

# AMPLIFIER LES SIGNAUX POSITIFS ET AGIR À LA SOURCE

António Vitorino | président de l'Institut Jacques Delors

Notre Président, António Vitorino, prend position sur les principaux enjeux du Conseil européen des 18-19 mars 2016 en répondant à des questions portant sur la crise des réfugiés, l'espace Schengen, le projet d'accord UE-Turquie, le Semestre européen, les 30 ans de l'Acte unique européen et le nouveau «paquet social».

## 1. La crise des réfugiés va à nouveau constituer l'enjeu central du Conseil européen : quelles sont vos analyses et recommandations sur ce registre ?

Il est difficile au Conseil européen d'agir compte tenu de la divergence de diagnostic des chefs d'État et de gouvernement s'agissant des demandeurs d'asile, perçus comme des victimes pour les uns - ce qu'ils sont - mais aussi comme des menaces pour les autres. Cette difficulté s'accroît encore lorsque des pays ouverts sur le principe se trouvent confrontés à un nombre de demandeurs d'asile difficile à gérer *de facto*, comme l'Allemagne et la Suède.

Sous l'impulsion de la Commission, le Conseil européen a déjà adopté des décisions visant à traiter l'une des sources des tensions politiques actuelles, en réduisant le déficit de solidarité entre États membres : solidarité financière d'une part, y compris encore tout récemment avec le déblocage de 700 millions d'euros pour soutenir la Grèce : solidarité humanitaire, avec l'objectif de réinstaller 20 000 réfugiés et de relocaliser 160 000 demandeurs d'asile en 2 ans. Ce qui pêche sur ce registre, c'est la mise en œuvre effective des décisions prises, puisque moins de 1 000 demandeurs d'asile ont pu être « relocalisés » vers d'autres pays que la Grèce et l'Italie en 6 mois - à ce rythme-là, l'objectif fixé par le Conseil européen sera atteint en 80 ans...

Cette situation anormale ne peut que creuser l'autre déficit auquel le Conseil européen se trouve confronté, et qui est plus fondamental encore : le déficit de confiance entre États membres, qu'on voit même se manifester entre des pays traditionnellement proches comme la Suède et le Danemark, l'Allemagne et l'Autriche, la France et la Belgique... La Commission a fort justement dénoncé la politique de « laissez-passer » en matière de flux migratoires, qui nourrit une défiance

aboutissant au rétablissement des contrôles temporaires aux frontières intérieures.

Sur ce registre, quelques signaux positifs ont heureusement pu être observés au cours des derniers mois : plus de la moitié des 11 « hotspots » prévus en Grèce et en Italie sont désormais opérationnels et le taux d'enregistrement des demandeurs d'asile se présentant dans ces pays a été multiplié par 2 ou 3 par rapport à l'été 2015, pour s'approcher ou dépasser les 80%. Comme les « hotspots », la mise sur les rails du vieux projet de « Corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes » a elle aussi le mérite de répondre simultanément aux déficits de solidarité et de confiance entre États membres. Sous couvert d'aider financièrement et humainement les pays débordés, il s'agit aussi d'y dépêcher des experts nationaux et européens à même de s'assurer du contrôle effectif des frontières extérieures de l'espace Schengen - ce pourquoi ce projet a longtemps suscité des réticences de la part des pays concernés. La Commission annonce que le **Corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes** pourrait devenir effectif courant 2016, au moins sur le papier : il faut donc encourager les chefs d'États et de gouvernement à donner toutes les impulsions nécessaires afin que sa mise en place opérationnelle intervienne aussi rapidement que possible.

## 2. Pensez-vous que l'espace Schengen va pouvoir être préservé malgré la crise migratoire ?

La feuille de route que la Commission a récemment présentée pour « **revenir à l'esprit de Schengen** » offre des voies de sortie de crise et confirme qu'il est possible pour l'UE de gagner la course contre la montre engagée entre rétablissement temporaire des contrôles aux frontières nationales et européenisation des contrôles aux frontières extérieures.

Comme l'ont souligné Jacques Delors et les membres de notre Comité européen d'orientation 2015, « **Schengen n'est pas mort !** ». Le Code Schengen contient suffisamment de flexibilité pour donner aux États membres la possibilité au moins théorique de pratiquer des contrôles à leurs frontières, y compris en recourant en mai à l'article 26 si une défaillance systémique a pu être constatée aux frontières extérieures, en l'espèce en Grèce. La Commission a eu raison de préciser que cette possibilité offerte aux États membres au-delà de mai 2016 devra être utilisée de manière limitée en termes chronologiques (jusqu'à l'automne 2016), géographiques (sur quelques segments précis des frontières seulement) et techniques (il faut agir de manière proportionnée, sans rétablir des contrôles systématiques). Sur ce dernier point, je me félicite que la Commission ait entrepris de chiffrer le coût exorbitant d'un hypothétique retour aux contrôles systématiques aux frontières nationales, afin de mettre les gouvernements face à leurs responsabilités et indiquer clairement aux opinions publiques qui seraient les victimes d'un tel retour en arrière (chauffeurs routiers, travailleurs transfrontaliers, commerces touristiques, contribuables, etc.).

C'est aussi parce que le retour aux frontières nationales serait trop coûteux pour les Européens qu'il faut chercher à renforcer le contrôle aux frontières extérieures. Mais ne nous y trompons pas : l'essentiel pour les Européens est d'agir bien au-delà des frontières, afin de s'attaquer à la source aux conflits engendrant un afflux massif de réfugiés, mais aussi des foyers terroristes. Cela suppose davantage d'esprit de coopération et de solidarité entre pays de l'UE, qui resteront les premières victimes de leur déficit d'efficacité sur le front diplomatique et militaire, quel que soit le sort réservé à « Schengen ».

### 3. Que pensez-vous du projet d'accord entre l'UE et la Turquie ?

Face au drame des réfugiés, il est logique pour l'UE de traiter avec la Turquie, puisque ce pays accueille aujourd'hui plus de 2,5 millions de Syriens sur son sol et qu'il constitue l'un des principaux pays de transit pour les migrants issus d'Irak, d'Afghanistan et d'autres pays de la région. Essayer de mieux coopérer avec la Turquie pour maîtriser la crise des réfugiés, c'est déjà mieux que de s'entredéchirer en annonçant le rétablissement - d'ailleurs largement fictif - des contrôles à la frontière franco-belge ou austro-allemande !

Même si Ankara a fait monter les enchères pour obtenir plus en contrepartie de son engagement à juguler le flux des réfugiés, le **projet d'accord** discuté lors du sommet européen du 7 mars s'inscrit en grande partie dans la continuité du « plan d'action » UE-Turquie adopté en novembre : 6 milliards d'euros d'aide financière plutôt que 3, un accès facilité aux visas pour les ressortissants turcs à partir de juin plutôt qu'octobre, plusieurs chapitres ouverts dans les négociations d'adhésion plutôt qu'un seul - quand bien même l'adhésion de la Turquie à l'UE semble moins proche que jamais... Dans ce contexte, l'important pour l'UE est de bien vérifier que toutes ces contreparties ne sont pas proposées en vain et qu'elles s'accompagnent notamment d'une mobilisation effective des autorités turques.

Quelques signaux positifs ont pu être enregistrés récemment, avec la réadmission de quelques centaines de migrants irréguliers de la Grèce vers la Turquie ou le démantèlement de quelques réseaux de passeurs : c'est en amplifiant de tels signaux dans les prochains jours que la Turquie démontrera sa bonne foi à l'UE et contribuera au succès du plan d'action lancé en novembre.

Le récent projet d'accord UE-Turquie marque cependant une étrange rupture avec les discussions de l'automne puisqu'il prévoit un « échange » de réfugiés syriens : tous les migrants et réfugiés se présentant en Grèce seraient refoulés vers la Turquie, et pour chaque Syrien refoulé, un autre serait « réinstallé » directement vers un pays de l'UE. Sur ce point, le Sommet européen du 7 mars a demandé à Donald Tusk de finaliser le projet d'accord dans le respect du droit européen et international, ce qui ne sera pas forcément aisé...

Si tel était le cas, on pourrait sans doute se féliciter d'avoir enfin soustrait les réfugiés de l'emprise des réseaux de passeurs en les prenant directement en charge en Syrie afin d'organiser leur voyage vers l'Europe. Mais cela supposera que ces « réinstallations » aient effectivement lieu, et de manière rapide, sauf à priver l'accord de sa portée humanitaire... Et cela supposera aussi que ces réseaux de passeurs soient effectivement démantelés et empêchés de se redéployer dans d'autres pays. Si ces deux conditions ne sont pas réunies, l'accord UE-Turquie sera un « jeu de dupes ».

En tout état de cause, la priorité accordée à la coopération UE-Turquie doit inciter les Européens à agir davantage à la source de la crise migratoire. Puisqu'il s'agit principalement de mieux prendre en charge les

réfugiés syriens, le plus efficace reste de tout faire pour trouver un règlement politique au conflit meurtrier qui ravage la Syrie depuis près de 5 ans. Quelques signaux positifs peuvent là aussi être perçus depuis quelques mois, qu'il faut amplifier afin d'aboutir à une transition politique acceptable par toutes les parties concernées et leurs soutiens, y compris la Russie, les monarchies du Golfe, l'Iran et bien sûr la Turquie elle-même. C'est aussi parce que les Européens seront unis sur ce registre qu'ils pourront mieux prendre la mesure de l'instabilité qui sévit dans leur voisinage proche plutôt que de la subir en se divisant.

#### 4. Ce Conseil européen va conclure la première phase du semestre européen 2016 : sur quelles priorités doit-il selon vous insister ?

L'économie européenne a enregistré une légère reprise en 2015 mais le niveau de croissance reste insuffisant pour garantir la prospérité et la convergence des pays de l'UE. Le chômage a certes baissé, mais reste à un niveau historiquement haut. La croissance et la création d'emplois resteront donc les objectifs premiers de l'action européenne en 2016.

La BCE a à nouveau pris ses responsabilités la semaine dernière, en prenant des décisions visant à lutter contre le spectre de la déflation : elles ne pourront être pleinement efficaces que si elles s'accompagnent d'une relance de la réforme de la gouvernance de la zone euro, mais aussi d'une meilleure coordination des politiques économiques. Il faut dans cette perspective renforcer l'investissement et mettre en place des réformes structurelles qui permettront de moderniser les économies tout en garantissant des politiques budgétaires responsables, comme le souligne la Commission dans son [Examen annuel de la croissance pour 2016](#).

Alors qu'entre 2010 et 2014, la priorité a été accordée à la réduction des déficits et dettes publics, la Commission Juncker a souhaité apporter un nouvel élan à l'Europe en mettant en haut de l'agenda européen le renforcement de l'investissement à travers son plan de 315 milliards d'euros. L'initiative est en cours et, bien que de nombreuses voix aient souligné un éventuel excès d'optimisme concernant l'effet de levier attendu et le risque d'une faible rentabilité des projets financés, il est probable que l'impact sur la croissance et la création d'emplois sera visible dès 2016.

Aujourd'hui, l'UE doit mettre l'accent sur une meilleure coordination européenne des réformes structurelles qui permettront d'améliorer les marchés du travail,

de renforcer la compétitivité, d'améliorer l'environnement des entreprises et de garantir une meilleure justice fiscale au sein des États membres. Comme le souligne le rapport des cinq Présidents sur l'approfondissement de l'UEM, les États membres doivent adopter des normes communes qui orientent un processus de convergence vers des structures économiques plus robustes.

Renforcer la convergence entre les pays de l'UE doit d'ailleurs être l'un des principes directeurs du Semestre européen. Nous ne devons pas adopter une notion de convergence trop étroite, fondée sur des indicateurs macroéconomiques et la santé des comptes publics. La convergence doit être poursuivie en améliorant les systèmes d'éducation et les politiques industrielles et d'innovation. Sur l'éducation en particulier, les écarts de compétence peuvent constituer une source de divergence future ; il est ainsi difficile d'imaginer une convergence entre les économies européennes quand certains pays faisant face à des problèmes de qualification de leur main-d'œuvre [réduisent leur investissement dans leur système d'éducation](#).

Dans ce contexte, l'objectif prioritaire du Semestre européen doit être de concilier les objectifs macroéconomiques et sociaux afin que des solutions gagnant-gagnant soient mises en place et que l'Union soit à nouveau une source de convergence comme le souhaitent ses pères fondateurs : les Commissions Delors ont montré que c'était possible, aux dirigeants actuels de le confirmer !

#### 5. 30 ans après la signature de l'Acte Unique européen, quelles impulsions ce Conseil européen peut-il donner pour approfondir le marché unique ?

Cette Commission a donné la priorité à l'approfondissement du marché unique et des projets ambitieux ont été définis pour réaliser une union des marchés de capitaux facilitant les mouvements de capitaux en Europe et pour remédier au déficit d'investissement et de fonds propres auquel l'Europe est confrontée ; un marché unique numérique qui envisage un véritable marché unique européen du e-commerce et vise à créer les fondements d'un marché unique des télécoms, ce marché étant nécessaire pour surmonter les réglementations fragmentées en vigueur qui empêchent l'émergence d'opérateurs pan-européens et freinent les investissements dans de nouvelles technologies et infrastructures ; une Union de l'énergie qui repose sur un marché unique du gaz et de l'électricité.

La voie à suivre ayant été définie, c'est maintenant aux dirigeants européens de tous les États membres de réaliser le potentiel de l'intégration européenne dans ces domaines. En gardant à l'esprit le principe de subsidiarité, il semble assez clair que l'économie numérique, le secteur des télécommunications et les secteurs de la sécurité énergétique et des services ont désormais une portée et des enjeux qui vont bien au-delà des États membres. Nous sommes *de facto* plus intégrés, il est donc grand temps que les entreprises et les citoyens commencent à profiter des règles communes dans ces secteurs essentiels.

Le 30<sup>ème</sup> anniversaire de la signature de l'Acte unique européen est également l'occasion d'envisager le marché unique sous un angle plus général. En 1986, le développement du marché intérieur a été considéré comme le moteur d'une Europe plus cohésive ; cela

peut toujours être le cas, mais nous ne devons pas oublier que le marché intérieur n'est qu'un élément d'un ensemble plus large. En l'absence de progrès au niveau de la coopération politique et si de nouveaux mécanismes de solidarité ne sont pas mis en place entre les États membres, l'ambition de l'Union pourrait échouer. Pour accompagner l'intégration approfondie des marchés européens, il faut progresser sur la voie d'une intégration politique renforcée et réformer la politique de cohésion et le pilier social de l'Union. La Commission européenne vient de présenter un **paquet social** qui comprend une première ébauche du pilier européen des droits sociaux et de la révision de la réglementation relative au détachement des travailleurs. Bien que sa portée soit limitée, ce paquet social peut être considéré comme une étape dans la bonne direction en vue de poursuivre le dialogue sur la solidarité et la convergence socio-économique en Europe.

Sur les mêmes thèmes...

**SCHENGEN À L'ÉPREUVE : ENJEUX ET PERSPECTIVES POLITIQUES**

Yves Bertoncini et António Vitorino, Policy paper No 158, Institut Jacques Delors, février 2016

**« SCHENGEN » : COURSE CONTRE LA MONTRE OU JEU DE DUPES ?**

Yves Bertoncini et António Vitorino, Tribune, Institut Jacques Delors, janvier 2016

**FÉDÉRALISER LA ZONE EURO : VERS UN VÉRITABLE BUDGET EUROPÉEN ?**

Eulalia Rubio, Policy paper No 155, Institut Jacques Delors, janvier 2016

**« UNE SOUVERAINETÉ PARTAGÉE POUR CONTRÔLER DES FRONTIÈRES DÉJÀ PARTAGÉES »**

António Vitorino, Tribune, Institut Jacques Delors, janvier 2016

**INÉGALITÉS SOCIALES EN EUROPE - LE DÉFI DE LA CONVERGENCE ET DE LA COHÉSION**

Frank Vandenbroucke et David Rinaldi, Policy paper No 147, Institut Jacques Delors, décembre 2015

**SCHENGEN EST MORT ? VIVE SCHENGEN !**

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

**CROISSANCE ET STABILITÉ DE LA ZONE EURO : POUR UN MARCHÉ INTÉRIEUR DES SERVICES APPROFONDI**

Anna auf dem Brinke, Katharina Gnath et Jörg Haas, Policy paper, Background note, Jacques delors Institut - Berlin, juin 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 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

