

UN NOUVEAU PRÉSIDENT, POUR QUOI FAIRE ?

António Vitorino | *président de Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Notre président, António Vitorino, prend position sur les principaux enjeux du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014, lors d'un entretien portant sur le programme d'action de l'UE à l'horizon 2019, la présidence de la Commission, la croissance et l'emploi, la politique migratoire et l'Ukraine.

1. Pensez-vous que le programme d'action de l'UE à l'horizon 2019 doit faire l'objet d'un traitement particulier au cours de ce Conseil européen ?

Il est en effet essentiel de préciser sur la base de quelles orientations politiques l'UE est appelée à agir après les élections européennes des 22-25 mai, plutôt que de réduire le débat au sort réservé à tel ou tel candidat. Cette clarification programmatique est d'autant plus nécessaire que le président de la Commission doit bénéficier de l'appui d'une majorité qualifiée des membres du Conseil européen et de l'approbation d'une coalition majoritaire au Parlement européen. Il faut donc d'abord forger des compromis entre les programmes des forces politiques susceptibles de former ces majorités, États membres et partis, en tenant compte des rapports de force établis par les électeurs européens.

Dans cette perspective, la priorité est de promouvoir une action de l'UE plus lisible et capable de produire des résultats probants, en retenant quelques grandes orientations au service desquelles les Européens pourront se mobiliser avec vigueur. Car c'est d'abord parce que l'action de l'UE sera mieux incarnée par de grands desseins qu'elle sera plus lisible : il faut notamment sortir de « l'Europe de la Troïka » et en revenir à l'Europe du triptyque « compétition - coopération - solidarité » formalisé par Jacques Delors, au service d'un développement économique, social et environnemental équilibré. Il faut aussi passer d'une législature et d'une crise de la zone euro pendant lesquels les Européens se sont beaucoup regardés eux-mêmes, pour davantage regarder le monde et affirmer les intérêts et valeurs des Européens dans la mondialisation, où l'union fait la force. Et sur ces bases mettre en œuvre quelques projets emblématiques, comme par exemple l'Union bancaire, la Communauté européenne de l'énergie ou la création de gardes-frontières européens.

Le fait de retenir un nombre limité de priorités permettra de répondre à ceux qui ont perçu « l'Europe » comme très intrusive ces dernières années, notamment dans les « pays sous programmes », mais aussi parce qu'elle adopte des normes très détaillées, mal expliquées et souvent mal accueillies par les citoyens. Si la Troïka a déjà quitté l'Irlande et le Portugal, nul doute qu'il est nécessaire d'envoyer des signaux politiques du même ordre s'agissant du degré de détail des normes et interventions communautaires à l'horizon 2019.

De telles orientations programmatiques doivent naturellement faire l'objet de discussions approfondies au sein du Conseil européen, mais aussi entre le Conseil européen, le candidat désigné à la présidence de la Commission et les groupes politiques majoritaires au Parlement européen. Les procédures d'organisation d'un tel « trilogue » sont à inventer dans l'urgence, y compris pour faciliter l'adoption d'un accord interinstitutionnel formalisant un « contrat de législature » donnant à l'UE et à ses citoyens le cap dont ils ont plus que jamais besoin. Je comprends très bien qu'on souhaite s'inspirer de la pratique du « Spitzenkandidat » en vigueur en Allemagne, mais n'oublions pas son corollaire naturel, à savoir les longues discussions entre forces politiques arrivées en tête afin d'adopter un programme commun de manière claire et transparente.

2. Le Conseil européen est appelé à proposer au Parlement européen un candidat à la présidence de la Commission : quelle est votre position sur ce registre ?

Comme je viens de le dire, je crois qu'il est d'abord nécessaire de s'entendre sur un programme de législation qui convienne à une large majorité, puis de demander au candidat le mieux placé de le mettre en œuvre : il me semble qu'il est plus aisé de faire des concessions et de bâtir des compromis sur le contenu d'un programme que sur le choix de tel ou tel candidat.

Je crois qu'il est aussi important de clarifier les termes de l'opposition de principe qui s'est faite jour, notamment entre David Cameron et les principaux groupes politiques du Parlement européen. Le texte des traités européens est clair sur un point, sans que le traité de Lisbonne n'y ait d'ailleurs rien changé : il n'est pas possible aux chefs d'État et de gouvernement d'imposer un candidat de leur choix, sur la base de négociations exclusivement diplomatiques, et sans que le Parlement européen ne l'approuve formellement. Les traités n'établissent pas non plus un lien automatique entre les candidats qui viennent de briguer les suffrages des électeurs et la proposition du Conseil européen, qui doit « tenir compte des élections européennes » avant de faire sa proposition. Plutôt que d'en rester à une question d'interprétation juridique, il s'agit surtout de trouver le candidat le plus adapté pour bâtir la large coalition nécessaire pour répondre aux attentes des citoyens européens.

En tout état de cause, il est important que Conseil européen et Parlement européen travaillent à l'émergence d'un compromis acceptable puisque le président de la Commission doit nécessairement bénéficier d'une double légitimité, à la fois civique et étatique, d'ailleurs mentionnée par les traités et qui correspond bien à la « Fédération européenne d'États-nations » évoquée par Jacques Delors. Les experts savent quels critères vont prévaloir dans ce contexte pour choisir le bon candidat, au premier rang desquels son appartenance partisane, mais aussi son profil personnel et son pays d'origine : il serait très bienvenu que ces trois dimensions, qui ont toutes leur légitimité, soient plus clairement exposées dans les négociations en cours, sans quoi les citoyens et électeurs ont plutôt l'impression d'être dans la « quatrième dimension »...

Par ailleurs, n'oublions pas que le véritable changement induit par le traité de Lisbonne est qu'il faut désormais choisir trois candidats, et non plus un seul : le président de la Commission bien sûr, mais aussi le vice-président chargé des affaires extérieures/haut représentant pour la PESC, ainsi que le président du Conseil européen. C'est sur la base des mêmes rapports de force politiques que ces choix doivent intervenir, dès lors que le parti arrivé en tête aux élections européennes ne peut prétendre obtenir les trois postes. Je crois donc qu'il sera là aussi d'autant plus aisé de s'entendre sur le choix du président de la Commission qu'on aura aussi progressé dans l'identification des candidats désignés pour les deux autres postes, à partir du constat que le PPE devra nécessairement céder l'un des deux postes de présidents qu'il détenait jusqu'ici.

J'ajoute enfin qu'au-delà des conflits d'interprétation juridique et des tensions institutionnelles, il est essentiel que Conseil européen et Parlement européen désignent des responsables ayant un sens aigu du caractère politique, et non pas seulement technique, de leur mission - ce qui vaut d'ailleurs aussi pour les candidats aux autres postes de commissaires. Car c'est aussi à cette condition que l'UE pourra être mieux « incarnée » au cours des prochaines années, aux yeux des États comme des citoyens.

3. Le Conseil européen va clôturer un nouveau « semestre européen » et évoquer les perspectives de croissance et d'emploi : quels sont les priorités sur ce registre ?

Alors que les trois derniers « semestres européens » ont été marqués par la « gestion de crise », les institutions européennes soulignent aujourd'hui la nécessité d'adopter des mesures nationales qui permettent de générer une croissance durable et riche en emplois dans l'Europe de l'après-crise. L'objectif de l'assainissement budgétaire n'est pas délaissé, mais l'accent est davantage mis sur la nécessité de réformes structurelles qui permettront de renforcer la compétitivité des États.

Si ce rééquilibrage entre rigueur et croissance est souhaité, dans les mots, par les dirigeants européens, il faut qu'il se traduise plus concrètement dans leurs actions. Cela passe par la nature des recommandations adressées aux États membres, que le Conseil européen est appelé à approuver. Mais aussi et avant tout par une ambition renouvelée au niveau européen pour de nouvelles initiatives communes qui permettront de stimuler la croissance en Europe et de créer de nouveaux et de meilleurs emplois, dans le prolongement du pacte pour la croissance adopté en juin 2012.

Le combat contre le chômage de masse doit être clairement la première priorité en Europe, ce qui suppose avant tout des décisions nationales, mais aussi une contribution plus visible de l'UE. Pour qu'il y ait des créations d'emplois en Europe, il faut ainsi faciliter l'accès au crédit pour les entreprises nationales dans les pays particulièrement touchés par la fragmentation des marchés financiers, notamment les pays de la périphérie de l'UE. Au-delà du rôle important joué par la BCE dans ce domaine, il serait utile de faire une évaluation de l'augmentation des capacités de prêt de la Banque européenne d'investissement décidée en juin 2012 pour pallier à court terme les difficultés de financement des entreprises.

Afin de ne pas compromettre les perspectives de croissance des pays de l'UE, il est urgent de garantir

que la réduction de la dépense publique épargne les investissements à plus long terme dans l'éducation, la recherche et l'innovation et permette de répondre aux besoins des plus vulnérables. Cela pourrait notamment se traduire dans l'adoption d'une règle d'or, qui exclurait certaines dépenses d'investissement du calcul du déficit public. Les États providences nationaux ont payé une partie de l'addition de l'ajustement en cours dans de nombreux pays européens ; s'il est vrai que les États providences doivent être réformés pour répondre à de nouveaux défis tels que le vieillissement de la population, ils ne peuvent pas continuer à être sacrifiés. Les citoyens européens sont attachés à leur modèle social et ils ne pourront pas soutenir le projet européen s'il est perçu comme portant atteinte à la solidarité sociale et à la lutte contre les inégalités.

Enfin, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales doit être une priorité des États membres compte tenu des difficultés budgétaires auxquelles une grande partie d'entre eux fait face ; les efforts engagés au niveau européen doivent ainsi être poursuivis. Le débat doit également être approfondi, tant au niveau des experts que des dirigeants, sur le renforcement de la convergence fiscale et sociale dans l'UE ou, à défaut, dans la zone euro. La crise a mis en évidence l'interdépendance et l'interconnexion accrue entre les pays qui partagent la même monnaie et je doute que les économies européennes puissent tirer pleinement partie de cette zone monétaire commune tant que de nouvelles avancées visant à limiter la concurrence fiscale et sociale entre les États membres n'auront pas eu lieu.

4. Le Conseil européen est appelé à adopter de nouvelles orientations en matière de liberté, sécurité et de justice : quelles sont vos recommandations, notamment en matière migratoire ?

Depuis le programme de Tampere en 1999, ceux de La Haye en 2004 et de Stockholm en 2009, la politique de liberté, sécurité et justice a été l'une des politiques les plus actives de l'UE, à laquelle les chefs d'État et de gouvernement doivent donner de nouvelles orientations stratégiques pour la période 2014-2020.

De nouvelles initiatives sont nécessaires pour renforcer la confiance mutuelle entre les administrations judiciaires des pays et s'efforcer de simplifier les procédures administratives pour encourager la libre circulation au sein de l'Union. Mais c'est sur le volet migratoire que les défis se sont renforcés. L'immigration illégale a augmenté en 2013 après une baisse significative

des franchissements illégaux de frontières pendant quelques années. Il reste délicat d'articuler les engagements des États membres en matière d'asile et le droit souverain de chaque État de décider qui pénètre et s'installe sur son territoire. La coopération avec les pays d'origine et de transit des migrants illégaux est elle aussi difficile. Pour répondre à ces défis, l'échelon européen est plus que jamais pertinent.

Notre attention se porte aujourd'hui en priorité sur la sécurisation des frontières extérieures et la gestion de l'immigration clandestine. Les pistes suggérées par la Task Force sur la Méditerranée et la Commission européenne visent à renforcer les mécanismes de solidarité pour le contrôle des frontières de manière à équilibrer la charge qui repose sur les États membres les plus exposés à l'immigration illégale (aides d'urgence à certains États membres, renforcement des moyens alloués à Frontex et Europol, renforcement de la coopération avec les pays tiers, etc.). Il faut aller plus loin en tranchant la question de la répartition des demandeurs d'asile, qui devrait être plus équilibrée au regard de la richesse du pays d'accueil ou de la proportion des demandeurs d'asile dans sa population. Pour solliciter la solidarité des pays tiers dans la lutte contre l'immigration irrégulière, il faut également accorder plus d'attention à leurs attentes en matière de libéralisation des visas et établir un lien entre l'aide au développement et une perspective de long terme des enjeux migratoires.

Par ailleurs, le défi migratoire est double et les Européens ne peuvent négliger davantage la nécessité de faire face au déclin démographique de l'UE. Nous devons dépasser l'approche sécuritaire du contrôle des frontières extérieures pour développer une politique commune d'immigration légale qui permette d'anticiper les carences sectorielles de main d'œuvre à moyen terme. La contribution nette des migrations à l'accroissement de la population totale de l'UE diminue depuis 2003. Sans nouvelle immigration, la population européenne en âge de travailler pourrait diminuer de 12% en 2030. Ce qui entraînerait d'ores et déjà des pénuries de main d'œuvre d'ici 2020. Pour conforter notre dynamisme économique, le financement de nos systèmes sociaux et la pérennité de nos services publics au cours des prochaines décennies, nous devons recourir à l'immigration et devons même nous montrer plus attractifs pour attirer les migrants auxquels d'autres régions et continents ouvrent leurs portes.

Coordonner les conditions d'admission des migrants légaux dans tous les États membres et faciliter la mobilité intra-européenne permettraient de faire de l'UE un

espace unique et cohérent, plus attractif pour concurrencer les autres régions du monde engagées dans la course aux talents.

Dans un contexte de fort chômage dans de nombreux pays, les chefs d'État et de gouvernement ont la difficile tâche de rendre audibles les différents volets d'une politique migratoire responsable. Davantage de débats publics sont nécessaires dans les États membres pour impliquer les acteurs de la société civile sur ces enjeux. En outre, les nouveaux décideurs européens qui prendront leurs fonctions au tournant de l'été devraient également être impliqués dans l'adoption de ces orientations stratégiques.

5. Quels sont à votre avis les principaux messages que le Conseil européen doit formuler à propos de la situation en Ukraine ?

Le Conseil européen doit maintenir l'attitude à la fois ferme et ouverte qui a été la sienne depuis le début de la crise, afin d'encourager les efforts de désescalade en cours, qui doivent déboucher d'abord sur un cessez-le-feu, puis sur un plan de paix. Les Ukrainiens ont désormais un nouveau président élu, ce qui crée les conditions d'un meilleur dialogue avec les autorités russes, pour peu qu'elles adoptent une attitude claire.

Le démantèlement de l'Ukraine n'est pas une option acceptable, mais le maintien de sa cohésion suppose une aide européenne massive : il faut donc que chefs d'État et de gouvernement adressent un signal clair sur ce registre, surtout après la récente rupture des approvisionnements en gaz. C'est l'intérêt des Ukrainiens comme le nôtre, étant donné que près de 50% des importations européennes de gaz russe transitent par l'Ukraine. Bien que l'UE soit mieux équipée que par le passé grâce aux efforts réalisés pour répondre à une telle rupture des approvisionnements, de nombreux progrès doivent encore être réalisés pour que la solidarité énergétique européenne puisse jouer. Il s'agit en priorité de développer les infrastructures d'interconnexion nécessaires pour intégrer les divers réseaux nationaux entre eux. On note à cet égard des disparités importantes au sein de l'UE, avec des États d'Europe centrale et orientale bien plus vulnérables.

Il faut en outre déterminer jusqu'où l'UE est prête à s'impliquer et à soutenir l'Ukraine dans la réforme de son système énergétique, tâche particulièrement ardue. Mais aussi faire évoluer la relation énergétique entre l'UE et la Russie, afin de dépasser le statu quo de confrontation et fonder cette relation davantage sur l'interdépendance et la réciprocité.

Sur les mêmes thèmes...

L'UNION APRÈS LES ÉLECTIONS : DEMANDEZ LE PROGRAMME !

Jacques Delors et António Vitorino, Tribune – Le Mot, *Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juin 2014

CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES ET DROIT D'ASILE : QUEL NOUVEAU CAP POUR L'UE ?

Corinne Balleix, Policy Paper No. 114, *Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juin 2014

ENGAGER L'EUROPE DANS LE MONDE

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Elisabeth Guigou, Etienne Davignon, Nicole Gnesotto, Philippe De Schoutheete, Elvire Fabry et Sami Andoura, Tribune, *Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juin 2014

QUI PRÉSIDENT LA COMMISSION ? UNE QUESTION À CHOIX MULTIPLES

Yves Bertoncini et Thierry Chopin, Policy Paper No. 113, *Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juin 2014

QUI GOUVERNE DANS LA ZONE EURO : « BRUXELLES » OU LES ÉTATS ?

Sofia Fernandes, Policy Paper No. 111, *Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mai 2014

LA SOLIDARITÉ ÉNERGÉTIQUE EN EUROPE : DE L'INDÉPENDANCE À L'INTERDÉPENDANCE

Sami Andoura, Études & Rapports No. 99, *Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juillet 2013

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) • *Notre Europe – Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe – Institut Jacques Delors*

