

## Un Fonds monétaire européen ? Réflexions sur le débat



Jean-Victor Louis

**Jean-Victor Louis** est Professeur émérite de l'Université de Bruxelles (ULB), Directeur honoraire du service juridique de la Banque nationale de Belgique. Ancien Professeur à l'Institut universitaire européen de Florence (1998-2002). Rédacteur en chef des Cahiers de droit européen. Président de la Fondation Philippe Wiener - Maurice Anspach. Ancien président de l'Institut d'Etudes européennes de l'ULB (1980-1990). Docteur honoris causa de l'Université de Paris II (Panthéon - Assas).

Diverses initiatives ont mis au premier plan de l'actualité politique, spécialement en Allemagne, le projet de la création d'un Fonds monétaire européen. Ces idées se situent en prolongement des difficultés rencontrées par la Grèce mais elles sont formulées dans une perspective à moyen terme, compte tenu de la possibilité que d'autres situations semblables à celle de la Grèce se présentent à l'avenir et des problèmes que posera inévitablement la négociation d'un tel Fonds. La proposition la plus détaillée a été faite dans un « Policy brief » du CEPS mais c'est autour des idées exprimées par le ministre allemand des Finances, Wolfgang Schäuble

que le débat s'est engagé<sup>1</sup> au niveau politique compte tenu de ce que ce plan bénéficie du soutien, avec des nuances, de la Chancelière Merkel et du gouvernement allemand en général. Le présent texte a pour objet de décrire les éléments principaux du débat tel qu'il s'est ouvert, d'examiner l'avenir possible d'une telle suggestion et de suggérer une réflexion dépassionnée sur ce thème. L'une des difficultés de l'analyse est que le plan n'a fait l'objet que d'une publication sommaire dans des articles de presse. Il n'empêche que les orientations du projet sont claires. Elles ont fait l'objet de prises de position en sens divers.<sup>2</sup>

### Le plan Schäuble

De quoi s'agit-il selon Wolfgang Schäuble ? Le premier élément du projet porte sur le respect intégral par les Etats membres du Pacte de stabilité et de croissance, grâce à un renforcement des sanctions. Le deuxième consiste dans l'intervention d'un mécanisme de prêt rigoureusement conditionnel, du genre de ceux mis en œuvre par le FMI, en s'inspirant de l'expérience du concours financier à moyen terme que le traité permet d'octroyer aux Etats qui n'ont pas adopté l'euro (comme cela a été le cas pour la Lettonie, la Hongrie et la Roumanie). Le Fonds pourrait aussi accorder une aide d'urgence en liquidités à des conditions strictes et à des taux d'intérêt prohibitifs (sic : « prohibitive Bepreisung »). Tous ces concours ne devraient être octroyés qu'en dernier ressort et l'Etat dans le besoin ne participerait pas à l'adoption des décisions

qui le concerneraient. Les décisions politiques<sup>3</sup> seraient prises par l'Eurogroupe en accord avec la BCE. L'octroi d'aides d'urgence pourrait être couplé avec l'adoption des sanctions prévues en cas de non-respect des règles relatives aux déficits excessifs, mais ces amendes ne seraient effectivement perçues que quand l'Etat serait revenu à meilleure fortune, sans droit de recours possible, précise M. Schäuble.

Troisièmement, il devrait être bien clair que l'Etat en difficulté ne pourrait compter sur l'automatisme des concours du Fonds et cela, pour éviter le fameux « hasard moral ». La possibilité de l'insolvabilité d'un Etat membre de la zone euro devrait être maintenue. Des sanctions supplémentaires pourraient être prises telles la suspension du droit de vote (pour un

1. Voy, en particulier Daniel Gros (CEPS) et Thomas Mayer (Deutsche Bank Research), « How to deal with sovereign default in Europe : Towards a Euro(pean) Monetary Fund », CEPS Policy Brief, N° 202, Février 2010; l'exposé le plus complet du plan du ministre allemand des Finances, Wolfgang Schäuble se trouve dans le Financial Times Deutschland du 12 mars 2010, avec le titre significatif: "Schäuble droht Sparverweigerern mit Ausschluss der Eurozone" (trad.: "Schäuble menace d'exclure de la zone euro ceux qui refusent d'épargner"), in [http://www.ftd.de/politik/europa/...](http://www.ftd.de/politik/europa/) Voir aussi Wolfgang Schäuble, "Why Europe's monetary union faces its biggest crisis," FT.com 12 mars 2010. Wolfgang Münchau a fait une critique très vive du projet, « Shrink the eurozone, or create a fiscal union », FT.com 15 mars 2010. Dans un long entretien avec la Frankfurter Allgemeine Zeitung du 24 mars intitulé : « Erst die Strafe, dann der Fonds » (trad. : « D'abord les sanctions, puis le Fonds », Wolfgang Schäuble revient sur certains aspects de sa proposition.

2. Des banquiers centraux, membres du conseil des gouverneurs de la BCE (MM. Mersch et Weber ainsi que M. Stark, membre du directoire de la BCE), se sont prononcés contre l'idée d'un FME. Le président Trichet a réservé sa position. La BCE, comme telle, n'a pas encore pris attitude. Mme Lagarde est pour le moins tiède à l'égard du projet. Le président Barroso et le commissaire Rehn, en charge de l'UEM, y sont, en principe, favorables. Le commissaire Almunia, chargé de la concurrence dans la nouvelle Commission, jugerait, comme Mme Lagarde, que le projet n'est pas prioritaire. Sans surprise, le chancelier de l'Echiquier trouverait qu'un FME ne serait pas nécessaire. M. Leterme, le premier ministre belge, qui, on le sait, exercera la présidence tournante du Conseil au second semestre est favorable à l'idée mais estime que sa réalisation nécessitera une révision du traité, voir eu.observer.com 16 mars 2010.

3. L'adjectif « politiques » est intéressant parce que, nous y reviendrons, l'Eurogroupe, en tant que tel, ne dispose pas actuellement du pouvoir d'adopter des décisions juridiquement contraignantes, sans révision du traité.

an au moins) de l'Etat qui ne met pas ses finances en ordre. Comme « ultima ratio », l'Etat<sup>4</sup> pourrait être amené à sortir de la zone euro tout en restant membre de l'Union européenne: „sollte er als Ultima ratio auch aus der Währungsunion ausscheiden, zugleich aber Mitglied in der EU bleiben können“. Gros et Mayer n'hésitent pas pour leur part à suggérer la possibilité d'une expulsion de l'UE, en se basant sur la Convention de Vienne sur le droit des traités. On sait que l'article 7 du TUE, qui est aussi mentionné par ces auteurs, prévoit simplement la suspension des droits d'un Etat membre dans les organes intergouvernementaux en cas de violation grave et persistante des valeurs visées à l'article 2 (où l'on ne trouve pas la stabilité des finances publiques...). Il semble que Gros évoque plutôt aujourd'hui une exclusion de fait (sic) de la zone euro, au cas où la BCE n'accepterait plus les bons du Trésor grec comme collatéraux d'une demande de financement par les banques.

Il faut comprendre, dans l'esprit de son auteur, la sévérité du dispositif prévu comme visant à donner à la création du FME un effet dissuasif (ou préventif) et, dès lors, paradoxalement, comme une façon de renforcer la crédibilité de la règle du no bailing out. Ce que ne prend pas en compte Wolfgang Münchau, le talentueux collaborateur du Financial Times, qui relève, dans son article cité du 15 mars 2010, à propos du plan du gouvernement allemand que : « This is not about helping countries in trouble. This is about helping them to get out. » L'interprétation donnée aux intentions du Gouvernement allemand par Wolfgang Münchau prend une nouvelle coloration après la déclaration faite par Mme Merkel au Bundestag, le 17 mars. Après avoir souligné que ce ne sont pas les spéculateurs qui sont la cause de la crise grecque qu'ils ont seulement aggravée, mais la violation durant de nombreuses années du Pacte de stabilité et de croissance, la chancelière a ajouté : « Gefragt seien neue Instrumenten, um ein Land das dauerhaft gegen den Pakt verstößt, aus der Eurogruppe ausschließen zu können. » (trad. : « De nouveaux instruments devraient être demandés, pour pouvoir exclure de l'Eurogroupe (sic) un Etat qui viole durablement le Pacte. »)<sup>5</sup> Le ministre Schäuble, se référant à la prise

de position de la chancelière Merkel a déclaré dans son interview du 24 mars (citée en note (2)) que la possibilité de quitter la zone euro devait être considérée comme le dernier maillon d'une chaîne de mesures, une ultima ratio. L'idée n'a apparemment pas séduit les partenaires de l'Allemagne lors du sommet de l'Eurogroupe du 25 mars. Le président de la BCE qui avait, dans un entretien avec Le Point, du 15 mars, qualifié d'absurde l'hypothèse de voir un Etat quitter la zone euro, l'appartenance à la zone euro impliquant une communauté de destin avec ses partenaires,<sup>2</sup> a repris peu après ces formules devant la commission économique et monétaire du Parlement européen. C'est au sein de la zone euro, que celle-ci doit résoudre ses problèmes, avec le cas échéant, l'assistance du FMI.

L'on notera que le plan, dans ce qui en a été publié, ne prévoit pas expressément la création pour un Etat en faillite de bons émis par le Fonds selon un système qui s'apparenterait à celui des fonds Brady, comme le proposent en revanche Daniel Gros et Thomas Mayer, dans le document cité en note (2) : le Fonds rachèterait avec un rabais (« haircut ») les créances sur l'Etat en défaut et deviendrait le seul créancier de celui-ci.

Le ministre Schäuble n'a pas évoqué la question du financement du Fonds dans ses nombreuses interventions dans la presse.<sup>7</sup> Toutefois, la Presse allemande a fait état d'une vive réaction de la Bundesbank à l'égard d'un écho paru dans une revue au sujet de la circulation au sein du ministère des Finances allemand de l'hypothèse d'une mise à la disposition du Fonds, comme garantie, des réserves d'or des banques centrales...La nouvelle n'a été ni vraiment démentie, ni confirmée.<sup>8</sup> Dans le document du CEPS, les auteurs suggèrent un financement par les Etats qui ne respectent pas les règles en matière de déficit excessif,<sup>9</sup> ce qui éloignerait d'autant le moment où le Fonds serait opérationnel, s'il n'avait pas d'autre ressource. Un auteur a proposé que, dans un premier temps, le Fonds se finance grâce à des contributions nationales (en bons du Trésor) et, à partir de 2016, selon la proposition précitée formulée par Gros et Mayer.<sup>10</sup> Le Fonds pourrait emprunter sur les marchés.

4. Un Etat qui ne se verrait pas finalement en mesure « de rétablir la compétitivité de son économie et d'assainir ses finances publiques » (« die Wettbewerbsfähigkeit seiner Wirtschaft wiederherzustellen und die öffentlichen Haushalte zu sanieren »).

5. <http://www.bundestkanzlerin.de>

6. Voir <http://www.ecb.int/press/key/date/2010/html/sp100317.fr.html>

7. Il s'en est expliqué dans l'interview citée en note (2) à la FAZ du 24 mars 2010 : « Das Element habe ich bewusst ausgelassen...Erst müssen wir mit unseren europäischen Partnern andere wichtige Fragen klären. » (trad. : « Cet élément, je l'ai consciemment laissé de côté...D'abord, nous devons éclaircir d'autres questions importantes avec nos partenaires européens. »)

8. Voir FAZ.NET 15 mars 2010

9. La volonté de préserver les finances des pays (relativement) fiscalement forts est expressément formulée dans le projet de Gros et Mayer, voy. le document cité en note (2), p. 5.

10. Voir Jean-François Jamet, « Un « FMI européen » est possible », LesEchos.fr 16 mars 2010. L'appellation de « FMI européen » n'est peut-être pas la plus heureuse. Il ne s'agit pas de créer un « rival » pour le FMI ni de donner au FME, sur le plan régional, toutes les compétences de l'institution de Bretton Woods, dont les limites du G20 montrent, en particulier, la nécessité.

# Les voies et moyens de la création d'un FME

Quelle pourrait être la base juridique d'un Fonds monétaire européen (FME)? La première réaction de plusieurs acteurs (la chancelière Merkel, le président Barroso) a été qu'un plan tel que celui proposé par le ministre Schäuble nécessitait une révision du traité. L'on a appris par la suite que la chancellerie examinait ce qui, dans le projet, pourrait se réaliser sans une telle révision.

Il y a, théoriquement, s'agissant d'un FME limité aux Etats membres ayant adopté l'euro, trois possibilités : un acte pris en vertu du mécanisme de coopération renforcée (articles 20 TUE ; articles 326 et s. TFUE) ; un traité de révision des traités selon l'article 48 TUE ; un traité entre les Etats membres de la zone euro, selon le modèle des accords de Schengen avant leur intégration dans le droit de l'Union par le traité d'Amsterdam.<sup>11</sup>

Un acte pris selon la procédure de la coopération renforcée doit respecter les conditions fixées pour celle-ci, en particulier, le respect des traités et du droit de l'Union (article 326, paragraphe 1, TFUE). Ledit mécanisme n'est pas un instrument de révision du traité. Or, plusieurs éléments du projet Schäuble ne sont pas compatibles avec les traités, en particulier, certaines des nouvelles sanctions prévues au titre du non respect des règles sur les déficits excessifs. Elles seront sans doute aussi considérées comme politiquement inacceptables par des Etats. On comprend la réaction de Mme Lagarde s'agissant, en particulier, de la suspension du droit de vote au sein du Conseil.<sup>12</sup> De même, nous l'avons signalé, l'Eurogroupe n'a pas le pouvoir de prendre des décisions obligatoires. Le traité reconnaît son existence en tant qu'organe informel. La suspension du droit de vote ne peut s'appliquer que si l'organe en question peut prendre des décisions à la suite de votes, quod non. Il s'agit là du résultat de la myopie de ceux qui, au sein de la Convention, puis lors de la négociation du traité constitutionnel et du traité de Lisbonne, ont refusé la création d'un « Euro-Ecofin », parce que celle-ci était susceptible de diviser les Etats membres. Et que dire de l'idée qu'un Etat pourrait être poussé vers la sortie de la zone euro ?

Reste une question délicate : les règles d'intervention du FME sont-elles contraires à l'interdiction du bailing out énoncée par l'article 125 TFUE ?<sup>13</sup> Et à supposer qu'elles le soient, peut-on considérer que l'article 122, paragraphe 2 TFUE, permet de mettre en œuvre

des procédures du type de celles prévues par le FME, dans la mesure où cette disposition ouvre la porte à une assistance financière en raison d'événements exceptionnels, il est vrai, « échappant au contrôle de l'Etat membre »? Une situation due au laxisme budgétaire d'un Etat pose problème à cet égard mais l'exigence d'un redressement trop brutal peut faire échapper la situation au contrôle de la puissance publique en proie à une instabilité politique et sociale qui risque de devenir insoutenable. En outre, des mesures restrictives trop rigoureuses et exécutées sur un rythme trop rapide peuvent enfoncer l'économie dans la crise. Un concours européen, strictement conditionné, dans le cadre d'un programme dont l'exécution est raisonnablement étalée dans le temps est susceptible d'éviter de tels développements. Mais reste à déterminer si l'article 122, paragraphe 2 qui instaure un mécanisme fondé sur la solidarité permet de prévoir une conditionnalité. Certaines voix nient une telle possibilité. Or, ledit article prévoit expressément celle-ci.

Si la réponse est positive quant au recours possible à l'article 122, paragraphe 2, cela serait sur la base de cette disposition que l'on pourrait bâtir un mécanisme d'assistance, cette disposition évoquant d'ailleurs la définition de conditions pour en bénéficier. Mais si ledit mécanisme, créé sur cette base, était épuré des éléments contestables ou requérant, comme indiqué ci-dessus, une révision du traité, il n'en reste pas moins qu'une création institutionnelle de cette importance par un acte de droit dérivé poserait des problèmes en droit de l'UE mais aussi en droit constitutionnel de plusieurs Etats membres.<sup>14</sup>

L'adoption d'un traité de révision est certes, en principe, la voie royale, mais elle nécessite le concours des 27 Etats membres et s'il est un point sur lequel le consensus semble exister entre ceux-ci, c'est bien sur le fait qu'après la ratification plus que laborieuse du traité de Lisbonne, la conclusion d'un nouveau traité n'est pas opportune. Le mot d'ordre est d'appliquer d'abord les nouveautés apportées par le traité de Lisbonne. En outre, comment soumettre au veto possible d'un Etat hors de la zone euro, un mécanisme de garantie nécessaire à celle-ci ? Madame Merkel dont l'on dit qu'elle voudrait voir renforcer par traité le Pacte de stabilité et de croissance, entraînera-t-elle tous ses collègues de l'UE, y compris le Royaume-Uni, à s'engager dans une conférence intergouvernementale et à en admettre le résultat voulu par elle?

11. Cette dernière solution est avancée par l'auteur cité dans la note précédente.

12. S'agirait-il de priver - temporairement - un Etat membre du droit de vote en ce qui concerne les mesures à prendre vis-à-vis d'un partenaire ou de la suspension du droit de vote pour toute décision au sein du Conseil, comme cela serait le cas en vertu d'une décision prise au titre de l'article 7 TUE inapplicable en l'espèce sans révision du traité ? Il semble que le ministre Schäuble vise plutôt la première hypothèse quand il se réfère à la privation du droit de voter pour les « pêcheurs potentiels », entretien avec Le Point, 24 mars 2010.

13. Sur cette règle, voir Otmar Issing, « Die Europäische Währungsunion am Scheideweg » (trad.: « L'Union monétaire européenne à la croisée des chemins »), FAZ, 29 janvier 2010.

14. Ce que l'on sait des débats au sein du sommet de l'Eurogroupe du 25 mars montre que le spectre de la Cour constitutionnelle allemande hantait les esprits. Sur cette réunion, le blog de Jean Quatremer, « Couloirs de Bruxelles, UE » des 25 et 26 mars. Celui-ci attribue l'insistance de l'Allemagne en vue d'une intervention substantielle du FMI, afin de justifier auprès de ladite Cour qu'il s'agissait bien d'une crise systémique menaçant l'ensemble de la zone euro.

Reste la possibilité d'un accord international entre les Etats de la zone euro, ou un certain nombre d'entre eux,<sup>15</sup> parallèle aux traités, sur le modèle des accords de Schengen mais aussi, plus récemment, du traité de Prüm, qui tous les deux ont fait l'objet d'une intégration, totale ou partielle, plus ou moins rapide, dans les traités européens. Une telle solution ne pourrait être qu'intérimaire et, s'agissant d'une application modalisée des traités UE et FUE, cet accord ne pourrait prétendre réviser les traités. Leur révision doit suivre l'une des procédures prévues à l'article 48 TUE. L'inconvénient des accords parallèles aux traités de

base, c'est l'intergouvernementalisme des structures qu'ils créent.<sup>16</sup> Ce caractère se traduit, en particulier, par l'absence de contrôle juridictionnel, ce qui n'est pas négligeable s'agissant d'un instrument tel que le FME, et, si l'on n'y prend garde, par l'importance que prend souvent l'unanimité au sein des organes où les Etats membres sont représentés comme tels.<sup>17</sup> Mais l'histoire de la construction européenne montre que l'on doit (trop) souvent se contenter de solutions imparfaites, pourvu qu'elles aillent dans le bon sens et puissent dès que possible déboucher sur un progrès de l'intégration.

## Les perspectives

Il semble que la Commission, dépassée par l'initiative allemande, ait entamé l'étude du projet de FME. Le fait qu'il pourrait s'agir d'un accord parallèle aux traités ne devrait pas, en effet, empêcher la Commission de présenter ses idées à ce sujet. En outre, nous sommes d'avis que cette question, comme celle de l'émission de bons européens à l'image des Treasury bills américains (incluse dans le projet de Gros et Mayer mais uniquement en cas de crise et selon le modèle des bons Brady) et qui a fait l'objet d'une proposition récente du premier ministre belge, pourrait être soumise à un comité de réflexion. Il semble qu'au sein du Parlement européen, l'idée d'un comité du type du Comité Delors soit avancée. Tous les aspects, y compris juridiques, de ces initiatives devraient faire l'objet d'un examen attentif en vue d'une solution qui concilie rigueur et solidarité et permette d'éviter l'improvisation dans le futur.

L'accord du 25 mars 2010 des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro prévoit aussi la nécessité d'une réflexion. On sait que cette « Déclaration » a reconnu la nécessité de « renforcer et de compléter le cadre existant pour assurer la soutenabilité budg-

taire dans la zone euro et de renforcer sa capacité à agir en temps de crise. » Les chefs d'Etat et de gouvernement ont aussi déclaré :

« Pour le futur, la surveillance des risques économiques et budgétaires et les instruments de leur prévention, y compris la procédure pour déficit excessif, doivent être renforcés. En outre, nous devons disposer d'un cadre robuste pour la résolution des crises, respectant le principe de la responsabilité budgétaire de chaque État membre.

Nous demandons au Président du Conseil européen d'établir, en coopération avec la Commission, un groupe de travail avec les États membres, la présidence tournante et la BCE pour présenter au Conseil, avant la fin de l'année, les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif, en explorant toutes les options pour renforcer le cadre juridique. »

On peut envisager que le FME, pour lequel une dénomination moins symétrique à celle du FMI devrait être choisie - l'appellation «Euro Stability Fund» a été suggérée -, peut faire partie de ces mesures ■

15. Voir à ce sujet, la position du premier ministre belge à propos de la création d'une Agence européenne de la dette, euobserver.com 16 mars 2010.

16. M. Jamet, dans son article cité, suggère que la Commission se voit chargée de la gestion du FME. Est-il possible de confier une telle tâche à la Commission par un accord intergouvernemental? La question est l'une de celles qui méritent réflexion.

17. L'on aura noté que l'accord acquis le 25 mars 2010 au Sommet de l'Eurogroupe sur un mécanisme de financement impliquant d'une part le FMI et d'autre part les Etats membres de la zone euro prévoit une décision unanime de ceux-ci pour sa mise en œuvre.