

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

Yves Bertoncini | *Directeur de l'Institut Jacques Delors*

La crise des demandeurs d'asile et celle de la zone euro ont conduit à mettre en cause deux des fondements les plus emblématiques de l'Union européenne, « l'espace Schengen » et l'euro. Elles ont été traitées via un nouveau partage de la solidarité et de la souveraineté en Europe, au prix de vives controverses politiques qui n'ont pas fait obstacle à l'approfondissement de la construction européenne, fut-ce dans la douleur.

## 1. Une « crise de la solidarité » en passe d'être surmontée

La crise de la zone euro a provoqué d'énormes tensions entre pays du centre et pays de la périphérie de l'Union européenne (UE), les uns rechignant à faire preuve de solidarité, les autres à engager des cures d'austérité en contrepartie de l'aide européenne. La crise des demandeurs d'asile provoque des tensions tout aussi fortes au sein des opinions publiques et entre États, qui se sont cristallisées autour du refus des pays du « groupe de Visegrad » de faire preuve de solidarité au profit des pays débordés par un afflux trop massif de demandes.

Ces deux crises ont pourtant conduits à renforcer la solidarité entre États membres : adoptions de plans d'aide inédits de près de 500 milliards d'euros, y compris via la création du Mécanisme européen de stabilité ; aide financière européenne accrue pour les pays confrontés à un afflux massif de demandeurs d'asile et mécanisme de répartition obligatoire de 160 000 d'entre eux, afin de soulager la Grèce, l'Italie et d'autres pays débordés. *In fine*, c'est la résolution de préserver l'intégrité de l'union monétaire et l'appartenance de ses 19 pays membres qui a déterminé l'ensemble d'entre eux à faire preuve d'une telle solidarité ; de même, c'est la volonté de contribuer à un contrôle effectif des frontières extérieures communes, ainsi qu'à un meilleur exercice du droit d'asile, qui a guidé les États membres, malgré des positions de départ divergentes.

Une telle solidarité n'est pas désintéressée, puisqu'elle sert les intérêts des États membres qui en font preuve en préservant les biens « communs » que sont l'euro et l'espace de libre circulation. Elle n'est pas illimitée : la mutualisation des dettes n'est par exemple

pas envisagée, pas plus qu'une répartition équilibrée de l'ensemble des demandeurs d'asile. Cette solidarité est enfin conditionnelle, puisqu'assortie d'un contrôle renforcé des pays bénéficiaires qui vise à répondre à l'autre crise, plus profonde, qui divise également les États membres - c'est-à-dire une crise de confiance.

## 2. Un partage de la souveraineté qui répond aussi à une crise de confiance

Crise de la zone euro et crise des demandeurs d'asile ont un point commun : celui d'avoir mis à jour un déficit de confiance entre États membres d'une même union monétaire ou d'un même espace de libre circulation, qui subissent à ce titre les conséquences des actions de leurs voisins, sans réel contrôle sur ces dernières.

La crise de confiance qui a frappé « 4 pays sous programme » a certes d'abord été déclenchée par les marchés qui ont refusé de continuer à les financer, au point que ce sont les États membres de la zone euro qui sont devenus leurs principaux créanciers, aux côtés du FMI. C'est parce qu'ils ont *de facto* perdu leur souveraineté qu'ils ont du accepter de signer des « mémorandums d'accord » très intrusifs ; et c'est en revenant sur les marchés (comme l'Irlande et le Portugal) qu'ils peuvent retrouver cette souveraineté, au prix de douloureux ajustements budgétaires et structurels.

En matière d'examen des demandes d'asile, la solidarité consentie par les États membres de l'UE vis-à-vis de la Grèce et de l'Italie s'accompagne elle aussi d'une volonté de mieux contrôler la manière dont ces pays gèrent les frontières extérieures de l'espace Schengen. La création de « hot spots » et le renforcement de l'agence Frontex traduisent ainsi une européanisation du contrôle des frontières extérieures, à rebours d'un retour aux contrôles des frontières nationales, tout à

fait possible de manière temporaire, mais que les États membres ne souhaitent pas prolonger compte tenu de son coût financier et économique exorbitant.

Les crises récentes ont donc conduit les États membres à assigner de « nouvelles frontières » à la solidarité européenne et aux souverainetés nationales, sur la base d'une dialectique finalement vertueuse, même si elle a suscité la désapprobation d'une fraction importante des opinions publiques, pour des raisons souvent contradictoires (trop de solidarité européenne pour les unes, trop de souveraineté partagée pour les autres).

### 3. Une « crise de croissance » à dépasser : au delà de « l'euroscoliose »

Dans la crise de la zone euro comme dans celle des demandeurs d'asile, la construction européenne est au centre de débats publics très vifs, à l'issue desquels elle progresse. Elle n'est pas à l'arrêt ou confrontée à l'apathie de ses dirigeants et de ses peuples, comme au temps de « l'euro-sclérose » du tournant des années 80, terrassée par l'avènement de la « Commission Delors ». C'est plutôt l'« euroscoliose » qui est à l'œuvre, à l'occasion de crises qui divisent les peuples de l'UE et mettent sous tension sa colonne vertébrale (euro et espace schengen), sans l'empêcher de persévérer dans son être et de croître, fut-ce de manière oblique.

Sur l'euro comme sur l'asile, tous les pays concernés ont en effet préféré assumer, bon gré, mal gré, les devoirs liés à leur appartenance à l'UE plutôt que de rompre avec elle. Des accords européens loin d'être idéaux ont dû être forgés sous la pression, « mémorandum d'accord » pour la zone euro et vote à la majorité qualifiée pour les décisions relatives à l'afflux des demandeurs d'asile. Ces accouchements au forceps ont à chaque fois laissés des traces visibles sur les accords obtenus, ainsi que dans les relations entre États membres - mais ils ont aussi donné naissance à des approfondissements de la construction européenne.

La crise de confiance frappant deux piliers fondamentaux de l'UE ne pourra être durablement surmontée que si l'architecture de la zone euro et de l'espace de libre circulation est revue, au-delà des réponses

d'urgence récemment apportées. Le « Rapport des 5 présidents » contient d'utiles analyses et recommandations pour le renforcement de l'Union économique et monétaire (UEM), qui sera nécessairement fondé sur un meilleur partage des souverainetés et des risques : coordination européenne des politiques budgétaires, économiques et sociales d'une part, mutualisation financière via un Trésor européen et un budget de la zone euro de l'autre. La garantie d'un contrôle effectif des frontières extérieures communes et d'un examen attentif des demandes d'asile pourra elle aussi être apportée sur la base de nouvelles avancées: mise en place de garde côte européens, pleine application des principes communs déjà adoptés en matière d'asile, implication de Frontex dans les procédures de reconduite des immigrants illégaux, création de routes d'immigration légale, etc.

C'est parce que les chefs d'État et de gouvernement de l'UE auront délaissé leur costume de pompiers voguant de crise en crise afin d'endosser celui d'architectes que ces perspectives de renforcement de l'UEM et de l'espace de libre circulation pourront advenir. Cela suppose que l'atténuation des crises, qui leur en laisserait le temps, ne les détourne pas de cet impérieux devoir d'agir, et non de seulement réagir.

\* \* \*

La Fédération européenne d'États-nations s'apparente à une tour de Babel qui ressemblera sans doute toujours plus à la Tour de Pise qu'à la Tour Eiffel. Parce qu'elle organise l'union dans la diversité, son architecture est vouée à demeurer atypique et un peu bancal. Cela ne devrait pas l'empêcher de demeurer et de croître encore, fut-ce dans les crises, aussi longtemps que ses peuples continuent de croire que l'union fait la force.

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