

**Union européenne - Lutte contre le
terrorisme - Migrations - Audition
de suivi des résolutions européennes
- Intervention de M. Harlem Désir,
secrétaire d'État chargé des affaires
européennes, au Sénat**
(Paris, 26 janvier 2017)

Monsieur le Président de la commission des affaires européennes,

Mesdames et Messieurs les Sénateurs,

Je vous remercie de votre invitation à cette audition de suivi des résolutions européennes adoptées par le Sénat. Comme vous l'avez rappelé, cette démarche participe du bon fonctionnement de notre démocratie en même temps que du renforcement de nos positions dans les négociations européennes.

Elle permet de mettre en exergue l'ampleur et la qualité du travail réalisé par votre commission et par ses membres.

Elle montre également l'influence de vos travaux et leur très grande convergence avec les positions défendues par les autorités françaises au plan européen. On peut ainsi constater que de nombreuses idées et propositions formulées par la Haute Assemblée sont prises en compte dans les compromis adoptés par les institutions européennes et donc d'abord par le gouvernement français dans les négociations avec ses partenaires. Les fiches de suivi élaborées par le secrétariat général des affaires européennes le montrent largement et votre propre rapport d'information l'avait également quantifié.

Je voudrais souligner d'emblée la très grande convergence de vos travaux, des sujets que vous avez retenus pour vos résolutions, avec les priorités de l'agenda de relance de la construction européenne qui a été adopté à Bratislava par les chefs d'État ou de gouvernement en septembre 2016 et qui sert à la fois de feuille de route à l'Union post-Brexit et de base à la préparation du sommet qui marquera le 60ème anniversaire du Traité de Rome, le 25 mars prochain, et qui doit établir les grandes ambitions de l'Europe pour les dix prochaines années.

Comme nous en sommes convenus, Monsieur le Président, je voudrais donc dans cette introduction commencer par évoquer quatre dossiers qui ont fait l'objet de résolutions du Sénat : la lutte contre le terrorisme, la réponse européenne à la crise des réfugiés, le plan d'investissement pour l'Europe, la révision de la directive sur le détachement des travailleurs. Je répondrai ensuite aux questions sur les sujets soulevés par d'autres résolutions.

1. Sur la lutte contre le terrorisme d'abord.

Votre résolution n°124, présentée par Messieurs Simon Sutour et Philippe Bonnacarrère, insistait notamment sur la nécessité de mieux contrôler les frontières extérieures de l'Union, de mettre en place un PNR européen, d'engager une réflexion sur la définition d'une politique commune des visas prenant en compte des indicateurs de risques liés à la menace terroriste.

Nous partageons pleinement ces objectifs. Nous sommes convaincus que la soutenabilité et la pérennité de l'espace Schengen impliquent que les frontières extérieures de l'Union et de cet espace soient efficacement sécurisées et protégées.

Je veux ensuite souligner que des avancées très importantes ont été obtenues.

Le règlement transformant l'agence Frontex en Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes a été adopté en octobre 2016. Le corps européen est doté d'une réserve mobilisable de 1 500 agents fournis par les États membres.

Il va maintenant falloir le déployer pour des exercices et pour des missions concrètes. Il va permettre de mieux assurer la mission de contrôle et de sécurisation que l'agence FRONTEX ne pouvait conduire pleinement jusqu'ici car elle ne disposait ni du mandat nécessaire, ni des capacités suffisantes, vous l'aviez souligné dans cette résolution.

L'adoption de la directive sur le PNR européen, en avril dernier, après de longues négociations, est, comme le soulignait votre résolution, une décision très importante car il s'agit d'un outil essentiel pour la prévention et la détection des infractions terroristes. Il faut maintenant que les États membres la transposent et que ce système soit mis en oeuvre.

Nous devons également poursuivre avec la révision en cours du code frontières Schengen, l'interopérabilité de nos systèmes d'information, la mise en place des contrôles à l'entrée et à la sortie dans le cadre du paquet «frontières intelligentes» et le système européen d'information et d'autorisation des voyages, ETIAS sur le modèle de l'ESTA américain, qui a été présenté par la Commission européenne, à la demande notamment de la France. J'ai constaté que cela n'était pas suffisamment connu car il ne s'agit plus seulement d'une idée mais d'une proposition concrète.

Le Conseil européen de décembre a fixé sur tous ces dossiers des objectifs clairs, y compris de calendrier. Un accord est attendu d'ici juin 2017 sur le système d'entrée/sortie et d'ici la fin de l'année 2017 sur le système ETIAS.

Outre le contrôle des frontières, vous insistiez sur la nécessité pour l'Union européenne de renforcer la coopération policière, judiciaire et la coopération en matière de renseignement.

Sur ce plan également, des progrès ont été faits. En décembre 2016, le Conseil et le Parlement sont parvenus à un accord sur la proposition de directive visant à renforcer le cadre juridique de l'Union pour la prévention des actes terroristes.

C'est une directive importante car il s'agit notamment d'ériger en infraction certains actes comme l'entraînement au terrorisme ou l'organisation et la participation à des voyages à des fins de terrorisme. Nous avons déjà en droit français une législation dans ce domaine mais il faut qu'elle existe dans tous les pays pour les combattants étrangers et ceux qui sont susceptibles de revenir et représentent un risque. Ils doivent pouvoir être suivis, judiciarisés, et, s'il le faut, incarcérés.

Il s'agit également de renforcer les règles concernant l'échange d'informations relatives à des infractions terroristes recueillies dans le cadre d'une procédure pénale, notamment par le biais d'EUROPOL pour la police et EUROJUST pour les autorités judiciaires.

Sur la création d'un parquet européen, le Conseil des ministres de la justice et des affaires intérieures de décembre dernier a permis de donner une nouvelle impulsion politique à ce projet. Il y a encore des résistances qui perdurent chez certains États membres qui craignent une remise en cause de leur souveraineté. Mais nous devons poursuivre avec la majorité significative d'États membres qui souhaitent s'engager sur ce sujet.

La stratégie renouvelée de sécurité intérieure pour l'Union pour la période

2015-2020, que vous souteniez dans votre résolution, permet de tirer un bilan régulier des actions menées en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité intérieure.

Tout cela va encore demander d'autres efforts de coordination, d'autres avancées législatives. Ainsi en juin prochain, la Commission devrait formuler des propositions pour renforcer nos systèmes d'information pour lutter plus efficacement contre le terrorisme sur Internet.

2. Sur le deuxième sujet, la réforme de Schengen et la crise des réfugiés.

Ces sujets ne sont pas totalement sans liens avec les précédents dans la dimension de contrôle des frontières mais concernant la crise des réfugiés, il y a beaucoup d'autres aspects. C'est un sujet que vous aviez notamment traité dans la résolution n°130, présentée par Jean-Yves Leconte et André Reichardt.

Cette résolution soulignait la nécessité de revoir la gouvernance de Schengen pour faire face à la crise migratoire, de renforcer le contrôle des frontières extérieures, je n'y reviens pas, de repenser le système d'asile au niveau européen, d'améliorer l'accueil et l'enregistrement des migrants et de lutter contre l'immigration illégale.

Le gouvernement a rappelé avec fermeté son attachement à la solidarité entre les pays de

L'Union européenne face à la crise des réfugiés car l'Italie et la Grèce, pays de première entrée, ne peuvent pas être laissées seules face à l'arrivée des migrants et des réfugiés.

De même, les Européens doivent oeuvrer collectivement pour renforcer les agences communes qui sont mobilisées pour faire face à cette crise : FRONTEX, je l'ai évoquée, et le Bureau européen d'appui à l'asile (EASO) en renforçant ses moyens, son cadre et son mandat d'action.

La France est à cet égard exemplaire, le directeur exécutif de l'EASO m'en a remercié lors de la visite que j'ai effectuée au siège de cette agence à Malte ce lundi avec mon homologue allemand. La France est également exemplaire dans les relocalisations car, vous le savez, près de 40 % des relocalisations en provenance de Grèce sont effectuées par la France. Et la France et l'Allemagne font aujourd'hui, à elles deux, l'essentiel de cet effort.

Sur la maîtrise des flux migratoires en Méditerranée orientale, la déclaration commune Union européenne-Turquie de mars 2016 et la fermeture de la route des Balkans ont permis une réduction massive des flux migratoires et des naufrages au large des îles grecques. C'est pourquoi il faut que l'accord Union européenne-Turquie continue à être mis en oeuvre. Nous restons vigilants car il y a parfois des variations importantes, d'un mois à l'autre, voire d'une semaine à l'autre, du nombre de bateaux qui quittent les côtes turques et vont vers les îles grecques, entraînant de nouveaux problèmes pour l'enregistrement de ces personnes ainsi que pour leur sécurité.

Une politique migratoire efficace à l'échelle européenne passe aussi par le renforcement de la lutte contre les filières d'exploitation de l'immigration illégale en Méditerranée centrale. Celles-ci opèrent essentiellement depuis la Libye, en direction de l'Italie, même si des départs peuvent aussi se faire depuis d'autres côtes dans cette partie de la Méditerranée. C'est là que, dans le courant de l'année 2016, après la mise en oeuvre de l'accord UE-Turquie, nous avons constaté le plus de passages et le plus de drames : plus de 180 000 personnes ont été secourues dans cette partie de la Méditerranée et sont arrivées en Italie mais des milliers d'autres ont disparu dans des naufrages. Il s'agit d'un trafic criminel, très lucratif pour les organisations qui le mettent en oeuvre et qui bénéficient de l'effondrement de l'État en Libye.

C'est pourquoi nous avons défendu et obtenu une extension du mandat de l'opération EUNAVFOR MED Sofia qui comprend désormais la lutte contre le trafic des armes au large de la Libye et la formation des garde-côtes libyens. Une nouvelle étape a notamment été franchie hier dans la discussion avec les partenaires libyens pour accélérer cette formation des garde-côtes, l'objectif étant de faire en sorte qu'il puisse y avoir une lutte contre les trafics illégaux dans les eaux territoriales libyennes avant même que les bateaux ne rejoignent les eaux internationales afin de dissuader l'embarquement sur ces bateaux. Cela nécessite une coopération avec les autorités du pays.

Pour l'instant, le mandat de l'opération Sofia, cela tient au droit international, ne lui permet d'agir que dans les eaux internationales. La formation des garde-côtes libyens est une manière, pour l'opération Sofia d'intervenir dans les eaux territoriales de la Libye de manière indirecte, en formant les garde-côtes libyens à agir dans leurs eaux territoriales pour intercepter ces bateaux qui peuvent alors être ramenés sur les côtes libyennes.

Il faudrait soit un mandat des Nations unies, soit un accord avec le gouvernement libyen pour que des marines non libyennes puissent intervenir dans les eaux territoriales de ce pays. Il faut également qu'il y ait une autorité libyenne légitime qui exerce son pouvoir sur l'ensemble du territoire du pays. Il y a pour cela un processus en cours sous l'égide des Nations unies avec le soutien de la France.

Il nous faut aussi agir sur les causes profondes des migrations. Notre conviction, c'est qu'une politique de développement et de partenariat avec les pays d'origine est nécessaire pour réduire durablement les migrations vers l'Europe. Un travail a été engagé pour la mise en oeuvre de cadres de partenariat avec cinq pays prioritaires d'Afrique. La Haute Représentante a rendu compte des avancées lors du dernier Conseil européen. Ce programme commence notamment à être mis en oeuvre avec le Mali et le Niger qui est un point de passage de nombreuses migrations remontant vers la Libye.

L'Europe doit investir massivement dans le développement de l'Afrique.

Le Plan d'investissement extérieur doit permettre, sur le modèle du plan Juncker, de financer des projets innovants de développement en Afrique, en lien avec les accords de migration que nous voulons établir avec ces pays, y compris sur les réadmissions.

Bien évidemment, et je sais qu'il s'agit d'une préoccupation du Sénat, la France sera vigilante sur les modalités de mise en oeuvre et d'évaluation des résultats de ce plan ainsi que sur sa bonne articulation avec les autres programmes extérieurs européens en particulier la politique de développement et le FED.

3. Troisième sujet, le plan d'investissement pour l'Europe.

C'était l'objet de la résolution n°46, de Jean-Paul Emorine et Didier Marie, dans laquelle vous avez salué les efforts déployés en 2015 dans la mise en oeuvre du Fonds européen pour les investissements stratégiques, qui est l'outil du Plan Juncker et permet de travailler avec la Banque européenne d'investissement. Vous avez également insisté sur le renforcement des relations entre la Banque européenne d'investissement et les banques nationales de développement, BPI France, en ce qui nous concerne, ainsi que sur le rôle des plateformes d'investissement.

Vous avez également rappelé la nécessité d'un environnement plus favorable aux investissements grâce à un allègement et à une harmonisation des réglementations européennes et nationales ainsi que le nécessaire approfondissement de l'union des marchés de capitaux.

Nous partageons ces objectifs. La France a oeuvré pour que l'investissement soit remis au coeur de l'agenda européen, ce qui n'était pas le cas avant 2012. Nous avons considéré qu'il fallait rééquilibrer l'agenda européen et qu'il fallait respecter un trépied : l'assainissement des finances publiques à un rythme compatible avec le retour à la croissance, les réformes

structurelles, pour que les conditions de la compétitivité et d'une croissance durable soient présentes dans nos économies et le soutien actif à l'investissement puisque depuis la crise de 2008, l'Europe n'a pas complètement rattrapé son retard d'investissement public et privé qu'elle a accentué par rapport à d'autres, en particulier par rapport aux États-Unis. C'est en train de changer et cette priorité à l'investissement nous paraît tout à fait nécessaire pour consolider la croissance et la création d'emploi.

Nous avons obtenu, et c'était également un objectif du Sénat, le prolongement et le quasi doublement du plan Juncker. Vous vous êtes entretenus avec Ambroise Fayolle, le vice-Président de la Banque européenne d'investissement. Ce plan qui a été conduit à mi-chemin, par rapport à l'objectif initial de 315 milliards d'euros va être porté à 500 milliards d'euros de projets et au-delà des trois années initiales.

Il a d'ores et déjà permis de financer de très nombreux projets dans des secteurs porteurs de croissance pour l'avenir comme le numérique, la transition énergétique, les transports, la recherche et l'innovation. À la mi-décembre 2016, 422 projets avaient été approuvés dans 27 des États membres pour un financement par le FEIS de 30,6 milliards d'euros générant un investissement total de 164 milliards d'euros. La France est le deuxième bénéficiaire du plan Juncker en termes de montant des projets après l'Italie avec, fin décembre 2016, 50 projets approuvés depuis son lancement pour un montant de garantie mobilisé de 4,1 milliards d'euros conduisant à un montant total d'investissement en France de 21,3 milliards d'euros. Vous connaissez beaucoup de ces projets notamment dans la région Normandie, Les maîtres laitiers du Cotentin, usine que nous sommes nombreux à avoir visitée et que j'invite tous les sénateurs à aller visiter car elle montre que ce plan permet de financer des projets industriels dans tous les secteurs, notamment ici l'agroalimentaire. Dans ce cas précis, nous sommes sur une industrie très traditionnelle, le lait, mais avec une exportation vers la Chine et donc une valorisation très forte sur toute une filière de production dans une région.

4. Quatrième sujet, la directive relative au détachement des travailleurs.

C'était l'objet de la résolution n°169 présentée par Eric Bocquet.

Dans cette résolution, vous avez salué la volonté de la Commission de réviser la directive de 1996 relative au détachement des travailleurs tout en regrettant que les modifications soient insuffisantes pour assurer l'égalité de traitement des salariés pour un même travail, au même endroit.

Comme vous, nous nous félicitons que la Commission européenne ait proposé une révision de cette directive. C'était une demande forte de la France car ce texte datant de 1996 n'est plus adapté à l'Europe élargie d'aujourd'hui. Les objectifs de cette révision sont ceux que nous souhaitons et qui sont également défendus par le Sénat : la lutte contre les abus et fraudes, la lutte contre les entreprises «boîtes aux lettres» et la promotion du principe d'un «salaire égal pour un travail égal sur un même lieu de travail».

Mais comme vous, nous sommes convaincus que cette révision n'est pas assez ambitieuse, à ce stade.

C'est pourquoi nous avons proposé une série d'amendements au projet de la Commission, des amendements qui reprennent les préconisations de la résolution sénatoriale et notamment une ancienneté de trois mois avant tout détachement, une activité minimale de 25% dans le pays d'origine des entreprises, pour lutter contre les entreprises «boîtes-aux-lettres», l'interdiction du double détachement, la limitation de la durée du détachement, la prise en charge par l'employeur des indemnités compensant les frais de mission et enfin le renforcement de la coordination entre les inspections du travail et en matière de lutte contre les fraudes et les abus.

Notre vigilance s'exerce particulièrement dans le domaine des transports.

Il est par ailleurs essentiel que les règles de rémunération s'appliquent à l'ensemble de la chaîne de sous-traitance pour éviter les contournements qui sont aujourd'hui nombreux.

Comme vous le savez, cette révision se heurte à une opposition de plusieurs États membres et 11 parlements nationaux ont introduit une procédure de «carton jaune», mais le gouvernement est déterminé à obtenir une révision ambitieuse de la directive détachement. Avec la ministre du travail et le ministre des transports, nous continuons à négocier avec nos partenaires et avec la Commission européenne pour obtenir un aboutissement de cette procédure. Il en va, de notre point de vue, de la conception même que nous faisons de la construction européenne. Nous récusons toute forme de dumping social au sein de l'Union. Il nous semble qu'au moment où la Commission européenne a engagé une grande consultation pour élaborer un socle européen des droits sociaux, nous devons mener à bien cette réforme de la révision de la directive sur le détachement des travailleurs. C'est une question de cohérence.

Mesdames et Messieurs les Sénateurs,

Ces quatre dossiers majeurs permettent de mesurer la convergence entre vos résolutions, les positions que nous avons portées au plan européen et les avancées essentielles qui ont été obtenues.

L'Europe est à un moment clé de son histoire : face aux crises qui se multiplient, dans un contexte d'incertitudes à l'échelle internationale, elle doit prendre son destin en main et défendre elle-même ses valeurs, ses intérêts, ses citoyens.

C'est cette dynamique de relance, initiée par la feuille de route élaborée à Bratislava, qui doit se traduire à Rome à la fin du mois de mars. La France et l'Allemagne ont un rôle singulier à jouer. Je sais que vous étiez en Allemagne, Monsieur le Président, il y a peu pour rencontrer les autorités allemandes et des parlementaires. Et dans ce moment, cette dynamique de nos deux pays, qui doit rester ouverte à tous les partenaires, est majeure si l'on veut que l'Europe réponde aux grandes interrogations que les citoyens formulent sur sa capacité à protéger, à

faire face aux défis de l'avenir, à être une source de prospérité et d'emploi.

Et votre travail, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, contribue à doter la France d'une politique forte, volontariste sur les sujets européens, qui est nécessaire pour combattre les forces centrifuges qui menacent la cohésion et l'unité de l'Europe. Et je suis également convaincu que par ce travail, et les propositions que vous émettez, vous contribuez à un dialogue entre les parlements des pays de l'Union tout à fait nécessaire pour obtenir des accords fructueux pour l'Europe avec les autres gouvernements européens.

Je vous remercie./.