

CONFRONTATIONS EUROPE

LA NECESSAIRE REFONTE DES TRAITES EUROPEENS ET LA MISE EN ŒUVRE D'UNE PROPOSITION DE NOUVEAU PLAN MARSHALL

Jean-Michel Nogueroles



PRÉSENTATION

Jean-Michel Nogueroles, docteur en droit, avocat et auteur du rapport *Pour un nouveau Plan Marshall* remis à la Fondation E5T en janvier 2022, revient en trois articles pour *Confrontations Europe*, sur les aspects clés de son rapport. Dans ce deuxième article de la série, l'auteur aborde la nécessité et les modalités d'une refonte des traités européens dans le cadre de la mise en oeuvre d'un nouveau Plan Marshall.

LA NECESSAIRE REPONTE DES TRAITES EUROPEENS ET LA MISE EN ŒUVRE D'UNE PROPOSITION DE NOUVEAU PLAN MARSHALL - EN VUE DE L'ACCELERATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGETIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AFRIQUE

Introduction

À un moment où nous devons faire face à de nouvelles crises et à des difficultés économiques majeures (notamment du fait de la crise sanitaire et de ses conséquences), la mise en œuvre d'un nouveau plan Marshall serait à la fois une réponse politique opportune et une solution économique adaptée.

Il semble pour ce faire nécessaire de considérer une approche alternative à l'orthodoxie monétaire classique qui a depuis trop longtemps été affichée comme un point de référence absolu par les diverses autorités politiques européennes.

Il est en effet plus que jamais opportun de changer de paradigme en matière économique et avant toute chose d'élargir intellectuellement notre acception du champ des possibles afin de ne plus restreindre notre pensée à un cadre trop étroit devenu désormais inadapté.

Pour autant, l'obligation politique de cette orthodoxie économique et monétaire trouve sa source dans les Traités européens dont l'interprétation est de plus en plus controversée.

1. Controverse juridique et défi politique s'agissant de l'interprétation des Traités européens :

La **Cour constitutionnelle fédérale allemande de Karlsruhe** a récemment rendu une décision très remarquée (**5 mai 2020** - références de l'affaire : 2 BvR 859/15 - 2 BvR 1651/15 - 2 BvR 2006/15 - 2 BvR 980/16) dans laquelle elle a déclaré que le gouvernement allemand n'avait pas pris les mesures nécessaires pour contester la BCE dans sa décision d'acheter des obligations d'État :

"La BCE n'a pas procédé à la mise en balance nécessaire de l'objectif de politique monétaire et des effets de politique économique découlant du programme. Par conséquent, les décisions en question ... dépassent le mandat de politique monétaire de la BCE".

Cependant, cette décision de la Cour constitutionnelle allemande ne lie pas la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE), qui avait, pour sa part, préalablement rendu une décision confirmant la légalité et la conformité aux Traités applicables du programme d'assouplissement quantitatif mis en œuvre par la BCE (CJUE 1er décembre 2018 - affaire C 493/17).

Dans tous les cas, la décision judiciaire suprême allemande constitue un défi politique : la plus haute juridiction de l'économie la plus forte de la zone euro contredit le bienfondé de la politique mise en œuvre par la BCE, en opposition avec la position affirmée par la CJUE.

Or lorsque deux juridictions suprêmes de premier plan interprètent les dispositions d'un même Traité de manière diamétralement opposée, s'agissant d'un aspect aussi important sur le plan politique, c'est qu'il **devient indispensable de procéder à la révision de ce Traité afin de le clarifier.**

Cette situation devrait donc à terme raisonnablement aboutir (à un moment ou à un autre) à une négociation diplomatique entre les États membres de l'UE afin de résoudre la difficulté.

L'enjeu de cette future éventuelle négociation sera celui d'une nécessaire refonte du Traité de l'UE et probablement du Traité relatif au fonctionnement de l'UE, afin d'adapter leurs termes et conditions en vue de clarifier la mission et les objectifs de la BCE.

2. Proposition formulée quant aux nouvelles missions qui pourraient être confiées à la BCE et à la BEI en vue d'un nouveau plan Marshall :

L'objectif de l'extension des missions confiées à la BCE et à la BEI serait, notamment, de rendre possible de financer un nouveau plan Marshall, en vue de l'accélération de la transition écologique et de la construction d'infrastructures en Afrique, sans le faire supporter par le contribuable

En premier lieu, la mission de la BCE pourrait, plus généralement, intégrer la prise en compte d'un objectif de croissance économique et d'emploi mais aussi, le cas échéant, tout autre objectif de politique publique que l'Union Européenne pourrait considérer comme une « *priorité politique* » (pour reprendre l'expression de Benoît Cœuré - 2019) ; dont la transition écologique et pourquoi pas, le développement de l'Afrique.

La mission de la BEI pourrait être, au demeurant, élargie de telle manière à ce qu'elle devienne le véhicule d'investissement européen dédié à la mise en œuvre d'un nouveau Plan Marshall.

Pour ce faire, on pourrait envisager que :

- la BCE soit autorisée à devenir actionnaire de la BEI (aujourd'hui, seuls les Etats membres en sont actionnaires en application des Traités) ; et
- le capital souscrit par la BCE (par voie d'augmentation du capital de la BEI) permette à la BEI d'augmenter suffisamment ses fonds propres, dans une proportion lui permettant de procéder à l'émission à terme d'obligations (destinées à financer ses investissements) pour un montant total équivalent aux 2.6000 milliards d'euros de titre déjà acquis (liquidités créées par la BCE entre la fin de 2014 et la fin de 2019).

Les investissements projetés pourraient être financés par la BEI sur une durée suffisante (d'environ 7 à 10 ans) afin de permettre à la **BCE de progressivement refinancer la BEI (en rachetant les obligations « vertes » ou « développement » que la BEI pourrait émettre) au fur et à mesure de l'arrivée à échéance du terme des titres que la BCE détient déjà** (acquis dans le cadre du programme d'accroissement quantitatif).

La BEI pourrait ainsi obtenir les ressources financières nécessaires aux fins de soutenir les grands plans d'investissement qui seront définis comme des « priorités politiques » par les Etats de l'UE., dans le cadre de son éventuel mandat rénové.

Pour ce faire, la BEI pourrait réinvestir (directement ou à travers un fonds/filiale dédié) principalement en fonds propres dans le capital social des sociétés portant les projets financés (en qualité d'actionnaire minoritaire) et, le cas échéant, accorder des facilités financières complémentaires.

L'intérêt de cette solution réalisant des investissements principalement financés en fonds propres serait d'obtenir, à court et à moyen terme, un effet multiplicateur comparable sur l'économie à celui produit par un financement strictement monétaire (étudié théoriquement).

En effet, dans la mesure où les fonds propres ne doivent pas, par définition, être remboursés par les sociétés projets qui en disposent, on peut raisonnablement estimer que l'effet économique produit sur l'économie réelle serait comparable, en termes d'effet multiplicateur, à celui d'un financement monétaire.

À cet égard, on peut imaginer que ces investissements soient réalisés par la BEI (selon la réforme de son statut) – soit directement – soit à travers un fonds filialisé dédié - fonctionnant sur le **modèle d'un fonds dit de « *private equity* »** :

- en association avec des investisseurs du secteur des entreprises (petites, moyennes ou grandes entreprises - selon le type d'investissement) ou même avec des investisseurs du secteur public lorsque cela est mieux indiqué,

et

- conformément à des accords de partenariat public-privé, en vertu desquels la BEI agira en tant qu'actionnaire minoritaire dans le capital des sociétés projets portant les investissements financés.

À ce titre et en tant que futur actionnaire de sociétés projets, la BEI :

- pourra recevoir, le cas échéant, sa quote-part des bénéfices réalisés au moyen de distributions de dividendes,

et

- après une période d'investissement (d'une durée suffisante, éventuellement de 7 à 10 ans), réaliser une possible plus-value au titre de la cession (à tout tiers investisseur privé ou public) des actions détenues par la BEI dans le capital de chacune des sociétés projets portant les investissements.

Ces éventuels revenus d'investisseur (dividendes reçus et plus-value de sortie) permettraient, le cas échéant, à la BEI (comme c'est le cas pour un fonds dit de « *private equity* ») d'obtenir les liquidités nécessaires au remboursement du capital et des intérêts échus du fait du remboursement de ses emprunts obligataires (obligations « vertes ou « développement » émises, selon le cas).

Dans ce nouveau cadre, le résultat économique produit serait celui escompté : les investissements massifs, objet du nouveau plan Marshall, seraient financés et l'effet multiplicateur sur les économies serait maximisé dans la mesure où le contribuable n'en supporterait pas (ni par l'endettement public ni par l'impôt) le financement.

3. Un nouveau pacte européen, engageant une refonte des Traités, serait indispensable pour permettre à la BEI de financer massivement les projets d'investissements en fonds propres d'un nouveau plan Marshall, tout en étant indirectement refinancée par la BCE :

Il apparaîtrait indispensable pour ce faire de procéder à une refonte du Traité de l'Union Européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne ainsi que des statuts de la BCE afin de prévoir que soit, notamment :

- élargie la mission confiée à la BCE pour qu'elle prenne aussi en considération un objectif de croissance économique et d'emploi mais aussi, le cas échéant, tout objectif de politique publique que l'Union Européenne pourrait considérer comme une « *priorité politique* » (comme la transition écologique) ;

Il conviendrait également de supprimer ou d'aménager certaines limitations juridiques résultant des Traités et statuts actuellement en vigueur, en particulier, s'agissant des dispositions suivantes :

- Conformément à l'article 308 du traité sur le fonctionnement de l'UE et à l'article 3 des statuts de la BEI, les seuls membres (ou actionnaires) autorisés de la BEI sont les États membres : la BCE n'est actuellement pas encore autorisée à devenir membre ou actionnaire de la BEI et ne peut donc pas souscrire à une augmentation du capital social de la BEI.
- Conformément à l'article 16 (paragraphe 5) des statuts de la BEI, l'encours total des prêts et des garanties accordés par la BEI ne peut dépasser à tout moment 250 % du total de son capital souscrit, de ses réserves, de ses provisions non affectées ainsi que de l'excédent du compte de profits et pertes. Cela constitue une limite technique à la capacité financière de la BEI - pour le financement de projets par l'octroi de facilités supplémentaires - puisque le capital social de la BEI s'élève actuellement à environ 248 millions d'euros. **Il conviendrait d'augmenter le montant du capital social de la BEI en autorisant la BCE à souscrire à une augmentation substantielle de son capital social ; et**
- Conformément à l'article 18 (paragraphe 2) de ses statuts, la BEI ne doit prendre aucune participation dans une entreprise, sauf si cela est nécessaire pour sauvegarder les droits de la Banque à assurer le recouvrement des fonds prêtés. **Il conviendrait de lever cette interdiction et de prévoir cette faculté dans les Traités et les statuts de la BEI (directement ou à travers un fonds/filiale dédié).**

Cette refonte des Traités et des statuts applicables serait en tout état de cause une condition sine qua non préalable à la mise en œuvre d'un financement mixte monétaire/capitaux propres pour un nouveau Plan Marshall.

En conclusion

Il apparaît à la fois techniquement possible et pertinent, sous réserve de pouvoir rénover le pacte européen en révisant les Traités applicables, que la Banque centrale européenne (BCE) redirige la quantité substantielle de monnaie qu'elle a émise (2.600 milliards d'euros - entre 2014 et 2019 puis mise à disposition d'une enveloppe additionnelle de liquidités de 1.850 milliards dans le cadre du Programme d'achat d'urgence du fait de la pandémie – dont l'acronyme anglais est « PEPP ») vers l'économie réelle par l'intermédiaire de la Banque européenne d'investissement (BEI), en vue de financer un nouveau plan Marshall.

La solution proposée, dite d'un financement mixte monétaire/fonds propres, permettrait – sans augmenter le volume de la masse monétaire additionnelle déjà créée, de remplacer progressivement les actifs financiers déjà acquis par la BCE (auprès des banques commerciales - entre 2014 et 2021) par des obligations « vertes » ou « développement » à faire émettre par la BEI au cours des dix prochaines années.

Alors pourquoi ne pas ouvrir aujourd'hui le champ des possibles et procéder enfin à l'indispensable rénovation du pacte européen ainsi que de nos paradigmes économiques, dont nous avons tant besoin pour pouvoir faire face aux grands défis du XXIème siècle ?

CONFRONTATIONS EUROPE



Confrontations - Paris
29 avenue de Villiers
75017 Paris

Confrontations - Bruxelles
Rue du Luxembourg 19
1000 Bruxelles



communication@confrontations.org



<https://confrontations.org>



[@confrontations](https://twitter.com/confrontations)



[@ConfrontationsEurope](https://www.linkedin.com/company/confrontations-europe)