

L'assistance financière du FMI aux États membres de la zone euro : de l'inconcevable au conventionnel (ou comment « conventionnaliser » l'inconcevable)¹

Régis BISMUTH, *Professeur de droit public à
l'Université de Poitiers*

Question : *Going back to Greece, is there something in the Treaty that makes it legally impossible for Greece to knock on the door of the IMF (...)? If there is nothing that prevents this from happening, what would be the consequences – apart from shame – for the European Union and the European Central Bank?*

Jean-Claude TRICHET : *I do not want to enter into some kind of fantasy scenario (...). [We] are, in a way, in a system which is very different from the usual environment. When you are inside the euro area, you are helped by the very fact of belonging to the euro area, and you are helped considerably.*

EUROPEAN CENTRAL BANK, *Introductory
statement with Q&A – Press Conference*, 4 Mars
2010²

Dédramatiser l'idée d'une assistance financière : de l'inconcevable à l'envisageable

Tabou au début du mois de mars 2010, l'idée d'une assistance financière du FMI au profit de la Grèce afin de résoudre la crise de la dette souveraine est très rapidement apparue comme une évidence aux institutions de l'Union ainsi qu'à ses principaux États membres. Seules quelques semaines ont été suffisantes, entre mars et mai 2010, afin de faire accepter politiquement cette intervention et de concrétiser les modalités d'une assistance financière s'éle-

vant à 30 milliards d'euros³ pour le Fonds, accordée concomitamment à celle de 80 milliards d'euros par le biais de prêts bilatéraux consentis par les États de la zone euro et coordonnés par la Commission européenne⁴. Les remarques susmentionnées de l'ancien Gouverneur de la BCE ne reflétaient cependant pas un rejet de principe de toute participation de l'institution issue des accords de Bretton-Woods. Dans cette même conférence de presse, il a eu aussi l'occasion de souligner l'utilité décisive de l'assistance technique fournie par le Fonds dans le dossier grec⁵.

¹ À ma fille, Rosa, qui a vu le jour entre ces lignes. À mon père, Jean-Louis Bismuth, parti vingt ans plus tôt.

² Le texte de la conférence de presse est disponible sur le site de la BCE (<<http://www.ecb.int>>).

³ IMF Reaches Staff-level Agreement with Greece on €30 Billion Stand-By Arrangement, Press Release No. 10/176, 2 mai 2010.

⁴ Statement by the Eurogroup, Bruxelles, 2 mai 2010.

⁵ Il indiquait à cet égard : « I do not believe that it would be appropriate to introduce the IMF as a supplier of help through standby arrangements or through any such kind of help. I think the IMF's contribution has been important. (...) [T]he IMF's technical

La frilosité perceptible à l'époque à l'égard du FMI portait sur l'hypothèse d'une intervention financière au sein de la zone euro, laquelle était alors perçue à Francfort à la fois comme une humiliation et un aveu d'échec de la monnaie unique. D'ailleurs, à cette époque, trois États membres de l'UE n'ayant pas encore adopté l'euro (Hongrie, Lettonie et Roumanie) avaient déjà obtenu une assistance financière du FMI par le biais de la conclusion d'accords de confirmation dans le sillage de la crise financière de l'automne 2008⁶. Celle-ci avait été accordée conjointement à l'octroi d'un « *concours mutuel* » par le Conseil se matérialisant par un soutien financier destiné à affronter des difficultés dans la balance des paiements⁷.

Si la volte-face des institutions européennes en ce qui concerne la possibilité d'une assistance financière du FMI aux États dont l'euro est la monnaie s'explique essentiellement par un concours de circonstances et une situation de crise assez exceptionnels au cours du printemps 2010⁸, les précédents hongrois, letton et roumain ont, à leur modeste niveau, balisé le terrain au sein de l'UE. En effet, lorsque la Hongrie sollicite en octobre 2008 un accord de confirmation auprès du FMI, il s'agit de la première demande d'assistance financière d'un État membre au Fonds depuis celle du Royaume-Uni datant de 1976⁹. Le premier

dossier hongrois et les deux suivants ont ainsi permis de dédramatiser l'idée une telle opération. Aussi, ces trois programmes d'assistance financière ont été pilotés conjointement par le FMI et l'UE – avec l'intervention d'autres acteurs en fonction des circonstances de chaque espèce¹⁰ – ce qui a permis sur ce type de dossier le développement d'une coordination entre les équipes des deux institutions, lesquelles se sont avérées rapidement opérationnelles dans le cadre de l'opération de soutien à la Grèce.

En effet, l'UE et le FMI ont capitalisé sur cette expérience afin d'approfondir leur coopération dans le cadre de telles opérations. Le cadre juridique par lequel un soutien financier a été accordé par l'UE à ces trois États, notamment le Règlement n° 333/2002¹¹, ne prévoyait pas une possible intervention du FMI. Si ce dernier soulignait d'ailleurs lors de la première intervention que « *[p]rior to the recent events in Hungary, no operating procedures had been developed for such interaction between the EU and the IMF* », il ajoutait cependant que « *[t]he process as developed in the case of Hungary could, however, become a reference on how to proceed should further cases of a similar nature arise* »¹². C'est ainsi que l'UE a profité de ces événements afin d'adopter des lignes directrices destinées à formaliser ses rapports avec le Fonds dans de telles circonstances. Ce document, qui n'a apparemment jamais été publié, a toutefois fait l'objet d'un résumé par le FMI dans sa documentation consacrée à la Hongrie¹³. Celui-ci mentionne notamment que ces lignes directrices, élaborées

assistance is very important, very much appreciated. And we had very good cooperation. The fact is that the conditionality inside the euro area has to be decided, in our opinion, by the peers, according to the Stability and Growth Pact and the European framework as it functions » ; European Central Bank, Introductory statement with Q&A – Press Conference, 4 mars 2010, op. cit. note 2.

⁶ Pour la Hongrie, v. IMF Executive Board Approves €12.3 Billion Stand-By Arrangement for Hungary, Press Release No. 08/275, 6 novembre 2008 ; pour la Lettonie, v. IMF Executive Board Approves €1.68 Billion (US\$2.35 Billion) Stand-By Arrangement for Latvia, Press Release No. 08/345, 23 décembre 2008 ; pour la Roumanie, v. IMF Announces Staff-Level Agreement with Romania on €12.95 Billion Loan as Part of Coordinated Financial Support, Press Release No. 09/86, 25 mars 2009.

⁷ Concours mutuel accordé sur le fondement de l'ancien article 119 TCE (dorénavant article 143 TFUE). Pour plus de détails sur ces décisions visant la Hongrie, la Lettonie et la Roumanie, v. F. Allemand et F. Martucci, « La nouvelle gouvernance économique européenne », CDE, 2012, n° 2, p. 410.

⁸ Lesquels seront abordés infra II.A.

⁹ Cela est d'ailleurs mentionné par le FMI lui-même ; v. Hungary – Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2008 Stand-By Arrangement, IMF Country Report No. 11/145, juin 2011, p. 4. Sur le précédent britannique, v. C. Rogers, *The IMF and European Economies – Crisis and Conditionality*, London, Palgrave Macmillan, 2012, p. 117 et s. Notons également que le Portugal a bénéficié d'un programme de stabilisation de la part du FMI entre 1983 et 1985 juste avant son entrée dans la CEE.

¹⁰ Dans le dossier hongrois, l'assistance financière du FMI et de l'UE s'est réalisée concomitamment à celle de la Banque Mondiale (v. Press Release No. 08/275, op. cit. note 6). Pour la Lettonie, ce sont la Banque Mondiale, la BERD, l'Estonie, la Pologne, la République Tchèque et un groupe de pays nordiques (Suède, Danemark, Norvège et Finlande) qui sont également intervenus (Republic of Latvia – Request for Stand-By Arrangement, IMF Country Report No. 09/3, Janvier 2009, p. 19). En ce qui concerne la Roumanie, il s'agit de la Banque Mondiale (dont l'International Finance Corporation), la BERD et la BEI (v. IMF Executive Board Approves €12.9 Billion Stand-By Arrangement for Romania, Press Release No. 09/148, 4 mai 2009).

¹¹ Règlement (CE) n° 333/2002 du Conseil du 18 février 2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres, JOCE, 23 février 2002, L 53/1.

¹² Hungary – Request for Stand-By Arrangement, IMF Country Report No. 08/361, novembre 2008, p. 7.

¹³ IMF Country Report No. 11/145, op. cit. note 9, p. 35. Ce document du FMI mentionne la cote de ce document qui, à notre connaissance, est resté confidentiel (ECFIN/G/C ARES(2009) 365646 (REV)).

rées en collaboration avec le Fonds, serviront à améliorer les futurs programmes d'assistance financière conduits conjointement entre l'UE et le FMI pour répondre à des difficultés de balance des paiements¹⁴. Il est notamment mis l'accent sur la complémentarité des expertises respectives de chaque institution, celle du Fonds se focalisant sur son expérience pour répondre aux situations de crise financière et mobiliser rapidement des ressources dans des situations d'urgence, alors que celle de l'UE, avec le marché intérieur en toile de fond, est plus développée en matière de coopération dans les domaines de la surveillance et de la régulation financières¹⁵. Ces lignes directrices indiquent également l'importance pour le FMI d'intégrer dans son cadre d'analyse et ses procédures opérationnelles l'environnement spécifique de l'UE dans ses composantes matérielle et institutionnelle, et ce, afin d'assurer la cohérence entre les programmes d'assistance financière qui sont administrés par chacune des institutions selon des logiques, processus et cadres juridiques indépendants les uns des autres¹⁶.

Alors que le FMI indique que ces lignes directrices ont été établies « *in the context of the EU Balance of Payments (BoP) assistance under the assumption that any future BoP assistance program for EU members will be in coordination with the Fund* »¹⁷, il apparaît clairement qu'elles ne sont en rien spécifiques à des interventions exclusivement liées à des programmes visant à administrer des difficultés de balance des paiements. Ceci a toute son importance puisque les États membres de la zone euro ne sont pas éligibles à un tel soutien financier de l'UE dans la mesure où l'union monétaire est supposée faire obstacle à des difficultés de balance des paiements¹⁸. Cette collaboration entre le Fonds et l'UE avait donc vocation à pouvoir être déployée à d'autres fins si les circonstances l'exigeaient, ce qui se produisit justement dans l'affaire grecque.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid. Le document du FMI résumant ces lignes directrices souligne à cet égard que « [w]hile these procedures remain independent for the EU and the Fund, coordination efforts have been successful in ensuring consistency between programs ».

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Sur cet aspect, v. F. Allemand et F. Martucci, préc. note 6, p. 410.

Décider de l'assistance financière : de l'envisageable à l'inévitable

Si la coopération entre le Fonds et l'Union dans les dossiers hongrois, letton et roumain a permis de banaliser l'option d'une assistance financière du FMI, encore fallait-il faire sauter un dernier verrou psychologique pour envisager une telle intervention au profit d'un État membre de la zone euro. De façon assez surprenante, les principales motivations ayant conduit à une telle intervention sont davantage de nature politique que strictement économique (A). Aussi, réalisée dans des circonstances exceptionnelles, l'intervention du Fonds ainsi que ses modalités soulèvent de sérieux doutes quant à sa conformité aux règles de l'organisation (B).

Le choix inévitable de l'assistance financière

Les premiers programmes d'aide conclus entre mai 2010 et mai 2011 au profit de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal indiquent que le concours du FMI représentait approximativement moins de 30 % de l'ensemble de l'assistance financière destinée à ces États¹⁹. En gardant à l'esprit que les États membres de la zone euro ont également décidé fin 2011 d'augmenter substantiellement les ressources du Fonds (de l'ordre de 200 milliards d'euros) pour le financement de ses futures opérations²⁰, il aurait été financièrement envisageable que l'UE décidât de se passer de la contribution de l'institution de Washington. La décision de recourir au FMI est en effet avant tout politique et réside dans la volonté de crédibiliser les programmes d'assistance financière tant aux yeux des marchés qu'à ceux des principaux bailleurs de fonds.

Le 18 mars 2010, il semblait prématuré pour le FMI d'évoquer une assistance financière au

¹⁹ T. Jost, F. Seitz, The Role of the IMF in the European Debt Crisis, Weidener Diskussionspapiere, Diskussionspapier Nr. 32, janvier 2012, p. 4.

²⁰ European Council, Statement by the Euro Area Heads of State or Government, Bruxelles, 9 décembre 2011. La République Tchèque, le Danemark, la Pologne, la Suède et le Royaume-Uni ont également fait part de leur intention de participer au processus de renforcement des ressources du FMI (v. EU Finance Ministers Statement on IMF Resources, 19 décembre 2011).

profit de la Grèce²¹. Le FMI donnait d'ailleurs l'impression qu'il ne souhaitait pas s'impliquer dans ce dossier difficile au-delà de la fourniture d'une assistance technique²². La directrice du département des relations extérieures du FMI indiquait d'ailleurs à ce propos : « *we've often said that we expect the EU and the Eurozone countries to want to and to plan to resolve this question by themselves* »²³. Il n'a fallu que quelques jours au Fonds, sous l'influence de l'UE et des États-Unis, pour se déclarer prêt à intervenir financièrement. Les États membres de l'Union et Washington disposent en effet d'une majorité des droits de vote au sein du Fonds et influent donc significativement sur la prise de décision²⁴. L'enjeu n'était donc pas de convaincre l'administration du Fonds, mais que ces deux principaux blocs préconisent une intervention financière.

Les intérêts européens et américains se sont avérés convergents sur ce dossier. Les États-Unis, qui disposent par ailleurs de lien privilégiés avec Athènes dans le domaine militaire²⁵, craignaient les répercussions de la crise grecque sur le système financier et leur économie, en particulier une baisse de leurs exportations en Europe et l'appréciation relative du dollar en cas de dévaluation de l'euro²⁶. La position européenne en faveur d'une intervention financière du FMI a été plus complexe à se dessiner. Outre l'opposition originelle de la BCE pour une option qui lui semblait déshonorante²⁷, une divergence entre

la France et l'Allemagne est progressivement apparue. Cette dernière, qui n'était pas spécialement disposée à cette éventualité à l'origine s'y est progressivement convertie sous l'impulsion d'une opinion publique réticente à une intervention massive au profit d'États considérés comme peu vertueux du point de vue de leurs finances publiques. C'est ainsi que la Chancelière allemande a subordonné son accord au plan de sauvetage grec à une assistance financière du FMI²⁸, ce qui n'a pas manqué de vexer la BCE qui a perçu le revirement allemand comme un revers personnel, certains évoquant même qu'un tel choix constituerait une atteinte à son indépendance²⁹. Il n'en reste pas moins que l'effervescence des débats – aussi bien politiques qu'académiques – conduits dans ce cadre a permis au printemps 2010 de faire émerger l'idée d'un fonds monétaire européen permettant d'administrer de telles situations de crise de dette souveraine³⁰, laquelle sera *in fine* concrétisée dans sa version définitive par le traité instituant le Mécanisme Européen de Stabilité (MES) du 2 février 2012.

L'exigence allemande d'intervention du FMI s'explique à plusieurs points de vue. Les modalités de l'assistance financière du FMI permettaient d'assujettir la Grèce à une stricte conditionnalité³¹. Celle-ci a en effet conclu

²¹ On peut à cet égard se référer aux réponses de la directrice du département des relations extérieures du FMI lors d'un point presse, v. Transcript of a Press Briefing by Caroline Atkinson, Director, External Relations Department, 18 mars 2010.

²² Transcript of a Press Briefing by Caroline Atkinson, Director, External Relations Department, 4 mars 2010.

²³ Lors du point presse du 18 mars 2010, préc. note 21.

²⁴ Sur ces aspects, v. T. Jost, F. Seitz, op. cit. note 19, p. 10.

²⁵ La Grèce, qui fait partie de l'OTAN, est considérée par les États-Unis, lesquels disposent d'ailleurs d'une installation navale en Crète, comme un partenaire important dans cette région sensible. Ces éléments sont donc à replacer dans le contexte selon lequel « [t]here is an old geopolitical tradition that countries with US military bases never default » (« A Mutually Satisfactory Solution for Iceland and Obama », Financial Times, 1er février 2010).

²⁶ « Washington redoute les conséquences de la crise grecque », Le Figaro, 24 mars 2010. En ce qui concerne les inquiétudes américaines, v. aussi, R. M. Nelson et al., Frequently Asked Questions About IMF Involvement in the Eurozone Debt Crisis, Congressional Research Service, 27 août 2010, p. 11.

²⁷ « Trichet rejette l'option FMI », Le Figaro, 5 mars 2010, p. 19 ; « Les initiatives du FMI agacent les banques centrales », Le Monde, 9 mars 2010, p. 13. V. aussi les extraits de la déclaration de Jean-Claude Trichet, op. cit. note 1.

²⁸ « Berlin Shifts Stance on IMF Role », Financial Times, 19 mars 2010, p. 10 ; « Merkel veut refiler le bébé grec au FMI », Libération, 20 mars 2010, p. 15 ; « Aide à la Grèce : Merkel pose ses conditions », Le Figaro, 24 mars 2010. V. aussi, R. M. Nelson et al., op. cit., note 26.

²⁹ « Angela Merkel Upsets the ECB », Financial Times, 19 mars 2010 ; « IMF Involvement Proves Embarrassment for ECB », Financial Times, 27 mars 2010, p. 3.

³⁰ « Débats sur la création d'un fonds européen », Le Monde, 11 mars 2010, p. 17. V. aussi, D. Gros, T. Mayer, « How to Deal with the Threat of Sovereign Default in Europe : Towards a Euro(pan) Monetary Fund », *Intereconomics*, 2010, n° 2, p. 64 et s.

³¹ Sa situation ne lui permettait pas d'avoir accès à un instrument tel que la Ligne de Crédit Modulable (LCM ou Flexible Credit Line) qui avait été par exemple sollicitée par la Pologne en mai 2009 à titre de précaution (IMF Executive Board Approves US\$ 20.58 Billion Arrangement for Poland Under the Flexible Credit Line, Press Release No. 09/153, 6 mai 2009). Outre le fait qu'il s'agit d'un mécanisme à vocation plus préventive que curative, celui-ci n'est accessible qu'aux États membres qui, entre autres, peuvent attester de la solidité de leurs fondamentaux économiques et de l'intégrité et la transparence de ses données statistiques, raisons pour lesquelles le Fonds peut l'accorder sans conditionnalité, et raisons évidentes qui excluaient la Grèce d'un tel programme. Sur LCM, v. « Flexible Credit Line (FCL) Arrangements », Decision No. 14283-(09/29) (March 24, 2009) as amended by Decision No. 14714-(10/83) (August 30, 2010), in Selected Decisions and Selected Documents of the International Monetary Fund, Washington, DC, 36th issue, 2011, p. 409 et s.

un « *Accord de confirmation* » (*Stand-By Arrangement* ou SBA), mécanisme à travers lequel, en sollicitant l'assistance financière du Fonds, l'État membre prend l'engagement d'accomplir un ensemble de réformes, consignées dans un mémorandum habituellement désigné *Memorandum of Economic and Financial Policies*³². L'intérêt de l'intervention du FMI à ce stade résidait dans son expérience – qui, il est vrai, concernait jusqu'alors les pays en développement – à administrer de tels plans d'ajustement structurels alors que l'Union n'avait eu à connaître que quelques précédents relatifs à des soutiens financiers accordés pour des difficultés dans la balance des paiements³³. Au-delà de cette expertise, qui aurait d'ailleurs pu être fournie par le Fonds dans le cadre d'une assistance technique, c'est surtout la crédibilité de l'engagement grec qui était en jeu. L'expérience du Pacte de stabilité et de croissance a montré à quel point il était complexe dans le contexte européen de faire respecter les disciplines économiques et financières établies, tel que dans le cas de l'Allemagne et de la France en 2003. L'administration du FMI présentait dans ce cadre l'avantage d'être *a priori* isolée des influences extérieures et en particulier des pressions politiques européennes³⁴. L'intervention du FMI a toute son importance aux yeux de certains auteurs estimant qu'une conditionnalité encadrée seulement à l'échelon européen serait apparue peu crédible aux marchés compte tenu des antécédents du Pacte de stabilité et de croissance et aurait renforcé l'aléa moral en donnant l'impression aux autorités politiques des États débiteurs qu'un ultime sauvetage financier est finalement toujours négociable³⁵. L'historique du FMI, qui bénéficie d'un statut de créancier privilégié et dont les prêts ont toujours été remboursés, constituait à ce point de vue une garantie essentielle.

Enfin, argument plus spéculatif, le recours à une institution extérieure tel que le Fonds a

été envisagé comme permettant de protéger l'UE elle-même. La mise en œuvre d'un plan d'austérité piloté seulement par la Commission aurait selon certains mis en danger le projet européen en affectant l'image de l'UE et en exacerbant l'opposition entre pays du Sud et du Nord³⁶. Par le biais d'une conditionnalité extérieure, il était espéré – finalement à tort – que l'animosité et le ressentiment se déplaçassent davantage vers le FMI³⁷. Compte tenu du rôle de la fameuse « Troïka » (composée des représentants du FMI, de la Commission et de la BCE) qui a négocié et assuré le contrôle de la mise en œuvre des plans d'ajustement structurels³⁸, il était illusoire d'espérer que le FMI ne servît d'unique bouc émissaire.

Les inévitables zones grises de l'assistance financière

Les diverses initiatives entreprises à l'échelle européenne pour répondre à la crise de la dette souveraine (mise en place du FESF, prêts bilatéraux accordés par les États membres, programmes de rachat mis en œuvre par la BCE, etc.) ont suscité d'intenses controverses quant à leur compatibilité avec le droit de l'UE³⁹. Sans évoquer les aspects substantiels de ces débats, dont même la presse s'est fait l'écho⁴⁰, il est patent de constater que les opérations réalisées par le FMI avec les États membres de la zone euro, tant du point de vue de leur objet que de leur ampleur, apparaissent d'une légalité discutable au regard des règles de l'organisation.

En premier lieu, il n'est pas inconcevable de soulever la question de la légalité même de l'assistance financière à un État membre de la zone euro. Si cet enjeu a été très largement éclipsé par les discussions relatives à la léga-

³⁶ J. Matthes, op. cit., note 34, p. 76-77.

³⁷ Ibid.

³⁸ V. par ex. dans le cadre de l'aide à la Grèce, « Framework for Cooperation between the Fund, the European Commission, and the ECB », Greece – Request for Stand-By Arrangement, IMF Country Report No. 10/111, mai 2010.

³⁹ V. par ex., M. Ruffert, « The European Debt Crisis and European Union Law », *Common Market Law Review*, vol. 48, n° 6, 2011, p. 1777 et s. ; et la réponse de R. Smits, « Correspondence – The European Debt Crisis and European Union Law : Comments and a Call for Action », *CMLR*, vol. 49, p. 827 et s.

⁴⁰ V. par ex., « EU Bail-Out Scheme Alters Bloc Treaties, Says France », *Financial Times*, 28 mai 2010, p. 8 ; « L'UE est-elle autorisée à renflouer la Grèce ? », *Le Temps*, 4 février 2010.

³² Par exemple, dans le cadre du premier programme grec, v. Greece – Memorandum of Economic and Financial Policies, 3 mai 2010, in Greece – Request for Stand-By Arrangement, IMF Country Report No. 10/111, mai 2010.

³³ T. Jost, F. Seitz, op. cit., note 19, p. 11.

³⁴ Ibid. V. aussi, J. Matthes, « The IMF is Better Suited than an EMF to Deal with Potential Defaults in the Eurozone », *Intereconomics*, 2010, n° 2, p. 75 et s.

³⁵ T. Jost, F. Seitz, op. cit., note 19, p. 12.

lité des mesures entreprises au regard du droit de l'UE, la doctrine allemande s'y est néanmoins intéressée⁴¹ ainsi que la *Bundesbank*⁴². Ces critiques se fondent sur une lecture littérale des Statuts du FMI et, en particulier, de l'Article V, Section 3 qui, entre autres, conditionne l'utilisation des ressources du Fonds à la résolution de problèmes de balance des paiements⁴³. On retrouve d'ailleurs une limite identique au sein de l'UE dans le cadre du soutien financier au titre du concours mutuel qui peut être consenti lorsque les États membres n'ayant pas adopté l'euro sont confrontés à des difficultés dans la balance des paiements⁴⁴.

Les crises de dette souveraine en Grèce, en Irlande et au Portugal qui ont donné lieu à l'intervention du Fonds ne visaient pas à corriger de tels déséquilibres de la balance des paiements résultant d'une insuffisance de réserves de devises étrangères. En effet, en adoptant la monnaie unique, ces États ont abandonné leur souveraineté monétaire à la BCE qui administre dorénavant de façon centralisée la tenue de la balance des paiements⁴⁵. Les problèmes économiques auxquels ces États ont été confrontés résultaient de déséquilibres de soldes budgétaires et de déficits de compétitivité qui se répercutaient par une augmentation des taux d'intérêts de leurs titres de dette lorsqu'ils cherchaient à se refinancer sur les marchés. L'intervention du FMI conduisait donc non à équilibrer la balance des paiements en fournissant des devises étrangères mais à financer les déficits publics dans la monnaie domestique (ici en euro), ce qui, en quelque sorte, constitue l'inverse de ce pourquoi l'as-

sistance financière du FMI a été envisagée. Plus largement, cela met également en jeu le modèle même du Fonds dont les ressources sont justement constituées par les apports en devises nationales de la part de chacun des États membres afin de les mettre éventuellement à disposition des membres en difficulté qui les sollicitent. C'est pourquoi, pour la *Bundesbank*, « *any financial contribution by the Fund to solve structural problems that do not imply a need for foreign currency – such as the direct financing of budget deficits or financing a bank recapitalisation – would be incompatible with its monetary mandate* »⁴⁶. Ainsi, selon un auteur⁴⁷, les opérations réalisées au profit des États membres de la zone euro ne pouvaient être considérées comme conformes au droit de l'organisation qu'en envisageant une modification des Statuts du Fonds permettant un élargissement domaine de l'assistance financière, ou en admettant l'UE comme membre à part entière, ce qui permettrait de neutraliser de découplage État membre / union monétaire qui est problématique pour les États membres de la zone euro⁴⁸.

Au-delà de ces options qui restent très incertaines, il pourrait être avancé que l'assistance financière du FMI se fonde sur une interprétation téléologique ou plus souple de son acte constitutif. En effet, la notion de déséquilibre de la balance des paiements pourrait être interprétée en tenant compte des buts poursuivis par le Fonds et notamment celui de « [p]romouvoir la stabilité des taux de change »⁴⁹, ce qui justifierait une action du Fonds destiné à sauvegarder la stabilité – et même la pérennité – de l'euro dans son ensemble, la Grèce, l'Irlande ou le Portugal n'étant dans ce cadre qu'un maillon d'un ensemble bien plus large. Elle pourrait être également actualisée dans le sens où « *it is clear that IMF it self does not use the term balance of payments in this narrow way, but instead uses it to refer to the balance of a nation's external transactions more*

⁴¹ V. par ex., C. Gaitanides, « Intervention des IWF in der Eurozone – mandatswidrig ? », *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2011, p. 848 ; R. Tamara Hoffmann, M. Krajewski, « Staatsschuldenkrisen im Euro-Raum und die Austeritätsprogramme von IWF und EU », *Kritische Justiz*, vol. 45, n° 1, 2012, p. 2, spéc. p. 9 et s.

⁴² Deutsche Bundesbank, « Financing and Representation in the International Monetary Fund », *Monthly Report*, vol. 62, n° 3, mars 2010, p. 51, spéc. p. 60 et s.

⁴³ V. aussi, l'Article I(v) énonçant que l'un des buts du FMI est de « [d]onner confiance aux États membres en mettant les ressources générales du Fonds temporairement à leur disposition moyennant des garanties adéquates, leur fournissant ainsi la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale ».

⁴⁴ V. supra I.A.

⁴⁵ C. Gaitanides, préc. note 41, p. 850 ; R. Tamara Hoffmann, M. Krajewski, préc. note 40, p. 9-10 ; T. Jost, F. Seitz, préc. 19, p. 14.

⁴⁶ Deutsche Bundesbank, op. cit. note 42, p. 61.

⁴⁷ C. Gaitanides, op. cit., note 41, p. 851.

⁴⁸ Cette dernière option nécessiterait d'ailleurs une modification de la disposition de l'acte constitutif indiquant que « [d']autres pays ont la possibilité de devenir membres du Fonds » (Article II, Section 2) afin de permettre à des entités non étatiques d'accéder au statut de membre. Sur cet aspect, v. C. Gaitanides, op. cit., note 41, p. 851.

⁴⁹ Statuts du FMI, Article I(iii).

broadly»⁵⁰, ce qui, dans ce sens, pourrait justifier une intervention telle que celle engagée au profit de la Grèce. Cette dernière option peut sembler toutefois trop extensive dans la mesure où, par analogie, elle permettrait éventuellement, dans le contexte de l'UE, d'étendre au profit des États de la zone euro le soutien financier aux États membres n'ayant pas adopté l'euro et qui affrontent des difficultés dans la balance des paiements ! Sans doute est-il plus correct de considérer, dans la mesure où les membres du FMI ne semblent pas avoir contesté cette nouvelle direction prise par le Fonds⁵¹, que les aides successives accordées par le FMI aux États de la zone euro correspondent, au sens de la Convention de Vienne sur le droit des traités, à une « *pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité* »⁵².

En second lieu, et plus subsidiairement, l'ampleur de l'assistance financière accordée aux États de la zone euro ne respecte pas *a priori* les limites fixées par les Statuts du FMI. En effet, ces derniers imposent un niveau maximal de 200 % de la quote-part de l'État bénéficiaire des ressources du Fonds⁵³, lequel a été compris comme une limite annuelle, celle-ci pouvant atteindre 600 % sur une base cumulative⁵⁴. Cependant, le Fonds a considéré qu'il peut « *approve access in excess of the limits [...] in exceptional circumstances* »⁵⁵, situations qui sont appréciées au cas par cas⁵⁶. Cela a notamment été le cas de la Grèce (3200 % des

quotas), de l'Irlande (2400 % des quotas) et du Portugal (2300 % des quotas)⁵⁷, et ce, alors que le document du Fonds qui gouverne cette exception indique que celle-ci ne pourra être envisagée que si, entre autres, « *a rigorous and systemic analysis indicates that there is a high probability that the member's public debt is sustainable in the medium term* »⁵⁸. Il est évident que la pratique du Fonds s'est, là encore, affranchie du cadre qu'il s'était lui-même fixé.

Ainsi, si la crise européenne de la dette souveraine a, dans des circonstances très singulières, rendu possible une assistance financière du FMI au profit d'un État de la zone euro, elle a également permis au Fonds de tester l'élasticité de son acte constitutif et le caractère extensif de l'interprétation qui peut être réalisée des décisions qui le mettent en œuvre.

Orchestrer l'assistance financière : de l'inévitable au conventionnel

Une fois surmontés les obstacles politiques du point de vue de l'UE (accepter l'idée d'une assistance financière) et juridiques du point de vue du Fonds (faire en sorte qu'elle soit considérée comme compatible avec les règles de l'organisation), il convient d'étudier les modalités pratiques de cette assistance et, en particulier, la façon dont est appréhendée la relation triangulaire entre le Fonds, les institutions européennes et l'État membre sollicitant l'assistance financière. L'objectif n'est pas ici d'exposer les détails techniques de ces opérations qui peuvent différer d'une intervention à l'autre, mais plutôt d'en dégager les grandes lignes et de mettre en perspective comment celles-ci se sont trouvées intégrées dans le ciment conventionnel du traité instituant le Mécanisme Européen de Stabilité (MES) du 2 février 2012 (A). Toutefois, la double intervention du MES et du FMI dont le principe est instauré par le traité MES implique une superposition des échelons européen et international susceptible de générer des dissonances dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes d'assistance financière (B).

⁵⁰ W. Buiters, E. Rahbari, Greece and the Fiscal Crisis in the Eurozone, Centre for Economic Policy Research, Policy Insight No. 51, octobre 2010, p. 7.

⁵¹ Sur les conditions de mise en œuvre de l'article 31(3)(b) de la Convention de Vienne sur le droit des traités, v. M. E. Villiger, Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2009, p. 431 et s.

⁵² Article 31(3)(b) de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969. Sur cet aspect, v. R. Tamara Hoffmann, M. Krajewski, préc. note 41, p. 10.

⁵³ Statuts du FMI, Article V, Section 3(b)(iii).

⁵⁴ « Access Policy and Limits in the Credit Tranches and Under the Extended Fund Facility and on Overall Access to the Fund's General Resources, and Exceptional Access Policy – Review and Modification », Decision No. 14064-(08/18) (February 22, 2008) as amended by Decisions Nos. 14184-(08/93) (October 29, 2008), 14284-(09/29) (March 24, 2009), BUFF/10/56, (May 9, 2010), 14716-(10/83) (August 30, 2010), and 15017-(11/112) (November 21, 2011), in Selected Decisions and Selected Documents of the International Monetary Fund, Washington, DC, 36th issue, 2011, p. 456 et s.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ IMF Stand-By Arrangement – Facsheet, septembre 2012.

⁵⁷ T. Jost, F. Seitz, préc. note 19, p. 8.

⁵⁸ V. la décision mentionnée supra note 54, p. 456.

« Conventionnaliser » l'expérience de l'assistance financière

A titre liminaire, il faut souligner que si le traité MES comprend plusieurs dispositions relatives au rôle susceptible d'être joué par le FMI dans le cadre d'un programme d'assistance financière, ce traité ne saurait créer d'obligations pour le Fonds. Il a en effet été conclu entre les dix-sept États de la zone euro et, aux termes de la Convention de Vienne de 1986, « [u]n traité ne crée ni obligations ni droits pour [...] une organisation tierce sans le consentement [...] de cette organisation »⁵⁹. Ce traité ne fait ainsi, entre autres, qu'habiliter la nouvelle « institution financière internationale »⁶⁰ qu'est le MES et les autres instances européennes à faire appel au FMI⁶¹, celui-ci restant bien évidemment libre de donner ou pas suite à ces sollicitations.

Les différents plans d'aide destinés aux États membres de la zone euro et impliquant la participation du FMI ont été structurés de façon différente. Ainsi, le premier pour la Grèce de mai 2010 a été concrétisé – pour ne pas dire « bricolé » – par le biais de prêts bilatéraux accordés par les États de la zone euro, alors que les plans irlandais et portugais ont pu bénéficier des mécanismes temporaires du MESF et du FESF qui ont été entre temps institués et auxquels, depuis, a succédé le nouveau MES⁶². Dans ces trois cas, la collaboration du FMI a été sollicitée en amont et concurrentement à la mise en place de l'assistance financière à l'échelle européenne. Le traité MES reprend cet acquis, son préambule indiquant que « [l]e MES coopérera très étroitement avec le Fonds monétaire international ("FMI") dans le cadre de l'octroi d'un soutien à la stabilité [et qu'une] participation active du FMI sera recherchée, sur le plan tant technique que fi-

nancier »⁶³. Cette dernière version du traité MES de février 2012 suggère que cette sollicitation du FMI ne devrait pas nécessairement être systématique, une première version de juillet 2011 indiquant dans une formulation plus catégorique que cette « participation active » devait être recherchée « [e]n toutes circonstances »⁶⁴. Aussi, dans la mesure où seul l'État membre du Fonds bénéficie du droit de solliciter l'assistance de celui-ci, le même préambule rappelle « [qu'il] est attendu d'un État membre de la zone euro demandant l'assistance financière du MES qu'il adresse, lorsque cela est possible, une demande similaire au FMI »⁶⁵. Si, au titre du MES, il n'existe aucune obligation juridique de solliciter le FMI, opération qui peut apparaître stigmatisante aux yeux de l'État qui entreprend cette démarche⁶⁶, le Conseil des Gouverneurs du MES, dont il est le principal organe décisionnaire⁶⁷, dispose d'un levier redoutable en annonçant qu'il subordonne l'octroi de l'assistance financière – décision discrétionnaire⁶⁸ – à la réalisation d'une telle démarche.

Une fois les demandes d'assistance adressées au MES et au FMI, ces institutions les évaluent et le traité MES reprend dans ce cadre la pratique de la « Troïka » qui prévalait pour les dossiers grec, irlandais et portugais. Il est en effet prévu dans le traité que le Conseil des Gouverneurs charge la Commission européenne en liaison avec la BCE d'une première évaluation de la soutenabilité de l'endettement public et « [l]orsque cela est utile et possible, il est attendu que cette évaluation soit effectuée en collaboration avec le FMI »⁶⁹. Cette coopération FMI/Commission/BCE se poursuit au stade de la conclusion de l'accord visant à définir la conditionnalité dont est assor-

⁵⁹ Article 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales du 21 mars 1986

⁶⁰ Traité instituant le MES, article 1er.

⁶¹ On retrouve d'ailleurs à l'article 38 du traité MES une directive générale en ce sens : « [a]fin de pouvoir accomplir ses missions, le MES est habilité, dans le cadre du présent traité, à coopérer avec le FMI, avec tout État qui fournit une assistance financière ponctuelle à l'un de ses membres et avec toute organisation ou entité internationale ayant des responsabilités spécifiques dans des domaines connexes ».

⁶² F. Allemand, F. Martucci, préc. note 6, p. 411 et s.

⁶³ Traité MES, Préambule, considérant n° 8.

⁶⁴ Ancienne version du traité MES (juillet 2011), Préambule, considérant n° 6.

⁶⁵ Ibid. Là aussi, une première version du traité de juillet 2011 (Préambule, considérant n° 6) qui ne comprenait pas l'expression « lorsque cela est possible » semblait plus catégorique en ce qui concerne la sollicitation du FMI.

⁶⁶ T. Jost, F. Seitz, op. cit., note 19, p. 12.

⁶⁷ Sur la composition et les pouvoirs du Conseil des Gouverneurs, v. traité MES, article 5.

⁶⁸ Il ressort du traité MES que le Conseil des Gouverneurs décide discrétionnairement de tout octroi d'une assistance financière comme en témoigne l'emploi récurrent de l'expression « le Conseil des Gouverneurs peut décider » dans ce traité (v. notamment les articles 13.2, 14.1, 15.1, 16.1, 17.1, 18.1).

⁶⁹ Traité MES, Article 13(1)(b).

tie l'assistance financière⁷⁰ ainsi qu'à celui du contrôle de sa mise en œuvre⁷¹. Il n'est donc pas excessif de souligner que le traité MES, non seulement « conventionnalise » la pratique de la Troïka mais cherche aussi à l'institutionnaliser en s'efforçant d'assurer la coordination FMI/Commission/BCE du commencement au dénouement des opérations d'assistance financière. A cet égard, au-delà du contexte européen, l'expérience de la Troïka a été perçue comme un possible modèle permettant de faciliter les interventions du FMI via des « *arrangements financiers régionaux* » (« *Regional Financing Arrangements* » ou RFAs)⁷², compte tenu de la complémentarité des expertises entre les instances régionales et le FMI⁷³. Dans un tel schéma de coopération entre les échelons international et régional, le FMI conserve son statut de créancier privilégié, même à l'égard du mécanisme régional. Cette règle a d'ailleurs été inscrite dans les principes adoptés par le G20 relatifs à la coopération entre le FMI et les arrangements financiers régionaux⁷⁴. D'ailleurs, dans le contexte européen, si le MES bénéficie d'un statut de créancier privilégié, celui-ci reste subordonné au FMI,

lequel est considéré comme prioritaire par rapport au MES⁷⁵.

Cette mécanique de coordination entre l'échelon européen et le FMI qui semble bien huilée à la lecture du traité MES ne mérite cependant pas d'être magnifiée plus que de raison. Elle peut en effet se voir enrayée par les divergences de vues ou dissensions entre les différentes composantes de la Troïka.

La Troïka, un « ménage à trois » peu conventionnel

Ce modèle de coopération entre le FMI et le mécanisme européen que prône le traité MES peut se heurter à la réalité de la définition et de la mise en œuvre de la conditionnalité de ces institutions. Dans ce cadre, il convient préalablement d'évoquer brièvement la fonction de cette dernière.

La conditionnalité constitue un levier puissant visant à contraindre l'État postulant à l'aide financière à réaliser les réformes qu'il a souscrites. Dans la mesure où l'aide financière est versée par « *tranches successives* », chaque décaissement des aides consenties par le Fonds ou le MES dépend de la mise en œuvre des engagements pris par l'État dans les protocoles qui définissent la conditionnalité de l'assistance financière. Ces conditions ne sauraient être affectées par des engagements extérieurs de l'État et, à cet égard, le traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) précise que la discipline budgétaire qu'il entend instaurer « *ne doit être interprétée comme modifiant de quelque manière que ce soit les conditions de politique économique auxquelles une aide financière a été accordée à une partie contractante dans le cadre d'un programme de stabilisation auquel participe l'Union européenne, ses États membres ou le Fonds monétaire international* »⁷⁶. Un arrêt ou un ralentissement de la mise en œuvre des réformes peut donc théoriquement amener à une

⁷⁰ L'article 13(3) al. 1 du traité MES, indique à cet égard que « le conseil des gouverneurs charge la Commission européenne – en liaison avec la BCE et, lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI – de négocier avec le membre du MES concerné un protocole d'accord définissant précisément la conditionnalité dont est assortie cette facilité d'assistance financière ».

⁷¹ Ainsi, l'article 13(7) du traité MES indique que « [l]a Commission européenne – en liaison avec la BCE et, lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI – est chargée de veiller au respect de la conditionnalité dont est assortie la facilité d'assistance financière ».

⁷² Il est d'ailleurs assez surprenant de constater que ces mécanismes régionaux, en particulier en Asie et en Amérique Latine, ont été constitués en réponse aux critiques adressées aux interventions réalisées par le FMI dans ces régions, lesquelles s'estimaient sous-représentées dans la gouvernance du Fonds. Sur ces aspects, v. A. Leipold, *Making the European Stability Mechanism Work*, Lisbon Council Policy Brief, vol. VI, No. 1, 2012, p. 4.V aussi, D. Lombardi, *Financial Regionalism : A Review of the Issues*, The Brooking Institution, Issues Paper, novembre 2010, 20 p.

⁷³ Sur cet aspect, v. U. Volz, *The Need and Scope for Strengthening Co-operation Between Regional Financing Arrangements and the IMF*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper 15/2012, 2012, 14 p. ; A. Viterbo, F. Costamagna, *Multi-Regionalism in the Context of the EU Sovereign Debt Crisis : Current Legal Challenges and the Way Forward*, ESIL Biennial Conference, Valencia, 13-15 Septembre 2012, 17 p. ; C. Randall Henning, *Coordinating Regional and Multilateral Financial Institutions*, Peterson Institute of International Economics, Working Paper Series, WP 11-9, mars 2011, 35 + 14 p.

⁷⁴ « RFAs must respect the preferred creditor status of the IMF » (G20 Principles for Cooperation between the IMF and Regional Financing Arrangements as endorsed by G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, 15 octobre 2011, § 6).

⁷⁵ Traité MES, Préambule, considérant n° 13 (« les prêts octroyés par le MES bénéficieront d'un statut de créancier privilégié comme ceux du FMI, tout en acceptant que le FMI soit privilégié par rapport au MES »). Sur le statut de créancier privilégié du FMI, v. R. S. J. Martha, « Preferred Creditor Status Under International Law : The Case of the International Monetary Fund », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 39, n° 4, 1990, p. 801 et s.

⁷⁶ TSCG, Préambule, considérant n° 20.

suspension des versements. Le mécanisme de la conditionnalité présente dans ce cadre un double intérêt. En premier lieu, elle permet de réduire l'aléa moral puisque l'obtention d'une assistance financière est conditionnée pour l'État qui la sollicite, lequel ne peut escompter un renflouement automatique en cas d'indiscipline budgétaire ou financière. En second lieu, la conditionnalité est, du moins formellement, respectueuse des souverainetés car les réformes à engager ne sont pas juridiquement imposées par une autorité supranationale mais librement consenties par les États qui acceptent l'assistance.

Juridiquement, le FMI et le MES restent libres de définir leur propre politique de conditionnalité, chacune de ces institutions financières bénéficiant d'une très large marge d'appréciation. Les lignes directrices sur la conditionnalité adoptées par le FMI⁷⁷ restent particulièrement vagues sur l'étendue des conditions, indiquant notamment que « *[c]onditions will normally consist of macroeconomic variables and structural measures that are within the Fund's core areas of responsibility* »⁷⁸. Il en est de même pour le traité MES qui évoque, sans davantage de détails, une « *stricte conditionnalité* »⁷⁹, suggérant que le MES dispose avant tout d'un très large pouvoir d'appréciation. Il est donc excessivement optimiste d'imaginer que deux institutions financières qui fonctionnent sur des logiques différentes développent un corps de doctrine cohérent de conditionnalité. Compte tenu de l'informalité des relations entre le Fonds et le MES ou la Troïka, une authentique convergence des conditionnalités ne peut être espérée autrement que sur une base *ad hoc*⁸⁰.

Des discordances se sont notamment révélées lors de la mise en œuvre des premiers plans d'assistance financière destinés à la Hongrie, la Lettonie et la Roumanie. Les instances européennes ont surpris par l'orthodoxie des ré-

formes économiques préconisées alors que celles-ci étaient censées ne plus faire partie – du moins officiellement – de la doctrine de conditionnalité des institutions de Bretton-Woods, certains n'hésitant pas à ironiser en évoquant un « *plan de sauvetage européen du Consensus de Washington* »⁸¹ ! Des tensions sont également apparues entre les équipes du FMI et de la BCE dans le cadre de l'élaboration du plan d'aide à la Grèce, la première – selon certaines confidences – ayant reproché à la seconde de défendre davantage ses intérêts particuliers en manifestant sa réticence à envisager d'enregistrer des pertes sur les titres grecs détenus par la BCE⁸².

Par ailleurs, symétriquement à l'harmonisation *ex ante* de l'élaboration de la conditionnalité, des dissonances peuvent également se manifester lors du contrôle *ex post* de la mise en œuvre de la conditionnalité par la Troïka, ce qui peut éventuellement conduire à détricoter les exigences adossées à l'octroi de l'assistance financière. Ainsi, la structure de la Troïka qui, en elle-même, est déjà délicate à manœuvrer peut s'avérer encore plus difficilement gérable lorsque les gouvernements de certains États influents de la zone euro (en particulier la France et l'Allemagne) s'ingèrent dans le suivi de ses dossiers, comportements qui n'arrangent pas le FMI qui est plus habitué à ne traiter que bilatéralement avec l'État qui a sollicité le soutien financier⁸³. Aussi, alors que le FMI apparaît comme une institution plus neutre et mieux armé pour résister aux influences politiques de ses États membres en comparaison avec les institutions européennes⁸⁴, l'expérience de la crise de la dette souveraine dans la zone euro a montré qu'il n'en était pas nécessairement à l'abri. Ainsi, lorsque se précisaient les ambitions politiques nationales de l'ancien Directeur général du FMI, la direction du Fonds aurait exercé son influence dans le dossier grec en s'attachant à ne pas alourdir les exigences de la conditionnalité afin de

⁷⁷ « Guidelines on Conditionality », Decision No. 12864-(02/102) (September 25, 2002), as amended by Decision No. 13814-(06/98) (November 15, 2006), in Selected Decisions and Selected Documents of the International Monetary Fund, Washington, DC, 36th issue, 2011, p. 335 et s.

⁷⁸ Guidelines on Conditionality, op. cit., note 77, § A(7)(b).

⁷⁹ Traité MES, Préambule, considérants n° 2, 6 et Article 3, 12(1). Cette expression se retrouve également dans le nouveau paragraphe de l'article 136 TFUE.

⁸⁰ A. Viterbo, F. Costamagna, op. cit. note 73, p. 9.

⁸¹ S. Lütz, M. Kranke, The European Rescue of the Washington Consensus ? EU and IMF Lending to Central and Eastern European Countries, LSE, LEQS Paper No. 22/2010, mai 2010, 36 p.

⁸² « Though I was surprised at how annoyed IMF officials became with their counterparts at the ECB over its unwillingness to book any losses on their Greek securities » (« A Capital Way to Defuse Greek Timebomb », Financial Times, 19 février 2012).

⁸³ T. Jost, F. Seitz, op. cit., note 19, p. 23.

⁸⁴ A. Leipold, op. cit., note 72, p. 7.

ne pas apparaître comme un chantre de l'austérité⁸⁵. Plus généralement, si la présence coutumière⁸⁶ – de plus en plus contestée⁸⁷ – d'un européen à la tête du Fonds s'est avérée utile pour impliquer plus promptement l'organisation dans la résolution de la crise de l'euro, celle-ci a pu être perçue comme permettant un traitement plus favorable des États de l'UE par rapport aux autres membres du Fonds⁸⁸.

L'ensemble de ces précédents illustrent la variété des difficultés, singulières pour certaines d'entre elles, auxquelles pourraient être confrontées le nouveau MES dans le cadre de ses futures activités d'assistance financière réalisées conjointement avec le FMI⁸⁹. Il apparaît que la juxtaposition des échelons international et régional conduit à devoir résoudre non seulement des divergences d'intérêts entre les deux niveaux mais aussi à prévenir ou encadrer les conflits d'intérêts susceptibles de se manifester. Il ne s'agit donc pas seulement pour ces institutions financières de ne rechercher qu'une coordination afin d'éviter des doublons ou des incohérences de conditionnalité.

Sans nécessairement remettre en question l'utilité de la Troïka dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes d'assistance financière, il ne faudrait pas en surestimer la capacité et les vertus. Il est à cet égard judicieux que la formulation retenue dans la dernière version du traité MES n'implique pas une participation systématique du Fonds⁹⁰. Il nous apparaît inopportun, tant

du point de vue du symbole politique que de ceux de l'efficacité et de l'intégrité des procédures, de faire du modèle de la Troïka la clef de voûte du futur mécanisme européen de stabilité. Certaines des limites affichées par la Troïka nous rappelle d'ailleurs le bon mot du Maréchal FOCH selon qui « *une assemblée, pour décider, doit avoir un nombre impair, mais trois, c'est déjà trop* ».

* *
*

La soudaineté, la brutalité et l'ampleur de la crise de la dette souveraine qui a affecté la zone euro ont eu raison des ultimes bastions qui rendaient jusqu'alors inconcevable une assistance financière du FMI pour des raisons de « *fierté et de prestige* »⁹¹. La crise a eu cependant ceci de vertigineux qu'elle a non seulement rendu possible une telle intervention du Fonds, mais qu'elle l'a également banalisée au point d'en inscrire le principe dans le nouveau traité relatif au Mécanisme européen de stabilité. Cette accélération de l'histoire constitue une nouvelle illustration de la « *only on the brink* » theory selon laquelle ce n'est « *qu'au bord du précipice* », face aux crises les plus sérieuses, que sont catalysées les avancées les plus fondamentales⁹². Le caractère inédit de l'assistance financière du FMI dans la zone euro est évidemment d'une importance toute relative par rapport aux évolutions majeures réalisées par les traités MES et TSCG, lesquels constituent de nouveaux exemples, après celui des États-Unis il y a plus de deux siècles, que les crises de dette souveraine peuvent entraîner, par ricochet, un substantiel saut fédéral⁹³.

⁸⁵ T. Jost, F. Seitz, op. cit. note 19, p. 14-15.

⁸⁶ J. E. Keating, « Why Is the IMF Chief Always a European ? », Foreign Policy, 18 mai 2011. V. aussi, J. Katz Cogan, « Representation and Power in International Organization : The Operational Constitution and its Critics », American Journal of International Law, vol. 103, 2009, p. 209 et s.

⁸⁷ « BRIC Nations Tackle European Dominance of IMF Top Job », The Guardian, 25 mai 2011.

⁸⁸ « Analysis : IMF May Be Tougher on Europe After Strauss-Kahn », Reuters, 15 mai 2011.

⁸⁹ Sur cet aspect, v. aussi D. Lombardi, op. cit., note 72, p. 14.

⁹⁰ V. supra III.A (en particulier le deuxième paragraphe évoquant la première version du traité MES de juillet 2011).

⁹¹ W. Buiter, E. Rahbari, op. cit., note 50, p. 7.

⁹² C. F. Bergsten, J. Funk Kirkegaard, The Coming Resolution of the European Crisis : An Update, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief No. 12-18, juin 2012, p. 2.

⁹³ A. Loubert, « Sovereign Debt Threatens the Union : The Genesis of a Federation », European Constitutional Law Review, vol. 8, 2012, p. 442.