

Les traités européens n'autorisent en aucun cas l'Union à s'endetter

Markus C. Kerber et Jean-Michel Naulot

L'absence de base juridique pour l'emprunt européen destiné au plan de relance de 750 milliards d'euros devra conduire à une révision des traités, soulignent le professeur de finances publiques et l'ancien banquier.

Le débat autour du plan de soutien de 750 milliards d'euros (*Next Generation EU*) ne fait que commencer. La question de la rationalité des aides et surtout de leur conditionnalité reste ouverte. La nécessité de dégager de nouvelles ressources provoque de vives discussions.

Mais un point jusqu'à présent passé sous silence est particulièrement problématique : on cherche en vain les fondements juridiques de l'accord du 21 juillet.

Certes, la légalité des subventions en cas de crise majeure ne fait pas de doute. Dès le mois d'avril, Angela Merkel avait précisé que l'article 122 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) s'applique à la crise pandémique. Selon cet article, une assistance financière est possible lorsqu'un État connaît de graves difficultés en raison de « *catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle* ».

En revanche, la légalité de l'emprunt, et non des subventions, n'a jamais été abordée. Or, l'emprunt de 750 milliards de l'Union européenne est absolument considérable au regard des opérations précédentes. Les fonds levés en 2010 par l'UE avec le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF), en faveur de l'Irlande et du Portugal, ne représentaient qu'une cinquantaine de milliards. A ces 750 milliards, il faut ajouter 100 milliards qui seront levés par la Commission à partir de la mi-octobre afin de financer le plan « SURE » (soutien au chômage partiel).

La Commission inscrit ces nouveaux emprunts dans le prolongement des opérations de 2010, peut-être pour convaincre que le recours à l'emprunt est devenu naturel. A l'intention des investisseurs, elle invoque l'article 323 du TFUE qui énonce que « *le Parlement européen, le Conseil et la Commission veillent à la disponibilité des moyens financiers permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers* ». Gérer les finances de l'Union avec responsabilité est bien une obligation de la Commission, mais ce n'est en aucun cas une autorisation d'endetter l'Union.

« Viol nécessaire des règles des traités »

En 2010, devant la fragilité juridique des instruments mis en place dans l'urgence lors du sommet dramatique des 8 et 9 mai - au point que certains dirigeants évoquèrent quelques mois plus tard un « *viol nécessaire des règles des traités* » -, il fut très vite décidé de modifier les textes existant et d'abandonner les structures qui venaient d'être créées. Le 25 mars 2011, l'article 136 du TFUE fut complété afin d'autoriser la création d'un mécanisme d'assistance financière, le futur Mécanisme européen de stabilité (MES), et le 2 février 2012 un traité spécifique autorisa le MES à « *lever des fonds* ».

L'embarras actuel de la Commission s'explique. Car dans les traités, il n'est nulle part question d'une compétence qui lui soit attribuée en matière d'emprunt. L'article 5 du Traité de l'Union européenne (TUE) énonce que « *Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union (...). Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres* ». En d'autres termes, une compétence non attribuée n'existe pas. Deux articles du TFUE sont par ailleurs très explicites sur l'interdiction de l'emprunt : « *Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses* » (art. 310) ; « *Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres* » (art. 311).

Le budget de l'Union européenne, adopté le 27 novembre 2019, rappelle même dans son introduction le « *principe d'équilibre* ». Il mentionne « *qu'un recours à l'emprunt pour couvrir un éventuel déficit budgétaire n'est pas compatible avec le système des ressources propres et n'est donc pas autorisé* ». Comment la Commission peut-elle tenir un discours différent un an plus tard ?

Le silence sur cet aspect juridique, qui n'est pas anodin compte tenu des montants en jeu, est à ce point étonnant que l'on peut se demander si Angela Merkel et Emmanuel Macron ne se sont pas mis d'accord pour faire l'impasse sur une modification des traités. Le débat sur les *eurobonds* risquait peut-être de ressurgir... Mais les parlementaires, qui voteront lors de la ratification de l'accord, et nos concitoyens, qui rembourseront tout ou partie des emprunts, n'ont-ils pas le droit d'être éclairés ?

Markus C. Kerber est professeur de finances publiques à la Technische Universität de Berlin et à l'École d'économie de Varsovie ; il a été l'un des initiateurs de la plainte contre la politique financière de la BCE déposée en 2016 devant la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

Jean-Michel Naulot est un ancien membre du Collège de l'Autorité des marchés financiers (AMF), il est l'auteur de « *Éviter l'effondrement* » (Seuil, 2017)