



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341)

TOME III

AFFAIRES EUROPÉENNES

(ARTICLE 32 : ÉVALUATION DU PRÉLÈVEMENT OPÉRÉ SUR LES RECETTES
DE L'ÉTAT AU TITRE DE LA PARTICIPATION DE LA FRANCE
AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES)

PAR M. ROLAND BLUM,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I – LE PREMIER BUDGET DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2007-2013	9
A – LE CADRE FINANCIER POUR LA PÉRIODE 2007-2013 : 864 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS POUR ENGAGEMENT	9
1) Des négociations sous haute tension	9
<i>a) Le rejet de la proposition de la présidence luxembourgeoise</i>	9
<i>b) Les propositions critiquées du Royaume-Uni</i>	9
<i>c) Le compromis du Conseil européen de décembre 2005</i>	10
2) Le Parlement européen cherche à s'imposer	11
<i>a) Les propositions budgétaires du Parlement européen</i>	11
<i>b) Ses réactions au compromis de décembre 2005</i>	12
<i>c) L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006</i>	12
B – LE PROJET DE BUDGET POUR 2007	14
1) Le projet de budget établi par le Conseil	14
<i>a) Les crédits pour engagement : 125,8 milliards d'euros (1,08 % du RNB)</i>	14
<i>b) Les crédits pour paiement : 114,6 milliards d'euros (0,98 % du RNB)</i>	14
<i>c) La structure des dépenses</i>	14
<i>d) Les dépenses relatives aux actions extérieures de l'Union : 7,2 milliards d'euros</i>	15
<i>e) L'impact budgétaire de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie : 16,2 milliards d'euros entre 2007 et 2009</i>	16
<i>f) La structure des recettes</i>	17
2) Les réserves de la France, de l'Espagne et des Pays-Bas vis-à-vis du projet de budget	17
<i>a) La France contre des coupes excessives dans les dépenses agricoles</i>	17
<i>b) L'Espagne contre la réduction des effectifs souhaitée par le Conseil</i>	18
<i>c) Les Pays-Bas contre les économies insuffisantes sur la politique de cohésion</i>	18
3) Une négociation qui peut encore être tendue	18
<i>a) Des critiques de la Commission et du Parlement européen</i>	18
<i>b) La fragilité de l'équilibre trouvé au sein du Conseil</i>	18

C – LA CONTRIBUTION FRANÇAISE.....	19
1) L'exercice 2006 : 17,8 milliards d'euros exécutés sur 18 milliards prévus.....	19
a) <i>Un écart assez faible entre les prévisions et l'exécution de la contribution française en 2006</i>	19
b) <i>Les raisons de ce faible écart</i>	19
2) Le prélèvement sur recettes prévu à l'article 32 du projet de loi de finances pour 2007 : 18,7 milliards d'euros.....	20
a) <i>Près de 7 % de nos recettes fiscales nettes</i>	20
b) <i>Un prélèvement qui s'inscrit dans un mouvement de constante progression depuis 2003</i>	20
3) La France contributrice nette au budget de l'Union européenne.....	21
a) <i>Des retours encore significatifs</i>	21
b) <i>La perspective d'une diminution de ces retours dans la période 2007-2013</i>	22
c) <i>La contribution nette de la France : plus de 3 milliards d'euros</i>	22
II – LES MIGRATIONS : UNE QUESTION EUROPÉENNE	29
A – L'ESPAGNE, UN NOUVEAU PAYS D'IMMIGRATION	29
1) L'Espagne face à un phénomène nouveau : l'immigration.....	29
a) <i>Un besoin de main d'œuvre</i>	29
b) <i>Un phénomène nouveau, de grande ampleur et encouragé</i>	30
2) La mutation du phénomène : l'immigration subsaharienne	37
a) <i>Une situation humanitaire dramatique et très médiatisée</i>	37
b) <i>Des difficultés réelles notamment avec les mineurs</i>	39
3) La réaction espagnole : une approche globale.....	40
a) <i>Un système fondamentalement ouvert à l'immigration</i>	40
b) <i>Des mesures de reconduite à la frontière difficiles à mettre en œuvre</i>	41
c) <i>La régularisation de 700 000 étrangers</i>	41
d) <i>Une gestion complexe en raison de l'enchevêtrement des compétences</i>	42
e) <i>Le souci de la concertation</i>	43
f) <i>Une politique d'intégration active, facilitée par l'origine des migrants</i>	44
g) <i>Comment coopérer avec les pays d'émigration ?</i>	46
B – LE MAROC : PAYS DE DÉPART, DE TRANSIT ET D'ACCUEIL DES MIGRANTS.....	48
1) Vers la modernité.....	48
a) <i>Une société plus ouverte qui n'échappe pas aux menaces extrémistes</i>	48
b) <i>Réformes et difficultés économiques</i>	48
2) Le Maroc et l'Europe : une solidarité nécessaire	50
a) <i>L'Europe ne peut se détourner de la rive sud de la Méditerranée</i>	50

<i>b) Le Maroc comme « nouveau voisin » de l'Europe</i>	50
<i>c) Renforcer la solidarité des pays du Sud de l'Europe avec ceux du Sud de la Méditerranée</i>	52
3) Face aux nouvelles formes de migration	53
<i>a) Le choc de Ceuta et Melilla</i>	53
<i>b) Première réponse : un renforcement des dispositifs internes</i>	53
<i>c) Seconde réponse : une coopération efficace au plan international</i>	54
<i>d) Le Maroc face à ses immigrés</i>	55
C – L'EUROPE : DE LA PRISE DE CONSCIENCE À LA PRISE DE RESPONSABILITÉS ...	57
1) La Conférence de Rabat expression d'une prise de conscience collective	57
<i>a) Une rencontre entre deux continents</i>	57
<i>b) Le plan d'action adopté</i>	58
2) L'appel de l'Espagne à la solidarité européenne	58
<i>a) Une question jugée de la compétence de l'Union par les autorités espagnoles</i>	58
<i>b) Une réponse européenne ambivalente : unanimité ou majorité qualifiée ? Action des Etats ou de l'Union ?</i>	59
3) Frontex : une agence européenne pour le contrôle des frontières aux moyens limités	61
<i>a) Une agence nouvelle</i>	61
<i>b) Le baptême du feu au large des Canaries</i>	62
4) Les quatre fonds européens « flux migratoires »	62
<i>a) Le Fonds européen pour les frontières extérieures</i>	62
<i>b) Le Fonds européen pour les réfugiés</i>	63
<i>c) Le Fonds européen pour l'intégration</i>	63
<i>d) Le Fonds européen pour le retour</i>	64
5) La France : actions et propositions	65
<i>a) L'accord modèle signé avec le Sénégal</i>	65
<i>b) Pour un Pacte européen fondé sur des principes communs et des coopérations opérationnelles</i>	66
CONCLUSION	69
EXAMEN EN COMMISSION	71
LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	73

Mesdames, Messieurs,

Après une année 2005 riche en événements, 2006 sera pour l'Union européenne, sauf extraordinaire, une année en demi-teinte. Aucune solution n'a été trouvée à l'impasse institutionnelle que nous connaissons aujourd'hui. Chacun en Europe reste sur le pied de guerre, attendant les prochaines échéances électorales pour relancer les négociations. Beaucoup d'espairs sont placés dans les présidences allemande, au début de 2007, et française fin 2008. Seule exception notable à ce tableau un peu morne : l'adhésion prochaine de la Bulgarie et de la Roumanie qui clôt le processus entamé après la chute du Mur de Berlin pour réconcilier le continent européen avec lui même.

L'Europe des projets que nous appelons de nos vœux n'a pas encore trouvé une expression telle qu'elle puisse susciter une adhésion nouvelle des Européens. Pire, les grandes entreprises qui faisaient notre fierté, comme Airbus, connaissent aujourd'hui de grandes difficultés.

Dans le même temps, les problèmes s'accumulent : la menace sur nos approvisionnements énergétiques avec une Russie qui entend reprendre sa place et faire valoir ses propres intérêts avec force ; la question du Proche-Orient qui se joue à nos portes et devant laquelle nous ne pouvons rester impavides ; les relations avec la Turquie, pays qui n'est pas aujourd'hui en mesure de se réformer et d'accepter l'existence de la République de Chypre, pourtant membre de l'Union européenne...

Au milieu de toutes ces difficultés, il a semblé important à votre Rapporteur de porter son attention sur l'une de ces questions qui occupe tous les esprits : celle de l'immigration. Pas une journée ne se passe sans que l'on voie s'échouer sur les plages espagnoles des Canaries ces embarcations de fortune en provenance des côtes africaines. A leur bord, des candidats à l'émigration qui espèrent que l'Europe, malgré ses difficultés propres, leur apportera des conditions de vie dignes et simplement humaines. Ils sont 25 000 à avoir atteint ces îles espagnoles, mais combien ont tenté l'aventure ?

Mais avant d'aborder cette question en rendant compte de deux missions que votre Rapporteur a effectuées en Espagne et au Maroc, on s'intéressera un instant au budget de l'Union européenne pour 2007. Comme on en a l'habitude, le projet de loi de finances contient un article qui arrête l'évaluation du prélèvement sur recettes que la France versera à l'Europe pour contribution à son budget. Après des négociations difficiles, l'Union a réussi à fixer des perspectives financières pour la période 2007-2013. C'est donc l'an prochain, pour la première fois, que le budget européen s'inscrira dans ce nouveau cadre.

I – LE PREMIER BUDGET DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2007-2013

Le budget de l'Union européenne pour 2007 constitue le premier exercice qui s'inscrit dans les perspectives financières 2007-2013 adoptées avec la difficulté que l'on sait au printemps 2006. Il n'appellera de la part de votre Rapporteur que peu de remarques, les grandes tendances constatées les années passées étant globalement maintenues.

A – Le cadre financier pour la période 2007-2013 : 864 milliards d'euros en crédits pour engagement

1) Des négociations sous haute tension

a) Le rejet de la proposition de la présidence luxembourgeoise

L'échec des négociations sous présidence luxembourgeoise à la fin du premier semestre 2005 a constitué une situation inédite dans l'histoire des négociations budgétaires européennes. Pour la première fois, un « paquet final » proposé par la Présidence était rejeté. Ensuite le pays principalement responsable de l'échec des négociations – le Royaume-Uni – était celui qui allait prendre la présidence de l'Union européenne et à qui incomberait la poursuite des négociations.

b) Les propositions critiquées du Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a fait des propositions sur le détail duquel on ne reviendra pas. La France les a repoussées très nettement. Si le compromis proposé par la présidence luxembourgeoise lors du Conseil européen de juin 2005 constituait un bon point d'équilibre, la proposition de Londres n'était pas acceptable : elle avait pour conséquence de demander à la France un effort budgétaire important non par solidarité envers les nouveaux Etats membres – comme le prévoyait le « paquet » luxembourgeois – mais pour assurer le financement de transferts supplémentaires au profit des pays les plus riches, parmi lesquels le Royaume-Uni. En revanche, le gouvernement français n'a pas rejeté la proposition britannique introduisant une clause de rendez-vous pour entamer une réflexion approfondie sur le budget communautaire dès lors qu'elle aurait vocation à produire ses effets après 2013.

Le conclave du 7 décembre 2005 a été l'occasion pour la plupart des Etats membres d'exprimer de sérieuses critiques envers la proposition britannique, notamment les nouveaux Etats membres qui pouvaient difficilement accepter leurs retours au titre de la politique de cohésion puissent être réduits au bénéfice des intérêts des contributeurs nets.

A la veille du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, la présidence britannique a diffusé une nouvelle proposition de compromis dans lequel le Royaume-Uni ne faisait pas de concession sur le mode de calcul de sa contribution au budget communautaire – le fameux chèque britannique – enjeu pourtant essentiel de cette négociation.

c) Le compromis du Conseil européen de décembre 2005

Le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 est finalement parvenu à un accord pour la période 2007-2013. Il comprend trois volets.

Les *dépenses* pour cette période sont fixées à *862,4 milliards d'euros* sur la période, soit 1,045 % du RNB de l'Union européenne, à mi-chemin entre la première proposition britannique et le compromis présenté par la présidence luxembourgeoise en juin 2005. Par rapport à ce compromis, on observe essentiellement des réductions de crédits dans le domaine agricole, dans la politique de cohésion – mais de manière moins importante – et plus marginalement encore sur les politiques relevant de la sous-rubrique budgétaire « Citoyenneté ».

Aux termes de cet accord, la structure du budget de l'Union européenne n'est pas bouleversée même si la politique de cohésion passe, en engagement, devant la PAC dite « de marché » comme premier poste du budget communautaire. Ces deux politiques continuent cependant à représenter près de 80 % des dépenses communautaires. Pour marquer la volonté des Etats membres de s'engager plus résolument dans la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne, on observe quelques mesures éparses comme l'augmentation du budget de la recherche de + 75 % en 2013 par rapport à la base 2006, la création d'un fonds d'ajustement à la globalisation, la concentration de la politique de cohésion dans les anciens Etats membres sur des dépenses liées à la stratégie de Lisbonne à hauteur de 60 % des crédits de l'objectif « Convergence » et de 75 % de l'enveloppe dévolue à l'objectif « Compétitivité régionale et emploi ».

Pour ce qui concerne les *recettes*, face à la levée de boucliers des autres Etats, le Royaume-Uni a dû accepter la remise en cause partielle du « rabais » ou « chèque » britannique dont il bénéficie depuis 1984. L'argument qui a emporté la décision est celui fondé sur la nécessité pour le Royaume-Uni d'apporter sa juste part au financement de l'élargissement dont il est l'un des plus fervents promoteurs. Un dispositif progressif a été mis en place de telle sorte que le Royaume-Uni participe au plus tard en 2013 au financement de la totalité de ces dépenses d'élargissement. Au total, au cours de la période 2007-2013, le Royaume-Uni devra verser au budget communautaire une contribution complémentaire dont le montant ne devra pas être supérieur à 10,5 milliards d'euros. Le ralliement des contributeurs nets les plus importants que sont l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche a été obtenu par des compensations en recettes.

La clause de réexamen est l'un des points importants de ce compromis. A la demande de la France, il n'est plus fait mention d'ajustements applicables à la période 2007-2013 mais simplement de la possibilité pour le Conseil européen de prendre des décisions sur tous les aspects couverts par la clause de rendez-vous. Cette formulation est ambiguë ; elle entretient une ambivalence sur la période concernée par cette clause. Comme le note le Gouvernement dans le fascicule budgétaire jaune relatif aux relations financières avec l'Union européenne, cette clause a pu être acceptée par les pays les plus désireux de voir évoluer la structure du budget communautaire car elle ne constitue pas, de leur point de vue, un frein à leur volonté « réformatrice ». Elle est en même temps protectrice des intérêts français car elle confère au Conseil européen un rôle central dans la procédure. Le verrou de l'unanimité permettrait d'écarter une remise en cause des accords de Bruxelles sur la PAC avant 2013. On doit cependant observer que la clause de réexamen mentionne de manière plus spécifique la PAC et le rabais britannique, reprenant le lien fait par le Royaume-Uni et que récuse fortement la France⁽¹⁾. On doit noter que la France assumera la présidence de l'Union au second semestre 2008, période qui devrait vraisemblablement correspondre au lancement des travaux relatifs à cette clause de réexamen.

2) Le Parlement européen cherche à s'imposer

Après l'affaire de l'investiture de la Commission Barroso en 2004, le Parlement européen s'est à nouveau imposé comme un acteur politique incontournable à l'occasion des négociations sur les perspectives financières.

a) Les propositions budgétaires du Parlement européen

Les députés européens ont adopté le 8 juin 2005, à une large majorité, le rapport du député démocrate-chrétien allemand M. Reimer Böge et une recommandation qui fixait les priorités politiques du Parlement européen, proposait une structure pour les prochaines perspectives financières et estimait les ressources financières devant être allouées à l'Union européenne pour la période 2007-2013.

Le Parlement européen proposait un budget total pour la période 2007-2013 de 975 milliards d'euros en crédits pour engagement soit 1,18 % du RNB de l'Union européenne et 883 milliards d'euros en crédits pour paiement soit 1,07 % du RNB de l'Union.

(1) « Le Conseil européen invite la Commission à entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'Union européenne, y compris la PAC, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni, et à faire rapport en 2008-2009 ».

b) Ses réactions au compromis de décembre 2005

Après avoir tenté de peser dans les ultimes négociations entre les Etats membres, le Parlement a examiné les termes du compromis de décembre 2005. Le 18 janvier 2006, le Parlement a « rejeté les conclusions du Conseil européen dans leur forme actuelle étant donné que celles-ci ne garantissent pas un budget communautaire apte à renforcer la prospérité, la compétitivité, la solidarité, la cohésion et la sécurité à l'avenir ».

Le Parlement européen s'est montré plus exigeant encore après la publication par la Commission, le 16 février 2006, d'un document très alarmiste – à dessein – sur les conséquences de l'accord conclu par le Conseil européen de décembre 2005. Elle affirmait ainsi que l'enveloppe arrêtée par le Conseil pour la période 2007-2013, remettait en cause les ambitions de la plupart des politiques de l'Union avec la baisse du nombre de bourses Erasmus, la réduction du taux de cofinancement communautaire des projets prioritaires des réseaux transeuropéens, l'augmentation insuffisante des dépenses liées aux politiques de liberté, de sécurité et de justice...

Globalement le Parlement européen souhaitait une augmentation des dépenses prévues pour 2007-2013 et la mise en place de mécanismes de flexibilité permettant, le cas échéant, le dépassement des plafonds de dépenses lors de la procédure budgétaire annuelle. Il entendait également renforcer son rôle lors de la mise en œuvre de la clause de réexamen.

c) L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006

Les demandes du Parlement européen ne pouvaient être satisfaites dans leur intégralité tant elles étaient amples. Le Conseil entendait défendre le compromis auquel les chefs d'Etat et de gouvernement étaient parvenus si difficilement en décembre 2005.

Le 4 avril 2006, la présidence autrichienne et les représentants du Parlement européen sont parvenus à un accord sur une base proche du compromis de décembre 2005. Alors que le Parlement attendait une augmentation des plafonds en dépenses de l'ordre de 12 à 13 milliards, le montant des crédits pour engagement n'a été accru que de 2 milliards d'euros, soit un montant de 864,3 milliards d'euros sur la période 2007-2013.

Comparaison des différentes propositions (en milliards d'euros, prix 2004)

Crédits pour engagement	Base de référence (crédits de 2006 x 7 ans)	Propositions de la Commission	Conseil européen (décembre 2005)	Accord interinstitutionnel (17 mai 2006)
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	54	122	72	74
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	263	336	308	308
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	388	400	371	371
3a. Espace de liberté, sécurité et justice	7	15	6	6
3b. Citoyenneté			4	4
4. L'Union européenne, acteur mondial	54	63	50	50
5. Administration	45	58	50	50
Total crédits pour engagement (hors compensations)	812	993	862	864

Le cadre financier pour 2007-2013 s'établit finalement ainsi :

Cadre financier 2007-2013 (en millions d'euros, prix 2004) – Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006

Crédits pour engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
1. Croissance durable	51 267	52 415	53 616	54 294	55 368	56 876	58 303	382 139
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 404	9 097	9 754	10 434	11 295	12 153	12 961	74 098
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	54 985	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161	371 344
Dont dépenses de marché et paiements directs	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3a. Liberté, sécurité et justice	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b. Citoyenneté	599	568	590	593	595	597	598	4 140
4. L'Union européenne, acteur mondial	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
5. Administration	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	48 800
6. Compensations	419	191	190					800
Total crédits pour engagement	120 702	121 473	122 564	122 952	124 007	125 527	127 091	864 316
En % du RNB	1,10 %	1,08 %	1,07 %	1,04 %	1,03 %	1,02 %	1,01 %	1,048 %
Total crédits pour paiement	116 650	119 620	111 990	118 280	115 860	119 410	118 970	820 780
En % du RNB	1,06 %	1,06 %	0,97 %	1,00 %	0,96 %	0,97 %	0,94 %	1,00 %
Marge disponible	0,18 %	0,18 %	0,27 %	0,24 %	0,28 %	0,27 %	0,30 %	0,24 %
Plafond ressources propres	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

Source : Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 paru au Journal officiel de l'Union européenne le 14 juin 2006

B – Le projet de budget pour 2007

1) Le projet de budget établi par le Conseil

Le projet de budget pour 2007 se présente de la manière suivante.

a) Les crédits pour engagement : 125,8 milliards d'euros (1,08 % du RNB)

Les *crédits pour engagement* atteignent *125,8 milliards d'euros*, soit 1,08 % du RNB de l'Union européenne à 27 et une hausse de 4,5 % par rapport au budget de 2006. Ce niveau est inférieur de 1,02 milliard d'euros à l'avant-projet de budget de la Commission. L'essentiel de la réduction porte sur les dépenses agricoles de la rubrique 2 (746 millions d'euros) tandis que les rubriques 4, « action extérieure » et 5 « administration » subissent chacune une coupe de l'ordre de 100 millions d'euros. La progression des engagements par rapport à 2006 serait limitée à + 3,7 %, contre 4,5 % dans l'avant-projet de la Commission.

b) Les crédits pour paiement : 114,6 milliards d'euros (0,98 % du RNB)

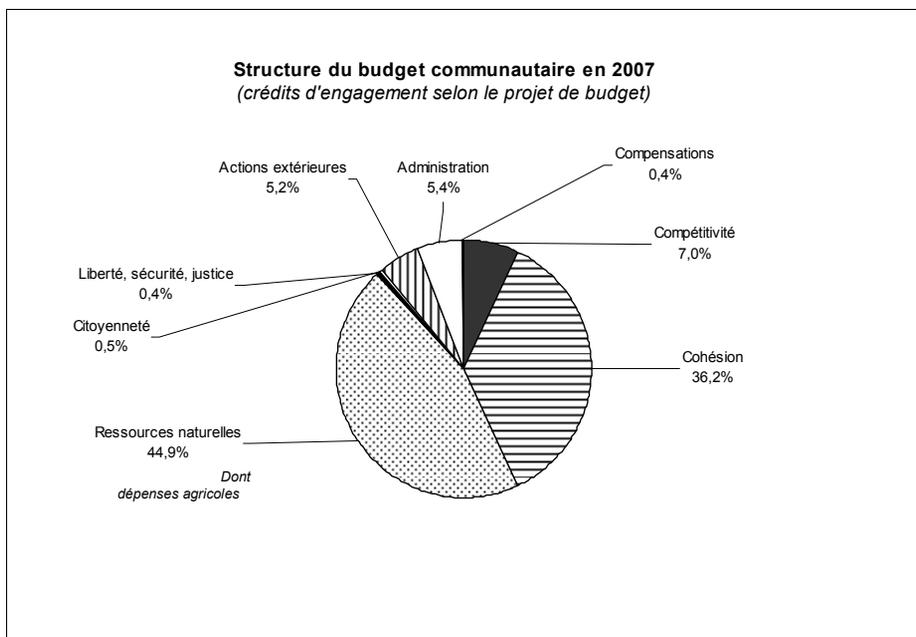
Les crédits pour paiement s'élèveraient à 114,6 milliards d'euros, soit 0,98 % du RNB de l'Union européenne à 27 et une hausse de 3,8 % par rapport au budget 2006.

Par rapport à l'avant-projet budgétaire, le montant des coupes s'élève à 1,76 milliard d'euros, ce qui permet de ramener l'augmentation à + 2,3 %, contre + 3,8 % pour l'avant-projet, par rapport au budget 2006. La marge sous le plafond des perspectives financières est ainsi portée à 9,2 milliards d'euros. Les principales réductions portent sur la rubrique 2 (-788 millions d'euros) et la rubrique 1 (- 601 millions d'euros) ; les rubriques 4 et 5 subissent également des abattements significatifs.

Comme d'habitude, le projet de budget du Conseil est plus rigoureux financièrement que l'avant-projet de la Commission, avant que s'engage la concertation avec le Parlement européen, traditionnellement favorable à des montants de dépenses plus élevés.

c) La structure des dépenses

La structure des dépenses et des recettes du projet de budget est la suivante :



On constate qu'au sein de la rubrique « Ressources naturelles », les dépenses agricoles demeurent prédominantes même si elles connaissent une légère baisse. Le projet de budget prévoit 42,95 milliards d'euros en crédits pour engagement et 42,67 milliards en crédits pour paiement pour les aides directes et les dépenses de marché. Pour le développement rural, les crédits pour engagement seront de 12,36 milliards d'euros et les crédits pour paiement de 10,89 milliards d'euros.

Pour la politique de cohésion, il est prévu 38,36 milliards d'euros en crédits pour engagement et 32,41 milliards en crédits pour paiement pour les fonds structurels. Le fonds de cohésion bénéficiera de 7,12 et 4,94 milliards d'euros respectivement en crédits pour engagement et pour paiement.

d) Les dépenses relatives aux actions extérieures de l'Union : 7,2 milliards d'euros

L'ensemble des actions extérieures de l'Union relèvent de la rubrique 4 : « L'Union européenne en tant que partenaire mondial ». Elle couvre la politique de voisinage, d'aide au développement, de gestion des crises humanitaires, de sécurité stratégique et civile et, en particulier, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Le montant alloué à cette rubrique par l'avant-projet de budget est de 6,59 milliards d'euros en crédits pour engagement et 7,26 milliards d'euros en crédits pour paiement.

Sans entrer dans les détails de ces différentes sous-rubriques qui sont parfaitement décrites dans le fascicule budgétaire « jaune », on notera que la nouvelle rubrique 4 est dotée d'un plafond de 49,5 milliards d'euros (prix 2004) pour la période 2007-2013.

On s'arrêtera un instant sur l'*Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)* qui a vocation à couvrir les pays du Sud et de l'Est de l'Europe relevant de la politique dite de voisinage soit neuf pays du Sud de la Méditerranée, l'Europe orientale et le Caucase sud. Cet instrument qui est soumis à la procédure de codécision se substitue aux programmes MEDA et partiellement à TACIS. Il est doté de 11, 181 milliards d'euros courants sur la période 2007-2013.

Lors de la négociation de cet instrument au sein du Conseil, les débats se sont concentrés, sur la répartition des enveloppes financières entre les pays de l'Est et du Sud. La France s'est prononcée en faveur d'une répartition d'au moins deux tiers pour le Sud et environ un tiers pour l'Est compte tenu du caractère historique des liens entre l'Union européenne et les pays de la rive sud de la Méditerranée.

Au titre de cette rubrique, on pourrait évoquer le 10^e Fonds européen de développement (FED) qui couvrira la période 2008-2013 mais aussi la politique de préadhésion dont bénéficient la Turquie, la Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

Ces trois pays disposeront, en 2007, de l'instrument de préadhésion (IPA) au titre des candidats reconnus. Ce nouvel instrument, adopté par le Conseil en juillet 2006, a vocation à préparer les pays candidats reconnus (Croatie, Turquie, ARYM) et potentiels (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro et Kosovo⁽¹⁾) à une adhésion à plus ou moins long terme. Il s'élève à 11,468 milliards d'euros sur la période, 1,228 milliards en crédits pour engagement et 2,661 milliards en crédits pour paiement dans le projet de budget pour 2007. A ce jour la programmation indicative par pays n'est pas encore connue.

e) L'impact budgétaire de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie : 16,2 milliards d'euros entre 2007 et 2009

Nous savons maintenant que la Roumanie et la Bulgarie rejoindront l'Union européenne au 1^{er} janvier 2007 si tous les Etats ratifient le traité d'adhésion ce dont nous ne doutons pas. Le projet de loi autorisant la ratification du traité d'adhésion par la France a été approuvé par l'Assemblée nationale le 27 juin 2006 et le Sénat le 3 octobre 2006.

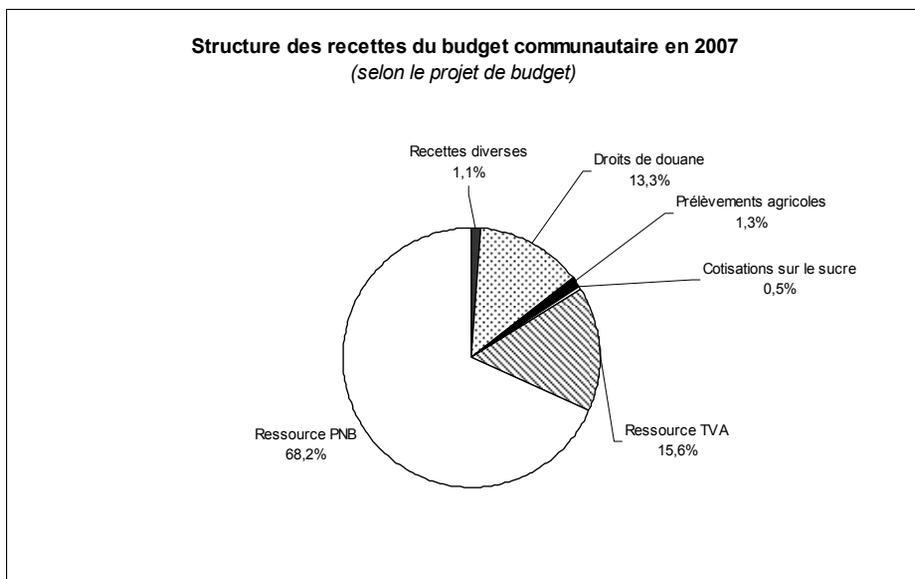
(1) Placé sous administration provisoire des Nations unies, le statut juridique du Kosovo est en cours de négociation. C'est selon la définition de la résolution 1244 du Conseil de Sécurité de l'ONU qu'il est formellement inscrit dans l'IPA.

Entre 2007 et 2009, la Roumanie et la Bulgarie devraient bénéficier de 16,2 milliards d'euros. De 2010 à 2013, les crédits prévisionnels devraient s'élever à 25,5 milliards d'euros.

La Bulgarie et la Roumanie participeront, dès leur adhésion, au financement de l'Union européenne sans dérogation, pour une contribution estimée à environ 7 milliards d'euros pour la période 2007-2013.

f) La structure des recettes

La structure des recettes ne connaît pas d'évolution majeure.



2) Les réserves de la France, de l'Espagne et des Pays-Bas vis-à-vis du projet de budget

Trois pays – l'Espagne, les Pays-Bas et la France – pour des raisons très différentes contestent ce projet de budget.

a) La France contre des coupes excessives dans les dépenses agricoles

La France a approuvé les orientations générales de l'avant-projet de budget de la Commission mais elle n'a cependant pas souhaité donner, pour l'heure, son accord au projet de budget du Conseil. Elle conteste le niveau des économies proposées sur les dépenses agricoles qui représentent -746 millions d'euros en crédits pour engagement et -788 millions d'euros en crédits pour paiement. Elle critique aussi la structure de ces coupes qui affectent des secteurs sensibles comme les aides aux plus démunis et aux producteurs de lait en particulier.

b) L'Espagne contre la réduction des effectifs souhaitée par le Conseil

L'Espagne est en désaccord avec la position du Conseil qui entend supprimer la moitié des postes devenus vacants à la suite du départ à la retraite de leur titulaire au cours de la période 2007–2013. Le Conseil estime que les gains de productivité sont tels qu'une telle réduction des effectifs est possible. L'Espagne considère que la situation de l'Union n'est pas comparable à celle des Etats membres et que la recherche de productivité ne doit pas conduire à réduire les effectifs compte tenu des besoins importants qui s'expriment au plan européen.

c) Les Pays-Bas contre les économies insuffisantes sur la politique de cohésion

Les Pays-Bas considèrent, pour leur part, que les économies réalisées sur les crédits pour paiement de la politique de cohésion sont insuffisantes. C'est là une position traditionnelle pour ce gros contributeur net au budget de l'Union.

3) Une négociation qui peut encore être tendue

Dans le fascicule budgétaire jaune, le Gouvernement identifie trois facteurs qui vont avoir une importance décisive dans la conduite de la suite de la procédure budgétaire.

a) Des critiques de la Commission et du Parlement européen

La Commission s'oppose fermement aux économies que le Conseil entend réaliser sur les dépenses administratives. Elle considère que les coupes opérées sur ses moyens administratifs sont incompatibles avec les missions et mandats qui lui échoient et sont même de nature à remettre en cause les engagements en termes de recrutements qui ont été pris à l'égard des nouveaux Etats membres. Les parlementaires européens critiquent, quant à eux, le « calibrage » des crédits pour paiement qui ne leur apparaît pas conforme aux principes de bonne gestion financière.

b) La fragilité de l'équilibre trouvé au sein du Conseil

Au Conseil, les nouveaux Etats membres ont accepté un compromis qui prévoit des coupes importantes dans les dépenses agricoles et de cohésion. Les difficultés d'absorption rencontrées depuis l'entrée de ces pays dans l'Union peuvent le justifier. En revanche, ils ne peuvent pas accepter que le recrutement de leurs ressortissants dans les institutions européennes soit affecté par les réductions d'effectifs que préconise le Conseil. La Commission n'a pas manqué de démontrer que les postes qui devaient être pourvus en 2007 ne pourraient pas l'être en raison de ces réductions, ce qui n'est pas de nature à entraîner l'adhésion des nouveaux membres au budget tel qu'il a été proposé par le Conseil.

L'ensemble de ces éléments fait conclure au Gouvernement que « dans ce contexte, la seconde lecture (...) sera déterminante et constituera, une fois encore, le temps fort de la négociation budgétaire communautaire ».

C – La contribution française

1) L'exercice 2006 : 17,8 milliards d'euros exécutés sur 18 milliards prévus

a) Un écart assez faible entre les prévisions et l'exécution de la contribution française en 2006

On sait que le montant du prélèvement sur recettes voté en loi de finances initial n'est jamais celui qui est versé *in fine* au budget de l'Union européenne. Il s'agit là d'une prévision.

L'exercice 2006 devrait être marqué par une légère diminution du prélèvement effectivement versé par rapport à la prévision ; il devrait atteindre 17,8 milliards d'euros alors que 18 milliards d'euros étaient prévus en loi de finances initiale. Il s'agit d'un montant identique à celui de 2005. Cette stabilisation est provisoire en attendant la mise en œuvre effective de la programmation 2007-2013.

L'écart constaté en 2006 entre le montant du prélèvement sur recettes inscrit en loi de finances initiale et la prévision d'exécution associée au projet de loi de finances pour 2007 est à ce stade le plus faible observé depuis 1998. Comment cela s'explique-t-il ?

b) Les raisons de ce faible écart

Ces raisons sont multiples. Elles correspondent, pour l'essentiel, à une montée en puissance de la contribution française.

On constate, entre autres, une sous-exécution du budget communautaire en 2005 inférieure aux prévisions qui sous-tendaient l'évaluation de la contribution française dans la loi de finances pour 2006. On a également procédé à une régularisation significative de 353 millions d'euros des ressources TVA et PNB au titre de l'exercice 2005 dus par la France et qui sera payée en décembre 2006. Elle résulte du plus grand dynamisme de la conjoncture française par rapport à la moyenne des autres Etats membres⁽¹⁾.

(1) Pour plus de détails techniques, sur les raisons de ce faible écart relatif entre la prévision et l'exécution pour 2006, on se reportera au fascicule budgétaire « Relations financières avec l'Union européenne », p. 30-31.

2) *Le prélèvement sur recettes prévu à l'article 32 du projet de loi de finances pour 2007 : 18,7 milliards d'euros*

a) Près de 7 % de nos recettes fiscales nettes

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne pour 2007 est mentionné à l'article 32 du projet de loi de finances. Il s'élève à *18,7 milliards d'euros*, soit *6,9 % des recettes fiscales nettes* françaises, ce qui est loin d'être négligeable.

L'augmentation du prélèvement est de 907 millions d'euros par rapport à la prévision d'exécution 2006, soit une hausse de 5,1 %.

En proportion du total du budget européen, la contribution française devrait légèrement diminuer entre 2006 et 2007 pour s'élever à 16 % contre 16,3 % cette année. C'est là une évolution qui n'est que transitoire. Elle est liée au délai de négociation de la nouvelle décision « ressources propres » qui suppose l'unanimité des Etats de l'Union et sa ratification par les parlements nationaux. Compte tenu de l'intransigeance britannique, son entrée en vigueur ne peut être envisagée avant 2008, et plus vraisemblablement en 2009. Conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2005, cette nouvelle décision sur les ressources propres comportera de nouveaux avantages pour quatre contributeurs nets importants : les Pays-Bas, la Suède, l'Allemagne et l'Autriche. La part de la contribution française au budget communautaire augmentera alors.

b) Un prélèvement qui s'inscrit dans un mouvement de constante progression depuis 2003

L'effort financier de la France en faveur de l'Europe a été multiplié par plus de quatre en valeur entre 1982 et 2007. Après une stagnation sur la période 1998-2002, qui correspond, en particulier, à la sous-consommation observée sur les fonds structurels, il a connu à nouveau une nette augmentation.

Cette évolution devrait se poursuivre au cours des prochaines années. En effet, la France a consenti un effort pour qu'un accord sur les perspectives financières 2007-2013 puisse être trouvé même si l'essentiel a pu être préservé, c'est-à-dire la solidarité envers les nouveaux Etats membres et les retours budgétaires vers la France.

L'exercice 2007 représente le début de la mise en œuvre du nouveau cadre financier où se conjuguent la montée en puissance des nouveaux programmes et l'achèvement progressif des programmes de la période 2000-2006.

3) La France contributrice nette au budget de l'Union européenne

a) Des retours encore significatifs

74,9 % des dépenses opérationnelles de l'Union européenne en France proviennent de la politique agricole commune (9 429,4 millions d'euros), 19,1 % des fonds structurels (2 402,5 millions d'euros) et 6 % des politiques internes (750,7 millions d'euros).

Dépenses communautaires en France au titre des principales politiques communes

en millions d'écus / millions d'euros courants	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
AGRICULTURE	9 149,0	9 014,4	9 445,9	9 005,8	9 230,1	9 781,5	10 464,1	9 429,4
Aides directes	6 398,5	6 420,1	6 351,5	6 102,0	6 785,3	7 108,6	7 640,9	7 199,8
Restitutions à l'exportation	1 329,8	1 157,3	1 480,4	1 340,2	657,8	729,5	795,8	567,1
Stockage*			402,6	370,8	303,8	211,6	152,9	41,4
Développement rural	-	-	-	474,1	609,5	656,8	824,7	839,2
Autres	1 420,7	1 437,0	1 211,4	718,7	873,8	1 075,0	1 049,8	781,8
ACTIONS STRUCTURELLES	2 460,3	2 240,0	2 852,4	2 520,7	1 475,9	1 273,7	1 978,2	2 402,5
Objectif n°1	-	-	-	457,4	315,2	319,9	418,5	629,5
Objectif n°2	-	-	-	952,7	618,4	409,2	1 031,7	1 189,5
Objectif n°3	-	-	-	767,2	309,6	422,3	440,3	325,0
Autres actions structurelles	-	-	-	71,2	0,2	76,3	14,7	77,0
Initiatives communautaires	-	-	-	256,9	226,9	32,6	59,7	175,3
Actions innovatrices et assistance technique	-	-	-	15,3	5,7	13,3	13,3	6,2
Fonds de cohésion	0	0	0	0	0	0	0	0
POLITIQUES INTERNES	604,9	604,9	544,7	651,5	654,3	704,9	677,4	750,7
Formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et autres actions sociales	95,2	76,5	95,2	101,1	90,6	107,4	108,7	104,7
Énergie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom et environnement	22,2	18,0	16,8	16,6	20,5	14,8	13,9	15,4
<i>dont énergie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom</i>	7,5	6,0	6,8	7,1	7,5	6,6	5,4	4,2
<i>dont environnement et autres</i>	14,7	12,0	10,0	9,5	13,0	8,1	8,4	11,2
Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux transeuropéens	57,5	67,0	81,5	83,2	147,1	110,9	106,6	110,6
<i>Réseaux transeuropéens</i>	27,8	38,2	44,6	58,4	110,1	82,1	83,5	95,3
<i>Autres</i>	29,7	28,8	36,9	24,8	37,0	28,8	23,1	15,3
Recherche et développement technologique	404,2	425,9	338,0	439,8	384,3	442,3	439,7	483,3
Autres politiques internes	25,8	17,5	13,2	10,7	11,8	29,5	8,5	36,7
Total des dépenses opérationnelles	12 214,2	11 859,3	12 842,9	12 178,0	11 360,3	11 760,1	13 119,7	12 582,7
<i>En % du total UE</i>	<i>17,1 %</i>	<i>16,5 %</i>	<i>18,2 %</i>	<i>16,7 %</i>	<i>16,5 %</i>	<i>16,2 %</i>	<i>16,9 %</i>	<i>14,5 %</i>
Dépenses administratives	190,6	192,7	261,0	266,1	392,0	410,2	265,6	357,9
Total y compris dépenses administratives	12 404,8	12 052,0	13 103,9	12 444,2	11 752,3	12 170,3	13 385,3	12 940,6
<i>En % du total UE</i>	<i>15,5 %</i>	<i>14,9 %</i>	<i>16,3 %</i>	<i>16,1 %</i>	<i>16,1 %</i>	<i>15,9 %</i>	<i>16,3 %</i>	<i>14,1 %</i>

Source : Commission européenne, rapports sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne -
* Pour 1997 et 1998, les retours au titre du stockage sont fusionnés avec la ligne « autres ».

b) La perspective d'une diminution de ces retours dans la période 2007-2013

Avec l'élargissement de l'Union européenne et l'adoption des perspectives financières 2007-2013, les « retours français » devraient être amenés à décroître au cours de la période, en particulier à partir de 2009. Il convient surtout de relever qu'avec la montée en puissance des aides directes dans les nouveaux Etats membres, la France devrait cesser d'être bénéficiaire nette au titre de la politique agricole commune après 2013.

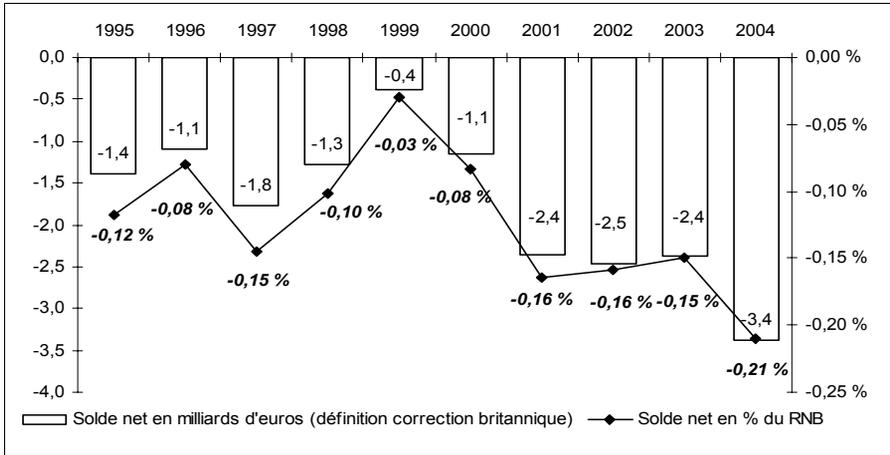
c) La contribution nette de la France : plus de 3 milliards d'euros

On n'entrera pas dans les méandres qui permettent d'aboutir au calcul du « solde net », c'est-à-dire la différence entre ce qu'un Etat membre verse au budget communautaire au titre des ressources propres et les dépenses de l'Union européenne effectuées à son profit. C'est un exercice délicat dont les résultats apportent une vision purement comptable de l'Europe et passe sous silence tous les avantages tirés notamment du marché unique. C'est néanmoins un indicateur que l'on utilise couramment.

Selon la méthode la plus simple, dite « méthode comptable », consistant à faire la différence entre le montant brut des versements de l'Etat membre au cours d'une année donnée au titre de l'ensemble des ressources propres et le montant des dépenses effectuées dans cet Etat selon la répartition établie par la Commission européenne, y compris les dépenses administratives, le solde net de la France en 2004 s'établit à *- 3 073 millions d'euros*.

Selon la définition dite de la « correction britannique », qui est la méthode retenue par la Commission dans la négociation des perspectives financières, le solde net de la France s'établit à *- 3 381 millions d'euros* en 2004.

<i>en millions d'euros courants</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Paiements en France*	10 336,7	12 285,7	12 404,8	12 052,0	13 103,9	12 444,2	11 752,3	12 170,3	13 385,3	12 940,6
Ressources propres versées par la France	11 876,8	12 423,3	13 185,9	13 584,3	13 993,8	14 510,9	14 471,3	14 152,3	15 154,1	16 013,5
Différence (solde net selon la méthode comptable)	-1 540,1	-137,6	-781,1	-1 532,3	-889,9	-2 068,7	-2 719,0	-1 982,0	-1 768,8	-3 072,9
<i>en % du PNB/RNB</i>	<i>-0,13 %</i>	<i>-0,01 %</i>	<i>-0,06 %</i>	<i>-0,12 %</i>	<i>-0,07 %</i>	<i>-0,15 %</i>	<i>-0,19 %</i>	<i>-0,13 %</i>	<i>-0,11 %</i>	<i>-0,19 %</i>
Solde net selon la méthode dite du « rabais britannique »	-1 395,9	-1 100,1	-1 763,3	-1 286,8	-374,8	-1 147,1	-2 358,4	-2 471,3	-2 380,1	-3 380,8
<i>en % du PNB/RNB</i>	<i>-0,12 %</i>	<i>-0,08 %</i>	<i>-0,15 %</i>	<i>-0,10 %</i>	<i>-0,03 %</i>	<i>-0,08 %</i>	<i>-0,16 %</i>	<i>-0,16 %</i>	<i>-0,15 %</i>	<i>-0,21 %</i>



La France est un pays structurellement contributeur net au budget communautaire. Elle est, en 2004, à la fois le deuxième pays pour les versements au budget communautaire derrière l'Allemagne mais aussi le deuxième bénéficiaire de la dépense communautaire derrière l'Espagne.

En faisant la différence, c'est-à-dire en établissant sa contribution nette au budget communautaire sur la base de la méthode comptable, la France se place en volume au cinquième rang des contributeurs nets, derrière l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et les Pays-Bas, tandis que le recours à la méthode dite de la « correction britannique » la place au quatrième rang.

Solde net par Etat membre 2001/2004 (définition comptable)

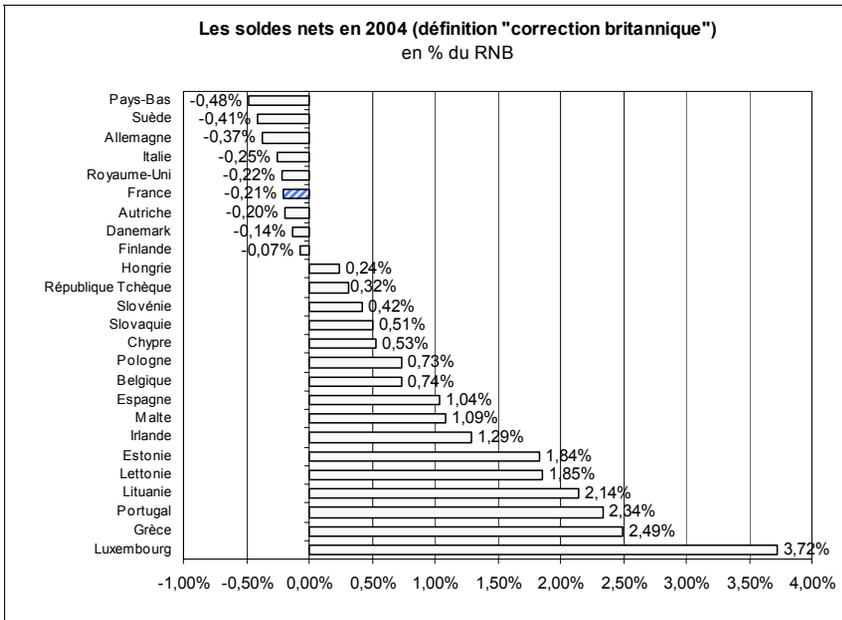
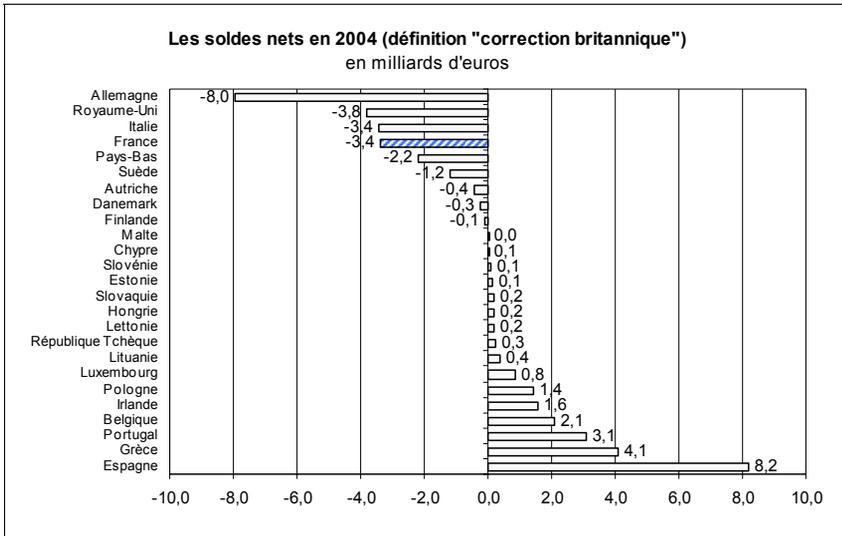
en millions d'euros courants	2001		2002		2003		2004			
	Solde net	en % du PNB	Solde net	en % du RNB	Solde net	en % du RNB	Paiements dans l'Etat membre	Versements ressources propres	Solde net	en % du RNB
Allemagne	-9 379,8	-0,46	-5 921,9	-0,28	-8 584,8	-0,41	11 743,5	20 229,8	-8 486,3	-0,39
Autriche	-687,6	-0,33	-256,7	-0,12	-360,3	-0,16	1 619,6	2 046,6	-427,0	-0,19
Belgique	554,0	0,22	1 210,8	0,45	682,6	0,25	4 937,5	3 848,9	1 088,6	0,38
Chypre	-	-	-	-	-	-	147,2	95,0	52,2	0,44
Danemark	-429,1	-0,26	-221,1	-0,12	-286,1	-0,15	1 590,7	1 940,1	-349,4	-0,18
Espagne	7 057,0	1,12	8 657,7	1,26	8 452,7	1,15	16 355,7	8 383,6	7 972,1	1,01
Estonie	-	-	-	-	-	-	201,8	55,4	146,4	1,81
Finlande	-212,8	-0,16	15,3	0,01	7,4	0,01	1 372,6	1 443,3	-70,7	-0,05
France	-2 719,0	-0,19	-1 982,0	-0,13	-1 768,8	-0,11	12 940,6	16 013,5	-3 072,9	-0,19
Grèce	4 391,0	3,42	3 347,3	2,36	3 319,5	2,17	5 807,7	1 742,3	4 065,4	2,46
Hongrie	-	-	-	-	-	-	712,7	537,1	175,6	0,23
Irlande	1 108,1	1,07	1 577,7	1,49	1 563,0	1,38	2 813,9	1 250,5	1 563,4	1,28
Italie	-2 919,3	-0,24	-3 095,9	-0,25	-1 123,4	-0,09	10 365,4	13 786,0	-3 420,6	-0,26
Lettonie	-	-	-	-	-	-	266,7	67,5	199,2	1,83
Lituanie	-	-	-	-	-	-	487,3	119,3	368,0	2,12
Luxembourg	647,3	3,20	761,4	3,64	836,2	3,94	1 082,5	231,3	851,2	3,76
Malte	-	-	-	-	-	-	78,4	33,0	45,4	1,03
Pays-Bas	-3 829,0	-0,92	-2 881,5	-0,66	-2 924,4	-0,65	2 115,0	5 268,8	-3 153,8	-0,68
Pologne	-	-	-	-	-	-	2 719,5	1 310,7	1 408,8	0,74
Portugal	1 681,5	1,44	2 683,7	2,12	3 474,7	2,71	4 414,2	1 332,3	3 081,9	2,34
République Tchèque	-	-	-	-	-	-	815,3	565,2	250,1	0,31
Royaume-Uni	-1 804,7	-0,11	-4 008,1	-0,24	-3 774,2	-0,23	7 125,7	11 682,5	-4 556,8	-0,26
Slovénie	-	-	-	-	-	-	281,4	170,4	111,0	0,43
Slovaquie	-	-	-	-	-	-	387,8	219,6	168,2	0,51
Suède	-1 244,4	-0,54	-842,5	-0,33	-1 048,8	-0,39	1 449,9	2 680,6	-1 230,7	-0,44

Source : calcul à partir des données établies par la Commission européenne dans son rapport annuel sur les dépenses réparties.

Solde net par Etat membre 2001/2004 (définition « correction britannique »)

en millions d'euros courants	2001		2002		2003		2004	
	Solde net	en % du PNB	Solde net	en % du RNB	Solde net	en % du RNB	Solde net	en % du RNB
Allemagne	-7 769,3	-0,38	-5 835,1	-0,28	-8 479,5	-0,40	-7 963,5	-0,37
Autriche	-622,7	-0,30	-305,9	-0,14	-421,8	-0,19	-450,0	-0,20
Belgique	1 599,6	0,63	1 871,9	0,70	1 577,9	0,57	2 117,9	0,74
Chypre	-	-	-	-	-	-	63,7	0,53
Danemark	-269,6	-0,16	-202,0	-0,11	-253,4	-0,14	-256,8	-0,14
Espagne	7 455,5	1,19	8 596,0	1,25	8 426,2	1,15	8 203,0	1,04
Estonie	-	-	-	-	-	-	148,8	1,84
Finlande	-192,2	-0,14	-41,5	-0,03	-62,8	-0,04	-107,2	-0,07
France	-2 358,4	-0,16	-2 471,3	-0,16	-2 380,1	-0,15	-3 380,8	-0,21
Grèce	4 469,2	3,48	3 337,2	2,36	3 313,6	2,17	4 111,3	2,49
Hongrie	-	-	-	-	-	-	183,3	0,24
Irlande	1 173,1	1,13	1 562,0	1,47	1 562,0	1,47	1 582,3	1,29
Italie	-2 419,6	-0,20	-3 348,3	-0,27	-1 238,0	-0,10	-3 405,6	-0,25
Lettonie	-	-	-	-	-	-	201,2	1,85
Lituanie	-	-	-	-	-	-	372,2	2,14
Luxembourg	645,6	3,19	752,6	3,60	826,2	3,89	842,5	3,72
Malte	-	-	-	-	-	-	47,7	1,09
Pays-Bas	-2 417,8	-0,58	-2 341,2	-0,53	-2 110,8	-0,47	-2 191,3	-0,48
Pologne	-	-	-	-	-	-	1 405,6	0,73
Portugal	1 749,1	1,49	2 649,7	2,09	3 433,3	2,68	3 086,0	2,34
République Tchèque	-	-	-	-	-	-	261,7	0,32
Royaume-Uni	86,2	0,01	-3 542,6	-0,21	-3 403,8	-0,21	-3 832,8	-0,22
Slovaquie	-	-	-	-	-	-	168,0	0,51
Slovénie	-	-	-	-	-	-	108,0	0,42
Suède	-1 058,2	-0,46	-829,8	-0,33	-1 056,4	-0,40	-1 167,3	-0,41

Source : calcul à partir des données établies par la Commission européenne dans son rapport annuel sur les dépenses réparties.



Ainsi, parmi les contributeurs nets au budget communautaire, trois groupes peuvent se distinguer : l'Italie, le Royaume-Uni, la France et l'Autriche sont dans une situation médiane entre les contributeurs nets les plus importants que sont les Pays-Bas, la Suède et l'Allemagne, et les contributeurs nets de second rang que sont le Danemark et la Finlande.

Parmi les bénéficiaires nets, il faut enfin distinguer d'un côté le Luxembourg et la Belgique, qui accueillent les institutions communautaires et bénéficient donc de retours importants au titre des dépenses administratives et, de l'autre, les pays dits « de la cohésion » (Espagne, Portugal, Grèce et nouveaux Etats membres) qui bénéficient largement de la politique de cohésion.

* *

*

Bien qu'étant le premier acte des perspectives financières pour 2007-2013, ce projet de budget pour 2007 ne présente pas beaucoup d'innovations. Il est à l'image de l'Union européenne aujourd'hui, figé. Pourtant des questions essentielles ne cessent de se poser à l'Europe : son rôle dans le monde, sa sécurité énergétique et surtout ses relations avec les pays du Sud. Le problème des migrations n'est pas le moindre des défis qui est lancé à l'Union. 2005 l'avait montré avec la crise des enclaves espagnoles au Maroc ; 2006 l'a confirmé avec ces vagues de jeunes Africains qui s'échouent sur les côtes des îles Canaries.

C'est pourquoi votre Rapporteur a souhaité concentrer son attention sur la question migratoire qui montre que si l'Europe des projets n'avance que lentement, les problèmes de l'Europe, eux, ne l'attendent pas.

II – LES MIGRATIONS : UNE QUESTION EUROPÉENNE

Votre Rapporteur a effectué deux déplacements : au Maroc en septembre et en Espagne en octobre 2006⁽¹⁾. A l'occasion de ces missions, on a pu faire un double constat qui révèle une profonde difficulté qu'il faudra surmonter : la question migratoire est un problème européen, à l'évidence, mais qui ne se pose pas à tous les pays européens dans les mêmes termes, tant s'en faut. On s'en aperçoit assez clairement lorsqu'on examine la situation en France et en Espagne, pays pourtant voisins et unis par un lien très fort. Pour surmonter cette difficulté, la France peut apporter sa contribution. Elle s'y est employée récemment.

A – L'Espagne, un nouveau pays d'immigration

1) L'Espagne face à un phénomène nouveau : l'immigration

a) Un besoin de main d'œuvre

L'Espagne fut tout au long du XX^e siècle un pays d'émigration pour des raisons politiques – pendant la guerre civile et sous le franquisme – et économiques. L'entrée dans la Communauté européenne, le développement exemplaire de ce pays depuis quelques années, mais aussi la faiblesse de sa démographie ont changé l'ordre des choses. Depuis une décennie, l'Espagne est devenue une terre d'accueil.

Avec un PIB total en 2005 de 900 milliards d'euros – il a atteint en France 1 648,4 milliards d'euros en 2004 – et par habitant, en 2004, de 21 790 euros – contre 26 593 euros en France – l'Espagne a considérablement progressé depuis son entrée dans la Communauté économique européenne il y a vingt ans. Son taux de croissance était de 3,4 % l'an passé pour un taux de chômage de 8,7 % et une inflation de 3,7 %. Le budget de l'Etat était en excédent de 1 %. Même si certains observent des tensions inflationnistes et une dégradation de sa compétitivité, l'économie espagnole est dynamique et doit faire face à une forte demande intérieure qui n'est pas toujours satisfaite par l'offre. Pour répondre à cette demande il faut produire et disposer d'une main d'œuvre adaptée pour ce faire.

Or la question démographique se pose avec acuité en Espagne, comme dans d'autres pays européens où, le taux de fécondité étant bas, le renouvellement

(1) Voir liste des personnes entendues en annexe.

des générations risquent de ne pas s'opérer dans de bonnes conditions. La fécondité des femmes en Espagne a ainsi atteint son niveau le plus élevé entre 1960 et 1975 puis, dès 1976, elle a subi un effondrement jusqu'à la fin des années 1990. Depuis, même si un léger redressement a été observé, en raison essentiellement de l'immigration – les femmes venant d'Afrique ou d'Amérique latine ont plus d'enfants que les femmes espagnoles – la situation n'est pas satisfaisante.

Dans un rapport qui vient d'être publié, l'Institut de la statistique de la Catalogne a estimé que le marché du travail manquerait de 4 millions de personnes en 2020 sans un apport migratoire d'ici là, en raison du vieillissement de la population espagnole et de la forte diminution de la population active qui en découle. Sauf redressement majeur, très improbable, de la fécondité des femmes espagnoles, le pays pourrait donc être confronté à une difficulté démographique majeure d'ici une ou deux décennies, qui n'épargnera pas d'autres pays comme l'Allemagne ou l'Italie, la France étant mieux armée de ce point de vue ; seule une immigration importante semble à même de l'éviter.

Or c'est à ce phénomène d'immigration que l'Espagne est aujourd'hui confrontée.

b) Un phénomène nouveau, de grande ampleur et encouragé

Depuis la fin des années 1990, la population étrangère en Espagne a connu une croissance impressionnante. Si l'on se réfère aux données du ministère du travail et l'Institut National de la Statistique (*INE*), cette population représentait au 1^{er} janvier 2006, 3,8 millions d'étrangers recensés sur une population totale de plus de 43 millions d'habitants.

Observons dès maintenant que les autorités espagnoles distinguent trois catégories d'étrangers.

- La première regroupe les « *étrangers en situation régulière* » au nombre de 2 738 932 en 2005. Cette catégorie inclut les étrangers qui ont obtenu un titre de séjour sur présentation d'un contrat de travail. Leurs statistiques sont tenues par le ministère du travail et des affaires sociales.

- Viennent ensuite les « *étrangers recensés* » (« *empadronados* ») auprès de leur municipalité de résidence : ils sont 3 884 600 en 2005. Cette catégorie comprend, sans qu'ils soient distingués en son sein, les étrangers en situation régulière dont on vient de parler ainsi que ceux qui, bien qu'en situation irrégulière, se sont inscrits auprès de leur mairie. Cette démarche est aussi obligatoire pour tout citoyen de nationalité espagnole et pour tout étranger sur présentation d'un justificatif de domicile. Chaque communauté autonome est libre de déterminer les documents nécessaires pour cette formalité.

Depuis l'adoption d'une loi organique de février 2000, les étrangers en situation irrégulière demandent généralement leur inscription à ce registre ; cette

démarche leur permet de bénéficier d'une carte de santé, leur donnant l'accès gratuit aux soins, à l'éducation et autres services sociaux proposés par les mairies. Cette inscription ne constitue pas cependant une preuve de leur résidence légale en Espagne.

▪ On trouve enfin la catégorie des « *étrangers en situation irrégulière non recensés* ». Elle comprend les personnes qui n'ont pas fait la démarche de s'inscrire auprès de leur mairie et qui n'apparaissent sur aucun registre officiel, mais également celles qui n'ont pas renouvelé en 2005 leur inscription auprès de leur mairie⁽¹⁾. En effet, depuis l'adoption d'une loi organique en 2003, cette formalité est obligatoire, tous les deux ans, pour les étrangers non communautaires n'ayant pas de permis de résidence en règle. Il est difficile d'en estimer le nombre. Cette question suscite d'ailleurs des débats entre les forces politiques espagnoles. Le Parti populaire, première force d'opposition, avance un nombre d'étrangers en situation irrégulière, recensés et clandestins, de plus de 1,6 millions de personnes. Les autorités gouvernementales n'ont pas encore avancé de chiffres précis et officiels même si le Ministre du travail a évoqué le chiffre de 500 000 irréguliers non recensés lors de son audition par la Commission des affaires sociales du Congrès des députés en septembre 2006.

Mais on peut encore préciser la notion d'étranger en situation irrégulière. La manière dont l'étranger est entré sur le territoire espagnol conditionne la façon dont il sera « traité » juridiquement ensuite. S'il est entré par voie aérienne, terrestre ou maritime régulière, il possède une identité reconnue et pourra se faire enregistrer auprès d'une municipalité et obtenir les aides financières, santé et scolarité prévues par la législation espagnole. Il fait alors partie des « irréguliers connus ». Après trois ans de recensement et en fournissant un contrat de travail ou en justifiant d'un lien avec un titulaire de permis de séjour, il pourra obtenir lui-même un permis de séjour. En dénonçant son employeur et en fournissant la preuve d'un emploi clandestin, il peut également obtenir ce permis.

En revanche, si l'étranger est entrée par voie maritime illégale comme c'est le cas aujourd'hui aux Canaries, il est alors considéré comme « rescapé / réfugié ». S'il possède des documents il sera rapatrié – en théorie tout du moins – en collaboration avec son consulat ; s'il ne peut être identifié ce qui est bien souvent le cas, il sera retenu dans un centre pendant quarante jours⁽²⁾ puis laissé en liberté mais sous le coup d'une décision d'expulsion, qui est rarement exécutée. Il devient un « irrégulier non recensé ».

On estime que 80 % des irréguliers latino-américains sont entrés par voie aérienne sur le territoire espagnol ; 90 % des irréguliers venant du Maghreb débarquent dans des ports maritimes commerciaux ; 95 % des irréguliers d'origine

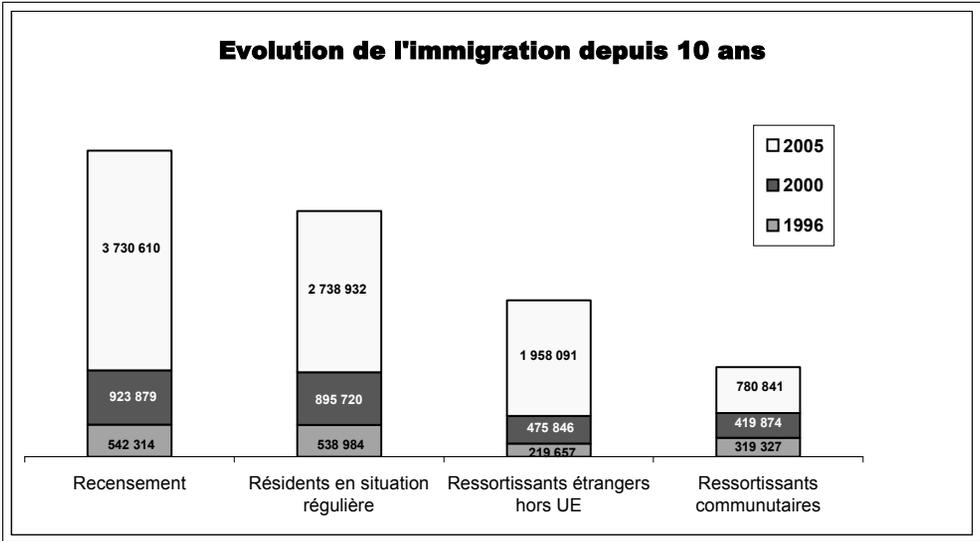
(1) Selon l'INE cela concernerait 492 952 personnes.

(2) Dans les faits jusqu'à saturation de la capacité d'accueil.

africaine subsaharienne utilisent des moyens de fortune et échouent sur les côtes en Andalousie ou Canaries. Parmi eux 60 % seraient sénégalais, 30 % maliens, 10 % gambiens et guinéens. La totalité des irréguliers en provenance de l'Europe de l'Est entrent par voie routière. Enfin la majeure partie des irréguliers asiatiques arriverait sur les côtes marocaines puis par voie maritime essaierait d'entrer de façon irrégulière en Espagne.

En 1990, la population étrangère en situation régulière était de 276 796 personnes, de 801 329 en 1999 et donc de 2 738 932 en 2005. On mesure ici l'ampleur du flux que connaît l'Espagne depuis dix ans. Il s'est d'ailleurs accru substantiellement ces toutes dernières années puisque la courbe de progression, relativement faible et régulière au début des années 1990, s'est accélérée à partir de 1999, à hauteur de 20 % par an environ. Cette hausse de la population étrangère régulière est due en grande partie aux régularisations décidées par le gouvernement de M. Aznar, portant sur 334 000 personnes en quatre vagues successives. Entre 2004 et 2005 que cette courbe de progression a pris une allure proprement exponentielle avec un taux de croissance de 38,5 % par an, du fait de la régularisation qualifiée de massive par bon nombre d'observateurs décidée par le gouvernement de M. Zapatero et qui a concerné près de 580 000 personnes jusque début 2006, de telle sorte que la population étrangère en situation régulière a atteint le nombre de 2,7 millions précité. Depuis, on estime que ce mouvement de régularisation a concerné en tout plus de 700 000 personnes.

Si l'on s'intéresse, cette fois, non plus à la seule population étrangère en situation régulière mais à son ensemble, c'est-à-dire à la totalité de la population étrangère, recensée, régulière et irrégulière, comptabilisée par l'INE à partir des recensements municipaux, l'augmentation est plus rapide encore depuis cinq ans.



(Source : INE)

Les données fournies par les autorités espagnoles permettent de déterminer assez précisément la situation des étrangers par rapport à la question de l'emploi, sujet sensible s'il en est. Les étrangers en situation légale sont avant tout présents dans le secteur des services, avec quelques nuances en fonction de la provenance géographique. Ils sont globalement plus touchés par le chômage puisque celui atteint 15,1 %, soit presque deux fois plus que celui de la population d'origine espagnole (8,53 %). La population africaine est la plus touchée, avec un taux de chômage d'environ de 23 %, le taux de chômage des immigrants latino-américains s'élève à 15 %.

Emplois des étrangers en situation légale par secteur d'activité et origine géographique

	Agriculture (en %)	Industrie (en %)	Construction (en %)	Services (en %)
total	7,6	12,6	17,8	61,9
Europe hors UE		12,9	27,3	50,7
Maroc	15,4	15,2	28,4	41
Reste Afrique	11,5	22,1	29,9	36,5
Amérique latine	7,4	10,4	16,5	65,8
UE et Am. du Nord	4,2	11,7	7,5	76,6

(Source : INE 2003)

En matière de formation, les disparités demeurent fortes selon l'origine des étrangers ; les immigrants originaires d'Amérique latine ou du Nord ont le niveau d'études le plus élevé.

	Analphabétisme et études primaires incomplètes (en %)	Etudes primaires complètes (en %)	Etudes secondaires (en %)	Etudes supérieures (en %)
Total	8,1	18,9	44,1	19,2
Europe hors UE	1,9	14,1	42,1	21,8
Maroc	35,6	30,3	29,1	3,1
Reste de l'Afrique	18,2	32,9	32,7	12,1
Amérique latine	3,5	19,4	54,7	15,4
UE et Am. du Nord	2,1	13,3	31,8	53,7
Reste du monde	21	28,7	27,9	35,6

(Source : INE 2003)

La population étrangère en situation régulière est globalement plus jeune que la population d'origine espagnole : 64 % sont âgés de 16 à 44 ans. On trouve aussi de plus en plus de femmes ce qui constitue un phénomène nouveau : en 2003, elles représentaient 47 % des étrangers en situation régulière. On constate qu'elles émigrent de plus en plus d'une manière qu'on pourrait qualifier d'autonome, c'est-à-dire sans que leur venue en Espagne ne se fasse dans le cadre du regroupement familial.

Quelle est l'origine géographique des étrangers présents en Espagne ? Si l'on s'en tient au critères de la nationalité, les étrangers les plus nombreux seraient les Marocains, suivi par les Équatoriens puis les Roumains. Ces derniers sont ceux qui auraient connu la plus forte croissance réelle en 2005, avec plus de 64 000 nouveaux arrivants. Toutefois, en termes relatifs, les Boliviens sont ceux qui ont connu la plus forte augmentation en un an, suivis par les Polonais.

On compte finalement peu de ressortissants marocains parmi les étrangers en situation irrégulière en raison de la qualité de la coopération entre les autorités espagnoles et celles de Rabat, comme l'a observé M. Manuel Perez Gomez, conseiller à la Communauté de Madrid. Dans la capitale, on trouve surtout des immigrés d'origine roumaine ou d'Amérique latine.

	Nombre de personnes (en milliers)	Variation annuelle (en %)	Part dans la population étrangère totale (en %)
Total	3884	4,13	100
Maroc	535	4,7	13,77
Equateur	399,6	- 19,7	10,29
Roumanie	382	20	9,83
Royaume-Uni	274	20	7,05
Colombie	238,6	- 12	6,14
Allemagne	150,2	12,7	3,87
Argentine	136	- 11,1	3,5
Bolivie	132,4	34,6	3,41
Italie	115,4	20,9	2,97
Chine	98,1	11,8	2,53
Bulgarie	93,8	15,2	2,41
France	89,7	15,3	2,31
Pérou	86,9	2,2	2,24

(Source : INE 2006)

Si l'on raisonne, cette fois, par continent, on constate que la population d'origine latino-américaine représente près d'un tiers de la population étrangère totale, l'Équateur, la Colombie et la Bolivie constituant les communautés les plus importantes. Les immigrants d'origine africaine viennent en troisième position après les Européens communautaires.

	Population étrangère au 1^{er} janvier 2006	
	<i>nombre absolu (en milliers)</i>	<i>part dans le total (en %)</i>
Total	3 884,60	100
UE-25	916,1	23,58
Reste de l'Europe	645,6	16,62
Afrique	741,6	19,09
Amérique du Nord	44,7	1,15
Amérique centrale et Caraïbes	117,3	3,02
Amérique du Sud	1 214,40	31,26
Asie	202,1	5,2
Reste	2,8	0,07

(Source : INE 2006)

Le tableau suivant montre quelle est l'origine de la population étrangère dans chacune des Communautés autonomes.

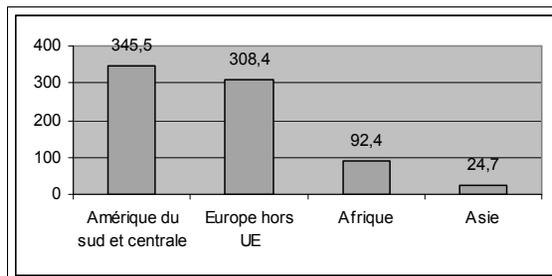
	Nombre de personnes (en milliers)	Part des étrangers dans la population de la Communauté (en %)	Variation annuelle (en %)
Total	3 884,60	8,7	4,13
Îles Baléares	153,7	15,6	-1,62
Valence	641	13,4	10,14
Murcie	181,8	13,3	10,15
Catalogne	866,8	12,2	8,5
Madrid	695,6	11,8	-10,91
Canaries	225,7	11,4	1,54
La Rioja	34,5	11,3	11,02
Navarre	54,4	9,1	9,08
Aragon	98,9	7,8	2,08
Castille-La Manche	126,5	6,6	9,81
Andalousie	462,7	5,8	10,11
Melilla	3,9	5,8	0,34
Castille-Léone	101,8	4	11,46
Cantabre	22,8	4	1,86
Pays basque	83,5	3,9	14,61
Ceuta	3	3,9	-0,03
Asturies	29,7	2,8	10,67
Galice	71,8	2,6	3,51
Estrémadure	26,6	2,5	4,88

(Source : INE 2006)

D'un point de vue dynamique, le nombre d'étrangers recensés aurait augmenté dans toutes les communautés autonomes, exception faite des Baléares et de Madrid. Le Pays Basque, la Rioja et Castilla y Leon sont ceux qui auraient connu le plus fort taux de croissance, suivis de près par Valence, Murcie, l'Andalousie et les Asturies. Les plus importantes communautés étrangères se concentrent dans les autonomies de Catalogne, Madrid, Valence et d'Andalousie mais les plus forts pourcentages d'étrangers par rapport à la population de la communauté autonome se trouvent aux Baléares, à Valence et à Murcie.

D'où viennent les étrangers irréguliers connus par l'administration ? Principalement d'Amérique Latine, et ce loin devant l'Afrique.

**Étrangers en situation irrégulière par origine géographique
(en milliers)**



Si l'on examine la situation par rapport au pays d'origine, il faut noter, là encore, que la communauté roumaine arrive en première position, loin devant les latino-américains : Bolivie, Argentine, Équateur. Les Marocains constitueraient la plus importante communauté d'irréguliers recensés, suivi de loin par les ressortissants du Niger, de l'Algérie, du Sénégal et de la Guinée équatoriale.

	Estimation du nombre d'étrangers en situation irrégulière (en milliers)
Roumanie	189,9
Bolivie	81,7
Argentine	53,6
Équateur	42,5
Maroc	41,9
Brésil	40,6
Bulgarie	37,5
Colombie	34,2
Venezuela	22
Paraguay	19,9
Uruguay	18,5
Chili	16,7
Russie	14,5
Ukraine	14,4
Chine	12,3
Niger	11,1
Pakistan	10,9
Mexique	10,8
Algérie	8,3
Sénégal	5,6
Cuba	5,5
Rép. Dominicaine	5,3
Pérou	4,4
Guinée Équatoriale	4,3
Inde	4
Ghana	3,7
Mali	3,4
Gambie	1

Après ce panorama de la situation migratoire en Espagne, on observera que la pression que l'on constate sur les îles Canaries aujourd'hui en provenance des côtes africaines demeure un épiphénomène sans doute dramatique et choquant au plan humanitaire mais qui ne doit pas déformer la réalité de la question migratoire chez nos voisins ibériques.

2) La mutation du phénomène : l'immigration subsaharienne

a) Une situation humanitaire dramatique et très médiatisée

Les images sont évidemment choquantes et la réalité humainement dramatique. Un grand hebdomadaire français a montré cet été les photos de ces jeunes Africains échoués sur les plages des Canaries et secourus par des touristes qui, quelques minutes, auparavant profitaient de la plage. Le confort des

Européens est ainsi troublé par la misère qui s'invite sur leurs lieux de vacances. Peut-on imaginer plus cruel raccourci ?

Depuis le début de l'année 2006, ce sont 25 000 nouveaux immigrants en provenance de Guinée Bissau, du Sénégal ou d'ailleurs en Afrique qui sont arrivés dans les îles espagnoles des Canaries en s'embarquant sur des *cayucos*, ces bateaux de fortune. Après la prise d'assaut des enclaves de Ceuta et Melilla en 2005 par des candidats à l'émigration, on a le sentiment qu'il est impossible de faire face à ce besoin vital, ce désir inextinguible de ces jeunes Africains de partir pour échapper à leur condition. Mais ils en paient le prix fort ; sur les milliers de bateaux de fortune qui tentent le passage, combien sombrent corps et biens ? La presse évoque 500 morts depuis le début de l'année 2006 mais n'est-ce pas là une estimation bien faible ? Nul ne le sait. L'Espagne n'est d'ailleurs pas la seule touchée puisque l'Italie connaît le même problème. 23 000 personnes sont arrivées sur l'île de Lampedusa en 2005 ; 10 000 entre janvier et août 2006. Malte est également sur ce que l'on pourrait qualifier de ligne de front.

La situation est particulièrement intenable aux îles Canaries qui disposent de peu de locaux pour accueillir ces immigrants auxquels la Croix rouge apportent les premiers soins. Les centres d'accueil compteraient un peu plus de 5 000 places ce qui est sans commune mesure avec le nombre de personnes qui débarquent sur les plages de l'île.

Cette situation critique crée des tensions évidentes dans un archipel qui vit essentiellement du tourisme. M. Guillermo Mariscal, député des Canaries (Parti populaire) a souligné, lors de la rencontre organisée par l'ambassade de France à Madrid, qu'il fallait prendre garde aux réactions de rejet qui pourraient naître de cette situation ingérable. La presse signale, par exemple, des jets de pierre contre des centres pour mineurs. On s'interroge aussi dans la population sur la capacité de l'Union européenne à apporter une solution opérationnelle à ce problème.

Il est vrai qu'en raison des conditions d'hygiène insuffisantes, on observerait, par exemple, une augmentation des cas de tuberculose dans l'archipel des Canaries. Des violences entre immigrants sont constatées compte tenu de la situation de promiscuité dans laquelle ils se trouvent. On voit des tentes plantées au beau milieu de Ténérife. Même si toutes les personnes rencontrées à Madrid par votre Rapporteur ont souligné le formidable engagement des ONG, elles ne peuvent faire face à ce flot humain dans des conditions satisfaisantes.

Comme le notait l'un des responsables de la politique d'immigration rencontré à Madrid, les autorités espagnoles ont dû faire face en très peu de temps à cette situation nouvelle, sous la pression constante des médias ce qui rend difficile une gestion sereine du dossier mais a également l'immense mérite de ne pas le laisser sous le boisseau. Faute d'une telle exposition médiatique, les Espagnols et les Européens se soucieraient-ils de cette question ?

b) Des difficultés réelles notamment avec les mineurs

Cet afflux de migrants posent des difficultés que l'on a déjà évoquées : manque de place d'hébergement, problèmes sanitaires liés au défaut d'installations, risque de violences... Retenus pendant 40 jours dans les centres, lorsque c'est possible, les étrangers sont ensuite envoyés sur le continent. Les autorités des Canaries et du Gouvernement central négociant avec les autres Communautés autonomes pour organiser cet accueil, ce qui ne va pas sans heurts. Ces immigrants irréguliers sont ensuite pris en charge par des ONG, pour quelques jours seulement, de sorte qu'ils puissent essayer de prendre contact avec des personnes de leur connaissance en Espagne. Ensuite, ces étrangers disparaissent dans la nature. On les retrouve souvent dans les recensements des municipalités qui ouvrent l'accès aux prestations sociales.

La question des mineurs est sans nul doute l'une des plus préoccupantes pour les autorités espagnoles. Toutes les personnes rencontrées lors de cette mission à Madrid ont insisté sur ce phénomène que l'on connaît également dans le Sud de la France, en particulier à Marseille.

Si 80 à 90 % des mineurs viennent du Maroc et traversent le détroit de Gibraltar à bord de bateaux sur lesquels ils embarquent clandestinement, on constate que 900 mineurs sont arrivés, à bord de *cayucos* dans les îles Canaries cette année, pour la plupart âgées de 14 à 17 ans. Les familles investissent des sommes importantes pour payer le voyage de leur enfant ; on estime que le coût de la traversée est de 1 500 euros, ce qui est une véritable fortune pour les populations africaines. Les parents espèrent ainsi que leurs enfants connaîtront des conditions de vie meilleures, auront une formation et bénéficieront, à terme, du droit de travailler et de s'installer en Espagne pour subvenir aux besoins de ceux qui sont restés au pays.

Il appartient aux Communautés autonomes de gérer ce problème puisqu'elles sont en charge de l'insertion. Ces mineurs sont hébergés dans des centres financés par les Communautés autonomes et gérés parfois par des ONG. Des soins leur sont prodigués. Ils bénéficient également d'enseignements éducatifs. Il est objectivement difficile de les renvoyer dans leur pays d'origine après six mois ou plus passés dans ces centres. Selon des responsables du Parti populaire – qui constitue l'opposition dans le pays mais la majorité à Madrid – cet accueil a un effet incitatif sur les jeunes migrants ; ils n'ont pas indiqué à votre Rapporteur qu'ils souhaitaient cependant sa remise en cause.

Comme l'a indiqué M. Manuel Perez Gomez, la Communauté de Madrid a entamé la construction de deux centres au Maroc, à Tanger et à Marrakech, destinés à accueillir des mineurs afin de leur apporter éducation et formation professionnelle. Les autorités espagnoles se sont engagées à permettre, s'ils le souhaitent, à ces jeunes gens de revenir sur leur territoire lorsqu'ils auront bénéficié de cette formation. Quarante mineurs pourront être accueillis dans

chacun de ces centres qui sont financés par l'Union européenne pour trois millions d'euros, la Communauté de Madrid pour un million d'euros. Les ONG participeront également au fonctionnement de ces institutions. Le premier de ces centres – celui de Tanger – ouvrira ses portes en janvier 2007.

Ces projets menés conjointement avec les pays du Sud de la Méditerranée sont l'une des meilleures solutions envisageables mais elles ne peuvent avoir l'ampleur qui permettrait de résoudre globalement la question migratoire et singulièrement celle des mineurs clandestins.

3) La réaction espagnole : une approche globale

Sous la pression des faits et des médias, les autorités espagnoles ont réagi assez promptement. M. Zapatero a désigné Mme Maria Teresa de la Vega, vice-présidente du Gouvernement, pour assurer la coordination de la politique migratoire et représenter l'Espagne dans les discussions entamées au plan européen. Un cabinet interministériel restreint a été constitué autour de la vice-présidente du Gouvernement qui se réunit de façon quasi hebdomadaire.

La réaction espagnole est fondée sur une approche globale du problème migratoire qui doit tenir compte des structures mêmes des institutions du pays où le pouvoir central et les Communautés autonomes se partagent les compétences.

a) Un système fondamentalement ouvert à l'immigration

Tous les interlocuteurs que votre Rapporteur a rencontrés à Madrid ont confirmé que ces étrangers qui entrent en Espagne apportaient leur contribution à la bonne marche de l'économie du pays. Compte tenu de la démographie espagnole, peu dynamique, et de l'expansion économique que ce pays connaît, la venue d'immigrés apparaît indispensable pour permettre de répondre à la demande sur le marché du travail. Celui-ci a absorbé l'immigration à laquelle on a assisté depuis la fin des années quatre-vingt dix. C'est le cas en particulier dans certains secteurs comme celui des services et notamment du tourisme. Pour le représentant du syndicat CC.OO. (*Confederación Sindical de Comisiones Obreras*), M. Julio Ruiz, la politique d'immigration des autorités espagnoles doit d'ailleurs partir avant tout de la capacité d'absorption du marché du travail. Il a particulièrement insisté sur ce point, en estimant que le premier facteur d'intégration des étrangers était l'emploi et qu'il fallait exiger un contrat de travail avant toute régularisation, ce qui a été le cas dernièrement.

Les autorités espagnoles ont mis en place un système assez perfectionné dit du « *catalogue* » afin d'adapter au mieux les flux migratoires à la situation du marché de l'emploi. Au niveau des Communautés autonomes, les services de l'emploi déterminent en concertation avec les organisations professionnelles les besoins des entreprises qui ne sont pas remplis par la main d'œuvre locale. Ces listes d'emplois sont publiées chaque trimestre ; dès lors qu'une entreprise a

besoin de recruter une personne dans l'un des emplois mentionné sur ce « catalogue », elle a le droit de faire venir un travailleur étranger. Entre janvier et septembre 2006, 200 000 personnes seraient venues en Espagne dans ce cadre.

Il existe aussi un système adapté aux emplois saisonniers notamment pour le secteur du tourisme et celui de l'agriculture, pour la cueillette des fraises, des asperges, des olives. Les personnes sont autorisées à venir en Espagne pour la saison mais ensuite retournent dans leur pays. 40 000 personnes par an seraient concernées par ce dispositif.

Enfin, les autorités espagnoles procèdent aussi à des embauches collectives lorsque dans un secteur un besoin particulier apparaît. Par exemple, si la profession doit engager 500 garçons de café sans que le marché local de l'emploi ne permette de pourvoir à ce besoin, les autorités peuvent mettre en place une procédure de recrutement avec un pays comme l'Équateur. Des agents spécialisés du secrétariat d'Etat à l'immigration et à l'émigration se rendront sur place pour procéder à la sélection sous l'égide d'une commission paritaire où siègent des représentants des deux pays.

On voit que l'Espagne est fondamentalement ouverte à l'immigration et qu'elle tente de la maîtriser en définissant au mieux ses besoins de main d'œuvre.

b) Des mesures de reconduite à la frontière difficiles à mettre en œuvre

Pour les étrangers majeurs irréguliers, la loi espagnole impose une obligation de retour mais, ici comme ailleurs, les autorités se heurtent à de nombreux obstacles pratiques comme l'absence de papiers permettant de déterminer la nationalité de ces migrants.

Selon le ministère de l'intérieur espagnol, l'Espagne aurait procédé à 52 757 rapatriements du 1^{er} janvier 2006 au 30 août 2006. Près de la moitié, soit 21 744, sont des réadmissions vers la France et le Portugal, de ressortissants essentiellement roumains transitant par voie terrestre. Les non admissions ont touché, sur la même période, 7 089 personnes, la majorité étant des Sud-américains arrivant par voie aérienne. Les expulsions à proprement parler, c'est à dire d'étrangers se trouvant déjà sur le territoire espagnol, ne représentent que 6 600 cas.

c) La régularisation de 700 000 étrangers

Selon le ministère du travail, l'Espagne a procédé, depuis dix ans, à la régularisation de près de un million d'étrangers, sous différents gouvernements : 479 000 entre 1996 et 2001 ; 577 000 lors de la régularisation massive de 2005 du gouvernement actuel. Pour 2005-2006, ce serait 700 000 étrangers qui auraient été en tout régularisés.

Les régularisations engagées par le Gouvernement Zapatero en 2005 et 2006 ont été fondées sur trois critères que les étrangers en situation irrégulière devaient remplir : ils devaient démontrer qu'ils étaient arrivés en Espagne avant août 2004, que leur casier judiciaire était vierge, aussi bien en Espagne que dans leur pays d'origine, qu'ils disposaient d'un contrat de travail. La régularisation n'était opérée que lorsque les personnes concernées étaient inscrites sur les registres de la sécurité sociale par les employeurs. Deux difficultés sont apparues dans ce processus : certains employeurs ont rechigné à inscrire leurs salariés à la sécurité sociale ; il n'a pas été simple d'obtenir des informations fiables concernant les casiers judiciaires dans les pays d'origine.

Cette vague de régularisations peut susciter des réactions ambivalentes. Massive, elle produit, selon votre Rapporteur, un signal favorable envers les populations pauvres des pays du Sud. On peut supposer que la venue des jeunes Africains sur les côtes des Canaries n'est pas sans lien avec cette décision de régularisation. Le Gouvernement espagnol l'a d'ailleurs sans doute compris puisqu'il aurait engagé une campagne de presse au Sénégal pour dissuader l'émigration. Parallèlement, il est vrai que les 700 000 personnes concernées étaient présentes, intégrées, travaillant dans l'économie espagnole. Les autorités avaient un certain intérêt à faire passer du secteur informel au secteur formel ces centaines de milliers d'emplois afin notamment de mieux les contrôler et de récolter d'importantes cotisations sociales. On regrettera néanmoins qu'une forme de concertation ne soit pas possible aujourd'hui au plan européen sur de tels sujets. Car l'effet d'annonce touche aussi bien le pays qui prend la décision de régulariser que ses voisins européens. De plus, on sait très bien que, dans l'Espace Schengen, ces personnes circuleront ; chacun est donc concerné.

d) Une gestion complexe en raison de l'enchevêtrement des compétences

La décentralisation extrême que connaît l'Espagne peut rendre plus difficile la gestion des problèmes migratoires. L'enchevêtrement des compétences et leur territorialisation pose des difficultés face à un phénomène qui est d'ampleur nationale, les migrants passant d'une région à une autre très facilement.

L'Etat espagnol est chargé de la définition de la politique en matière d'immigration. Le ministère de l'intérieur se charge du contrôle des frontières. Le ministère du travail et des affaires sociales, par l'intermédiaire du secrétariat d'Etat à l'immigration et à l'émigration, définit des grands objectifs en matière d'accueil et d'intégration, coordonne et fait la promotion de nouvelles politiques. A cette fin, il est aidé par le Forum pour l'intégration sociale des immigrés dont on examinera le rôle plus précisément ensuite.

La mise en œuvre des politiques d'accueil et d'intégration relève, en revanche, exclusivement du niveau local. Ce sont les Communautés autonomes et les municipalités qui sont compétentes en matière d'éducation, de santé, d'emploi et de services sociaux. En s'appuyant essentiellement sur les ONG, elles

définissent des programmes d'accueil et d'intégration qui s'adressent à toutes les catégories d'étrangers recensés, en situation régulière ou non, ainsi qu'à la population locale.

Un Conseil supérieur de l'immigration a également été mis en place. Chargé de veiller à la coopération et à la bonne coordination entre l'Etat et les Communautés autonomes ainsi que les municipalités en matière d'immigration et d'intégration, il est composé de représentants des différents départements ministériels concernés, des Communautés autonomes et de la Fédération des villes espagnoles, sous la présidence de la Secrétaire d'Etat à l'immigration et à l'émigration. Il a récemment été convoqué à plusieurs reprises pour la négociation sur le transfert des immigrés subsahariens des Canaries vers l'Espagne continentale.

Il n'existe pas un modèle unique de programme d'accueil et d'intégration. Chaque Communauté autonome définit ses priorités et ses modalités d'action. Cette politique d'intégration vient compléter la politique sociale qui concerne, entre autres, le logement, l'éducation, la santé, et qui s'adresse à sa population étrangère comme à sa population autochtone.

Le secrétariat d'Etat à l'immigration et à l'émigration travaille aujourd'hui à l'élaboration de standards minimum communs entre les entités locales afin d'harmoniser les actions financées par l'Etat central pour qu'elles répondent à des critères de qualité. Cette volonté d'harmoniser et de coordonner les actions locales s'exprimera dans le Plan stratégique sur l'intégration des migrants en cours d'élaboration.

Cette action de coordination est indispensable selon les personnes que votre Rapporteur a rencontrées à Madrid. Pour soulager aujourd'hui les Canaries, la solidarité entre les Communautés autonomes n'est pas toujours exemplaire.

e) Le souci de la concertation

Les questions migratoires font l'objet d'une politique fondée sur la concertation. Comme l'a indiqué le représentant du syndicat CC.OO., elles sont parfaitement intégrées dans les négociations entre les organisations syndicales, patronales et le gouvernement. Ce dialogue s'est noué notamment au moment des régularisations décidées par le Gouvernement Zapatero.

Cette politique de concertation s'exprime aussi par l'action de deux forums. Le premier est la Commission du travail tripartite qui regroupe syndicats, patronat et gouvernement. Elle traite notamment des questions migratoires. Le second forum est chargé des questions d'intégration. Présidé depuis l'été 2006 par le professeur de sociologie à l'université de la *Complutense* de Madrid, M. Lorenzo Cachon, il existe depuis dix ans mais semble être resté en sommeil un certain nombre d'années. Ce forum qui compte une trentaine de membres est composé notamment de représentants des ministères du travail, de l'intérieur, de

l'éducation, des affaires étrangères, mais aussi des communautés autonomes, des communes, des associations représentant les pays d'immigration (Maroc, Amérique latine, Roumanie, Bulgarie, Chine) et des associations ou organismes qui travaillent sur ces questions (Croix rouge, syndicats ...).

Ce Forum de l'intégration a été consulté dans le cadre de la préparation du Plan stratégique, évoqué précédemment que le Gouvernement a soumis à une vaste concertation au sein de la société espagnole. Ce plan qui fera l'objet d'une décision de l'exécutif sera néanmoins prochainement soumis au Parlement pour qu'il en débattenne.

f) Une politique d'intégration active, facilitée par l'origine des migrants

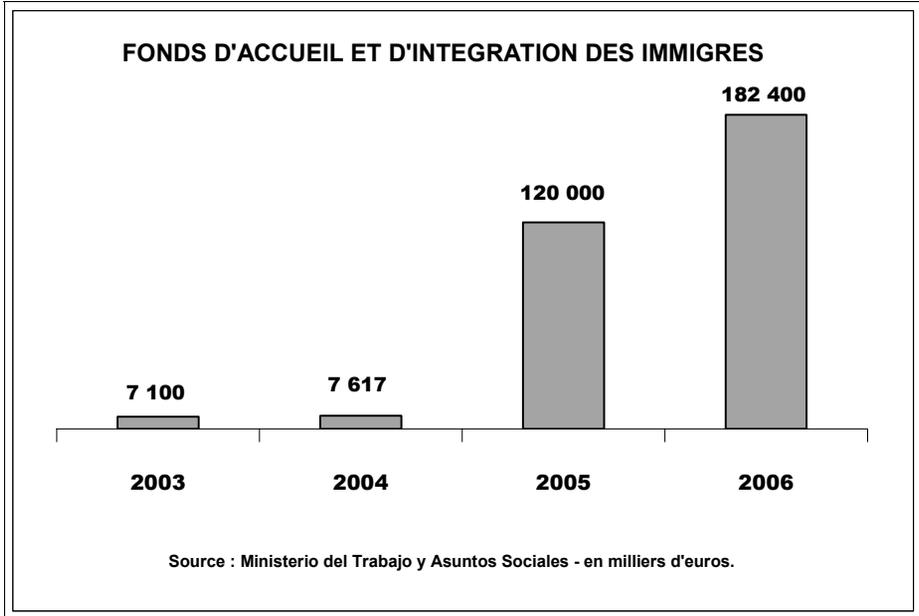
L'intégration des immigrés fait l'objet d'une attention soutenue de la part des autorités locales espagnoles chargées de cet aspect de la politique de migration. L'origine des étrangers, hispanophones pour beaucoup, qui sont entrés depuis une décennie en Espagne a facilité ce travail.

On peut évoquer, par exemple, une initiative de la Communauté de Madrid qui a lancé un programme d'ouverture de centres culturels, par exemple hispano-équatorien ou hispano-roumain, afin de rapprocher la population espagnole de ces nouveaux arrivants, de rendre plus facile leur intégration et d'éviter les réactions xénophobes. Selon les informations qui ont été données à votre Rapporteur par M. Manuel Perez Gomez, Conseiller de la Communauté de Madrid, celle-ci consacrerait 1,3 milliard d'euros à la politique sociale, sanitaire, d'aide aux ONG ... en lien avec la question migratoire. D'après cet interlocuteur, ces immigrants bien qu'entrés irrégulièrement sur le territoire espagnol méritent cette aide car ils contribuent aussi à l'accroissement de la richesse du pays.

La formation linguistique est évidemment l'un des instruments fondamentaux de l'intégration. Tous les programmes mis en place par les Communautés autonomes prévoient une telle formation qui tient compte également des spécificités régionales. En Catalogne, les cours sont consacrés à la fois au castillan et au catalan, ce qui impose aux étrangers un effort redoublé. Ces formations prévoient aussi une présentation de la Constitution espagnole. Seules les personnes volontaires suivent ces cours qui sont gratuits, ne font pas l'objet d'évaluation et ne sont pas sanctionnés par un diplôme.

L'intégration passe aussi par un accompagnement social proposé aux nouveaux arrivants en difficulté, notamment les étrangers arrivants sur les côtes espagnoles ou aux Canaries par la mer sur des embarcations de fortune. La Croix rouge se charge du premier accueil et des premiers soins. La couverture sanitaire en Espagne étant universelle, tous les étrangers, même ceux en situation irrégulière, ont accès aux soins médicaux et à l'éducation publique.

Si les Communautés autonomes financent leur propre politique, depuis 2003, l'Etat a créé un Fonds de soutien à l'accueil et à l'intégration des immigrants qui leur apportent un appui financier non négligeable.



Face à l'ampleur qu'a pris le phénomène migratoire, la dotation de ce fonds, très faible en 2003-2004, est passée à 120 millions d'euros en 2005 et 182 millions en 2006. Sur ce total, une moitié est réservée aux politiques d'accueil et d'intégration, l'autre moitié à l'éducation. La distribution de ce fonds se fait suivant des critères objectifs tels que le nombre de migrants recensés, réguliers ou non, le nombre de travailleurs inscrits à la Sécurité sociale et le nombre de mineurs scolarisés.

Distribution du Fonds de soutien et places offertes
pour les transferts des Canaries aux Communautés autonomes

	Assigination du Fonds de Soutien	Places offertes
ANDALUCIA	20 550 363	276
ARAGON	5 816 229	295
ASTURIAS	1 577 033	222
BALEARES	5 294 633	0
CANARIAS	8 503 513	-
CANTABRIA	1 550 843	30
CASTILLA-LA-MANCHA	7 278 048	168
CASTILLA Y LEON	5 591 380	0
CATALUÑA	40 942 170	48
COMUNIDAD VALENCIANA	22 540 940	468
EXTREMADURA	1 933 385	263
GALICIA	2 671 820	130
MADRID	40 218 646	170
MURCIA	11 116 130	243
NAVARRA	1 415 649	27
PAIS VASCO	1 662 801	0
RIOJA (LA)	2 057 132	0
CEUTA	827 946	-
MELILLA	851 337	-

Si l'intégration des nouveaux migrants semble bien se passer, des problèmes demeurent comme celui du logement ; les loyers sont élevés à tel point que l'on évoque parfois la « spéculation de la brique » en référence au matériau couramment utilisé en Espagne pour les constructions.

La plupart des personnes rencontrées en Espagne ont fait part de leur préoccupation pour l'intégration non pas des immigrés de la première génération mais pour leurs enfants, évoquant de ce point de vue les difficultés que la France a connues en la matière, les émeutes des banlieues de 2005 ayant manifestement profondément marqué les esprits.

g) Comment coopérer avec les pays d'émigration ?

L'Espagne a signé un accord avec le Maroc pour obtenir la réadmission de ses ressortissants qui sont reconduits à la frontière. Un autre accord a été signé avec le Sénégal pour renforcer les contrôles le plus près possible des côtes africaines afin de rendre plus facile, en cas d'interception d'embarcations, le renvoi vers le pays de départ. Avec la Mauritanie c'est un code de conduite qui a été adopté par les deux Parties.

L'Espagne ne dispose pas de représentation diplomatique dans tous les pays de l'Afrique subsaharienne, ce qui constitue un handicap pour négocier les accords que ce pays entend conclure avec les Etats d'où proviennent les candidats au départ. C'est pourquoi elle entend, d'après certains interlocuteurs, obtenir de la France de l'aide pour ce faire, puisque notre pays est historiquement très présent dans cette région africaine. Il semble surtout que l'Espagne sollicite les

représentations de l'Union européenne pour la soutenir dans cette politique d'accords avec les pays d'émigration.

Si le contrôle des frontières est essentiel, il est clair que l'aide aux pays pauvres est l'une des conditions de la réussite d'une politique de migration concertée. C'est pourquoi l'Espagne entend accroître son aide publique au développement de 0,3 à 0,5 % de son PIB dans quelques années, taux que la France est déjà en passe d'atteindre aujourd'hui.

* * *

*

Cet examen de la situation en Espagne appelle de la part de votre Rapporteur plusieurs observations.

Il convient tout d'abord de ne pas se laisser envahir par l'émotion devant les images difficiles des jeunes Africains qui débarquent sur les côtes espagnoles. Il faut traiter cette question avec humanité mais aussi fermeté en prenant le problème le plus en amont possible, en cassant les filières mafieuses qui organisent ces trafics odieux, en aidant les pays africains à offrir à leurs habitants les moyens de vivre dignement et d'élever leurs enfants dans les meilleures conditions possibles. Mais la question migratoire en Espagne ne se résume pas à ces images fortes que nous voyons tous les jours à la télévision ou dans les journaux. Elle pose plus précisément le problème du renouvellement des générations en Europe et de notre capacité à organiser une immigration active, positive où les pays européens et les pays de provenance trouvent chacun leur intérêt, dans une logique de « gagnant-gagnant » comme on dit aujourd'hui couramment.

En outre, le cas espagnol met en évidence l'intérêt mais aussi les grandes difficultés de gérer la question de l'intégration au plan local. La proximité est essentielle pour de tels politiques, mais la coordination entre les collectivités est également nécessaire puisque les étrangers peuvent circuler partout sur le territoire espagnol. Finalement, on peut se demander si l'Espagne n'offre pas, en modèle réduit, un exemple des questions qui se posent à cette Europe unie mais toujours divisée en Etats. Entre la gestion de proximité et la politique globale, un équilibre subtil doit être trouvé. Nous en sommes encore loin.

Enfin, les questions migratoires ne sont pas figées. Elles évoluent rapidement et imposent aux Etats européens une grande capacité d'adaptation. Le second pays où nous nous sommes rendus offre un exemple remarquable de cette évolution constante des problématiques. Le Maroc qui faisait l'actualité en 2005 avec la crise des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla semble en 2006 avoir changé de statut. De pays traditionnel d'émigration, il est devenu récemment un pays de transit puis, depuis quelques mois, il devient un pays d'accueil.

B – Le Maroc : pays de départ, de transit et d'accueil des migrants

1) Vers la modernité

L'avènement du Roi Mohammed VI en 1999 a marqué le début d'une période de modernisation et de démocratisation de la société marocaine. Ces progrès touchent à la fois la sphère politique, sociale et économique. C'est une évolution notable qui ouvre la porte à une coopération plus grande avec l'Union européenne.

a) Une société plus ouverte qui n'échappe pas aux menaces extrémistes

Le processus de modernisation de la société marocaine a été marqué par la réforme de la *Moudawwana* – c'est-à-dire du code de la famille – entrée en vigueur en février 2004, qui a marqué de nets progrès en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Témoin de cette ouverture de la société marocaine, l'initiative prise par le Roi Mohammed VI de créer l'instance « Équité et réconciliation » afin de faire la lumière sur les atteintes aux droits de l'homme commises sous le règne précédent. La Commission nationale pour la vérité, l'équité et la réconciliation a rendu un rapport dont le Roi a ordonné la publication bien qu'il mette en évidence toutes les dérives d'une période révolue.

Quant à la démocratisation du pays, on constate que les élections législatives du 27 septembre 2002, ainsi que les élections locales de septembre 2003 se sont déroulées dans la transparence ce qui n'était pas si fréquent sur le continent, il y a quelques temps encore. L'Union Socialiste des Forces Populaires (USFP) est arrivée en tête, suivie du Parti de l'Istiqlal. Le Parti islamiste Justice et Développement (PJD), qualifié d'islamiste modéré par certains, est devenu la troisième force politique du pays.

Le Maroc a été durement frappé par les attentats de Casablanca le 16 mai 2003. Nombre des personnes rencontrées dans cette ville ou à Rabat évoquent ce « 16 mai » avec beaucoup de gravité, comme un événement qui a profondément marqué la société marocaine. Dans ce contexte, les pays musulmans modérés sont souvent aux prises avec de très fortes tensions, qui imposent à l'Occident de les soutenir sans faille dans leur politique de réforme.

b) Réformes et difficultés économiques

La population marocaine, en grande partie concentrée dans les régions côtières et les plaines du Nord, est caractérisée par sa jeunesse : les deux tiers des Marocains ont moins de 30 ans. La croissance démographique reste élevée dans ce pays. La population marocaine s'accroît naturellement de 500 à 650 000 personnes

par an alors que l'économie ne crée que 150 000 emplois. L'exode rural demeure important. Il a d'abord concerné essentiellement les grandes métropoles comme Casablanca qui compte plus de quatre millions d'habitants. Cet exode se fait aujourd'hui plutôt en direction des villes de moyenne importance.

Depuis 2000, le Maroc enregistre une reprise de la croissance ; elle reste cependant fragile et insuffisante pour faire face au défi démographique. Elle a atteint 5,5 % en 2003 grâce à une campagne céréalière exceptionnelle due à une excellente pluviométrie. Après deux années moins bonnes, 2006 sera celle d'une reprise en raison, là encore, de la qualité des récoltes grâce à une pluie abondante. Comme le disait le maréchal Lyautey : « Au Maroc, gouverner, c'est pleuvoir ». L'économie reste profondément caractérisée par cette fragilité liée à l'existence d'un secteur agricole important dont les performances demeurent dépendantes d'une pluviométrie très aléatoire. La modernisation progressive de l'agriculture a néanmoins permis de réduire l'amplitude des cycles économiques.

L'inflation a été maîtrisée, passant d'environ 10 % au début des années 1990 à 1,5 % en 2004, grâce à une politique monétaire prudente de baisse progressive des taux directeurs. Les autorités marocaines conduisent une politique du dirham fort pour maîtriser l'inflation et la dette extérieure. Le Maroc a poursuivi également en 2004 la réduction de son déficit budgétaire.

De nouveaux défis sont lancés au Maroc qui doit faire face à la concurrence des pays asiatiques dans des secteurs comme le textile. La montée des cours du pétrole touche aussi de plein fouet ce pays d'Afrique du Nord qui ne dispose d'aucune ressource en hydrocarbures.

C'est dans ce contexte économique que le roi Mohammed V a lancé l'Initiative pour le développement humain (INDH), le 18 mai 2005. L'objectif est de favoriser le développement humain, par l'emploi et la lutte contre la pauvreté. L'INDH constitue un programme de mise à niveau social concentré sur les communes rurales les plus pauvres et sur les quartiers urbains dégradés, les bidonvilles et les zones périurbaines marginalisées. L'INDH fournit au Maroc, selon les termes d'un des interlocuteurs de votre Rapporteur, un corps de doctrine pour lutter contre la pauvreté. Globalement le financement de cette initiative incomberait, pour 60 % à l'Etat, pour 20 % aux collectivités locales, pour les 20 % restants aux fonds étrangers, internationaux ou européens. Le montant alloué aux programmes engagés sous le label INDH a été de 250 millions de dirhams en 2005 soit environ 22 millions d'euros.

Les efforts engagés par le Maroc méritent d'être soutenus activement par l'Union européenne. La solidarité de fait qui existe entre ce pays et l'Europe justifie une plus grande attention de notre part.

2) Le Maroc et l'Europe : une solidarité nécessaire

a) L'Europe ne peut se détourner de la rive sud de la Méditerranée

Les autorités marocaines se préoccupent à juste titre de l'avenir de leurs relations avec l'Union européenne. Elles ont le sentiment que l'Europe qui vient de s'ouvrir aux pays de l'Est est aujourd'hui tournée vers sa frontière orientale, délaissant quelque peu la rive sud de la Méditerranée.

Il faut bien reconnaître que le processus de Barcelone n'a pas répondu aux attentes qu'il avait suscité lors de son lancement en 1995. La situation économique de l'Union, peu satisfaisante, ne lui a pas permis de concentrer suffisamment de moyens vers les pays du Sud de la Méditerranée. Un des grands pays européen, moteur dans la marche des affaires de l'Union, l'Allemagne, a dû se préoccuper de ses Länder de l'Est et de ses voisins orientaux. Il faut bien aussi constater que l'absence de progrès dans la construction d'un Maghreb plus uni n'a pas été de nature à stimuler l'intérêt de l'Union européenne pour cette région.

Les représentants des différents ministères rencontrés au Maroc ont insisté cependant sur le fait qu'il ne fallait pas regarder la rive sud de la Méditerranée comme un seul bloc. Il convient, selon eux, de reconnaître les progrès accomplis par certains des pays, dont évidemment le Maroc mais aussi la Tunisie. « On ne peut tout de même pas attendre la Syrie ! », a déclaré l'une des personnes rencontrées en septembre 2006. On ne peut que donner raison aux Marocains sur ces deux points.

Il est patent que leur pays a accompli des efforts notables pour améliorer le fonctionnement de son économie dans le cadre du marché, par le démantèlement, par exemple, des barrières douanières. Une vaste campagne de privatisations a été lancée. L'Europe doit continuer à soutenir ses efforts en direction du Maroc comme des autres pays de la rive sud de la Méditerranée.

b) Le Maroc comme « nouveau voisin » de l'Europe

Dès 1963, le Maroc a demandé l'ouverture de négociations pour conclure un accord commercial avec la Communauté économique européenne. Un accord a été signé en 1976 contenant à la fois des dispositions commerciales et une participation financière sous forme de dons au développement socio-économique du Royaume. Pour accompagner cet accord de 1976, quatre protocoles financiers ont été signés durant la période 1976 à 1996.

Puis le programme MEDA I portant sur la période 1996-1999 a pris le relais et a représenté un triplement de l'aide au Maroc ce qui a permis d'appuyer la transition économique et l'équilibre socio-économique au Maroc.

Après la déclaration de Barcelone en 1995, le Maroc, qui occupe une place stratégique dans le partenariat euro-méditerranéen, a signé un accord

d'association avec la Communauté européenne en février 1996 ; il est entré en vigueur en mars 2000. Ces principaux objectifs sont de renforcer le dialogue politique, de fixer les conditions nécessaires à la libéralisation progressive des échanges de biens, services et capitaux, de développer des relations économiques et sociales équilibrées entre les parties, d'appuyer les initiatives d'intégration Sud-Sud, de promouvoir la coopération dans les domaines économique, social, culturel et financier. Le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme constitue aussi un élément essentiel de cet accord.

Depuis 1996, les dons de l'Union européenne au Maroc n'ont cessé de croître, pour approcher 3 milliards de dirhams en 2005–2006 (près de 300 millions d'euros environ) ce qui permet de soutenir les réformes dans les domaines de l'éducation, de l'eau, du statut des femmes, du développement rural, de la compétitivité des entreprises, de la modernisation de la justice ou de la résorption de l'habitat insalubre. Les fonds MEDA II pour la période 2000–2006 a permis de financer de nombreux projets pour un montant total de plus de 530 millions d'euros.

Le Maroc et l'Union Européenne ont signé un nouveau Programme Indicatif National (P.I.N.) pour la période 2002-2004 qui s'appuie sur la volonté du gouvernement marocain de développer une stratégie de croissance fondée sur deux piliers : le Plan de développement économique et social 2002-2004 et un ancrage accru à l'Europe. Ce nouveau programme est ambitieux: 426 millions d'euros, soit plus de 4 milliards de dirhams. Il porte notamment sur les questions migratoires puisque trois programmes complémentaires sont prévus pour mieux organiser l'émigration légale en combattant en même temps l'illégal et fixer les populations au Maroc en créant de l'emploi dans les provinces du Nord qui sont les plus pauvres.

La *Politique de voisinage* de l'Union européenne constitue le nouveau cadre dans lequel les relations avec le Maroc vont désormais s'organiser. Cette politique passe par l'exécution du plan d'action adopté fin 2004. Ce plan d'action couvrira une période de trois à cinq ans.

Selon les termes des autorités de Bruxelles, le plan d'action permettra une mise en œuvre plus ciblée des instruments mis à disposition par l'accord d'association conclu entre l'Union européenne et le Maroc et appuiera l'objectif marocain d'une intégration plus forte des structures économiques et sociales marocaines à celles de l'Union. Ce processus prévoit le rapprochement de la législation, des normes et des standards marocains à ceux de l'Union dans de nombreux domaines, et ce en vue d'intégrer progressivement le marché intérieur de l'Union et ses structures réglementaires. Il établira également des fondements solides pour davantage d'intégration économique avec le Maroc, pour encourager le commerce, l'investissement et la croissance compatibles avec les objectifs d'intégration économique régionale. Le plan d'action favorisera également la conception et la mise en œuvre de politiques et mesures visant à promouvoir la

croissance économique, l'emploi et la cohésion sociale, à réduire la pauvreté et à protéger l'environnement, contribuant ainsi à l'objectif à long terme du développement durable. La mise en œuvre du plan d'action tiendra compte de l'équilibre nécessaire entre l'accélération de la dynamique d'ouverture et de modernisation de l'économie marocaine et l'impératif d'un développement socio-économique durable.

Le plan dispose que, pour la réalisation de l'ensemble des objectifs qu'il contient, l'Union européenne apportera une aide financière conséquente par le concours de différents instruments financiers appropriés. Parmi eux on trouvera essentiellement le nouvel Instrument de Voisinage Européen et de Partenariat (IVEP) doté de 893 millions d'euros en crédits pour engagement pour 2007.

La Commission européenne a adopté le 26 juillet 2006, le *Plan de financement national* 2006 pour le Maroc qui s'inscrit dans le processus des réformes institutionnelles entamées par ce pays ainsi que dans le domaine de la gouvernance et des droits de l'homme. 123 millions d'euros seront alloués au titre de ce plan. Plusieurs actions seront ainsi entreprises pour consolider les acquis du Maroc et encourager les initiatives allant dans le sens d'une meilleure gestion des affaires publiques. Parmi les actions concernées, 80 millions d'euros porteront sur l'aide à la réforme de la fiscalité. 30 millions d'euros seront consacrés à l'appui institutionnel au secteur de l'assainissement. Les actions de réparations en faveur des régions touchées par les violations des droits de l'homme lors des « années noires » bénéficieront de 3 millions d'euros.

L'engagement de l'Union vis-à-vis du Maroc est réel. Mais l'effort doit être maintenu à long terme et la France doit jouer un rôle central pour le permettre.

c) Renforcer la solidarité des pays du Sud de l'Europe avec ceux du Sud de la Méditerranée

La France doit convaincre nos partenaires, au premier rang desquels l'Allemagne qui assumera la présidence de l'Union au premier semestre 2007, que nous devons redoubler d'efforts vers ces pays du Sud. L'aspect dramatique qu'a revêtu la question migratoire cet été ne peut que mettre en évidence cette absolue nécessité.

On a vu que, lors des négociations sur les perspectives financières pour 2007–2013, la France avait pesé pour que les pays du Sud ne pâtissent pas du nouvel intérêt porté aux pays orientaux. Ce fut le cas, en particulier, au moment de la discussion sur l'instrument financier pour la politique de voisinage.

Mais cette solidarité européenne vers les pays de l'autre rive méditerranéenne ne doit pas seulement passer par le budget et les politiques communautaires. Au-delà des relations bilatérales, on peut aussi renforcer les

« coopérations spécialisées »⁽¹⁾ avec ces pays, en multipliant les initiatives comme celle du dialogue « 5+5 » qui réunit l'Espagne, la France, l'Italie, Malte, le Portugal, d'un côté, et l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie, de l'autre. Ce sont vers des objectifs concrets, opérationnels que ces coopérations doivent se diriger. La question migratoire doit être l'un des domaines dans lequel des progrès peuvent être accomplis.

3) Face aux nouvelles formes de migration

a) Le choc de Ceuta et Melilla

Le Maroc est apparu au coeur de la question migratoire en 2005 lorsque les Européens ont vu déferler sur les deux enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla des vagues de jeunes Africains candidats à l'émigration.

Cet événement a créé un choc en Europe. Il a permis à nos concitoyens de mesurer à quel point les habitants de ce continent étaient prêts à affronter les pires difficultés pour échapper à la misère. Les gouvernements européens mais aussi celui du Maroc ont également pris conscience de l'impossibilité de laisser les choses en l'Etat.

Les autorités marocaines ont compris qu'elles devaient donner des gages à l'Union européenne pour continuer à bénéficier de son soutien. L'opinion de ce pays a eu le sentiment d'être pris entre deux feux : la pression migratoire des voisins africains et la crainte européenne de devoir subir ce flux. Le drame se jouait sur le territoire du Maroc mais finalement les principaux acteurs n'étaient pas marocains.

De leur côté, les responsables européens ont également pris conscience qu'ils ne pouvaient laisser ce pays confronté à ce phénomène sans lui apporter une aide dans l'intérêt bien compris de chacun.

b) Première réponse : un renforcement des dispositifs internes

Les autorités marocaines ont adopté une stratégie qui se veut globale en conciliant les aspects juridique, institutionnel, sécuritaire, socio-économique et de communication.

Sur le plan législatif, la loi 02-03 sur l'entrée et le séjour des étrangers au Maroc, l'émigration et l'immigration irrégulières est entrée en vigueur en novembre 2003. Elle unifie les textes antérieurs en harmonisant les nouvelles dispositions avec le code pénal, en rationalisant les critères de séjour des étrangers

(1) Sur la notion de « coopération spécialisée » entre les Etats, qui se distingue des « coopérations renforcées » prévues par les traités européens et qui suppose le respect de procédures communautaires, voir Edouard Balladur, L'Europe autrement, Paris, Fayard, 2006, p. 110-123.

au Maroc et surtout en codifiant les infractions liées à l'émigration clandestine. Le trafic des migrants a été criminalisé et ses commanditaires sont désormais passibles de peines de prison allant de dix ans à la perpétuité. Cette loi sauvegarde également les droits des étrangers, puisque les voies de recours sont explicitement reconnues.

Au plan institutionnel, deux mesures fortes viennent renforcer cet arsenal. Il s'agit en premier lieu de la création, au niveau du ministère de l'intérieur, de la Direction de la migration et de la surveillance des frontières et de l'Observatoire de la migration.

La mise en place de cette direction doit permettre de rationaliser les méthodes de travail, d'affiner les outils d'analyse et d'optimiser le déploiement des unités opérationnelles de surveillance. Elle a notamment pour objectif de contrôler les points d'infiltration empruntés par les clandestins migrants le long des frontières. La création de cette structure doit également permettre de disposer d'un corps d'intervention efficace qui pourra s'adapter en permanence à l'évolution des stratégies, de plus en plus sophistiquées, développées par les réseaux de trafic des migrants. Les missions dévolues à cette direction sont l'analyse des réseaux de trafic des migrants aux échelons national et international et l'appui opérationnel pour la surveillance des frontières.

Un Observatoire des migrations a également été créé. Il doit fédérer toutes les parties concernées dans la réflexion sur la question migratoire, notamment la société civile et les chercheurs. Il fait également office de banque de données statistiques à l'échelon national.

Les autorités marocaines ont ensuite renforcé le dispositif sécuritaire par la multiplication des patrouilles aériennes, des opérations de surveillance terrestres ainsi que les actions de renseignement permettent d'empêcher en amont les tentatives des départs clandestins.

Cette approche multidimensionnelle a permis de réviser les statistiques à la baisse. Ainsi, de janvier à octobre 2006, on observerait, selon les autorités marocaines, une baisse de 74 % et de 65 %, respectivement du nombre de candidats à l'émigration clandestine étrangers et nationaux. Parallèlement, on constaterait une augmentation de 33,75 % de réseaux démantelés au cours de la même période.

c) Seconde réponse : une coopération efficace au plan international

Le deuxième volet de la politique marocaine en matière migratoire est la coopération internationale. Celle engagée avec l'Espagne est jugée efficace par les deux parties. Un « Groupe migratoire permanent mixte » a été mis en place en novembre 2003 ; il a déjà tenu sept réunions, dont la dernière le 21 avril 2006 à Cordoue. Les patrouilles maritimes mixtes entre la Gendarmerie Royale et la *Guardia Civil* entre Laâyoune et Las Palmas ont démarré en février 2004. Des

patrouilles mixtes aériennes et terrestres ont également été effectuées. Le Maroc a également affecté quatre officiers de liaison à Madrid, aux Îles Canaries, à Algésiras et auprès du système S.I.V.E (Système de surveillance électronique) mis en place par les espagnols pour la surveillance du Déroit de Gibraltar.

La coopération internationale est également de mise entre les pays du Sud. Ainsi cinq opérations ont été entreprises avec les autorités nigérianes ; elles ont permis le rapatriement par voie aérienne d'environ 1 700 ressortissants nigériens en situation illégale au Maroc. Depuis les événements de Ceuta et Melilla de septembre 2005, le Maroc aurait fait rapatrier plus de 6 000 migrants subsahariens irréguliers de 11 nationalités.

Le Maroc doit cependant composer avec son voisinage. L'Algérie ne joue pas un jeu très clair en la matière. On la soupçonne de se montrer peu rigoureuse dans le contrôle de ses frontières avec son voisin marocain, laissant assez librement passer des clandestins. De son côté, la Mauritanie doit agir avec ses faibles moyens. Quoiqu'il en soit le Maroc a réussi à assurer un meilleur contrôle de ses frontières et à limiter les cas d'émigration depuis son territoire vers l'Europe, même si rien n'est parfait en ce domaine. La meilleure preuve de l'effet dissuasif de ces contrôles réside malheureusement dans les embarcations précaires qui quittent les côtes africaines en direction des Canaries sans transiter par le sol marocain.

Les autorités marocaines que votre Rapporteur a rencontrées ont toutes fait mention de la nécessité de mettre en oeuvre une « *immigration partenariale* », selon les termes employés par le ministre de l'économie et des finances, M. Fathallah Oualalou. C'est l'idée de coresponsabilité qui émerge. La coopération leur paraît nécessaire pour assurer la sécurité et le contrôle des frontières. Cet aspect sécuritaire hante les responsables marocains tant le pays a été marqué par les attentats meurtriers du 16 mai 2003 à Casablanca. Mais cette association entre pays du Sud et du Nord de la Méditerranée passe évidemment par le codéveloppement.

d) Le Maroc face à ses immigrés

Le Maroc demeure encore un pays d'émigration en raison de la pauvreté relative d'une grande partie de sa population, notamment au Nord du pays, mais également parce que, dans certaines régions comme le Rif, le départ vers l'étranger est considéré comme une forme de rite de passage pour les jeunes gens ; on les retrouve, alors qu'ils sont bien souvent mineurs, en Espagne après avoir traversé, comme ils le peuvent, le déroit de Gibraltar.

Mais le Maroc est aujourd'hui placé devant une situation nouvelle. Il accueille désormais des immigrés, en transit comme on vient de le voir, mais aussi certains qui entendent s'installer dans ce pays pour profiter de sa richesse toute relative

Sans doute en raison de sa proximité géographique mais aussi de liens historiques et même spirituels anciens avec l'Afrique subsaharienne, le Maroc est un « pays relais » pour reprendre l'expression employée par le ministre de l'économie et des finances.

Les autorités marocaines semblent d'abord préoccupées par le sort des étudiants étrangers qui sont de plus en plus nombreux dans leur pays. Ils sont bien souvent bénéficiaires de bourses du gouvernement marocain qui pratique une politique active en la matière notamment pour maintenir des liens avec les autres pays africains après son retrait de l'Organisation de l'unité africaine en 1984 en raison des positions prises par cette institution sur le Sahara occidental. Ces étudiants subsahariens seraient de l'ordre de 10 000, encore que les statistiques en la matière soient peu fiables. Leur intégration dans la société marocaine est difficile à évaluer. Certaines des personnes rencontrées par votre Rapporteur ont estimé que ces jeunes Africains étaient bien accueillis ; d'autres, plus nombreux, ont considéré que des réactions de rejet apparaissaient dans la société marocaine à l'égard de ces étrangers.

Au-delà du seul cas des étudiants, l'immigration subsaharienne au Maroc est devenu un phénomène visible qu'on ne peut quantifier. Aucune des personnes rencontrées n'a pu avancer le moindre chiffre même si toutes ont reconnu l'existence de cette immigration qui fait désormais du Maroc un pays d'accueil des étrangers. En termes de tendances, nous ne sommes, toutes proportions gardées, pas loin de ce qui se passe en Espagne, pays d'émigration qui s'est transformé en terre d'immigration. Ces étrangers viennent du Burkina Faso, du Mali, du Niger, parfois du Tchad, beaucoup plus rarement de Mauritanie. Il est difficile cependant de tenir un compte précis de l'origine de ces personnes qui, bien souvent selon une pratique commune, détruisent leurs papiers d'identité une fois la frontière franchie. Ces étrangers travaillent dans le secteur informel, dans le BTP en particulier. Ils sont souvent dans une situation très précaires. On a ainsi évoqué le cas de certains d'entre eux qui campent dans des forêts.

Face à ce phénomène nouveau dont il ne faut pas surévaluer l'importance, les autorités étatiques ne semblent pas les plus réactives. La prise en charge de ces populations se fait par les sociétés religieuses qui sont très bien organisées et très présentes dans les quartiers les plus misérables, par exemple à Tanger. Les ONG internationales sont, quant à elles, apparemment plutôt présentes dans le secteur rural. On doit néanmoins noter que les ONG espagnoles sont actives dans le domaine des migrations notamment pour aider les mineurs migrants. Cela corrobore les informations qui ont pu être recueillies en Espagne sur ce sujet.

Au Maroc cette question de l'immigration subsaharienne n'est pas posée publiquement, ce qu'illustre l'absence de statistiques. Comme le soulignait Mme Yasmina Chami, écrivain et productrice d'émissions de télévision, les Marocains voient encore leur pays comme un lieu de transit et non d'accueil.

La question migratoire est cependant l'objet de nombreuses études dans les milieux universitaires marocains comme l'ont indiqué M. Mohammed Berriane professeur de géographie à l'Université Mohammed V, ou M. Michel Péraldi, directeur du Centre Jacques Berque pour les études en sciences humaines et sociales, à Rabat. Des études sont menées sur les migrations marocaines vers l'Europe et plus précisément vers l'Espagne. On ne mentionnera ici que le très sérieux *Atlas de la inmigración marroquí en España* paru en 2004 dans le cadre d'une coopération fructueuse entre l'Espagne et le Maroc. Au Centre Jacques Berque, qui est l'un des plus importants pôles de documentation en sciences sociales au Maroc et qui accueillent des doctorants, votre Rapporteur a rencontré de jeunes chercheurs français mais aussi espagnols ou marocains qui poursuivaient des recherches en anthropologie, en ethnologie ou en sociologie autour de thèmes comme la notion de frontière au sud du Maroc, la mobilisation des habitants des bidonvilles, le mouvement des jeunes diplômés au chômage ou les ruptures familiales... Ce Centre a également engagé des programmes de recherches sur les mineurs migrants, le développement économique à Tanger... Ces études sont indispensables pour mieux saisir cette réalité complexe que sont les migrations ; on ne peut qu'être satisfait de l'engagement de ces jeunes chercheurs.

* *

*

Il est clair que si le Maroc doit jouer, selon les termes du ministre de l'équipement et du transport, M. Karim Ghellab, le rôle de « tampon » entre l'Afrique subsaharienne et l'Europe, il faut lui donner les moyens d'assumer cette fonction. Le fait que le Maroc devienne un pays d'accueil ne pourra que renforcer la solidarité qui existe déjà entre l'Europe et lui. De ce point de vue, la qualité des relations entre la France et le Maroc ne peut être que prometteuse d'avenir pour l'organisation d'un partenariat privilégié avec ce beau pays.

C – L'Europe : de la prise de conscience à la prise de responsabilités

1) La Conférence de Rabat expression d'une prise de conscience collective

a) Une rencontre entre deux continents

Le Maroc a accueilli, les 10 et 11 juillet 2006, la Conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement. Cette initiative a constitué une première par son importance et le thème abordé. Les représentants de près de soixante pays africains et européens mais aussi ceux d'une dizaine

d'organisations régionales et internationales ⁽¹⁾ se sont retrouvés à Rabat afin d'envisager des solutions concrètes et durables au défi de la gestion des flux migratoires, en privilégiant l'efficacité et la concertation entre les pays d'origine, de transit et de destination des migrations.

La Conférence a pour vocation de faire naître un partenariat tout au long des routes migratoires depuis l'Afrique centrale et occidentale vers l'Europe.

b) Le plan d'action adopté

Outre une déclaration finale, un plan d'action a été adopté à l'issue de la conférence de Rabat afin de donner visibilité et crédibilité à la nouvelle dynamique née de la tenue de la Conférence.

Les mesures adoptées portent sur la promotion du développement, (mise en place d'instruments financiers favorisant le co-développement, partenariats entre les institutions scientifiques et techniques, renforcement de la coopération en matière de formation...), la migration légale (établissement de programmes de coopération en matière de gestion de la migration légale, mesures facilitant la circulation des travailleurs et des personnes) et enfin l'immigration irrégulière (coopération dans la lutte contre l'immigration irrégulière, renforcement de la capacité de contrôle des frontières nationales des pays de transit et de départ, coopération opérationnelle policière et judiciaire et aide aux victimes, mécanismes de financement et cadre institutionnel de ces actions).

Il reste à mettre maintenant en œuvre ce plan, ce qui n'est pas le moindre. Des groupes de travail au plan européen et africain se mettent actuellement en place.

2) L'appel de l'Espagne à la solidarité européenne

a) Une question jugée de la compétence de l'Union par les autorités espagnoles

L'Espagne espère beaucoup de l'Europe pour gérer au mieux la question des migrants venus d'Afrique. Lancé notamment par la voix de Mme Maria Teresa de la Vega, vice-présidente du Gouvernement, cet appel vers les partenaires européens et la Commission traduit deux préoccupations. Le Gouvernement espagnol entend sans doute faire porter une part de la responsabilité de la situation actuelle sur les épaules de l'Union, ce qui constitue un moyen éprouvé de détourner le mécontentement de sa population. Il faut

(1) La conférence de Rabat réunissait trente Etats européens (les vingt-cinq pays membres de l'Union européenne, ainsi que l'Islande, la Bulgarie, la Roumanie, la Norvège et la Suisse), vingt-huit Etats africains et les organisations internationales (Union Africaine) et régionales (CEDEAO, CEMAC) concernées.

cependant concéder que la venue massive, dans des conditions déplorables, des migrants de l’Afrique subsaharienne est bien une question européenne.

Les autorités espagnoles sont favorables à une « communautarisation » des questions migratoires. Elles souhaitent que la Commission européenne et le Parlement de Strasbourg puissent intervenir sur ce sujet. Elles sont moins enclines à voir ces problèmes réglés dans le cadre intergouvernemental. Cela implique le passage à la majorité qualifiée de manière plus large et le recours à la procédure de codécision qui offre une place de choix au Parlement européen. L’Espagne souhaite que cette procédure puisse s’appliquer à la politique d’immigration légale qui a été laissée de côté en 2004 lorsqu’on a étendu la codécision à plusieurs domaines en application des stipulations du Traité d’Amsterdam. Il serait, selon eux, utile de fixer un cadre commun de conditions à l’entrée sur les territoires des Etats membres. Les représentants du Secrétariat d’Etat à l’immigration et à l’émigration ont néanmoins indiqué qu’il n’était pas question de transférer au plan européen la détermination du nombre d’étrangers que chaque pays membre souhaite accueillir sur son territoire, ce qui est heureux.

Les membres du cabinet du Secrétaire d’Etat à l’immigration et à l’émigration ont insisté sur le fait que la nécessité d’adapter les moyens budgétaires pour permettre de mener une politique migratoire européenne d’un point de vue global. Ils se sont montrés attentifs aux dotations dont bénéficieront les quatre fonds européens portant sur l’intégration, le contrôle aux frontières extérieures, sur l’aide au retour et sur les réfugiés dans le cadre de la période pluriannuelle 2007-2013.

b) Une réponse européenne ambivalente : unanimité ou majorité qualifiée ? Action des Etats ou de l’Union ?

Les demandes espagnoles ont été relayées par la présidence finlandaise qui a récemment appelé à une plus grande solidarité des pays membres à l’égard de l’Espagne, de l’Italie et de Malte.

Toutefois la question de la possibilité d’action de l’Union européenne n’est pas si claire dans les faits.

La politique relative à la justice et aux affaires intérieures, dite JAI, est assez récente. Le Traité de Maastricht a introduit cet objectif, constituant le 3^e pilier, avec le principe que cette politique relevait du ressort intergouvernemental et non communautaire.

Depuis le Traité d’Amsterdam, entré en vigueur en 1999, les choses ont évolué : les *politiques d’immigration*, d’asile, de protection des frontières et de visas relèvent du *premier pilier régi par la méthode communautaire*, de même que le droit civil. La coopération judiciaire pénale et la coopération policière continuent, en revanche, de relever du troisième pilier de nature intergouvernementale.

En octobre 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement ont arrêté, lors du Conseil européen de Tampere, un programme couvrant l'ensemble de la JAI, et qui, de fait, a orienté l'action de l'Union pendant cinq ans. L'objectif est la constitution d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 a donné une impulsion nouvelle à cet espace européen avec l'adoption du programme dit de La Haye qui développe et approfondit celui de Tampere. Ses apports concernent la défense des libertés publiques et de la citoyenneté (agence européenne pour les droits fondamentaux, liberté de circulation dans l'Union), l'asile (système européen d'asile commun), l'immigration (contrôle des frontières externes avec une agence dédiée et une police européenne des frontières à terme), la politique d'intégration (fonds pour le retour) et la lutte contre le terrorisme. La feuille de route de l'Union européenne est complétée par le plan d'action européen contre le terrorisme adopté au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 et renforcé à plusieurs reprises depuis lors.

Le 10 mai 2005, la Commission a présenté une communication intitulée « le programme de La Haye : dix priorités pour les cinq prochaines années » qui a servi de base à l'élaboration d'un plan d'action du Conseil et de la Commission pour la mise en œuvre du programme éponyme, approuvé lors du Conseil européen de juin 2005.

Les politiques de l'espace de liberté, de sécurité et de justice conservent donc une double spécificité en matière de procédure de décision : l'existence des premier et troisième piliers ainsi que le maintien de la règle de *l'unanimité* dans certains domaines du premier pilier.

Pour remédier aux difficultés induites par ce système pour le moins complexe, on a prévu ce que l'on nomme des « *clauses passerelles* ». Depuis le traité de Nice, les articles 42 du Traité sur l'Union européenne et 67, paragraphe 2 du Traité instituant la Communauté européenne permettent, si les Etats membres le décident à *l'unanimité*, de transférer des matières du troisième pilier vers le premier pilier et de modifier les règles de vote, sans lien automatique entre l'un et l'autre.

Le Conseil européen de décembre 2004 a utilisé ces clauses pour décider le passage à la majorité qualifiée au 1^{er} janvier 2005 pour une partie des mesures relatives à la libre circulation des personnes jusqu'alors régies par la règle de l'unanimité : le contrôle aux frontières extérieures, l'asile et l'immigration clandestine. Il s'agit plus précisément du franchissement des frontières intérieures et extérieures et de la libre circulation des personnes pendant trois mois, ainsi que des questions d'asile, d'immigration et de séjour. La politique en matière d'immigration légale demeure, en revanche, régie par *l'unanimité*.

En juin 2006, la Commission a proposé que le domaine des migrations légales relève aussi de la majorité qualifiée et de la procédure de codécision.

La France, dans ses propositions d'avril 2006 relatives à la relance de la construction européenne à traités constants, a soutenu le principe d'une mise en œuvre de cette clause passerelle pour rendre l'action européenne plus efficace dans le domaine de la sécurité intérieure et de la justice, en particulier pour prévenir et lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée.

En revanche, notre pays n'est pas favorable à ce que la question des migrations légales soit gérée au plan européen. Les Etats doivent disposer d'une marge d'appréciation propre pour déterminer la politique à suivre en ce domaine. Il faut dire que tous les pays membres de l'Union ne sont pas confrontés à des problèmes de migrations de même nature. Ainsi la France, le Royaume-Uni ou l'Allemagne doivent faire face à la question des demandes d'asile dont le nombre augmente de façon exponentielle alors qu'un pays comme l'Espagne ne connaît pas ce phénomène. De même ce pays qui accueille un grand nombre de personnes venant d'Amérique latine, qui parlent l'espagnol et trouvent assez facilement du travail, n'a pas sur l'immigration le même regard que d'autres membres de l'Union européenne qui sont confrontés à des populations qui connaissent plus de difficultés d'intégration.

Si l'action européenne est indispensable pour faire face aux problèmes de migrations, il semble nécessaire d'adapter les instruments en fonction des questions posées et de faire jouer au mieux le principe de subsidiarité.

3) Frontex : une agence européenne pour le contrôle des frontières aux moyens limités

a) Une agence nouvelle

L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (Frontex) a été créée par le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil en date du 26 octobre 2004.

Cette agence a pour mission de coordonner la coopération opérationnelle entre les Etats membres en matière de gestion des frontières extérieures, d'assister les Etats membres pour la formation des garde-frontières nationaux, d'effectuer des analyses de risques, de suivre l'évolution de la recherche dans les domaines présentant de l'intérêt pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures, d'assister les Etats membres dans les situations qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures et de fournir aux membres l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes.

b) Le baptême du feu au large des Canaries

C'est une institution récente qui a connu le baptême du feu au large des côtes africaines et des îles Canaries. La première mission de surveillance a été lancée mi-août 2006 avec trois mois de retard. Le dispositif prévoyait initialement des navires italiens, portugais, des avions également italiens et finlandais ainsi que des hélicoptères et des navires espagnols. Mme Maria Teresa de la Vega, vice-présidente du Gouvernement espagnol, a jugé que ces moyens étaient insuffisants, appelant à la mise en place d'un système de radar de surveillance des mers. Cela ne paraît, en effet, pas superflu quand on sait que la zone à surveiller au large des Canaries s'étend sur plus d'un million de km².

Les autorités espagnoles rencontrées par votre Rapporteur portent un regard plutôt favorable sur l'action de l'agence européenne Frontex. Même si ses moyens sont encore insuffisants et que son intervention au large des côtes africaines et espagnoles a été retardée – il s'agissait de la première opération engagée par cette agence –, les patrouilles sont aujourd'hui jugées assez efficaces et dissuasives.

Le budget de l'agence pour 2006 était de 11,7 millions d'euros ; il sera de 21 millions en 2007. L'Union a décidé, le 19 septembre 2006, de débloquer 3,3 millions d'euros pour financer, pour partie, des projets de surveillance menés par Frontex ainsi que des infrastructures d'accueil pour les migrants. Il faut soutenir cette augmentation des moyens encore insuffisants cependant.

4) Les quatre fonds européens « flux migratoires »

Avec 4 020 millions d'euros, le programme cadre « solidarité et gestion des flux migratoires » est le mieux doté de la rubrique « Liberté, sécurité et justice » du budget de l'Union européenne pour 2007. Il recouvre un fonds qui préexistait – le Fonds européen pour les réfugiés (FER) – et trois nouveaux fonds : le Fonds pour les frontières extérieures, le Fonds pour l'intégration des ressortissants des pays tiers et le Fonds européen pour le retour.

A ce stade de la négociation de la nouvelle programmation budgétaire pluriannuelle, des difficultés demeurent quant à la répartition des montants entre les quatre fonds concernés. La France, notamment, conteste les choix opérés par la Commission européenne.

a) Le Fonds européen pour les frontières extérieures

Ce fonds s'inscrit dans la ligne des facilités Schengen accordées à sept nouveaux Etats membres entre 2004 et 2006 afin de soutenir financièrement leur effort d'adaptation de leurs frontières extérieures aux normes communautaires. Ce type de facilité va bénéficier également à la Bulgarie et à la Roumanie entre 2007 et 2009.

Relevant de la codécision, il doit permettre d'améliorer l'efficacité des contrôles aux frontières, de faciliter la circulation des voyageurs, de garantir une application des règles communautaires plus harmonisée et d'améliorer la délivrance des visas.

Les actions financées sont variées : infrastructures, équipements, programmes d'échanges, formations et études. La répartition des fonds s'effectue sur la base de critères objectifs : les frontières extérieures terrestres, maritimes, les flux dans les aéroports au titre de la frontière aérienne et le nombre de consulats. Le niveau variable des risques auxquels sont soumis les Etats membres est pondéré grâce à la mise en place de coefficients.

Le fonds devrait être doté de *1 820 millions d'euros* courants sur la période 2007-2013.

b) Le Fonds européen pour les réfugiés

Le Fonds européen pour les réfugiés (FER) est programmé sur la période 2008-2013. Il a été adopté dans le cadre de la procédure de codécision.

C'est le seul fonds du programme-cadre à avoir eu une existence préalable aux perspectives financières, puisqu'il a été créé en 2000 pour quatre ans et prolongé en décembre 2004. Le nouveau FER doit démarrer en 2008 car 2007 est la dernière année de programmation pluriannuelle déjà adoptée.

Son objectif est de soutenir les efforts des Etats membres pour accueillir les demandeurs d'asile, les réfugiés et des personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire ou temporaire. Il reconduit les mesures d'urgence existantes (9,8 millions d'euros par an) qui permettent au besoin de répondre à la charge supportée par un Etat membre lors des premières semaines d'une crise se traduisant pas un afflux soudain et dans des proportions inhabituelles de personnes réfugiées. La négociation a permis de clarifier la notion d'actions éligibles en matière de retour, qui risquaient d'être redondantes avec celles financées par le fonds européen pour le retour. Il est d'ores et déjà acquis que le financement des mesures de retour de demandeurs d'asile déboutés ne relèvera plus du FER à partir de 2008 mais du nouveau fonds pour le retour.

Le FER devrait être doté de *676 millions d'euros* sur 2007-2013.

c) Le Fonds européen pour l'intégration

Le Fonds européen pour l'intégration des ressortissants des pays tiers relève du Conseil. La France n'en conteste pas le bien fondé mais s'interroge sur son montant et sur son fondement juridique.

Son objet est de favoriser l'intégration des ressortissants des pays tiers, notamment sur le marché du travail par différentes actions éducatives ou culturelles et de promotion des pratiques de lutte contre les discriminations ainsi

que de développer les bonnes pratiques entre Etats membres via des échanges d'expériences. Des mesures d'intégration nationales ciblées sont prévues en fonction de la population d'accueil.

Selon la France, l'articulation de ce fonds avec les actions du fonds social européen ne va pas de soi. En outre, il n'est pas certain que la mise en œuvre de ce fonds soit totalement conforme au principe de subsidiarité. Ainsi en octobre 2005 le service juridique du Conseil a estimé que la base juridique proposée pour ce fonds – l'article 63 du Traité instituant la Communauté européenne – était insuffisante et qu'un fonds européen ne pouvait pas prendre en charge le renforcement des capacités d'organismes nationaux chargés de l'intégration. La politique d'intégration demeure en effet du seul ressort des Etats membres.

En outre, le montant de sa dotation – *825 millions d'euros* – dans la proposition de la Commission pour 2007-2013 est contesté par de plusieurs Etats membres dont la France ; il a été remis en cause par une proposition de la présidence autrichienne en juin 2006 évoquant un montant de 500 millions d'euros. Pour l'heure un accord n'a pas été trouvé entre le Conseil et la Commission.

d) Le Fonds européen pour le retour

Le Fonds européen pour le retour doit fonctionner en 2008. Il était initialement destiné aux personnes en situation irrégulière ; il sera certainement étendu à l'accompagnement des demandeurs d'asile déboutés.

Relevant de la procédure de codécision, il a pour objet d'aider les Etats membres à financer des actions dans le domaine du retour, relevant de la logistique – transport, hébergement – ou des mesures d'accompagnement des personnes en situation irrégulière.

Selon les autorités communautaires, sa valeur ajoutée européenne proviendrait principalement de l'encouragement à la mutualisation des moyens des Etats membres, notamment pour l'organisation de vols conjoints en matière de retour. Une priorité est affichée en faveur des nouveaux Etats membres mais la répartition des dotations relèvera d'abord d'une pondération entre le flux de personnes relevant des statuts juridiques couverts par le fonds et ayant effectivement quitté le territoire et le nombre de résidents soumis à une décision leur enjoignant de quitter celui-ci.

La France s'oppose traditionnellement à tout financement par ce biais de centres de transit des immigrés clandestins qui seraient installés dans les pays tiers. A ce stade, le montant proposé par la Commission est de *676 millions d'euros* sur la période. Toutefois plusieurs Etats membres, parmi lesquels figure la France, soutiennent une nouvelle ventilation des fonds entre le fonds « intégration » et le fonds « retour » au profit de ce dernier.

**Répartition provisoire 2007-2013 après la signature
de l'accord interinstitutionnel le 17 mai 2006**

Engagements (en millions d'euros)	prix 2004	prix courants
Fonds européen pour les frontières extérieures	-	1 820
Fonds européen pour l'intégration	-	825
Fonds européen pour les réfugiés (FER) et mesures d'urgence	-	698
Fonds européen pour le retour	-	676
Sous-total programmes-cadre « solidarité et gestion des flux migratoires »	3 517	4 020

5) La France : actions et propositions

a) L'accord modèle signé avec le Sénégal

La signature à Dakar, le 23 septembre 2006, par M. Nicolas Sarkozy d'un accord entre la France et le Sénégal sur les questions migratoires témoigne de l'implication de notre pays pour tenter d'apporter une réponse globale aux difficultés que connaissent aussi bien les pays africains qu'européens. Cet accord pourrait d'ailleurs faire figure de modèle pour les prochaines négociations avec les pays d'émigration.

Il s'agit de créer des instruments qui permettent la mise en œuvre de l'immigration concertée vue des pays africains et choisie vue de France. Cette démarche s'appuie sur un constat de bon sens : « nous ne pouvons pas gérer les phénomènes migratoires sans nous parler ». Cet accord prévoit notamment la délivrance plus facile de visas dits de circulation pour les hommes d'affaires, les artistes et les sportifs. Ces personnes doivent pouvoir circuler sans formalités entre le Sénégal et la France et auront vocation à se voir délivrer un visa permettant des séjours ne pouvant excéder trois mois par semestre et valable de un à cinq ans. Le Sénégal s'engage, pour sa part, à faciliter le rapatriement de clandestins sénégalais. L'accord contient aussi un volet consacré au co-développement avec une aide financière de 2,5 millions d'euros, dans un premier temps, pour financer des micro-projets, notamment dans le domaine de l'agriculture. Les deux parties ont également exprimé leur souhait de « mobiliser les compétences et les ressources des migrants sénégalais en France en vue de contribuer au développement de leur pays d'origine ». On a ainsi évoqué le retour de médecins sénégalais vivant en France.

Ce type d'accords doit avoir vocation à s'étendre entre les pays africains et les pays européens de sorte qu'un maillage juridique et politique très serré puisse être tissé entre les deux continents. Mais ce type d'initiatives ne peut être efficace que si les Européens savent se concerter et mettre en place des systèmes opérationnels pour répondre avec célérité aux évolutions rapides des flux migratoires.

b) Pour un Pacte européen fondé sur des principes communs et des coopérations opérationnelles

Fin septembre 2006 à Madrid, M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, a défendu devant ses collègues des pays du Sud de l'Union européenne, réunis pour évoquer la question de l'immigration clandestine, une approche dynamique et directement opérationnelle pour endiguer ce phénomène.

L'approche qui se veut pragmatique tend au développement de mesures concrètes. Il faut tout d'abord clarifier les compétences de chacun, la complexité étant un facteur d'inefficacité. C'est pourquoi le ministre a proposé que le bloc de compétence « asile » soit intégralement transféré à l'échelon communautaire et géré par lui. Parallèlement, les Etats les plus concernés par la question migratoire – sept d'entre eux reçoivent 80 % des migrants : l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas et la Belgique – doivent pouvoir mettre en place des coopérations spécialisées.

On pourrait adopter un pacte européen sur l'immigration fixant, selon le ministre, les grands principes d'une politique commune :

- l'interdiction à l'avenir de toute mesure de régularisation massive ou des « régularisations » de plein droit ;

- la stricte limitation des mesures de régularisations à des situations humanitaires au cas par cas ;

- la mise en place systématique de mesures d'accueil et d'intégration pour les nouveaux arrivants ;

- le respect du principe de proportionnalité entre le flux migratoire accueilli et les capacités d'accueil sur le marché du travail, le logement, les services publics ;

- le conditionnement du regroupement familial aux ressources d'un travail et à la possibilité de fournir à la famille d'accueil un logement suffisant ;

- le principe d'éloignement des migrants clandestins sauf cas humanitaire particulier, et d'expulsion des étrangers délinquants sauf protections particulières ;

- l'adoption du principe de refoulement vers la zone de départ des migrants clandestins interpellés lors d'une entrée par la voie maritime sauf cas humanitaires spécifiques.

Le ministre a également insisté sur la nécessité d'établir un partenariat euro-africain pour la gestion concertée des flux migratoires. Cela passe par le renforcement et le redéploiement de l'aide au développement de l'Union européenne sur des projets destinés à favoriser la stabilisation des populations, par

la prise en compte de la situation des candidats à l'émigration vers l'Europe qui sont en attente dans les pays de transit, par l'établissement d'un lien entre l'aide au développement et la participation des pays sources à la maîtrise de l'immigration, par l'engagement des pays d'origine dans la lutte contre l'immigration clandestins.

Sur ce dernier point, il conviendrait que ces pays, souvent réticents, acceptent la réadmission de leurs nationaux qui sont immigrés illégalement, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui et pose une difficulté majeure dans la lutte contre ce phénomène. On peut comprendre que de telles réadmissions soient difficiles à gérer sur le plan interne dans ce pays. Il faut donc les aider à l'organiser dans les meilleures conditions possibles.

Il convient aussi de promouvoir une immigration temporaire qui évite la fuite définitive des cerveaux.

L'ensemble de cette politique passe évidemment par des efforts accrus en matière de codéveloppement. M. Sarkozy a ainsi proposé la création d'une agence européenne qui serait en charge de cette politique.

Selon la presse, ces propositions ont été bien accueillies par les participants à la réunion, y compris les Espagnols. Gageons que leur mise en œuvre sera l'une des priorités de cette Europe des projets que la France soutient.

CONCLUSION

L'Europe n'est pas la seule touchée par les mouvements migratoires. Les Etats-Unis doivent également faire face à ce phénomène. Ce pays a connu ainsi une augmentation de l'immigration sur son territoire de 16 % entre 2000 et 2005. Le Président Bush vient d'obtenir le vote de la construction d'un mur à la frontière mexicaine pour tenter d'endiguer ce flux. Les immigrants représentent aujourd'hui plus de 12 % de la population américaine soit 35 millions de personnes.

L'ONU s'est également penchée sur la question. L'Assemblée générale a ouvert, en septembre 2006, le premier débat mondial sur le sujet. Les migrations représentent, à l'échelle du globe, 200 000 millions de personnes chaque année et tous les pays sont concernés. Les migrations deviennent un enjeu mondial en grande partie lié à la question du développement.

N'en doutons pas, la manière dont l'Europe réussira à gérer cette question difficile fera l'objet d'une attention particulière de par le monde. L'Union pourra-t-elle organiser ses relations avec les pays du Sud de telle façon que se mette en place une immigration partenariale ou concertée ? Il faut l'espérer car il est illusoire de penser que l'Europe, opulente, puisse demeurer cloîtrée derrière un mur, satisfaite de sa prospérité, en restant sourde aux plaintes du continent africain. Ce mur là, comme tous ceux qui l'ont précédé, chutera un jour.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 17 octobre 2006, la Commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Roland Blum, le budget consacré aux Affaires européennes pour 2007.

Après l'exposé du Rapporteur, **Le Président Edouard Balladur** a observé que la France se situait au deuxième rang des contributeurs au budget européen mais aussi au deuxième rang des pays qui percevaient des dotations en provenance de l'Union européenne. On peut penser qu'à terme ces retours vers la France diminueront.

M. Jean-Marc Roubaud s'est interrogé sur l'intérêt de consacrer autant de fonds européens à la politique agricole commune. De telles dotations ne seraient-elles pas mieux investies dans les infrastructures, notamment en France ?

Le Président Edouard Balladur a considéré que cette conception de la politique agricole commune qui avait prévalu jadis était aujourd'hui dépassée. L'Europe doit concentrer ses interventions dans le domaine de la recherche et des investissements. Si la question des dotations agricoles semble figée jusqu'en 2013, on doit s'attendre à ce qu'elle évolue ensuite, les agriculteurs eux-mêmes ayant conscience que le dossier doit être révisé de manière plus réaliste.

Souhaitant aborder la question des flux migratoires, il a demandé si les étrangers qui avaient bénéficié d'une régularisation en Espagne pouvaient ensuite entrer légalement en France, y travailler et y percevoir des prestations sociales. Observant qu'une fois régularisés, ces étrangers pouvaient en tout état de cause s'installer en France de manière clandestine, il a considéré qu'une politique européenne des migrations était indispensable.

En réponse aux questions des membres de la Commission, **le Rapporteur pour avis** a apporté les précisions suivantes :

– les étrangers régularisés en Espagne peuvent se rendre dans tous les pays de l'Espace Schengen pendant trois mois mais ne peuvent y travailler et y percevoir des prestations sociales qui, en Espagne, sont servies de manière, d'ailleurs, assez généreuse ;

– des projets seraient à l'étude à l'échelon communautaire pour rendre moins strictes ces dispositions ; il faudra y être attentif ;

– nous ne disposons pas de statistiques sur le nombre d'étrangers régularisés en Espagne qui viennent ensuite en France et s'y installent ;

– les étrangers régularisés dernièrement en Espagne avaient déjà un travail, étaient souvent hispanophones et bien intégrés ;

– une coopération européenne est en matière migratoire absolument nécessaire.

Suivant les conclusions du Rapporteur pour avis, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 32 du projet de loi de finances pour 2007.*

LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR ¹

▪ Déplacement au Maroc du 14 au 19 septembre 2006

- M. Abdelhamid AOUD, ancien ministre, député, Président du groupe d'amitié Maroc-France et du groupe parlementaire de l'Istiqlal
- Mme Latifa BENNANI-SMIREN, députée
- M. Mohamed BERRIANE, professeur à l'Université Mohamed V
- Mme Yasmina CHAMI, écrivaine, productrice de télévision
- M. Karim GHELLAB, ministre de l'Équipement et du Transport
- M. Driss GUERRAOUI, conseiller du Premier ministre
- M. Saâd Dine EL OTMANI, député, secrétaire général du Parti de la Justice et du développement
- M. Fathallah OUALALOU, ministre de l'Économie et des Finances
- M. Michel PERALDI, directeur du Centre Jacques Berque pour les études en sciences humaines et sociales
- M. Jean-Luc MARTINET, président de la Chambre française de commerce et d'industrie du Maroc
- M. Hamouda SOUBHI, représentant du Fonds pour l'expertise participative (Fondation de France)
- Mme Rachida TAHRI, représentante de l'Association démocratique des femmes du Maroc
- M. Abdhel-Majid TLAZAOUI, homme d'affaires

▪ Déplacement en Espagne les 5 et 6 octobre 2006

- M. Lorenzo CACHON, professeur de sociologie à l'université de la Complutense de Madrid, Président du Forum à l'intégration des immigrants
- Mme Reyes CASTILLO, responsable des affaires européennes de l'association ACCEM, Association catholique espagnole des migrations

¹ Le Rapporteur tient à remercier M. Jean-François Thibault, ambassadeur de France au Maroc, et M. Claude Blanchemaison, ambassadeur de France en Espagne, ainsi que leurs collaborateurs, pour leur accueil et la qualité des entretiens qu'ils ont organisés pour la préparation du présent avis.

- Mme Irene GARCIA SUAREZ, sous-directrice générale des relations institutionnelles à la Direction générale de l’Intégration du ministère du Travail et des affaires sociales
- M. Guillermo MARISCAL ANAYA, député de Las Palmas de Canaries, Parti populaire
- M. Cesar MOGO ZAZO, directeur de Cabinet de la Secrétaire d’Etat à l’immigration et l’émigration
- M. Miguel Angel NAVARRO, secrétaire général pour l’Union européenne
- Mme Carmen PEREZ, conseillère au Cabinet de la Secrétaire d’Etat à l’immigration et à l’émigration
- M. Manuel PEREZ GOMEZ, conseiller à la Communauté de Madrid
- M. Julio RUIZ, secrétaire confédéral pour l’immigration du syndicat CCOO
- M. José Ignacio TORREBLANCA, directeur de recherche à l’Institut ELCANO