



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

TT

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

Procès-verbal de la réunion du 20 octobre 2011

ORDRE DU JOUR :

1. Information sur l'état des demandes d'asile au Luxembourg
2. La réforme des Fonds de cohésion dans l'Union Européenne. Information par Mme Mannes-Kieffer, Premier conseiller de gouvernement
3. 6306 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration
Désignation d'un rapporteur
4. Dossiers européens : désignation de rapporteurs

14614/11 : Rapport au parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2010 à juin 2011

COM(2011) 595 : Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Protection des intérêts financiers de l'Union européenne Lutte contre la fraude Rapport annuel 2010

COM(2011) 588 : Rapport de la Commission : 28e Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne (2010) SEC(2011) 1093 SEC(2011) 1094

COM(2011) 585 : Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée

COM(2011) 564 : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans le cadre du partenariat oriental

*

Présents : M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Félix Braz, M. Félix Eischen, M. Ben Fayot, Mme Marie-Josée Frank, M. Norbert Hauptert, M. Fernand Kartheiser, Mme Martine Mergen, Mme Lydia Mutsch, Mme Lydie Polfer

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
M. Sylvain Wagner, Directeur de l'Immigration
M. Serge Thill, Conseiller de direction 1^{re} classe, Service des Réfugiés

Mme Elisabeth Mannes-Kieffer, Premier conseiller de gouvernement, Direction de la politique régionale
M. Romain Weisen, Conseiller de direction, Direction de la Politique Régionale
M. Jean-Claude Sinner, Conseiller de Gouvernement 1^{re} classe, Département de l'Aménagement du Territoire
M. André Loos, Conseiller de Gouvernement 1^{re} classe, Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural
M. Abelio Fernandez, Ministère du Travail et de l'Emploi, Fonds social européen

Excusés : Mme Lydie Err

Mme Astrid Lulling, membre du Parlement européen

*

Présidence : M. Ben Fayot, Président de la Commission

*

1. Information sur l'état des demandes d'asile au Luxembourg

Le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration informe les membres de la commission sur l'état des demandes d'asile au Luxembourg.

Par rapport à l'année 2010, on dénombre un doublement des demandes de protection internationale les 9 premiers mois de l'année 2011. Concrètement, jusqu'au mois de septembre 2011 1586 demandes ont été introduites, alors que pour toute l'année 2010 il y en avait eu 786. Jusqu'au 19 d'octobre les chiffres atteignent 1759 demandes, dont 1302 proviennent de cinq pays des Balkans pour lesquels l'obligation de visa a été levée fin 2009, respectivement fin 2010.

La situation ne s'est pas améliorée pendant les dernières semaines. Bien au contraire, car on comptait de la part de personnes originaires des Balkans pour les semaines du 19 au 23 septembre 64 demandes, du 26 au 30 septembre 102 demandes, du 3 au 7 octobre 43 demandes (les bureaux étaient fermés, mais des demandes ont malgré tout été traitées), du 10 au 15 octobre 53 demandes. En somme, les personnes en provenance des Balkans représentent deux tiers de toutes les demandes.

Selon les propos du Ministre cette situation n'était absolument pas prévisible, malgré la levée de l'obligation de visa pour ces pays. Cependant, cette évolution ne remet aucunement en question la levée de l'obligation de visa (pour le Kosovo, cette levée est encore en négociation et devrait bientôt aboutir) que le Gouvernement continue de défendre comme étant une bonne solution pour ces pays. Le problème réside plutôt dans le fait que les personnes socialement plus fragiles sont quasiment incitées par des personnes peu scrupuleuses à la recherche de profit facile à profiter de cette situation et à émigrer. En réalité, ces immigrés veulent faire valoir leur droit à l'asile alors que celui-ci ne peut pas leur être octroyé vu leur situation. Les personnes concernées sont en majeure partie des Roms, victimes de discriminations dans leur pays d'origine.

La capacité d'accueil du Luxembourg a largement été dépassée ces derniers mois. Aussi bien du point de vue des effectifs de travail que de celui des facilités de logement. De manière concrète cela se traduit par des salles d'attentes surpeuplées avec tous les risques que cela comporte aussi bien pour la sécurité des personnes de l'administration que pour celle des demandeurs d'asile. D'où la décision d'ordonner une fermeture provisoire des bureaux d'accueil, qui en réalité n'en était pas une étant donné que les demandeurs d'asile ont continué à être reçus sur rendez-vous. A terme, cette situation n'est pas soutenable pour un pays qui souffre déjà d'une crise du logement. De plus, le personnel de l'administration luxembourgeoise en charge des demandes d'asile est confronté à une situation de stress extrême.

S'il est vrai que cette évolution n'était aucunement prévisible car il n'y avait pas de situation de conflit dans les pays en question, il faut admettre que le problème provient des pays d'origine où le commerce lié aux demandeurs d'asile est très lucratif. D'où la nécessité de négocier avec les autorités de ces pays pour arrêter ce trafic. Le Ministre a déjà pris et prendra encore contact avec les différents ambassadeurs pour les rendre attentifs au problème.

En parallèle, le Ministre a préparé une lettre conjointement avec le secrétaire d'Etat belge à la politique de migration et d'asile adressée à la commissaire européenne aux affaires intérieures, Mme Cecilia Malmström, pour l'inciter à trouver une solution européenne au problème, éventuellement par un contrôle plus sévère aux frontières de l'UE avec l'aide de Frontex. En effet, selon des sources officieuses les contrôles aux frontières exécutés par certains Etats membres, dont notamment les Hongrois, ne seraient pas assez stricts.

Même sous l'afflux actuel de demandes l'administration luxembourgeoise respecte scrupuleusement la loi et les droits des demandeurs d'asile et suit à la lettre la procédure législative prévue à cet effet y inclus le recours qui risque aussi d'affecter l'appareil judiciaire. Tout ceci au risque de ne pas respecter les délais de la procédure accélérée et de devoir garder plus longtemps les personnes dans notre pays avec toutes les conséquences y rattachées. D'autant plus qu'il est regrettable que cette situation nuise aux personnes qui ont vraiment besoin d'asile et qui sont pénalisées par ce mouvement.

En fait il s'agit d'un problème européen avec lequel le Luxembourg est confronté spécifiquement. Pour y remédier il pourrait être envisagé notamment de revoir les avantages sociaux dont bénéficient les demandeurs d'asile.

Pour remédier au problème des Roms en général, l'UE est en train de mettre en place une stratégie pour les Etats membres. Malheureusement, ces programmes tardent à être mis en place et n'englobent pas les pays candidats.

Discussion

Concernant le volet sur les aides sociales liées aux demandeurs d'asile, les membres de la commission inviteront la ministre de la Famille et de l'Intégration.

La dernière fois que le Luxembourg avait été confronté à un afflux semblable de demandeurs d'asile fut en 1999 lors de la guerre du Kosovo. Le pays dut accueillir 2929 personnes. En 1998, 1709 demandes de protection internationale avaient été introduites.

Un membre de la commission se demande si la situation actuelle ne résulte pas d'une mauvaise organisation en amont de la part des autorités nationales et locales. Selon le ministre il est difficile pour un pays de petite taille comme le Luxembourg de se préparer à un afflux de demandeurs d'asile égal à 3000 personnes. Pour des proportions luxembourgeoises il s'agit de la taille d'un grand village rural, ce qui n'est pas évident aussi bien en termes de logement qu'en termes d'infrastructures. Cela dépasse largement ce que le pays a connu pendant les dernières années en termes de demandes d'asile. Il est évident néanmoins que les demandeurs d'asile doivent être logés et que la charge doit être équitablement répartie au niveau communal. Cela présuppose notamment que les enfants doivent être obligatoirement scolarisés, chose qui n'est pas facile pour des enfants qui ne connaissent pas la langue et qui pour la plupart n'ont encore jamais fréquenté l'école.

En ce qui concerne la fermeture des bureaux d'accueil, le ministre explique que cela n'était en aucun cas une fermeture absolue et que bien au contraire des demandes ont continué à être traitées sur rendez-vous. Cette pratique est aussi utilisée dans d'autres pays, ce qui ne la justifie pas pour autant. Le ministre a été contraint de réagir en urgence vu la situation intenable. Il ne faut pas oublier que le Luxembourg a des dimensions très réduites et qu'il n'est pas dans la possibilité d'accueillir un certain nombre de demandeurs d'asile. Cela vaut aussi bien pour les personnes en charge de l'accueil que pour les instances judiciaires.

La politique des visas de l'UE a été votée à la majorité qualifiée et n'avait pas suscité d'objections de la part des Etats membres. En conséquence, elle ne peut pas être remise en question. D'autant plus que les demandeurs d'asile proviennent majoritairement des pays des Balkans qui n'ont plus l'obligation de visa et dont la Macédoine a le statut de pays candidat et la Serbie est en passe de l'obtenir. Le revers de la médaille en est malheureusement le développement d'un commerce qui joue avec la détresse des personnes les plus faibles. Le problème doit être résolu dans le pays d'origine en agissant contre la discrimination et en mettant en place des critères sociaux minimum pour tous. Cela présuppose l'élaboration de programmes financés par l'UE. Cela vaut aussi bien pour les pays des Balkans que pour la Hongrie ou la Roumanie. Qui plus est ces demandeurs d'asile sont difficiles à intégrer en raison du problème linguistique et du manque de qualifications.

Ce problème est discuté au niveau européen. Malheureusement, il n'existe pas de solution facile. En témoigne la complexité du problème des Roms en général. Il s'agit avant tout d'un problème de mentalités qu'on ne peut pas gommer si facilement.

2. La réforme des Fonds de cohésion dans l'Union Européenne. Information par Mme Mannes-Kieffer, Premier conseiller de gouvernement

Au niveau ministériel, les Fonds de cohésion touchent divers domaines et sont en conséquence traités conjointement par différents départements, notamment le Ministère du Travail, le Ministère du Développement rural, le Ministère de l'Economie et le département de l'Aménagement du Territoire.

La Commission européenne a soumis une proposition législative¹ concernant les fonds de cohésion pour les années 2014 à 2020. Le règlement général (COM (2011) 615) réglemente les différents instruments financiers européens qui font partie de la politique de cohésion, dont le Fonds social européen qui est suivi par le Ministère du Travail, le Fonds de cohésion (qui n'est pas applicable au Luxembourg), le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) qui est suivi par le Ministère de l'Agriculture, le Fonds européen pour la Pêche et les Affaires maritimes (FEAMP) qui ne concerne pas directement notre pays et le Fonds européen de développement régional (FEDER) qui est suivi par le Ministère de l'Economie pour les programmes nationaux et par le Ministère de l'Intérieur et de la Grande Région pour les programmes régionaux. Les autres règlements² soumis par la Commission européenne s'appliquent aux différents fonds en particulier.

Un comité de coordination interministériel a été mis en place pour assurer la coordination de la nouvelle réglementation. Il a comme mission d'analyser le règlement général qui décrit la stratégie, la mise en œuvre des programmes, dont la coordination entre les différents acteurs et l'aspect financier, les règles procédurales à respecter. Il est à retenir qu'au niveau européen les règles sont les mêmes quelle que soit l'ampleur du programme. Le Luxembourg bénéficie en soi d'une petite enveloppe dont une grande partie est allouée aux frais administratifs. Les fonds de cohésion ne se limitent plus seulement à aider au développement des régions le plus faibles, mais aussi dans le cadre de la stratégie 2020 à contribuer au développement de toutes les régions. D'où la proposition de la Commission de faire profiter tous les Etats membres des Fonds de cohésion.

Pour le Luxembourg, un des changements majeurs réside dans le fait que les différents acteurs doivent se coordonner pour élaborer un programme commun étant donné que la CE décrit scrupuleusement quelles parts en termes de pourcentage sont allouées aux différents programmes. Ce mode de fonctionnement avait néanmoins déjà été partiellement adopté auparavant. Par contre, le comité interministériel a décidé de se concentrer sur quelques thèmes afin d'utiliser de manière efficace l'enveloppe financière.

Concernant le développement rural, un nouveau niveau de planification est envisagé. En effet, il est question de mettre en place un plan stratégique sous la forme d'un « partnership contract » qui doit reprendre les objectifs UE 2020 et contenir les priorités du ministère. La notion de plan stratégique est importante et devra être appliquée à travers tous les programmes.

Un cadre stratégique commun existait déjà avant 2007, mais n'incluait pas l'agriculture et la pêche. Ceci change avec la réforme visée par la CE qui prend en considération aussi ces

¹ COM (2011) 615 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006

² COM (2011) 614, COM (2011) 612, COM (2011) 611, COM (2011) 610, COM (2011) 609, COM (2011) 608, COM (2011) 607

deux volets. De plus, chaque Etat membre aura désormais droit à un cadre stratégique de référence mettant en avant des programmes opérationnels clairs et détaillés.

Pour la dernière période de programmation 2007-2013 qui est encore en cours l'enveloppe globale était de 50 millions d'€. L'agriculture a reçu une enveloppe financière séparée d'un montant de 95 millions d'€. Le nouveau cadre stratégique de programmation prévoit aussi des enveloppes financières séparées. Concernant la stratégie, les Etats membres sont tenus de suivre les lignes directrices de la stratégie de Lisbonne et d'Europe 2020 ce qui n'a pas posé trop de problèmes.

Le calendrier indicatif de la CE prévoit :

- Novembre-décembre 2011 : la CE transmettra une communication sur le « Common strategic framework » qui sera suivie d'une consultation publique
- Suivra une proposition législative informelle de la CE (étant donné qu'une proposition formelle ne pourra être déposée qu'une fois que le règlement aura été adopté)
- 2012-2013 : lancement du dialogue entre la CE et les Etats membres au sujet du contrat de partenariat et de développement

La communication de la CE qui est attendue pour le mois de novembre sera probablement axée sur les orientations et les visions d'Europe 2020 en rapport avec les fonds de cohésion.

Concernant l'initiative de la CE, deux voies peuvent être distinguées. Il s'agit d'un côté du paquet législatif et, de l'autre, le paquet financier qui est discuté séparément et qui sera intégré plus tard. Le Conseil Affaires Générales est responsable pour le contenu de la politique des fonds de cohésion.

Un premier point de critique à relever concerne le volet administratif pour la mise en place des programmes qui est substantiel. En guise d'exemple, la représentante du Ministère de l'Economie, qui avait bénéficié pour la période 2000-2006 d'une enveloppe financière de 44 millions d'€ explique que la proportion entre la charge administrative et la part financière dévolue aux programmes était équilibrée. Alors que pour la période 2007-2013 dont l'enveloppe financière n'était plus que de 25 millions d'€, la charge administrative a augmenté, apportant un certain déséquilibre. Pour la nouvelle période de programmation les craintes sont que cette tendance à la disproportion soit encore accentuée. En conséquence, l'argent public européen ne pourra pas être investi convenablement dans les programmes.

Dans cet ordre d'idée il y a lieu de se demander s'il ne serait pas opportun d'introduire une nouvelle catégorie de programmes, soi-disant des « microprogrammes » avec certes une enveloppe financière réduite, mais une charge administrative moindre. D'autant plus que l'impact de tels programmes sur l'économie luxembourgeoise est négligeable si l'on considère qu'en fin de compte l'enveloppe financière allouée par l'UE ne représente qu'1 % du budget national. Ce qui ne permet pas la moindre marge de manœuvre pour la mise en place d'une vraie stratégie. D'ailleurs, une étude de la CE sur la charge administrative a clairement mis en évidence une charge administrative supérieure pour les Etats membres de petite taille. Pour le Luxembourg le ratio est de 50/50. Ce qui n'empêche pas pourtant de constater que cet argent est important et qu'il est primordial de bien l'investir. Pour la nouvelle période il s'agit de mettre en œuvre des programmes plus efficaces et d'apprendre des erreurs passées.

A la charge administrative s'ajoute aussi le contrôle financier qui demande aussi un certain travail et qui contribue à la lourdeur administrative.

Une autre critique concerne le caractère trop général de la programmation de la CE qui ne prend pas assez en considération les spécificités des différents Etats membres et des régions.

Concernant le Fonds social européen (FSE), jusqu'ici l'enveloppe financière a été distribuée sur trois axes qui sont en ligne avec les Lignes directrices intégrées et le Plan national de réforme. Ceci ne devrait pas changer avec la nouvelle programmation. Le Ministère du Travail et de l'Emploi en charge du FSE compte mettre en place des mesures plus ciblées orientées vers une plus grande inclusion sociale.

Au vu des différentes remarques à propos de la réforme des Fonds de cohésion et le stade précoce de la procédure législative, le Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration se demande s'il ne serait pas opportun de rédiger un avis politique.

Le paquet législatif lié au document COM(2011) 615 sera remis à l'ordre du jour de la prochaine réunion pour décider du renvoi en commission et de la procédure d'analyse à entreprendre.

3. 6306 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

M. Marc Angel est désigné comme rapporteur.

4. Dossiers européens : désignation de rapporteurs

14614/11 : Rapport au parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2010 à juin 2011

M. Ben Fayot est désigné comme rapporteur.

COM(2011) 595 : Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Protection des intérêts financiers de l'Union européenne Lutte contre la fraude Rapport annuel 2010

M. Félix Braz est désigné comme rapporteur.

COM(2011) 588 : Rapport de la Commission : 28e Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne (2010) SEC(2011) 1093 SEC(2011) 1094

M. Ben Fayot est désigné comme rapporteur.

COM(2011) 585 : Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée

Mme Lydie Err désignée comme rapporteure.

COM(2011) 564 : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans le cadre du partenariat oriental

M. Marc Angel est désigné comme rapporteur.

Luxembourg, le 28 octobre 2011

La secrétaire,
Tania Tennina

Le Président,
Ben Fayot