

« GARANTIR LE CONTRÔLE EFFECTIF DE NOS FRONTIÈRES EXTÉRIEURES »

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

Notre Président, António Vitorino, prend position sur les principaux enjeux du Conseil européen des 15-16 octobre 2015 en répondant à des questions portant sur la crise des demandeurs d'asile et les migrations, la réforme de l'UEM et le référendum d'appartenance britannique.

1. Le Conseil européen est appelé à mener « un débat sur les migrations sous tous leurs aspects » : quels sont les enjeux prioritaires à vos yeux ?

La « stratégie migratoire » proposée par la Commission européenne en mai 2015 me semble constituer une très bonne base pour le débat des chefs d'États et de gouvernement : elle aborde en effet les migrations dans une perspective globale et sur la base d'une volonté d'aboutir à un meilleur partage entre États membres en termes de solidarité comme de responsabilité. Les migrations constituent un défi durable pour les Européens et qui nécessite l'expression d'une forte volonté politique au niveau communautaire, tant il est vrai qu'aucun État membre ne peut en prendre la mesure en agissant seul.

A court terme, la priorité est naturellement de traiter de manière efficace la crise suscitée par l'afflux massif de demandeurs d'asile, ce qui suppose de remplir une condition préalable : celle de garantir un contrôle effectif de nos frontières externes communes, à la fois pour démontrer que la situation est sous contrôle et pour mieux réguler le flux des réfugiés. Cette condition préalable doit être remplie pour permettre aux demandeurs d'asile d'être dûment accueillis et enregistrés puis, pour 160 000 d'entre eux, « relocalisés » dans d'autres États membres conformément aux mécanismes de solidarité bienvenus récemment adoptés par l'UE. Elle doit aussi être remplie pour déjouer la tentation d'en revenir à un contrôle exercé au niveau des frontières nationales, qui est tout à fait possible de manière temporaire et exceptionnel, mais dont la prolongation serait extrêmement coûteuse d'un point de vue économique et financier.

A moyen et à long terme, mettre en place une nouvelle stratégie migratoire de l'UE doit conduire à adopter plusieurs mesures plus structurelles proposées par la Commission. Mise en place d'un Corps européen de garde frontières, qui répondra à la fois à la crise de solidarité et à la crise de confiance qui frappe les États membres : il serait à la fois plus juste et plus efficace de prévoir un contrôle commun de nos frontières communes. Application des principes communs en matière d'asile et réforme du système dit « de Dublin », au-delà des urgences liées aux crises. Partenariats stratégiques avec les pays source et les pays de transit afin de mieux réguler les flux migratoires, qu'ils concernent les demandeurs d'asile ou d'autres migrants. Enfin création de routes d'immigration légale, dès lors que l'immigration doit aussi être perçue comme une opportunité dans une Europe dont le déclin démographique fait d'ores et déjà sentir ses effets sur notre dynamisme économique et le financement de notre systèmes sociaux.

2. L'exercice du droit d'asile et l'accueil des réfugiés devraient être au cœur des débats du Conseil européen : quelles sont vos recommandations sur ce registre ?

Il faut tout d'abord que le Conseil européen s'assure de l'application effective des décisions déjà prises : je pense notamment à la relocalisation des demandeurs d'asile en surnombre en Grèce et en Italie, et donc à l'organisation de leur transfert dans de bonnes conditions vers les autres États membres ; je pense aussi à la mise en place des centres d'accueil et d'orientation (ou « hot spots ») dans ces deux pays, 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.

S'agissant de la politique d'asile *stricto sensu*, il faut tout d'abord appliquer pleinement les « principes communs » adoptés tout au long des années 2000, afin d'aboutir à des taux d'acceptation plus homogènes entre États membres de l'UE : les décisions en matière d'asile peuvent rester décentralisées pour des questions de légitimité, mais il est essentiel qu'elles soient prises sur la base d'une approche davantage harmonisée, afin de permettre un meilleur équilibre entre les pays européens.

Revoir le « règlement de Dublin » serait assurément plus ambitieux : cela suppose de trouver 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.

Au-delà de ces mécanismes de solidarité, aller plus loin suppose aussi de s'engager vers la mise en place d'un Corps européen de garde frontières, notamment maritimes, fonctionnant sur la base d'une pleine association entre autorités nationales et experts communautaires et européens. C'est ainsi que pourront être promues les meilleures pratiques européennes (par exemple pour la conduite des entretiens avec les demandeurs d'asile) mais aussi que pourront être réduits les risques d'*« aléa moral »*, qui existent aussi à nos frontières : c'est parce que des Européens y seront actifs qu'on ne pourra plus soupçonner les autorités de tel ou tel pays de ne pas exercer correctement le contrôle de frontières externes qui ne sont plus seulement les leurs mais aussi les nôtres.

Un dernier volet de la stratégie migratoire européenne mérite une attention particulière : celui qui concerne les migrants qui n'ont pas vocation à obtenir le droit d'asile, et qu'il faut clairement distinguer des réfugiés que nous devons accueillir. Cela suppose tout d'abord de mieux organiser les procédures de réadmission des personnes déboutées du droit d'asile, y compris avec la participation de l'agence Frontex et avec l'objectif d'augmenter de manière significative le taux de reconduite vers les pays d'origine. Cela suppose également de s'accorder sur une liste européenne des « pays sûrs », qu'il s'agisse des pays d'origine ou des pays de transit. Je pense en particulier aux pays des Balkans en cours de négociation d'adhésion avec l'UE, et dont les ressortissants ne peuvent *a priori* pas être considérés comme des réfugiés potentiels. Voir leur pays placés sur la liste des « pays sûrs » ne les empêchera certes pas d'exprimer une demande d'asile, mais cette

dernière sera examinée de manière beaucoup plus rapide : ce sera autant de temps et de ressources dégagés pour l'examen des demandes émanant de ressortissants de pays en guerre, comme la Syrie ou l'Irak.

3. Le Conseil européen va aussi évoquer les discussions avec les pays voisins et africains pour faire face la crise: que peut-on en attendre?

Le Sommet européen extraordinaire de septembre a clairement identifié la Turquie, les pays des Balkans et les pays africains comme des partenaires clés pour le traitement de la crise en cours. Mais la question désormais posée à l'UE est : sur la base de quels outils peut-elle en faire des partenaires motivés et fiables ?

Le cas des pays des Balkans est théoriquement le plus simple : parce qu'ils sont engagés dans des négociations d'adhésion avec l'UE, ces pays doivent pouvoir répondre aux demandes de coopération que celle-ci exprime, pas seulement pour se conformer à l'acquis communautaire mais aussi pour jouer pleinement leur rôle en matière de contrôle des flux migratoire et d'assistance au démantèlement des réseaux de traites des êtres humains. Je crois qu'il faut se montrer très fermes avec eux sur ce registre.

Le cas de la Turquie est plus complexe, puisque le levier d'une future adhésion à l'UE ne semble plus opératoire. Plus d'un million et demi de Syriens ont choisi de se réfugier en Turquie et il faut tout faire pour leur permettre d'y demeurer, en multipliant comme prévu le financement des centres d'accueil installés dans ce pays, y compris via le HCR : ce fut d'ailleurs une véritable faute de ne pas avoir porté plus d'attention à la restriction de ces financements et à leur impact sur la volonté de départ des réfugiés présents en Turquie. Pour obtenir la coopération de la Turquie dans la gestion des flux migratoires entre le Proche orient et l'UE, il me semble nécessaire de lui offrir quelques contreparties visibles, par exemple en matière de libéralisation des visas pour ses propres ressortissants ou de progrès dans l'union douanière qui la lie à l'UE.

L'UE aura enfin l'occasion de dialoguer au plus haut niveau avec les pays africains lors du sommet organisé à La Valette en novembre : ce sommet aura le grand mérite de porter sur l'ensemble du défi migratoire adressé à l'UE, puisque l'Afrique est à la fois un continent de réfugiés (par exemple venus de l'Erythrée) et de migrants économiques, un continent dans lequel il faut traiter avec les pays sources comme avec les pays de transit (je pense notamment à la Libye). Là aussi,

c'est parce que l'UE aura la détermination de proposer des contreparties claires qu'elle se donnera les moyens de nouer un véritable partenariat stratégique : aide financière, routes d'immigration légale, accès à ses marchés, appui diplomatique et militaire, etc.

4. Les dirigeants de l'UE vont dresser le bilan des débats concernant la réforme de l'Union économique et monétaire : quels sont les enjeux clés à vos yeux ?

Le « Rapport des 5 Présidents » présenté en juin offre des perspectives intéressantes pour la réforme de l'UEM, et qui doivent servir de base aux travaux du Conseil européen.

Il me semble qu'à ce stade, l'essentiel est surtout que les chefs d'État et de gouvernement s'emparent de ce débat, sans céder à la tentation de passer à autre chose maintenant que le risque de « Grexit » a été heureusement conjuré : ce n'est pas parce que l'urgence paraît moins grande qu'il n'y a pas de nécessité de renforcer l'architecture de l'UEM.

En termes de méthode, je dirai qu'il convient qu'ils traitent d'abord la question du partage de souveraineté nécessaire à la mise en place d'un véritable « pilier économique » de l'UEM : quelles politiques économiques et sociales convient-il de coordonner au niveau européen, et selon quelles modalités (fédéralisation, contrôle, incitation financière, etc...) ? C'est sur cette base qu'ils pourront ensuite déterminer les mécanismes financiers et budgétaires à mettre en place pour rendre l'UEM plus solide (Trésor européen, budget de la zone euro, etc.). Sur cette base aussi qu'il s'agira enfin d'identifier les conséquences politiques et institutionnelles à en tirer pour renforcer la légitimité et l'efficacité de la gouvernance de l'UEM en complément des ajustements rendus nécessaires par l'expérience de la Troïka...

5. Le Conseil européen devrait aborder le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE : devrait-il clarifier ses intentions dans cette perspective ?

Je dirais que c'est d'abord aux autorités Britanniques qu'il appartient de clarifier leurs intentions et leurs demandes sur les quelques enjeux clés qu'elles ont identifiés en termes de souveraineté, de compétitivité ou de citoyenneté. J'espère qu'un compromis pourra être trouvé sur cette base, qui permette une victoire du « oui » lors du référendum à venir, puisque le

Royaume-Uni a naturellement toute sa place au sein de l'UE.

Il me semble que sur des enjeux symboliques comme la perspective d'une « union sans plus étroite », des arrangements pourraient sans doute être trouvés pour garantir que cet objectif historique ne concerne que les pays volontaires, et donc pas le Royaume-Uni, qui s'est d'ailleurs déjà tenu à l'écart de la zone euro et de l'espace Schengen.

Sur les enjeux de compétitivité, je crois que la réponse européenne passe d'abord par l'adoption d'initiatives concrètes comme celles déjà prévues en matière d'approfondissement du marché unique, notamment en matière numérique et énergétique, mais aussi en matière commerciale (les négociations du TAFTA ont aussi été lancées pour complaire aux Britanniques). Pour le reste, je ne pense pas que faire partie de l'UE soit un réel obstacle à la compétitivité nationale, comme le démontrent par exemple les performances de l'Allemagne.

Sur les enjeux liés à l'UEM, je comprends que les autorités britanniques souhaitent préserver le bon fonctionnement du marché unique mais aussi, plus prosaïquement, garantir la protection des intérêts de la City. L'objectif sur ce registre doit être de garantir qu'il sera possible d'aller plus loin dans l'approfondissement de l'UEM sans que cela soit préjudiciable pour le Royaume-Uni : cela signifie aussi que le Royaume-Uni ne doit pas être en position de faire obstacle à cet approfondissement ultérieur de l'UEM.

Sur les enjeux liés à la libre circulation, je crois que des aménagements sont possibles pour autant qu'ils soient en ligne avec le principe de non discrimination entre citoyens européens. J'observe que les autorités britanniques semblent par exemple décidées à rendre leur système d'assurance sociale moins universel et « Beveridgien » et plus assurantiel, donc « Bismarckien ». Cela me semble parfaitement de nature à leur permettre de traiter les problèmes spécifiques qu'elles peuvent rencontrer, du fait de la forte attractivité de leurs pays, et de réduire l'ampleur des demandes qu'elles adressent à l'UE à des proportions plus raisonnables, afin d'aboutir elles aussi à un accord au termes de négociations.

Sur les mêmes thèmes...

MIEUX PARTAGER SOLIDARITÉ ET SOUVERAINETÉ : AU-DELÀ DE « L'EUROSCOLIOSE »
Yves Bertoncini, Tribune, Institut Jacques Delors, octobre 2015

APRÈS LE PSYCHODRAMA 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

AMÉLIORER L'UEM : NOS RECOMMANDATIONS POUR LE DÉBAT SUR LE RAPPORT DES CINQ PRÉSIDENTS
Yves Bertoncini, Henrik Enderlein, Sofia Fernandes, Jörg Haas et Eulalia Rubio, 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 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

