

« UNE SOUVERAINETÉ PARTAGÉE POUR CONTRÔLER DES FRONTIÈRES DÉJÀ PARTAGÉES »

António Vitorino | *Président de l'Institut Jacques Delors*

Notre Président, António Vitorino, prend position sur les principaux enjeux du Conseil européen des 17-18 décembre 2015 en répondant à des questions portant sur la crise des réfugiés et le terrorisme, le marché unique, la réforme de l'UEM et le référendum d'appartenance britannique.

1. Le Conseil européen va se livrer à un exercice de bilan et perspectives de ces orientations et décisions face à la crise des réfugiés : sur quoi doit-il d'abord insister ?

Il faut naturellement que le Conseil européen s'assure d'abord de l'application effective des principales décisions et orientations qu'il a lui-même adoptées au cours de ces derniers mois. D'une part la mise en place des centres d'accueil et d'orientation (ou « hot spots ») en Grèce et en Italie, avec l'implication directe du Bureau européen d'appui à l'asile et de l'agence Frontex, qui puisse garantir un traitement à la fois efficace et humain du flux des demandeurs d'asile. D'autre part la relocalisation des 160 000 demandeurs d'asile en surnombre en Grèce et en Italie, et donc l'organisation de leur transfert dans de bonnes conditions vers les autres Etats membres, qui n'a pour l'heure été que très limitée. « Hotspots » et « relocalisation » sont deux mesures emblématiques de [l'équilibre solidarité-responsabilité](#) trouvé au niveau européen : tant qu'elles ne sont pas pleinement mises en œuvre, la réponse de l'UE à la crise demeurera fragile d'un point de vue opérationnel et politique.

Ces décisions européennes sont loin d'avoir pleinement pris effet et il faudra du temps pour garantir qu'elles produisent des résultats, ce qui suppose de maintenir un suivi permanent du Conseil européen. A court terme, il revient en tout état de cause aux Etats membres de mobiliser des moyens financiers et humains à la hauteur de la situation d'urgence actuelle : c'est aussi au Conseil européen de donner une nouvelle impulsion pour que chacun de ses participants fasse le nécessaire de retour dans son pays.

C'est sur cette base que le Conseil européen pourra aller plus loin afin de garantir à la fois un contrôle effectif de nos frontières extérieures et l'accueil des demandeurs d'asile qui doivent l'être.

Garantir le contrôle effectif de nos frontières extérieures suppose que le Conseil européen appuie les nouvelles propositions formulées par la Commission européenne, en particulier pour transformer Frontex et mettre en place un Corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes, notamment maritimes, fonctionnant sur la base d'une pleine association entre autorités nationales et experts européens. La proposition de permettre à ce « nouveau Frontex » de s'autosaisir pour organiser l'envoi d'équipes européennes d'assistance me paraît bienvenue dans cette perspective, car elle symbolise le défi politique à relever pour rétablir la confiance entre Etats membres: celui de parvenir à l'exercice d'une souveraineté partagée pour contrôler des frontières déjà partagées. Relever ce défi est d'autant plus urgent pour qui souhaite éviter qu'une réponse alternative ne soit privilégiée : celle qui consiste à prévoir l'exclusion de l'espace Schengen des Etats jugés incapables d'assurer seuls le contrôle effectif de « nos » frontières.

Aller plus loin en matière de politique d'asile suppose aussi d'appliquer pleinement les « principes communs » adoptés tout au long des années 2000, afin d'aboutir à des taux d'acceptation plus homogènes entre Etats membres de l'UE. Cela doit aussi conduire à mieux organiser les procédures de réadmission des personnes déboutées du droit d'asile, y compris avec la participation de Frontex, avec l'objectif d'augmenter de manière significative le taux de reconduite vers les pays d'origine. Cela doit enfin conduire à revoir le « règlement de Dublin », en trouvant des solutions qui combinent le critère du premier pays d'entrée pour l'examen des demandes d'asile avec des mécanismes de compensation inspirés du système de relocalisation proposé par la Commission, qui seraient appliqués au-delà des situations d'urgence.

Il va enfin de soi que les chefs d'Etat et de gouvernement doivent accorder toute l'attention nécessaire aux enjeux extérieurs de l'actuelle crise des réfugiés. D'une part en accélérant la mise en œuvre des partenariats avec les pays voisins accueillant l'essentiel des demandeurs d'asile en provenance de Syrie, en particulier la Turquie, qu'il faut convaincre de mieux coopérer : c'est ainsi qu'il sera possible de maintenir la majorité des demandeurs d'asile et réfugiés dans leur région d'origine, mais aussi de réinstaller les autres dans les pays européens souhaitant les accueillir, en leur épargnant les risques d'un parcours migratoire livré aux passeurs. D'autre part en travaillant à un règlement diplomatique et politique de la crise syrienne, sur la base d'une « coalition des bonnes volontés » inspirée de celle qu'ont proposé de réunir les autorités françaises.

2. Le Conseil européen va évoquer la lutte contre le terrorisme, qui replace l'espace Schengen au cœur des débats au niveau européen : quelles sont vos recommandations sur ce registre ?

Les tragiques attentats parisiens du 13 novembre ont d'abord suscité un élan de solidarité politique bienvenu, que le Conseil européen doit impérativement prolonger pour conjurer de nouvelles menaces. Je me réjouis que l'adoption du « PNR » soit désormais actée, car elle permettra un échange d'information déterminant pour le suivi des déplacements et l'arrestation des terroristes présumés, notamment lorsqu'ils cherchent à revenir du Proche-Orient. Au-delà de cette avancée très attendue, le Conseil européen doit insister sur la nécessité d'intensifier un échange d'information multiforme entre autorités policières et judiciaires nationales, en Europe et avec les Etats-tiers, notamment les USA.

Face à la menace terroriste, il revient aux chefs d'Etats et de gouvernement de prendre dans leurs pays les décisions qui s'imposent pour renforcer les moyens financiers, humains et juridiques dont disposent la police, la justice ou les services de renseignement, tout en s'assurant du bon fonctionnement de ces services. Dans le cadre du Conseil européen, il leur appartient aussi de réaffirmer que notre désir de sécurité sera satisfait dans le cadre même de l'espace Schengen, dont l'essentiel du « Code » organise la coopération policière et judiciaire entre les autorités nationales - une coopération si utile que des pays non membres comme le Royaume-Uni ont souhaité y participer. « Schengen » est en effet la condition de notre sécurité : pour défaire le terrorisme, l'union fait la force, la désunion nous désarme.

Le défi du terrorisme islamiste radical est si considérable qu'il faut mobiliser pour le relever toutes les ressources européennes disponibles : on ne le fera pas en affectant de manière stérile ces ressources à la surveillance des frontières intérieures de l'espace Schengen, pour y contrôler en pure perte les centaines de millions d'Européens qui les franchissent chaque mois. **Ce n'est pas aux frontières qu'on arrête les terroristes**, comme l'a encore montré la fuite de Salah Abdeslam, contrôlé en vain à la frontière franco-belge par des policiers qui ne disposaient pas des bonnes informations le concernant. Les terroristes doivent être combattus à la source, débusqués où ils se trouvent, ils ne le seront pas aux frontières - et ce d'autant moins que beaucoup de ces terroristes sont souvent des nationaux.

Il est vital qu'une volonté politique européenne très forte insuffle davantage de culture de coopération aux autorités policières en général, et aux services de renseignement en particulier. Il est en effet dangereux de vivre dans un espace de libre circulation où seules les informations stratégiques et les renseignements ne circulent pas de manière fluide d'un pays à l'autre. Nous sommes-là au cœur même des souverainetés nationales, dont il faut partager l'exercice au niveau européen afin de le rendre plus efficace.

J'ajoute que le combat contre la menace terroriste doit enfin être mené en sauvegardant l'équilibre entre sécurité et liberté : les Européens ne doivent pas renoncer aux grands principes qui fondent leur Etat de droit, car ils y perdraient une part de leur identité.

3. Le Conseil européen va évoquer le parachèvement du marché unique dans toutes ses dimensions : quels sont les enjeux prioritaires à vos yeux ?

Même si l'essentiel se joue au niveau national en termes de croissance et d'emplois, le marché unique reste la principale contribution européenne sur ce registre, en permettant de donner de meilleures opportunités aux entreprises et aux travailleurs.

Les principaux objectifs à atteindre sont bien identifiés : Union des Marchés des capitaux qui, au même titre que le Fonds européen pour les investissements stratégiques, va favoriser l'investissement en Europe ; marché unique numérique, afin d'avoir des services en ligne véritablement européens et pour libérer le potentiel de croissance de l'Europe ; « union de l'énergie » qui passe aussi par l'approfondissement du marché unique du gaz et de l'électricité ; marché unique des services enfin.

Au-delà de tel ou tel enjeu technique, il me semble que les chefs d'Etat et de gouvernement contribueront au succès de l'ensemble de ces initiatives s'ils parviennent à les inscrire dans le cadre d'une vision politique d'ensemble, comme a si bien su le faire Jacques Delors : d'une part en soulignant la manière dont ces initiatives sectorielles forment un « paquet global » indissociable, et qui bénéficie au total à l'ensemble des Etats membres ; d'autre part en articulant la « compétition qui stimule » avec des actions parallèles en termes de coopération et de solidarité.

4. Les dirigeants de l'UE vont également revenir sur les projets de la réforme de l'Union économique et monétaire : quels sont les enjeux de court terme à vos yeux ?

L'un des aspects à traiter à court terme est la réforme du Semestre européen, qui doit mieux articuler les objectifs macroéconomiques et sociaux. L'introduction d'un « Tableau de bord social » s'est avérée un outil insuffisant à ce stade pour promouvoir une convergence vers le haut. Le « Joint Employment and Social Report » mentionné dans le Rapport des 5 Présidents doit être mis en œuvre pour prévenir l'impact social négatif des réformes structurelles.

La création d'autorités indépendantes de la compétitivité dans tous les pays de l'UEM peut aussi représenter une innovation positive si le Conseil européen veille à ce que ces autorités soient structurées de manière à promouvoir le dialogue social au niveau national et mettre l'accent sur la compétitivité hors coût. Pour favoriser la convergence dont l'UEM a besoin, ces autorités doivent avoir une approche qui ne soit pas seulement centrée sur la compétitivité-coût et s'activer contre la dévaluation salariale interne et le nivellement par le bas des standards sociaux minimaux.

Afin de renforcer la zone euro, il est enfin temps de prendre des mesures concrètes pour le parachèvement de l'Union Bancaire, notamment via l'introduction progressive du système européen de garantie des dépôts. Certains progrès ont été réalisés dans cette voie et j'espère que le Conseil européen pourra forger le consensus politique nécessaire pour aboutir.

5. Le Conseil européen devrait faire le point sur les négociations préalables au référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE : qu'en attendez-vous ?

Il est très utile que David Cameron ait pu clarifier la nature de ses demandes, afin que ces négociations puissent vraiment s'engager, même s'il n'est pas certain que le Conseil européen pourra accorder beaucoup de temps à leur examen compte tenu des autres défis plus pressants à traiter.

Il me semble que le débat de cette fin de semaine serait utile s'il réaffirmait la bonne volonté des chefs d'Etat et de gouvernement vis-à-vis des demandes britanniques tout en rappelant les limites à ne pas franchir. Qu'ils puissent indiquer que des arrangements pragmatiques et raisonnables sont d'ores et déjà envisageables sur les enjeux politiques, « union sans cesse plus étroite » et rôle de contrôle des parlements nationaux ; que des décisions et projets de l'UE ont pour effet de stimuler la compétitivité de l'ensemble des pays européens, notamment via l'approfondissement du marché unique ; que le nécessaire approfondissement de l'UEM pourra être engagé sans être préjudiciable pour le Royaume-Uni, qui ne doit donc pas être en position d'y faire obstacle. Mais aussi qu'ils puissent rappeler que d'éventuels aménagements en termes de libre circulation ne seraient possibles que s'ils étaient pleinement en ligne avec le principe de non-discrimination entre citoyens européens.

Les conditions d'exercice de la libre circulation européenne (et non de « l'immigration ») est comme prévu l'enjeu sur lequel les demandes britanniques auront le plus de mal à être satisfaites : d'abord si leur formulation et leur substance demeurent contraires à la lettre et à l'esprit des Traités communautaires ; mais aussi parce les problèmes spécifiques que peuvent rencontrer les autorités britanniques, du fait de la forte attractivité de leurs pays pour les autres citoyens de l'UE, tiennent principalement à des causes domestiques. C'est donc à elles qu'il appartient d'adapter leur système d'assurance sociale, à elles aussi de s'interroger sur le versement de salaires si bas qu'ils doivent être assortis de « crédit d'impôts » bénéficiant de facto à des travailleurs européens n'ayant pas encore été soumis à l'impôt sur le revenu.

Cette volonté de compromis me paraît nécessaire pour aboutir à un accord honorable, même si le référendum ne se jouera sans doute pas principalement sur le texte de compromis obtenu par David Cameron, mais sur le contexte politique plus large, au niveau national comme au niveau européen, comme vient de nous le rappeler le résultat du récent référendum danois.

Sur les mêmes thèmes...

SCHENGEN EST MORT ? VIVE SCHENGEN !

Jacques Delors, António Vitorino, Yves Bertoncini et le Comité Européen d'Orientation 2015, Tribune, Institut Jacques Delors, Décembre 2015

MIEUX PARTAGER SOLIDARITÉ ET SOUVERAINETÉ : AU-DELÀ DE « L'EUROSCOLIOSE »

Yves Bertoncini, Tribune, Institut Jacques Delors, octobre 2015

APRÈS LE PSYCHODRAME GREC, QUELLES AMÉLIORATIONS POUR L'UEM?

Pierre Moscovici, Tribune, Institut Jacques Delors, septembre 2015

L'ESPACE SCHENGEN FACE AUX MENACES : PROBLÈME OU SOLUTION?

Martina Menghi et Yves Pascouau, Synthèse, Institut Jacques Delors, septembre 2015

APRÈS L'ACCORD GREC : L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE PARACHEVER L'UEM

Jacques Delors, Gerhard Cromme, Henrik Enderlein, Pascal Lamy et António Vitorino, Tribune, Institut Jacques Delors, juillet 2015

SUR L'ASILE ET L'EURO, ÊTRE SOLIDAIRES DANS NOTRE PROPRE INTÉRÊT

António Vitorino, Tribune, Institut Jacques Delors, juin 2015

LA STRATÉGIE MIGRATOIRE DE L'UE : UN NOUVEL ÉLAN BIENVENU

Yves Pascouau et António Vitorino, Institut Jacques Delors, mai 2015

PLUS DE SOLIDARITÉ EUROPÉENNE FACE AUX CRISES MIGRATOIRES

Yves Bertoncini, Tribune, Institut Jacques Delors, avril 2015

CAMERON : COUP DE POKER SUR L'EUROPE

Alain Dauvergne, Policy paper No 129, Institut Jacques Delors, mars 2015

« SCHENGEN », LE TERRORISME ET LA SÉCURITÉ

Yves Bertoncini et António Vitorino, Tribune, Institut Jacques Delors, février 2015

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors