



DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

COMPTE RENDU N° 116

Réunion du mercredi 2 mars 2005 à 17 heures

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président

SOMMAIRE

	pages
I. Examen du rapport d'information de M. Daniel Garrigue sur le renforcement de la gouvernance économique et la clarification de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance.....	2
II. Examen du rapport d'information de M. Christian Philip sur l'Union européenne et la lutte contre le terrorisme	10
III. Examen d'un texte soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution	15

I. Examen du rapport d'information de M. Daniel Garrigue sur le renforcement de la gouvernance économique et la clarification de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance

M. Daniel Garrigue, rapporteur, a introduit son propos en soulignant l'actualité du sujet, inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres des finances du 8 mars prochain et du Conseil européen des 22 et 23 mars. Plutôt que de réforme du pacte de stabilité et de croissance, c'est d'*aménagement* qu'il convient de parler.

Le pacte de stabilité et de croissance n'était pas prévu initialement par le traité de Maastricht, qui instituait seulement des critères de convergence en vue du passage à la troisième phase de l'UEM. La question d'un pacte s'est posée quelques années plus tard, au moment du passage à l'euro. Des craintes se sont alors exprimées, en particulier en Allemagne, et ont fait naître le souci de créer un dispositif pour maîtriser les évolutions budgétaires des Etats. La crainte était qu'un Etat soit tenté de se montrer laxiste, causant ainsi un déséquilibre pour l'ensemble de la zone euro, supporté par tous les Etats membres. Il s'avérait nécessaire de prévoir un dispositif pour encadrer l'action des Etats et pour engager, le cas échéant, les corrections nécessaires.

C'est l'objet du pacte de stabilité et de croissance, qui comporte deux critères définis en valeur absolue, reliés à l'article 104 du traité CE (dans sa rédaction résultant du traité de Maastricht) : une limite de 3 % du PIB applicable au déficit public, et une limite de 60 % du PIB concernant la dette publique. L'article 104 comportait également d'autres éléments puisqu'il prévoyait la prise en compte de l'effort d'investissement public et des « autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme » des Etats membres, donc une évaluation en tendance.

Le dispositif introduit par la résolution du Conseil européen d'Amsterdam en 1997 a ajouté un élément supplémentaire, l'objectif de moyen terme d'atteindre un solde budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire. Puis deux règlements ont précisé les étapes de la procédure de surveillance des politiques budgétaires et la procédure concernant les déficits excessifs. Dans le cadre de la première, chaque Etat membre de l'Union européenne, qu'il soit ou non participant à la monnaie unique, doit présenter chaque année un document de programmation budgétaire sur quatre ans. Le Conseil, sur la base d'une évaluation de ces programmes par la Commission, donne un avis sur la capacité de chaque Etat à atteindre l'objectif de moyen terme. Il est prévu que ces programmes doivent être conformes aux Grandes Orientations de Politique Economique.

S'agissant de la procédure de prévention et de correction des déficits excessifs, la Commission, si elle juge que le déficit public d'un Etat est excessif ou risque de le devenir, propose au Conseil d'adresser une recommandation à l'Etat concerné. Si le Conseil adopte cette recommandation et si l'Etat ne s'y conforme pas, l'étape suivante peut être une mise en demeure, suivie éventuellement de sanctions sous forme d'un dépôt non rémunéré qui peut se transformer en pénalité définitive.

Très vite sont apparues des situations difficiles et que les rédacteurs du pacte n'avaient pas prévues. La première procédure de déficit excessif a visé le Portugal, dont les autorités l'ont prise très au sérieux, ce qui lui a valu une récession. A la fin de l'année 2002, des procédures ont été lancées contre l'Allemagne et la France. A partir du moment où ces

deux pays ont été concernés, le problème de l'interprétation et du fonctionnement du pacte s'est trouvé posé. Le président Jacques Chirac et le chancelier Gerhard Schröder ont souligné en juillet 2003 les problèmes que pose la mise en œuvre du pacte dans un contexte de croissance ralentie. En novembre 2003, le Conseil a refusé d'adopter les recommandations de la Commission à leur encontre. La Cour de justice a alors été saisie par la Commission. Elle a annulé les suspensions de la procédure décidées par le Conseil au motif que celles-ci ne s'inscrivaient dans aucun des cas de suspension prévus par le traité. Elle a également posé que, si le Conseil dispose toujours d'un pouvoir d'appréciation, il ne peut toutefois prendre des décisions que sur une initiative de la Commission.

Parallèlement, un débat s'est instauré, avec notamment la déclaration du Président Romano Prodi sur la « stupidité » du pacte et les discussions qui ont été engagées au niveau du Conseil européen.

Un grand nombre d'Etats se trouvent aujourd'hui en infraction au regard des critères du pacte. Pour l'année 2004, si le Portugal est revenu en dessous du plafond, le déficit des Pays-Bas se situe juste en dessous des 3 %, et celui de plusieurs des nouveaux Etats membres, de la France, de l'Allemagne et surtout de la Grèce se situent au-delà de 3 %. D'autre part, le ratio de dette publique est supérieur à 60 % dans sept pays : la Grèce, l'Italie, la Belgique, et dans des proportions moins graves l'Allemagne, l'Autriche, la France et le Portugal. Parmi les Etats non-membres de la zone euro, l'évolution du déficit public du Royaume-Uni a fait l'objet d'une surveillance. Il faut noter que tous les Etats de l'Union européenne sont soumis aux critères de convergence même si seuls les Etats de la zone euro peuvent encourir les sanctions prévues à l'article 104.

Aux difficultés rencontrées par les Etats membres pour respecter le pacte s'est ajouté un débat sur le fait que le pacte constituerait un frein à la croissance. Beaucoup d'économistes s'étant intéressés au sujet, M. Daniel Garrigue a indiqué qu'il avait cherché à rassembler les principales analyses, en particulier celles des économistes avec lesquels il s'est entretenu, MM. Christian de Boissieu, Charles Wyplosz, Elie Cohen et Jean-Paul Fitoussi.

Il a remarqué que beaucoup d'entre eux s'interrogent sur le choix des deux critères chiffrés et soulignent leur caractère rigide face à des situations nationales diversifiées, surtout depuis le dernier élargissement. L'approche purement quantitative qui a été retenue ne tient notamment pas compte des tendances, ni du fait que toutes les dépenses n'ont pas le même impact à long terme, ce qui amène à soulever la question de l'investissement public et la question d'autres catégories de dépenses qu'il conviendrait d'isoler ou même d'exclure du calcul du déficit. Plusieurs économistes ont d'autre part exprimé leur souhait de voir utilisé le solde structurel comme critère au lieu du solde nominal.

La seconde catégorie de critiques ne remet pas en cause les critères eux-mêmes mais la manière dont le pacte est géré. Il ne s'agit alors pas de changer les règles mais de constater que la Commission en a fait une application maladroite et d'en tirer des propositions de prise en compte des cycles économiques : il faut une certaine souplesse en période de conjoncture défavorable, et à l'inverse s'obliger à affecter des recettes à la réduction du déficit en période faste. D'autres critiques s'attachent à l'absence de prise en compte par la Commission des « autres facteurs pertinents ». Enfin, la critique la plus importante reproche à la Commission d'être trop focalisée sur le déficit et d'avoir laissé de côté le critère de la dette publique : des deux critères c'est celui de la dette qui est le plus significatif, beaucoup plus que celui du déficit car le premier apporte un éclairage sur la gravité du second. En effet, si un

Etat peu endetté dépasse à un moment donné les 3% de déficit, cela n'aura pas du tout le même impact que si ce dépassement est le fait d'un Etat lourdement endetté.

M. Jérôme Lambert a fait observer que la France, l'Allemagne et la Grèce dépassent malheureusement les deux critères, qu'ils cumulent les deux problèmes.

M. Daniel Garrigue, rapporteur, a ajouté à ces pays l'Italie, dont l'endettement est très élevé, et pour lequel des doutes existent quant au niveau réel de son déficit public.

Il en est ensuite arrivé au troisième ensemble de critiques formulées par la doctrine : la remise en cause des modalités de contrôle. Le problème des rôles respectifs de la Commission et du Conseil, et la question du « jugement des pairs » se rattachent à cet ensemble. A ce propos, M. Daniel Garrigue relève que si beaucoup d'économistes se montrent sceptiques vis-à-vis de l'efficacité du « jugement des pairs », leurs propositions aboutissent presque toutes à l'idée de créer des instances de contrôle au niveau national ou communautaire pour faire respecter les règles, ce qui fait dire à certains d'entre eux qu'il y a sans doute un manque de réalisme à espérer imposer le respect de ces règles à tous les Etats.

M. Daniel Garrigue a ensuite évoqué le débat sur la fiabilité des statistiques européennes qui a pris beaucoup d'ampleur à la suite de l'affaire grecque. En réponse à une question de M. Jérôme Lambert, il a rappelé que les statistiques budgétaires au niveau européen sont centralisées par Eurostat mais proviennent des Etats. Dans l'affaire des statistiques grecques qui ont été systématiquement faussées sur une longue période, Eurostat a certes mené une enquête mais n'a réglé le problème que très tardivement.

M. Daniel Garrigue a résumé les *propositions d'aménagement du pacte de stabilité formulées par la Commission* en juin et en septembre 2004 : accorder une place plus importante au critère de la dette publique pour opérer un rééquilibrage entre le déficit et la dette, mieux tenir compte des circonstances nationales, introduire un correctif lié aux évolutions de la conjoncture, améliorer le volet préventif. Au total, ces propositions traduisent une volonté d'assouplissement assez marquée, notamment pour accorder aux Etats des délais supplémentaires pour se mettre en conformité avec les critères en cas de dépassement, afin que les délais appliqués aient un caractère moins systématique que ceux accordés jusqu'ici.

Dans les propositions de la Commission, les deux ancrages chiffrés sont maintenus mais les éléments d'assouplissement sont si importants que c'est le Conseil qui aura une responsabilité essentielle dans la mise en œuvre du pacte ainsi modifié.

Les négociations en cours, qui portent sur le volet préventif et sur le volet correctif du pacte, font apparaître de fortes divergences. Les petits Etats se sont montrés réservés, voire hostiles à l'abandon de la discipline pratiquée, et ce sont plutôt les grands Etats qui cherchent à faire évoluer le système. Toutefois, en Allemagne la position exprimée par le chancelier Gerhard Schröder est contestée par une partie de l'opinion publique et des milieux économiques. Les positions du gouvernement français n'ont pas été exprimées de façon systématique, mais plutôt de façon « pointilliste ». Elles traduisent une volonté d'intégrer les éléments conjoncturels, les évolutions en tendance, un rééquilibrage entre dette et déficit, et le souci de prendre en compte la qualité des dépenses. Ce souci rejoint la préoccupation de certains économistes et de l'Allemagne. Mais pour le moment, cette demande française n'a pas été bien accueillie par nos partenaires, et il est peu probable qu'elle soit retenue par le Conseil européen.

M. Daniel Garrigue a enfin présenté ses propositions de conclusions, en ajoutant les commentaires suivants.

S'agissant de la « dette implicite » mentionnée au point 3, la prendre en compte est également un souhait du gouvernement français, notamment en raison de l'effet attendu de la récente réforme des retraites. Maîtriser ce type de dépenses peut certes avoir un coût relativement élevé dans un premier temps, mais aura un effet positif à moyen terme.

Le point 4 vise à reprendre le thème des dépenses publiques dont la qualité est la plus marquée, en liaison avec la stratégie de Lisbonne. Ces dépenses recouvrent aussi l'aide au développement, et à ce propos, il est intéressant de noter que le commissaire Joaquin Almunia a évoqué l'idée de soustraire des calculs de déficits les dépenses d'aide aux pays victimes du tsunami. Ces dépenses incluraient enfin l'effort de défense, qui aujourd'hui n'est supporté que par certains Etats membres : les Etats qui subissent les déficits sont parfois aussi ceux qui supportent des charges pour l'ensemble de l'Union.

Enfin, s'agissant du point 6, l'objectif est de parvenir à terme à un gouvernement économique de l'Europe. La Commission parle volontiers de « gouvernance économique », notion floue mais qui implique une responsabilité accrue des instances communautaires. Si cette responsabilité devient effectivement plus importante, le pacte perdra progressivement sa raison d'être.

Le **Président Pierre Lequiller** a remercié le rapporteur d'avoir présenté de manière synthétique l'ensemble des problèmes posés par le pacte de stabilité et de croissance. Il a observé que le pacte était conçu, à l'origine, pour les pays de la zone euro et que son respect approximatif n'avait pas empêché la monnaie européenne de monter. Cela prouve que les règles fixées à l'époque peuvent être considérées comme assez rigides et qu'il devrait être possible de mieux tenir compte, à l'avenir, des exigences de la croissance. Du point de vue français, il a jugé difficile de pénaliser un Etat pour les dépenses de défense qu'il engage.

M. René André a mis en garde contre la tentation d'infléchir de manière trop prononcée les conditions fixées par le pacte. Les difficultés budgétaires que connaît la France ne dureront pas toujours, mais d'autres Etats membres seront sans doute confrontés un jour aux mêmes problèmes et chercheront à prendre appui sur les arguments développés aujourd'hui afin d'obtenir des dérogations et des exemptions. Ainsi la notion de « contraintes nationales » peut ouvrir la porte à toutes les facilités en ayant l'inconvénient de réduire la liberté d'action vis-à-vis de nos partenaires. L'idée d'un gouvernement économique pour l'Europe mérite sans doute d'être mieux mise en avant, de même que la thèse française sur la non-inclusion des dépenses de défense dans le calcul du déficit public. La pérennité des choix budgétaires en cause pourrait enfin être évoquée sous un autre terme que celui de « soutenabilité à long terme ».

M. Jacques Myard a estimé que le pacte de stabilité impose des contraintes inutiles, telles qu'aucune zone à monnaie unique n'en connaît. Les critères surajoutés à l'union monétaire sont seulement le résultat de l'anxiété allemande de l'époque, devant les tendances prétendument dépensières des pays du Sud. Aux Etats-Unis, tous les Etats fédérés sont libres de laisser filer leurs dépenses comme ils l'entendent. Même si l'Union européenne n'est pas une fédération, l'euro est par nature un mécanisme fédéral ; le parallèle avec les Etats-Unis se justifie donc pleinement.

L'expérience économique nous enseigne au demeurant qu'il n'y a qu'une très faible corrélation entre le taux de change externe d'une monnaie et le solde des finances publiques dans la zone où elle a cours légal. M. Jean-Pierre Vesperini, économiste français, préfère défendre dans un récent ouvrage la possibilité pour le Conseil européen de « fixer des orientations » non aux Etats membres mais à la Banque centrale européenne (BCE). Car il est impossible de parler de déficit public et de politique budgétaire sans évoquer le sujet de la politique monétaire. Dans son splendide isolement, la BCE ne surveille que l'évolution des masses monétaires, sans prêter aucune attention au niveau atteint par le chômage. Le fond du problème gît dans cette maîtrise opaque de la politique monétaire, non dans le pacte de stabilité qui a fait la preuve qu'il n'était pas l'instrument adapté pour la conduire. C'est pourquoi il faut en finir avec le pacte lui-même, ce qui n'empêche pas que les Etats conservent le devoir de maîtriser l'évolution des finances publiques et de réduire leurs dépenses.

M. Jérôme Lambert s'est demandé si le pacte, dont les conditions avaient été fixées et précisées dans les traités de Maastricht et d'Amsterdam, était repris tel quel dans le projet de Constitution prochainement soumis au référendum. Il importe en effet de savoir quelles différences pourraient apparaître. Le texte consacre au demeurant l'existence d'une politique européenne de défense, mais prévoit-il une harmonisation des dépenses militaires dans les différents Etats membres ? Il ne saurait en effet y avoir de grande politique européenne dans ce domaine si trop d'Etats ne consentent qu'un effort budgétaire faible ou insignifiant.

Il est d'autre part délicat de défendre simultanément l'idée qu'il faut instituer un gouvernement économique européen, mais aussi « intégrer la conjoncture » dans les décisions prises. S'il s'agit de la conjoncture européenne, elle est déjà prise en compte dans la situation actuelle. Mais s'il s'agit des conjonctures nationales, leur prise en considération saperait l'idée même d'une direction commune des affaires économiques. Elle semble à ce titre difficilement recevable.

Quant à apprécier l'« évolution en tendance » des paramètres, cela pourrait conduire les institutions communautaires à intervenir même lorsque les chiffres sont plutôt bons, au motif qu'ils masquent une tendance qui l'est beaucoup moins. D'autre part, il est vrai que l'idée d'un gouvernement économique n'est viable qu'en engageant parallèlement une réflexion sur la politique monétaire. Enfin, il n'est pas forcément souhaitable que le Conseil européen « retrouve une place essentielle » dans la décision économique européenne ; il apparaît du reste que la Commission n'est pas prête à lui céder le terrain.

M. François Guillaume a jugé nécessaire, en premier lieu, de tenir compte, dans le calcul du déficit, de la nature très particulière de certaines dépenses, une proposition qui est pourtant fortement contestée par la Commission. Il est vrai qu'il ne serait pas souhaitable d'aller trop loin dans cette voie : à force de créer des exceptions aux règles, les comportements irresponsables seraient encouragés. A cet égard, il convient de ne pas oublier que la dette de la France s'élève à plus de 1060 milliards d'euros.

En deuxième lieu, M. François Guillaume a approuvé la recherche d'une certaine souplesse dans l'application des critères, afin de mieux prendre en compte les différences conjoncturelles. Cette appréciation plus fine doit toutefois tenir compte de toutes les situations conjoncturelles nationales.

Par ailleurs, la souplesse dans l'interprétation des situations doit aussi permettre de justifier une plus grande rigueur, lorsque celle-ci s'impose : en période de vaches grasses, un gouvernement doit réduire son déficit. Cette règle de bon sens a été oubliée par le précédent Gouvernement, qui a dilapidé la « cagnotte ».

M. François Guillaume a en outre jugé nécessaire de lier les deux critères de la dette et du déficit publics, qui doivent être appréciés ensemble. Un déficit supérieur à 4 % semble, *a priori*, préoccupant, mais s'il est adossé à une dette publique de seulement 40 %, la situation est beaucoup moins inquiétante. Le constat, de toute évidence, ne peut être le même lorsque la dette publique a, elle aussi, largement dérapé au-dessus du critère fixé par le traité.

Enfin, il a évoqué les problèmes posés par la gestion de la politique monétaire. Il a rappelé, à ce sujet, qu'il avait voté contre le traité de Maastricht, en précisant qu'il l'avait fait, non pas contre la monnaie unique, mais contre l'indépendance donnée à la BCE. Il a considéré qu'une telle indépendance est absurde, aucun pays au monde ne donnant un tel pouvoir à sa banque centrale.

De plus, la BCE se montre obsédée par l'objectif de la stabilité des prix, sans tenir compte d'autres considérations aussi essentielles que la croissance, l'emploi ou le taux de change de la monnaie. L'aveuglement manifesté par l'Europe en la matière diffère de l'attitude pragmatique des Etats-Unis qui, eux, en raison d'une politique monétaire attentive à la conjoncture et réactive, peuvent faire preuve d'une grande tranquillité à l'égard de l'évolution du dollar par rapport à l'euro. Ainsi, les Etats-Unis peuvent être confiants dans leur avenir, tandis qu'au même moment les Européens souffrent cruellement de l'évolution de l'euro, qui a déjà détruit des centaines de milliers d'emplois.

M. François Guillaume a, en outre, estimé que la situation de la zone euro était exceptionnelle sur le plan économique. Au temps où chaque pays conservait sa monnaie, il pouvait la faire fluctuer pour réajuster ses déséquilibres et donner ainsi un ballon d'oxygène à son économie. Le contraste est frappant avec la situation économique d'aujourd'hui : elle est particulièrement difficile, car aucun pays n'est épargné par le marasme, sauf, peut-être, ceux qui ne font pas partie de l'euro.

Dans ces conditions, les politiques doivent décider que la BCE ne doit plus agir en toute souveraineté : il faut placer, au moins pour partie, cette dernière sous le contrôle des gouvernements. A l'heure où M. Trichet et son prédécesseur se félicitent d'un euro fort par rapport au dollar, les Etats doivent reprendre la main. Les règles du jeu doivent être modifiées dans ce sens car, autrement, elles contribuent à pousser le chômage à la hausse et à nourrir les tensions sociales.

Le **rapporteur**, en réponse aux intervenants, a apporté les éléments de précision suivants :

– au point 2 des propositions de conclusions relatif à l'appréciation du critère du déficit, la référence aux « contraintes nationales » s'inspire directement de la terminologie utilisée par la Commission dans ses propositions ;

– le projet de Constitution reprend quasiment à l'identique les dispositions figurant actuellement dans l'article 104 du traité. La modification la plus importante concerne la transmission directe par la Commission de ses avis aux Etats membres, sans l'aval du Conseil. Le projet de traité donne donc plus de pouvoir à la Commission européenne. Mais les

propositions sur la réforme du pacte rééquilibrent cette perspective, en donnant une plus grande latitude à l'interprétation des situations économiques par le Conseil. Or, ce point est le plus important : il revient en effet à donner une plus grande responsabilité au Conseil européen et au Conseil « Ecofin », qui retrouvent ainsi un vrai rôle politique ;

– en ce qui concerne les dispositions du projet de Constitution relatives à la politique de défense, qui concernent notamment l'Agence européenne de l'armement, leur existence ne peut influencer sur le débat concernant la réforme du pacte ;

– la Commission propose non pas d'agir en fonction de la conjoncture, mais en fonction des cycles de l'activité économique. C'est ce critère pertinent qui doit être mieux intégré dans l'application du pacte. Il convient en effet d'éviter que les dispositions du pacte ne viennent aggraver les conséquences des cycles, comme ce fut le cas pour le Portugal ;

– la question de l'impact de la monnaie fait débat et, donc, n'est pas encore tranchée. Il n'y a pas, en effet, d'accord sur le fait de savoir si la monnaie ou des facteurs économiques endogènes constituent les éléments essentiels de la croissance ;

– la politique monétaire de la BCE ne doit pas être vouée aux gémonies. La plupart des commentateurs s'accordent pour dire qu'elle a davantage accompagné les évolutions économiques qu'elle ne les a bridées ;

– le taux de change d'une monnaie varie en fonction d'un nombre important de facteurs, parmi lesquels le taux directeur de la BCE ;

– l'idée centrale des propositions de conclusions consiste à prôner l'assouplissement des règles actuelles, mais sans ouvrir toutes les vannes. Il s'agit principalement d'éviter d'appliquer, à des situations différentes, des critères trop abrupts et automatiques. La réforme permettra de renforcer le rôle du Conseil, ce qui va dans le sens d'une meilleure responsabilisation des autorités politiques.

Après que la Délégation ait modifié, sur proposition du rapporteur, d'une part, le point 2 et, d'autre part, le point 3 par des amendements portant respectivement sur la prise en compte des circonstances nationales dans l'appréciation des critères du déficit et sur l'objectif de maîtrise à long terme de la dette, elle *a adopté les conclusions* dont le texte figure ci-après :

« La Délégation pour l'Union européenne,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen (3 septembre 2004), « Renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance » (COM [2004] 581 final, document E 2718),

1. Considère que la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance s'est trop enfermée dans une interprétation automatique de certaines règles et qu'elle a en particulier trop privilégié le seul critère des déficits publics au détriment d'une vision globale de la structure de l'endettement ainsi que des perspectives, des efforts et des réalités économiques propres à chaque Etat.

2. *Estime que, dans l'appréciation du critère du déficit, le Pacte doit mieux intégrer la prise en compte des circonstances nationales et des cycles de l'activité économique, ainsi que la poursuite de l'objectif de croissance.*

3. *Demande que dans un souci de rééquilibrage, l'interprétation du Pacte réserve une place beaucoup plus importante au critère de la dette, et qu'elle permette l'appréciation de celle-ci en termes d'évolution tendancielle et de maîtrise à long terme, la notion de dette « implicite » pouvant en outre permettre de mieux prendre en compte les réformes de structures conduites par les Etats.*

4. *Demande également, dans cette perspective, que la qualité de certaines dépenses publiques, liées en particulier à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne (par exemple dans les domaines des investissements et de la recherche), à l'aide au développement et à l'effort de défense, soit l'un des éléments pris en compte dans l'appréciation du respect des critères du Pacte.*

5. *Soutient les propositions de la Commission tendant à assurer une meilleure compatibilité entre le calendrier du volet préventif du Pacte et le processus budgétaire national.*

6. *Souhaite que dans ce contexte le Conseil européen et le Conseil des ministres soient mieux à même d'assumer leurs responsabilités et contribuent ainsi à la mise en place d'un véritable gouvernement économique de l'Europe. »*

II. Examen du rapport d'information de M. Christian Philip sur l'Union européenne et la lutte contre le terrorisme

M. Christian Philip, rapporteur, a rappelé que le terrorisme n'est pas un phénomène nouveau en Europe, même s'il a pris une ampleur sans précédent depuis les attentats du 11 septembre 2001 puis du 11 mars 2004. Ce rapport dresse un bilan de l'action antiterroriste de l'Union européenne, quelques jours avant le 11 mars 2005, qui sera la première journée européenne de commémoration des victimes du terrorisme. Il faut s'interroger sur ce que nous voulons faire en la matière au niveau européen, et sur la valeur ajoutée que peut apporter l'Union. La menace terroriste ne disparaîtra pas, et un Etat, seul, ne peut la combattre efficacement. Mais il ne s'agit pas de transférer au niveau européen ce qui fonctionne déjà bien dans le cadre de relations bilatérales. La lutte antiterroriste doit respecter les règles de l'Etat de droit et les droits fondamentaux ; c'est une contrainte mais c'est la force de nos démocraties. Face au terrorisme, les principaux leviers d'action de l'Union européenne sont l'harmonisation législative, la coordination opérationnelle des services des Etats membres et le dialogue avec les pays tiers, que l'Europe doit inscrire dans une approche globale et cohérente.

L'action législative de l'Union s'est accélérée après les attentats du 11 septembre 2001, puis à la suite des attentats de Madrid. Il est d'ailleurs regrettable d'attendre des circonstances aussi tragiques pour que les discussions sur certains textes progressent enfin. Après le 11 septembre 2001, l'Union a adopté une définition commune du terrorisme. La décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme est ainsi le premier instrument international à définir l'acte terroriste par référence au but poursuivi. La décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen a été adoptée le même jour. Depuis son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2004, jusqu'en septembre 2004, 2 603 mandats d'arrêt ont été émis, et le délai moyen d'exécution est bien inférieur à celui des procédures traditionnelles d'extradition. Des mesures de gel des fonds ou des avoirs financiers des personnes ou entités non étatiques impliquées dans des actes de terrorisme ont également été prises. Après le 11 mars 2004, de nouvelles propositions législatives ont été déposées. Un projet de décision-cadre sur la rétention des données a été présenté par la France, l'Irlande, la Suède et le Royaume-Uni. Lors de l'examen de ce texte par le Conseil, les débats ont surtout porté sur la durée minimale de conservation envisagée, qui serait de un an. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) considère que ce délai est disproportionné, tout comme, au niveau européen, le groupe dit « de l'article 29 » (créé en application de l'article 29 de la directive relative à la protection des données personnelles). La nature des données devant être conservées par les opérateurs, ainsi que la prise en charge des surcoûts engendrés, sont aussi débattus. Un projet de troisième directive anti-blanchiment a été déposé par la Commission, qui vise la lutte contre le financement du terrorisme. Les textes adoptés tardent cependant à être mis en œuvre. La transposition en droit interne des décisions-cadres est souvent tardive et incomplète, comme l'illustrent la transposition de la décision-cadre relative au terrorisme et celle du mandat d'arrêt européen. Les conventions adoptées dans le cadre du troisième pilier et leurs protocoles sont aussi loin d'être tous ratifiés par les Etats membres.

L'Union tente également de renforcer *la coordination de l'activité opérationnelle des Etats membres*. Dans ce domaine, les obstacles rencontrés sont davantage « culturels » que juridiques : les services de police et de renseignement ne sont prêts à partager leurs informations que dans le cadre de relations de confiance, or celles-ci ne se décrètent pas. L'Union dispose de plusieurs outils en la matière : l'Office européen de police (Europol),

Eurojust, les équipes communes d'enquête et, à compter du 1^{er} mai 2005, l'Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures. Il ne faut pas créer de nouveaux organes, mais accroître l'efficacité de ceux existants. Après le 11 septembre 2001, une « *Task Force* de lutte contre le terrorisme » a été mise en place au sein d'Europol. Sa contribution limitée a conduit à sa suppression en avril 2003, avant qu'il ne soit décidé de la réactiver après les attentats de Madrid. Les échanges d'informations entre les services des Etats membres et Europol augmentent (+ 40 % entre 2002 et 2003), mais une faible proportion de ces échanges concerne le terrorisme. L'intensification des échanges entre les Etats membres est primordiale, et le principe de disponibilité des informations consacré par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 doit être rapidement concrétisé, sans créer pour autant une « Agence européenne de renseignement ». Eurojust est une instance encore jeune, mais qui peut apporter une contribution utile à la lutte contre le terrorisme. L'Agence européenne pour le contrôle des frontières extérieures, qui devrait être opérationnelle à compter du 1^{er} mai 2005 (mais dont le siège reste à fixer), contribuera également à combattre le terrorisme, en renforçant le contrôle des frontières extérieures des Etats membres. Le recours aux équipes communes d'enquêtes devrait aussi être développé.

La lutte contre le terrorisme est devenue l'une des priorités de *l'action extérieure de l'Union*. Le partenariat transatlantique contre le terrorisme a été renforcé depuis 2001, et plusieurs initiatives concrètes ont été prises, en particulier en ce qui concerne la sûreté des transports. Le dialogue avec les pays tiers s'est intensifié, avec la mise en place d'une assistance ciblée sur des pays prioritaires et dans le cadre de la construction d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice avec la Russie. L'Union coopère également avec les organisations internationales compétentes, telles que les Nations unies, le G8, le Conseil de l'Europe et Interpol.

Ces trois types d'actions doivent s'inscrire dans le cadre d'*une approche globale et intégrée*, qui doit dépasser la division de l'Union en trois « piliers ». C'est pour cela que M. Gijs de Vries a été nommé coordinateur européen de la lutte antiterroriste. Ce coordinateur joue un rôle utile, mais il faut lui accorder une plus grande autonomie et davantage de possibilités d'action auprès des services de police et des autorités judiciaires. L'apport de la politique européenne de sécurité et de défense, ainsi que de la protection civile, à la lutte antiterroriste est désormais pris en compte. La clause de solidarité prévue par la Constitution européenne a ainsi fait l'objet d'une mise en œuvre anticipée, après les attentats de Madrid, et un programme de solidarité visant à limiter les conséquences des menaces terroristes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN) a été adopté en décembre 2004. La plus value de l'Europe contre le bioterrorisme est aussi importante ; le ministre de l'intérieur français, M. Dominique de Villepin, a présenté des propositions à ce sujet le 1^{er} mars 2005. L'Union agit aussi pour renforcer la sûreté des transports aériens et maritimes, mais on peut déplorer qu'elle n'ait rien fait en ce qui concerne les transports terrestres.

Le rapporteur a souligné que la lutte opérationnelle contre le terrorisme relève des Etats membres et de leurs services. L'action de l'Union dans ce domaine est complémentaire, mais indispensable. Il n'y aura jamais de risque zéro en matière de terrorisme, mais il est de notre devoir d'agir à tous les niveaux pertinents, pour garantir que tout aura été fait pour éviter de nouveaux attentats.

Il a indiqué qu'il proposait à la Délégation d'adopter une proposition de résolution reprenant les principaux points de son rapport.

M. Jacques Myard a souligné l'importance et le bon fonctionnement de la coopération bilatérale en matière de lutte antiterroriste. Il a émis la crainte que la multiplication des instances ne limite l'efficacité de cette coopération. Il a fait remarquer que tous les Etats de l'Union n'appartenaient pas à l'OTAN. En outre, il a considéré que la multiplication des agences de coordination risquait de déresponsabiliser certains « petits » Etats membres, qui se sentent peu concernés par le terrorisme parce qu'ils ne constituent pas des cibles privilégiées. La coordination policière est utile, et il est normal que le Conseil européen et le Conseil des ministres agissent dans ce domaine. Le coordinateur européen de la lutte antiterroriste relève cependant davantage du « gadget » que d'autre chose.

Le **rapporteur** a tenu à préciser qu'il ne croyait pas à la nécessité de créer un nouvel organe telle qu'une agence de renseignements au plan communautaire, estimant toutefois qu'Europol et Eurojust pourraient mieux fonctionner. S'agissant du coordinateur pour la lutte antiterroriste, il a fait observer qu'il ne s'agissait pas d'une institution nouvelle et que s'il était nécessaire d'accroître son rôle, cela ne devrait pas entraîner une « bureaucratisation », ce que l'actuel coordinateur ne souhaite d'ailleurs pas.

M. Christian Philip a souhaité que le coordinateur soit plus autonome par rapport au futur ministre des affaires étrangères et plus directement relié au futur président du Conseil européen et ait en charge un rôle de proposition et de sensibilisation. Or, aujourd'hui, sa crédibilité est quelque peu entamée puisqu'il ne peut prendre aucune initiative en dehors du Haut représentant pour la PESC. Dans l'avenir, cette situation peut changer, puisqu'on peut supposer que le ministre des affaires étrangères ne sera pas mobilisé seulement par la seule lutte antiterroriste.

En conclusion, il a déclaré que, compte tenu du caractère prioritaire de la lutte antiterroriste, la fonction de coordinateur était justifiée, à condition qu'elle ne soit pas une nouvelle institution et qu'elle jouisse d'un minimum de crédibilité.

Après intervention du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a adopté, dans le texte proposé par le rapporteur, la proposition de résolution suivante :

« L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le projet de décision-cadre sur la rétention de données traitées et stockées en rapport avec la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de données transmises via des réseaux de communications publics, aux fins de la prévention, la recherche, la poursuite de délits et d'infractions pénales, y compris du terrorisme (8968/04/E 2616) ;

Vu le projet de décision-cadre relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats membres de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne les infractions graves, y compris les actes terroristes (10215/04/E 2634) ;

Vu la proposition de directive relative à la prévention du blanchiment du système financier aux fins de blanchiment de capitaux, y compris le financement du terrorisme (COM (2004) 448 final / E 2734) ;

1. *Condamne le terrorisme sous toutes ses formes, quels qu'en soient les auteurs et leurs motivations ;*

2. *Exprime sa sympathie et sa solidarité aux victimes des attentats terroristes, et souhaite que cette solidarité se concrétise par la création d'une Fondation européenne des victimes du terrorisme ;*

3. *Salue la décision du Conseil européen de déclarer le 11 mars journée européenne de commémoration des victimes du terrorisme ;*

4. *Souligne que la lutte contre le terrorisme doit s'inscrire dans le respect des droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis notamment par la Charte européenne des droits fondamentaux ;*

5. *Rappelle que la lutte contre ce fléau doit, pour être efficace à long terme, s'attaquer aux causes profondes du terrorisme et reposer sur le dialogue entre les religions et les cultures ;*

6. *Affirme que si la lutte opérationnelle contre le terrorisme ne relève pas de l'Union, une action complémentaire de l'Union est souhaitable ;*

7. *Approuve la désignation d'un coordinateur de la lutte contre le terrorisme, qui renforce la cohérence de l'action de l'Union, et souhaite que son rôle soit accru auprès des services policiers et judiciaires et auprès des populations pour les sensibiliser aux risques du terrorisme ;*

I. Sur le projet de décision-cadre sur la rétention de données (E 2616) :

8. *Approuve le principe d'une harmonisation européenne des règles relatives à la conservation des données traitées et stockées par les fournisseurs d'un service de communications électroniques aux fins de la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales, en particulier du terrorisme ;*

9. *Considère que le délai minimum d'un an retenu par le projet est adapté, compte tenu de la durée moyenne des instructions en matière criminelle ;*

10. *Estime cependant qu'une durée maximale de conservation de ces données devrait être prévue, afin de respecter l'équilibre entre les besoins des enquêtes et la protection des droits individuels ;*

11. *Souhaite qu'une évaluation précise du surcoût de la conservation des données de trafic soit réalisée, afin d'envisager une harmonisation des régimes d'indemnisation des fournisseurs de ces services.*

II. Sur le projet de décision-cadre relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs (E 2634) :

12. *Approuve le principe de disponibilité consacré par le Conseil européen, selon lequel tout agent des services répressifs d'un Etat membre qui a besoin de certaines informations dans l'exercice de ses fonctions peut les obtenir d'un autre Etat membre, sous réserve de respecter certaines conditions ;*

13. Emet le vœu que ce principe soit concrétisé rapidement par des propositions législatives, afin de régir les échanges d'informations en matière répressive à compter du 1^{er} janvier 2008 ;

14. Souhaite que le projet de décision-cadre relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats membres apporte une plus value réelle, ce qui exige que la nature des informations transmises soit définie largement ;

15. Estime que le renforcement des échanges d'informations entre les services répressifs des Etats membres doit s'accompagner de l'adoption de standards communs relatifs à la protection des données personnelles dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, à l'élaboration desquels les autorités de protection des données devraient être associées.

III. Sur la proposition de directive anti-blanchiment, y compris le financement du terrorisme (E 2734) :

16. Affirme la nécessité de priver les organisations terroristes de leurs sources de financement ;

17. Approuve l'adoption d'une définition du financement du terrorisme spécifique par rapport au délit de blanchiment, ainsi que l'extension des obligations de vigilance que doivent mettre en œuvre les professionnels visés par la directive à la lutte contre le financement du terrorisme. »

III. Examen d'un texte soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Point B

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation *a approuvé* le texte suivant :

– avant-projet de budget rectificatif n° 1 au budget 2005 – Etat général des recettes – Etat des recettes et des dépenses par section – Section III – Commission (document **E 2823-1**).