

N° 102

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission qu'il a effectuée dans six pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne (Chypre, Pologne, Estonie, République tchèque, Hongrie et Slovaquie), entre mai et juillet 2000,

Par M. Jacques CHAUMONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Union européenne.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CHAPITRE PREMIER : LA FRANCE ET L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE	7
I. L'EUROPE À LA CROISÉE DES CHEMINS	7
A. LA DATE D'ADHÉSION : ENTRE PROMESSES ET INQUIÉTUDES.....	7
B. DES PROBLÈMES TECHNIQUES ET POLITIQUES COMPLEXES	9
C. UN RISQUE DE MARGINALISATION DE LA FRANCE ?.....	10
D. UN RISQUE DE DÉSENCHANTEMENT DES PAYS CANDIDATS ?.....	11
II. DES MOYENS DE COOPÉRATION EN DIMINUTION, CONSACRÉS A LA PRÉPARATION DE L'ÉLARGISSEMENT	11
III. UNE COOPÉRATION CULTURELLE QUI RENCONTRE DES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES	12
A. L'APPRENTISSAGE DU FRANÇAIS : UNE DYNAMIQUE INSUFFISANTE ?.....	12
B. LA DIFFICULTÉ POUR LA COOPÉRATION AUDIOVISUELLE DE PASSER À UNE LOGIQUE COMMERCIALE	13
C. DES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES CONTESTABLES.....	13
D. DES NOUVEAUX OUTILS DE GESTION DES CRÉDITS PARFOIS CRITIQUÉS	14
IV. DES MOYENS LARGEMENT DÉPASSÉS PAR L'AMPLEUR DES PROGRAMMES EUROPÉENS	18
CHAPITRE II : CHYPRE, L'ÎLE DE TOUS LES DANGERS POUR L'EUROPE ?	23
I. UNE ÎLE DIVISÉE, UNE ÉCONOMIE FLORISSANTE	23
A. UN CONTRASTE SAISSANT ENTRE LES DEUX PARTIES DE L'ÎLE.....	23
B. UNE ÉCONOMIE PORTÉE PAR LES ACTIVITÉS FINANCIÈRES.....	23
II. UNE COOPÉRATION BILATÉRALE EN PERTE DE VITESSE	24
A. DES CRÉDITS DE COOPÉRATION EN DIMINUTION CONSTANTE.....	24
B. UN CENTRE CULTUREL PEU FONCTIONNEL ET DÉGRADÉ.....	25
C. UNE COOPÉRATION VICTIME DE LA SITUATION POLITIQUE ?.....	26

D. UN DÉCLIN INQUIÉTANT DE LA COOPÉRATION LINGUISTIQUE ET ÉDUCATIVE.....	26
III. DES PROBLÈMES IMMOBILIERS IMPORTANTS	27
IV. L'ADHÉSION DE CHYPRE À L'UNION EUROPÉENNE : UN PROBLÈME POLITIQUE PARTICULIÈREMENT SENSIBLE.....	29
A. L'ENTRÉE DE CHYPRE DANS L'UNION EUROPÉENNE CONSTITUERA UNE CHARGE POUR SON ÉCONOMIE.....	30
B. UNE ADHÉSION MOTIVÉE ESSENTIELLEMENT PAR DES RAISONS POLITIQUES.....	31
C. LE DILEMME DE L'UNION EUROPÉENNE FACE A LA QUESTION CHYPRIOTE.....	32
CHAPITRE III : L'ESTONIE : UN JEUNE PAYS MÉCONNU ET RÉSOLUMENT EUROPÉEN.....	33
I. UN PAYS SOUMIS AUX INFLUENCES AMÉRICAINES ET FINNOISES	33
II. UNE COOPÉRATION BILATÉRALE EN PROGRESSION.....	34
III. LE PROBLÈME DES LÉGATIONS BALTES À PARIS.....	35
IV. VERS L'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE.....	36
A. UN TRAITEMENT PRIVILÉGIÉ VIS-A-VIS DES AUTRES PAYS BALTES.....	36
B. UN OBSTACLE A L'ADHÉSION EN VOIE D'ÊTRE RÉSOLU : LA QUESTION DES « NON-CITOYENS »	37
CHAPITRE IV : LA HONGRIE : DES EFFORTS MAL RÉCOMPENSÉS ?.....	38
I. UNE ÉCONOMIE OUVERTE ET DYNAMIQUE.....	38
A. UNE PERFORMANCE ÉCONOMIQUE REMARQUABLE	38
B. UNE PRÉSENCE IMPORTANTE DES ENTREPRISES FRANÇAISES.....	38
II. UNE COOPÉRATION BILATÉRALE PRIVILÉGIÉE.....	39
A. UNE COOPÉRATION LINGUISTIQUE DYNAMIQUE	40
B. UNE COOPÉRATION TECHNIQUE COMPLETE.....	40
III. L'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE : UNE EXIGENCE PARTICULIÈRE ?.....	41
A. LA CRISPATION HONGROISE AUTOUR DE LA DATE D'ADHÉSION.....	42
B. LES OBSTACLES A UNE ADHÉSION RAPIDE DE LA HONGRIE.....	42
CHAPITRE V : LA POLOGNE : UN PARTENAIRE ANCIEN, UNE ADHÉSION DÉLICATE.....	43
I. UN PARTENAIRE PRIVILÉGIÉ DE LA FRANCE.....	43

A. LE DÉVELOPPEMENT DES LIENS ÉCONOMIQUES	43
B. UNE AMITIÉ ANCIENNE	43
II. UNE COOPÉRATION RICHE ET DIVERSIFIÉE.....	44
A. UNE ENVELOPPE DE CRÉDITS INSUFFISANTE POUR DÉVELOPPER NOTRE COOPÉRATION.....	44
B. UNE COOPÉRATION LINGUISTIQUE IMPORTANTE MAIS DES PARTENARIATS DÉFAILLANTS	46
III. LES PROBLÈMES LIÉS A LA RÉNOVATION DE NOTRE OUTIL DIPLOMATIQUE.....	47
A. LES SALAIRES DES RECRUTÉS LOCAUX : VERS UNE HARMONISATION COMPLÈTE ?	47
B. LE LYCÉE FRANÇAIS DE VARSOVIE : UNE POLÉMIQUE IMPORTANTE.....	49
C. LE DÉSAMANTAGE DU BÂTIMENT DE L'AMBASSADE DE FRANCE : UN EXEMPLE DE L'INSUFFISANTE COORDINATION ENTRE LES SERVICES	52
D. LE POSTE MIXTE DE CRACOVIE : UNE EXPÉRIENCE ORIGINALE	53
IV. LA POLOGNE, NOEUD GORDIEN DU PROCESSUS D'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE ?.....	53
A. L'AGRICULTURE POLONAISE : LE PROBLÈME MAJEUR DE L'ÉLARGISSEMENT ?	55
B. LA QUESTION DES FRONTIÈRES : UN POINT SENSIBLE POUR LA POLOGNE.....	57
CHAPITRE VI : LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE : UN PARTENAIRE FIDÈLE.....	59
I. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE DÉGRADÉE.....	59
II. NOTRE COOPÉRATION BILATÉRALE : UN DÉSENGAGEMENT DE LA FRANCE MAL COMPRIS.....	60
III. LE LYCÉE FRANÇAIS DE PRAGUE : DES PROBLÈMES STATUTAIRES IMPORTANTS.....	62
CHAPITRE VII : LA SLOVÉNIE : UN PETIT PAYS TOURNÉ VERS L'UNION EUROPÉENNE.....	64
I. LA SLOVÉNIE, UNE « SUISSE DES BALKANS ».....	64
II. NOTRE COOPÉRATION BILATÉRALE : DES DÉBUTS PROMETTEURS.....	65
A. L'ÉCOLE FRANÇAISE DITE « ÉCOLE RENAULT ».....	66
B. LE CENTRE DE COOPÉRATION CULTURELLE ET LINGUISTIQUE « CHARLES NODIER »	67

III. L'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE : UNE CAUSE ENTENDUE ?..... 67

ANNEXESERREUR! SIGNET !

Mesdames, Messieurs,

Dans le cadre de ses fonctions de rapporteur spécial du budget des affaires étrangères, votre rapporteur a effectué entre mai et octobre 2000 une mission dans les six pays candidats à l'adhésion à l'Union Européenne avec lesquels les négociations ont été ouvertes le 30 mars 1998. Il s'est donc rendu à Chypre, en Pologne, en Estonie, en République tchèque, en Hongrie et en Slovénie. Ce choix est quelque peu arbitraire puisque désormais, les 12 pays candidats (soit les six pays visités ainsi que la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Bulgarie et la Roumanie) sont placés sur une même ligne de départ, aussi fictive soit elle¹. Cette mission visait à effectuer un contrôle financier sur les services du ministère des affaires étrangères ainsi qu'à évaluer le niveau, l'évolution et l'utilisation de nos moyens de coopération dans ces pays.

Plusieurs raisons justifiaient le choix des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne :

- premièrement, l'actualité politique met ces pays « sous les feux de la rampe ». Alors que l'élargissement devient un problème politique essentiel pour l'avenir de l'Europe, votre rapporteur spécial souhaitait comprendre les attentes, les inquiétudes et les préoccupations de ces pays dans leur diversité.

- deuxièmement, les relations entre la France et ces pays ont considérablement évolué au cours de la décennie écoulée : l'éclatement du rideau de fer nous a conduit à renouer avec les histoires et les cultures spécifiques de chacun de ces pays. Nos échanges politiques, culturels et économiques avec les pays de l'Est ont connu une croissance importante, et continuent de se développer. Notre outil diplomatique a connu ce bouleversement. Bien plus, il en a été l'acteur et le promoteur. Nos ambassades, de lieux secrets, fermés aux regards, isolées, ont dû se transformer en vitrine de notre pays, de nos entreprises et de notre culture. Votre rapporteur spécial a donc souhaité évaluer cet outil diplomatique rénové et préparant l'entrée des pays candidats dans l'Union européenne.

¹ *Décision du Conseil européen d'Helsinki du 10 et 11 décembre 1999.*

CHAPITRE

PREMIER :

la France et l'élargissement de l'union européenne

I. L'EUROPE À LA CROISÉE DES CHEMINS

Votre rapporteur spécial considère que l'élargissement de l'Union européenne est la question politique majeure de ce début de millénaire. Le sommet européen de Nice « clôturant » la présidence française de l'Union a permis de mesurer l'étendue de ses implications, politiques, institutionnelles et financières. C'est une véritable révolution que l'Europe est amenée à conduire. Votre rapporteur spécial est tenté de dire, pour résumer sa pensée d'une formule à l'emporte-pièce, que l'élargissement est **une grave erreur qu'il serait tragique de ne pas commettre**.

A. LA DATE D'ADHÉSION : ENTRE PROMESSES ET INQUIÉTUDES

Après la chute du rideau de fer et du mur de Berlin qui en constituait le symbole, d'immenses espoirs sont nés dans les pays d'Europe centrale et orientale. **L'adhésion à l'OTAN** (organisation du traité de l'Atlantique nord) leur est apparu comme la **garantie d'une sécurité** à laquelle ils aspiraient après des décennies de tutelle soviétique, **l'Union européenne** symbolisant quant à elle l'attrait pour la **prospérité et la stabilité**. Dans l'esprit de ces pays, les deux idéaux étaient fortement liés. Mais l'OTAN constituait un projet politique, alors que l'Union européenne, paradoxalement, était parfois réduite à une dimension essentiellement économique, portée notamment par les entreprises européenne présentes en Europe centrale et orientale.

Les pays de l'Union européenne, et la France n'a pas dérogé à cette règle, ont multiplié les promesses à l'égard de ces pays, dès leur émancipation de la tutelle soviétique. Ces paroles ont été comprises comme des engagements fermes et définitifs. **A force de faire des promesses**, qui, s'expliquaient d'ailleurs en partie par une surenchère motivée par le désir de conquérir de nouveaux marchés, et de ne vouloir froisser aucun pays, **l'Europe est allée au devant d'immenses problèmes**, dont elle découvre aujourd'hui l'ampleur.

Désormais, il n'est plus possible de manquer à nos engagements, et l'impératif de l'élargissement ne peut plus être remis en cause.

La question de la date pour les premières adhésions des pays candidats continue de faire l'objet d'incertitudes. Lors du sommet de Nice, les pays membres de l'Union européenne n'ont pas souhaité s'engager sur une date ferme et définitive. Ils ont cependant retenu l'idée selon laquelle les premières candidatures pourraient être examinées dès 2002, permettant d'envisager des adhésions au mieux en 2004.¹

En tout état de cause, la date du 1^{er} janvier 2003 pour les premières adhésions, avancée dans un premier temps, paraît irréaliste compte tenu du chemin qu'il reste à effectuer, et une première vague d'adhésion vers 2005-2006 semble plus logique. Cette date correspond en effet à la fin du mandat de la Commission européenne présidée par Romano Prodi et à la fin du programme financier « Agenda 2000 » de l'Union européenne.

Mais il faudra, même à cette date, ménager des périodes de transition et développer des mécanismes de coopération renforcée pour éviter un blocage de l'Union européenne. D'un point de vue technique, un délai de 10 à 15 ans est sans doute nécessaire pour assurer une intégration de ces nouveaux pays sans provoquer de chocs brutaux. La proposition récente du chancelier allemand Gerhard Schroeder de maintenir pendant sept ans des barrières à l'accès des ressortissants des nouveaux pays membres au marché de l'emploi de l'Union européenne montre bien les inquiétudes des pays de l'Union vis-à-vis d'une adhésion massive et prématurée de nouveaux pays. On rappellera que le commissaire européen à l'élargissement, Gunter Verheugen, s'est déclaré favorable à cette proposition, en indiquant que la situation sur le marché du travail sera difficile, notamment dans les régions frontalières, après l'élargissement à l'est, et qu'il était impensable que les problèmes sur le marché du travail d'un nouveau membre de l'Union européenne soient transférées vers un ancien membre.

L'état des négociations en vue de l'élargissement à l'issue de la présidence française :

Les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne souhaitaient que le sommet de Nice débouchât sur la fixation d'une date-cible pour l'adhésion. Or, les pays membres de l'Union européenne ont considéré que la fixation d'une telle date était prématurée compte tenu de l'état d'avancement des négociations sur les différents chapitres visant la reprise de l'acquis communautaire.

Dans son rapport du 8 novembre 2000, la Commission a proposé une stratégie visant à conclure dans le courant 2002 les négociations d'adhésion avec les pays candidats qui satisfont à tous les critères d'adhésion.

¹ Une fois l'adhésion décidée par un Conseil des ministres de l'Union européenne, il faut encore que tous les pays membres ratifient la décision, ce qui repousse de plusieurs mois l'entrée en

Elle propose également de distinguer entre les demandes de mesures transitoires qui sont acceptables, négociables ou inacceptables.

A l'issue de la présidence française, l'état d'avancement des négociations d'adhésion se décline ainsi: sur 31 chapitres en négociation, le nombre de chapitres clos à la fin de l'année 2000 est le suivant : 17 pour Chypre, 16 pour l'Estonie, 14 pour la Slovénie et la Hongrie, 13 pour la Pologne et la République tchèque. S'agissant des pays du « deuxième groupe »¹, le nombre de chapitres clos s'élève à 12 pour Malte, 10 pour la Slovaquie, 9 pour la Lettonie, 8 pour la Bulgarie, 7 pour la Lituanie et 6 pour la Roumanie.

B. DES PROBLÈMES TECHNIQUES ET POLITIQUES COMPLEXES

L'élargissement constitue un problème politique et technique particulièrement complexe. Le fait que le processus d'adhésion se construise - car c'est ressenti comme tel - sur une base purement technocratique constitue une déception pour les pays candidats, qui auraient souhaité organiser d'une autre manière les retrouvailles avec leurs « cousins » européens. Pourtant, derrière l'arsenal impressionnant de critères mesurés par la Commission européenne, chaque pays membre défend son « protégé » : l'Allemagne veut que la Pologne soit incluse dans la première vague d'adhésion, la Grèce menace d'un veto toutes les propositions d'adhésion avant l'entrée de Chypre dans l'Union, les pays baltes ne veulent pas subir de traitement différencié... **Entre la technique et la politique, la voie de l'élargissement paraît bien étroite.**

L'ampleur des problèmes techniques posés par l'élargissement est considérable. La Pologne en concentre, à elle seule, une grande partie : si l'élargissement concerne principalement des pays de taille modeste, la Pologne est un pays de plus de 40 millions d'habitants, dont l'agriculture représente une proportion importante de la main d'œuvre nationale, et dont la porosité des frontières à l'est est largement avérée. Au cours de sa visite à Varsovie, votre rapporteur spécial s'est rendu à ce qu'il est convenu d'appeler le « marché russe ». C'est un stade de sport désaffecté où s'installent des marchands en tout genre ; on y trouve des logiciels informatiques piratés et des objets contrefaits, et une rumeur insistante suggère qu'il n'est pas impossible de s'y procurer des armes en parfait état de marche... Pour l'essentiel, ces marchandises proviennent de la contrebande organisée entre la Pologne, l'Ukraine et la Biélorussie. Il est évident qu'une telle situation est difficilement compatible avec le marché unique européen.

vigueur de l'acte d'adhésion (probablement, de l'ordre d'un an et demi).

¹ Décision d'ouverture des négociations en vue de l'adhésion lors du Conseil européen d'Helsinki du 10 et 11 décembre 1999.

C. UN RISQUE DE MARGINALISATION DE LA FRANCE ?

Certains experts craignent que **l'élargissement**, réduit à sa seule composante financière, n'ait, **pour les pays de l'Union européenne**, et la France en particulier, **un impact négatif** : la politique agricole commune (PAC) et les fonds structurels dont bénéficie la France n'y résisteront pas. **C'est d'ailleurs l'une des raisons pour laquelle certains pays candidats sont parfois tentés de nous imputer une politique dilatoire en matière d'élargissement.** Ainsi, alors que la Pologne demande un accès immédiat aux aides directes de la politique agricole commune, elle peut craindre que certains pays européens, dont la France, souhaitent freiner son adhésion afin de préserver les fonds européens dont bénéficie leur agriculture.

Afin de mieux faire connaître ses positions et de souligner les avantages de la PAC, la France a renforcé l'équipe des attachés agricoles en fonction dans ses ambassades dans les pays candidats, et a procédé à l'envoi de nombreux experts français dans le cadre des projets de jumelage financés par l'Union européenne.

L'un des problèmes majeurs posé par l'élargissement est celui du devenir de la politique agricole commune (PAC), qui pourrait être mise à mal avec l'adhésion de nouveaux pays, et en particulier, de la Pologne. Or, la pérennité de la PAC dans sa configuration actuelle constitue un enjeu majeur pour la France. Le président de la République, Jacques Chirac, a rappelé à plusieurs reprises que la France ne pourrait accepter une remise en cause de la politique agricole commune décidée lors du sommet de Berlin en mars 1999, avant la date prévue pour sa renégociation, en 2006.

Pour préserver un équilibre en matière de politique agricole commune, et afin d'amortir le choc d'un alignement brutal des prix, des périodes de transition pourraient être aménagées, au cours desquelles les agriculteurs des nouveaux pays membres ne bénéficieraient pas des aides au revenu, mais pourraient recevoir les aides structurelles de l'Union européenne.

Le système des aides régionales et des fonds structurels va également être profondément affecté par l'élargissement de l'Union européenne dès lors que **les régions les plus défavorisées de l'Europe des 15 deviendront, pour la plupart d'entre elles, des régions relativement prospères dans une Europe à 27.** A critères constants, plus d'un tiers de la population européenne pourrait être éligible aux aides structurelles dans une Europe à 27, contre seulement un sixième aujourd'hui. Or, les principaux pays bénéficiaires de ces aides seront sans doute particulièrement affectés par un élargissement et un « détournement » des aides structurelles vers les nouveaux pays membres.

L'élargissement va également déplacer le centre de l'Union européenne vers l'est, en donnant une importance centrale à l'Allemagne, et en marginalisant quelque peu la France et les pays méditerranéens.

Notre pays, comme ses partenaires au sein de l'Union, ne peut ignorer les tensions que provoqueront l'élargissement. Les pays de l'Union européenne craignent des vagues d'immigration, tandis que les pays candidats craignent que leurs terrains soient rachetés par des entreprises et des ressortissants de l'Union. **C'est donc sur un sentiment d'inquiétude partagée que se construit malheureusement la réunification de l'Europe...**

D. UN RISQUE DE DÉSENCHANTEMENT DES PAYS CANDIDATS ?

Vues des pays candidats, les contraintes d'adaptation à la législation européenne obligent les gouvernements à conduire une « marche forcée » vers l'adhésion. Les sacrifices sont mal vécus par les populations, qui considèrent que l'Union européenne multiplie les reports et les exigences nouvelles. Un sentiment d'impatience et, parfois, d'exaspération, se développe en Pologne et en Hongrie notamment, et la cause européenne perd peu à peu de sa popularité. Les pays les mieux placés dans la course à l'adhésion sont en revanche les plus patients et les plus réalistes. Ainsi, les ministres des affaires étrangères estoniens et slovéniens ont tenu à votre rapporteur spécial des discours très pragmatiques et sereins quant à la perspective de l'adhésion de leur pays à l'Union européenne, sans se crispier sur la date de celle-ci.

Votre rapporteur spécial a cependant observé une vive inquiétude, dans les « petits » pays, quant à la préservation de leur souveraineté. La mise à l'écart de l'Autriche a effrayé les « petits » pays candidats à l'adhésion, qui craignent que ce « droit d'ingérence » de l'Union européenne ne les prive de leur souveraineté, dont ils retrouvent seulement depuis quelques années les attributs. Certaines personnalités craignent en effet, à travers le prisme de cette « affaire autrichienne », de passer de la tutelle de Moscou à celle de Bruxelles, évoquant même le « Soviet suprême de Bruxelles ».

II. DES MOYENS DE COOPÉRATION EN DIMINUTION, CONSACRÉS A LA PRÉPARATION DE L'ÉLARGISSEMENT

Votre rapporteur spécial souhaite présenter les faits majeurs relatifs à l'utilisation des crédits du ministère des affaires étrangères dans les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, qui seront précisés dans les parties consacrées de manière spécifique aux différents pays candidats :

- première constatation : la France envoie dans ces pays des diplomates de qualité, ce qui témoigne de l'importance qu'elle accorde au **dialogue politique** avec ses futurs partenaires dans le cadre d'une Union européenne élargie ;

- deuxièmement, l'action des représentations diplomatiques françaises est désormais totalement tournée vers la perspective de l'adhésion des pays candidats à l'Union européenne ;

- enfin, et c'est un point essentiel, **les crédits d'intervention dont nos ambassades disposent ont subi des coupes sombres considérables au cours des cinq dernières années.** Désormais, la mise en œuvre d'un programme conséquent d'actions de coopération culturelle implique la recherche quasi-systématique de financements extérieurs, sous la forme de partenariats avec des entreprises françaises ou locales. Le développement de ces partenariats est souhaitable, dès lors qu'il permet une utilisation parcimonieuse de l'argent public. Mais la tension qui pèse sur le financement des manifestations est telle que celles-ci risquent, à terme, de ne pouvoir être mises en œuvre que dans le cadre de partenariats, et en perdant leur autonomie, de perdre également de leur cohérence.

Certaines de nos représentations diplomatiques sont mieux dotées que d'autres. En particulier, les ambassades de France en Pologne et en Hongrie bénéficient, en sus des crédits spécifiques du ministère des affaires étrangères, de l'apport des fondations « France-Pologne » et « Initiatives France Hongrie », issues des protocoles financiers mis en place par la France au début des années 1990. Cependant, les difficultés liées à la diminution des crédits d'intervention ont semblées à votre rapporteur être partagées par tous les postes. En effet, quel que soit, en valeur absolue, le niveau des crédits dont dispose chaque ambassade, l'érosion des crédits d'intervention contraint à un **ajustement très strict de la programmation des dépenses.**

III. UNE COOPÉRATION CULTURELLE QUI RENCONTRE DES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES

A. L'APPRENTISSAGE DU FRANÇAIS : UNE DYNAMIQUE INSUFFISANTE ?

En matière de coopération éducative et culturelle, votre rapporteur spécial a noté que les lycées et les écoles françaises connaissent de nombreuses difficultés d'ordre statutaire (en Pologne, en Hongrie et en République tchèque). Celles-ci sont liées d'une part, aux problèmes immobiliers (dans plusieurs pays, l'acquisition de terrains par des étrangers

autre qu'à des fins strictement diplomatiques demeure interdite) et, d'autre part, aux problèmes liés à l'imposition des personnels. Enfin, le développement de l'apprentissage du français rencontre des difficultés dans presque tous ces pays, car **le corps professoral est souvent vieillissant et donne de notre langue une image élitiste et désuète, en n'utilisant pas toutes les méthodes modernes d'apprentissage de la langue. Par ailleurs, l'ancienneté des personnels alourdit les coûts de revient des cours de français pour nos centres culturels, rendant ceux-ci difficilement concurrentiels sur un marché de l'apprentissage des langues étrangères en pleine croissance.**

B. LA DIFFICULTÉ POUR LA COOPÉRATION AUDIOVISUELLE DE PASSER À UNE LOGIQUE COMMERCIALE

S'agissant de notre coopération en matière d'audiovisuel, votre rapporteur spécial a pu constater **la difficulté pour nos postes de sortir d'une logique proprement culturelle pour passer à une logique commerciale.** Si des festivals du film français sont organisés dans toutes les capitales et y rencontrent généralement un franc succès, la programmation des films français dans des salles commerciales est en revanche assez rare, voire exceptionnelle. Notre action a donc du mal à faire oublier l'image culturelle élitiste de notre pays pour mieux atteindre les populations localement. De même, dans le secteur de la télévision, les performances des chaînes françaises demeurent relativement modestes au regard de leurs concurrentes allemandes ou anglo-saxonnes.

Des problèmes plus spécifiques ont été relevés au cours de cette mission, dont certains sont développés en détail dans le corps du rapport. Votre rapporteur spécial souhaite présenter quelques conclusions générales dans cette introduction.

C. DES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES CONTESTABLES

Au cours de sa mission, votre rapporteur spécial a découvert des problèmes immobiliers importants, notamment à Chypre et à Varsovie. A Chypre, le ministère des affaires étrangères a acquis un immeuble pour y regrouper l'ensemble des services français, qui s'est avéré ne pas correspondre à leurs attentes. Il cherche donc, deux années plus tard à revendre ce bâtiment.

A Varsovie le lycée français a été fermé à la suite d'une inspection qui a conclu que les conditions de sécurité « mettaient en danger la vie des élèves » de l'établissement. Par ailleurs, l'ambassade subit des travaux de désamiantage et de rénovation, alors que le poste d'expansion économique, installé dans le

même bâtiment a, il y a deux ans, rénové l'ensemble de ses locaux sans aucune concertation.

Ces exemples soulignent la nécessité de développer une plus grande concertation entre les différents services français à l'étranger dans la conduite des projets immobiliers. La mise en place en 1998, par le ministre des affaires étrangères Hubert Védrine, d'un comité de politique immobilière chargé, sous sa présidence, de procéder à un examen de tous les projets d'investissement immobilier du ministère, constitue une mesure susceptible de mettre fin ou de limiter les dérives constatées au cours de cette mission.

D. DES NOUVEAUX OUTILS DE GESTION DES CRÉDITS PARFOIS CRITIQUÉS

Les procédures de gestion des crédits du ministère des affaires étrangères ont connu plusieurs réformes au cours des dernières années. L'une d'entre elles vise à rendre plus autonomes et responsables les ambassadeurs dans l'utilisation des crédits qui leur sont délégués, en leur donnant la possibilité de redéployer en cours d'année les moyens dont ils disposent. Jusqu'en 1999, la fongibilité des crédits était très encadrée et limitée à une période de l'année et à certaines catégories de crédits. Compte tenu de la lourdeur des procédures au regard des montants ainsi redéployés (en particulier, l'importance des échanges d'information entre les postes à l'étranger et l'administration centrale), le ministère des affaires étrangères a souhaité assouplir cette procédure à compter de janvier 2000. Désormais, toutes les actions peuvent être reprogrammées dès lors que le volume des crédits considéré ne dépasse pas 10 % du total accordé pour l'exercice. Cette réforme est bénéfique, dès lors qu'elle **renforce la légitimité de l'ambassadeur** dans ses négociations tant avec les autorités locales qu'avec les organismes français (par exemple, les établissements en charge de la formation).

Au cours de sa mission, votre rapporteur spécial a cependant entendu des critiques relatives au fonctionnement de certaines procédures d'attribution et de gestion de crédits développées par le ministère des affaires étrangères. Il s'agit, d'une part, de la réforme du Comité d'orientation de coordination et de projets (COCOP), et d'autre part, de la gestion des bourses distribuées aux étudiants étrangers par l'association Egide.

La promotion de l'offre d'enseignement supérieur française à l'étranger et la commercialisation des « packages » est assurée par l'agence Edufrance. En revanche, l'accueil et la gestion du séjour en France des étudiants étrangers est assurée par l'association Egide (ex. CIES). Les critiques que votre rapporteur a recueillies au cours de sa mission portent parfois sur les coûts de gestion de cette association, mais surtout sur **la difficulté pour les**

postes de suivre la consommation des crédits affectés aux bourses en cours d'année. Cette difficulté entraîne en effet parfois des reliquats de crédits non-consommés sur les bourses.

Des critiques similaires ont été formulées à l'égard du Comité d'orientation de coordination de projets (COCOP). Ce comité se réunit deux fois par an afin de retenir les projets présentés par les différents postes. Or, **les crédits correspondants aux projets retenus lors de la deuxième réunion du COCOP sont délégués tardivement dans les ambassades, ce qui contraint parfois celles-ci à engager des dépenses de manière irrégulière.**

LE COMITE D'ORIENTATION DE COORDINATION ET DE PROJETS (COCOP)

Extrait du communiqué du Conseil des ministres du 23 avril 1997 :

« Le ministre délégué aux Affaires européennes a présenté une communication sur la coopération administrative internationale dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne.

Dès fin 1997 devrait débiter pour les pays d'Europe centrale, orientale et balte le processus d'adhésion à l'Union européenne.

Dans la perspective de cet élargissement, notre coopération avec ces pays porte, entre autres domaines, sur la justice, la sécurité intérieure et l'organisation administrative et juridique. Au travers de notre aide sur ces questions, la langue française et notre tradition juridique peuvent également être favorisées.

Notre dispositif de coopération, qui repose sur le Comité interministériel d'orientation et de projets (COCOP) doit être renforcé. Le COCOP se dotera notamment d'une cellule d'information et d'orientation des opérateurs, en liaison avec la Commission européenne. Cette cellule s'appuiera sur le réseau des services déconcentrés de l'Etat.

Les orientations et les priorités de notre coopération avec ces pays seront désormais fixés par le Premier ministre.

Il est en outre indispensable que l'expertise française bénéficie pleinement des programmes d'assistance européenne PHARE et TACIS qui représentent plus de 11 milliards de francs et s'orientent vers les secteurs de la formation administrative et des réformes institutionnelles.

Différentes solutions sont à l'étude pour remédier à l'éparpillement de l'offre française, parmi lesquelles la création d'une structure publique nouvelle ayant vocation à présenter des réponses françaises aux appels d'offres lancés par le programme européen dans ces secteurs. »

❶ Les missions du COCOP :

Le COCOP, instance interministérielle présidée par le Ministre Délégué aux Affaires Européennes, réunit l'ensemble des Ministères intéressés à la coopération française avec l'Est de l'Europe. Il définit les priorités de notre coopération avec cette région et décide du principe du financement ou du rejet des projets qui lui sont soumis par les Ambassades de France dans les pays concernés. L'organisation des travaux du COCOP relève de la Direction générale de la coopération internationale et du développement du Ministère des Affaires Etrangères (DGCID), qui instruit les projets en liaison avec les autres Ministères.

Son champ de compétence s'étend aux domaines de la coopération technique, scientifique, universitaire, de recherche, linguistique, culturelle, audiovisuelle et de communication. Les projets peuvent concerner un seul ou plusieurs pays.

❷ La réforme du COCOP :

Le Ministre délégué aux Affaires européennes a souhaité en 1999 que soit améliorée l'efficacité du COCOP tout en prenant en considération les mutations en cours dans cette zone géographique. Il lui a fixé, à côté de la définition des priorités de notre coopération, les objectifs suivants :

- la recherche d'une véritable démarche de projets adaptée à la demande des pays concernés ;
- une articulation croissante de nos actions avec les programmes européens et multilatéraux, auxquels la France contribue largement ;
- l'extension du champ de compétence du COCOP, initialement limité à la coopération scientifique et technique, à l'ensemble de notre coopération (y compris les secteurs linguistique, culturel, audiovisuel et de communication) ;
- l'identification de cadres géographiques pertinents tenant compte des dernières évolutions de la zone concernée.

Pour répondre à ce souci, trois régions, cadres de nos actions, ont été définies :

- les dix pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'Union européenne¹
- l'Europe du Sud-Est²
- les Nouveaux Etats Indépendants³

¹ Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.

² Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Ancienne république yougoslave de Macédoine, Moldavie, RFY.

³ Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine.

③ La présentation des projets :

Les orientations de notre coopération avec chaque région concernée par le COCOP sont préparées par des Comités régionaux d'orientation, qui rassemblent tous les ministères intéressés. Leurs conclusions sont présentées lors de la session annuelle du COCOP présidée par le Ministre délégué aux Affaires européennes, qui définit la stratégie de notre coopération avec ces pays.

Dans le cadre de ces orientations, les projets sont examinés par des Comités régionaux d'examen qui leur attribuent un financement, rejettent ou reportent les dossiers.

④ Les principes de financement :

Les opérations sont financées sur Titre IV (crédits d'intervention). Ne sont éligibles à ce mode de financement ni les frais de fonctionnement structurels, qu'il s'agisse d'une structure française ou étrangère, ni les investissements (équipements, construction).

Les financements ne dérogent en aucun cas à la règle de l'annualité budgétaire ; les projets qui s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle doivent être présentés selon une séquence annuelle d'exécution et de financement.

⑤ L'éligibilité des projets :

Pour être éligibles, les projets doivent :

- s'inscrire dans les priorités définies par le COCOP ministériel ;
- comporter dès leur présentation un calendrier précis de mise en œuvre ;
- répondre à une demande ou à un besoin du pays bénéficiaire et être susceptibles de faire l'objet d'une appropriation progressive par ce pays ;
- être confiés pour leur exécution à un opérateur public ou privé (associations, entreprises, consultants, administrations).

Sont en outre privilégiés les projets :

- comportant un apport financier significatif de l'opération et/ou du partenaire étranger ;
- permettant d'installer durablement l'expertise française dans le pays bénéficiaire et/ou sur des programmes communautaires et multilatéraux ;
- mobilisant des co-financements (privés, décentralisés, communautaires, multilatéraux) ;
- pouvant déboucher sur des financements relais (nationaux, régionaux, européens, multilatéraux, privés).

La programmation 2001 du COCOP est d'un total de 113 millions de francs (MF) dont 59,1 MF pour les 10 pays candidats à l'Union européenne, 29,9 MF pour les Nouveaux Etats Indépendants, 24 MF pour les Etats de l'Europe du Sud-Est.

Source : Ministère des affaires étrangères

IV. DES MOYENS LARGEMENT DÉPASSÉS PAR L'AMPLEUR DES PROGRAMMES EUROPÉENS

Notre action est tournée vers l'Union européenne, mais est également quelque peu dépassée par celle de l'Union européenne elle-même. En effet, **les moyens dont disposent les représentations de l'Union européenne dans les pays candidats à l'adhésion sont sans commune mesure avec ceux dont disposent les ambassades nationales des différents Etats membres.** Sur le terrain, la compétition qui peut avoir lieu au niveau national ou au niveau international vis-à-vis de l'attribution des fonds européens se retrouve sous la forme d'une lutte d'influence pour conduire les projets de pré-adhésion financés par l'Union européenne. La diversité des projets et des responsables de ces programmes rend une évaluation de ce dispositif peu aisée. Cette initiative originale produit indéniablement des effets bénéfiques dans des administrations sclérosées par des décennies de système communiste : aide à la prise de décision, préparation à la gestion des fonds européens...

Les jumelages institutionnels organisés dans le cadre du programme PHARE visent à renforcer la capacité institutionnelle et administrative des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, et à établir des administrations locales modernes et efficaces, qui puissent appliquer pleinement l'acquis communautaire. Un jumelage comprend le détachement d'experts de l'Union européenne (appelés « conseillers pré-adhésion) dans les pays d'Europe centrale et orientale concernés, dont la mission est de travailler à un projet spécifique dans un ministère ou, plus rarement dans une administration locale. La durée de cette mise à disposition va de quelques jours jusqu'à 12 ou 24 mois selon le projet considéré. En 1999, 2,4 millions de francs ont été consacrés par la France au financement de missions d'identification de jumelages dans le cadre du programme PHARE, afin de participer aux appels d'offre de jumelages avec les pays candidats.

Sur les deux premières vagues de projets, la France a participé à 46 des 112 jumelages institutionnels, dont 28 comme chef de file et 18 comme partenaire dans le cadre d'un consortium. Elle s'est ainsi placée en deuxième position derrière l'Allemagne. Les jumelages montrent ainsi que l'expérience française est appréciée dans de nombreux secteurs : organisation économique et

financière, normalisation, contrôle des eaux, transport, énergie et agriculture notamment.

Dans un entretien publié dans « La Lettre d'Egide »¹, M. Claude Cornuau conseiller de la Commission européenne pour la coopération administrative avec les pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne, considère que le système de jumelage est « *une occasion sublime pour les Etats membres d'étendre leur influence* ». Il ajoute que « *les projets de jumelage sont une nouvelle donne pour l'offre française, car ils s'adressent uniquement à l'administration et à ses opérateurs. Cela leur permet d'offrir plus facilement leur expertise aux PECO [pays d'Europe centrale et orientale] sur des financements communautaires.* ». Il convient d'ajouter que ces jumelages institutionnels, en développant la notoriété de l'expertise administrative française, préparent également les coopérations intra-communautaires avec les futurs états membres de l'Union européenne.

Si ces programmes de pré-adhésion sont essentiels pour développer l'influence de la France dans les administrations des pays candidats, votre rapporteur spécial considère que **le statut de la France dans le cadre d'une Union européenne élargie** ne saurait être assuré qu'en développant également les actions de coopération bilatérale, et **en affirmant la spécificité de la France au sein de l'ensemble européen.**

La programmation financière des aides de pré-adhésion de l'Union européenne

Le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 a défini les perspectives financières de l'Union européenne pour l'ensemble des politiques communes et l'élargissement pour la période 2000-2006, en maintenant le plafond des ressources propres de l'Union, fixé à 1,27 % du PIB des Etats membres.

Les dépenses liées à la préadhésion et à l'adhésion s'élèvent respectivement à 21,84 milliards et 58,07 milliards d'euros et représentent 11,37 % des crédits d'engagement prévus pour la période 2000-2006. On remarquera que les candidats à l'adhésion bénéficieront donc d'à peine plus de 10 % des crédits d'engagement, alors que leur population totale dépasse 20 % de la population de l'Union. De même, ils ne bénéficieront que de 7 % des crédits agricoles de la PAC alors que leur population active agricole représente plus de 50 % de celle de l'Union européenne.

Le dispositif financier destiné aux pays candidats à l'adhésion pour la période 2000-2006 implique un doublement des aides de préadhésion par rapport à la période antérieure, avec la création de deux instruments spécifiques en sus du programme PHARE : le « SAPARD » (instrument de préadhésion agricole) et l'« ISPA » (instrument structurel de préadhésion). Par ailleurs, la programmation envisage une hypothèse d'adhésion de nouveaux Etats à partir de 2002, conduisant à terme à une dépense après l'adhésion environ cinq fois plus importante qu'avant l'adhésion.

¹ La Lettre d'Egide n°18 : « L'expertise administrative française dans les programmes communautaires ».

Les partenariats pour l'adhésion fixent les priorités pour l'intégration au marché unique, à partir desquels est organisée l'assistance financière de l'Union européenne au dix pays candidats à l'adhésion (Chypre et Malte étant traités à part des autres candidats), soit un montant de 21 milliards d'euros entre 2000 et 2006 (Programme PHARE : 10,5 milliards d'euros ; aide à l'agriculture : 3,5 milliards d'euros ; instrument structurel : 7 milliards d'euros).

❶ Le programme PHARE : une clarification des objectifs bienvenue

Le programme PHARE, qui avait été critiqué au cours de la période 1995-1999, est recentré autour de deux priorités pour la période 2000-2006 : d'une part, la formation des cadres pour 30 % du budget, afin de consolider les institutions démocratiques et les administrations publiques et les familiariser avec l'acquis communautaire, et d'autre part, le financement des investissements pour 70 % du budget, dans des domaines où il est indispensable d'éviter au maximum des périodes de transition après l'adhésion. De plus, ces projets d'investissement sont systématiquement cofinancés par les pays candidats.

❷ L'instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) : une goutte d'eau au vu des besoins des pays candidats ?

Il convient de souligner que de nombreuses dispositions relatives à l'ISPA reprennent celles du Fonds de cohésion en vigueur dans les pays membres de l'Union européenne. En particulier, les projets financés doivent concerner les domaines de l'environnement et des transports, seule une part minimale de ce fonds (2 %) pouvant financer des études préparatoires et des dépenses d'assistance technique.

Les taux du concours communautaire au titre de l'ISPA peuvent représenter jusqu'à 85 % de la dépense publique. Cette exigence de cofinancement vise à conférer à l'ISPA un effet de levier que la Commission européenne souhaite renforcer en incitant les bénéficiaires à recourir à d'autres formes de financement tels que les prêts de la banque européenne d'investissement (BEI), de la banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et de la banque mondiale notamment.

En matière d'environnement et d'infrastructures de transport, les besoins des pays candidats sont considérables. En effet, la Commission évalue à près de 100 milliards d'euros (soit 1.000 euros par habitant) le total des besoins en investissement pour satisfaire à l'acquis communautaire en matière d'environnement. De même, en matière d'infrastructures de transport, la Commission évalue entre 50 et 90 milliards d'euros la dépense nécessaire pour mettre aux normes de l'Europe occidentale les routes et les voies ferrées dans les pays candidats à l'adhésion à l'Union.

La comparaison entre le montant des investissements nécessaires et les financements disponibles dans le cadre de l'ISPA permet de constater l'impossibilité pour les pays candidats de se mettre aux normes en matière d'infrastructures de transport et en matière d'environnement préalablement à leur adhésion.

❸ L'instrument en faveur de l'agriculture et du monde rural (SAPARD) :

Dans le domaine agricole, les aides communautaires ont pour but, d'une part, de résoudre les problèmes d'adaptation du secteur de l'agriculture et des zones rurales des pays candidats, et, d'autre part, de contribuer à la mise en œuvre de l'acquis communautaire concernant la politique agricole commune et les autres politiques agricoles. Les aides communautaires sont accordées dans le cadre d'un programme de développement rural pour une période de 7 ans au maximum à compter du 1^{er} janvier 2000.

L'aide à la pré-adhésion financée par le FEOGA-garantie sous la forme d'avances, de cofinancements et de financements est répartie entre les pays bénéficiaires en fonction de critères objectifs, tels que la population agricole, la superficie agricole, le produit intérieur brut en parité de pouvoir d'achat... La contribution communautaire ne dépasse pas 75 % des dépenses publiques totales éligibles, à l'exception des dépenses d'assistance technique pour lesquelles elle peut atteindre 100 % du coût total éligible.

Les pays candidats à l'adhésion connaîtront des difficultés d'intégration en matière agricole compte tenu de la faiblesse de leurs structures et des écarts de prix pour les principaux produits. L'industrie agro-alimentaire de ces pays éprouvera donc des difficultés d'ajustement considérables au moment de leur intégration dans le marché unique, en particulier dans les secteurs qui subiront des hausses des prix des produits de base et dans les pays où le secteur primaire est faible. Ces considérations ont amené la Commission à proposer des aides au développement de leurs structures agricole et de transformation, ainsi que de leur milieu rural, afin de les préparer progressivement à une pleine intégration dans le marché commun agricole.

L'aide de pré-adhésion a considérablement progressé depuis 1995. Il n'en demeure pas moins qu'elle demeure globalement insuffisante pour permettre la mise à niveau des pays candidats, que ce soit en matière d'infrastructures de transport, d'environnement ou d'agriculture.

Votre rapporteur spécial veut souligner à nouveau que nos postes dans les pays candidats à l'Union européenne sont soumis à une tension considérable quant à leur budget d'intervention en matière culturelle. Il considère qu'il est indispensable de mettre fin à cette hémorragie, qui oblige les services culturels à rechercher de manière systématique des partenariats pour la mise en œuvre de leurs actions. Or, si **la France** ne paraît, dans aucun des pays candidats, pouvoir se substituer aux influences allemandes et américaines, elle **a des atouts à faire valoir**. D'abord, parce qu'elle bénéficie d'un capital de sympathie important, notamment auprès de la jeunesse. Ensuite, parce que sa présence économique est importante, notamment dans les secteurs de l'hôtellerie, de la grande distribution et de la banque. Enfin, parce qu'elle est perçue comme **un contrepoids nécessaire à l'influence allemande d'une part, et à l'influence américaine d'autre part**. En effet, la situation géographique de l'Allemagne, au cœur de la « *Mitteleuropa* », et sa présence économique dans les pays d'Europe

centrale et orientale, lui confèrent un statut de partenaire privilégié. Or, les pays candidats ne souhaitent pas que l'Allemagne occupe une position par trop dominante au sein d'une Union européenne élargie, en particulier pour des raisons historiques bien compréhensibles. La France constitue, compte tenu de son poids politique et économique, mais également de son histoire et de sa culture, un partenaire susceptible de faire contrepoids à l'Allemagne. Pour les pays candidats, le développement des relations de coopération avec la France participe d'une volonté d'ouverture vers un espace culturel francophone et un facteur de rééquilibrage de la présence allemande en Europe de l'est. En particulier, l'acquisition du statut d'Etat observateur de l'Organisation internationale de la francophonie par la Pologne, la République tchèque et la Slovénie, témoigne de cette volonté d'ouverture.

L'influence américaine dans les pays d'Europe de l'est est sensible dans les secteurs de la défense et des affaires étrangères d'une part, et dans le secteur des médias et de la communication d'autre part. La volonté des pays d'Europe centrale et orientale d'adhérer à l'OTAN (organisation du traité de l'Atlantique nord) - plusieurs d'entre eux en sont devenus membres dès 1999 - explique la présence d'experts militaires américains sur le territoire de ces pays, afin de mettre en oeuvre le concept d'interopérabilité entre les forces armées des différents pays membres de l'OTAN. Dans ce contexte, la France, de par son industrie militaire et son statut sur la scène internationale, s'impose comme la seule alternative à l'hégémonie américaine. Dans le secteur des médias et de la communication, l'industrie cinématographique et télévisuelle américaine s'est largement imposée dans les pays d'Europe centrale et orientale, notamment en République tchèque. La France est peu présente dans ces domaines, et doit développer ses efforts en faveur de la distribution des films français dans les réseaux commerciaux locaux. Le succès des festivals du film français organisés chaque année dans les capitales des pays d'Europe centrale et orientale souligne au demeurant l'intérêt porté pour la production française.

La perspective de l'adhésion ne doit pas conduire nos ambassades à se transformer en « courroies de transmission » de l'Union européenne. Ce serait une erreur, dans un ensemble dont le centre de gravité va se déplacer vers l'Est, de ne pas faire valoir nos atouts et notre culture spécifique. **Ce n'est en effet qu'en intensifiant nos coopérations bilatérales que nous pourrons développer notre influence politique dans ces pays appelés à nous rejoindre dans la grande maison européenne.**

CHAPITRE II :

CHYPRE, L'ÎLE DE TOUS LES DANGERS POUR L'EUROPE ?

I. UNE ÎLE DIVISÉE, UNE ÉCONOMIE FLORISSANTE

A. *UN CONTRASTE SAISSANT ENTRE LES DEUX PARTIES DE L'ÎLE*

L'île de Chypre est divisée depuis 1974. Alors que la plupart des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne ont vécu comme un symbole majeur pour leur histoire la chute du mur de Berlin et du « rideau de fer », **Nicosie continue d'être divisée par la « ligne verte », qui constitue la ligne de démarcation entre les chypriotes turcs et les chypriotes grecs.** La situation économique de l'île est marquée par un fort contraste entre les deux zones : alors que le sud est caractérisé par un secteur privé dynamique et une forte ouverture aux échanges extérieurs, **l'économie du nord (« République turque de Chypre du nord », non reconnue par la communauté internationale,) connaît une stagnation depuis la partition de l'île : le PIB par habitant y est de quatre à cinq fois inférieur à celui de la zone sud.**

D'un mot, il faut évoquer la situation de cette « République turque de Chypre du nord », Etat qui n'est pas reconnu par la communauté internationale et est soutenu « à bout de bras » par la seule Turquie. **La situation de cette zone est en effet particulièrement dramatique :** n'étant pas reconnue par la communauté internationale, ses ressortissants sont dans une situation juridique très particulière : ils ne disposent pas de passeports et doivent utiliser des papiers provisoires pour voyager à l'étranger ; ils ne disposent pas d'indicatif téléphonique, toutes les communications « internationales » doivent donc passer par la Turquie... Cet isolement diplomatique constitue enfin un obstacle majeur au développement économique de cette partie de l'île puisque le commerce avec les Etats tiers doit obligatoirement transiter par la Turquie.

B. *UNE ÉCONOMIE PORTÉE PAR LES ACTIVITÉS FINANCIÈRES*

Par contraste avec la « République turque de Chypre du nord », la situation économique de Chypre est particulièrement favorable et le niveau de vie y est même supérieur à celui de la Grèce.

Chypre a connu un **fort développement de ses activités financières « offshore »** depuis une vingtaine d'année, du fait, en particulier, de la délocalisation d'une partie des activités financières implantées à Beyrouth avant la guerre civile au Liban. Par ailleurs, il faut souligner que Chypre n'exige pas de visas pour les ressortissants de Russie, et des entreprises russes parfois douteuses se sont implantées dans l'île. Ainsi, **Chypre est, de manière inattendue, le quatrième investisseur en Russie !**

Il y aurait entre 300 et 400 «trustees » français et environ 15 sociétés « offshore » françaises implantées à Chypre. A ce propos, il convient de rappeler qu'**il n'existe pratiquement pas de coopération institutionnelle entre la Banque de Chypre et les autorités de contrôle françaises des institutions financières.** Il est donc quasiment impossible de disposer d'informations sur les sociétés françaises domiciliées à Chypre. Le Gafi (groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux de l'OCDE) a d'ailleurs placé Chypre sur sa « liste grise ».

La présence économique française est cependant très faible à Chypre, car les entreprises considèrent souvent que l'île constitue un marché de dimension trop réduite pour être valablement prospecté et exploité.

II. UNE COOPÉRATION BILATÉRALE EN PERTE DE VITESSE

A. DES CRÉDITS DE COOPÉRATION EN DIMINUTION CONSTANTE

Montant des enveloppes annuelles de coopération avec Chypre (en francs)

année	Titre IV	Titre III	TOTAL
1992	2.175.341	723.228	2.898.569
1993	2.133.998	356.400	2.490.398
1994	1.599.940	358.800	1.958.740
1995	1.600.100	370.800	1.970.900
1996	1.500.000	402.000	1.902.000
1997	1.435.000	399.000	1.834.000
1998	1.440.000	386.000	1.826.000
1999	1.250.000(*)	420.000	1.670.000
2000	1.401.000(*)	-	1.401.000

(*) dont 801.000 francs de subvention de fonctionnement pour le centre culturel français.

La diminution des crédits d'intervention au cours de la dernière décennie a conduit à une quasi-disparition de notre coopération technique avec Chypre, celle-ci ayant constitué la variable d'ajustement de notre enveloppe de coopération. Avec seulement 600.000 francs de moyens d'intervention propres, le centre culturel est contraint de trouver des financements externes pour

proposer un programme culturel décent. Le mécénat est donc devenu le seul moyen d'organiser des manifestations d'une certaine ampleur (expositions à l'extérieur du centre culturel, festival du cinéma français...). **Le centre culturel en est réduit à fonctionner désormais en partie comme une banque d'idées au service des banques chypriotes qui ne disposent pas d'un service culturel.**

Il convient cependant de noter que nos partenaires européens n'entretiennent pas, à l'exception notable de la Grande-Bretagne, de présence culturelle forte à Nicosie : la République fédérale d'Allemagne a fermé le « Goethe Institut », et l'Italie n'organise des manifestations culturelles que pendant un mois dans l'année.

B. UN CENTRE CULTUREL PEU FONCTIONNEL ET DÉGRADÉ

Le bâtiment qui abrite le centre de coopération culturelle et linguistique à Nicosie est l'ancien centre culturel russe. Dans un rapport d'inspection du ministère des affaires étrangères de juin 2000, le centre culturel est décrit de la manière suivante : *« L'état de vétusté de cette salle [de spectacle] et de ses annexes, ainsi que le défaut général de dispositions en matière de sécurité (...) ne permettent pas de prolonger son utilisation sans d'importants travaux de mise en conformité. La location d'une salle à l'extérieur doit être la solution à retenir pour toutes les manifestations publiques organisées par le centre culturel. (...) L'ancienneté du bâtiment ne permet pas d'être assuré de la réalisation d'études antisismiques lors de sa construction. Une fissure importante du plancher du rez-de-chaussée (dénivelé de 1 à 2 cm) traverse le bâtiment longitudinalement sur toute sa longueur. De nombreuses fissures sont apparentes sur les cloisons dans l'ensemble des locaux. Il convient d'attirer l'attention sur le fait que plus de la moitié du bâtiment repose sur un dispositif de poteaux périphériques d'environ 6 mètres de hauteur (vide de la salle de spectacle). L'hypothèse du maintien des locaux du centre culturel dans ce bâtiment nécessite la réalisation d'une étude-diagnostic de la structure en matière antisismique. L'étanchéité de la terrasse est ancienne, des reprises ont été réalisées récemment sur des sorties de canalisations. La cuve métallique (réserve d'eau) présente une fuite, créant une présence d'eau permanente en terrasse. ».*

De toute évidence, **le centre culturel français ne constitue pas un bâtiment adapté à nos besoins, et ne respecte pas les normes de sécurité en vigueur.** Par ailleurs, la place y est insuffisante pour assurer l'ensemble des cours de français dans de bonnes conditions à certaines périodes de l'année, le directeur du centre abandonnant parfois son bureau afin que celui-ci puisse être utilisé comme salle de classe.

C. UNE COOPÉRATION VICTIME DE LA SITUATION POLITIQUE ?

Avant 1974 et la partition de l'île, la France était très active dans le domaine des fouilles archéologiques. La plupart des sites étant situés dans la partie nord de l'île, devenue la « République turque de Chypre du nord », ces fouilles ont du être abandonnées. Quelques fouilles continuent cependant d'être financées par le ministère des affaires étrangères et le ministère de la culture dans la partie sud de l'île, à Amathonte.

A ce sujet, il faut rappeler que le patrimoine culturel remarquable situé en « République turque de Chypre du nord » est parfois laissé à l'abandon, et a fait l'objet d'actes de vol et de vandalisme. Cette situation est à déplorer, compte tenu de la remarquable richesse des sites datant de l'antiquité et de la période des croisades.

Il convient de souligner l'absence de français dans le personnel de l'Organisation des Nations Unies qui surveille la ligne de démarcation entre les deux parties de l'île. Cette absence peut s'avérer préjudiciable à notre participation à un règlement ultérieur de la situation entre les deux parties.

Par ailleurs, **une assistance française serait bienvenue dans le secteur maritime**, notamment en matière de contrôle et de certification des navires. Cette assistance est d'autant plus souhaitable que cette question est au cœur de l'actualité européenne après les récents naufrages au large des côtes françaises, même si ceux-ci n'ont pas impliqué de bâtiments sous pavillon chypriote.

Enfin, il faut déplorer l'absence totale de coopération décentralisée entre la France et Chypre, ainsi que la faiblesse du tourisme français, que les autorités chypriotes souhaitent développer. En effet, si le tourisme est important, notamment sur la côte sud de l'île, il s'agit surtout de touristes britanniques.

D. UN DÉCLIN INQUIÉTANT DE LA COOPÉRATION LINGUISTIQUE ET ÉDUCATIVE

Les relations culturelles avec Chypre ont été fixées dans un accord de coopération conclu en 1969. Si Chypre est un pays francophile, il est en revanche assez peu francophone, même si l'on y rencontre souvent des personnes qui ont étudié en France dans les années 1960-1970, et qui maîtrisent parfaitement notre langue. Alors qu'à cette période, la France constituait une destination importante pour les étudiants chypriotes, force est de constater le déclin considérable de notre pays pour l'accueil des étudiants en provenance de Chypre.

Le nombre d'étudiants chypriotes en France est en forte diminution depuis de nombreuses années. De nombreuses explications peuvent être trouvées à ce déclin. Vu de Chypre, le facteur le plus évident est **l'absence d'efforts pour promouvoir les cursus universitaires français.** La France ne dispose que d'un stand à la foire de l'éducation organisée à Chypre, alors que la présence des universités britanniques est très importante. Celles-ci organisent une manifestation spécifique, et effectuent un démarchage constant auprès des établissements d'éducation secondaire. La politique boursière de la France est également moins généreuse que celle de la Grande-Bretagne. Il n'y a, notamment, aucune bourse d'excellence Eiffel affectée à Chypre, et l'agence « Edufrance » se contente d'envoyer des prospectus d'information, comme le ferait une simple agence de publicité. Enfin, les conditions draconiennes fixées par les universités françaises en matière de connaissance de notre langue constituent un obstacle majeur à la venue d'étudiants chypriotes en France. **Les effectifs d'étudiants chypriotes en France ont donc été divisés par 10 en 10 ans,** et ne représentent plus que 82 étudiants en 1999.

A cet élément s'ajoute le déclin de l'apprentissage du français. Le risque existe que son apprentissage en tant que deuxième langue devienne désormais facultatif pour les deux dernières années de lycée, alors qu'il est obligatoire pour les 4 ans de collège et les 6 ans de lycée depuis 1996. Seul l'anglais demeurerait alors obligatoire du primaire jusqu'au lycée.

Votre rapporteur considère que l'école française de Nicosie pourrait constituer une base intéressante afin de développer les moyens d'enseignement du français à Chypre, en vue d'enrayer le déclin de notre langue dans l'île.

III. DES PROBLÈMES IMMOBILIERS IMPORTANTS

Des problèmes immobiliers conséquents concernant les différents bâtiments de notre outil diplomatique à Chypre ont été portés à la connaissance de votre rapporteur. La situation du centre culturel français évoquée plus haut constitue l'un des aspects de cette situation.

Les conditions dans lesquelles il a été procédé à l'acquisition d'un immeuble destiné à regrouper l'ensemble des services français à Nicosie doivent être rappelées. Le regroupement des services disséminés sur plusieurs sites constitue un objectif louable : le ministère est locataire de biens immobiliers pour l'ensemble des services, pour un coût certes relativement modeste, mais pour des biens qui ne sont pas nécessairement adaptés aux missions de notre représentation diplomatique. A titre d'exemple, notre chancellerie diplomatique, n'offre pas les espaces adaptés à son bon fonctionnement : absence de salle de réunion, bureau de l'ambassadeur trop

petit pour recevoir plusieurs personnes, salle d'attente inconfortable et ouverte sur le hall d'accueil pour le service des visas...

La recherche d'un bâtiment mieux adapté et plus vaste se justifiait donc au regard des conditions de travail imposées par la configuration actuelle des locaux hébergeant les services français.

En avril 1997, conformément à l'objectif de regroupement des services, l'ambassade de France à Nicosie a signalé la disponibilité sur le marché de l'immeuble en construction « The Chambers », qui présentait des caractéristiques permettant d'y envisager l'installation de l'ensemble des services ainsi que les élèves du centre culturel français. Des démarches ont été effectuées auprès du propriétaire de l'immeuble au cours de l'année 1997, en vue de l'acquisition de ce bien. La France en est devenue propriétaire au printemps de l'année 1998.

Au cours de son séjour à Chypre, votre rapporteur spécial s'est rendu sur les lieux et a visité l'immeuble « The Chambers ».

Il a constaté que cet immeuble était situé sur une avenue étroite, à double sens, où le stationnement est difficile, sans possibilités de parking à proximité de l'immeuble. Votre rapporteur a surtout été extrêmement surpris de découvrir **qu'aucun travaux n'avait été effectué dans ce bâtiment depuis son acquisition**. Cette situation s'explique par la réticence des services à s'installer dans cet immeuble, en dépit de nombreuses propositions d'aménagement et de configuration de ses locaux. Par ailleurs, la France continue de payer les loyers correspondant aux locations des immeubles dans lesquels sont implantés les différents services. **Votre rapporteur déplore cette situation**, d'autant que les crédits correspondant aux travaux nécessaires à l'aménagement de l'immeuble ont été prévus dans le budget du ministère des affaires étrangères.

De plus, les locaux hébergeant actuellement le service culturel français n'ont pas bénéficié des opérations de rénovation nécessaires depuis l'acquisition de l'immeuble « The Chambers », et se dégradent donc progressivement (fissures apparentes, murs décrépis, moquette râpée...), ainsi qu'il a été indiqué plus haut.

Compte tenu de cette situation, votre rapporteur a été conduit à émettre de fortes critiques qu'un rapport de mission du service de l'équipement du ministère des affaires étrangères a également mentionnées. Il a considéré que deux hypothèses pouvaient être envisagées afin de mettre fin à cette situation :

- soit l'ensemble des services est transféré dans l'immeuble « The Chambers », à l'exception des salles de classe (dont la cohabitation avec les autres services ne semble pas raisonnable, compte tenu de la localisation et de la configuration de l'immeuble) ;

- soit il convient d'essayer de revendre cet immeuble et de chercher une autre implantation pour le regroupement des services, ce qui serait sans doute possible pour un coût raisonnable compte tenu de la situation actuelle du marché de l'immobilier à Nicosie.

Par ailleurs, la résidence de l'ambassadeur se trouve à proximité d'une route qui doit être prochainement élargie à plusieurs voies, et devrait connaître une hausse importante du trafic. Des nuisances sonores étant d'ores et déjà audibles depuis la résidence, il semble que cet accroissement prévisible du trafic justifie la recherche d'une nouvelle implantation. Compte tenu du loyer élevé acquitté pour l'occupation de cette résidence, il serait vraisemblablement avantageux de procéder à l'acquisition d'une propriété, hypothèse qui mérite à tout le moins d'être étudiée.

Dans un courrier en date du 12 décembre 2000 adressé à votre rapporteur en réponse à ces observations, le ministre des affaires étrangères, Hubert Védrine, a indiqué que : *« en mai 2000, une mission de contre-expertise du service de l'équipement a estimé que l'immeuble n'apparaissait pas réellement adapté, notamment pour certaines activités culturelles. Après avoir examiné différentes options de partage des locaux, le ministère est finalement parvenu à la conclusion que la meilleure solution était la revente. D'après les premières expertises obtenues, il est permis d'espérer une plus-value d'un minimum de 500.000 F, ce qui lève au demeurant tout doute sur le niveau du prix d'achat. »*

Je considère comme vous qu'il est regrettable que cette opération se soit déroulée dans ces conditions. C'est pour éviter ce genre de dérive que j'ai mis en place dès septembre 1998 un comité de politique immobilière qui procède désormais, sous ma présidence personnelle, à un examen de chaque projet d'investissement immobilier au sein de ce département. »

IV. L'ADHÉSION DE CHYPRE À L'UNION EUROPÉENNE : UN PROBLÈME POLITIQUE PARTICULIÈREMENT SENSIBLE

Les aides accordées par l'Union Européenne à Chypre sont largement inférieures à celles attribuées aux autres pays candidats. Chypre ne relève pas du programme PHARE et a bénéficié, dans le cadre de l'accord d'association qui la lie à l'Union européenne, d'un protocole financier entré en vigueur en 1996 pour quatre ans et doté d'un montant de 72 millions d'euros, comprenant 50 millions de prêts, et 22 millions d'aides budgétaires communautaires non remboursables.

Lors du Conseil européen de Luxembourg, la stratégie de pré-adhésion retenue pour Chypre a été fondée sur des critères différents des autres pays candidats :

- la participation à certaines actions ciblées en particulier dans les domaines du renforcement de la capacité administrative et juridictionnelle, ainsi que dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ;

- la participation à certains programmes et à certaines agences communautaires ;

- l'utilisation de l'assistance technique offerte par TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office).

A. L'ENTRÉE DE CHYPRE DANS L'UNION EUROPÉENNE CONSTITUERA UNE CHARGE POUR SON ÉCONOMIE

La cas de Chypre est particulier. D'abord, parce que l'appartenance de Chypre à l'espace européen peut être contestée. Ensuite, parce que ce pays est divisé en deux Etats, dont l'un n'est pas reconnu par la communauté internationale. Enfin, parce que **la richesse de Chypre** (c'est le plus riche des pays candidats en proportion du nombre d'habitants) **est fondée sur des ressources qui seront largement remises en cause par l'Union européenne**. Les principales ressources de l'île sont en effet issues des placements financiers « offshore », l'île ayant bénéficié de la délocalisation d'une partie des activités financières basées à Beyrouth avant la guerre civile au Liban, et de l'affrètement de navire sous ce qu'il est convenu d'appeler un « pavillon de complaisance ». Avec l'adhésion de Chypre, ces deux régimes seront remis en cause, et l'île y perdra vraisemblablement beaucoup. Cependant, Chypre déclare qu'elle est prête à se conformer aux exigences de l'Union européenne concernant ces deux secteurs d'activités particulièrement sensibles.

Compte tenu de ses principales sources de revenus, Chypre n'a pas d'intérêt financier à adhérer à l'Union européenne. De plus, elle ne sera pas éligible aux fonds européens. **Dès son entrée dans l'Union européenne, Chypre sera très vraisemblablement un « contributeur net » ce dont les autorités chypriotes sont pleinement conscientes**. Les motivations qui conduisent Chypre à souhaiter entrer dans l'Union européenne sont donc autres qu'économiques, ce qui singularise son cas au sein des pays candidats.

B. UNE ADHÉSION MOTIVÉE ESSENTIELLEMENT PAR DES RAISONS POLITIQUES

Alors que, pour la plupart des pays candidats, la recherche de sécurité justifie leur volonté d'intégrer l'OTAN, ce n'est pas le cas pour Chypre, dès lors que la Turquie, comme la Grèce, participe à cette alliance. **L'Union européenne est donc perçue avant tout comme une garantie de sécurité face à une éventuelle agression turque.** Pour les autorités chypriotes, l'adhésion à l'Union européenne doit également constituer une incitation forte à la réunification de l'île. Elles considèrent que si Chypre adhère à l'Union, la partie turque de l'île sera incitée à en faire de même, et s'engagera nécessairement dans des négociations visant à une réunification de l'île. Dans cette conception, **l'adhésion à l'Union européenne est donc quelque peu « instrumentalisée » au profit de la politique intérieure de Chypre.** Il convient de rappeler à ce sujet, que, dans sa déclaration d'ouverture des négociations avec Chypre, l'Union européenne avait rappelé que l'adhésion *« devait bénéficier à toutes les communautés, y compris la communauté chypriote turque, et concourir à la paix civile et à la réconciliation dans l'île »*. Chypre a donc proposé d'ouvrir les négociations d'adhésion aux chypriotes turcs, sur une base paritaire, et espère qu'un rapprochement entre la Grèce et la Turquie conduise le président de la « République turque de Chypre du nord » à participer à cette démarche.

Cependant, pour le moment, la « République turque de Chypre du nord » s'est refusée à tout rapprochement avec l'autre partie de l'île. Il n'est en effet pas concevable pour elle de participer d'une manière ou d'une autre à un processus d'adhésion à l'Union européenne tant que la candidature de la Turquie continuera de susciter des réserves de la part des Etats membres de l'Union. Il convient par ailleurs d'indiquer que la Turquie, de par sa position de membre de l'OTAN et de candidat à l'Union européenne, est à même de bloquer les négociations entre l'Union européenne et l'OTAN, en raison de la règle de décision au consensus.

Or, si les autorités grecques souhaitent que toute l'île de Chypre adhère à l'Union européenne, ils entendent bien bloquer en revanche l'adhésion de la Turquie. En réponse, les dirigeants turcs menacent d'accéder aux demandes des autorités de la « République turque du nord de Chypre » qui envisagent de fusionner leur Etat non reconnu par la communauté internationale au sein de la Turquie.

Les chypriotes grecs et turcs en sont à leur quatrième round de « pourparlers indirects » sous l'égide de l'ONU. Ces négociations sont totalement infructueuses. En décembre, le président de la « République turque du nord de Chypre », Rauf Denktash, a quitté la table de négociation, exigeant comme préalable que la « République turque du nord de Chypre » soit

reconnue comme une entité politique indépendante, avec un statut identique à la partie grecque de l'île.

Lorsque les négociations d'adhésion de la République de Chypre à l'Union européenne arriveront à leur terme, la Turquie sera contrainte soit de laisser les seuls Chypriotes grecs bénéficier de l'adhésion, soit de s'opposer à cette adhésion par tous les moyens, au risque de fragiliser davantage sa propre candidature à l'entrée dans l'Union, soit enfin de favoriser un compromis entre les deux parties de l'île, ce qu'elle s'est refusée à faire jusqu'à aujourd'hui.

En tout état de cause, la population de la « République turque du nord de Chypre » ne souhaite pas une intégration à la Turquie et préfère, selon un sondage¹, une confédération avec la partie grecque de l'île (32 %) ou l'indépendance complète (23 %). Seulement 8 % de la population souhaite une intégration à la Turquie, et 5 %, une île réunifiée. En revanche, selon le même sondage, **90 % des chypriotes-turcs sont favorables à l'entrée dans l'Union européenne, considérée comme la seule solution au sous-développement économique de cette partie de l'île.**

C. LE DILEMME DE L'UNION EUROPÉENNE FACE A LA QUESTION CHYPRIOTE

Le conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 avait souligné qu'**un règlement politique de la question de la partition de l'île faciliterait l'adhésion de Chypre à l'Union européenne, mais que ce règlement politique ne constituait pas une condition préalable à l'adhésion.**

Le président de la République Jacques Chirac avait, auparavant, exprimé la position française à l'issue du sommet de Londres le 12 mars 1998 : *« l'Union européenne n'a pas vocation à prendre un morceau de Chypre et à intégrer ainsi des problèmes, des conflits qui ne sont pas les siens. (...) S'il apparaissait clairement que l'on ne peut pas négocier avec l'ensemble de Chypre, alors il faudrait certainement en tirer les conséquences et attendre un peu plus longtemps qu'on puisse avoir une négociation normale avec un pays entier ».*

La Grèce a, quant à elle, toujours indiqué qu'elle s'opposerait à tout processus d'élargissement si Chypre ne fait pas partie de la « première vague » de pays. La question de **l'adhésion de Chypre constitue donc un facteur potentiel de blocage du processus d'élargissement de l'Union européenne.**

¹ Cité dans un article de « the Economist » du 24 février 2001, « The Cyprus conundrum ».

CHAPITRE III :

L'ESTONIE : UN JEUNE PAYS MÉCONNU ET RÉSOLUMENT EUROPÉEN

I. UN PAYS SOUMIS AUX INFLUENCES AMÉRICAINES ET FINNOISES

L'Estonie a acquis son indépendance en même temps que les deux autres Etats baltes (Lettonie et Lituanie), en 1991.

La situation économique de l'Estonie est encourageante, et est, en particulier, « dopée » par le développement des investissements étrangers et des liens commerciaux avec la Finlande et la Suède, qui représentent près de 50 % du commerce extérieur estonien. **La Finlande représente, à elle seule, 38 % du stock d'investissements en Estonie**, et a développé une politique active d'aides publiques en faveur de ce pays. L'Estonie se définit d'ailleurs plus facilement par rapport à son appartenance au monde nordique et scandinave que balte, la parenté linguistique et culturelle de l'Estonie étant plus évidente avec la Finlande qu'avec ses deux voisins baltes.

Les performances économiques de l'Estonie sont remarquables : la croissance annuelle de l'économie est proche de 7 %, le commerce extérieur croît de près de 25 % par an, et l'inflation demeure maîtrisée. De plus, le système politique est stable, la corruption y est considérée comme faible, et le niveau des taxes et impositions, peu élevé. En dépit de ces conditions particulièrement favorables, **la présence économique française en Estonie demeure modeste** : au 31 janvier 1999, la France avait investi 30 millions de francs en Estonie et ne se trouvait qu'au 20^{ème} rang des investisseurs étrangers. La France a conclu en 1994 un accord bilatéral de coopération en matière de défense, et participe à tous les principaux programmes d'assistance aux pays baltes dans ce domaine. Thomson-CSF a ainsi remporté en 1995 l'appel d'offre international pour l'achat d'un système de surveillance de la frontière est de l'Estonie.

Comme ses deux voisins baltes, l'Estonie souhaite intégrer l'OTAN. Elle craint en effet que la Russie ne cherche à reconquérir sa zone d'influence, car elle a le sentiment qu'elle ne se résigne pas totalement à l'indépendance des

pays baltes. **L'OTAN apparaît donc comme une garantie de sécurité indispensable face à la menace russe.** Cette volonté apparaît moins déterminante que dans les autres pays baltes, ou l'influence militaire américaine est davantage perceptible.

Il est cependant intéressant de remarquer qu'une part importante des postes de responsabilité dans les secteurs clés des ministères de la défense et des affaires étrangères sont occupés par des personnes souvent jeunes, qui ont vécu et étudié aux Etats-Unis, avant de revenir en Estonie après l'indépendance. L'influence américaine est donc diffuse, mais réelle, compte tenu de ce phénomène.

II. UNE COOPÉRATION BILATÉRALE EN PROGRESSION

L'évolution des crédits d'action de coopération et d'action culturelle au cours des cinq dernières années ne montre pas, à la différence de la plupart des autres Etats visités, de diminution sensible :

année	1995	1996	1997	1998	1999	2000
crédits (en millions de francs)	3,500	3,939	3,458	3,664	3,762	3,564

La coopération culturelle entre la France et l'Estonie se développe : à titre d'exemple, une salle de littérature française a récemment été ouverte à la Bibliothèque nationale estonienne. Le ministère des affaires étrangères soutient le développement de l'apprentissage du français. En 1998-1999, près de 2000 jeunes estoniens étudiaient le français, soit 6 % du nombre total d'étudiants et de lycéens dans le pays. Quatre lycées bénéficient de sections d'apprentissage du français. Une coopération étroite a également été développée avec l'Université de Tartu, où a été créé un « Centre d'études françaises », et avec l'Université pédagogique de Tallinn.

Un projet pilote de formation au français de l'ensemble des agents du ministère des affaires étrangères est mis en œuvre, et son extension à d'autres ministères est envisagée. Cette expérience constitue une excellente initiative afin de favoriser la pratique du français dans les enceintes internationales et communautaires. Le premier ministre estonien, Mart Laar, qui parle l'allemand, le finnois, le russe et l'anglais, prend également des cours de français.

Le Centre de coopération culturelle et linguistique doit déménager prochainement dans un bâtiment ancien situé dans le centre ville de Tallinn. Il permettra d'assurer une meilleure visibilité de notre présence dans cette ville. **Si l'Estonie apparaît comme un pays très lointain du point de vue culturel il n'en reste pas moins que la culture française suscite une curiosité et un intérêt certain.** Le développement de nos relations culturelles avec ce pays apparaît donc nécessaire et souhaitable.

Au cours d'un entretien, la ministre de la culture estonienne a annoncé à votre rapporteur spécial que l'ouverture d'un institut estonien à Paris en 2001 constituerait l'une de ses priorités. Elle a également souhaité que la France constitue un partenaire privilégié de l'Estonie dans le cadre du programme européen « Culture 2000 ».

III. LE PROBLÈME DES LÉGATIONS BALTES À PARIS

La question des légations baltes à Paris constitue un point de friction récurrent entre la France et les pays baltes. On rappellera que la France avait remis aux autorités soviétiques les clefs des légations baltes à Paris en 1944. A compter de l'indépendance des pays baltes, en 1991, la France a pris en charge l'installation provisoire des ambassades des pays baltes à Paris. Cependant, les pays baltes demandent de récupérer leur propriété, ou que leur soit versé un dédommagement en compensation de leur perte.

Si la France appelle de ses vœux un règlement équitable du contentieux, elle ne s'estime pas juridiquement engagée, et considère que ce problème doit être réglé de manière bilatérale entre chaque pays baltes et la Russie. Un groupe de travail franco-letton a pourtant été constitué en 1997. En effet, si la situation est similaire pour les trois pays baltes, elle pose des problèmes plus importants vis-à-vis de la Lettonie, qui bloque l'acquisition par l'Etat français du bâtiment occupé par l'ambassade de France à Riga, en l'absence de règlement de ce contentieux.

En réponse à une question écrite de notre collègue André Boyer¹, le ministre des affaires étrangères indique que : *« l'Estonie attend de la France un appui décisif pour le règlement de ce différend. Toutefois, les autorités françaises ne peuvent souscrire à l'idée qu'un tel règlement soit a priori exclu par nature des relations bilatérales esto-russes. La France ne peut être tenue pour responsable de ce contentieux au regard du droit international. N'ayant jamais reconnu l'annexion des pays baltes, la France n'a, à aucun moment, reconnu un quelconque transfert de propriété de ces immeubles à l'Union soviétique. En outre, c'est sans succès que la France a demandé dès 1991 aux*

¹ In JO Sénat du 6 avril 2000, page 1236.

autorités russes de remettre les clés des immeubles afin de permettre aux Etats baltes redevenus indépendants de retrouver la jouissance de leur propriétés. En continuant d'occuper sans aucun titre ces immeubles dont les Etats baltes n'ont jamais cessé, en droit, d'être propriétaires, la Fédération de Russie, Etat successeur de l'URSS, porte la responsabilité première de ce contentieux. Aussi est-ce à son endroit que les démarches de l'Estonie doivent principalement se tourner pour obtenir un règlement juridique définitif du contentieux, qui devrait passer logiquement par la restitution du terrain avec l'immeuble s'y trouvant. La France comprend néanmoins le cas particulier de l'Estonie, dont l'immeuble a été détruit (...) Aussi la France s'est-elle efforcée depuis 1991 de contribuer au règlement de ce délicat problème. D'une part, en signe de notre réelle volonté, la France a supporté, à partir du 19 novembre 1991 le loyer et les charges locatives de l'ambassade provisoire d'Estonie à Paris, alors située boulevard Montmartre, et ce jusqu'au 31 mars 1999, après que les Estoniens eurent choisi une autre adresse. D'autre part la France continue à évoquer régulièrement la question des légations baltes auprès des responsables russes chaque fois que les contacts bilatéraux en donnent l'occasion (...)».

La question des légations baltes à Paris n'a cependant pas semblé à votre rapporteur, s'agissant de l'Estonie, constituer un obstacle majeur au développement de nos relations bilatérales, le problème n'ayant pas été évoqué au cours de nos entretiens avec les ministres des affaires étrangères et de la culture estoniens.

IV. VERS L'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE

L'Estonie s'est vue attribuer 24 millions d'euros au titre du programme PHARE en 1999. La France a obtenu de bons résultats au titre des jumelages institutionnels en 1998, puisque notre pays a été désigné chef de file pour 2 jumelages (modernisation du secteur agricole et renforcement du ministère des finances). Les résultats ont été plus décevants en 1999, seul un conseiller pré-adhésion français étant mis à la disposition des autorités estoniennes.

A. UN TRAITEMENT PRIVILÉGIÉ VIS-A-VIS DES AUTRES PAYS BALTES

L'Estonie connaît un traitement « privilégié » vis-à-vis des deux autres pays baltes, pour qui les négociations avec l'Union européenne n'ont été engagées qu'en décembre 1999. La Finlande, principal partenaire commercial de l'Estonie, a largement appuyé la candidature de ce pays à l'adhésion à l'Union européenne. **Si l'Estonie s'est officiellement réjouie de l'ouverture des négociations avec la Lituanie et la Lettonie, elle semble souhaiter éviter, en**

revanche, que l'état d'avancement moindre de la négociation avec ces pays constitue un facteur de retardement de sa propre adhésion. Donc, si l'Estonie adhère la première, elle renoncera à l'accord de libre-échange qui lie actuellement les trois pays baltes (l'Estonie a en effet retiré sa demande de période transitoire auprès de l'Union européenne sur le chapitre des relations extérieures).

Il convient de souligner que l'inclusion de l'Estonie dans la « première vague » de pays candidats a été très mal comprise par les deux autres pays baltes, et en particulier par la Lettonie. Ils ont considéré que le choix de l'Estonie était moins lié aux mérites intrinsèques du pays qu'à l'importance des pressions exercées par la Finlande. De plus, la Lettonie craint qu'une adhésion séparée des trois pays baltes ne porte atteinte à la dynamique de coopération régionale. L'annonce par l'Estonie de son renoncement à demander une période transitoire concernant les accords d'association en matière douanière constitue un sérieux obstacle au développement de l'intégration régionale des pays baltes, entre lesquels prévaut actuellement la libre circulation des personnes. L'existence d'accords commerciaux entre les trois pays baltes créé d'ailleurs une difficulté dans le processus d'adhésion de l'Estonie, qui sera contrainte de mettre en œuvre des droits de douane à l'égard de ses voisins baltes.

De crainte d'être retardée par les autres pays baltes et en particulier, par la Lituanie, l'Estonie ne met pas l'accent sur la nécessité d'une adhésion commune des trois Etats baltes. Au contraire, elle insiste sur la nécessité de mettre en œuvre le principe de différenciation afin de faire partie de la première vague de l'élargissement.

B. UN OBSTACLE A L'ADHESION EN VOIE D'ÊTRE RÉSOLU : LA QUESTION DES « NON-CITOYENS »

La présence d'une **importante minorité russophone** en Estonie constitue un problème important, tant d'un point de vue de politique intérieure que vis-à-vis de l'Union européenne. Les russophones, qualifiés de « résidents non citoyens », représentent environ 35 % de la population du pays. Des mesures ont été prises par les autorités estoniennes afin d'améliorer les conditions de vie de ces populations. Ainsi, l'introduction de « passeports de non-citoyens » en 1998 et la décision d'accorder des permis de séjours permanents aux personnes détenant des permis temporaires depuis plus de trois ans, ont constitué des mesures significatives en faveur d'une meilleure intégration des « non-Estoniens », et permettent de lever un obstacle important à l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne.

CHAPITRE IV :

LA HONGRIE : DES EFFORTS MAL RÉCOMPENSÉS ?

I. UNE ÉCONOMIE OUVERTE ET DYNAMIQUE

A. *UNE PERFORMANCE ÉCONOMIQUE REMARQUABLE*

La Hongrie a été le **premier pays d'Europe centrale et orientale à déposer sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne**, le 31 mars 1994. Elle se considère souvent comme le « meilleur élève » des pays candidats et espère adhérer parmi les premiers à l'Union. De fait, la Hongrie obtient de bons résultats économiques (elle a connu en 1998 le plus fort taux de croissance des pays candidats à l'Union européenne avec une progression de son produit intérieur brut de 5,1 %), et enregistre de nombreux progrès dans la reprise de l'acquis communautaire. **Au cours de la décennie 1990, la Hongrie a également reçu plus du tiers des investissements directs destinés aux quinze pays de l'Europe de l'est.** L'importance de l'afflux de capitaux étrangers a permis d'introduire la convertibilité de la monnaie dès le 1^{er} janvier 1996, la Hongrie devenant ensuite membre de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE), le 7 mai 1996.

En 1999, le PIB de la Hongrie a atteint en termes réels son niveau de 1989. En dépit de cette stagnation apparente, **l'économie hongroise s'est largement transformée au cours de cette décennie, et sa compétitivité industrielle a fortement progressé.** Alors que l'Union européenne ne représentait que 25 % du commerce extérieur hongrois en 1989, cette part est passée à 76 % des exportations et à 65 % des importations en 1999. Enfin, la mise en place d'une réglementation particulièrement protectrice des investissements a permis à la Hongrie de s'imposer, avec la Pologne, comme le principal récipiendaire d'investissements directs étrangers parmi les pays d'Europe centrale et orientale.

B. *UNE PRÉSENCE IMPORTANTE DES ENTREPRISES FRANÇAISES*

La présence économique française en Hongrie s'est considérablement développée au cours des dernières années, en particulier dans les secteurs de

l'énergie, de la communication, de l'hôtellerie, des banques, de l'industrie automobile et de la grande distribution. Si les entreprises françaises se plaignent parfois de l'existence de certaines barrières non tarifaires aux échanges commerciaux, elles considèrent en revanche que la main d'œuvre très qualifiée et peu chère constitue un atout majeur pour le développement des investissements en Hongrie. Par ailleurs, elles soulignent la situation géographique particulièrement favorable du pays. Avec des investissements d'un montant total de 2 milliards de francs, la France représente 11 % des investissements directs étrangers et se situe au 3^{ème} rang des investisseurs internationaux derrière l'Allemagne et les Etats-Unis. 41.000 personnes sont employées dans des filiales françaises en Hongrie, qui a recueilli 42 % des investissements français effectués en Europe centrale et orientale depuis 1998. **Le commerce bilatéral franco-hongrois a également triplé entre 1992 et 1998.**

II. UNE COOPÉRATION BILATÉRALE PRIVILÉGIÉE

A l'instar de la plupart des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne les crédits de notre ambassade ont connu une diminution sensible entre 1995 et 2000. Cependant, **la Hongrie demeure largement privilégiée par rapport aux autres pays d'Europe centrale et orientale**, puisqu'elle dispose de l'apport de 7 millions de francs de crédits de la fondation « Initiatives France-Hongrie », qui intervient notamment sur des actions de coopération en matière d'agriculture, d'enseignement supérieur, et de collectivités locales. De plus, notre coopération bénéficie d'un outil remarquable : l'Institut français de Budapest est un bâtiment récent (il a été inauguré en 1992 par le Président de la République), superbe et remarquablement équipé (il dispose d'une bibliothèque très fonctionnelle et d'un grand amphithéâtre).

Evolution des crédits alloués aux actions de coopération et culturelles :

Année	Montant (en millions de francs)
1996	35,4
1997	32,7
1998	31,8
1999	29,2
2000	26,3 (*)

(*) dont 4,9 millions de francs au titre des projets approuvés par le COCOP.

L'enveloppe consacrée aux bourses d'étude représente 39 % des moyens d'intervention des titres III et IV, soit 8,3 millions de francs. Un suivi des anciens boursiers a d'ailleurs été engagé depuis 1997 avec la publication d'un annuaire.

A. UNE COOPÉRATION LINGUISTIQUE DYNAMIQUE

Environ 50.000 Hongrois apprennent le français chaque année (3^{ème} langue après l'allemand et l'anglais), dont 30.000 dans le secondaire. Dans le cadre d'un cursus de 5 ans, 6 lycées bilingues dispensent des cours de français et des cours en français dans des disciplines non-linguistiques. Des projets visant à étendre ce dispositif à de nouveaux établissements sont à l'étude. Par ailleurs, la « Fondation franco-hongroise pour la jeunesse », financée de manière paritaire par la France et la Hongrie, affecte chaque année une soixantaine d'enseignants français dans des établissements scolaires et universitaires hongrois.

Une filière francophone au sein de l'université technique de Budapest fonctionne depuis une dizaine d'années et accueille entre 20 et 30 étudiants chaque année. Il convient désormais de développer les synergies avec les entreprises françaises présentes en Hongrie.

S'agissant des moyens propres de notre représentation en Hongrie, l'Institut français de Budapest dispense des cours de français à environ 4.000 étudiants, soit un effectif en hausse de près de 50 % depuis 1998. Par ailleurs, l'Institut développe les cours de français « hors les murs », en particulier dans le cadre de contrats conclus avec les entreprises. Depuis 1998, 24 contrats ont été conclus avec des entreprises pour des cours de « français de spécialité » (français des affaires, du secrétariat, de l'hôtellerie, de la bureautique...).

Le lycée français de Budapest accueille environ 400 élèves. Il fait l'objet de négociations entre les autorités françaises et hongroises au sujet de son statut fiscal, la France exigeant de bénéficier du même statut que l'école américaine. Un projet de construction d'un nouveau lycée français est par ailleurs engagé. La construction d'un nouveau bâtiment apparaît souhaitable, dès lors que **les locaux actuels, que votre rapporteur spécial a eu l'occasion de visiter, ne semblent pas conformes aux normes d'hygiène et de sécurité requises pour un établissement scolaire.**

B. UNE COOPÉRATION TECHNIQUE COMPLETE

La coopération scientifique et technique est assez développée et axée sur la formation des élites et les séjours en France. Un programme d'action intégré¹ dénommée « BALATON », d'un montant annuel de 0,9 million

¹ Une action intégrée est un projet bilatéral de recherche, proposé conjointement par une équipe française et une équipe d'un autre pays auquel les autorités compétentes françaises et leurs homologues du pays partenaire accordent, après une double expertise, une reconnaissance officielle.

de francs, permet chaque année à plus de 60 équipes des deux pays de mener des recherches conjointes débouchant sur des publications des programmes de thèses, ou une valorisation industrielle.

En matière de coopération technique, dans le domaine de la justice, des magistrats hongrois sont régulièrement invités à effectuer des stages à l'Ecole nationale de la magistrature. La France dispose par ailleurs en Hongrie de 7 conseillers pré-adhésion, sur les 24 conseillers en poste dans le pays.

III. L'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE : UNE EXIGENCE PARTICULIÈRE ?

La Hongrie ayant adhéré à l'OTAN le 12 mars 1999, l'essentiel de ses efforts est désormais consacré au processus d'adhésion à l'Union européenne. Elle a d'ailleurs été le premier pays d'Europe centrale et orientale à déposer sa candidature à l'adhésion, le 31 mars 1994.

Pour la Hongrie, la question de l'adhésion à l'Union européenne se conçoit de manière particulière, compte tenu du poids de l'histoire dans la vie politique hongroise. Ainsi, une des préoccupations majeures de la diplomatie hongroise, outre l'adhésion à l'Union européenne, est le sort des minorités magyares installées dans les Etats voisins de la Hongrie, à la suite de l'amputation des deux tiers du territoire hongrois au traité de Trianon de 1920.

Au cours de ses entretiens avec des personnalités hongroises, votre rapporteur spécial a pu constater l'importance des attentes de la Hongrie vis-à-vis de l'Union européenne. Les hongrois se montrent particulièrement intransigeants dans leur discours, sur la date d'adhésion de 2003. Ils souhaitent d'ailleurs clore les aspects techniques de la négociation d'adhésion dès la fin de l'année 2001, afin d'entrer en 2002 dans une phase de concertation politique active avec l'Union européenne. Enfin, à l'instar de la quasi-totalité des pays visités, la Hongrie souhaite que la procédure de négociation s'engage pays par pays, afin d'éviter un blocage général du processus d'élargissement du fait d'un seul pays (la Pologne est, de toute évidence, directement visée par ce type de propos). **La Hongrie considère qu'elle sera prête « en temps voulu » pour entrer dans l'Union européenne, et qu'elle est en tête du « peloton » des pays**

Dans le cas des programmes d'actions intégrées (PAI), cette reconnaissance se traduit concrètement par l'apport de soutiens financiers des ministères des Affaires étrangères et de la Recherche. Chaque programme s'articule avec la politique de coopération bilatérale et doit contribuer à faciliter et à amplifier ces relations bilatérales dans les domaines scientifiques et techniques. Les soutiens alloués sont destinés à financer le « surcoût international » des projets, c'est-à-dire les frais de transport et de séjours des chercheurs, à l'exclusion de toute rémunération de personnel et dépense de fonctionnement ou investissement. Les programmes d'actions intégrées sont accordés pour une durée de deux années. Certains programmes permettent, au cas par cas, le financement d'une troisième année après réexamen du dossier.

candidats, avec la Slovénie. Elle souligne son rôle stabilisateur dans la région, et souhaite que son action lors de la guerre en Yougoslavie soit davantage reconnue par la communauté internationale, et en particulier par l'Europe.

A. LA CRISPATION HONGROISE AUTOUR DE LA DATE D'ADHÉSION

La crispation des hommes politiques hongrois sur la date d'adhésion est quelque peu artificielle sans doute, mais dangereuse : face à l'exaspération croissante d'une partie de la population, les forces politiques ont la tentation d'avoir un discours très ferme vis-à-vis de l'Union européenne, au risque d'accroître la désaffection pour la cause européenne.

Plus de 65 % de la population souhaite l'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne, mais l'absence de perspectives claires provoque un développement certain de « l'euroscpticisme ». Cette situation a des conséquences significative sur la vie politique, et risque notamment de provoquer une croissance de la présence de l'extrême droite sur la scène politique hongroise.

B. LES OBSTACLES A UNE ADHÉSION RAPIDE DE LA HONGRIE

Dans la perspective de l'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne, certains problèmes doivent encore être réglés. Il s'agit, notamment, des questions particulièrement sensibles des minorités tsiganes en Hongrie et des minorités magyares dans les pays voisins. Il s'agit également, à l'instar de la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, de la question de l'environnement, pour lequel la Hongrie souhaite obtenir de nombreuses périodes transitoires.

D'autres problèmes persistent, tels que l'adaptation de l'agriculture. On notera en particulier que l'interdiction pour les étrangers d'acquérir des terres est toujours en vigueur en Hongrie, et pourrait faire l'objet d'une demande de période transitoire auprès de l'Union européenne.

CHAPITRE V :

LA POLOGNE : UN PARTENAIRE ANCIEN, UNE ADHÉSION DÉLICATE

I. UN PARTENAIRE PRIVILÉGIÉ DE LA FRANCE

A. *LE DÉVELOPPEMENT DES LIENS ÉCONOMIQUES*

La Pologne a commencé sa transition vers l'économie de marché par une « thérapie de choc ». Souvent citée en exemple, elle a permis au pays de retrouver rapidement le chemin de la croissance. **La Pologne est ainsi le seul pays d'Europe centrale dont le PIB actuel dépasse de plus d'un tiers celui de 1990.** Le dynamisme de l'économie polonaise repose largement sur le secteur privé et sur la croissance des échanges avec les pays de l'Organisation pour la Coopération et le Développement économique (OCDE), dont la Pologne est devenue membre en 1996. La part des échanges avec l'Union européenne, est passée de 28 % en 1989 à 68 % en 1998. Par ailleurs, au cours de la décennie 1990-1999, la Pologne a accueilli des investissements étrangers pour une valeur totale de 31,5 milliards de dollars.

Les échanges commerciaux entre la France et la Pologne ont très fortement progressé depuis 1996, de même que notre excédent commercial : avec 8,2 milliards de francs, la Pologne constitue notre premier excédent avec les pays d'Europe centrale et orientale et notre 6^{ème} excédent mondial. Les entreprises françaises sont très présentes sur place : **la Pologne est le premier pays d'Europe centrale et orientale destinataire des investissements français.**

B. *UNE AMITIÉ ANCIENNE*

La France entretient des relations d'amitié anciennes et privilégiées avec la Pologne. L'intensité de ces relations s'explique par l'importance de la population d'origine polonaise en France (notamment dans les régions anciennement minières du nord et de l'est de la France), mais également par le soutien de la France aux sympathisants de « Solidarité » en 1980.

Un traité d'amitié et de solidarité signé par les chefs d'Etat français et Polonais en 1991 a défini le cadre d'une coopération en matière politique,

économique, financière culturelle et éducative. La France participe également depuis 1991 à une coopération trilatérale avec l'Allemagne et la Pologne dans le cadre du « triangle de Weimar ». La Pologne est très attachée à cette coopération qui vise à renforcer les liens d'amitié et de coopération entre les trois pays et s'inscrit clairement dans la perspective de l'intégration européenne.

Enfin, on notera que, comme la République tchèque et la Slovaquie, la Pologne a acquis le statut d'Etat observateur de l'Organisation internationale de la francophonie.

II. UNE COOPÉRATION RICHE ET DIVERSIFIÉE

A. *UNE ENVELOPPE DE CRÉDITS INSUFFISANTE POUR DÉVELOPPER NOTRE COOPÉRATION*

La Pologne bénéficie de la plus forte coopération bilatérale au sein des pays d'Europe centrale et orientale, puisqu'à l'enveloppe gérée par le ministère des affaires étrangères s'ajoutent les crédits de la Fondation France-Pologne. Ces crédits financent notamment des projets en matière de formation, d'assistance technique, de coopération décentralisée et de préparation de la Pologne à l'adhésion à l'Union européenne. **Notre coopération technique mobilise ainsi une part significative des crédits**, compte tenu des besoins de la Pologne dans la perspective de l'adhésion à l'Union européenne. Une importante coopération s'est mise en place en 1998 dans le cadre des jumelages institutionnels financés sur les crédits européens « PHARE », afin de former l'ensemble des magistrats polonais aux affaires européennes. **La France est également très présente dans le cadre des jumelages des collectivités locales** (la réforme polonaise instituant les autorités régionales s'est largement inspirée du modèle français) **et dans le secteur de l'agriculture.** Comme en 1998, la France s'est placée en tête pour le nombre de participations à des jumelages institutionnels en 1999.

Notre coopération culturelle est également importante dans le domaine du cinéma et de l'audiovisuel, compte tenu des liens existants entre le cinéma français et polonais. Un festival du film français de grande qualité organisé chaque année à Varsovie connaît ainsi un succès remarquable.

Tableau récapitulatif des crédits alloués au poste :

Année	Montant (en millions de francs)	moyens de Fondation France-Pologne (en MF)
1995	39	40
1999	28,6	12
2000	23,2 (*)	12

(*) auquel il faut ajouter environ 6 millions de francs au titre des projets approuvés par le COCOP.

En dépit du fait, souligné plus haut, que la Pologne bénéficie, en termes absolus, de la plus forte enveloppe de crédits des pays d'Europe centrale et orientale, le conseiller de coopération et d'action culturelle note que si la Pologne constitue le premier partenaire de la France dans la région, les moyens qui y sont mis en œuvre sont inférieurs à ceux des pays voisins : *« Si, en termes absolus, les moyens attribués à ce stade à la coopération avec la Pologne (23,2 millions de francs) sont en effet légèrement supérieurs à ceux accordés par exemple à la Hongrie (21,4 millions de francs) ou à la République tchèque (17,7 millions de francs), le déséquilibre en termes relatifs est manifeste : par habitant, le dispositif de coopération est trois fois plus important en République tchèque qu'en Pologne, et 3,6 fois plus important en Hongrie. (...) L'écart grandissant entre l'intensité de nos relations de tout ordre avec la Pologne et les moyens permettant, notamment au niveau des bourses, de regagner une influence qui est en train de se perdre auprès des élites polonaises, est encore accru par la baisse considérable des moyens de la Fondation France-Pologne (FFP) et sa réorientation. Cet aspect mérite d'autant plus d'être souligné qu'il semble qu'il existe encore au Département le sentiment que la dotation du poste est largement complétée par les moyens de la FFP. Or ceci qui a pu être vrai au début des années 1990 - encore que la coordination des actions entre la FFP et le Département ait été assez tenue - ne correspond plus à la réalité. »*

La Fondation France-Pologne

La Fondation France-Pologne a été créée en 1989 pour gérer un don du Trésor affecté à la coopération technique et à la formation des cadres dans la nouvelle Pologne démocratique. Elle est placée sous la double tutelle du ministère de l'économie des finances et de l'industrie et du ministère des affaires étrangères. **La dotation accordée par le Trésor a progressivement diminué afin de tenir compte notamment de l'ampleur des programmes communautaires d'aide à la transition puis au processus d'adhésion à l'Union européenne. En 1999, la Fondation France-Pologne a vu sa mission prolongée jusqu'à l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, pour la soutenir dans son effort d'adaptation aux normes communautaires.**

Les actions de la fondation France-Pologne concernent principalement les domaines suivants :

- promotion des relations entre les collectivités territoriales françaises et polonaises et soutien au processus de décentralisation en Pologne ;
- soutien au développement rural ;
- aide à la définition de politiques sociales ;
- appui au processus de préadhésion, en particulier par des actions de formation au droit et aux pratiques institutionnelles communautaires ;
- support aux filières francophones d'enseignement supérieur.

La souplesse du fonctionnement de la Fondation France-Pologne lui permet d'intervenir utilement en appui de l'action menée par l'ambassade de France. Cependant, votre rapporteur spécial a noté que les actions financées par la fondation ne correspondaient pas toujours aux priorités définies par notre ambassade à Varsovie. L'ambassade et le poste d'expansion économique émettent un avis concernant tous les dossiers qui sont présentés au bureau de la Fondation France-Pologne. Or, il semble que cet avis ne peut pas toujours être rendu dans de bonnes conditions, compte tenu des délais de transmission des dossiers. Certains dossiers sont retenus par le bureau de la fondation en dépit des avis négatifs parfois formulés par l'ambassade et le poste d'expansion économique à Varsovie. Cette vision divergente des actions à mener peut créer parfois une certaine tension entre notre ambassade et la fondation.

B. UNE COOPÉRATION LINGUISTIQUE IMPORTANTE MAIS DES PARTENARIATS DÉFAILLANTS

Le français est étudié par environ 300.000 élèves, et se situe en quatrième position, après l'anglais, l'allemand et le russe.

Notre coopération culturelle et linguistique s'appuie sur les centres de coopération culturelle et linguistique de Varsovie et de Cracovie, les 14 Alliances françaises implantées en province, et sur le lycée français «René Goscinny» de Varsovie. La Fondation France-Pologne a contribué à la création de huit sections bilingues (qui accueillent 1.510 élèves en tout) et de 23 filières francophones dans l'enseignement supérieur. La fondation a également mis en œuvre une expérience originale pour développer l'enseignement du français en province. Elle finance pour une année des lecteurs français, qui étaient au chômage en France, dans les écoles polonaises. Cette expérience constitue une solution originale et utile afin de combiner les objectifs d'insertion sociale et professionnelle des jeunes français et de développement de la francophonie en Pologne.

Une évaluation récente des filières d'enseignement supérieur a montré que certaines d'entre elles devaient être abandonnées, en raison notamment de **l'insuffisante implication des partenaires français. Cette situation doit être déplorée, compte tenu des effets désastreux qu'elle produit sur l'image de la France, et, en particulier, celle de son enseignement supérieur, en Pologne.**

Concernant deux filières à Cracovie, une note du service culturel indique que *« ce poste a rappelé à maintes reprises (...) l'état préoccupant de ces coopérations bancales et intrinsèquement viciées. Il ne s'agit pas aujourd'hui de déplorer les erreurs mais de trouver une solution pour l'avenir en changeant radicalement de politique. (...) A Varsovie, la situation est également préoccupante. En une année, trois formations ont disparu. (...) ce poste a appris par la presse (...) que la Formation SGH/HEC « était arrêtée ».(...) « L'arrêt » de ce programme d'excellence qui bénéficiait d'une réputation sans égale à Varsovie, dans la plus prestigieuse école de la capitale et qui disposait d'une association d'anciens extrêmement dynamique, dont les membres sont tous aujourd'hui à des postes de responsabilités, a fait l'effet d'une bombe. »*

Certains de nos interlocuteurs ont fait savoir à votre rapporteur que les problèmes que connaissent les formations supérieures en Pologne sont imputables en partie à l'absence d'orientation claire de la part de la Fondation, qui a parfois refusé de prendre des décisions urgentes.

Ces mêmes interlocuteurs ont déploré l'insuffisante concertation de la Fondation France-Pologne avec les partenaires locaux polonais, dans la mise en œuvre de la réorientation de ses actions. En particulier, ils ont souhaité que la priorité donnée par la fondation à la coopération décentralisée ne conduise pas à transférer vers une clientèle d'opérateurs français des fonds qui bénéficiaient aux filières franco-polonaises et à nos partenaires universitaires en Pologne, considérant qu'une telle politique pourrait faire perdre l'investissement réalisé par le passé.

III. LES PROBLÈMES LIÉS A LA RÉNOVATION DE NOTRE OUTIL DIPLOMATIQUE

A. LES SALAIRES DES RECRUTÉS LOCAUX : VERS UNE HARMONISATION COMPLÈTE ?

L'harmonisation du cadre salarial des recrutés locaux a été engagée cette année, après une étude effectuée avec les différents services de l'ambassade et à l'aide des comparaisons effectuées avec les grilles de salaires en vigueur dans les ambassades d'Allemagne, Grande-Bretagne, Canada,

Espagne et Belgique. L'objectif était de proposer une grille répondant aux besoins de l'ambassade et compétitive par rapport au marché local de l'emploi. L'étude a montré que si l'ambassade rémunérait très correctement ses employés peu qualifiés, elle rémunérait largement en dessous du marché du travail ses employés de bureau plus qualifiés. Cette situation a provoqué de très **nombreux départs vers des entreprises privées au cours des dernières années, largement préjudiciables au bon fonctionnement du poste.**

Une note présentant la proposition de révision de la grille des salaires du personnel local indique ainsi que *« les tensions que connaît actuellement le marché du travail polonais, en particulier à Varsovie, sont particulièrement évidentes pour certaines catégories de personnel qualifié, notamment en matière linguistique. Cette situation rend indispensable une revalorisation du salaire du personnel de cette Ambassade pour éviter des départs d'agents spécialisés (qualifiés et bilingues) de tous les services du poste vers le secteur privé aux salaires plus « alléchants », comme cela s'est produit depuis 2 ans. (...) Cette tendance nouvelle vient essentiellement du fait de la progression des investissements français en Pologne qui ont bondi au cours des trois dernières années, ce qui permet à la France de se positionner comme le troisième principal investisseur étranger (derrière les Etats-Unis et l'Allemagne) et le 3^{ème} partenaire commercial de la Pologne (derrière les Etats-Unis et l'Allemagne). Les entreprises françaises, notamment dans la grande distribution, secteur où elles sont très présentes, cherchent en priorité des personnels bilingues polonais-français. ».*

Si la question de l'harmonisation des rémunérations des recrutés locaux de la chancellerie diplomatique et du poste d'expansion économique semble être en voie de règlement, le problème se pose, comme dans de nombreux pays, entre les recrutés locaux des services de l'ambassades et ceux des centres culturels, qui bénéficient de l'autonomie financière.

A Cracovie, l'Institut français et le consulat sont désormais réunis au sein d'un même bâtiment, dans les conditions qui sont précisées ci-dessous. Lorsque votre rapporteur spécial a visité ce bâtiment, il a constaté que la comptable du centre culturel et celle du consulat, qui travaillent dans une même pièce et bénéficient d'une ancienneté comparable, connaissaient un différentiel de traitement de 1 à 3. L'autonomie financière des centres culturels ne permet souvent pas de verser des salaires importants aux recrutés locaux. Cependant, dans ce cas précis, **votre rapporteur estime qu'il est inconvenant, même incroyable, d'admettre que deux personnes connaissent une telle différence de traitement, alors qu'elles accomplissent une même tâche sur un même lieu.**

B. LE LYCÉE FRANÇAIS DE VARSOVIE : UNE POLÉMIQUE IMPORTANTE

Le lycée français de Varsovie (lycée « René Goscinny ») est un établissement géré par une association de parents d'élèves, et qui bénéficie d'une convention avec l'AEFE. Pourtant les autorités polonaises le considèrent toujours comme une « école d'ambassade ». Ce lycée accueille 831 élèves (60 % de français, 26 % de polonais et 14 % de tiers), de la maternelle aux classes terminales. L'établissement est ouvert aux étrangers (29 nationalités y sont représentées) et les élèves peuvent y suivre des cours de polonais. Les droits d'écolage y sont assez modérés (pour un élève français ou polonais, de 13.580 francs par an en maternelle à 19.570 francs au collège ou au lycée).

Le lycée connaît des problèmes juridiques pour engager son extension, qui devront être réglés en collaboration étroite avec les autorités polonaises. En effet, le lycée est situé sur trois parcelles de terrain, dont deux (représentant la moitié de la surface totale) sont en cours d'acquisition par l'Etat sous forme de bail emphytéotique de 99 ans. L'acquisition de la troisième parcelle, nécessaire pour mener à bien les travaux d'extension, est actuellement bloquée en raison d'un contentieux entre la commune et la région sur la propriété du bien, et de la revendication d'un particulier sur une partie de celui-ci. Le fait que le lycée soit toujours considéré comme une « école d'ambassade » par les autorités polonaises ne facilite pas la résolution de cette question.

Au cours de sa visite du lycée, votre rapporteur a constaté qu'une partie des bâtiments ne permettaient plus d'assurer des conditions de travail et de sécurité convenables. Cette impression a été par la suite largement confirmée par le rapport de mission de l'architecte conseil de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE), du 20 septembre 2000, diffusé sur Internet par une publication électronique francophone en Pologne, dénommée « Varsovie on line », suite à sa communication à un parent d'élève membre du Conseil de gestion, sous pli anonyme : *« au cours de ces visites sur l'ensemble des locaux mis à la disposition de l'établissement j'ai été amené à constater que les bâtiments qui posaient les problèmes les plus graves de sécurité étaient utilisés pour les classes de maternelle et de primaire. En cas du moindre problème dans ces bâtiments, nous aurions de très grandes difficultés pour faire sortir les enfants et les enseignants. »*

Par ailleurs, le même site a publié le rapport d'une expertise réalisée par un organisme polonais chargé du contrôle des conduits d'évacuation du chauffage. Les experts polonais indiquent : *« le lycée français étant un lycée près l'Ambassade de France, nous ne pouvons pas intervenir. S'il s'agissait d'un établissement scolaire polonais, il aurait été fermé dans la demi-heure suivant le dépôt du rapport de notre expertise ».*

A la suite de la diffusion des rapports d'expertise, les réactions ont été vives, tant de la part des parents d'élèves concernés que dans la presse locale. La publication de ces rapports alarmants sur la sécurité du lycée est intervenue alors que l'AEFE avait prévu que le lycée passe prochainement sous gestion parentale. Les parents d'élèves, dont une partie considérait que cette évolution du statut de l'établissement n'était pas souhaitable dans l'immédiat, ont réagi très vivement compte tenu de l'ampleur des travaux d'aménagement à effectuer. Tous les parents élus au Conseil de gestion du lycée ont démissionné. Plusieurs membres de ce Conseil ont expliqué dans leur lettre de démission leur soutien au maintien du lycée et, pour une partie d'entre eux, ont dénoncé les évolutions statutaires demandées par l'AEFE.

Un parent d'élève écrit ainsi : *« je considère que le passage en gestion parentale est inopportun, alors que la situation du lycée, je n'hésite pas à le dire, est dramatique. De facto, le lycée, depuis plusieurs années déjà, fonctionne en une gestion directe qui n'avoue pas son nom. Cette situation, nous avons eu l'occasion de la vérifier plusieurs fois, et encore cette année : lorsque le Conseil de gestion, à la demande de l'Ambassade a voulu contracter un emprunt pour rembourser l'achat de deux parcelles dont l'Etat s'était rendu propriétaire, il s'est avéré que cela n'était pas possible, compte tenu de notre personnalité juridique. A cette occasion, nous avons aussi découvert que, contrairement à ce que nous croyions, le lycée n'était pas conventionné. Pourtant, pendant toutes ces années, nous avons fonctionné comme un lycée conventionné, ou plutôt comme un lycée en gestion directe. Aujourd'hui, l'AEFE nous dit : « Passez en gestion parentale, adoptez des statuts qui rendent les parents gestionnaires du lycée. A cette condition, nous vous conventionnerons et vous pourrez bénéficier de subventions ». Soit, mais même avec ces nouveaux statuts, qui gèrera vraiment ce lycée ? Seront-ce les parents élus au Conseil de gestion, ou l'Etat ? A l'égard des autorités polonaises (...) le lycée a le statut d'Ecole d'ambassade, ce qui implique que sa personnalité juridique se confonde avec celle de l'ambassade. La gestion parentale, tant que cette situation durera, ne sera qu'un leurre : le vrai pouvoir de décision restera à l'ambassade et à l'AEFE.*

Surtout, il me semble que ce n'est pas le moment de passer à une gestion parentale aujourd'hui alors que la situation est je le répète, dramatique : elle fait penser à un désengagement de l'Etat qui remet entre les mains des parents un établissement sinistré en les laissant se débrouiller pour gérer une situation dont l'Etat est largement responsable puisqu'il a de facto géré cet établissement depuis des années. Dans certaines limites encore inconnues aujourd'hui, l'Etat participera financièrement à la rénovation du lycée et décidera en fait ce qu'il accepte de financer mais c'est aux parents qu'il appartiendra d'assumer les décisions prises notamment en terme d'augmentation des frais de scolarité. La gestion parentale que l'on nous

propose aujourd'hui en aura le goût et la couleur mais ca n'en sera pas vraiment une.

Alors, cessons de faire semblant, disons le franchement : l'Etat, contraint et forcé, de par le statut juridique du Lycée, continuera de prendre les décisions importantes, notamment celles concernant l'avenir immobilier de l'établissement. Mais les décisions prises, pas toujours agréables, devront être entérinées par un Conseil de gestion parental, qui n'aura pas vraiment le choix. On aura alors beau jeu de dire que ce sont les parents qui ont décidé de l'augmentation des frais de scolarité que ce sont les parents qui ont décidé de l'installation de préfabriqués dans la cour etc... »

Les journaux polonais ont largement commenté cette situation : l'un d'entre eux, Zycie Warszawy, note ainsi que « *la situation de l'école française a toutes les allures d'un scandale. L'Ambassade de France se lave les mains de la responsabilité de la santé et de la vie de ses 860 élèves tandis que les parents membres du Conseil de gestion ont démissionné. (...) Mercredi dernier avait lieu l'assemblée des parents avec les représentants de l'Ambassade. Pour cette rencontre, se prolongeant tard dans la nuit dans une ambiance nerveuse, on avait interdit l'accès au journaliste de Zycie Warszawy, qui fut expulsé de force du terrain de l'école, ce qui constitue, selon l'Ambassade une pratique naturelle dans de pareils cas. On a appris par des parents souhaitant garder l'anonymat, que l'Ambassade n'avait pas jugé utile d'informer les parents sur le danger pour la santé et la vie de leurs enfants en prétextant que le rapport était de nature interne. Et paraît-il, c'est pour les mêmes raisons que l'Ambassade avait tardé à fermer une partie des bâtiments. L'Ambassade s'est également dégagée de la responsabilité du sort des enfants en la faisant porter, après changement des statuts de l'école sur le Conseil de gestion composé de parents d'élèves. Ces derniers, considérant le vote sur les statuts peu démocratique (il n'y avait pas de quorum) et ne voulant pas endosser la responsabilité de la négligence de l'Ambassade vieille de plusieurs années, ont démissionné. (...) Le changement fréquent d'avis ou le manque d'informations sur les projets concernant l'école et nos enfants est un comportement typique des employés de l'Ambassade, commentent les anciens membres du Conseil de Gestion du lycée. »*

La « fuite » ayant été à l'origine de la diffusion des conclusions du rapport d'inspection de l'expert de l'AEFE a conduit à étaler sur la place publique polonaise les problèmes du lycée français de Varsovie, qui ne sont pas dignes de notre pays. Selon les informations recueillies auprès de l'AEFE par votre rapporteur spécial, les rapports d'inspection citées plus haut ont été confirmés par une expertise complète du site par l'entreprise Veritas. Par conséquent, des décisions ont été prises afin de garantir la sécurité des élèves : certains travaux ont été engagés immédiatement (en particulier, les fuites de gaz carbonique décelées sur les conduits de cheminée ont été réparées), les cours

des élèves du secondaire ont été délocalisés dans des espaces libérés au sein même de l'ambassade, une alternance étant par ailleurs organisée dans le bâtiment sécurisé du lycée afin d'assurer l'ensemble des cours. Au cours du mois d'avril, plusieurs bâtiments préfabriqués devaient être installés sur le site du lycée français grâce à une subvention de 3,5 millions de francs de l'AEFE, afin d'accueillir les classes du secondaire. Pour l'année 2001, deux solutions sont à l'étude : soit un maintien des classes du secondaire dans les bâtiments préfabriqués, soit une délocalisation des cours sur le site, d'un établissement scolaire polonais.

C. LE DÉSAMANTAGE DU BÂTIMENT DE L'AMBASSADE DE FRANCE : UN EXEMPLE DE L'INSUFFISANTE COORDINATION ENTRE LES SERVICES

L'ambassade de France à Varsovie, construite en 1967 par l'un des grands architectes français de l'époque, Bernard Zehrfuss, est l'objet, à compter de l'été 2000, d'importants travaux de désamiantage et de rénovation. Le bâtiment étant emblématique de l'architecture fonctionnaliste de la fin des années 1960, le ministère des affaires étrangères a choisi de conserver sa structure métallique originelle, composée de dix poteaux extérieurs qui supportent des plateaux suspendus.

Ces travaux permettront de réorganiser l'utilisation des espaces, et de privilégier une image d'accueil et d'ouverture vers l'extérieur, ce qui est loin d'être le cas de ce bâtiment, construit en pleine guerre froide. En effet, l'accueil des demandeurs de visas s'effectue par une petite porte entourée de grilles sur le côté de l'ambassade, qui donne sur une « salle d'attente » particulièrement sinistre. La Maison de la France, située au troisième étage de l'ambassade, est, quant à elle, quasiment inaccessible, et ne peut de toute évidence remplir correctement sa vocation de promotion de la France et du tourisme. Les travaux, dont le montant total est estimé entre 80 et 100 millions de francs, devraient donc permettre de rationaliser la répartition des services au sein du bâtiment.

L'ensemble des services a déménagé à l'automne 2000 dans un immeuble de bureaux pour la durée des travaux.

Sans remettre aucunement en cause la nécessité de procéder aux travaux de rénovation du bâtiment de l'ambassade de France, votre rapporteur spécial considère néanmoins qu'il est regrettable que ces travaux interviennent peu de temps après que le Poste d'Expansion Economique ait engagé ses propres travaux de réfection. En effet, le poste d'expansion économique, dont les bureaux occupent un étage de l'ambassade, a, pour un

coût total de 9,4 millions de francs, engagé ses propres travaux de désamiantage, de rénovation et d'ameublement, entre 1995 et 1998.

Or, le désamiantage de l'ensemble du bâtiment va détruire l'aménagement du PEE, qui a donc financé des travaux de réfection pour en profiter quelques mois à peine, soit en quasi pure perte. Cette situation souligne, s'il était besoin, **l'insuffisante coordination entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'économie et des finances** à l'étranger. En particulier, on notera que les réseaux informatiques entre la chancellerie et le PEE ne sont pas harmonisés, de sorte que les courriers électroniques prennent plusieurs heures pour être transmis d'un bureau à un autre... via Seattle.

D. LE POSTE MIXTE DE CRACOVIE : UNE EXPÉRIENCE ORIGINALE

Le consul général de Cracovie a été nommé directeur de l'Institut français de Cracovie le 1^{er} septembre 1999. Des travaux ont ensuite été engagés dans le bâtiment consulaire afin d'y installer l'administration et les salles de cours de l'Institut français, pour un montant de 2,6 millions de francs. Des aménagements supplémentaires doivent être effectués afin que le public amené à fréquenter le centre culturel ne puisse pas pénétrer dans les bureaux du consulat.

La création de ce poste mixte doit permettre, d'une part, de faire l'économie d'un poste de directeur de l'Institut français et de réduire les frais de gardiennage et d'entretien, et, d'autre part, **d'améliorer la visibilité de la présence française à Cracovie**. L'Institut français y est particulièrement actif, ce qui est nécessaire compte tenu de l'activité culturelle intense de la ville, qui a été l'une des 9 capitales européennes de la culture en 2000.

La création du poste mixte de Cracovie constitue une initiative originale qui mérite de servir d'exemple pour la rationalisation de l'implantation et de l'organisation des services français à l'étranger. Toutefois, dans ce cas précis, le fait que notre consul général à Cracovie a été, au cours de sa carrière, conseiller culturel à Moscou, lui confère la polyvalence nécessaire pour prendre en charge ces nouvelles fonctions. La réussite d'une telle expérience implique en effet que la personne dirigeant les deux services ait eu des responsabilités dans le domaine consulaire et dans le domaine culturel.

IV. LA POLOGNE, NOEUD GORDIEN DU PROCESSUS D'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE ?

La Pologne ayant adhéré à l'OTAN le 12 mars 1999, l'essentiel de ses efforts est désormais consacré au processus d'adhésion à l'Union européenne.

A l'égard des quinze pays de l'Union européenne les autorités polonaises développent cependant un sentiment certain de désenchantement, voire de désillusion.

Du point de vue de la reprise de l'acquis communautaire, la Pologne se situe en dernière position des pays du « groupe de Luxembourg ». En dépit du rythme d'adoption des lois de reprise de l'acquis communautaire par le Parlement, on estime que près de 180 lois devraient être adoptées entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 décembre 2002 pour transposer l'ensemble de l'acquis communautaire dans la législation nationale. Compte tenu de l'ampleur des bouleversements provoqués par la reprise de l'acquis, les autorités polonaises tentent de porter le débat sur l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne sur le terrain politique davantage que sur les négociations techniques.

Bronislaw Geremek, alors ministre des affaires étrangères, portait les appréciations suivantes, dans un entretien publié dans la revue « *Politique internationale* », sur l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne :

« L'entrée dans l'Union peut être considérée comme un acte de justice. C'est aussi, et avant tout, une démarche politique. La Pologne a sa place dans l'UE non seulement pour des raisons historiques ou du fait de ses affinités émotionnelles, mais aussi en termes d'intérêts mutuels. L'UE, pour être un facteur de stabilisation et de paix en Europe, a besoin de la Pologne. Je suis persuadé que l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne est dans l'intérêt de la communauté. Car l'élargissement de l'UE n'est pas une question technique, mais l'un des processus politiques les plus importants de cette fin de siècle : celui de la réunification de l'Europe. On peut certes considérer que l'admission de la Pologne est le « principal défi » de ces négociations. Mais c'est également la plus grande chance offerte à l'Union européenne.

Au plan politique, la Pologne est mûre pour l'adhésion. La stabilité et l'ancrage de notre régime démocratique nous permettent de participer dès maintenant à la dimension politique de l'Union européenne. (...) Je crois qu'il était indispensable de définir un calendrier pour obtenir une mobilisation des Polonais. La dynamique de préparation à l'adhésion comporte un indéniable coût social. Mais cette échéance du 31 décembre 2002 ne relève pas pour autant de la propagande. C'est une date réaliste qui sera respectée. La question qui se pose en revanche, est de savoir si l'Union européenne, elle, sera prête à ce moment là. (...) Il faut être conscient que l'adaptation à l'acquis communautaire, la préparation des pays candidats aux exigences de l'Union est parfois douloureuse. Et l'engagement de nos sociétés en faveur de l'idée européenne, qui est finalement le point le plus important, risque de s'affaiblir au fur et à mesure que les gens prendront conscience des exigences de l'Union. Pis encore, le soutien des opinions publiques à l'élargissement

risque de s'éroder également au sein des actuels Etats membres. Paradoxalement, on observe une inquiétude et un refus grandissant non pas tant dans les pays d'Europe du Sud - qui devraient pourtant être les premiers préoccupés par l'inévitable réduction des fonds européens dont ils bénéficient actuellement -, que dans les Etats les plus prospères de l'Union. (...) En 1990, lors des premiers sondages, entre 70 et 80 % des Polonais se prononçaient en faveur de l'adhésion. A la fin de 1999, ils sont moins de 50 %. Nous devons donc nous atteler à deux tâches indissociables : convaincre nos partenaires qu'il est dans leur propre intérêt d'accueillir la Pologne parmi eux ; et mener une vaste campagne d'information en direction de nos concitoyens. ».

La Pologne a le sentiment, à juste titre, d'être au cœur des blocages liés à l'élargissement de l'Union européenne.

A. L'AGRICULTURE POLONAISE : LE PROBLÈME MAJEUR DE L'ÉLARGISSEMENT ?

Les demandes de dérogations présentées par les autorités polonaises sont considérables, notamment en matière agricole, qui constitue le principal facteur de blocage potentiel des négociations avec l'Union européenne. Ces dérogations portent sur de nombreux aspects de la politique agricole, y compris en matière de normes d'hygiène et de sécurité alimentaire, qui constituent des sujets particulièrement sensibles. La Pologne demande un accès immédiat aux aides de la politique agricole commune (PAC) pour les exploitations agricoles à vocation commerciale, mais souhaite en revanche que les petites structures agricoles ne soient pas soumises au régime de la PAC et bénéficient d'un régime de soutien particulier.

Les craintes liées au processus d'adhésion sont particulièrement vives dans le monde agricole, tant en Pologne que dans les Etats membres de l'Union européenne. L'agriculture, qui emploie 25 % de la population active polonaise, mais ne produit que 5 % de la richesse nationale, subira vraisemblablement des ajustements brutaux avec l'adhésion de la Pologne à l'Union, en dépit des fonds dont elle bénéficiera. A la crainte de voir les petites exploitations disparaître, s'ajoutent des fantasmes anciens, en particulier, la peur de voir les terres agricoles achetées par des riches exploitants de l'Union européenne.

Dans les quinze pays membres de l'Union européenne, la question de l'agriculture polonaise suscite également des craintes, liées au fait que les financements prévus par la politique agricole commune pourraient être largement détournés au profit des paysans polonais, compte tenu de leur faible compétitivité. Le président de la République, Jacques Chirac, a cependant été très ferme quant à sa volonté de maintenir les dispositions financières relatives à la politique agricole commune, décidées en mars 1999 à Berlin, en même

temps d'ailleurs que le doublement de l'aide communautaire aux pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

Interrogations autour de la négociation agricole avec la Pologne

« Le monde rural polonais représente 25 % d'une population de 40 millions de personnes, avec un secteur agricole de 3 millions d'agriculteurs dont la moitié auraient besoin d'une politique sociale. Cette agriculture ne pourra appliquer avant plusieurs années certaines réglementations de la Communauté.

Pour résorber les retards économiques, structurels et sociaux de la Pologne, certains pays, en particulier la France, ont rêvé de contourner l'obstacle par de longues périodes transitoires. Or, politiquement et juridiquement, la Commission ne peut que refuser cette solution, car dans le cadre du Marché unique, les acquis communautaires sont difficilement négociables. Aussi un autre rêve est en train de prendre forme ; l'adhésion des nouveaux pays se ferait quand ils seraient prêts. Derrière cette apparente rationalité se cache une cruelle réalité. Une partie de la Pologne agricole ne sera pas prête à intégrer tous les acquis communautaires avant huit ou dix ans. Par ailleurs, l'application intégrale de la PAC (politique agricole commune) actuelle, dont les aides directes, ferait exploser le budget agricole de l'UE. C'est moins vrai pour les autres pays, la Hongrie, la Tchéquie, l'Estonie, la Slovénie, pour ne pas parler de Chypre, qui pourront s'intégrer à l'UE, et sans trop de dépenses supplémentaires, dans les 3 à 5 ans. En d'autres termes, la Pologne n'adhérerait qu'en deuxième temps. (...).

Tous les chefs d'Etats européens savent que ce calendrier « retardé » est inacceptable pour la Pologne. Ne lui a-t-on pas promis en maintes occasions qu'elle figurerait parmi les premiers à adhérer ? Ils voient aussi l'opinion publique polonaise et ses agriculteurs exprimer de plus en plus de réserves vis-à-vis de l'UE. (...)

*La question majeure tient aux trois millions d'agriculteurs/ruraux qui ne produisent que l'équivalent de 6 % de la production européenne. Pour la première fois, l'UE, dans son futur élargissement, va devoir prendre en compte le choc d'**une situation socio-démographique agricole sans précédent.** (...)*

Que répondre aux Polonais quand ils disent : « l'UE nous demande de diminuer le nombre d'agriculteurs... mais que vont-ils faire ?... des chômeurs ? ». (...)

Deux problèmes majeurs apparaissent dans le processus d'adhésion de la Pologne : la compétitivité agricole insuffisante face à la concurrence des produits de qualité bon marché proposés par l'Union européenne ; l'ampleur du problème social, économique et politique.

Malgré la crainte des producteurs de l'UE de se voir « envahis » de produits venus de l'Est. C'est le phénomène inverse qui s'est produit. Alors que les gains de productivité dans l'UE et les réformes successives de la PAC entretiennent une baisse tendancielle des prix agricoles, la perte de compétitivité de l'agriculture polonaise par rapport à celle de l'UE se confirme. En effet, la balance commerciale agro-alimentaire polonaise connaît un déficit permanent depuis 1990. (...)

*Certains continuent à penser, à Bruxelles, à Varsovie ou à Paris, que la Pologne **devrait évoluer vers une agriculture à « deux visages »**, par deux orientations qui viseraient simultanément à : **assurer**, par des aides structurelles rurales et sociales, sur 50*

à 60 % de la surface agricole, **la pérennité d'un million d'exploitation paysannes de semi-subsistance**, combinant leur spécificités « paysannes » aux nouveaux emplois du développement rural ; circuits courts, faible consommation d'engrais, produits du terroir ; **mener une politique de restructuration rapide du noyau compétitif**, sur 40 à 50 % de la surface agricole, pour couvrir la demande alimentaire nationale, tout en évitant l'érosion de la balance commerciale agro-alimentaire avec l'UE. (...)

Depuis décembre 1999, le débat [entre la Pologne et l'Union européenne] **s'est à la fois durci et complexifié**. En effet, les ministres de l'agriculture des PECO réaffirment avec plus de force et de constance qu'il ne peut y avoir une « PAC à deux vitesses » avec « deux catégories d'agriculteurs », ceux qui auraient les prix soutenus et les aides directes et les autres sans aides directes. (...)

La Pologne et les autres PECO, tout en continuant d'affirmer que les aides directes sont un préalable politique à la négociation agricole, admettent que l'on peut commencer à négocier sur les questions agricoles « techniques ». (...)

Après les « événements » - la sortie du régime communiste - la crainte de l'élargissement et le sentiment anti-européen des agriculteurs polonais se confirment : 50 % sont pour l'adhésion à l'UE, contre 80 % il y a encore peu d'années. (...)

Le coût « Pologne », à lui seul, sera au moins égal au coût total de celui de la Hongrie la Tchéquie, la Slovaquie la Slovénie et des trois pays baltes. Il faudra qu'un sommet des chefs d'Etats de l'UE, en 2001 ou 2002 décide d'une rallonge budgétaire conséquente. »

Source : article de Henry Navarre « Interrogations autour de la négociation agricole avec la Pologne », in « Problèmes économiques » du 7 février 2001.

B. LA QUESTION DES FRONTIERES : UN POINT SENSIBLE POUR LA POLOGNE

La question des frontières constitue le deuxième facteur de blocage potentiel dans le processus d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne. En effet, les frontières de la Pologne avec l'Ukraine et la Biélorussie sont insuffisamment surveillées, et une contrebande importante existe entre ces pays.

S'agissant de ses frontières orientales, **la Pologne souhaite que son adhésion à l'Union européenne ne conduise pas à mettre en cause la politique de bonne entente et de coopération qu'elle entend mener vis-à-vis de la Biélorussie et de l'Ukraine, en créant une nouvelle frontière hermétique à l'est de l'Europe**. Les autorités polonaises accordent aux relations avec leurs voisins situés à l'est une place fondamentale. La Pologne et l'Ukraine ont conclu en 1991 un partenariat stratégique qui se traduit notamment par la tenue trimestrielle d'une conférence polono-ukrainienne de haut niveau qui s'emploie à identifier les conséquences pour l'Ukraine de l'entrée de la Pologne dans

l'Union européenne. Ainsi, dans le cadre de l'OTAN, la Pologne agit pour rapprocher l'Ukraine des institutions euro-atlantiques. De même, les autorités polonaises s'appliquent à développer de bonnes relations avec ses deux autres voisins orientaux, la Lituanie et la Biélorussie, considérant que sa sécurité ne peut être assurée que si ses voisins bénéficient d'une même sécurité. Cependant, **cette politique peut se heurter aux exigences communautaires dès lors qu'elle attire à la circulation des personnes et des biens.**

Au cours de sa visite à Varsovie, votre rapporteur spécial s'est rendu à ce qu'il est convenu d'appeler le « marché russe ». C'est un stade de sport désaffecté où s'installent des marchands en tout genre ; on y trouve notamment des logiciels informatiques piratés et des objets contrefaits. Une telle situation apparaît peu compatible avec la liberté de circulation des hommes et des marchandises dans le cadre d'une Union européenne élargie.

La Pologne est consciente de cette situation mais ne souhaite pas que la mise en œuvre d'une surveillance accrue des frontières se fasse au détriment des bonnes relations que le pays souhaite développer avec l'Ukraine. M. Jacek Saryusz-Wolski, secrétaire du Comité pour l'intégration européenne, indiquait dans un article du Monde du 8-9 octobre 2000 que *« concernant la question du contrôle de nos frontières, (...) nous voulons appliquer le régime de Schengen dès le premier jour de notre adhésion, mais avec une note en bas de page : la frontière orientale doit être un pont et non un mur. C'est pourquoi nous voulons une vraie politique orientale de l'Union européenne plus musclée qu'aujourd'hui, un soutien à la démocratisation et aux réformes. L'Ukraine est pour nous très importante. Son succès politique et économique est important, non seulement pour la Pologne, mais pour toute l'Europe. »*.

CHAPITRE VI :

LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE : UN PARTENAIRE FIDÈLE

I. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE DÉGRADÉE

Née de la partition de la Tchécoslovaquie le 1^{er} janvier 1993, la République tchèque a longtemps été présentée comme « le meilleur élève de la transition ». Elle est d'ailleurs devenue le 26^{ème} membre de l'OCDE dès novembre 1995. Cependant, **l'ère du « miracle économique tchèque » semble s'être achevée en 1996**, le pays ayant connu une dégradation assez sensible de sa situation économique.

Lors des rapports sur les progrès de la République tchèque dans sa préparation à l'adhésion à l'Union européenne d'octobre 1998 et de novembre 1999, la Commission européenne a souligné les difficultés rencontrées par ce pays pour intégrer l'acquis communautaire et moderniser ses structures économiques et administratives. Ces rapports mettent également en évidence les points faibles de la République tchèque, en particulier, en matière d'environnement, d'agriculture et d'audiovisuel. Enfin, il faut souligner que les résultats économiques de la république tchèque ont été décevants au cours des dernières années, en dépit d'une reprise à compter de 1999. La « transition de velours » mise en œuvre en République tchèque a été moins coûteuse d'un point de vue social que dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale, mais a, en revanche, freiné la restructuration et la modernisation, de l'appareil industriel. Le niveau relativement faible des investissements directs étrangers a contribué aux faibles progrès de productivité en République tchèque. Le gouvernement tchèque n'a mis en place son premier programme d'incitations à l'investissement qu'en 1998.

Les liens économiques et commerciaux entre la France et la République tchèque se sont considérablement renforcés au cours des dernières années : la part de marché de la France est passée de 3,1 % en 1993 à 5,6 % en 1999. En cinq ans, les exportations françaises ont enregistré une croissance de 210 %, et les importations en provenance de la République tchèque ont augmenté de 288 %. Les investissements français, qui concernent environ 300 filiales et 30.000 salariés, sont en forte progression, et la France se situe au 7^{ème} rang des investisseurs étrangers, avec 4,3 % du stock d'investissement en 1999.

La France se place ainsi au premier rang des partenaires économiques et commerciaux de la République tchèque parmi les pays non-limitrophes, devant l'Italie, les principaux partenaires étant l'Allemagne, l'Autriche et la Slovaquie.

II. NOTRE COOPÉRATION BILATÉRALE : UN DÉSENGAGEMENT DE LA FRANCE MAL COMPRIS

Au cours de la période 1996-2000, la subvention versée par le ministère des affaires étrangères à l'Institut français de Prague est passée de 14 millions de francs à 7 millions de francs, alors que les ressources propres de celui-ci (autofinancement) sont passées de 1,539 million de francs en 1994 à 3,143 millions de francs en 2000. Malgré les efforts de l'Institut auprès des entreprises françaises implantées en République tchèque pour bénéficier de financements extérieur (développement du sponsoring), la diminution régulière de la subvention du ministère des affaires étrangères a entraîné une réduction du volume d'opérations de coopération mises en œuvre.

Tableau récapitulatif des crédits alloués au poste :

Année	Montant (en millions de francs)
1996	36
1997	33
1998	29,5
1999	25,5
2000	20,3 (*)

(*) auquel il faut ajouter 5,9 millions de francs au titre du COCOP.

Tous les domaines de notre coopération sont affectés par la diminution des ressources du poste : les bourses (en diminution de 20 % depuis deux ans), le soutien à la traduction et la publication de livres français (23 projets en 2000 contre 36 projets en 1996), et le réseau linguistique. Au cours des trois dernières années, sept postes du réseau linguistique ont été supprimés : un directeur adjoint de l'Institut chargé du secteur linguistique et éducatif, un directeur des cours de l'école de langue, deux attachés linguistiques, deux conseillers pédagogiques et un professeur de lettres.

Les partenaires tchèques ont donc le sentiment d'un désengagement de la France, en particulier dans le domaine linguistique et éducatif. Pourtant, près de 14 % des lycéens tchèques apprennent le français (contre moins de 5 % en 1989) et le nombre de départements de français dans les universités tchèques est passé de 3 à 10 entre 1990 et 2000.

La coopération universitaire entre la France et la République tchèque est développée en particulier dans le cadre du Centre français de recherche en sciences sociales (Cefres), créé à Prague en 1991. Ce centre a une triple vocation : accueillir de jeunes chercheurs français qui travaillent sur l'Europe centrale ; animer la recherche et faciliter les contacts entre les chercheurs des deux pays ; mettre en place des projets et des réseaux de recherche sur le long terme. En matière de coopération scientifique, un programme d'action intégrées intitulé « Barrande 2000 » permet de financer des échanges scientifiques entre les laboratoires français et tchèques.

Des actions de coopération intéressantes sont mises en œuvre dans l'enseignement supérieur, où cinq filières francophones sont proposées aux étudiants tchèques bilingues :

- l'Institut franco-tchèque de gestion (IFTG) créé en 1991, en partenariat avec des écoles de commerce françaises, accueille environ 25 étudiants tchèques chaque année ;

- des « cours d'introduction au droit français » sont dispensés à la faculté de droit de Prague, en partenariat avec l'université Paris II. Cette filière accueille environ 60 élèves ;

- le « diplôme franco-tchèque d'administration publique » est préparé par environ 60 étudiants à l'université de Brno, en partenariat avec l'université de Rennes I ;

- le « magistère d'administration économique et sociale » de l'université d'Olomouc, en partenariat avec l'université de Lille 3, accueille une centaine d'étudiants ;

- la filière « gestion et comptabilité des entreprises » de l'université de Bohême du sud, lancée en partenariat avec l'université de Savoie, comprend 45 étudiants.

La diminution de nos crédits de coopération met en péril le développement de la francophonie en république tchèque, qui a pourtant obtenu récemment un statut d'observateur au sein de l'Organisation mondiale de la francophonie. Si le pays est peu francophone (environ 2 % de la population parle le français), il est revanche très francophile, en particulier parmi les jeunes.

III. LE LYCÉE FRANÇAIS DE PRAGUE : DES PROBLÈMES STATUTAIRES IMPORTANTS

Le lycée français de Prague occupe depuis la rentrée 1998 des locaux neufs, construits ou aménagés depuis 1996. Pour l'année scolaire 1998-1999, il a accueilli 378 élèves, dont 230 français (et, parmi eux, 18 binationaux).

Votre rapporteur spécial a visité ce lycée, dont il a pu apprécier la qualité des locaux existants, ainsi que des aménagements en cours. Il constitue un outil remarquable pour que les enfants des français expatriés et les enfants tchèques qui y sont accueillis bénéficient d'un enseignement de qualité. Les effectifs sont en forte augmentation, et les résultats obtenus y sont très encourageants.

Lors de l'inauguration de ce lycée, le 18 novembre 1999, le Premier ministre, Lionel Jospin, avait annoncé le passage de l'établissement en gestion directe par l'Etat français. Une des raisons de cette volonté de changement de statut réside dans le fait que la situation fiscale, juridique et sociale des recrutés locaux n'est pas satisfaisante. Il convient donc de **prendre les mesures nécessaires afin de s'assurer que ces personnels bénéficient d'une couverture sociale décente et se trouvent dans une situation légale vis-à-vis des autorités tchèques.**

Si la société anonyme de droit tchèque, propriétaire des locaux, devenait l'employeur officiel des personnels recrutés locaux, la masse salariale subirait une augmentation mécanique d'environ 40 %, ce qui se traduirait par une progression importante des droits d'écologie, dont le niveau est déjà élevé, notamment pour les enfants français.

Le passage en gestion directe annoncé par le Premier ministre semble la meilleure solution, mais suppose le règlement de problèmes juridiques importants : la législation tchèque n'autorise pas en effet un Etat étranger à devenir propriétaire immobilier pour des activités non-diplomatiques.

En réponse à une question écrite de notre collègue Xavier de Villepin¹, le ministre des affaires étrangères a indiqué que « *en septembre et octobre 2000, l'établissement, qui doit devenir l'employeur des recrutés locaux tchèques et français, entreprendra de régulariser la situation juridique, sociale et fiscale de ces derniers. Puis, avant la fin de l'année en cours, seront définies les conventions et les contrats unissant les parties. L'établissement s'engagera à verser un loyer à la société de droit tchèque propriétaire des locaux du lycée. Le paiement de ce loyer donnera lieu à la signature d'un bail et contiendra une clause de dévolution des biens immobiliers à l'Etat français*

¹ réponse publiée au Journal Officiel du 3 août 2000.

sous la réserve expresse que la situation de la législation tchèque se prêtera à moyen terme au transfert de propriété à celui-ci. Ces étapes franchies, le passage en gestion directe pourra être envisagé à compter du 1^{er} janvier 2001, lorsque l'agrément requis auprès du ministère de l'économie, des finances et l'avis favorable à la signature du bail de location formulé par la commission interministérielle seront obtenus. ».

La situation juridique du lycée français de Prague a évolué favorablement depuis la visite de votre rapporteur spécial, un arrêté du 19 décembre 2000 ayant ajouté ce lycée à la liste des établissements d'enseignement du français à l'étranger placés en gestion directe auprès de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger.

CHAPITRE VII :

LA SLOVÉNIE : UN PETIT PAYS TOURNÉ VERS L'UNION EUROPÉENNE

I. LA SLOVÉNIE, UNE « SUISSE DES BALKANS »

La Slovénie, ancienne république de la fédération yougoslave, a acquis son indépendance en 1991, et a adhéré à la plupart des grandes organisations internationales (Banque mondiale, FMI, ONU, BERD, Conseil de l'Europe, CSCE, GATT, OMC). En juillet 1997, elle a été incluse dans la liste des pays admis à négocier leur adhésion avec l'Union européenne, avec laquelle un accord d'association est entré en vigueur le 1^{er} février 1999.

La Slovénie a fortement simplifié sa réglementation relative aux importations, qui était particulièrement contraignante. Désormais, 98 % des produits entrent librement en Slovénie, et de nombreux produits industriels en provenance de l'Union européenne sont exonérés de droits de douane.

La France est, depuis 1996 le troisième fournisseur de la Slovénie, après l'Allemagne et l'Italie, avec 11 % de parts de marché et des exportations d'une valeur de 7 milliards de francs en 2000 (pour un excédent commercial de 2 milliards de francs). **La Slovénie est, en dépit de sa petite taille, le troisième client de la France parmi les pays d'Europe centrale et orientale**, après la Pologne et la Russie, et à égalité avec la République tchèque.

Notre présence économique en Slovénie est essentiellement constituée par l'industrie automobile : Renault a installé une usine de production à Nove Mesto, tandis que Citroën y effectue des opérations de sous-traitance. Revoz (filiale de Renault) est la principale entreprise slovène de par son chiffre d'affaires. La présence économique française se diversifie et s'accroît cependant rapidement.

Les privatisations n'ont été que lentement mises en œuvre, et ont cherché à privilégier des solutions nationales, parfois au détriment des investisseurs étrangers. L'installation récente d'un supermarché « Leclerc » à Ljubljana a d'ailleurs provoqué quelques réactions, les entreprises slovènes de distribution accusant le magasin français de « casser les prix ».

La Slovénie est le pays d'Europe centrale et orientale qui possède le revenu par habitant le plus élevé, soit 68 % de la moyenne communautaire à parité de pouvoir d'achat, un niveau proche de celui du Portugal et de la Grèce. C'est la raison pour laquelle - outre certaines similitudes quant aux paysages alpestres de ces deux pays - ce petit pays est parfois surnommé la « Suisse des Balkans ». Entre la Méditerranée et l'Europe centrale, la Slovénie bénéficie d'une situation géographique avantageuse. Elle constitue une porte d'entrée sur les pays issus de la dissolution de la Yougoslavie, en particulier la Croatie et la Serbie, ce qui devrait renforcer l'intérêt du pays pour les investisseurs français.

II. NOTRE COOPÉRATION BILATÉRALE : DES DÉBUTS PROMETTEURS

Evolution de l'enveloppe du poste au cours des cinq dernières années

Année	Montant (en millions de francs)
1996	3,9
1997	3,349
1998	3,842
1999	4
2000	3,636

A la différence des autres pays candidats à l'adhésion, les crédits de notre poste en Slovénie connaissent une relative stabilité, ce qui peut notamment s'expliquer par le caractère récent de cet Etat, qui implique de créer des liens de nouveaux et de développer des coopérations entre nos deux pays.

L'apprentissage du français ne connaît pas un succès considérable : le corps professoral vieillissant semble donner de notre langue une image élitiste, et le français vient après l'anglais, l'allemand et l'italien. Les efforts du poste se concentrent donc sur le public universitaire, en développant notamment des coopérations dans les domaines du droit et du journalisme.

A l'instar de la plupart des pays visités, les rémunérations versées par le centre de coopération culturelle et linguistique sont largement inférieures à celles versées par l'ambassade (23 % de moins que le plus bas salaire versé par la chancellerie), et impliquent la mise en œuvre d'un rééquilibrage.

Le dispositif français en Slovénie est limité : outre l'ambassade, la France dispose d'un centre culturel qui porte le nom « d'Institut Charles Nodier », et d'une petite école à Ljubljana.

A. L'ÉCOLE FRANÇAISE DITE « ÉCOLE RENAULT »

L'école française de Ljubljana ne comporte que quelques salles de cours dans les bâtiments d'une école slovène, et accueille 35 élèves, dont une vingtaine d'élèves français et des élèves binationaux, pour une capacité d'accueil totale de 45 élèves. Cette école a été créée à l'origine à Nove Mesto en 1990 (c'est-à-dire avant l'indépendance de la Slovénie, afin de permettre aux enfants des cadres de l'usine Renault de pouvoir suivre une scolarité en français), et a ensuite été transférée à Ljubljana.

L'entreprise Renault a donc créé cette école et paie plus de 1 million de francs par an pour assurer son fonctionnement. Un contrat de gestion lie l'entreprise française et la Mission laïque. L'enseignement délivré semble être très satisfaisant, du fait de la qualité de l'encadrement, en contrepartie de droits d'écolage élevés (50.000 francs par an pour un élève en primaire ou dans le secondaire).

La diminution du nombre de cadres français travaillant sur le site de l'usine Renault est importante, et seulement 3 élèves de l'école étaient des enfants de membres du personnel de Renault pour l'année scolaire 1999-2000. Cette évolution conduit l'entreprise française à envisager de limiter sa participation financière dans l'école. Elle demande notamment, pour une période transitoire, que les autres entreprises françaises présentes en Slovénie prennent le relais, afin d'assurer la poursuite des activités de l'établissement. Par la suite, **Renault souhaite que cette école soit prise en charge par l'AEFE ou par la Mission laïque.** Il convient de souligner que **l'Etat français n'apporte actuellement aucun soutien financier à cet établissement.**

L'école française ne bénéficie par ailleurs, à l'heure actuelle, d'aucun statut légal. Cette situation n'implique pas de difficultés particulières concernant le personnel enseignant, qui paye des impôts et des cotisations sociales en France. En revanche, cette absence de statut légal rend l'implantation de cette école très précaire.

Votre rapporteur spécial a donc souhaité attirer l'attention du ministre et du Président-directeur général de l'entreprise Renault sur la nécessité de trouver rapidement une solution afin de pallier le désengagement de l'entreprise Renault, et d'assurer la pérennité de cette école.

M. Louis Schweitzer, Président-directeur général de Renault, a indiqué à votre rapporteur spécial dans un courrier en date du 27 novembre 2000 qu'*« une solution a été trouvée pour que la rentrée 2001 se fasse dans les meilleures conditions. L'AEFE signera dans les prochaines semaines une convention avec l'Association des Parents d'Elèves, nouvellement constituée à*

cet effet, permettant le fonctionnement et la pérennité de l'école indépendamment de RENAULT. ».

**B. LE CENTRE DE COOPÉRATION CULTURELLE ET LINGUISTIQUE
« CHARLES NODIER »**

Le centre culturel met en œuvre un programme de cours de français « hors les murs » à l'attention de 120 étudiants et adultes. Ce programme concerne notamment les 40 fonctionnaires du bureau des affaires européennes qui seront appelés à travailler avec l'Union européenne.

Il convient de rappeler que la Slovénie est devenue récemment Etat observateur de l'Organisation internationale de la francophonie.

En collaboration avec l'AFAA (association française d'action artistique) le centre culturel organise également des manifestations culturelles de qualité en Slovénie, qui reçoivent un accueil très chaleureux de la part du public, témoignant de l'intérêt porté à la culture française.

III. L'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE : UNE CAUSE ENTENDUE ?

Au cours de l'entretien qu'il a accordé à votre rapporteur spécial, le ministre des affaires étrangères slovène lui a indiqué, sans surprise, que **l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN constituaient les deux principales priorités de sa politique étrangère**. Il a indiqué que si la Slovénie souhaitait, compte tenu de ses efforts et de ses performances, faire partie de la première « vague » d'adhésion, son pays se montrait cependant très conscient des difficultés liées à l'élargissement. Il a ainsi considéré qu'une adhésion vers 2005, lui semblait davantage réaliste que 2003.

Miro Prek un juriste membre de l'équipe de négociation rappelait la sérénité « troublante » des autorités slovènes quant à l'adhésion à l'Union européenne en déclarant : « *nous sommes si petits, si tranquilles, nous posons si peu de problèmes que si nous rentrions dans l'Union européenne, vous ne vous en rendriez même pas compte !* »¹. **La cause européenne est donc, si l'on peut dire, une cause entendue pour la Slovénie. La population semble unanime et pleinement convaincue de l'intérêt de l'adhésion de la Slovénie à l'Union européenne.**

¹ cité par le Figaro, in « le complexe slovène du premier de la classe », article paru lundi 24 juillet 2000.

ANNEXE N° 1

Programme de la mission d'information

CHYPRE

Lundi 15 mai 2000

9 h 30	Rencontre avec les chefs de service à la Résidence
11 h 00	Visite de l'ancienne chancellerie
11 h 30	Entretien avec M. Budan, comptable
12 h 00	Visite de la nouvelle chancellerie
13 h 15	Déjeuner avec M. Jean-Bernard Devaivre, Ambassadeur de France
Après-midi	Déplacement dans la partie nord de Chypre
20 h 30	Dîner (au nord)

Mardi 16 mai

9 h 00	Visite de l'Ecole française de Nicosie
10 h 00	Visite du Centre culturel et de coopération linguistique
11 h 00	Déplacement à Limassol : visite de l'Ecole et de l'Alliance françaises
	Déjeuner à Limassol avec le Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle, la Directrice de l'Alliance française et le Directeur de l'Ecole Française de Limassol
16 h 00	Visite de l'Alliance Française de Paphos et entretien avec le consul honoraire de France
20 h 30	Dîner avec l'Ambassadeur

Mercredi 17 mai

10 h 00	Entretien avec Madame Kalliopi Avraam, direction des affaires Européennes au ministère des Affaires étrangères
---------	--

11 h 00 Entretien avec le Conseiller commercial

POLOGNE

Mardi 6 juin

- 9 h 00 à 9 h 45 Petit déjeuner avec les représentants des différents services de l'Ambassade (M. Benoit d'Aboville, Ambassadeur de France, M. Etienne de Poncins, premier Conseiller, M. Patrick Vaillant, Consul, M. Marc Bouteiller, chef du poste d'expansion économique, M. Olivier Jacquot, attaché de coopération universitaire) à la résidence de l'Ambassadeur
- 10 h 00 - 12 h 30 Visite générale de l'Ambassade - Présentation du projet de rénovation - Modalités du déménagement et visite du nouveau bâtiment (Europlex) en compagnie de M. Etienne de Poncins, Premier conseiller, M. Yves Laurent, Intendant, Marc Sauvaud, chargé de mission pour le déménagement
- 13 h 00 - 15 h 00 Déjeuner avec des membres de la communauté économique française (M. Marc Bouteiller, chef du poste d'expansion économique et une dizaine de personnalités, françaises)
- 15 h 30 - 16 h 30 Visite du lycée français « René Goscinny » de Varsovie (M. Albert Lickel, secrétaire général du service de coopération et d'action culturelle, M. Philippe Zanin, proviseur, Mme Anne-Marie Misztal, agent comptable, M. François Got, Président de l'association des parents d'élèves)

17 h 00 - 18 h 30 Réunion portant sur :
- la présence culturelle et artistique française en Pologne,
- l'enseignement du français : situation et perspectives
(M. Marc-André Wagner, conseiller culturel, M. Claude Bouheret, attaché culturel, M. Laurent Lebel, attaché de coopération scientifique et technique, M. Olivier Jacquot, attaché de coopération universitaire, M. Patrick Penot, secrétaire général de l'Institut français de Varsovie, M. Michel Drouère, délégué général de l'Alliance française en Pologne)

21 h 50 Arrivée à Cracovie

Mercredi 7 juin

8 h 30 - 9 h 45 Présentation du Poste mixte (centre culturel et consulat) par M. Roland Blatmann, Consul général de France

9 h 45 - 10 h 00 Visite des locaux du Poste mixte

10 h 00 - 10 h 50 Réunion avec M. l'Ambassadeur, M. le Consul général, M. Lionel Rimoux, Sous-préfet, conseiller pré-adhésion auprès du Maréchal de la Voïvodie de Silésie (Katowice) et M. Jean-Claude Ebel, Consul honoraire et représentant permanent de la région Nord-Pas-de-Calais en Silésie (Katowice)

11 h 00 - 12 h 00 Réunion de travail avec M. Christian Huget, Consul adjoint, et Mme Nicole Duboucheron, secrétaire générale de l'Institut français de Cracovie

18 h 50 Arrivée à Varsovie

Jeudi 8 juin

9 h 30 - 11 h 00 Visite de l'Institut français de Varsovie (IFV) (M. Patrick Penot, Secrétaire général, Mme Marie-Arlette Moutin, agent comptable

11 h 30 - 13 h 30 Présentation du service administratif et de la régie de l'Ambassade (M. Bernard Valasik, régisseur, M. Yves Laurent, Intendant

13 h 00 Déjeuner avec la délégation accompagnant M. André Rossinot, maire de Nancy, en visite en Pologne.

ESTONIE

Vendredi 9 juin

- 8 h 30 - 9 h 30 Petit déjeuner avec la communauté française des affaires (M. Jean-Jacques Subrenat, Ambassadeur de France, M. Patrick Erbs, M. Paul Falcone, M. Jean-Marc Trarieux)
- 9 h 45 Entretien avec M. l'Ambassadeur de France à l'Ambassade de France
- 10 h 00 Entretien avec Mme Michelet, Vice-Consul
- 11 h 15 - 13 h 00 Entretien avec Mme Geneviève Ichard, Conseiller de coopération et d'action culturelle
- 13 h 00 Déjeuner offert par la Conseiller (M. Jean-Claude Brodbeck en présence de M. Lauri Leesi, de Mme Lucie Chpinova, Présidente de l'association des professeurs de français en Estonie et de Mme Geneviève Ichard)
- 15 h 15 - 15 h 45 Entretien avec Mme Signe Kivi, ministre de la Culture
- 16 h 00 - 16 h 30 Entretien avec M. Toomas-Hendrik Ilves, ministre des affaires étrangères
- 17 h 30 - 18 h 00 Entretien avec M. Mart Meri, Président de la Commission culturelle du Parlement
- 19 h 30 Dîner à la Résidence (M. l'Ambassadeur de France, M. Michel Marlot et son épouse, M. Jean-Claude Brodbeck et son épouse, Mme Geneviève Ichard, Mme Maryvonne Michelet, M. Mart Meri, M. Indrek Tarand, secrétaire général du ministère des affaires étrangères et son épouse)

Samedi 10 juin

Visite de la vieille ville de Tallinn et des futurs locaux du Centre de coopération culturel et linguistique.

REPUBLIQUE TCHEQUE

Lundi 3 juillet

- 9 h 00 Entretien avec M. Langlet, Consul
- 10 h 30 Visite de l'Institut français de Prague. Réunion de travail avec les chefs de services et le délégué de l'Alliance française
- 12 h 30 Entretien avec M. Philippe Coste, Ambassadeur de France
- 13 h 00 Déjeuner à l'ambassade avec des représentants francophones des milieux économique, politique et culturel tchèques
- 15 h 30 Entretien avec l'Agent Comptable et le Secrétaire Général du service culturel
- 16 h 30 Visite du lycée français de Prague, rencontre avec le proviseur et le président de l'association des parents d'élèves
- 17 h 30 Réception à l'ambassade
- 20 h 00 Dîner chez le conseiller culturel et directeur de l'Institut français de Prague

Mardi 4 juillet

- 9 h 00 Visite du Centre français de Recherches en Sciences Sociales (CEFRES)
- 10 h 00 Visite de l'Institut franco-tchèque de gestion (IFTG)
- 11 h 00 Entretien avec le conseiller économique et commercial
- 12 h 30 Déjeuner avec la chambre de commerce franco-tchèque

HONGRIE

Mercredi 5 juillet

- 9 h 00 Entretien avec M. Paul Poudade, Ambassadeur de France
- 9 h 30 Entretien avec M. Pierre Pasquereau, Vice-Consul,
- 11 h 00 Entretien avec M. Dénes TOMAJ, Secrétaire d'Etat adjoint au ministère des Affaires étrangères
- 12 h 30 Déjeuner en compagnie de M. Philippe Baudry, Conseiller économique et commercial, , et d'hommes d'affaires français établis en Hongrie
- 14 h 30 Entretien avec M. Henri Lebreton, Conseiller de Coopération et d'Action culturelle et visite de l'Institut français de Budapest
- 14 h 50 Entretien avec M. Philippe Carlevan, attaché scientifique
- 15 h 10 Entretien avec Mme Marie Vrinat-Nikolov et M. Christian Sahuc, attachés linguistiques
- 15 h 30 Entretien avec M. Robert Lacombe, directeur adjoint de l'Institut français
- 15 h 50 Entretien avec M. Henri Lebreton, M. Frédéric Dufresne, Secrétaire général de l'Institut français et Mme José de Raulin, directrice de la Médiathèque
- 16 h 30 Entretien avec Mme Marie Digne, Conseillère de pré-adhésion, Chef de file du jumelage « Préparation à la gestion des fonds structurels »
- 18 h 30 Dîner-buffet à la Résidence pour le début de la présidence française de l'Union

Jedi 6 juillet

- 10 h 00 Entretien avec M. Csaba Tabajdi, Député (ancien Secrétaire d'Etat), membre de la commission des Affaires étrangères

SLOVÉNIE

Vendredi 7 juillet

- 10 h 30 Entretien avec M. Franc But, Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et membre du groupe des « Négociateurs »
- 12 h 00 Entretien avec M. Lojze Peterle, Ministre des Affaires étrangères
- 13 h 00 Déjeuner offert par M. Olivier de la Baume, Ambassadeur de France, en présence de M. Aleksander Merlo, Président du Groupe d'amitié France-Slovénie de l'Assemblée nationale et de Mme Christine Schell, Conseiller culturel
- 15 h 30 Visite de l'Ecole française. Accueil par M. Denis Rousseau, Directeur de l'Ecole en présence de M. Coursat, directeur de Renault/Revoz
- Vers 16 h 30 Visite de l'Institut culturel Charles Nodier. Accueil par Mme Schell, Directeur et Conseiller Culturel
- Vers 18 h 00 Visite de l'Ambassade
- 20 h 00 Dîner offert par l'Ambassadeur, à la Résidence de France, avec M. Coursat, (Renault), M. Boloux (Société générale), M. Higonet, (Leclerc), M. Delamarre (Conseiller Commercial), Mme Schell (Conseiller Culturel)

Samedi 8 juillet

- Le matin Visite de la vieille ville de Ljubljana organisée par l'Institut culturel

UNION EUROPEENNE

Mardi 23 octobre

20h00

Dîner de travail avec M. Pierre Vimont, Ambassadeur
de France auprès de l'Union européenne

ANNEXE n° 2

Données socio-économiques sur les pays d'Europe centrale et orientale

PAYS	Population (en millions d'habitants)	PIB (en milliards d'euros)	PIB par habitant à parité de pouvoir d'achat		Croissance moyenne du PIB entre 1995 et 2000	Dépenses en faveur de l'enseignement supérieur (en % du PIB)	Nombre de téléphones pour 100 habitants	Espérance de vie à la naissance (en années)
			(en euros)	(en % de la moyenne de l'UE)				
République tchèque	10,3	49,2	11 830	57,3	0,6	5,4	36,4	69,9
Estonie	1,4	4,6	7 048	34,1	4,3	7,3	34,3	70,5
Lettonie	2,4	6,2	5 946	28,8	3,7	6,5	38,3	70,3
Lituanie	3,7	9,8	5 975	28,9	2,7	5,6	30,0	71,4
Pologne	38,7	145,4	8 061	39,0	5,4	5,2	22,8	70,2
Slovaquie	5,4	17,5	9 402	45,5	4,2	4,9	28,6	70,2
Roumanie	22,4	32,3	5 512	26,7	-2,2	3,6	16,7	68,5
Bulgarie	8,3	11,6	4 871	23,6	-1,7	3,3	32,9	71,1
Hongrie	10,1	46,2	10 384	50,3	4	4,7	30,4	69,3
Slovénie	2,0	18,6	14 492	70,2	4	5,8	36,4	69,4
UE total/moyenne	375,8	8 092,8	20 650	100	4	5,1	56,6	71,4

(Année 1999 - Source : Financial Times)

ANNEXE n° 3

Parts de marché des Etats membres de l'Union européenne dans chacun des pays candidats à l'adhésion (1999)

Pays Candidats Etats membres	Bulgarie	Chypre	Estonie	Hongrie	Lettonie	Lituanie	Malte	Pologne	Roumanie	Slovaquie	Slovénie	Rép Tchèque	12 pays candidats
France	5,2	5,4	2,1	4,7	2,4	2,8	15,6	7,1	7,4	3,5	11,5	4,8	6,0
Allemagne	15,2	7,3	9,4	29,2	11,8	15,5	8,9	31,8	19,0	26,7	20,7	37,0	27,2
Italie	8,9	9,0	4,7	7,7	3,4	5,2	18,8	10,0	20,2	7,5	16,8	5,3	9,2
Royaume-Unie	2,6	11,4	2,5	3,0	2,9	3,0	9,9	4,7	4,3	1,6	2,9	4,2	4,0
Espagne	1,4	3,2	0,7	1,7	0,7	1,2	2,4	2,2	1,1	0,6	2,3	1,3	1,7
Pays-Bas	2,0	2,1	2,5	2,5	2,8	2,0	2,0	4,9	2,5	1,9	2,1	2,7	3,1
Belgique Luxembourg	1,4	2,0	1,6	2,6	1,9	2,1	1,4	3,4	1,5	1,7	1,5	2,2	2,4
Portugal	0,2	0,4	0,1	0,4	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Grèce	6,0	8,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,5	0,2	1,9	0,2	0,3	0,2	0,7
Autriche	3,7	0,5	0,9	8,9	1,0	1,0	0,5	2,2	4,1	5,7	8,3	5,8	4,7
Suède	1,4	1,7	12,3	1,5	5,7	4,1	0,3	3,1	2,1	1,1	1,9	1,3	2,4
Danemark	0,9	0,7	3,9	0,5	3,4	3,9	0,7	2,1	0,6	0,6	0,5	0,7	1,3
Finlande	1,1	0,5	32,6	1,2	6,8	3,2	0,3	1,9	0,5	0,8	0,5	0,8	2,2
Irlande	0,4	0,7	0,4	0,6	0,4	0,3	0,7	0,6	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5
Total UE	50,9	53,2	73,8	64,4	43,4	44,6	62,2	74,2	64,8	52,3	69,9	67,0	65,4
Total importations	5 021	3 714	3 849	2 791,3	395,3	5 672	3 348	44 800	9 204	11 400	9 922	28 750	157 547

Source : FMI (Direction of trade Statistics) et calculs de la DREE

ANNEXE N° 4

Conséquences pour le commerce extérieur français d'un futur élargissement de l'Union européenne à certains pays d'Europe centrale et orientale

(Source : questionnaire budgétaire pour la loi de finances 2001, direction des relations économiques extérieures)

1. LES CRITÈRES DE COPENHAGUE SONT CONCORDANTS ET CONDUISENT À DIFFÉRENCIER LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

Après dix ans de transition, des lignes de différenciation nettes sont apparues entre les PECO, tant dans l'état d'avancement dans la transition, dans la reprise de l'acquis communautaire, que dans la qualité de leur insertion dans l'économie mondiale. A l'heure actuelle, si le niveau de développement de la République tchèque est le plus élevé de la zone, la Hongrie apparaît en meilleure posture, devant la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, et plus nettement, la Bulgarie et la Roumanie.

1.1 - Les réformes structurelles sont plus avancées dans les pays d'Europe centrale, en particulier en Hongrie, mais les comportements et l'application effective des règles de marché doivent être consolidés

Selon les indicateurs de la BERD, évaluant l'état de la transition vers l'économie de marché des PECO, les pays les plus avancés dans la transition sont localisés en Europe centrale et orientale et dans les Etats baltes (par ordre : Hongrie, Pologne et République tchèque, Estonie, Slovaquie, Slovénie, Lettonie et Lituanie). Différents facteurs sont à l'origine de cette différenciation entre les pays en transition : les conditions initiales (degré d'industrialisation, orientation du commerce, déséquilibres structurels et macro-économiques), la capacité de l'Etat à imposer la transition, la proximité de l'Union européenne (vecteur de réformes *via* les échanges commerciaux et le dialogue politique).

Globalement, la première phase de la transition, marquée par la privatisation du secteur productif et la libéralisation des prix et du commerce, a marqué d'incontestables progrès :

- Les privatisations de PME ont été précoces : désormais, en Europe centrale, la part des PME privées correspond aux standards des pays industrialisés, elle s'en approche en Roumanie et dans une moindre mesure en Bulgarie. En revanche, la privatisation des grandes entreprises est généralement moins avancée : si la part des grandes entreprises privées dépasse 50% en Hongrie, en République tchèque et en Slovaquie, le retard est certain en Pologne et surtout en Bulgarie et en Roumanie (de l'ordre de 25% des grandes entreprises sont privées).

- La libéralisation du commerce extérieur a également été précoce. Elle est désormais proche des standards occidentaux dans tous les PECO. En revanche, la libéralisation des prix est encore inachevée : la Hongrie et la Pologne ont accompli les progrès les plus substantiels, mais la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie doivent poursuivre les ajustements de prix relatifs.

La seconde phase de la transition, visant à la diffusion des règles et des comportements de marché, et au développement du système financier, doit être encore consolidée, l'efficacité de ces réformes étant *in fine* conditionnée par l'existence d'institutions chargées d'en assurer la mise en oeuvre :

- Comme la crise tchèque de 1997 l'a illustré, les seules libéralisation et stabilisation de l'économie n'ont pas suffi à assurer la restructuration des entreprises et l'émergence d'un nouveau gouvernement d'entreprise adapté à l'économie de marché. Si la Hongrie a enregistré les progrès les plus significatifs en ce domaine (durcissement de la contrainte budgétaire, réduction des subventions, loi sur les faillites), les progrès ont été sensiblement moindres en Pologne, en République tchèque et en Slovaquie, et sont clairement insuffisants en Bulgarie et en Roumanie.
- Le fonctionnement concurrentiel de l'économie doit être encore approfondi, en particulier en Roumanie et en Bulgarie.
- Le système financier joue un rôle insuffisant dans le financement de l'économie : les marchés de titres sont embryonnaires, et le financement bancaire est contraint par la faiblesse de l'épargne et le coût réel élevé du crédit. Seules les *blue chips*, en particulier les entreprises adossées à des multinationales étrangères, ont accès au crédit, domestique et étranger.

1.2 – La reprise de l'acquis communautaire, qui conditionne le bon fonctionnement du marché unique élargi et consolide le processus de transition des pays candidats, se poursuit à un rythme satisfaisant pour les pays plus avancés dans la transition, mais l'effort doit désormais porter sur l'application effective de l'acquis :

Alors que les négociations ont débuté sous présidence portugaise avec les « six d'Helsinki », celles avec les « six de Luxembourg » concernent à ce jour 29 chapitres de l'acquis communautaire sur 31 :

- Elles sont provisoirement conclues sur 11 secteurs où l'acquis est peu contraignant.
- Les chapitres relatifs aux disciplines du marché unique (droit des sociétés, concurrence, relations extérieures, libre circulation des capitaux, services et marchandises, union douanière) et à certaines politiques communes sensibles politiquement ou nécessitant d'importants investissements (audiovisuel, énergie, transport, fiscalité, environnement) posent plus de difficultés. Les pays candidats entendent défendre fermement leurs intérêts et multiplient les demandes de transition ou de dérogation.
- Les chapitres agriculture, justice - affaires intérieures, libre circulation des personnes et questions budgétaires ont été récemment ouverts à la négociation

(juin 2000). Ils sont plus délicats pour l'UE qui pourrait demander elle-même des transitions.

Toutefois, si les pays candidats parviennent dans leur ensemble à accélérer le rythme de transposition législative des très nombreux textes communautaires, la capacité administrative à les appliquer fait encore défaut et devient le principal élément d'inquiétude. Les aides d'Etat, les procédures d'homologation-certification, les questions de propriété intellectuelle et industrielle, l'acquis environnemental, les marchés publics, et l'agriculture sont parmi les secteurs les plus sensibles.

A l'heure actuelle, derrière la Hongrie, qui réalise des progrès réguliers même si un doute sérieux existe sur sa capacité à gérer les fonds communautaires, la Pologne, la Slovénie et la République tchèque présentent un bilan mitigé caractérisé par la lenteur des procédures législatives et l'impréparation de l'administration. L'Estonie, la Slovaquie et la Lettonie ont largement repris la législation relative au marché intérieur mais sont en retard en matière de réforme administrative. La Lituanie doit renforcer ses efforts sur le marché intérieur. Enfin, la Bulgarie, en dépit de ses bonnes intentions, et surtout la Roumanie sont sérieusement handicapées par la grande faiblesse de leur administration publique.

1.3 - Les conditions d'insertion des PECO dans les échanges et les flux de capitaux internationaux conduisent à une différenciation similaire entre les pays :

La dépendance structurelle des PECO à l'égard des capitaux étrangers pour financer le rattrapage s'est jusqu'à présent traduite par un déficit courant substantiel, les rendant vulnérables à un retournement des anticipations : au cours des années 1990, à l'exception de la Pologne, tous les PECO ont été contraints à un ajustement du solde courant, souvent à l'occasion d'une crise de balance des paiements. Le desserrement de cette contrainte externe passe par le développement de leur potentiel exportateur.

A cet égard, la progression de l'IDE a été un phénomène marquant de la décennie 1990 : très faible en 1990, le stock d'IDE dépassait en moyenne 18% du PIB en 1998. Mais la répartition des flux a été inégale : en 1998, la Pologne et la Hongrie concentraient deux tiers du stock d'IDE agrégé, la Slovaquie et les pays d'Europe orientale restant relativement en marge de cet afflux d'investissements.

La compétitivité des économies en transition bénéficie globalement du faible coût relatif de la main-d'œuvre, même s'il augmente tendanciellement sous l'effet de l'appréciation du change et des revalorisations de salaires réels. Parmi les pays d'Europe centrale, la Hongrie apparaît en meilleure posture : la hausse des salaires nominaux depuis 1990 a été modérée, et largement compensée par des gains de productivité. En Pologne, la hausse substantielle des salaires n'a été qu'en partie gommée par l'amélioration de la productivité. A l'inverse, en République tchèque, la forte progression des salaires s'est presque intégralement répercutée sur les coûts salariaux unitaires, les gains de productivité depuis 1990 ayant été globalement faibles (depuis la crise de change de 1997, les autorités s'efforcent toutefois d'accélérer la restructuration de l'économie). Parmi les pays d'Europe orientale, si la Roumanie affiche les meilleurs indicateurs de compétitivité des PECO, cet atout ne résulte pas de l'amélioration de la productivité mais de l'effondrement de la production, signe du retard pris par le pays dans la transition. Ces comparaisons globales doivent cependant être nuancées au regard des fortes disparités sectorielles : dans les industries pénétrées par les capitaux étrangers et les services, la rémunération du travail est nettement plus élevée, s'approchant parfois des standards ouest-européens.

Enfin, la compétitivité de l'économie dépend de la politique de change : sur ce front également, la situation des PECO est diversifiée, et reflète un contrôle inégal de la monnaie. Après une dévaluation initiale du taux de change (à l'exception du forint hongrois) au début de la transition, les PECO ont privilégié un impératif de stabilisation de l'économie, fixant des objectifs nominaux au taux de change. L'amplification des déséquilibres externes a dessiné un paysage contrasté, allant du *currency board* (Bulgarie, Lituanie, Estonie) au flottement (République tchèque, Slovaquie, Roumanie). A l'inverse, la Hongrie et la Pologne ont mis en œuvre des régimes de *crawling peg*, afin de garantir le niveau relatif du taux de change réel, indice d'une meilleure maîtrise de la monnaie (les autorités polonaises s'en sont prévaluées pour passer en avril 2000 à un régime de flottement).

2. DANS CES CONDITIONS, LES ENTREPRISES FRANÇAISES DOIVENT RENFORCER LEUR PRÉSENCE, COMPTE TENU DES PERSPECTIVES FAVORABLES QU'OFFRENT LES MARCHÉS CENTRE ET EST-EUROPÉENS, AU MOINS DANS LES PAYS AVANCÉS DANS LA TRANSITION.

Les échanges et les investissements français vers les PECO ont progressé au cours des années 1990, en particulier depuis le milieu de la décennie. Le positionnement des entreprises françaises reste toutefois faible, relativement au potentiel exportateur de la France et à la place prise par certains des pays de l'UE. Le cadre est pourtant favorable à nos intérêts commerciaux : les pays ayant le mieux conduit la transition pourraient croître de 4 à 5% au cours de la décennie à venir ; les atouts des PECO (coût et formation de la main-d'œuvre, proximité géographique) favorisent l'élargissement du processus de production ; enfin l'adhésion à l'UE, si elle bien préparée, servira les intérêts de nos entreprises.

2.1 - Le potentiel de croissance des PECO, du moins des pays plus avancés dans la transition, peut être chiffré à 4/5% pour la décennie à venir :

La transition démographique étant achevée dans les PECO (à l'exception, dans une certaine mesure, de la Pologne), la stagnation voire le rétrécissement de la population active limite leur potentiel de croissance. Proche de celle de la plupart des pays de l'UE, la structure de la population des PECO induit des enjeux similaires : si les dépenses d'éducation ne devraient pas poser de problème de financement, les autorités devront gérer l'accroissement du coût du vieillissement de la population (certains pays ont notamment instauré des fonds de pension).

Si les PECO étaient dotés au début des années 1990 d'un stock de capital physique par tête élevé relativement aux pays de niveau de développement comparable, cette opportunité de rattrapage était contrainte par l'allocation sous-optimale du capital, et s'est amenuisée avec le temps. Non seulement l'instauration des mécanismes de marché et l'ouverture à la concurrence internationale ont rendu non rentable une partie importante du capital installé, mais après dix ans de transition, le degré d'obsolescence du capital productif s'est accru, et seule une faible part des équipements des entreprises devant encore être restructurées sera conservée.

Alors que l'utilisation du capital physique existant ne constitue plus une source de rattrapage, l'accumulation du capital est contrainte par la faiblesse des taux d'épargne, qui a fortement baissé au cours de la transition et se situe désormais dans la moyenne des pays en développement hors Asie. Par ailleurs, le financement interne est clairement insuffisant : l'atrophie des circuits de financement pèse sur l'allocation de l'épargne et les entreprises non adossées à des multinationales se heurtent à des coûts de financement élevés.

De fait, la croissance des PECO dépendra largement des gains d'efficacité globale dans l'utilisation des facteurs de production. A ce titre, le niveau élevé de formation de la population constitue un atout de taille : elle pourrait stimuler une croissance de la productivité totale des facteurs de 1 à 2 points supérieure à celle des pays de l'UE pendant 2 à 3 décennies. La consolidation de la transition vers l'économie de marché et l'insertion dans les flux de commerce et d'IDE devraient stimuler la croissance des PECO, qui pourrait atteindre 4 à 5% dans la décennie à venir.

2.2 – Les PECO participent davantage à un processus de production européen élargi

Le redéploiement du commerce des PECO vers l'Europe occidentale a été précoce : désormais, la part de l'UE dans le commerce des PECO est équivalente à la part du commerce intra-zone dans le commerce total de l'UE.

Cette réorientation des échanges s'est traduite par une nette contraction du commerce entre les PECO, caractérisée au début de la transition par la dissolution du Comecon. Toutefois, relativement à la taille des PECO dans la demande mondiale, la part du commerce intra-PECO reste élevée : l'idée d'une désintégration commerciale de la zone doit ainsi être nuancée, les liens historiques et l'héritage de la division de la production entre anciens pays partenaires jouant un rôle encore significatif.

Le phénomène marquant des dernières années est la modification de la nature et de la structure sectorielle des échanges des PECO avec l'UE. D'une part, si le commerce inter-branche continue de dominer les échanges entre les deux zones, le commerce intra-branche a significativement progressé, au moins dans les pays plus avancés dans la transition. D'autre part, la structure de spécialisation des PECO est en mutation rapide. Au début de la transition, cette structure était dominée par les secteurs intensifs en main-d'œuvre et en matières premières, alors que des désavantages comparatifs étaient constatés dans les secteurs intensifs en capital. Depuis quelques années, au moins dans les pays d'Europe centrale, on constate une atténuation concomitante des avantages dans les industries traditionnelles et des désavantages dans les secteurs capitalistiques, voire un retournement des spécialisations.

Ces deux phénomènes, résultant notamment de l'investissement direct étranger, renforcent le rapprochement commercial entre les deux zones : préalables à l'élargissement institutionnel de l'UE, ils reflètent en partie l'élargissement du processus de production.

2.3 - Si les entreprises françaises se tournent de façon croissante vers les PECO, leur positionnement dans la région reste globalement faible :

La libéralisation des échanges commerciaux, déjà largement engagée, sera quasiment achevée au moment de l'adhésion. Le volet commercial des accords d'association organise l'ouverture progressive et asymétrique d'une zone de libre échange. D'ores et déjà, la Communauté a éliminé ses restrictions quantitatives et ses droits de douane sur tous ses produits industriels, et accorde le traitement national en matière de services. Pour leur part, les PECO bénéficient de dispositions plus souples leur permettant de maintenir des restrictions sur les échanges de biens (jusqu'en 2001) et de services (jusqu'en 2004 pour les services financiers). Les échanges agricoles font l'objet de concessions mutuelles plus limitées.

Parties à la conquête des marchés est-européens, les entreprises françaises peuvent nettement

accroître leur présence :

- Les exportations de la France vers les PECO ont été multipliées par 7 entre 1990 et 1999 : elles ont atteint 50 Mds FF en 1999, et progressent à un rythme croissant depuis 1995. Le développement moins vif des importations (quadruplement au cours de la décennie 1990) a permis à la France de dégager un excédent commercial croissant avec les PECO (+11 Mds FF en 1999, soit un cinquième de l'excédent commercial français, contre un déficit de -2,6 Mds FF en 1990).
- Ces performances positives ne doivent pas occulter le positionnement encore modeste des entreprises françaises, comparé à celui de certains pays de l'Union européenne. Si la part de marché de la France dans les PECO a augmenté au cours des années 1990, pour atteindre 6 % en 1999, cette part s'élève à plus de 27% pour les entreprises allemandes, et à près de 10% pour les entreprises italiennes. Les PECO occupent une part modeste des échanges extérieurs français: en particulier, à l'exception de la Roumanie, cette part est inférieure à leur poids dans la demande mondiale, indice d'une intégration faible. Au contraire, l'Autriche, l'Allemagne et l'Italie sont plus intégrées aux PECO.

Au niveau sectoriel, la concurrence exercées par les PECO demeure faible, mais le développement de certains secteurs exportateurs, dû notamment aux investissements directs étrangers, va accroître leur potentiel :

- la faible taille des PECO comparée à la France limite l'ampleur de la concurrence qu'ils nous livrent sur les marchés tiers : le premier d'entre eux (l'ensemble ex-Tchécoslovaquie) n'arrive qu'en 26^{ème} position de nos principaux concurrents. Toutefois, le processus de convergence des structures sectorielles des exportations entre les PECO et la France est en cours. Cette convergence est en particulier bien avancée pour l'ex-Tchécoslovaquie et dans une moindre mesure la Hongrie : ces deux pays sont donc susceptibles d'exercer une concurrence plus notable sur nos entreprises, en particulier dans le secteur des véhicules routiers et le secteur énergétique, notamment électrique (machines génératrices, machines et appareils électriques...). A l'inverse, les autres PECO sont encore en retrait.
- dans le domaine agricole, les futurs adhérents sont davantage des débouchés que des concurrents. Leur potentiel agricole est certes susceptible d'entrer en concurrence avec les productions communautaires, et les principaux instruments de la PAC (soutien des prix) pourraient exercer une forte stimulation sur l'offre agricole de ces pays et déséquilibrer les marchés les plus sensibles (viande bovine, céréales, produits laitiers). Mais les études soulignent le mouvement de convergence des prix et le manque de compétitivité globale de leur secteur agricole, dus aux coûts de mise aux normes réglementaires et sanitaires. De fait, la France dégage avec ces pays un excédent commercial agro-alimentaire relativement stable autour de 1 MdF depuis 1992. Enfin, la réforme de la PAC de 1999, les futures négociations OMC et la définition de périodes de transition pour amortir le choc de l'ouverture des marchés devraient permettre de pallier ces risques.

Les entreprises françaises ont significativement participé au développement de

l'investissement direct étranger dans les PECO :

- Entre 1994 et 1998, les flux d'IDE ont été multipliés par 7, pour atteindre 6,2 Mds FF. Les investissements français sont concentrés dans les services marchands, les biens d'équipement, l'énergie et l'agro-alimentaire. Les programmes de privatisation en cours et la perspective de l'adhésion des PECO à l'Union européenne constituent une source d'opportunités pour les entreprises françaises.

- Leur implantation dans les PECO reste toutefois modeste, en termes relatifs. Les flux d'IDE vers les PECO n'ont représenté en 1998 que 2,5% du total des flux d'IDE français, le stock ne dépassant pas 1,5% du stock d'IDE français à l'étranger, et 3,6% du stock d'IDE dans les PECO. Ce ratio, stable sur les dernières années, situe la France en 4ème position derrière l'Allemagne (22%), les États-Unis (15%) et le Royaume-Uni (5%), la France devant de peu l'Autriche et l'Italie¹.

¹ Ces montants ne tiennent toutefois pas compte des investissements directs par filiales interposées, qui pourraient modifier sensiblement les parts relatives de chacun des pays.

ANNEXE N° 5

**Les relations économiques entre la France et les pays d'Europe
centrale et orientale**

- Relations économiques et commerciales franco-estoniennes p. 98
- Relations économiques et commerciales franco-hongroises p. 100
- Relations économiques et commerciales franco-polonaises..... p. 103
- Relations économiques et commerciales franco-tchèques p. 108
- Relations économiques et commerciales franco-slovènes..... p. 112

La chute du rideau de fer a donné un nouveau souffle au projet européen fondé sur un idéal partagé de paix et de prospérité à l'issue de la seconde guerre mondiale. L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale constitue un défi majeur, pour les pays candidats à l'adhésion, comme pour les Etats membres de l'Union : le choc d'un passage d'une Union de 15 pays à une Union de 27 pays exige que chacun se prépare, afin que l'élargissement ne porte pas un coup d'arrêt à la dynamique européenne.

A l'occasion de la présidence française de l'Union européenne, la commission des finances du Sénat a souhaité comprendre les attentes et les inquiétudes des pays candidats, mais également, évaluer l'outil diplomatique français et l'état des coopérations bilatérales avec nos futurs partenaires au sein de l'Union européenne.

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, soumis à une forte influence allemande et américaine, la France est perçue comme un contrepoids indispensable, et bénéficie d'un capital de sympathie important.

Le présent rapport souligne cependant que les crédits de coopération dont disposent nos ambassades dans les pays candidats à l'adhésion ont diminué au cours des cinq dernières années, contraignant les services culturels à rechercher de manière systématique des partenariats financiers pour proposer des manifestations, et limitant le développement des actions en faveur de la francophonie. Les crédits dont disposent nos ambassades sont insuffisants pour bénéficier d'un juste retour sur les investissements consentis par la France au début des années 1990, et donnent l'impression d'un désengagement mal compris par les partenaires locaux. Par conséquent, il considère qu'il est nécessaire de mettre fin à cette « érosion » de nos crédits de coopération bilatérale avec les pays candidats, afin de mieux mettre en valeur les atouts réels dont la France dispose dans cette région.

Ce rapport concerne les six pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne avec lesquels les négociations ont été ouvertes le 30 mars 1998 (Chypre, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie). Il sera complété par un rapport consacré aux autres pays candidats.