

Question d'Europe
n°555
20 avril 2020

Yves BERTONCINI

La solidarité européenne en temps de crise : un héritage à approfondir face au Covid-19

La lutte contre le coronavirus invite plus que jamais à analyser les fondements et limites de la solidarité exercée entre les Etats membres de l'Union européenne, au même titre que le 70ème anniversaire de la déclaration Schuman, souvent citée pour son invocation des "réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait".

Face aux urgences sanitaires et économiques de l'heure, mais aussi aux vives controverses suscitées par le caractère présumé insuffisant ou tardif de cette "solidarité européenne", une mise en perspective historique apparaît triplement salutaire : d'une part, pour rappeler que la solidarité européenne est une réalité tangible et substantielle, y compris face au coronavirus ; d'autre part, parce que le débat sur la solidarité européenne prend souvent une tournure morale, et qu'il est d'autant plus éclairant de retracer sa généalogie ; enfin pour identifier dans quelles conditions politiques une telle solidarité peut se déployer et, donc, comment elle pourrait être approfondie.

Loin d'être innée ou automatique, la solidarité européenne est le produit d'une construction politique, parfois édifiée à l'issue de longues tractations diplomatiques, mais aussi improvisée au moment de crises successives. Bien appréhender ses origines et ses modalités est d'autant plus salutaire si l'on souhaite lui donner de nouvelles formes à court et moyen termes.

1. LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE: DES FONDEMENTS GÉOPOLITIQUES, PSYCHOLOGIQUES ET JURIDIQUES ORIGINAUX

Il peut être gratifiant d'un point de vue politique, voire narcissique, d'appeler à la solidarité européenne "en sautant sur sa chaise comme un cabri". Pour enregistrer des manifestations concrètes de cette solidarité, y compris face au COVID-19, mieux

vaut bien identifier ses fondements géopolitiques, psychologiques et juridiques, à la lumière de 70 ans d'histoire de la construction européenne.

1.1 Les fondements géopolitiques de l'unité et de la solidarité européennes

Si la construction européenne a été lancée, et si l'Union dispose de politiques et d'outils substantiels, y compris sur le registre de la solidarité, c'est d'abord au regard d'un contexte géopolitique ayant poussé les pays européens à s'unir, pour consolider la paix et parce que « l'union fait la force ». Sur ce registre, la construction européenne a connu trois moments fondateurs[1] : après la Seconde Guerre mondiale, lorsqu'il s'est agi pour les pays de l'Ouest de l'Europe de conjurer la menace soviétique et d'organiser leur reconstruction, avec l'appui des Etats-Unis ; après la chute du mur de Berlin, lorsque les Etats membres décidèrent d'approfondir leur union, notamment en lançant l'euro, et de s'engager dans la « réunification » du continent sur la base d'élargissement successifs ; enfin au cours de la décennie 2010, qui a vu les Européens affronter une série de crises (financière, migratoire, Brexit) mettant en péril leur unité mais débouchant in fine sur des avancées notables.

La résilience manifestée par l'Union au cours de cette décennie incite à reconnaître la solidité des fondements géopolitiques concourant à l'unité des Européens – à l'exception notable du « Brexit ». Pris isolément, les Etats membres connaissent de fait un déclin démographique, économique et politique assez marqué au regard des Etats-Unis et de nombre de pays

[1] Voir Yves Bertoncini, *Le Congrès de la Haye et l'Europe d'aujourd'hui : deux moments fondateurs, Collège d'Europe, mai 2018*

émergents. De nombreux défis et menaces externes peuvent inciter les Européens à serrer les rangs afin de formuler des réponses plus efficaces, parmi lesquels le changement climatique, l'agressivité russe, l'instabilité au Proche Orient et au Sahel, les attaques terroristes, la dérégulation financière, la montée en puissance de la Chine, l'isolationnisme américain et désormais la crise du COVID-19.

En même temps, on voit bien que la « mondialisation » peut aussi susciter des tensions sociales et politiques au sein des Etats membres, de même que des réflexes de repli de la part de ses citoyens, lesquels réflexes ne sont guère favorables à l'expression d'une solidarité européenne. De ce point de vue, la crise du COVID-19 et les réponses nationales et communautaires qu'elle suscite constituent un test majeur de la cohésion des Européens et donc de leur aptitude à faire montre de toute la solidarité nécessaire afin de la surmonter. Il est politiquement utile que le COVID-19 vienne de l'extérieur de l'Union et qu'il touche l'ensemble de ses Etats membres, fut-ce à des rythmes et à des degrés différents, alors que les crises de la zone euro et des réfugiés frappaient davantage certains d'entre eux. Cette symétrie est cependant une condition nécessaire mais non suffisante pour que de nouvelles impulsions soient données en termes de solidarité européenne, dès lors qu'elle repose aussi sur des fondements psychologiques et juridiques spécifiques.

1.2 Des fondements psychologiques plus fonctionnels qu'émotionnels

« L'esprit européen » ne souffle pas spontanément, ni au niveau des dirigeants nationaux, ni au niveau des peuples ; les élans de solidarité s'expriment

d'avantage dans un cadre national que sur le plan communautaire ; une « solidarité mécanique »[2], émotionnelle et instinctive, unit les compatriotes du même pays et conduit à une mobilisation rapide des Etats, dotés des compétences et outils nécessaires pour la mettre en œuvre (y compris en matière de protection sociale) ; cette solidarité mécanique peut même engendrer des réflexes de défiance vis-à-vis des voisins européens (rétablissement des contrôles aux frontières, interdiction illégale d'exportation de produits médicaux).

C'est parce que les Européens se percevaient davantage comme porteurs d'une identité commune, comme membres d'une même communauté de destin et de valeurs qu'ils partageraient plus spontanément des réflexes de solidarité et qu'ils pourraient agir afin de sauver cette communauté prise dans son ensemble. Tel n'est pas le cas compte tenu de la primauté des liens d'allégeance aux systèmes politiques nationaux, au sein d'une Union qui n'est que très partiellement fédérale[3].

Cette réalité politique de base n'exclut pas l'existence d'une « solidarité organique » entre pays et citoyens européens : moins automatique, cette solidarité découle de l'interdépendance économique et humaine établie entre les Etats membres ainsi que de leurs engagements diplomatiques. Plus fonctionnelle qu'émotionnelle, cette solidarité européenne est le sous-produit d'une construction politique progressive, qui a permis la mise en place de multiples outils qu'il serait utile de valoriser plutôt que d'en déplorer systématiquement l'insuffisance.

[2] Emile Durkheim distingue la « solidarité mécanique », fondée sur la similitude des comportements des individus et les valeurs d'une société donnée, et la « solidarité organique », fondée sur la complémentarité des activités et des fonctions des individus.

[3] La distinction solidarité mécanique nationale/solidarité européenne organique peut être relativisée : la solidarité sociale et territoriale au sein même des Etats est souvent mise en cause, tandis que la solidarité européenne peut avoir des fondements émotionnels (par exemple dans la crise des réfugiés).

Tableau 1
Les principaux outils de la solidarité européenne au printemps 2020

| Type de solidarité | Objectif | Outils |
|---|---|---|
| Solidarité budgétaire | Cohésion territoriale | Fonds Européen de développement régional, Fonds européen agricole pour le développement rural |
| | Rémunération des agriculteurs et des pêcheurs | Fonds européen agricole de garantie, Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche |
| | Aides à des personnes en difficulté | Fonds social européen, Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, Programme d'aide aux plus démunis |
| | Coopération policière, judiciaire | Fonds pour la sécurité intérieure, Europol, Eurojust; Corps européen de garde frontières (ex-Frontex), Equipes d'intervention rapide aux frontières |
| | Gestion et accueil des demandeurs d'asile | Fonds Asile migration et intégration, "Hot spots", Relocalisation des demandeurs d'asile, Réinstallation des réfugiés |
| Solidarité financière | Prêts, garanties, achat de dettes des Etats-membres ("caution solidaire") | Prêts à finalité macroéconomique (balance des paiements) : Mécanisme de soutien à la balance des paiements, Mécanisme européen de stabilité financière, Fonds européen de stabilité financière, MES, SURE |
| | | Prêts à finalité microéconomique: BEI, Fonds européen d'investissement |
| | | Rachat de dettes nationales par la BCE, prêteur en dernier ressort (OMT, Quantitative Easing, PEPP) |
| Solidarité économique | Préférence communautaire | Droits de douane |
| | Clause de solidarité énergétique | Mécanisme de flux inversé |
| Solidarité face aux catastrophes et attaques | Prévention et gestion des catastrophes naturelles | Mécanisme de protection civile, Corps européen de solidarité |
| | Réponse à une attaque terroriste ou agression armée | Code Schengen, Europol, Eurojust, EU INTCEN, coopérations bilatérales |

Source : Yves Bertoncini, avril 2020

Puisque la solidarité européenne n'est pas innée, mais qu'elle est une construction politique, identifier ses fondements doit conduire à dresser la généalogie des différentes étapes ayant permis de lui donner corps. Ce regard historique permet de constater que le « marché intérieur » constitue la principale matrice politique au sein de laquelle la solidarité européenne s'est d'abord déployée, suivie de l'union économique et monétaire. Il conduit aussi à identifier la gestion des crises comme l'autre matrice légitimant le recours à des formes de solidarité européenne – fut-ce sur des bases politiques et juridiques plus fragiles.

1.3 La nécessité de fondements juridiques : une « solidarité dans la subsidiarité »

C'est parce qu'elle traduit les intérêts bien compris des Etats membres plutôt que des élans sentimentaux que la solidarité européenne est mise en œuvre sur la base d'accords juridiques très détaillés telles les clauses formalisant un « mariage de raison ». Les traités communautaires ont peu à peu étendu le champ de la solidarité européenne, dont le principe est affirmé par l'article 3.3 du TUE, selon lequel l'Union « *promeut la cohésion économique, sociale et*

territoriale, et la solidarité entre les États membres »[4]. Au fil de ces traités ont pu être mis en place les politiques et outils matérialisant cette solidarité, dans un univers dominé par le principe de subsidiarité, c'est-à-dire par l'idée que « l'Europe » ne doit intervenir que dans des conditions précises et limitatives[5]. Dès lors, les États membres ont pu choisir de doter ou non l'Union des compétences nécessaires à la mise en œuvre de telle ou telle action de solidarité, qui doit de fait être combinée avec l'exercice de leurs souverainetés.

La solidarité européenne peut dès lors être une composante d'accords entre États jugés globalement équilibrés et acceptables. Dans ce cadre-là, elle peut être perçue comme une « contrepartie contractuelle » rendant possible et légitime de tels accords, ratifiés comme tels par les autorités nationales. Mais la solidarité européenne peut aussi être perçue avec méfiance si elle donne lieu à des interventions mettant en question la répartition des compétences entre niveaux communautaire, national, voire régional.

Le « programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis » a pu être pérennisé, via une autre base juridique et en l'étendant au-delà du seul registre alimentaire[6]. Des objections similaires ont longtemps fait obstacle à la création d'un « Fonds européen d'ajustement à la mondialisation ». Puisque l'Union est à l'origine de libéralisations commerciales pouvant entraîner des délocalisations et des pertes d'emplois, il est pourtant logique qu'elle contribue directement à l'indemnisation des travailleurs qui en sont victimes[7].

Elle peut le faire depuis 2007 sur la base de ressources très limitées, et dont l'usage fait régulièrement l'objet de critiques de la part des pays considérant que le social doit rester une prérogative nationale.

La « solidarité de crise » européenne est dès lors d'autant plus discutée qu'elle n'était souvent pas prévue par les traités communautaires, qui pouvaient même l'avoir exclue – comme la clause dite du « no bail out » interdisant le sauvetage des pays en difficulté financière, pourtant mis en œuvre sous la pression des événements. Elle peut aussi être dénoncée lorsqu'elle prend des formes suspectées de biaiser avec l'esprit, sinon la lettre, des engagements juridiques pris par les États membres, comme les rachats de dette nationale par la BCE. C'est à ce titre que la crise du COVID-19 redonne une actualité à la « solidarité de

fait » européenne face aux crises, souvent beaucoup plus improvisée et problématique d'un point de vue politique et juridique.

2. LA SOLIDARITÉ COMMUNAUTAIRE COMME CONTREPARTIE CONTRACTUELLE : DES OUTILS SUBSTANTIELS LIÉS À LA CONSTRUCTION ÉCONOMIQUE DE L'EUROPE

Les « fonds structurels » mis en place au fil de l'approfondissement du marché intérieur sont l'une des manifestations tangibles de la solidarité européenne. Ils incarnent une solidarité considérée comme la contrepartie contractuelle d'accords politiques générant des gains plus substantiels pour tel ou tel État membre, qui accepte d'accorder en retour une compensation via des transferts budgétaires.

Jacques Delors a promu cette solidarité contractuelle au moment de la réalisation du marché unique, puis du lancement de l'euro, en associant « la concurrence qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit », triptyque indissociable selon lui. Le budget communautaire est le vecteur principal, mais non exclusif, d'une telle solidarité redistributive, amplifiée au fur et à mesure de l'approfondissement de la construction économique européenne.

2.1. L'union douanière et le marché commun, vecteurs de solidarité européenne en matière agricole

La mise en place d'une forme de solidarité européenne est liée à signature du Traité de Rome, qui pose les bases d'un marché commun et d'une union douanière visant à faciliter la libre circulation des produits entre les États membres. Si la libéralisation prévue par ce Traité a vocation à être globalement profitable pour les 6 pays fondateurs de la « CEE », plusieurs d'entre eux considèrent qu'elle va principalement favoriser les produits industriels... allemands. En contrepartie, ils obtiennent que la CEE adopte des mesures de soutien à la production agricole, qui vont mener à la mise en place progressive de la Politique agricole commune au cours des années 1960.

Le Général de Gaulle évoque cette solidarité européenne, et plus précisément allemande, dans ses Mémoires: « *Convenons que, des six, c'est l'Allemagne qui accepta les plus grands changements dans son système économique.*

[4] L'article 6.1 du TUE indique que L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000 (laquelle a la même valeur juridique que les traités) - parmi lesquels la solidarité.

[5] L'étymologie du mot « subsidiarité » renvoie à la notion de « subside », c'est-à-dire d'aide, qui peut précisément donner un contenu concret à la solidarité européenne destinée aux États-membres et à leurs citoyens.

[6] Sur les négociations ayant permis la sauvegarde du Programme européen d'aide aux plus démunis, voir Bruno Le Maire, *Jours de pouvoir*, Gallimard, 2013

[7] C'est un raisonnement comparable qui a conduit le Congrès des États-Unis à adopter en parallèle et dès 1964 un « Trade promotion act » et un « Trade adjustment act », afin de redistribuer aux perdants de l'ouverture commerciale une partie des gains qu'elle génère.

Car, jusqu'à présent, tout en subventionnant largement son agriculture, elle achète dans des pays extérieurs à la Communauté la moitié de ses aliments. Saluons donc la preuve très claire de solidarité européenne et d'application de l'accord franco-allemand qui vient d'être donnée par le Gouvernement du Chancelier Ludwig Erhard, et disons que notre fidélité aura l'occasion de répondre à cette fidélité »[8]. Ces propos soulignent la double dimension de la solidarité européenne en matière agricole : une dimension budgétaire, via le soutien aux revenus des producteurs grâce à une politique de prix garantis, et une dimension commerciale plus implicite, via l'imposition de droits de douanes renchérissant de facto l'achat de produits agricoles étrangers et matérialisant une forme de « préférence communautaire ». Si les Britanniques ont été les plus grands détracteurs de cette double solidarité européenne en matière agricole, leur départ ne fera pas disparaître les critiques d'autres pays, plutôt consommateurs que producteurs de biens agricoles : à ce titre, ils préféreraient non seulement que les fonds européens soient consacrés à d'autres priorités, mais aussi que la politique commerciale européenne serve des intérêts sectoriels différents. Le maintien des grands principes de la « PAC » sera ainsi une confirmation de l'existence de cette solidarité européenne aussi tangible que contestée.

C'est sur des fondements comparables qu'a été instituée une politique commune de la pêche dans les années 1970, puis qu'elle a été transformée sous l'influence conjointe de l'élargissement des zones économiques exclusives maritimes et de l'adhésion à la CEE de pays à forte activité halieutique (Danemark, Irlande, Royaume-Uni, puis Espagne et Portugal). Cette politique commune traduit pareillement une double solidarité budgétaire et commerciale – que les négociations consécutives au « Brexit » vont mettre en exergue, fut-ce de manière négative.

2.2. Le « marché intérieur », principale matrice de la solidarité budgétaire européenne

Autre corollaire de la libéralisation marchande engagé par le Traité de Rome, la solidarité communautaire bénéficiant aux travailleurs européens est plus limitée. L'embryon d'une

telle solidarité apparaît via la création du « Fonds social européen » finançant la formation et la reconversion des travailleurs, dans le prolongement des mécanismes établis par la « Communauté européenne du charbon et de l'acier - CECA ». L'essentiel des transferts financiers à vocation sociale ou de formation demeure du ressort quasi-exclusif des Etats membres. Et les réformes successives de la politique structurelle européenne ont peu à peu inscrit les actions du FSE dans une perspective davantage territoriale que personnelle.

L'étape marquante de la montée en puissance d'une solidarité budgétaire européenne est directement liée à l'approfondissement géographique de l'intégration économique. Cet approfondissement a conduit à accentuer la concurrence au sein du marché intérieur, en générant des gains de croissance et d'emploi, mais en étant aussi susceptible d'accentuer les déséquilibres entre Etats et territoires européens. Puisque la libre circulation des produits et des capitaux ne peut seule produire une convergence entre Etats membres, ces derniers ont jugé nécessaire de la favoriser via des transferts financiers organisés au niveau communautaire.

C'est dans ce contexte qu'a émergé la politique régionale européenne, après l'« élargissement » de 1973; puis la politique structurelle, au moment du l'élargissement de 1986 et de l'adoption de l'Acte unique européen,; puis la politique structurelle et de cohésion, au moment du lancement de l'Union économique et monétaire.

L'élargissement à 22 nouveaux Etats membres, pour la plupart moins riches que les pays fondateurs (à l'exception notable de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995), a fortement contribué au développement de cette solidarité budgétaire européenne au fil des décennies[9]. Les 6 fondateurs ont accepté de la financer fortement pour des raisons politiques, mais aussi parce qu'ils ont considéré qu'il s'agissait de transferts rétablissant un équilibre économique global au regard des gains qu'ils retirent de leur appartenance au marché intérieur et à l'union douanière. S'il est tout à fait légitime de leur rappeler l'existence de ces gains, il est à la fois injuste et contreproductif d'occulter l'ampleur de la solidarité budgétaire à laquelle ils ont consenti et consentent en retour.

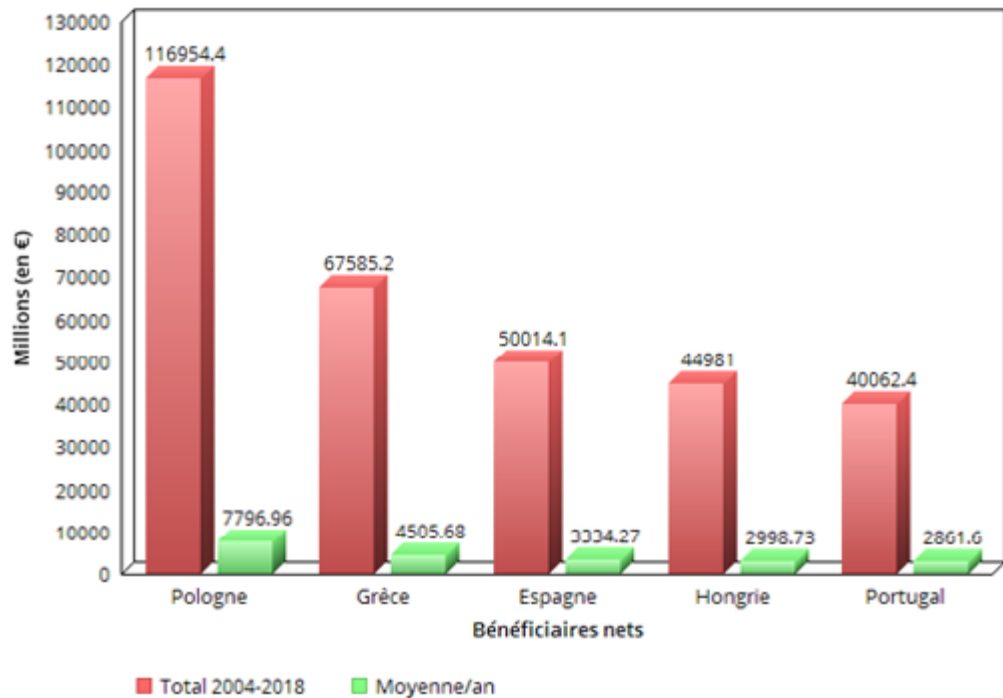
[8] Sur ce sujet, voir Peter Becker et Yves Bertoncini, « La solidarité budgétaire dans l'Union européenne élargie », in *La France et l'Allemagne face aux crises européennes*, Claire Demesmay, Andreas Marchetti, (dir.), Presses Universitaires de Bordeaux, 2010.

[9] L'élargissement à l'Espagne et au Portugal a même conduit à des actions de soutien budgétaires aux travailleurs des pays déjà membres susceptibles d'en pâtir économiquement et socialement (sous la forme de « programmes intégrés méditerranéens »). Rien de tel n'a hélas été prévu à l'occasion de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale dans les années 2000.

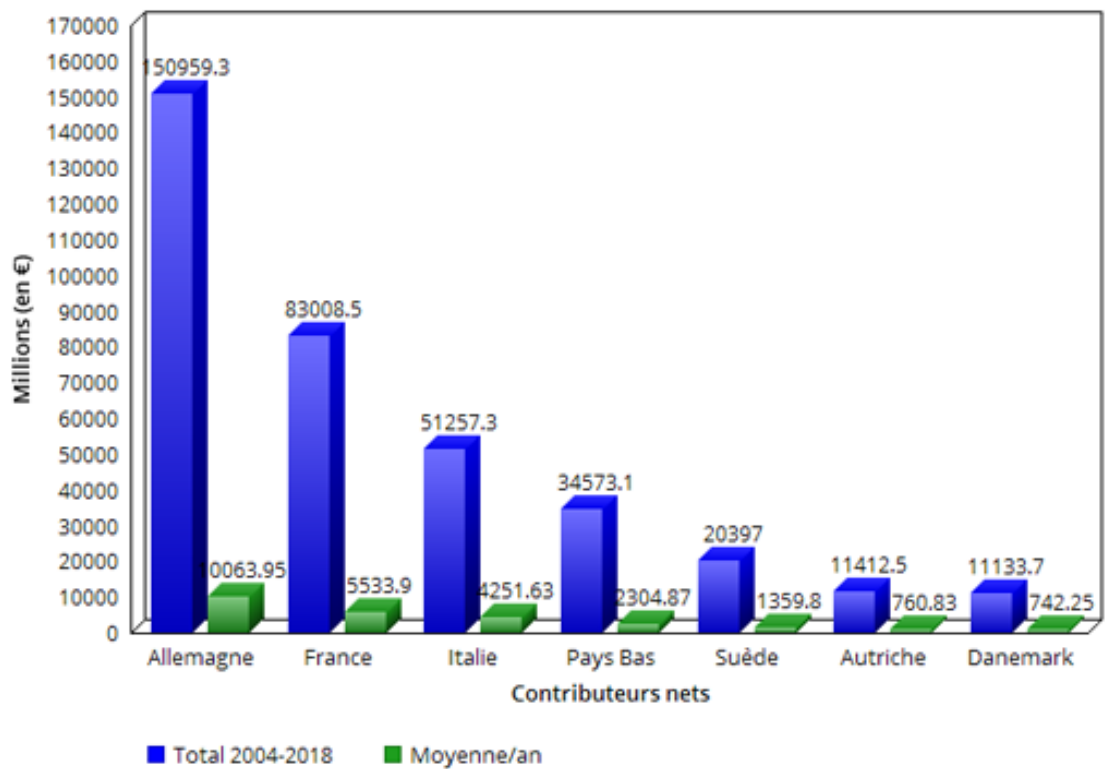
Tableau 2

Transferts financiers consentis ou obtenus par quelques Etats-membres (2004-18) (millions €)

Bénéficiaires nets



Contributeurs nets



Source : données Commission européenne (Rapports financiers annuels), calculs Yves Bertoincini
Ces montants excluent les dépenses administratives et les ressources propres traditionnelles (droits de douane) mais incluent le rabais britannique.

2.3. La monnaie unique au défi de sa cohésion : les nouvelles frontières de la solidarité européenne

Le lancement de l'Union économique et monétaire par le Traité de Maastricht a aussi conduit à exprimer une solidarité entre Etats membres : sur le plan budgétaire, avec la mise en place d'un Fonds de cohésion aidant l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal dans leurs efforts de convergence économique et sociale ; sur le plan monétaire, dès lors que la mise commun de devises fortes ayant la confiance des marchés (comme le Deutsche Mark) avec des monnaies plus faibles a permis à de nombreux pays de bénéficier de taux d'intérêt plus bas pour leurs emprunts^[10]. Les fortes réticences exprimées en Allemagne à l'époque de l'abandon du Mark témoignent de la concession majeure effectuée par ce pays, dans le souci de réaffirmer son ancrage européen à l'heure de la réunification nationale et continentale ; elles expliquent aussi pourquoi la gestion de l'UEM a été initialement sujette à des règles d'inspiration plutôt germaniques.

En contrepartie, la mise en place de l'UEM a de fait conduit à confier à la BCE le mandat exclusif de veiller à ce que l'inflation soit égale ou légèrement inférieure à 2%. Elle a aussi été assortie d'un contrôle de l'évolution des dépenses publiques (dette et déficits) des Etats membres, dès lors que cette évolution avait désormais un impact sur l'inflation et la stabilité de la zone euro. Pour renforcer l'incitation à la discipline budgétaire au niveau national, les traités européens ont par ailleurs précisé que les Etats frappés par une crise de solvabilité ou de liquidité ne pourraient pas être soutenus par leurs pairs (clause dite du « no bail out »). Les membres de l'UEM ont par ailleurs refusé qu'elle soit dotée d'un budget spécifique et n'ont pas engagé de coordination de leurs politiques économiques.

La crise financière des années 2008-2009, puis la crise de la zone euro, ont conduit à une profonde révision de l'esprit et de la lettre des traités et règles codifiant la gestion de l'UEM, en accroissant fortement la dimension solidaire des interventions européennes, notamment incarnée par :

- de nombreuses interventions « innovantes » de la BCE en soutien des banques et des Etats en difficulté, sous couvert de favoriser la transmission des signaux de politique monétaire ;
- la mise en œuvre de programmes d'aide aux Etats

en crise financière (alors qu'elle était exclue par les traités), via la création d'outils spécifiques (MESF, FESF et MES) ;

- l'assouplissement des règles appliquées aux excès de déficits et de dettes publics ;
- le lancement d'une « union bancaire », prévoyant un fonds européen de sauvetage des banques nationales, un contrôle européenisé de ces banques mais aussi une garantie européenne des dépôts.

Si l'ensemble de ces révisions du « contrat de baptême » de l'UEM n'a pas semblé poser de problème idéologique, politique ou financier particulier dans certains pays, il n'en a pas été de même dans nombre d'entre eux où elles ont même donné lieu à des recours devant la justice (Tribunal Constitutionnel de Karlsruhe et la Cour de Justice européenne). Des contribuables allemands ont notamment estimé que ces interventions n'étaient pas conformes aux objectifs initiaux de stabilité économique et monétaire et que, en augmentant les fonds et garanties apportées par leur pays à des institutions européennes comme la BCE ou le MES, ils s'exposaient à des risques de pertes en capital.

Il n'est dès lors pas étonnant que ces progrès de la solidarité européenne aient donné lieu à un renforcement parallèle en termes de responsabilité nationale, notamment marquée par les réformes structurelles engagées en contrepartie de l'aide financière de l'Europe ou par l'adoption d'un « Pacte budgétaire » encadrant plus strictement les dépenses des Etats membres. Nul doute qu'une dialectique semblable est d'ores et déjà à l'œuvre face à la crise économique liée au COVID-19 : les Etats les plus prudents ont besoin de garanties politiques ou juridiques en regard des garanties et fonds qu'ils apportent pour financer de nouvelles actions de solidarité.

[10] La monnaie unique présente l'inconvénient de conduire la BCE à pratiquer un taux d'intérêt moyen qui peut pénaliser certaines économies - de même que le niveau du taux de change de l'euro.

Tableau 3

Les clauses contractuelles régissant l'UEM : évolutions face aux crises

| | UEM Originelle | UEM post « crise zone euro » | UEM post crise COVID 19 |
|---|------------------------------------|--|---|
| Interventions de la Banque centrale Européenne | Inflation égale ou inférieure à 2% | LTRO pour les banques Rachat de dettes des Etats Quantitative Easing | Rachat de dettes privées et publiques (PEPP) Fin du principe de proportionnalité pour le rachat des dettes des Etats |
| Dettes & Déficits | Moins de 60% et Moins de 3% du PIB | Suspension du seuil des 3% / Adoption du Pacte budgétaire | Suspension générale du Pacte de stabilité |
| Aide aux Etats en crise financière | Exclue (« no bail out ») | MESF FESF MES (& Troïka) | MES sans conditions si dépenses sanitaires Fonds de garantie chômage partiel (SURE) |
| Autres actions européennes | ---- | Union bancaire incluant une garantie européenne des dépôts | Fonds de reconstruction (ressources & dépenses à préciser) |

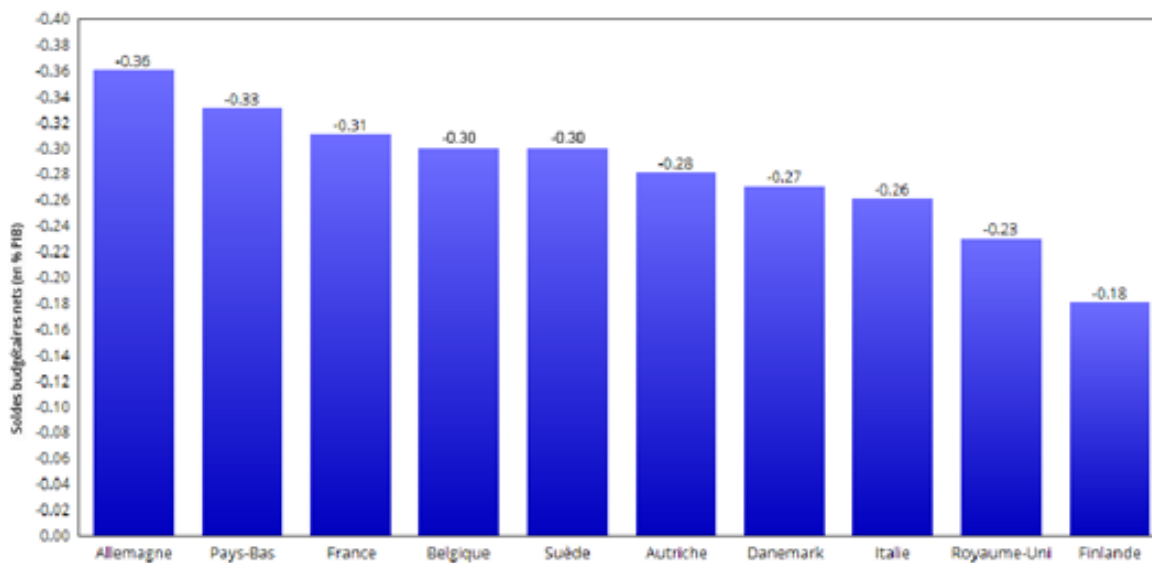
Source : Yves Bertoncini

Au total, la « solidarité contractuelle » européenne a donné lieu à des réalisations concrètes substantielles, même si les pays consentant à en faire preuve souhaitent la cantonner dans des limites raisonnables. Ainsi les pays « contributeurs nets » au budget communautaire (qui transfèrent bien davantage de ressources à l'Union qu'ils n'en reçoivent) rechignent-ils souvent à l'augmentation de ce budget, dès lors qu'ils ont mécaniquement à en assumer les coûts.

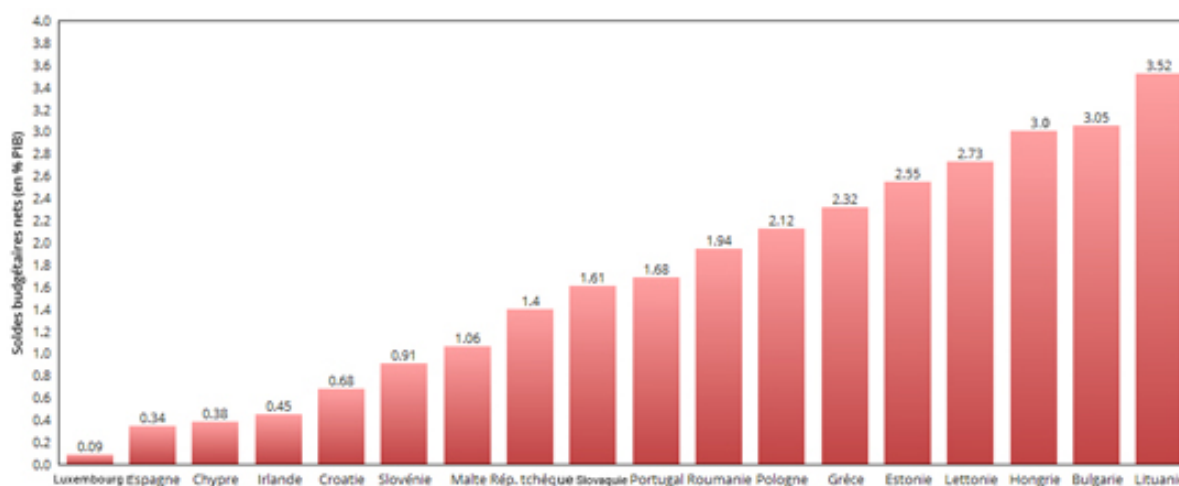
Cette volonté restrictive ne doit cependant pas occulter l'existence de transferts budgétaires massifs, sur une très longue période, entre Etats membres : ces transferts n'ont d'équivalent dans aucune autre région du monde et sont essentiels pour nombre de pays, régions, localités – sans oublier les agriculteurs et les pêcheurs.

Tableau 4
Soldes budgétaires nets des Etat membres 2004-2018 (en % PIB)

Contributeurs nets



Bénéficiaires nets



Source : données Commission européenne (Rapports financiers annuels), calculs Yves Bertoncini
Ces montants excluent les dépenses administratives et les ressources propres traditionnelles (droits de douane) mais incluent le rabais britannique.

3 - LA « SOLIDARITÉ DE FAIT » EUROPÉENNE FACE AUX CRISES : UNE CONSÉQUENCE PLUS OU MOINS SOUHAITÉE DE L'APPARTENANCE NATIONALE À L'UNION

L'insertion symbolique de « clauses de solidarité » face aux crises dans le Traité de Lisbonne témoigne de l'existence d'une autre forme de solidarité. Cette solidarité est présumée liée à la qualité d'Etat membre, qui induit le partage de valeurs communes mais aussi le devoir, au moins théorique, de faire preuve d'entraide et de coopération face à des crises de nature diverse. Cette solidarité peut être décrite comme la conséquence mécanique de l'appartenance à l'Union, qui est d'ailleurs souvent mise en cause lorsqu'il s'agit de la transformer en actes tangibles. Cette solidarité obligée est typique de la « solidarité de fait » découlant des « réalisations concrètes » évoquées par la déclaration Schuman. C'est parce que des réalisations concrètes comme la zone euro, l'espace Schengen ou la sécurité des Européens ont été mises en péril au cours de la dernière décennie que des outils matérialisant cette solidarité de fait ont été créés dans l'urgence. Et c'est aussi parce que cette création n'était pas prévue par les traités européens qu'elle a suscité de vifs débats politiques, comme c'est le cas dans la crise du coronavirus.

3.1. La solidarité européenne face aux catastrophes naturelles : un acquis à développer face aux crises sanitaires

L'article 196 du TFUE stipule que « *L'Union encourage la coopération entre les États membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de protection contre celles-ci* ». L'insertion de cette « clause de solidarité » pose le principe d'une assistance mutuelle entre Etats membres dans le cas de catastrophes dont ils ne sont pas responsables. Elle a déjà conduit à la mise en place d'un « mécanisme européen de protection civile » incluant plusieurs outils mobilisés dans la lutte contre le COVID-19 : centre de coordination et de réaction d'urgence, réserve européenne de protection civile (constituée d'experts en protection

civile, de moyens de transport et d'équipements), Corps médical européen, etc.

La santé publique étant une compétence largement nationale, les interventions de l'Union face au COVID-19 se sont limitées à appuyer et à coordonner la mise en œuvre des mesures sanitaires adoptées par les Etats. Une réserve d'équipements médicaux supplémentaire a ainsi été créée en mars 2020 (« RescEU »), incluant des respirateurs et des masques financés à 90% par l'Union et 10% par les Etats membres. Le lancement d'un appel d'offres commun pour l'acquisition de matériels médicaux et le financement de projets de recherche européens sur les vaccins font aussi partie des interventions européennes complétant la mobilisation sanitaire des Etats. Des actions de solidarité entre Etats membres ont pu se mettre en place, notamment pour le transfert de patients ou l'envoi de matériels médicaux nécessaires à la lutte contre le coronavirus. Elles ont été facilitées par les interventions salutaires de la Commission, qui a rappelé à l'Allemagne et la France qu'il était illégal d'interdire l'exportation d'équipements médicaux vers l'Italie et d'autres Etats membres et qui a proposé d'aménager les contrôles aux frontières afin de laisser circuler les soignants, malades et produits médicaux.

Ces balbutiements soulignent la nécessité de tirer les leçons de la crise du COVID-19 afin de renforcer les capacités de coordination de l'Union en matière sanitaire – le Conseil européen a précisément invité la Commission à faire des propositions sur le sujet. Gageons qu'elle conduira à élargir le financement et le champ d'intervention du mécanisme européen de protection civile sur notre continent, bien au-delà de la lutte contre les incendies de forêt.

3.2. Une solidarité « obligée » face aux crises : l'indépendance dans l'interdépendance

Plusieurs crises de grande ampleur ont frappé l'Union au cours des dix dernières années (crise économique, crise des réfugiés, attentats terroristes, et crise du COVID-19), au point de mettre en péril l'existence de « réalisations concrètes » comme la zone euro, l'espace Schengen ou la sécurité des Européens. Si toutes

ces crises ont fait peser un doute sur la résistance de ces réalités européennes emblématiques ou sur l'appartenance de tel ou tel Etat membre, elles ont in fine toutes donné lieu à un renforcement de la construction européenne, fut-ce à des coûts politiques très élevés.

De fait, beaucoup de membres de la zone euro n'étaient pas favorables aux actions de solidarité qu'il a fallu déployer sous la pression des faits afin de venir en aide à la Grèce, à l'Irlande, au Portugal et à Chypre, au moment où ces pays n'avaient plus accès aux marchés à des taux soutenables. Dans les pays bénéficiaires de ces aides, nombre de responsables politiques et citoyens ont rechigné à se soumettre aux conditions posées par les créanciers européens et internationaux en termes de réformes structurelles – au point de placer la Grèce à deux doigts d'une sortie de la zone euro. Pour autant, les coûts multiples d'une dislocation de l'union monétaire européenne ont été jugés suffisamment élevés de part et d'autre pour que soient engagés les efforts nécessaires au maintien de son existence et au renforcement de sa solidité, à la fois en termes de solidarité européenne et de responsabilité nationale.

L'afflux massif de réfugiés a suscité des tensions de même nature quand au fonctionnement de l'espace Schengen – y compris via le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières entre Etats-membres[11]. Les Etats les plus exposés à cet afflux massif (Grèce et Italie) ont sollicité l'aide des autres Etats. Si une solidarité financière européenne quasi immédiate a été apportée, il n'en a pas été de même s'agissant du partage des demandeurs d'asile, notamment à cause du déficit de confiance portant sur les capacités ou la volonté des pays du Sud d'exercer un contrôle effectif des frontières extérieures de l'espace Schengen. La création de « hot spots », puis d'un corps européen de garde frontières, ayant permis de réduire ce déficit de confiance, des mécanismes de relocalisation des demandeurs d'asile présents en Italie et en Grèce ont pu être mis en place, même si très peu d'Etats membres ont pu ou voulu remplir les engagements qu'ils avaient pris pour les accueillir[12].

Les attentats terroristes survenus en Europe ont mis à rude épreuve l'espace Schengen. Au-delà d'un fort soutien émotionnel paneuropéen (notamment après les attentats parisiens du 13 novembre 2015), ils ont aussi suscité le rétablissement temporaire de contrôle aux frontières internes. Une logique coopérative s'est ensuite enclenchée, via l'activation et l'amélioration des outils de coopération policière et judiciaire prévus par le Code Schengen et des coopérations bilatérales, notamment en matière d'échange de renseignements. Cette logique coopérative a conduit à l'allégement rapide des contrôles aux frontières internes et à la mise en place d'un contrôle systématique des personnes en provenance de l'extérieur de l'espace Schengen. L'article 42.7 du TUE a été actionné pour la première fois par la France afin d'adresser une demande formelle d'assistance à ses partenaires européens.

Finalement, les crises migratoire et terroriste ont permis de constater la résistance et la résilience de l'espace Schengen, largement dues au fait qu'il est à la mesure de l'interdépendance économique et humaine des pays qui en font partie – au même titre que la zone euro est bien adaptée à l'interdépendance économique et financière de ses membres.

Il est déjà loisible de constater que la crise du COVID-19 a donné lieu au même type de réactions des Etats membres que les crises précédentes, via une combinaison de réflexes nationaux émotionnels, puis d'actions de solidarité européenne. S'il est trop tôt pour affirmer qu'elle ne menacera pas l'existence de la zone euro et de l'espace Schengen sous leur forme actuelle, il serait avisé de ne pas sous-estimer les capacités d'adaptation, et de solidarité, dont les Etats membres et les institutions communautaires ont jusqu'ici su faire preuve. A chaque fois qu'il s'est agi de préserver ces réalisations emblématiques de la construction européenne, plutôt que de s'exposer aux coûts multiples liés à un retour à l'indépendance nationale, à ce stade le renforcement de la coopération et de la solidarité

[11] Sur ce sujet, voir Yves Bertoncini, *Plus de solidarité européenne face aux crises migratoires*, Institut Jacques Delors, avril 2015

[12] Sur ces enjeux, voir Yves Bertoncini *Schengen : de la résistance à la résilience ?* Question d'Europe Fondation Robert Schuman, avril 2018

européenne l'a emporté.

A l'issue d'une « décennie de crises » en Europe, il apparaît que seuls les Britanniques se sont estimés suffisamment armés pour emprunter le périlleux chemin de l'indépendance, en rejetant les conséquences de l'appartenance à l'Union sur l'exercice de leur souveraineté nationale, tout autant que la solidarité budgétaire et commerciale qui en est la contrepartie. L'avenir dira s'ils ont retiré de ce divorce inédit des satisfactions suffisamment tangibles pour en compenser les coûts très élevés.

3.3. Une solidarité « aux forceps » confrontée au déficit de confiance entre Etats : l'exemple emblématique des « coronabonds »

Si la « solidarité de fait » rendue nécessaire par les récentes crises internationales a eu le mérite de consolider la construction européenne, fut-ce de manière partielle, elle présente l'inconvénient d'avoir été engendrée aux forceps, sous la pression des faits et sur la base de compromis qui ont laissé des traces politiques profondes[13].

La nécessité de forger dans l'urgence des décisions convenant à des Etats divisés conduit souvent à recourir à des outils de solidarité plus implicites. Même si cela ne désarme pas les critiques, il est ainsi plus aisé de mobiliser la BCE pour aider des Etats en difficulté financière, en gonflant son bilan comptable au prix de risques virtuels, plutôt que d'apporter une aide financière à la Grèce – dont les éventuelles réductions ou annulations de dettes, sans doute inévitables et même souhaitables, seront directement imputées sur les comptes publics des Etats créanciers. Les Etats membres peuvent aussi tenter de passer en force, comme lorsqu'ils ont décidé d'une relocalisation des demandeurs d'asile à la majorité qualifiée, mais ils s'exposent alors au risque d'une non-exécution de leur décision. Si cette non-exécution est répréhensible politiquement et juridiquement[14], et peut même donner lieu à des sanctions financières, elle pourra aussi inciter les Etats membres à adapter les formes de leur solidarité en pareil cas : elle pourrait ainsi être

à la fois humanitaire (accueil des demandeurs) mais aussi financière (contribution renforcée à leur accueil par d'autres Etats membres).

Comme l'ont montré la crise de la zone euro et la crise des réfugiés et comme le confirme celle du COVID-19, les relations établies entre les Etats et citoyens européens ne sont pas suffisamment intimes et familières pour qu'un surcroît de solidarité soit accepté de manière instinctive, ni pour qu'il ne soit pas conditionné à une réduction du déficit de confiance entre Etats.

Ce déficit de confiance peut parfois reposer sur des faits concrets (par exemple la difficulté de pays comme la Grèce ou l'Italie à maîtriser leurs finances publiques), mais aussi sur un déficit de connaissance, voire une abondance de stéréotypes. Il nourrit alors d'intenses « crises de copropriétaires »[15], qui ne souhaitent certes pas quitter la maison commune, mais qui doivent se retrouver en urgence pour financer la restauration de son toit alors qu'ils se côtoient à peine le reste du temps.

A cet égard, il est « positif » que, à la différence des crises précédentes, celle liée au coronavirus touche tout le monde (elle n'est pas « asymétrique »). Cette absence présumée d'« aléa moral » ne doit cependant pas occulter l'existence de difficultés politiques, qui peuvent devenir d'autant plus grandes si les mécanismes de solidarité proposés le sont à grand renfort de postures moralisatrices plutôt que d'arguments fonctionnels. Promouvoir davantage de solidarité européenne suppose un minimum d'empathie à l'égard de tous les Etats membres, y compris en évitant de les traiter de « radins » alors qu'ils sont depuis longtemps solidaires. Si la crise du COVID-19 imposait des interventions urgentes en matière sanitaire, elle requiert aussi de donner un peu « de temps au temps » pour permettre de forger un consensus européen cohérent en matière économique et financière – sans laisser entendre que la sortie de crise passe par un outil providentiel unique comme les « coronabonds ». Au regard des contraintes juridiques et politiques qui pèsent sur elles, on peut relever que les

[13] Sur ce thème, voir Yves Bertoncini, *Mieux partager souveraineté et solidarité : au-delà de « l'euroscoliose »*, Institut Jacques Delors, octobre 2015.

[14] La Cour de justice a condamné le 2 avril 2020 la Hongrie, la Pologne et la République tchèque pour leur non participation au programme de relocalisation des demandeurs d'asile, ouvrant la voie à de possibles sanctions financières si la Commission le demande.

[15] Sur ce thème, voir Yves Bertoncini, *The Europeans and EU actions : co-owners debate on the rise*, Briefing Note, Kantar Public/EPRS, February 2019.

institutions européennes ont déjà fait preuve d'une réactivité et d'une solidarité notables pour apporter des réponses économiques et financières à la crise. Outre le renforcement des prêts de la BEI aux PME et le lancement d'un Fonds de garantie des dépenses nationales liées au chômage partiel (SURE), il est remarquable que le MES ait pu être activé sans conditionnalité pour financer des dépenses à finalité sanitaire – fut-ce dans la limite de 2% du PIB des pays bénéficiaires. Il est encore plus remarquable que la BCE ait indiqué qu'elle pourrait procéder à des achats de dettes nationales sans plus respecter le principe de proportionnalité^[16], ce qui constitue un authentique saut fédéral et ne manquera pas d'entraîner de nouveaux recours juridiques en Allemagne.

Faire émettre des obligations européennes par un « Trésor européen » (plutôt que par les trésors nationaux) serait naturellement bienvenu pour répondre à l'ampleur inédite de la crise actuelle, mais aussi et surtout afin de soulager des pays particulièrement exposés et ne disposant pas de grandes marges de manœuvre budgétaires (Italie). Cela suppose que les Etats consentent à repousser plus encore les frontières de la solidarité européenne : en acceptant de s'endetter sur la base du même taux d'intérêt, ce qui signifie que les emprunts seront meilleur marché pour des pays comme l'Italie, la Grèce ou le Portugal, mais plus chers pour des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas et la France ; en acceptant, le cas échéant, que les pays utilisant ces emprunts puissent les rembourser en proportion de leur PIB et non pas en fonction des sommes, a priori plus importantes, qu'ils auront reçues. Repousser cette barrière d'espèce sera peut être facilité par l'usage de « project bonds », qui cible des financements dédiés à des projets de reconstruction précisément identifiés, et qui n'ont pas pour but de mutualiser les dettes nationales passées.

Il faudra opportunément se souvenir que des obligations communes sont déjà émises par des acteurs européens grâce aux garanties apportées par les Etats (en proportion de leur

PIB), tels la Commission européenne (dans le cadre du budget européen), la BEI ou le MES. Et ces « coronabonds » pourront aussi concourir à la formulation d'une réponse économique et financière d'ampleur face à la crise du COVID-19. Dans ce contexte, les négociations du cadre financier pluriannuel 2021-2027 sont appelées à jouer un rôle majeur, dès lors qu'il constitue un outil juridique et politique plus familier et plus légitime pour les Etats membres que l'émission d'« eurobonds ». Sa renégociation pourrait ainsi permettre de créer un Fonds européen pour la reconstruction, capable de lever des centaines de milliards. Il s'agira ensuite d'en faire bénéficier en priorité les Etats les plus nécessiteux, sans respecter les règles d'équilibre et de « juste retour » – sans quoi l'Italie sera insuffisamment secourue, compte tenu de son statut de contributeur net au budget de l'Union, ce qui mettrait en péril sa stabilité financière et celle de la zone euro.

Une mise en perspective historique de l'émergence et du renforcement des outils donnant corps à une ample solidarité entre Etats membres de l'Union incite à valoriser son existence plutôt qu'à déplorer ses insuffisances. Elle conduit aussi à mieux appréhender les conditions politiques et juridiques rendant possible l'émergence des solidarités contractuelles et des solidarités de fait qui contribuent toutes deux au bon fonctionnement de la construction européenne. A cet égard, il est certain que l'accumulation de crises internationales devenues européennes depuis une décennie n'aidera pas les Etats membres et les institutions européennes à forger les compromis nécessaires pour surmonter efficacement la crise du COVID-19. Au delà des dommages financiers et sociaux immédiats qu'elles ont causé, les crises précédentes ont généré des « euroscepticisms jumeaux » : si certains de ces euroscepticisms ont prospéré sur le rejet d'une Europe peu solidaire et « austéritaire », d'autres se sont nourris de la dénonciation des efforts de

[16] Le principe de proportionnalité conduit la BCE à racheter des dettes nationales sur le marché secondaire en fonction de la répartition de son capital social, elle-même indexée au PIB des pays de la zone euro : cela signifie qu'elle devait jusqu'à lors acheter plus de dette allemande que de dette des autres pays (sauf si ces pays souscrivaient un mémorandum d'accord avec le MES).

La solidarité européenne en temps de crise : un héritage à approfondir face au Covid-19

solidarité financière puis humanitaire déployés sur le continent européen face à ces crises. Ces deux euroscepticisms font partie des réalités et aléas politiques à prendre en compte pour forger un compromis démocratique européen à la fois efficace et légitime face au coronavirus.

Il est cependant possible, et même probable, que la crise du COVID-19 accouche d'un surcroît de solidarité entre Européens, à la condition expresse que les décisions requises soient prises sur des bases suffisamment claires et consensuelles,

dans le respect des sensibilités nationales et avec toute l'empathie et la patience nécessaires.

Yves Bertoncini

Consultant et Enseignant en Affaires européennes,
Président du Mouvement Européen – France

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.