

N° 6142²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**relative à l'octroi de la garantie de l'Etat dans le cadre de
l'instrument européen de stabilisation de la zone euro**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

(22.6.2010)

La Commission se compose de: M. Michel WOLTER, Président; M. Lucien THIEL, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Xavier BETTEL, Fernand BODEN, Alex BODRY, Gaston GIBERYEN, Norbert HAUPERT, Lucien LUX, Claude MEISCH, Roger NEGRI et Gilles ROTH, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi 6142 a été déposé le 1er juin 2010 par Monsieur le Ministre des Finances. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi que le texte du projet.

Lors de la réunion du 15 juin 2010, la Commission des Finances et du Budget a désigné M. Lucien Thiel comme rapporteur. A cette même occasion, la Commission des Finances et du Budget a examiné l'avis du Conseil d'Etat, intervenu le 8 juin 2010.

Le projet de rapport fut analysé et adopté le 22 juin 2010.

*

2. OBSERVATIONS GENERALES ET OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi autorise l'octroi de la garantie du Luxembourg à une entité ad hoc (Special Purpose Vehicle ou „SPV“), dont la création a été décidée par le Conseil „Affaires économiques et financières“ (ci-après „Ecofin“) de l'Union européenne („UE“) en date du 9 mai 2010.

Cette entité ad hoc est un élément essentiel du dispositif pour préserver la stabilité financière (mécanisme européen de stabilisation) en Europe. Le montant de ce mécanisme est de 500 milliards d'euros, se décomposant entre:

- 60 milliards d'euros pour l'UE en tant que telle sous forme d'un fonds communautaire et
- 440 milliards d'euros pour une entité ad hoc, pouvant s'endetter avec la garantie des Etats participants.

A ce montant s'ajoute une participation du Fonds monétaire international („FMI“) pouvant aller jusqu'à 250 milliards d'euros.

*

3. LE MECANISME EUROPEEN DE STABILISATION FINANCIERE ADOPTÉ PAR LE CONSEIL ECOFIN

Dans le sillage de la crise financière et économique globale qui s'est déclarée en automne 2008, des faiblesses inhérentes au système monétaire qui lie actuellement 16 pays de l'UE, réunis dans la zone euro, se sont fait jour notamment dans les comptes financiers des Etats membres présentant des déficiences structurelles prononcées. Leur situation financière, marquée par des déficits budgétaires cumulés et un endettement subséquent, a affaibli leur solvabilité et leur crédibilité comme débiteurs de sorte que la monnaie commune a fini par s'en ressentir par rapport aux autres devises. Aussi la relation entre l'euro et le dollar est-elle passée de 1:1,5 à 1:1,2 avec les conséquences qu'une telle détérioration du cours de change comporte notamment en matière de coût d'énergie, le pétrole se négociant en dollars US.

La faiblesse actuelle de la monnaie commune, suite surtout aux déboires de la Grèce, a déclenché un débat sur l'Union monétaire et ses instruments qui fait ressurgir deux attitudes divergentes quant à son organisation, opposant les défenseurs d'une stabilité monétaire inconditionnelle sous l'égide d'une banque centrale indépendante du pouvoir politique d'une part et les adeptes d'un soi-disant gouvernement économique agissant sur la politique monétaire en cas de besoin d'autre part. Tandis que les premiers s'en tiennent strictement au principe du *no bail out* ancré dans le Traité de Maastricht et interdisant aux membres de l'Union monétaire de secourir des pays défaillants par une prise en charge de leur dette, les autres accordent la priorité aux contraintes politiques aboutissant le cas échéant dans des transferts de soutien.

Confrontée à un affaiblissement manifeste de sa monnaie commune, l'UE s'est fortement mobilisée depuis le Conseil européen du 11 février 2010 afin de contribuer à la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble par le biais d'interventions et a mis en œuvre, conjointement avec le Fonds monétaire international, un plan d'assistance à la Grèce, portant sur un montant de 110 milliards d'euros.

C'est dans un contexte général de réflexion sur la zone euro qu'un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro s'est tenu le 7 mai 2010. Lors de cette réunion, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ont réaffirmé leur engagement à garantir l'unité et l'intégrité de la zone euro, et ont convenu de faire usage de l'ensemble des moyens disponibles pour assurer la stabilité de la zone euro. Compte tenu des circonstances exceptionnelles, ils ont demandé à la Commission européenne de proposer un dispositif européen destiné à préserver la stabilité financière en Europe.

A la suite de ce sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, le Conseil Ecofin des 9 et 10 mai a décidé la mise en place d'un mécanisme européen de stabilisation (MES) dans le but de garantir la stabilité financière en Europe.

Le montant de ce dispositif qui est de 500 milliards d'euros (sur trois ans) est complété par des financements additionnels du FMI à concurrence de 50% des montants mobilisés, pouvant aller jusqu'à 250 milliards d'euros (également sur 3 ans).

Le G7, le G20 et le FMI ont salué ce dispositif européen de stabilisation financière.

*

4. LES MODALITES DU DISPOSITIF EUROPEEN POUR PRESERVER LA STABILITE FINANCIERE

Le dispositif européen retenu repose, d'une part, sur une assistance financière de l'UE et, d'autre part, sur la mise en place d'une entité ad hoc qui bénéficie de la garantie des Etats membres de la zone euro.

Seul le deuxième aspect de ce dispositif fait l'objet du présent projet de loi en conformité avec l'article 99 de la Constitution qui exige une loi pour tout engagement financier d'envergure. Le premier volet, relatif à l'assistance financière, imposé aux Etats membres par voie de règlement, est considéré comme une opération de pure trésorerie n'exigeant pas, de prime abord, l'intervention du législateur.

4.1 Le mécanisme européen de stabilité financière: une assistance financière de l'Union européenne jusqu'à 60 milliards d'euros

L'assistance financière de l'UE a pour base juridique l'alinéa 2 de l'article 122 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Selon cette disposition, „lorsqu'un Etat membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'Etat membre concerné. Le président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise“.

L'assistance financière de l'UE, créée par le règlement (UE) No 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010, prévoit la mise en place d'un mécanisme européen de stabilité financière qui donne les moyens à l'Union de mobiliser jusqu'à 60 milliards d'euros pour soutenir un Etat confronté à des difficultés liées à des événements exceptionnels qui échappent à son contrôle.

Cette assistance est activée dans le contexte d'un soutien conjoint de l'UE et du FMI et peut être apportée à tous les Etats membres de l'UE, faisant partie de la zone euro ou non.

En pratique c'est la Commission européenne qui va emprunter sur les marchés financiers avec la garantie du budget communautaire. Elle va octroyer ces sommes à l'Etat en difficulté sous forme d'un prêt ou d'une ligne de crédit. Etant donné que cette assistance financière est garantie par le budget de l'UE (auquel le Luxembourg contribue évidemment) l'engagement du Grand-Duché dans le cadre de cette enveloppe de 60 milliards d'euros a un caractère plutôt virtuel.

4.2 L'instrument européen de stabilisation de la zone euro: une garantie financière jusqu'à 440 milliards d'euros

L'instrument d'assistance financière ou „European Financial Stability Facility“, est complété par la mise en place d'une entité ad hoc ou SPV, dont les émissions de titres seront garanties sur une base proportionnelle et de manière coordonnée par les Etats membres participants. Cet instrument intergouvernemental a pour objet de contribuer jusqu'à 440 milliards d'euros, au refinancement des seuls Etats membres de la zone euro en difficulté. Lors de la réunion de l'Eurogroupe du 17 mai 2010, il a été décidé par les membres de la zone euro de procéder à la création de ce SPV sous forme d'une société de droit luxembourgeois dénommée „European Financial Stability Facility S.A.“, et établie à Luxembourg, notamment en raison de la proximité de la Banque européenne d'investissement („BEI“) qui assurera l'assistance technique.

Les titres émis par cette entité (prêts, lignes de crédits, titres de dette publique) bénéficieront de garanties apportées par l'ensemble des Etats membres de la zone euro selon des modalités de fonctionnement qui sont en train d'être fixées, en lien avec la Commission européenne et la BEI.

L'entité ad hoc sera en charge de se financer sur les marchés pour ensuite pouvoir accorder des prêts aux Etats membres en difficulté. En même temps, les Etats membres participant à l'instrument ont initié des procédures nationales nécessaires à l'octroi de cette garantie.

D'autres Etats européens non membres de la zone euro souhaitant témoigner de leur solidarité pourraient également apporter leur garantie.

Pour assurer un maximum d'efficacité aux prêts de l'entité ad hoc permettant à l'Etat bénéficiaire de faire face aux défis économiques et budgétaires, l'octroi de ces financements sera soumis à des conditions qui feront l'objet d'un *Memorandum of Understanding*, négocié par la Commission européenne, en concertation avec la Banque centrale européenne („BCE“) et le FMI, et énonçant les mesures nécessaires pour rééquilibrer les finances publiques et pour rétablir la compétitivité de l'Etat membre concerné. Ces mesures de consolidation budgétaire devront trouver l'approbation des Etats membres réunis au sein de l'Eurogroupe.

4.3 Montant de la garantie

Le montant de la garantie des Etats participant dans le cadre de l'instrument européen de stabilisation de la zone euro sera déterminé en fonction de leur quote-part dans le capital de la BCE. Comme toutefois ce ne sont que les pays membres de la zone euro (à l'exception de la Grèce) qui entrent en ligne de compte, la clé de répartition est ajustée en conséquence. Ainsi, le Luxembourg dont la participation au capital de la BCE s'élève à 0,17% voit sa quote-part monter à 0,25%. Ainsi, dans l'hypothèse où le montant total de l'instrument serait sollicité, la contribution pour la garantie du Luxembourg pourrait atteindre le montant de 1,13 milliard d'euros. Ce montant est arrondi à 1,15 milliard par la présente loi afin de tenir compte d'une clause de dépassement prévue pour le cas où l'un des pays ne serait pas en mesure de participer à la garantie.

L'octroi de la garantie de l'Etat à l'entité ad hoc n'a aucun impact budgétaire direct.

Les revenus réalisés par cette entité ad hoc sur la marge d'intérêts seront distribués aux Etats membres participants proportionnellement à l'encours garanti. Les revenus distribués seront portés en recette dans le budget de l'Etat.

*

5. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Pour les observations du Conseil d'Etat à l'égard du projet de loi sous rubrique, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

6. COMMENTAIRE DES ARTICLES ET TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Article 1er

Cet article prévoit l'autorisation pour le Gouvernement d'accorder la garantie de l'Etat à la société créée dans le cadre de l'instrument européen de stabilisation de la zone euro. La garantie du Luxembourg s'élève à un montant de 1,13 milliard d'euros. Elle est cependant augmentée d'une marge de précaution pour passer à un plafond de 1,15 milliard d'euros.

Le Conseil d'Etat remarque qu'il n'y a aucune précision ni sur la nature juridique exacte de la garantie, ni sur les voies éventuelles de récupération en cas de recours à tout ou partie de la garantie. Il estime qu'il s'agit d'une sorte de garantie à première demande de la part du SPV. De même, il estime que le SPV devrait garder une créance sur les Etats secourus, rémunérée à un taux du marché, et dont le produit de recouvrement serait ensuite redistribué aux Etats ayant participé à l'effort de garantie, proportionnellement à leur participation.

Le Conseil d'Etat précise encore que la société en question a été créée en date du 7 juin 2010 sous la forme d'une société anonyme de droit luxembourgeois portant la dénomination de „*European Financial Stability Facility S. A.*“ et propose partant de préciser à l'endroit de l'article 1er du projet de loi sous avis la dénomination ainsi que la forme juridique de ladite société. La Commission des Finances et du Budget fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Article 2

Etant donné que le SPV est une sorte d'entité à vocation internationale, bien qu'établie sous droit luxembourgeois, il convient de ne pas l'assujettir à des impôts ou taxes au profit des entités territoriales luxembourgeoises, Etat ou communes. L'article 2 assied cette exemption.

Eu égard à la proposition de texte concernant l'article 1er, le Conseil d'Etat propose de supprimer à l'article 2 les termes „de droit luxembourgeois“. La Commission suit la logique du Conseil d'Etat et propose de supprimer les termes „de droit luxembourgeois“ dans l'article 2.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

**TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

PROJET DE LOI

**relative à l'octroi de la garantie de l'Etat dans le cadre de
l'instrument européen de stabilisation de la zone euro**

Art. 1er. Le Gouvernement est autorisé à accorder la garantie de l'Etat pour un montant maximal de 1,15 milliard d'euros à la société de droit luxembourgeois „European Financial Stability Facility S.A.“, créée dans le cadre de l'instrument européen de stabilisation de la zone euro.

Art. 2. La société, mentionnée à l'article 1er, est exempte de tous droits, impôts et taxes directs, droits de timbre, d'enregistrement, de transcription et autres impôts et taxes indirects, prélevés au profit de l'Etat et des communes.

Luxembourg, le 22 juin 2010

Le Rapporteur,
Lucien THIEL

Le Président,
Michel WOLTER

