

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Mardi 17 octobre 2006

Séance de 16h30

Compte rendu n° 4

SESSION 2006 - 2007



Présidence de M. Edouard Balladur
Président

	page
- Examen pour avis des crédits des Affaires européennes pour 2007 - M. Roland Blum, rapporteur pour avis ...	3
- Protocole modifiant la convention Europol (n°3191) - M. Yves Nicolin, rapporteur.....	6
- Informations relatives à la Commission	9

Examen des crédits des affaires européennes pour 2007

M. Roland Blum, Rapporteur pour avis, a rappelé que l'examen de la contribution française au budget de l'Union européenne était chaque année l'occasion de revenir, plus globalement, sur la situation de l'Europe. Si 2005 fut une année mouvementée pour l'Union, 2006 apparaît comme celle d'une Europe figée. Cette année aura plus été marquée par la montée en puissance de nouveaux problèmes que par celle des projets européens. Parmi ces problèmes qui émergent, on trouve la question énergétique et, bien sûr, la question migratoire, à laquelle est plus particulièrement consacrée cette année une partie de l'avis budgétaire.

L'année 2007 correspond à la première année de mise en œuvre des perspectives financières 2007-2013 qui prévoient des dépenses de 862,4 milliards d'euros sur sept ans. Le projet de budget de l'Union pour 2007 est en augmentation avec 126 milliards d'euros en crédits pour engagement (soit + 3,7 % par rapport au budget 2006), ce qui correspond à 1,08 % du Revenu national brut (RNB) de l'Union et 115 milliards d'euros en crédits pour paiement (soit + 2,26 % par rapport au budget 2006), ce qui correspond à 0,98 % du RNB de l'Union.

Dans ce budget, 55,32 milliards d'euros en crédits pour engagements (CE) sont consacrés à la Politique agricole commune (PAC), soit une légère baisse par rapport à 2006 et 45,5 milliards d'euros (en CE) pour la politique de cohésion, soit une hausse de 14,8 % par rapport à 2006. Ce sont comme d'habitude les plus gros postes budgétaires européens.

Pour les « actions extérieures » de l'Union européenne, il est prévu 6,6 milliards d'euros (en CE), dont 1,23 milliard d'euros pour la préadhésion (qui concerne la Turquie, la Croatie, la Macédoine, et d'autres pays balkaniques), 893 millions d'euros pour l'Instrument financier qui prend la suite des fonds Meda pour les pays de la Méditerranée, 360 millions d'euros pour l'Europe orientale et 159 millions d'euros pour la politique étrangère et de sécurité commune.

La Bulgarie et la Roumanie devraient bénéficier de 16,2 milliards d'euros entre 2007 et 2009. De 2010 à 2013, il est prévu 25,5 milliards d'euros.

La contribution française en 2007 sera de 18,7 milliards d'euros, soit une hausse de 0,9 milliard d'euros par rapport à 2006. Le montant de la participation française au financement du chèque britannique sera de 1,4 milliard d'euros, la France finançant 27 % du montant de cette correction. Nous contribuons à 16 % du budget européen.

Les « retours français » ont été en 2004, dernière année connue, de 12,9 milliards d'euros dont 9,4 milliards au titre de la PAC et 2,4 milliards au titre des fonds structurels. La France reste le deuxième bénéficiaire de la dépense communautaire, derrière l'Espagne. Les retours français devraient être amenés à décroître au cours de la période 2007-2013, en particulier à partir de 2009, avec la montée en puissance des aides directes de la PAC dans les nouveaux Etats membres. La France devrait cesser d'être bénéficiaire nette de la PAC après 2013.

Si on devait qualifier ce budget, on pourrait dire qu'il est à l'image de l'Europe, il progresse sur sa « vitesse acquise » sans novation profonde.

M. Roland Blum a précisé qu'il s'agissait encore ici d'un projet de budget pour l'Union qui serait bientôt examiné par le Parlement européen et à nouveau par le Conseil. La France a exprimé, pour l'heure, sa réticence à le voter en l'état ; elle considère que les dépenses agricoles ont subi une baisse trop importante, notamment pour ce qui concerne la production laitière.

Le Rapporteur pour avis a ensuite abordé la question migratoire en indiquant qu'il s'était rendu dernièrement au Maroc et en Espagne. Ces déplacements montrent clairement la nécessité d'aborder le problème migratoire d'un point de vue européen mais aussi les différences d'approches qui séparent encore les pays de l'Union sur ce sujet.

La crise des enclaves espagnoles au Maroc en 2005 puis les images de ces jeunes Africains qui échouent sur les côtes des îles Canaries ont beaucoup ému. Il est vrai que la situation est humainement difficile. Les autorités des Canaries sont débordées par les 25 000 personnes qui sont arrivées sur leur territoire en 2006.

Cependant cette situation inquiétante ne doit pas masquer la réalité de la question migratoire en Espagne. C'est un pays ouvert aux migrations en raison de sa faiblesse démographique qui ne permet pas de répondre aux besoins créés par la vitalité de l'économie espagnole. Pays d'émigration, l'Espagne est devenu un pays d'immigration depuis la fin des années 90. Les étrangers représentent 3,8 millions de personnes sur une population de 43 millions d'habitants ; ils étaient 500 000 il y a dix ans. La plupart viennent d'Amérique latine mais aussi du Maroc et de Roumanie depuis ces dernières années. Les Africains non maghrébins représentent moins de 200 000 personnes.

L'Espagne a régularisé 700 000 personnes ces deux dernières années ; il s'agit de personnes qui avaient un contrat de travail ; beaucoup parlent espagnol et sont intégrées correctement. Selon les personnes rencontrées en Espagne, ces étrangers régularisés sont considérées comme contribuant à la bonne marche de l'économie espagnole. Un débat s'ouvre cependant aujourd'hui sur le caractère massif et très médiatique de ces régularisations, qui a produit une sorte d'appel d'air ; tout le monde en convient plus ou moins.

Le système espagnol est ouvert en raison de ce besoin de main d'œuvre par exemple dans l'agriculture ou le tourisme. Il existe des mécanismes qui permettent de déterminer dans quels domaines de l'activité des besoins de main d'œuvre ne sont pas satisfaits ; les employeurs sont ensuite autorisés à recruter à l'étranger pour ces emplois particuliers.

On a cependant l'impression que les autorités espagnoles sont un peu débordées par ce qui se passe aux Canaries et ce d'autant plus que la compétence en matière d'intégration des étrangers appartient aux Communautés autonomes qui ne coopèrent pas toujours entre elles. L'Etat essaie de coordonner tout cela tant bien que mal. L'Espagne a lancé un appel au secours à l'Europe qui y a répondu assez mollement. L'Italie a envoyé quelques navires sous l'égide de la nouvelle agence européenne Frontex qui dispose encore de peu de moyens.

Les propositions de M. Nicolas Sarkozy qui s'est rendu à Madrid il y a quelques semaines vont de l'avant et ont été assez bien accueillies même si un débat a pu avoir lieu sur la question des régularisations. Il s'agit de constituer un pacte entre les pays de l'Europe méditerranéenne et de mettre des moyens en commun dans le domaine opérationnel, sans

attendre que les instances communautaires statuent. C'est une forme de « coopération spécialisée » telle que le conçoit le Président de la Commission des affaires étrangères, M. Edouard Balladur. Il s'agit aussi d'éviter qu'un pays seul s'engage dans des régularisations massives sans concertation avec ses partenaires. Avec Schengen, nous sommes tous concernés. Les régularisés espagnols peuvent venir en France librement même si, légalement, ils ne peuvent y travailler sans notre accord. Ces propositions, formulées à Madrid par le Ministre de l'Intérieur, sont d'ailleurs cohérentes avec l'accord conclu avec le Sénégal qui contient aussi un volet « aide au développement » indispensable si l'on veut vraiment traiter des causes des flux migratoires.

On doit observer que de grandes différences demeurent entre les pays européens. Certains comme la France, le Royaume-Uni ou l'Allemagne sont très concernés par les demandes d'asile, problématique complètement absente en Espagne qui fait face à une immigration économique classique.

Dès lors, il est vrai qu'il peut sembler difficile de mener une politique commune très structurée même si la mise en commun de moyens opérationnels constitue une solution expédiente et efficace.

Sur le Maroc, le Rapporteur pour avis a souhaité formuler les observations suivantes. Ce pays demeure un pays d'émigration mais de moins en moins. Il est devenu un pays de transit pour les candidats à l'entrée en l'Europe. Il est même depuis quelques temps devenu un pays d'accueil et doit faire face à la venue et à l'installation de personnes en provenance d'Afrique subsaharienne, ce à quoi les autorités marocaines ne sont guère préparées. Après la crise des enclaves espagnoles, le Maroc a renforcé le contrôle de ses frontières et a signé un accord avec l'Espagne. Cela a été efficace puisqu'on a vu que les émigrants africains passaient maintenant par le Sénégal ou la Mauritanie.

Mais on ne doit pas considérer que le problème est réglé. De nouvelles poussées sont possibles. C'est pourquoi il faut que l'Union européenne ne délaisse pas ce pays ni d'ailleurs ses voisins du Sud de la Méditerranée. C'est pourquoi on peut être satisfait que la France ait défendu ces pays lors des négociations budgétaires relatives au nouvel instrument financier qui se substitue aux fonds Meda. 70 % de ce nouvel instrument est consacré aux pays méditerranéens. Cet effort doit être prolongé.

En conclusion le Rapporteur pour avis a invité les membres de la Commission à donner un avis favorable à l'article 32 du projet de loi de finances pour 2007 qui fixe l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.

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.

Conformément aux 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.

*

Protocole modifiant la Convention Europol

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Yves Nicolin, **le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation du protocole du 27 novembre 2003 établi sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol) modifiant ladite convention (n° 3191).**

M. Yves Nicolin, Rapporteur, a tout d'abord rappelé que la création d'Europol, l'Office européen de police, résultait d'un acte du Conseil du 26 juillet 1995 portant établissement de la convention portant création d'un Office européen de police, dite « convention Europol ». Elle a été complétée et modifiée par différents protocoles successifs dont celui du 27 novembre 2003 qui fait l'objet du présent projet de loi.

Europol agit lorsque l'existence d'une structure ou d'une organisation criminelle est révélée et que deux Etats membres ou plus sont affectés par ces formes de criminalité d'une manière telle qu'au vu de l'ampleur, de la gravité et des conséquences des infractions

une action commune des Etats membres s'impose dans les domaines suivants : le trafic illicite de stupéfiants, les réseaux d'immigration clandestine, le terrorisme, le faux monnayage et la falsification d'autres moyens de paiement, la traite des êtres humains, y compris la pornographie infantile, le trafic de véhicules volés, le trafic illicite de matières radioactives et nucléaires, le blanchiment d'argent.

Ne disposant pas de pouvoirs exécutifs, l'Office est chargé de faciliter l'échange d'informations, de les analyser, et de coordonner les opérations entre les Etats membres. Pour ce faire, chaque Etat membre crée ou désigne un point de contact unique appelé « unité nationale Europol » qui envoie au moins un officier de liaison auprès d'Europol.

En vue de remplir ses fonctions, Europol gère un système informatisé de recueil d'informations, permettant l'introduction, l'accès et l'analyse de données.

Une autorité de contrôle commune indépendante dénommée « Autorité de contrôle commune » est chargée de surveiller l'activité d'Europol afin de s'assurer que le stockage, le traitement et l'utilisation des données dont disposent les services d'Europol ne portent pas atteinte aux droits des personnes.

En outre, chaque Etat membre désigne une autorité de contrôle nationale chargée de contrôler, dans l'application du droit national, que l'introduction, la consultation ainsi que la transmission à Europol de données à caractère personnel par cet Etat membre sont licites.

Europol est financé par les Etats membres qui versent des contributions. Le projet de budget pour 2007 s'élève à 68 millions d'euros. La part de la France, calculée en fonction de sa part du PIB communautaire, est de 15,82 %, soit 8,6 millions d'euros.

Enfin, plusieurs organes constituent et administrent Europol qui regroupe, à La Haye aux Pays-Bas, 590 personnels, parmi lesquels les officiers de liaison, les officiers de renseignement, les analystes et autres experts assurent un service multilingue 24 heures sur 24.

S'agissant des apports du protocole du 27 novembre 2003, M. Yves Nicolin a tout d'abord indiqué que l'article 2 de la convention Europol était modifié afin d'accroître les compétences de l'Office. A l'heure actuelle, Europol ne peut agir que s'il est en présence d'indices concrets. Dorénavant, Europol pourra être saisi par les services nationaux compétents dès lors qu'ils seront en présence d'un faisceau d'indices.

L'ajout d'un quatrième paragraphe à l'article 3 institue l'Office comme interlocuteur unique au sein de l'Union européenne pour les Etats ou organisations tiers en matière de répression du faux monnayage de l'euro.

La nouvelle formulation du paragraphe 2 de l'article 4 permet aux Etats membres d'autoriser leurs services nationaux compétents à entrer directement en contact avec l'Office, sous réserve que les unités nationales Europol, qui étaient jusqu'alors l'unique interlocuteur, soient obligatoirement destinataires des informations échangées par ce biais.

Plusieurs articles portant sur le système informatisé de recueil d'informations d'Europol sont modifiés et en particulier les modalités de création des fichiers d'analyse sont simplifiées.

D'autres articles sont modifiés afin de garantir un plus grand contrôle sur l'utilisation, la conservation et la protection des données.

Un paragraphe 3 est ajouté à l'article 42 qui institutionnalise la coopération avec Eurojust, l'unité instituée par la décision du Conseil du 28 février 2002 pour coordonner les activités menées par les autorités nationales chargées des poursuites.

Les missions du conseil d'administration d'Europol sont redéfinies afin d'être en adéquation avec les modifications des articles de la convention Europol.

Le contrôle démocratique est amélioré. Désormais le rapport d'activité établi par l'Autorité de contrôle commune ainsi que le plan financier quinquennal seront transmis au Parlement européen et de nouvelles règles prévoyant l'accès aux documents d'Europol pour tout citoyen européen seront adoptées par le conseil d'administration d'Europol.

A cet égard, le Rapporteur s'est fait l'écho des différentes critiques émises par le Parlement européen et le parlement français qui dénoncent les faiblesses du contrôle démocratique exercé sur Europol. L'Assemblée nationale comme le Sénat ont adopté en 2003 une résolution appelant à un renforcement de ce contrôle. Les deux chambres proposent, entre autres, que soit mise en place une commission mixte composée de parlementaires européens et de parlementaires nationaux pour contrôler les activités de l'Office. Le Parlement européen le souhaite également, de même que les parlements britannique, néerlandais et danois.

En conclusion, M. Yves Nicolin a souligné que les apports du protocole du 27 novembre 2003 étaient nombreux. Beaucoup sont purement techniques, mais certaines stipulations sont essentielles et visent à améliorer encore les modalités d'action de cette institution et à la renforcer afin de lutter efficacement contre la criminalité organisée internationale.

S'agissant du renforcement du contrôle de l'Office, il a précisé qu'une réflexion sur l'avenir d'Europol avait été lancée début 2006 sous présidence autrichienne qui s'intéresse en particulier à cette thématique. Le projet pourrait être présenté en 2007, sous présidence allemande.

En définitive, il a recommandé l'adoption du présent projet de loi tout en précisant que deux arguments militaient fortement, à son sens, pour son adoption. Tout d'abord, la France est un des derniers Etats membres à ne pas encore avoir procédé à l'approbation du présent protocole. Ensuite, c'est un Français qui a été nommé l'été dernier à l'un des trois postes de directeur adjoint d'Europol, après deux échecs successifs des candidatures françaises au poste de directeur. Il serait pour le moins regrettable que notre pays participe aux organes de direction de l'Office sans avoir ratifié le dernier protocole en date.

M. Roland Blum a souhaité savoir si des relations avaient été établies entre Europol et Interpol.

M. François Loncle a estimé qu'il serait souhaitable de disposer d'évaluations des activités d'Europol et de son éventuelle coordination avec Interpol.

Le Rapporteur a apporté les réponses suivantes :

– La convention Europol prévoit la possibilité pour Europol de conclure des accords de coopération avec des organisations internationales ; un tel accord existe notamment avec Interpol, basée à Lyon.

– Les services administratifs français procèdent à différentes études permettant d'évaluer la place qu'occupe la France en matière d'utilisation d'Europol et d'estimer un « retour sur investissement ». En se basant sur des indicateurs objectifs et vérifiables, il apparaît que notre pays figure au premier rang des contributeurs opérationnels et des utilisateurs. La France serait de loin le pays qui utilise le mieux le potentiel d'Europol et cet investissement massif de nos services répressifs nationaux porte ses fruits puisqu'en 2005, de nombreuses enquêtes se sont conclues par des arrestations et des démantèlements de réseaux au bénéfice notamment de la France, mais également d'autres Etats.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, la Commission a *adopté* le projet de loi (n° 3191).

*

Informations relatives à la Commission

Ont été nommés, le mardi 17 octobre 2006 :

– M. Jean-Claude Guibal, rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne relative aux obligations de service national en cas de double nationalité, ainsi qu'à l'échange de lettres franco-tunisien du 17 juin 1982 relatif à cette convention (n° 3350) ;

– M. Jean-Marc Roubaud, rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar relatif à l'établissement à Paris d'une délégation de l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar et à ses privilèges et immunités sur le territoire français (ensemble une annexe) et de l'avenant n°1 à cet accord (n° 3351) ;

– M. Philippe Cochet, rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation des accords sous forme d'échange de lettres relatifs à la fiscalité des revenus de l'épargne entre le Gouvernement de la République française et les territoires dépendants et associés du Royaume-Uni et des Pays-Bas (n° 3352) ;

– Mme Martine Aurillac, rapporteure pour le projet de loi, déposé sur le bureau du Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif au raccordement de l'autoroute A 35 à la route nationale N 2 entre Bâle et Saint-Louis.

-
- Union européenne
 - Europol