il n'existe pas dans ces deux pays des moteurs internes de croissance prêts à redémarrer, ce qui les rend d'autant plus vulnérables à la conjoncture mondiale. Or les exportations ont baissé depuis la crise ainsi que les flux de capitaux étrangers. On doit considérer que le pouvoir d'achat ne pourra progresser que très lentement, car le chômage est élevé et les salaires faibles. Le crédit est minimal depuis 2008. Enfin, la politique de rigueur, qui mécontente l'opinion, la trop lente marche des réformes qui contrarie l'Union européenne, et la fragilité des institutions issues de l'effondrement des anciennes dictatures exigent du personnel politique une constance et une abnégation exceptionnelles et de l'ensemble de la société, un esprit de sacrifice et un consensus comme il en existe parfois dans les heures noires de l'Histoire.

On doit donc s'attendre à une croissance très faible dans les années qui viennent, mais on doit aussi saluer le fait que les politiques menées depuis 2005 ont conduit à diminuer en partie la vulnérabilité de l'économie et surtout à stabiliser les fondamentaux.

Quand la Roumanie a rejoint l'Union européenne, comme il a été dit, le pays de la Logan a connu une forte croissance préparée par l'affluence des capitaux pendant la phase de négociation (le même phénomène était perceptible en moins grande intensité en Bulgarie). A cette période d'euphorie a succédé la crise qui, dans sa brutalité, a remis en cause ce fragile développement économique dans les deux pays.

Outre les soutiens ponctuels liés à la crise, les deux pays reçoivent de l'Union européenne des fonds structurels dont l'importance économique n'est pas négligeable.

C. L'INSUFFISANTE ABSORPTION DES FONDS EUROPEENS EN BULGARIE ET EN ROUMANIE

Les fonds structurels et les fonds de cohésion sont destinés à stimuler le « rattrapage » mais, par leur ampleur, ils peuvent avoir un impact économique important à la condition toutefois qu'ils puissent être rapidement engagés et rapidement absorbés par les acteurs économiques. Or, on se heurte

souvent, dans les États en reconstruction, à une difficulté de gestion de ces fonds. On sait qu'ils devraient permettre au PIB bulgare d'augmenter de 9 points s'ils étaient entièrement consommés d'ici 2015, et ainsi de réduire le chômage de 15 %. En Roumanie, ces fonds pourraient représenter chaque année 3,8 % du PIB.

Au lieu de cela, le lancement des programmes opérationnels a été difficile dans les deux pays en l'absence d'expérience et faute surtout de capacités administratives et juridiques adéquates. C'est ainsi que les projets n'ont commencé en Bulgarie que début 2009. Quant aux taux d'engagement, en janvier 2012, ils s'élevaient à 15 % en Roumanie et à 19 % en Bulgarie ; il s'agit des taux les plus bas dans l'Union des 27.

Les taux d'absorption s'élèveraient respectivement à 4 % et à 19 %.

Tout a déjà été dit sur les irrégularités dans les appels d'offres et certaines pratiques frauduleuses qui viennent de l'insuffisance du contrôle des autorités de gestion (certaines ont d'ailleurs perdu l'agrément de la Commission européenne). Les paiements ont déjà été suspendus en Roumanie en 2011 et en 2012, des irrégularités dans un programme de développement des ressources humaines financé par le Fonds social européen (FSE) a entraîné six mois d'interruption de paiement du FSE, même si la Commission dit rester confiante pour que ce problème se résolve dans les meilleurs délais, c'est-à-dire dès que Bucarest aura pris les mesures nécessaires et démontré que le fonctionnement du système de gestion et de contrôle de ce programme a été amélioré.

L'amélioration est d'ailleurs le maître-mot employé par la Commission qui reconnaît que des réformes ont été engagées. Ainsi, à partir de 2009, le gouvernement bulgare a remanié le mécanisme de gestion des fonds en profondeur et un projet routier d'envergure a été relancé. Un ministre uniquement chargé des fonds européens a été nommé ainsi qu'une agence ad hoc pour les grands projets d'infrastructure. En Roumanie, le gouvernement a créé un ministère des affaires européennes en septembre 2011. De son côté, la Commission a consenti à ce que le cofinancement obligatoire puisse bientôt passer de 15 % à 5 % pour la Roumanie et la Bulgarie. Ces réformes ont porté leurs fruits puisque les performances d'utilisation des fonds ont augmenté en 2011 et 2012. Il convenait pour la Roumanie et la Bulgarie de montrer que la situation progressait à la fois parce que les dégagements d'office s'annonçaient et parce qu'il semblait nécessaire d'être plus convaincants au moment où l'on négociait les perspectives financières 2014-2020. Pour cette période, les deux pays prétendent à des enveloppes en hausse de près de 25%.

La difficile absorption des fonds européens illustre les difficultés de la Bulgarie et de la Roumanie et rappelle que dans la reconstruction d'un État,

tout marche de front : c'est parce que l'État de droit n'est pas achevé et que les rouages administratifs et judiciaires ne sont pas fiables, que les fonds sont mal absorbés et les fonds étant mal absorbés, ils ne produisent pas les efforts attendus. Lors de leur mission, vos rapporteurs se sont longuement entretenus avec les ministres des affaires européennes bulgare et roumain qui lui sont apparus parfaitement conscients du problème et parfaitement à la tâche pour le résoudre.

INDICATEURS GENERAUX		
2011	ROUMANIE	BULGARIE
Superficie	237 000 km ²	110 911 km ²
Population	19 042 936	7 350 000
Croissance démographique	- 0,25 %	- 2,8 %
PIB	134,8 milliards €	34,1 milliards €
PIB par habitant	5 700 € (contre 3 700 € en 2005)	4 475 € (contre 2 800 € en 2005)
Taux de croissance	2,5 %	1,6 %
Taux de chômage	12 %	12,2 %
Taux d'inflation	3,14 %	2,8 %
Dettes publiques	34,5 % du PIB	15,3 % du PIB
Déficit budgétaire	- 4,35 %	- 2,1 %
Part de l'agriculture dans le PIB	9,3 %	10,1 %
Salaire mensuel moyen	305 €	180 €
Fonds UE disponibles 2007 – 2013	19,7 milliards €	6,9 milliards €
Taux d'engagement Fonds UE	15 %	19 %
Taux d'absorption Fonds UE	4 %	19 %

II. LE MECANISME DE COOPERATION ET DE VERIFICATION DOIT-IL DURER ?

Les deux rapports de la Commission du 8 février 2012 sur les efforts accomplis par la Bulgarie et la Roumanie en matière de réforme judiciaire et de lutte contre la corruption sont peut-être un peu plus contrastés qu'à l'habitude puisque, selon la Commission européenne, la Bulgarie s'est résolument employée à faire progresser ses réformes et a obtenu d'importants résultats tandis que la Roumanie, bien que plus volontaire au départ, s'est quelque peu relâchée et accuse quelques faiblesses. Il s'agit de rapports intermédiaires ; les rapports récapitulatifs des progrès réalisés depuis l'adhésion viennent seulement d'être publiés.

A. LE CONTEXTE POLITIQUE BULGARE

La Bulgarie a adopté en 1991 une constitution établissant un régime parlementaire. Ainsi le président de la République élu pour cinq ans au suffrage universel direct a des pouvoirs moindres que le Premier ministre. Le parlement est composé d'une Chambre de 240 députés.

Aujourd'hui, l'ancien maire de Sofia, M. Boïko Borissov, Premier ministre, est l'homme fort du régime. Il a fondé le parti GERB (Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie), parti de centre droit affilié au PPE au Parlement européen. En 2009, il a remporté les élections législatives avec 177 sièges (contre 76 au Parti socialiste bulgare). M. Borissov a formé un gouvernement minoritaire. Il s'est fait élire sur son image d'homme nouveau et grâce à un discours sans concession sur les effets dévastateurs du communisme et la fermeté face à la corruption et au crime organisé. Il a entrepris la mise en œuvre des réformes exigées par l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. M. Borissov est secondé par le ministre de l'Intérieur, M. Tsvetan Tsvetanov, autre personnalité que votre commission a rencontrée.

En octobre 2011, l'élection présidentielle a conforté le GERB puisque son candidat, M. R. Pievneliev, a été élu contre le candidat socialiste.

Le climat politique semble stable et cohérent et la scène publique ne donne plus le spectacle de querelles incessantes ni de majorités fluctuantes.

B. LE CONTEXTE POLITIQUE ROUMAIN

La Roumanie a adopté en 1991 une constitution qui présente de nombreuses analogies avec la constitution française de 1958. Même si les pouvoirs du Président de la République, élu pour cinq ans au suffrage universel, sont moins étendus que ceux du président français, le régime roumain est un régime semi-présidentiel dans lequel les deux chambres (Députés et Sénat) sont sur un pied d'égalité puisqu'elles sont élues selon le même mode de scrutin et pour la même durée. Une loi doit naturellement être votée par les deux chambres dans les mêmes termes.

L'actuel Président de la République, Traian Basescu, a été élu en 2009 pour un second mandat de cinq ans au moment même où une politique d'austérité a dû être mise en place pour lutter contre la crise. En 2012, cette politique a provoqué des manifestations importantes exigeant sa démission et la fin de l'austérité, mais aussi le renforcement de la lutte contre la corruption. Il semble que l'ensemble de la classe politique soit prise pour cible et il est possible qu'elle ait perdu la confiance d'une partie notable de l'opinion publique. Toutefois, des élections générales sont prévues à l'automne, ce qui explique que la vie politique roumaine soit en prise à la fièvre qui précède toujours les grands choix politiques.

Les protestations de la rue ont amené le Président Basescu à révoquer, en février 2012, le Premier ministre Emil Boc et il a confié son poste à Mihai Ungureanu du même parti de centre droit (PDL – Parti démocrate libéral de centre droit) qui a formé un gouvernement plus jeune. Le gouvernement Ungureanu n'a pu que confirmer qu'il poursuivrait la politique engagée. L'opposition parlementaire est alors composée essentiellement du PSD (Parti social démocrate de centre gauche) et du PNL (Parti national libéral de droite).

Deux mois plus tard, le gouvernement Ungureanu a été renversé par une motion de censure à quatre voix près ; ces quatre voix jointes à l'opposition provenaient de son propre parti. Le Président Basescu a été contraint de nommer Victor Ponta Premier ministre lequel s'appuie désormais sur une coalition qui rassemble son parti, le PSD (Parti social démocrate, issu du Parti communiste), le PNL (Parti national libéral) de Crin Antonescu et le PC (Parti conservateur) de Daniel Constantin. Ces trois partis se regroupent dans l'USL (Union sociale libérale), mais ils restent minoritaires au Parlement et l'USL a conclu des accords ponctuels avec les partis représentant certaines minorités et avec l'Union pour le Progrès de la Roumanie.

La situation politique en Roumanie a ému la Commission européenne qui a déclaré qu'il y avait atteint au bon fonctionnement constitutionnel du pays et que son prochain rapport dans le cadre du MCV ne pourrait que

refléter cette préoccupation. De même, l'entrée dans l'espace Schengen pourrait s'en trouver remise en cause, selon la Commission.

Toutefois, vos rapporteurs ne partagent pas l'ensemble de l'analyse et des conclusions de la Commission européenne, et souhaitent ne pas anticiper sur l'évolution de la situation qui pourrait s'avérer plus positive que ne le croient certains observateurs.

C. LA BULGARIE : DES PROGRES TECHNIQUES INDENIABLES ET DES CARENCES

1. Réforme du système judiciaire et lutte contre la corruption et la criminalité organisée : de vraies avancées

La Commission remarque que le nouveau tribunal et le nouveau parquet spécialisés dans les affaires liées à la criminalité organisée ont commencé leurs travaux et que la commission chargée de l'identification et de la confiscation des avoirs d'origine criminelle a obtenu des résultats appréciables. De même la commission mise en place pour identifier et sanctionner les conflits d'intérêts a rendu ses premières décisions.

Cependant, il convient encore que la loi sur la confiscation des avoirs examinée par le parlement soit de portée générale et qu'elle soit appliquée par des institutions fortes. La Commission déplore qu'aucune analyse des lacunes de la pratique judiciaire et des méthodes d'enquête dans les affaires importantes liées à la criminalité organisée et à la corruption n'ait été entreprise de manière approfondie.

La Commission remarque également que la loi réformant le système judiciaire n'est pas encore parfaitement mise en œuvre. Elle suggère à nouveau de réformer la procédure d'élection au Conseil supérieur de la magistrature pour renforcer sa transparence et son intégrité.

2. La réforme du système judiciaire

La Commission a recommandé à la Bulgarie en 2011 d'afficher un bilan plus satisfaisant en matière de nominations et d'évaluations dans le respect des principes de transparence, d'indépendance, d'intégrité et de mérite professionnel. Or, les dernières nominations ont suscité des inquiétudes et fait planer le doute sur leur objectivité et leur transparence et même sur le sérieux

de l'évaluation des mérites et de l'intégrité des candidats. Les procédures d'évaluation sont également jugées peu satisfaisantes.

Quant à la lutte contre la corruption au sein de l'appareil judiciaire, elle affiche des résultats mitigés, voire très modestes. En 2011, 6 magistrats ont été acquittés dans des affaires de corruption et d'abus de pouvoir. Actuellement, 28 magistrats sont impliqués dans des procédures pénales.

Enfin, les décisions de justice ne sont pas encore systématiquement publiées et l'attribution aléatoire des affaires toujours pas garantie.

La Commission a exigé une réforme du Conseil supérieur de la magistrature et une réforme du ministère public, mais la Bulgarie en est toujours au stade des annonces et le Conseil supérieur de la magistrature a vu sa crédibilité mise à mal quand deux de ses membres ont démissionné en 2011 en signe de protestation contre certaines pratiques peu déontologiques.

3. La lutte contre la criminalité organisée

La Commission recommandait l'augmentation des ressources du nouveau tribunal et du nouveau parquet spécialisés dans les affaires liées à la criminalité organisée ; elle préconisait parallèlement une réforme de la police. La Commission a noté que les témoins dans ces affaires étaient mal protégés. Sur ce chapitre, la Bulgarie s'est engagée dans la voie des réformes et a obtenu des résultats encore embryonnaires mais jugés encourageants par la Commission.

La Commission considère qu'une vérification « proactive » des avoirs des hauts fonctionnaires et des responsables politiques s'impose et regrette que la Bulgarie ne s'y soit pas encore attelée.

4. La lutte contre la corruption

La Commission a demandé à la Bulgarie de mettre en place un réseau de procureurs spécialisés et d'afficher davantage de résultats. En 2011, trois parlementaires impliqués dans des affaires de corruption ont été condamnés en première instance et un ancien ministre a été acquitté en deuxième instance. Six maires ont fait l'objet d'une condamnation non définitive. Plusieurs enquêtes sur des fraudes concernant les fonds européens ont été abandonnées par le ministère public ; dans toutes les affaires de fraude concernant les fonds de l'Union européenne, en 2011, la responsabilité pénale a été remplacée par des amendes administratives.

Des mesures anti-corruption ont été mises en place ; de même, une instruction nouvelle sur les sanctions disciplinaires au sein du ministère de l'intérieur a été publiée. On n'en mesure pas encore les effets.

Aucun système de contrôle n'a été mis en place pour les déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires pour détecter les cas d'enrichissement inexplicable.

Les marchés publics devraient bientôt bénéficier d'un contrôle accru de leurs procédures.

L'ensemble du bilan est donc mitigé, mais des progrès sont perceptibles.

D. LA ROUMANIE : UNE ACCELERATION DES PROCEDURES JUDICIAIRES EN COURS

La Commission se réjouit que le nouveau code civil soit entré en vigueur en octobre 2011 et attend pour juin 2012 celle du code de procédure civile. Il a été noté, au cours du deuxième semestre 2011, une accélération très positive des procès concernant les affaires de corruption à haut niveau par la Haute Cour de Cassation et de Justice ; cette accélération demandée par la Commission devrait éviter le risque de prescription. De même, la « Direction nationale anti-corruption » et l'« Agence nationale pour l'intégrité » ont continué à s'intéresser de près à une série d'affaires importantes concernant de hauts responsables politiques et de hauts fonctionnaires. Les nouvelles lois sur la réforme des nominations à la Haute Cour de Cassation et de Justice et sur la responsabilité disciplinaire des magistrats définissent un cadre plus clair et plus rigoureux pour la politique de lutte contre la corruption judiciaire.

La Commission recommande de poursuivre la préparation de la mise en œuvre du code pénal et du code de procédure pénale ; elle note que l'opinion publique n'accorde pas une véritable confiance au système judiciaire tel qu'il fonctionne aujourd'hui, mais elle a salué le projet de stratégie nationale de lutte contre la corruption. La Commission demande que cette stratégie soit adoptée par l'ensemble des institutions et que le recouvrement des produits du crime soit effectif.

La Commission signale enfin, de manière plus générale, qu'elle souhaite voir des résultats plus convaincants dans les mois qui viennent.

1. La réforme du système judiciaire

Le code pénal et le code de procédure pénale sont attendus pour mars 2013, ce qui doit laisser le temps de recruter des magistrats et des greffiers et de restructurer l'architecture judiciaire. Une évaluation du fonctionnement du système judiciaire a lieu en ce moment et doit se terminer fin 2012. La charge de travail est encore mal répartie entre les différents tribunaux. Un renforcement de la formation initiale des magistrats est prévu.

La Roumanie a l'obligation d'adopter une législation visant à mieux établir la responsabilité disciplinaire de l'appareil judiciaire en modifiant la nomenclature des fautes disciplinaires, en alourdissant les sanctions et en renforçant l'indépendance des corps d'inspection judiciaire.

Le Conseil supérieur de la magistrature a adopté une stratégie et un plan d'action destiné à améliorer l'intégrité du système judiciaire.

Toutefois, en février 2012, la Commission relevait que la Roumanie n'avait toujours rien fait pour renforcer l'efficacité de l'inspection judiciaire.

Les nominations à la Haute Cour de Cassation et de Justice ont encouru la critique pour manque de transparence et d'objectivité. Une nouvelle loi a été adoptée dont on ne peut pas encore mesurer l'application. Il n'y a malheureusement toujours aucune publication en ligne des décisions de justice motivées. Enfin, toujours selon la Commission, certains retards peuvent être imputés au désir de différer le délai de prescription.

2. La lutte contre la corruption

La Haute Cour de Cassation et de Justice a pris le parti d'accélérer les procès pour corruption à haut niveau. C'est ainsi qu'en 2011, la haute Cour a résolu 15 affaires quand elle n'en jugeait que 2 en 2010. Cependant, l'analyse des décisions conduit à la conclusion que les condamnations se situent souvent près du minimum légal et que plus de 60 % des peines sont assorties d'un sursis.

La Commission considère que pour garantir l'efficacité des procédures judiciaires, il serait nécessaire d'améliorer les compétences financières et comptables des magistrats et d'augmenter la mise à disposition d'experts externes qualifiés. Elle fait également remarquer qu'il est grand temps que le Parlement adopte des règles claires pour la levée d'immunité des membres du Parlement ; elle considère que les membres du Parlement condamnés pour corruption devraient en être exclus. Il est nécessaire de lutter

plus vigoureusement contre les enrichissements inexplicables, les conflits d'intérêts et les incompatibilités. Il reste à présenter des résultats convaincants en matière de recouvrement des produits du crime.

E. CONCLUSIONS SUR LES PROGRES JUGES INSUFFISANTS DE LA BULGARIE ET DE LA ROUMANIE

Dans ces deux rapports intermédiaires, l'analyse de la Commission s'appuie sur les informations fournies par les pays concernés, les organisations internationales et les experts indépendants. La Commission ne s'interdit aucune source et elle effectue plusieurs missions sur place avec des experts des autres États membres.

Pour la Bulgarie, il ne fait aucun doute qu'il existe une puissante dynamique de réforme de la justice et de la police. C'était le programme électoral de l'actuel Premier ministre, M. Boïko Bossirov.

Au contraire, le rapport sur la Roumanie estime qu'il subsiste des lacunes importantes dans l'entreprise de réforme. La volonté politique de réforme est jugée insuffisante et les hautes instances du pouvoir judiciaire sont soupçonnées de ne mettre aucun zèle à coopérer à l'œuvre de réforme. Le processus judiciaire en conséquence est jugé manquant d'efficacité et de cohérence. Cette situation conduit la Commission à réitérer sa demande de relance urgente de la réforme judiciaire.

La Roumanie, par la voix de son ministre de la justice, a répondu au rapport de la Commission et présenté les conclusions de ce rapport de manière plus positive et plus optimiste ; il a rappelé que la Roumanie avait été félicitée pour son nouveau code civil ainsi que pour ses nouvelles mesures sur la responsabilité disciplinaire des magistrats. Il a surtout mis en exergue le fait que la Haute Cour a condamné à deux ans de prison Adrian Nastase, Premier ministre de 2000 à 2004, pour avoir illégalement financé sa campagne électorale.

Certains en ont conclu que la Roumanie s'en sortait mieux que la Bulgarie où le crime organisé serait plus puissant et plus violent, mais les experts n'ont pas tranché ce débat : pour eux, ces deux pays rencontrent des difficultés dans leur transition démocratique et dans leur cheminement vers une économie de marché, du fait que le rôle de la société civile dans ces deux pays reste très faible. Ces retards dans les réformes privent en partie les Roumains et les Bulgares de la pleine jouissance de leurs droits de citoyens de l'Union européenne.

C'est ce qui amenait le président de la Commission José Manuel Barroso à conclure de la manière suivante : « *La dynamique qui s'est instaurée doit désormais être appuyée par un consensus politique national qui associe tous les partis et toutes les institutions politiques, et par l'obtention plus convaincante de résultats. Dans les deux pays et dans le reste de l'Europe, les citoyens doivent comprendre que personne n'est au-dessus de la loi. J'espère que les deux gouvernements œuvreront rapidement pour mettre en œuvre les recommandations concrètes de réforme présentées par la Commission.* »

III. LA QUESTION DE L'ENTREE DANS L'ESPACE SCHENGEN

A. L'ETAT DES LIEUX

L'accord de Schengen, qui a une longue histoire, illustre le tempo de la construction européenne : tout commence le 14 juin 1985 et ce jour-là les signataires sont le Luxembourg, les Pays-Bas, la France, l'Allemagne et la Belgique : il s'agit de procéder à la suppression graduelle des contrôles des personnes aux frontières extérieures entre les parties contractantes, mais c'est seulement le 26 mars 1995 que ses dispositions ont été applicables dans la pratique quotidienne, une fois créées les conditions techniques et juridiques nécessaires. Ce délai vient d'être rappelé.

Enfin, le protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, a permis d'intégrer la coopération de Schengen dans l'Union européenne avec effet à compter du 1^{er} mai 1999.

Naturellement, afin de garantir la sécurité au sein de l'espace Schengen, il faut que la coopération et la coordination entre les services de police et les autorités judiciaires soient renforcées. En outre, il existe une base de données communes appelée le système d'information Schengen (SIS) créée pour permettre aux autorités responsables des États Schengen d'échanger des données sur certaines catégories de personnes et de biens. En 2008, un système de deuxième génération, dénommé SIS II, a été développé permettant l'accès aux photographies et aux empreintes digitales notamment, mais il n'est pas encore en place, si bien qu'un système intermédiaire, dit SIS I+, demeure.

Un dispositif d'évaluation a été mis en place afin de s'assurer que les mesures compensatoires accompagnant la levée des contrôles aux frontières sont effectives et qu'une bonne coopération entre les services de police et les autorités judiciaires des États membres est assurée afin de préserver la sécurité intérieure des États membres et de garantir la lutte contre la criminalité organisée.

La Bulgarie et la Roumanie font l'objet d'une procédure d'évaluation en vue de leur entrée dans l'espace Schengen. Leur acte d'adhésion à l'Union européenne a prévu que les dispositifs de l'acquis Schengen ne leur seraient appliqués qu'à la suite d'une décision du Conseil, après qu'il aura été vérifié que les conditions nécessaires sont bien remplies. Comme le prévoit le protocole n° 19 annexé au traité de Lisbonne qui porte sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne, il appartiendra

finalement au Conseil, statuant à l'unanimité de ses membres, de déterminer si les deux États sont aptes à rejoindre l'espace Schengen.

On sait que l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen a été bloquée en septembre 2011 du fait de l'opposition des Pays-Bas et de la Finlande à cette entrée. Mais on rappellera que la France et l'Allemagne en 2010 estimaient déjà que la décision ne devait être prise que quand les principaux sujets de préoccupation auraient été résolus et que les deux États concernés auraient entamé de façon claire et objective des actions durables et irréversibles dans la lutte contre la corruption et le crime organisé, ainsi que dans la réforme du système judiciaire, faisant implicitement un lien entre les exigences contrôlées par le MCV et l'entrée dans l'espace Schengen.

Aujourd'hui, seuls les Pays-Bas s'opposent à cet élargissement, les autres membres s'étant rangés de l'avis du Conseil qui assure que Bucarest et Sofia ont rempli toutes les conditions légales pour entrer.

Vos rapporteurs rappellent qu'ils soutiennent, pour leur part, la création d'un corps douanier européen pour la future frontière orientale de Schengen.

B. LE PROJET DE REFORME DE L'ESPACE SCHENGEN

Le 16 septembre 2011, la Commission a adopté une communication intitulée « Gouvernance de Schengen – Renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures » ainsi que deux propositions. L'une vise à renforcer le mécanisme d'évaluation de Schengen, l'autre à établir un mécanisme pour la réintroduction coordonnée des contrôles aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles.

En ce qui concerne l'évaluation, la proposition de la Commission européenne transformerait l'approche actuelle intergouvernementale en une évaluation communautarisée : visites de suivi effectuées par des équipes dirigées par la Commission et composées d'experts d'autres États membres et de FRONTEx afin de contrôler l'application des règles de Schengen et de faire des recommandations. La France a proposé la création d'un corps d'inspecteurs européens. La nouvelle procédure d'évaluation pourrait, en dernier ressort, aboutir à un rétablissement des contrôles à certaines frontières intérieures décidé par la Commission ou par les États membres eux-mêmes pour une durée limitée.

Cette réforme butte sur un point de droit : la gestion des frontières relève de la procédure législative ordinaire et donc du processus de co-décision qui implique le Parlement européen lequel y est hostile. Le

Conseil, quant à lui, maintient qu'il est autorisé à procéder à une évaluation de la mise en œuvre de toutes les politiques de l'Union. Vos rapporteurs soutiennent l'interprétation du Parlement européen.

Cette réforme, si elle aboutit, rendra la situation plus difficile pour la Bulgarie et la Roumanie où le contrôle des frontières continue à être un sujet de préoccupation.

C. ROUMANIE : LE PLAN D'ACTION 2012 DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLEGALE

Pour montrer sa bonne volonté et lever les derniers obstacles à son entrée dans l'espace Schengen, la Roumanie a élaboré un plan d'action pour le contrôle de l'immigration. Ce plan détaille les responsabilités et les actions dévolues à chaque ministère et fixe les objectifs à atteindre.

Des mesures sont prises pour augmenter la capacité institutionnelle et opérationnelle de l'Office roumain d'immigration (ORI). Il est envisagé d'augmenter la capacité d'hébergement des ressortissants étrangers dans les centres de rétention administrative et d'augmenter la capacité de traitement des demandes.

Dans le même esprit, la Roumanie s'engage à mettre en œuvre au plus vite le Protocole entre le gouvernement de la Roumanie et le gouvernement de la Serbie du 8 juin 2011 pour la mise en application de l'accord entre la communauté européenne et la Serbie dans le domaine de la réadmission des personnes en situation irrégulière.

Les grandes lignes du plan d'action 2012 sont les suivantes :

- promouvoir l'immigration légale au bénéfice de toutes les parties, c'est-à-dire la société roumaine, les migrants et les pays d'origine ;

- renforcer le contrôle de la légalité du séjour des étrangers sur le sol roumain et appliquer en conséquence des mesures d'éloignement et des mesures restrictives ;

- améliorer le système national d'asile en vue de son harmonisation avec les standards légaux nationaux, européens et internationaux ;

- favoriser l'intégration sociale des étrangers en situation légale ;

- participer de manière active aux efforts de la communauté internationale à la mise en place de solutions durables pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale ;

- consolider la position de la Roumanie en tant que partenaire crédible dans la lutte contre l’immigration illégale et la gestion efficace des flux migratoires vers l’Europe de l’Ouest ;

- informer les migrants potentiels sur la nécessité de respecter la législation roumaine ;

- intensifier les actions de prévention et de lutte contre le séjour illégal et le travail clandestin ;

- promouvoir les universités roumaines afin qu’elles scolarisent des étudiants étrangers qui resteraient ensuite sur le sol roumain ;

- poursuivre la participation au mécanisme de Dublin et la mise en œuvre des accords signés pour l’accélération des mesures à suivre dans le cadre de la procédure Dublin.

Ces mesures n’ont pas encore fait l’objet d’un chiffrage et sont apparues pour l’instant, aux yeux de la Commission, comme une simple annonce de bonnes intentions.

Il reste que la Roumanie a actuellement 2 000 km de frontières à surveiller, que le coût est énorme et que les grands problèmes migratoires sont à venir.

D. L’INSTALLATION DE « SIS » EN ROUMANIE ET L’EQUIPEMENT DES POSTES FRONTIERES

Vos rapporteurs ont visité les installations du ministère de l’Intérieur ainsi que le poste frontière de Suceava–Siret avec l’Ukraine. Ils ont pu se rendre compte que la Roumanie avait mis en place le SIS avec une équipe de 39 experts et 11 personnels administratifs et que le SIS I+ était également installé. Elle a pu prendre connaissance, au poste frontière, de l’ensemble des appareils de détection et plus particulièrement des lecteurs de documents d’identité falsifiés.

Cette visite a permis de mesurer la difficulté qu’il y aurait aujourd’hui à transformer cette frontière « locale » où existe une intense activité commerciale transfrontalière (dite « petit trafic ») qui sera menacée ou du moins contrariée si cette frontière devient celle de l’Union européenne. On rappelle qu’il s’agit de la même région, la Bucovine, ne formant autrefois qu’une entité. La même question pourrait être soulevée à la frontière avec la Moldavie.

En effet, contrairement aux exigences de l'Union européenne, mais conformément à l'accord de 2009, la Roumanie entretient une frontière souple avec la Moldavie et des flux quotidiens passent entre les deux pays, ce qui pose un problème. D'autre part, la Bucovine du Nord ayant été annexée par Staline, elle est aujourd'hui ukrainienne tandis que le Sud est roumain. Il existe une nécessaire proximité entre les deux parties de cette même région, ce qui entraîne un « petit trafic » que Schengen ne peut que contrarier puisqu'après Schengen, la frontière européenne, forcément plus étanche, passera au milieu de la Bucovine historique, ce qui ne manquera pas de poser des problèmes humains et pratiques (les Roumains de Bucovine vont faire leurs courses en Ukraine et rendre visite à des parents).

E. LES FRONTIERES DE LA BULGARIE

La Bulgarie tient des statistiques précises sur sa police des frontières qui montrent une quasi stabilité du nombre d'interpellations d'immigrants illégaux (1 222 en 2011 contre 1 186 en 2010) et les refus d'entrée sur le territoire bulgare en légère hausse (3 232 en 2011 contre 3 000 en 2010).

1. La frontière bulgaro-turque

C'est la plus sensible des frontières de la Bulgarie. Les arrestations de clandestins y représentent 60 % des arrestations sur l'ensemble des frontières, soit 726 personnes en 2011. Il s'agit essentiellement de Turcs mais aussi d'Iraniens, de Russes, de Marocains et de Pakistanais.

La police bulgare estime que lorsque la Bulgarie aura rejoint l'espace Schengen, la pression ne se fera pas à la frontière turco-bulgare, qu'ils estiment suffisamment maîtrisée, mais à la frontière grecque de l'Evros.

La poste frontière Kapitan Andreevo est le passage routier le plus important entre la Turquie et l'Europe avec des flux de 5,6 millions de personnes par an et 800 camions par jour. Des investissements conséquents ont été faits avec un financement européen et les équipements de vérification de documents d'identité sont performants. Les caméras équipées de thermovision de longue portée sont en phase d'intégration dans un système automatisé.

En moyens humains, outre les experts de Frontex parmi lesquels se trouve actuellement un policier français, les effectifs ont augmenté de 48 personnes en provenance de la frontière avec la Roumanie.

La Bulgarie fait remarquer qu'elle éprouve des difficultés avec les autorités turques et que l'échange d'informations est très lent.

Les efforts conséquents réalisés par les autorités bulgares avec l'aide financière européenne pour mettre en place un dispositif frontalier performant sont concluants. L'équipement matériel est satisfaisant et il est prévu d'améliorer sa performance. Reste que la prévention de la corruption des agents passe par une meilleure motivation et une meilleure rémunération.

2. La frontière gréco-bulgare

Les interpellations de clandestins ont augmenté sensiblement (233 en 2011 contre 175 en 2010). Il s'agit la plupart du temps de gens qui tentent de se rendre en Grèce avec de faux documents.

On s'attend à ce que la longue frontière bulgare-grecque (400 km) devienne un axe important de flux de clandestins. Après l'intégration dans l'espace Schengen, la levée des contrôles entre la Grèce et la Bulgarie facilitera le passage des clandestins pour qui le franchissement de la frontière gréco-turque n'est pas un obstacle important. De là à conclure que l'élargissement de Schengen à la Bulgarie pose un problème dont l'origine est grecque, il n'y a qu'un pas que les autorités bulgares franchissent quand on les interroge. C'est pourquoi conscient de cette difficulté, le gouvernement bulgare a annoncé des mesures transitoires pour les premières années suivant son éventuelle entrée dans Schengen. Il n'empêche que ces mesures ne compenseront pas l'attrait que constituera une route Schengen de la Grèce vers l'Europe occidentale via la Roumanie et la Bulgarie au départ de la Turquie.

La Bulgarie plaide que son dispositif du côté grec est satisfaisant et qu'il existe une coopération réelle avec les Grecs puisque la procédure de réadmission est régulièrement appliquée dans les deux sens et sans difficulté. Cependant, une fois la frontière abolie, il semblerait que les effectifs mobiles prévus ne seront plus suffisants. En outre, la Bulgarie, pas plus que la Grèce, ne se sentira motivée de pousser les contrôles aléatoires dans la mesure où le flux de clandestins n'est que transitoire, le territoire bulgare n'étant qu'une étape de transit vers la Roumanie puis la Hongrie et enfin l'Europe occidentale.

3. Un flux migratoire à destination de l'espace Schengen

Il s'agit de flux migratoires bien connus : les interpellations sont majoritairement réalisées à la sortie de la Bulgarie, qui n'est qu'une étape dans

le parcours du migrant illégal. La route préférée passe par la Roumanie ou la Grèce. Les clandestins proviennent en grande partie de la région pakistano-afghane, d'Irak et du Moyen-Orient, du Maghreb et, enfin, de la Somalie et du Soudan. Cependant, aujourd'hui, la Bulgarie se flatte de connaître une stabilité de la pression migratoire et une frontière avec la Turquie bien plus étanche que celle des Grecs avec la Turquie.

CONCLUSION :

UNE TRANSITION INACHEVEE

De cette mission en Roumanie et en Bulgarie ressort l'impression que ces pays sont encore en phase de transition. Il est nécessaire de prendre en considération que la dictature a sacrifié deux des trois générations actuelles et anesthésié la société civile. La crise économique est une autre circonstance atténuante. Mais ces deux explications ne sauraient conduire à trop minimiser les difficultés que rencontrent la Bulgarie et la Roumanie pour établir de manière irréversible un État de droit.

Publié le 18 juillet dernier, le rapport récapitulatif de la Commission sur les progrès de la démocratie en Roumanie et en Bulgarie depuis leur adhésion en 2007 apparaît très négatif pour la Roumanie et seulement à peine plus bienveillant pour la Bulgarie.

Dans ce rapport, la Commission ne cache pas son inquiétude face à la diminution des attributions de la cour constitutionnelle de Roumanie, la mise en cause de ses décisions et d'une manière générale la remise en cause de tous les contre-pouvoirs démocratiques comme l'ombudsman. Le rapport de la Commission rappelle qu'il y a eu tentatives de manipulation des juges et menaces contre les membres du pouvoir judiciaire, autant de preuves, selon elle, que le pouvoir roumain n'entend pas établir un État de droit.

En conséquence, la Commission doute sérieusement de la capacité de Bucarest à maintenir les réformes déjà entreprises grâce au MCV. Il était clair que les objectifs n'étaient pas atteints ; il apparaît maintenant, aux yeux la Commission, qu'ils ne sont peut-être pas même poursuivis sincèrement. C'est pourquoi la Commission conclut à la poursuite du MCV et exige du gouvernement Ponta la révocation des ordonnances d'urgence touchant la Cour constitutionnelle et sa décision relative au mode de participation au référendum du 29 juillet. Enfin, la Commission demande la nomination d'un ombudsman accepté par tous les partis. M. Victor Ponta s'est engagé par écrit à respecter ces exigences de la Commission.

La Commission précise que la poursuite de l'action du MCV est une décision qui s'imposait avant même les événements politiques de Roumanie tant les résultats de cinq ans de réformes lui apparaissent peu convaincants en Roumanie comme en Bulgarie. Pourtant, la Bulgarie a su présenter un bilan

plus convaincant et la Commission ne prévoit pas de nouveau rapport avant fin 2013.

Le gouvernement roumain promet de tirer toutes les conclusions qui s'imposent tout en dénonçant les effets dévastateurs d'une « guerre mensongère » orchestrée par ses rivaux politiques (« guerre lancée depuis la Roumanie contre la Roumanie »).

Pour la Bulgarie, qui échappe donc à une nouvelle évaluation à mi-parcours, la Commission juge qu'elle est en passe de remplir ses objectifs au titre du MCV, mais le MCV doit se poursuivre tant que des manquements perdurent.

On apprend également que la situation des deux pays au regard du MCV rendra très difficile, selon la Commission, la négociation de leur entrée dans l'espace Schengen, ce qui, en termes voilés, signifie que cette adhésion sera reportée de nouveau. C'est une analyse de la Commission européenne que vos rapporteurs ne partagent pas tant ils restent convaincus que les prochaines élections en Roumanie apaiseront le climat actuel.

Vos rapporteurs sont parfaitement conscients que la transition est loin d'être terminée en Roumanie et qu'elle progresse lentement en Bulgarie. Les liens historiques qui lient la France à ces deux pays ne doivent pas nous interdire d'être lucides. Pour le bien de la Roumanie et de la Bulgarie comme pour celui de l'Europe, la vigilance doit se poursuivre. Nos amis roumains ne nous ont-ils pas dit eux-mêmes que sans la pression de l'Europe, il n'y aurait pas eu les mêmes réformes ?

Plus de vingt ans se sont écoulés depuis le retour à la liberté et il ne nous est pas agréable de devoir reconnaître que la transition est inachevée et que l'Etat de droit n'est pas parfait. Mais l'Europe peut toutefois se féliciter d'avoir contribué à amorcer cette transition et la France d'avoir toujours été aux côtés de la Roumanie et de la Bulgarie.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le jeudi 26 juillet 2012 pour l'examen du présent rapport.

M. Simon Sutour, président :

Une délégation de notre commission s'est rendue au mois de mai en Roumanie et en Bulgarie pour se rendre compte sur place des progrès réalisés par ces deux pays pour répondre aux standards européens. Nous voulions également nous rendre dans un poste frontière pour y voir comment sont mises en place les procédures Schengen. Ce déplacement, auquel ont participé Mme Morin-Desailly, Mme Bourzai, M. Billout, M. Humbert et moi-même, a été riche d'enseignements.

Le traité d'adhésion à l'Union européenne de la Roumanie et de la Bulgarie a été signé à Luxembourg le 25 avril 2005. C'étaient alors les deux derniers pays de l'Est à retourner dans le sein de l'Europe libre. On savait qu'ils étaient moins avancés sur le plan économique et juridique que d'autres pays de l'Est, mais on espérait qu'ils allaient rattraper le temps perdu et répondre aux critères économiques et démocratiques exigeants de l'Union.

C'est ce qui fut fait, à un rythme soutenu tant était grand alors le désir de rejoindre le club des démocraties relativement riches et stables. Toutefois, il est vite apparu que la préparation de la Roumanie et de la Bulgarie ne serait pas parfaite à la date définitive de leur entrée. Nous savions notamment que la construction de l'État de droit n'était pas achevée. Les ambassadeurs de France dans ces deux pays, que nous avons entendus il y a quelques années, nous l'avaient confirmé.

En 2006, la Commission européenne signalait dans son rapport que la Bulgarie devait faire des efforts supplémentaires en matière de justice et de lutte contre la corruption ; elle demandait également une intensification de la lutte contre la corruption en Roumanie et relevait que la protection des minorités n'y avait pas enregistré de progrès tangibles.

A la veille d'un élargissement historique, il fallait rester lucide et mettre toutes les chances du côté des deux nouveaux entrants en balisant le chemin de leur progression. On créa donc le Mécanisme de coopération et de vérification (MCV), garant des conditions requises pour fonder un véritable

État de droit. Depuis 2007, la Bulgarie et la Roumanie ont donc l'obligation de rapporter à la Commission sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs de référence, la Commission faisant un bilan tous les six mois.

En 2010, les rapports étaient encore préoccupants. L'Union décida donc le 13 septembre 2010 de prolonger le contrôle de la Bulgarie et de la Roumanie pour un an ; puis à nouveau le 20 juillet 2011. Le 18 juillet dernier, la Commission a annoncé que le MCV était maintenu pour ces deux pays, et que leur entrée dans Schengen était compromise.

La déception est grande. Depuis un an, la Roumanie et la Bulgarie se battaient pour obtenir la suppression du MCV et l'entrée dans l'espace Schengen, en tentant de distinguer les critères exigés pour Schengen de ceux du MCV.

L'agacement provoqué par le MCV était palpable chez nos interlocuteurs. Mais les ministres des affaires européennes des deux pays préfèrent souligner les progrès accomplis plutôt que de remettre en cause le MCV. Les ministres de l'Intérieur font de même en ce qui concerne les critères Schengen. Le MCV reste toutefois perçu par les politiques comme une atteinte à la souveraineté nationale. Personnellement, j'estime qu'il faut aider les pays à se conformer aux standards européens, mais qu'aucun pays n'est irréprochable. Lors de la réunion des présidents des commissions des affaires européennes, mon homologue du Bundesrat s'était montré très sévère envers la Roumanie, où une procédure de destitution du président de la République est en cours, oubliant que le président allemand a démissionné car sa probité était mise en cause. En France, des douaniers de Roissy sont soupçonnés de corruption. Il faut donc relativiser !

Même si nous avons toujours insisté sur la « coopération » plus que sur la « vérification », nos interlocuteurs officiels dans leur majorité ont récusé le mécanisme, oubliant parfois qu'il ne se perpétue que parce que les avancées sont trop lentes. Pourtant, les progrès existent, même s'ils sont insuffisants. La Commission européenne le reconnaît, mais préfère continuer à exercer une pression.

La Bulgarie et la Roumanie sont sur la défensive et dans l'expectative. Les conclusions de la Commission dans le cadre du MCV sont négatives. On ne sait si la décision sur l'élargissement de Schengen, qui doit être prise à l'automne, pourra être positive.

Pourtant, un nouveau climat s'était établi depuis le changement de majorité en France. J'ai lu que Manuel Valls avait évoqué Schengen lors de son audition au Sénat hier ; peut-être Mme Tasca, qui y assistait, pourra nous en dire davantage.

Les événements politiques en Roumanie, où des élections générales se tiendront à l'automne, ont certes inquiété les chancelleries et la Commission européenne, car les réformes demandées dans le cadre du MCV impliquent un consensus politique et social fort. L'optimisme est aujourd'hui moindre, mais on ne saurait préjuger de la capacité de la Roumanie à rebondir. Plutôt que de tancer ces pays, il faut les aider !

La crise économique pèse sur leur redressement et impose une politique de rigueur aux deux États les plus pauvres de l'Union. La richesse produite par habitant reste inférieure à la moitié du niveau européen : 44 % pour la Bulgarie, 46 % pour la Roumanie. Leur population diminue. En Roumanie, la croissance est revenue à 2,5 % en 2011 après avoir connu un pic à 7,5 % en 2007 et des taux négatifs de 2008 à 2010. Le chômage reste élevé, à 12 %. Le salaire mensuel moyen est inférieur à 350 euros. Les salaires du secteur public sont gelés après avoir été dévalués de 25 %. La TVA a été portée à 24 %. 200 000 fonctionnaires ont été licenciés. En outre, la Roumanie subit l'effondrement des investissements étrangers et la fuite des cerveaux : les meilleurs étudiants sont repérés et recrutés par des entreprises étrangères comme Deutsche Bahn. Enfin, le déficit public s'élève à 34,5 % du PIB.

La Bulgarie, pour sa part, a connu une période faste jusqu'en 2007 ; la crise a ensuite empêché toute croissance. Le taux de 2011 – 1,6 % – annonce un léger redémarrage. Le salaire moyen est de l'ordre de 300 euros. Le déficit public tourne autour de 15 % mais le chômage reste élevé : 12,2 % en 2011.

Dans ce contexte, on regrette que les fonds européens ne soient pas mieux utilisés. Ces fonds – de 19,7 milliards d'euros pour la Roumanie de 2007 à 2013 et de 6,9 milliards pour la Bulgarie – ne sont pas suffisamment consommés, faute de capacités administrative et juridique suffisantes. En outre, ces pays n'ont pas de capacités d'autofinancement.

La Roumanie et la Bulgarie reconstruisent l'intégralité de leur système judiciaire, ce qui prend du temps, d'autant qu'une partie de la classe politique et judiciaire ne joue pas le jeu. La Commission européenne s'impatiente : elle demande qu'une Cour constitutionnelle et un Conseil supérieur de la magistrature fonctionnent normalement dans chacun des deux pays, et que les procédures soient accélérées dans les affaires de corruption afin que les délais de prescription ne soient pas systématiquement dépassés. Là encore, relativisons : le fonctionnement d'une Cour constitutionnelle relève de la souveraineté des États, et les problèmes liés aux nominations de magistrats ne sont pas propres à ces deux pays !

Où en sont les préparatifs pour l'entrée dans Schengen ? En Roumanie, nous nous sommes rendus dans un poste frontière. Si ce que l'on

nous a montré nous a paru très positif, les policiers français qui nous accompagnaient nous ont donné un éclairage différent... Nous avons visité au ministère de l'Intérieur le système SIS I+ : là encore, nous avons vu des gens jeunes, bien formés, volontaires. Enfin, le plan d'action 2012 de lutte contre l'immigration illégale semble un gage de bonne volonté. La Roumanie a pris conscience des enjeux de Schengen. Le ministre de l'Intérieur se dit prêt. Quant à la Bulgarie, elle tient des statistiques encourageantes sur la police des frontières.

La Roumanie et la Bulgarie sont conscientes que l'entrée dans Schengen introduira des contraintes fortes et coûteuses. La France propose de renforcer la coopération en matière de douane et de créer un corps européen dans le cadre de Schengen. Les progrès sont indéniables. L'idéal, à terme, serait une douane européenne. D'ici-là, les ministres de l'Intérieur disent souhaiter une coopération avec les policiers et douaniers des autres États membres, coopération qui a déjà commencé, notamment sur la frontière serbe. Nous soutenons ces initiatives.

De cette mission ressort l'impression que la Bulgarie et la Roumanie sont encore en phase de transition, et peinent à établir un État de droit irréversible. Dans son rapport du 18 juillet, la Commission européenne doute sérieusement de la capacité de Bucarest à maintenir les réformes entreprises grâce au MCV. Les objectifs n'étaient pas atteints ; pour la Commission, ils ne sont peut-être même pas poursuivis sincèrement. C'est pourquoi elle conclut à la poursuite du MCV et exige du gouvernement roumain la révocation des ordonnances d'urgence touchant la Cour constitutionnelle et sa décision relative au mode de participation au référendum du 29 juillet sur la destitution du président de la République. Le Premier ministre M. Victor Ponta s'est engagé par écrit à respecter les exigences de la Commission. Le gouvernement roumain promet de tirer toutes les conclusions qui s'imposent et dénonce les effets dévastateurs d'une « guerre mensongère » orchestrée par ses rivaux politiques, qualifiée de « guerre lancée depuis la Roumanie contre la Roumanie ».

La Bulgarie échappe à une nouvelle évaluation à mi-parcours. La Commission juge qu'elle est en passe de remplir ses objectifs au titre du MCV, mais que celui-ci doit se poursuivre tant que des manquements perdurent.

Selon la Commission, la situation des deux pays au regard du MCV rendra très difficile la négociation de leur entrée dans l'espace Schengen, ce qui signifie que celle-ci sera à nouveau reportée. Peut-être le Conseil européen aura-t-il une position différente de celle de la Commission : les prochaines élections aux Pays-Bas – qui avaient bloqué l'adhésion à Schengen de ces

deux pays sous la pression d'un des partis de la coalition au pouvoir – devraient redistribuer les cartes.

Je ne partage pas forcément l'analyse de la Commission européenne. Comme l'ont rappelé mes homologues du Sénat et de l'Assemblée nationale roumains, le peuple souverain s'exprimera, lors du référendum du 29 juillet et surtout lors des élections générales fin novembre.

Nous sommes conscients que la transition est loin d'être terminée en Roumanie et qu'elle progresse lentement en Bulgarie. Nous voulons être lucides, sans pour autant soutenir sans nuance l'attitude très sévère de la Commission. Pour le bien de la Roumanie et de la Bulgarie comme pour celui de l'Europe, il faut être vigilant – et ce dans tous les pays, car le combat n'est jamais totalement gagné !

Nos amis roumains reconnaissent que sans la pression de l'Europe, les réformes ne se seraient pas faites aussi vite. Nous avons constaté la même chose en Croatie : la volonté d'adhérer à l'Union européenne incite à faire des efforts. Plus de vingt ans se sont écoulés depuis le retour à la démocratie : c'est peu. L'Europe peut se féliciter d'avoir contribué à amorcer cette transition et la France d'avoir toujours été aux côtés de la Roumanie et de la Bulgarie. Nous avons une réelle influence dans ces deux pays, qui sont tous les deux membres de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Nous avons été très bien reçus. La jeune présidente de la commission des affaires européennes bulgare, que nous avons reçue ici, est très représentative de la nouvelle génération d'élus de ces nouvelles démocraties.

Mme Catherine Tasca :

Lors de son audition hier devant le Sénat, marquée par un très long exposé du président Sueur et de nombreuses interventions de parlementaires, le ministre de l'Intérieur Manuel Valls, qui avait un avion à prendre, n'a répondu que très brièvement. Il n'a fait qu'une allusion à Schengen dans son propos liminaire, pour dire que la dernière réunion du Conseil ne posait aucun problème. Je lui ai demandé comment il interprétait l'attitude des autres États membres et dit notre inquiétude face à l'évolution politique de certains États sur les questions d'immigration. Je n'ai pas eu de réponse.

M. Simon Sutour, président :

A en croire la presse de ce matin, le ministre aurait dit que la France n'était pas pour la fermeture temporaire des frontières, contrairement au gouvernement précédent.

Mme Catherine Tasca :

Le ministre a manifestement complété sa communication. Au Sénat, il n'a pas été aussi précis.

Mme Catherine Morin-Desailly :

Je partage l'analyse du président Sutour. Lors de notre déplacement, nous avons essayé de répondre aux questions et aux inquiétudes de nos homologues. J'ai pour ma part été frappée par la pesanteur du passé : on sent que ces démocraties sont très jeunes. J'ai ressenti un fort besoin d'Europe, qui s'exprime de façon peut-être exigeante, mais c'est aussi un élément dynamique. La fuite des cerveaux est une réalité, et nous avons été alertés sur le manque de formations professionnalisantes préparant à l'entreprise. Enfin, le président Sutour a toujours insisté sur les aspects positifs du MCV, et rappelé que nous préférons la coopération à la vérification.

Mme Bernadette Bourzai :

Je partage moi aussi l'analyse du président Sutour. J'ai pour ma part interrogé nos interlocuteurs sur la PAC et la politique de cohésion. La Roumanie et la Bulgarie attendent une convergence renforcée des aides au plan agricole. Pour ce qui est de la politique de cohésion, la Bulgarie s'en sort un peu mieux que la Roumanie, mais le cofinancement demeure un problème : ces pays ne parviennent pas à mobiliser des fonds pour mener les projets d'infrastructures qui permettraient de consommer les crédits avant la fin 2013. Le risque de dégageant d'office est réel. Plutôt que de les condamner, il faut aider ces pays, leur apporter ingénierie et conseils. La région Limousin, par exemple, est fortement consommatrice de fonds structurels : ne pourrait-on envisager des jumelages, des transferts de savoir-faire pour aider ces pays à progresser ?

M. Michel Billout :

Je suis chargé d'un rapport sur la population Rom dans l'Union européenne, que je rendrai en novembre. L'extrême pauvreté qui sévit en Roumanie et en Bulgarie – qui ne touche pas que cette population – hypothèque leur avenir. Elle se traduit par une très forte émigration économique, de la population Rom mais aussi des plus qualifiés. Beaucoup de médecins roumains quittent leur pays pour la France ! De nombreux étudiants français font leurs études de médecine en Roumanie, mais ne resteront pas une fois diplômés. La situation est inquiétante.

La courbe démographique de la Bulgarie est très négative et les pertes de population importantes, pour un pays qui ne compte que 7 millions d'habitants.

La Roumanie et la Bulgarie ont besoin de l'Union européenne pour atteindre les objectifs qui leur ont été fixés. La politique de sanction n'est pas la plus adaptée. Les institutions restent instables, la vie politique ne s'y appuie pas sur des partis forts, mais se structure autour de personnalités : le parti au pouvoir en Bulgarie est celui du maire de Sofia. Sans stabilité politique, les progrès seront plus difficiles. M. Bernard-Reymond et moi-même avons déjà souligné ces problèmes en 2009 dans une communication sur le MCV. Si la coopération aide à avancer, les rapports annuels entretiennent surtout le jeu politicien...

M. Jean-François Humbert :

Je serai bref, car j'étais le douzième homme de la délégation, et ne suis pas resté sur le terrain pendant toute la durée du match. On a évoqué la fuite des cerveaux : c'était le cas du fiancé de notre guide, aspiré par une grande entreprise allemande. Je partage les analyses de notre président. Ce voyage a été passionnant. J'ai été particulièrement frappé par la pauvreté ambiante en Bulgarie, qui laisse présager des jours difficiles.

M. Nicolas Alfonsi :

J'avais été le seul au Sénat à voter contre l'adhésion de ces deux pays. Ce que je viens d'entendre ne m'aura pas fait changer d'avis !

M. Simon Sutour, président :

Il était utile de nous rendre sur place et de rencontrer nos homologues. Nous devons être lucides et vigilants, mais ces deux pays confrontés à bien des difficultés doivent pouvoir trouver chez leurs partenaires européens un esprit d'amitié et de coopération. Ne nous érigeons pas en juges !

A l'issue du débat, la commission a décidé d'autoriser la publication du rapport.

ANNEXE :

LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES

Roumanie

– **M. Vasile Nedelcu** (Union nationale pour le Progrès de la Roumanie – UNPR), Président de la commission des Affaires européennes du Sénat roumain

– **M. Marian-Iulian Rasaliu** (Parti démocrate libéral), vice-président de la commission des Affaires européennes du Sénat roumain

– **Mme Sorina Luminita Placinta** (Parti démocrate libéral), membre de la commission des Affaires européennes du Sénat roumain

– **M. Albert Almos** (Union démocratique des Magyars de Roumanie – UDMR), membre de la commission des Affaires européennes du Sénat roumain

– **M. Ion Rus**, ministre de l'Intérieur

– **M. Adrian Cioroianu**, historien, ancien ministre des affaires étrangères (Parti national libéral – Gouvernement Tariceanu)

– **M. Theodor Paleologu**, député et vice-président du Parti démocrate libéral, universitaire, diplomate et ancien ministre de la Culture

– **M. Horia-Roman Patapievici**, directeur de l'Institut culturel roumain

– **M. Razvan Teodorescu**, académicien, historien, historien d'art, ancien ministre de la Culture et sénateur (Parti social démocrate – PSD)

– **M. Léonard Orban**, ministre des Affaires européennes

– **M. Cristian Dumitrescu**, député en charge des affaires européennes au sein du Conseil national du Parti social démocrate (PSD), président du groupe d'amitié Roumanie–France à la Chambre des députés

– **Mme Astrid-Cora Fodor**, maire-adjoint de Sibiu

Bulgarie

- **Mme Tsteka Tsatcheva**, Présidente du Parlement bulgare
- **Mme Monika Panayotova**, Présidente de la Commission des Affaires européennes
- **M. Ivan Naïdenov**, vice-ministre des Affaires étrangères
- **M. Tsvetan Tsvetanov**, vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur
- **M. Ivan Totev**, maire de Plovdiv
- **Monseigneur Nikolai**, métropolitaine de Plovdiv