

# Horizons

## *Reprendre le contrôle sur la crise migratoire européenne*



**A** l'issue de l'accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie autour de l'asile politique, entré en vigueur le 4 avril, quelque 202 demandeurs d'asile ont été renvoyés de Grèce. Or, cette démarche politique présente quatre défaillances majeures.

- Cette mesure a été négociée auprès de la Turquie, et imposée à l'UE par la chancelière allemande Angela Merkel.

- Elle n'est pas appuyée par des fonds suffisants.

- Elle n'est pas établie sur la base du volontariat, puisqu'elle établit des quotas que désapprouvent de nombreux États membres, et impose aux réfugiés d'élire résidence dans des pays au sein desquels ils ne souhaitent pas s'installer.

- Enfin, elle change de facto la Grèce en une sorte d'enclos provisoire, dénué des installations nécessaires au grand nombre des demandeurs d'asile qui s'y trouvent.

Toutes ces défaillances peuvent être rectifiées. La Commission européenne en a elle-même reconnu implicitement un certain nombre le 6 avril, proposant un nouvel ensemble de réformes autour du droit d'asile en Europe. Seulement, ces propositions de la Commission demeurent fondées sur des quotas obligatoires, ce qui est voué

à l'échec. Le premier vice-président de la Commission, Frans Timmermans, en appelle ainsi à une discussion ouverte.

Il est selon moi nécessaire qu'une politique européenne globale du droit d'asile en Europe se fixe un objectif ferme et tenable de 300 000 à 500 000 réfugiés chaque année. Ces chiffres seraient suffisamment conséquents pour conférer aux réfugiés une véritable garantie selon laquelle ils pourront un jour atteindre leur destination, tout en demeurant suffisamment modérés pour se conjuguer avec un climat politique actuellement défavorable.

Des procédés existent dans d'autres domaines, qui permettent d'harmoniser sur la base du volontariat l'offre et la demande, par exemple lorsqu'il s'agit d'affecter les étudiants aux établissements universitaires, ou encore les internes aux hôpitaux. Dans le cas des réfugiés, il serait possible de faire patienter plus longtemps ceux qui souhaitent gagner une destination particulière, par opposition à ceux qui accepteraient une destination attribuée. Il pourrait ensuite être imposé aux demandeurs d'asile enregistrés d'attendre leur tour là où ils se situent actuellement.

Une telle démarche se révélerait beaucoup moins coûteuse et fort moins douloureuse que l'actuelle situation de chaos, dont

les migrants constituent les principales victimes. Ceux qui tenteraient d'évoluer en dehors des clous pourraient être privés de leur chance, une dissuasion suffisante pour inciter au respect des règles.

Ce plan représenterait chaque année une dépense d'au moins 30 milliards €. Cette somme permettrait d'apporter à la Turquie et aux autres pays situés en première ligne un soutien financier suffisant pour permettre aux réfugiés qui y résident de trouver un emploi et de scolariser leurs enfants ; de créer une agence commune en UE autour du droit d'asile, et de déployer des forces aux frontières ; d'appréhender le chaos humanitaire qui se joue en Grèce ; ainsi que d'établir des normes communes à l'UE en matière d'accueil et d'intégration des réfugiés.

L'UE est clairement en capacité de mobiliser un minimum de 30 milliards € par an, puisque ceci représente moins de 0,25% du PIB total de ses 28 membres (supérieur à 16 000 milliards €), et moins de 0,5% des dépenses totales des gouvernements nationaux. Le déficit réside davantage du côté de la volonté politique. Les règles budgétaires de l'UE interdisent à la plupart des États membres de creuser leurs déficits, et de financer ces déficits par la contraction de nouvelles dettes. C'est la raison pour la-

quelle la question n'a même pas été soulevée, et encore moins envisagée sérieusement.

Tôt ou tard, il sera nécessaire de prélever de nouveaux impôts afin de pouvoir gérer la crise des réfugiés. Le simple assemblage de fonds ici et là, années après années, ne suffira pas face à l'ampleur du défi. En revanche, d'entrée de jeu, la mise en place d'un « financement massif » permettrait à l'UE de répondre plus efficacement à certaines des conséquences les plus problématiques, en contribuant à mobiliser les dynamiques économiques, politiques et sociales autour d'objectifs constructifs, favorables aux réfugiés comme aux États concernés, plutôt que de laisser s'exprimer la xénophobie et la négativité. A long terme, ceci permettrait de réduire le total des dépenses qu'engage l'Europe pour maîtriser la crise des réfugiés et faire face à ses conséquences.

De nombreux arguments pèsent en faveur d'une utilisation du bilan de l'UE aux fins d'un tel financement. A l'heure où les taux d'intérêt côtoient des niveaux historiquement bas à travers le monde, la période est particulièrement propice pour exploiter la notation de crédit triple A de l'UE. Cette démarche aurait pour avantage de créer une relance économique fort nécessaire. Les





montants en question s'avèrent qui plus est insignifiants sur le plan macroéconomique, sachant par ailleurs que ces montants seraient dépensés presque immédiatement, et exerceraient un effet multiplicateur. En situation de croissance, l'économie serait beaucoup plus à même d'intégrer les immigrants, qu'ils soient réfugiés ou migrants économiques.

Reste à déterminer comment exploiter la notation triple A de l'UE sans susciter une opposition, notamment de la part de l'Allemagne. Il s'agirait tout d'abord d'admettre que l'UE jouit d'ores et déjà du statut d'emprunteur triple A. Lors de la crise de la zone euro, l'UE a mis en place un certain nombre d'instruments financiers, tels que le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF) et le Mécanisme européen de stabilité (MES), mécanismes capables de réunir plusieurs dizaines de milliards d'euros selon des modalités attractives.

Il s'agirait de mobiliser ces entités, qui disposent d'une capacité d'emprunt considérable, autour de la levée des financements massifs nécessaires à l'appréhension de la crise migratoire. Car il est plus efficace d'exploiter un mécanisme existant à des fins nouvelles que d'en créer un nouveau. Seule une décision politique suffirait à cette dé-

marche – décision qui pourrait tout à fait être prise rapidement.

Il est nécessaire qu'interviennent ici deux sources de financement : le MESF d'une part (pour les membres de la zone euro), et d'autre part le Mécanisme de soutien à la balance des paiements (pour les membres de l'UE non intégrés à la zone euro).

Ces mécanismes reposent tous deux entièrement sur le budget de l'UE – et ne nécessitent par conséquent aucune garantie nationale ou approbation parlementaire à l'échelle des États. Ils représentent ensemble une capacité d'emprunt brute de 110 milliards €, soit l'équivalent des recettes budgétaires annuelles de l'UE.

Représentant 50 milliards €, la capacité d'emprunt du Mécanisme de soutien à la balance des paiements est quasiment inexploité. Quant au MESF, bien qu'ayant prolongé pour 46,8 milliards € de prêts en faveur du Portugal et de l'Irlande, il dispose encore d'une importante marge de capacité. Ces deux mécanismes disposent ainsi conjointement d'une capacité d'emprunt bien supérieure à 60 milliards €, qui d'ailleurs augmente chaque année à mesure que sont remboursés les prêts du Portugal et de l'Irlande.

Tout comme la crise de l'euro, la crise

des réfugiés exige une réponse rapide. La seconde diffère toutefois de la première en ce que les États bénéficiaires de l'action à entreprendre – Jordanie, Turquie et Grèce – se situent en première ligne d'une démarche européenne collective. Ces États doivent pouvoir bénéficier d'une aide financière sans avoir à rembourser les sommes perçues. En lieu et place d'un tel remboursement, il est nécessaire que l'UE et ses États membres élaborent de nouvelles sources de recettes fiscales pour rembourser cette aide massive.

Ces nouvelles entrées fiscales pourraient provenir de sources diverses : taxe sur la valeur ajoutée à l'échelle de l'UE, qui génère d'ores et déjà des recettes ; taxe spécifique au pétrole, comme l'a suggéré le ministre allemand des Finances Wolfgang Schäuble ; ou encore nouvelle taxe sur les demandes de visas et autres documents de voyage en direction de l'UE, ce qui répartirait une proportion de la charge sur des citoyens extérieurs à l'UE.

Dans la mesure où il faudra du temps pour achever ce processus d'élaboration de nouvelles taxes, les détenteurs d'obligations souhaiteront obtenir la garantie selon laquelle leurs obligations seront recouvrées et remboursées. C'est pourquoi il appartient à l'UE de garantir qu'elle générera suffisam-

ment de recettes fiscales d'ici à l'échéance, même si les sources exactes de revenus restent à déterminer.

Reste à savoir comment faire naître la volonté politique nécessaire. L'UE repose sur des principes démocratiques. Je pense qu'il existe une majorité silencieuse en Europe, qui souhaite préserver l'Union, même si l'UE n'est actuellement pas en bon état de fonctionnement. Or, si les acteurs de cette majorité silencieuse s'expriment haut et fort, leur voix sera entendue par les dirigeants politiques concernés.

La crise des réfugiés soulève une difficulté existentielle pour l'Europe. Il serait irresponsable de laisser l'UE se désintégrer par manque de financements consacrés à la maîtrise de la crise. Et pourtant, ce manque de financements constitue le principal obstacle à la mise en œuvre de programmes efficaces au sein des pays situés en première ligne.

Il est déjà arrivé au cours de l'histoire que des gouvernements émettent des obligations en réponse à une urgence nationale. Quand l'UE profitera-t-elle de sa notation triple A si elle ne le fait pas en période de danger pour sa propre survie ?

Par George Soros

Président du Soros Fund Management  
et président du Open Society Foundations