

N° 722

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 2011

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République slovaque relatif à la coopération en matière administrative,

Par M. André VANTOMME,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Étienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Philippe Paul, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 137 et 723 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA SLOVAQUIE À LA RECHERCHE DE PARTENARIATS EN EUROPE, PRÈS DE VINGT ANS APRÈS SON ACCESSION À LA SOUVERAINETÉ NATIONALE	6
A. UNE DISTANCE CROISSANTE ENTRE TCHÈQUES ET SLOVAQUES	6
B. UNE ÉCONOMIE PROSPÈRE FORTEMENT AFFECTÉE PAR LA CRISE DE 2008	7
II. L'ACCORD VISE À RENFORCER LES CAPACITÉS ADMINISTRATIVES DE LA SLOVAQUIE	9
A. CE JEUNE ETAT A DES POTENTIALITÉS, QUI DOIVENT ÊTRE RENFORCÉES	9
B. LE PARTENARIAT STRATÉGIQUE CONCLU EN DÉCEMBRE 2008 VISE À JETER LES BASES D'UNE RELATION BILATÉRALE À LONG TERME	9
C. UN ACCORD QUI COUVRE L'ENSEMBLE DES DOMAINES DE LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE	11
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	14
ANNEXE I - LISTE DES ACCORDS BILATÉRAUX CONCLUS AVEC LA SLOVAQUIE AU 12 MAI 2011	16
ANNEXE II - CARTE DE LA SLOVAQUIE	18

Mesdames, Messieurs,

La France et la Slovaquie ont conclu, le 21 avril 2009, à Bratislava, un accord relatif à la coopération en matière administrative.

Ce texte découle d'une volonté partagée par les deux pays de resserrer leurs liens, volonté traduite par la conclusion, à Paris, le 17 septembre 2008, d'un partenariat stratégique signé par le Président de la République française et le Premier ministre slovaque.

Notre pays s'attache à répondre positivement aux demandes exprimées par des pays ayant récemment accédé à l'indépendance, comme c'est le cas de la Slovaquie, pour le développement d'actions bilatérales entre institutions publiques.

Le présent texte en est un des nombreux exemples.

I. LA SLOVAQUIE À LA RECHERCHE DE PARTENARIATS EN EUROPE, PRÈS DE VINGT ANS APRÈS SON ACCESSION À LA SOUVERAINETÉ NATIONALE

A. UNE DISTANCE CROISSANTE ENTRE TCHÈQUES ET SLOVAQUES

La Slovaquie, province la plus orientale de l'ex-Tchécoslovaquie, est devenue Etat souverain le 17 juillet 1992, et indépendante le 1^{er} janvier 1993.

Les relations avec les Tchèques durant le XX^e siècle ont été marquées par certaines ambiguïtés, les deux peuples, proches par leur culture, étant séparés par leur histoire. Dans l'ancien Empire austro-hongrois, qui disparut en 1919, les Slovaques étaient sous domination hongroise, alors que les Tchèques dépendaient de l'Autriche. Dans le cadre de la Tchécoslovaquie, les relations se sont détériorées, les Slovaques, moins industrialisés et moins urbanisés, ayant l'impression d'être des citoyens de « seconde zone ». Le centralisme pragois (le « pragocentrisme » dénoncé par les nationalistes slovaques) renforça les velléités autonomistes slovaques et leurs partisans, conduits par Mgr Tiso, fondèrent le premier Etat slovaque indépendant, allié du III^e Reich. La Slovaquie réintégra la Tchécoslovaquie en 1945 et devint une République fédérale en octobre 1968. Néanmoins, la prééminence de la Bohême se faisait toujours sentir.

Le renforcement du nationalisme slovaque s'accrut avec la fin du régime communiste qui, après l'écrasement du printemps de Prague en 1968, avait pourtant favorisé la Slovaquie en y développant nombre d'industries. Les conservateurs du Mouvement pour une Slovaquie démocratique (HZDS) de Valadimir Mečiar et les nationalistes (le Parti national slovaque et l'organisation « culturelle » Matica Slovenska) remportèrent largement les élections de juin 1992, et conduisirent le pays vers son indépendance, ce qui fut facilité par le fait que la Slovaquie n'avait pas de contentieux territorial avec les Tchèques.

Les Slovaques, largement dominants en Slovaquie (ils représentent officiellement 85 % de la population), cohabitent avec une **importante minorité hongroise (12 %) vivant, depuis le tracé de la frontière en 1920, dans le sud du pays, le long des frontières hongroises.**

L'indépendance de la Slovaquie a soulevé deux principaux problèmes : le partage des avoirs de l'ex-Etat commun avec les Tchèques, et les relations avec la Hongrie. Celles-ci se sont focalisées sur le statut de la minorité hongroise qui réclame une certaine autonomie.

La création du Groupe de Visegrad, en février 1991, par la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne, pour établir des coopérations communes et accélérer leur intégration dans l'Union européenne et dans l'OTAN, a permis d'aplanir ces différends.

B. UNE ÉCONOMIE PROSPÈRE FORTEMENT AFFECTÉE PAR LA CRISE DE 2008

Après une année 2009 difficile, marquée par la contraction du PIB de près de 5 %, la chute des investissements (- 25 %) et des exportations (-20 %), l'économie slovaque s'est améliorée en 2010 et 2011.

Historiquement orientée vers l'industrie lourde, les privatisations et la libéralisation du marché du travail ont permis à **la Slovaquie d'attirer, dans les années 2000, de nombreux investissements étrangers dans les secteurs de l'automobile et de l'électronique**. Tous deux ont été profondément affectés par la chute de la demande mondiale : les usines des principaux constructeurs (PSA, Volkswagen, Kia) et de leurs nombreux sous-traitants ont tourné au ralenti (la production a chuté de près de 20 % en 2009), multipliant les mesures de chômage technique avant de licencier. **En 2009, ce secteur employait 68 000 personnes**, soit 6 000 de moins que l'année précédente. Le taux de chômage, déjà élevé avant la crise, est reparti à la hausse et se situait autour de 14 % de la population active en 2010. L'emploi dans le secteur agricole est en constante régression depuis 2000 (moins 45 %), et l'agriculture (pommes de terre, fruits, grains et bétail), ne compte que pour moins de 4 % du PIB.

Pour faire face à la crise et tenter de remporter les élections de juin 2010, le gouvernement de Robert Fico a augmenté les dépenses sociales ainsi que celles de la santé. La consommation publique est restée le seul facteur de croissance positif (+ 6 %), avec pour conséquence un creusement du déficit public, passé de 2 % du PIB en 2008 à près de 7 % l'année suivante. Toutefois, le poids de la dette publique slovaque est resté modéré, n'excédant pas un tiers du PIB.

La croissance du PIB slovaque devrait être de 3 % en 2011, après une croissance de 4 % en 2010. Le gouvernement a entrepris une consolidation budgétaire ambitieuse pour ramener le déficit public de 7,8 % en 2010 à 4,9 % en 2011. Plusieurs réformes structurelles sont envisagées pour conforter cette politique.

Une réforme du mode de calcul des prélèvements obligatoires et de leur collecte a été engagée : l'objectif est de créer, d'ici 2013, un système centralisé de collecte de tous les prélèvements, qui passera d'abord par une harmonisation des assiettes. Cette réforme permettra de réduire les disparités en termes de prélèvements sociaux entre les travailleurs indépendants (plus de 20 000) et les salariés.

La réforme du code du travail vise à une plus grande flexibilité.

La réforme des retraites porte sur le recul de l'âge légal de départ à la retraite. En matière de finances publiques, la réforme majeure sera l'adoption de la loi de responsabilité budgétaire qui nécessitera une révision constitutionnelle. Elle consistera en l'adoption d'un seuil d'endettement public au-delà duquel des sanctions seront déclenchées (le chiffre de 55 % du PIB est

évoqué et avec une alerte à 45 %) et d'un mécanisme de plafonnement des dépenses en fonction de la croissance économique. Enfin, le processus de privatisation et de restructuration des entreprises publiques portera sur les transports ferroviaires, la poste, les entreprises de chauffage et de télécommunications.

Les échanges commerciaux franco-slovaques se sont accélérés ces dernières années grâce notamment aux investissements de PSA Peugeot-Citroën, qui y produit les voitures Peugeot 207 et la Citroën C3 Picasso. Cette implantation (**dans ce pays devenu le 1er producteur mondial d'automobiles par habitant**) a facilité l'arrivée d'une trentaine d'équipementiers français (6 000 emplois indirects avec la présence de Valeo, Faurecia, Total produits dérivés, Plastic Omnium, etc), avec un effet d'entraînement sur le secteur du BTP et l'économie de la région. **Les marques françaises**, avec 20 % des parts de marché des véhicules neufs en Slovaquie, **sont au deuxième rang derrière Volkswagen/Skoda**. La France est désormais le deuxième investisseur étranger hors secteur bancaire après l'Allemagne (capital cumulé des entreprises à participation française supérieur à 5 Mds d'euros), avec 390 filiales et un effectif d'environ 35 000 personnes. Les plus grands investissements français sont Gaz de France (1,4 Md), France Télécom/Orange (1,1 Md) et PSA (1 Md).

Le volume des échanges bilatéraux atteint 4,3 Mds. La France est le troisième partenaire commercial, le troisième client (derrière l'Allemagne et la République tchèque) et le septième fournisseur de la Slovaquie (derrière l'Allemagne, la République tchèque, la Russie, la Hongrie, la Pologne, la Corée et la Chine), elle représente 4,7 % des importations et 7,8 % des exportations slovaques.

II. L'ACCORD VISE À RENFORCER LES CAPACITÉS ADMINISTRATIVES DE LA SLOVAQUIE

A. CE JEUNE ETAT A DES POTENTIALITÉS, QUI DOIVENT ÊTRE RENFORCÉES

Parmi ses atouts figurent :

- la présence de nombreux jeunes à des postes à responsabilités élevées, soucieux de promouvoir la modernisation et le changement dans les administrations et dans le système judiciaire ;
- de vraies perspectives de coopération du fait de l'ampleur des améliorations à apporter au système judiciaire et dans les administrations ;
- un intérêt pour notre système administratif et judiciaire en tant que modèle différent des modèles germanique et anglo-saxon.

En revanche, **on peut déplorer** :

- des budgets en constante réduction et des sous-effectifs, des personnels sous-rémunérés, recrutés parfois pour leur appartenance politique plus que pour leurs compétences, et sous statut souvent précaire. Cette situation d'ensemble conduit à **une forte rotation des interlocuteurs affectant le bon suivi des dossiers dans le domaine de la coopération bilatérale** ;
- dans certains secteurs, le manque de formation à la gestion administrative, comme la gestion des fonds européens ;

B. LE PARTENARIAT STRATÉGIQUE CONCLU EN DÉCEMBRE 2008 VISE À JETER LES BASES D'UNE RELATION BILATÉRALE À LONG TERME

Le Premier ministre de l'époque, M. Robert Fico, reçu le 2 octobre 2007 à Paris par le Président de la République, avait confirmé la continuité des choix européens de la Slovaquie ainsi que la convergence entre les deux pays sur de nombreux sujets communautaires. Le Président de la République avait alors évoqué sa volonté d'établir un partenariat solide avec les pays d'Europe centrale, dont la Slovaquie. C'est ainsi **qu'un accord de partenariat stratégique avec la Slovaquie a été signé à Paris le 17 septembre 2008** par le Président de la République et le Premier ministre slovaque, **sous la forme d'une déclaration politique assortie d'un plan d'action opérationnel comprenant divers volets de coopération (politique, économique, énergie, défense, administration publique, éducation).**

Dans ce cadre, plusieurs accords bilatéraux ont été négociés et signés :

- accord en **matière nucléaire** signé le 17 septembre 2008 à Paris par les ministres des affaires étrangères, MM. Kouchner et Kubis ;

- accord de **coopération administrative** signé le 21 avril 2009 à Bratislava par le vice-premier ministre, M. Dusan Caplovič et l'ambassadeur de France et qui implique 8 ministères slovaques et plusieurs institutions publiques, dans des domaines divers comme la justice, les affaires intérieures, la santé, le travail et les affaires sociales, l'agriculture, l'économie et les finances ;

- **accord de défense** signé le 4 mai 2009 à Bratislava par M. Bockel, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, et M. Baska, ministre de la défense slovaque ;

- accords signés avec le **ministère de la défense** (mise en place d'un conseiller militaire technique), le **ministre de l'éducation** (arrangement en matière éducative, arrangement relatif au fonctionnement des sections bilingues franco-slovaques), avec le directeur de l'**Autorité nationale de sécurité** (accord relatif à l'échange et à la protection réciproque des informations classifiées).

D'ores et déjà, différentes actions de coopération ont été menées en 2009 et 2010.

Avec l'Office du Gouvernement - Section des droits de l'homme et des minorités :

- conférence « La formation tout au long de la vie comme facteur d'intégration des séniors dans la société » (novembre 2009) ;

- conférence « Lutte contre l'extrémisme » (mars 2010) ;

- conférence bilatérale « Les mécanismes nationaux et internationaux de la protection des droits de l'enfant » (novembre 2010).

Avec le ministère de la justice :

- Séminaire « Français juridique » 2 sessions par an, en avril et en octobre ;

- Préparation de la 2^e édition du lexique de droit : réunion de travail à Bratislava en décembre 2010.

Avec le ministère des finances :

Séminaire « Gestion des fonds structurels et passation des marchés publics » (décembre 2009).

Avec le ministère de la Santé :

- Conférence « les maladies cardiovasculaires » (novembre 2009)

C. UN ACCORD QUI COUVRE L'ENSEMBLE DES DOMAINES DE LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE

L'article 1 présente les domaines de coopération visés par le texte, et les priorités pour la période allant de 2009 à 2013.

L'article 2 renvoie à l'annexe 1, partie intégrante de l'accord, pour la définition des actions de coopération. **L'article 3** prévoit une définition annuelle des nouvelles actions à mener. **Les articles 4 et 5** précisent que l'accord n'interrompt pas les actions déjà en cours, et que les activités comprennent des échanges de fonctionnaires et de stagiaires.

L'article 6 établit les modalités de financement des actions, et **l'article 7** instaure une commission commune d'évaluation.

Les articles 8 et 9 portent sur le règlement des éventuels différends ainsi que sur ses modalités d'application. L'accord est conclu pour six ans, et tacitement prolongé pour deux ans.

L'annexe n° 1 énumère les institutions et les ministères impliqués dans le programme prévisionnel d'action pour les années 2009 à 2013.

CONCLUSION

L'accord, ratifié par la Slovaquie dès avril 2009 fait partie d'une coopération de grande ampleur fondée sur le partenariat stratégique de 2008.

Il convient que notre appui institutionnel à ce pays, qui doit se doter d'une structure étatique moderne et efficace, soit à la mesure des engagements économiques que la France y a consenti.

Après avoir ratifié, en décembre 2010, l'accord de défense conclu avec la Slovaquie, le Sénat doit donc approuver également le présent texte.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Robert del Picchia, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi le 6 juillet 2011.

Un débat s'est engagé à la suite de l'exposé du rapporteur.

M. Robert del Picchia, président - On peut se féliciter du fait que les entreprises françaises s'implantent en Slovaquie. Mais on peut également s'inquiéter du fait qu'elles quittent le territoire français pour se délocaliser dans ce pays. En effet, une des raisons de ces délocalisations est la faiblesse de l'impôt sur les sociétés qui s'élève dans ce pays à 16 %. Il y a là une forme de dumping fiscal qui est regrettable.

M. André Vantomme - Je partage entièrement votre inquiétude. Si la France et l'Europe sont encore relativement impuissantes pour réguler les dispositions fiscales des Etats membres, on peut encore compter sur le patriotisme des entreprises françaises pour maintenir la vitalité du tissu économique sur notre territoire national.

Mme Bernadette Dupont - Vous soulignez l'atout que constitue cette jeunesse pour la Slovaquie. Pouvez-vous me dire où sont formés les jeunes cadres de l'Etat slovaque ?

M. André Vantomme - L'essentiel des cadres est formé en Slovaquie. Un certain nombre complète sa formation en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis et en Allemagne.

M. Robert del Picchia, président - Une partie des cadres va se former à Vienne, qui présente l'avantage d'être extrêmement proche et d'offrir des universités performantes.

M. Jacques Berthou - La Slovaquie a une position stratégique en Europe centrale. Pouvez-vous me dire quelles relations elle entretient avec ses voisins hongrois, tchèques et autrichiens ? Pouvez-vous nous indiquer quelles sont les caractéristiques du régime politique slovaque et nous donner votre sentiment sur sa stabilité ?

M. André Vantomme - Avec la République tchèque, la partition a naturellement laissé des traces. La question de la répartition du patrimoine de l'ex-Etat tchécoslovaque a longtemps compliqué les relations, mais il semble qu'aujourd'hui ces relations se sont normalisées. Avec la Hongrie, les relations sont plus complexes, du fait de la politique hongroise, mais surtout en raison de l'existence d'une forte minorité hongroise en Slovaquie. De ce point de vue, il faut relever que la Slovaquie a adopté une position très ouverte à l'égard de cette minorité qui bénéficie, dans le système scolaire et universitaire, de la possibilité de poursuivre leurs études en hongrois, de la maternelle à l'université. Les efforts de la Slovaquie dans ce domaine sont

exemplaires. Ils se heurtent cependant à une politique hongroise très marquée par les conséquences du traité de Trianon qui a considérablement réduit la superficie du territoire hongrois, notamment au profit de la Slovaquie, mais également de la Roumanie.

M. Robert del Picchia, président - Le bilinguisme est en effet appliqué de façon très stricte en Slovaquie. J'ai constaté que dans les tribunaux les procédures pouvaient se dérouler alternativement en slovaque et en hongrois du début à la fin, même si la majorité des slovaques d'origine hongroise parlent par ailleurs le slovaque.

Mme Gisèle Gautier - Je félicite le rapporteur pour son exposé qui manifeste une vraie connaissance de la Slovaquie. Le fait que vous vous soyez déplacé en Slovaquie rend le rapport particulièrement vivant.

M. André Vantomme - Outre ma fonction de rapporteur, je suis également le président du groupe d'amitié France-Slovaquie, poste auquel j'ai eu l'honneur de succéder à M. Robert del Picchia. Cette présidence m'a donné l'occasion de me déplacer en Slovaquie. S'agissant de cette convention, je vous invite à l'adopter sous une forme simplifiée.

La commission adopte le projet de loi et propose son examen sous forme simplifiée en séance publique.

ANNEXE I -

LISTE DES ACCORDS BILATÉRAUX CONCLUS AVEC LA SLOVAQUIE AU 12 MAI 2011

	TYPE D'ACCORD	SIGNATURE (date, lieu)	Base PACTE MAEE	1 ex. copie signé CAD Bratislava	OBSERVATIONS
1	Partenariat stratégique – déclaration politique	signé le 17.09.2008 à Paris -M. Nicolas SARKOZY, Président de la R.F. -M. Robert FICO, Premier Ministre SR	oui	oui	
2	Partenariat stratégique – plan d'action	signé le 17.09.2008 à Paris -M. Nicolas SARKOZY, Président de la R.F. -M. Robert FICO, Premier Ministre SR	oui	oui	
3	Accord en matière nucléaire :	signé le 17.09.2008 à Paris -MAEE Kouchner et Kubis en même temps que le partenariat stratégique	oui	oui	- pas de ratification nécessaire Décret n° 2010-1279 du 22 octobre 2010 portant publication de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République slovaque pour le développement des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, signé à Paris le 17 septembre 2008
4	Accord coopération administrative :	signé le 21.04.2009 à Bratislava - M. Henry CUNY, Ambassadeur de France en Slovaquie - Monsieur Dušan Čaplovič, Vice Premier Ministre RS	oui	oui	- en cours de ratification française (consultations ministérielles effectuées par DUE/EC) - Ratifié côté slovaque.

5	Accord défense :	signé le 04.05.2009 à Bratislava -M. Jean-Marie Bockel, secr. d'Etat à la Défense et aux Anciens combattants FR - M. Jaroslav BASKA, Ministre de la Défense SR	oui	oui	- Ratification parlementaire en cours. Adopté par le Sénat en décembre 2010, actuellement soumis à l'Assemblée nationale.
6	Accord "Charon" (relatif à la mise en place temporaire d'un conseiller militaire technique) :	signé le 30.10.2009 à Bratislava -M. Henry CUNY, Ambassadeur de France en Slovaquie -M. Jaroslav BASKA, Ministre de la Défense SR	-	-	pas de ratification parlementaire nécessaire
7	Arrangement en matière éducative :	Signé le 09 mars 2010 -M. Henry CUNY, Ambassadeur de France en Slovaquie -M. Jan Mikolaj, Ministre de l'Education SR	-	oui	- pas besoin de ratification parlementaire - Programme d'échanges pour l'année 2011, signé le 31 mars 2011 à Bratislava, transmis par valise le 13/05/2011
9	Accord entre le gouv. de la rép. slovaque et le gouv. de la rép. française relatif à l'échange et à la protection réciproque des informations classées	signé le 26/01/2010 - M. Henry CUNY, Ambassadeur de France en Slovaquie -M. František Blanárik , Directeur de l'Autorité nationale de sécurité SR			Entrée en vigueur en RS le 1 ^{er} juin 2010
10	Arrangement relatif au fonctionnement des sections bilingues franco-slovaques	signé le 18 mai 2010 à Bratislava - M. Henry CUNY, Ambassadeur de France en Slovaquie -M. Jan Mikolaj, Ministre de l'Education SR			

ANNEXE II - CARTE DE LA SLOVAQUIE

