

N° 6334²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

**portant approbation de la décision du Conseil européen
du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le
fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne
un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la
monnaie est l'euro**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(22.6.2012)

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

*

1. ANTECEDENTS

Le 27 septembre 2011, le projet de loi n° 6334 a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire de l'article unique, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte de la décision du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro.

Le 20 mars 2012, la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) a désigné son Président Monsieur Michel Wolter comme rapporteur du projet de loi et a procédé à une première analyse du texte.

L'avis du Conseil d'Etat du 6 mars 2012 a été analysé au cours de la réunion du 22 juin 2012.

Au cours de cette même réunion, la COFIBU a adopté le projet de rapport.

Remarque préliminaire

La mise en place du mécanisme européen de stabilité (MES) au Luxembourg nécessite trois projets de loi pour lesquels le Président de la COFIBU est nommé rapporteur:

- Le projet de loi n° 6334 par lequel la Chambre donnera son accord sur une modification de l'article 136 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- Le projet de loi n° 6405 portant approbation du traité instituant le mécanisme européen de stabilité, signé le 2 février 2012 à Bruxelles.
- Le projet de loi n° 6406 sur la participation de l'Etat au capital du mécanisme européen de stabilité.

Comme les trois projets de loi ont trait à la même matière, le rapporteur, en concertation avec la COFIBU, a décidé de reprendre dans une partie commune égale aux trois rapports les points saillants des différents projets de loi, dans le souci d'assurer une meilleure compréhension d'un champ politique d'une grande complexité et afin d'augmenter la lisibilité des différents projets de loi.

*

2. EXPOSE DES MOTIFS RELATIF AUX PROJETS DE LOI n° 6334, n° 6405 et n° 6406

• Mécanismes actuellement en vigueur

En réponse à la crise de la dette souveraine en Europe et afin de garantir la stabilité, l'unité et l'intégrité de la zone euro, les ministres des Finances européens ont décidé en mai 2010 d'établir un mécanisme européen d'assistance financière à hauteur de 500 milliards d'euros qui repose sur deux éléments:

- *le Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)* qui est un mécanisme communautaire géré par la Commission européenne pour le compte des 27 Etats membres. Celui-ci permet à l'Union européenne de lever jusqu'à 60 milliards d'euros pour venir en aide à un Etat „*faisant face à des difficultés liées à des événements exceptionnels échappant à son contrôle*“ (article 122.2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne);
- le Fonds européen de stabilité financière (FESF), dispositif de nature intergouvernementale, établi par un accord-cadre signé le 7 juin 2010 par les 17 États membres de la zone euro et par le fonds lui-même qui, à la différence des Etats membres, ne dispose pas de la personnalité juridique internationale. Il a été doté initialement d'une capacité de prêt de 440 milliards d'euros, garantie par les Etats signataires à hauteur de leur part dans le capital libéré de la Banque centrale européenne (BCE). Il est rappelé que le FESF est une société luxembourgeoise de droit privé.

La contribution luxembourgeoise au volume de garanties accordé au FESF est déterminée sur base de la clé de capital de la Banque centrale européenne, soit 0,2497%. La loi du 9 juillet 2010 relative à l'octroi de la garantie de l'Etat dans le cadre de l'instrument européen de stabilisation de la zone euro a fixé le montant de la garantie du Luxembourg au sein du FESF à 1,15 milliard d'euros.

Suite à la décision du Conseil européen de juin 2011 de renforcer la capacité de prêt effective du FESF de 440 milliards à 780 milliards d'euros, la garantie du Luxembourg au sein du FESF a été portée de 1,15 à 2 milliards d'euros par la loi du 22 septembre 2011 modifiant la loi du 9 juillet 2010 relative à l'octroi de la garantie de l'Etat dans le cadre de l'instrument européen de stabilisation de la zone euro.

A l'heure actuelle, les Etats membres ont accordé des engagements d'assistance financière à l'Irlande (22,5 milliards d'euros), au Portugal (26 milliards d'euros) et à la Grèce (second programme d'assistance financière – 144,7 milliards d'euros), soit au total 193,2 milliards d'euros, qui sont financés par l'FESF. Les montants sont déboursés en fonction des besoins de financement et si la conditionnalité afférente est respectée.

Au 20 juin 2012, les montants effectivement déboursés se chiffrent à 17,7 milliards d'euros pour l'Irlande, 26,0 milliards d'euros pour le Portugal et à 107,9 milliards d'euros pour la Grèce soit au total 151,6 milliards d'euros sur les 193,2 milliards engagés.

L'engagement effectif qui en découle pour le Luxembourg se chiffre à 378,5 millions d'euros. A noter qu'en vertu de l'interprétation que fait Eurostat des règles comptables du SEC95, ce montant est ajouté à la dette de l'administration publique (version Sec 95).

Il est rappelé dans ce contexte que les Etats membres de la zone euro ont accordé dans un premier programme d'assistance financière des prêts bilatéraux à la Grèce (Greek Loan Facility – GLF) pour un montant total de 80 milliards d'euros. Le montant effectif de prêts bilatéraux accordés à la Grèce se chiffre à 52,9 milliards d'euros. Après l'approbation du second programme d'assistance financière à la Grèce – financé par le biais du FESF – la GLF a été discontinuée.

La part du Luxembourg dans ce premier engagement de 80 milliards d'euros pour la Grèce se chiffre à 206,1 millions d'euros dont 139,9 millions d'euros ont été déboursés. Le montant des intérêts et commissions perçues par le Luxembourg se chiffre au 20 juin 2012 à 7,9 millions d'euros.

Le FESF ayant été créé pour une durée limitée de trois ans, la mise en place d'un mécanisme permanent est apparue nécessaire. En effet, le Conseil européen est convenu lors de sa session des 28 et 29 octobre 2010 de la nécessité „*que les Etats membres établissent un mécanisme permanent de gestion de crise pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble*“. Ce nouveau mécanisme remplacera les arrangements temporaires qui continueront à s'appliquer jusqu'en juin 2013.

• **Modification de révision de l'article 136 TFUE**

Afin de permettre la mise en place d'un mécanisme permanent, le Conseil européen du 17 décembre 2010 a décidé de modifier l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) en vue de la création d'une base juridique appropriée pour ce mécanisme européen d'assistance financière.

Le Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 a formellement adopté la décision n° 2011/199/UE amendant l'article 136 du TFUE en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro. Cette décision a été adoptée conformément à la procédure de révision simplifiée visée à l'article 48, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne. Il s'agit de la première fois qu'il est fait usage de cette faculté de modification selon la procédure de révision dite simplifiée du Traité, sans convocation et tenue d'une conférence intergouvernementale.

Selon le Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, les Etats membres devraient accomplir leurs procédures nationales d'approbation d'ici la fin de l'année 2012 afin de permettre l'entrée en vigueur du traité modifié le 1er janvier 2013.

L'approbation de la modification TFUE fait l'objet du projet de loi n° 6334.

• **Les travaux sur les modalités de fonctionnement du MES**

En date des 24 et 25 juin 2011, „le Conseil européen s'est félicité que la mise en œuvre du vaste ensemble de mesures qu'il a approuvé en mars dernier pour remettre l'Europe sur la voie d'une croissance durable et créatrice d'emplois et renforcer la gouvernance économique soit presque achevée. Il a salué en particulier l'accord intervenu sur le futur Mécanisme européen de stabilité [MES] ... et sur le Fonds européen de stabilité financière [FESF] ... modifié, ainsi que les progrès substantiels réalisés en ce qui concerne les propositions législatives sur la gouvernance économique“.

La logique qui sous-entend l'adoption de ces mesures est celle exprimée dans l'extrait suivant: „Les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres de la zone euro réaffirment qu'ils sont déterminés à mettre tout en œuvre pour garantir la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble“.

Pour y donner suite le plus rapidement possible le Ministre des Finances a déposé le 5 mars 2012 le projet de loi n° 6405 qui a pour objet l'approbation du traité instituant le MES.

Une première version du traité instituant le MES a été endossée par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro lors de leur réunion du 24 juin 2011, puis signée par les ministres des Finances de la zone euro le 11 juillet 2011 à Bruxelles.

Or, les développements sur les marchés, la situation de plus en plus précaire de la Grèce et les difficultés croissantes rencontrées par d'autres Etats membres pour obtenir des financements ont toutefois rapidement rendu nécessaire d'adapter cette première version du traité.

Le 21 juillet 2011, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ont décidé de flexibiliser les outils de stabilisation, dont le MES, en faisant la déclaration suivante:

„Afin d'améliorer l'efficacité du [EFSF] et du MES et de faire face au risque de contagion, nous décidons d'augmenter leur souplesse, assortie de conditions appropriées, pour leur permettre:

- *d'intervenir sur la base d'un programme établi à titre de précaution;*
- *de financer la recapitalisation des établissements financiers par des prêts aux gouvernements, y compris dans les pays ne bénéficiant pas d'un programme;*
- *d'intervenir sur les marchés secondaires sur la base d'une analyse de la BCE constatant l'existence d'une situation exceptionnelle sur les marchés financiers et de risques pour la stabilité financière et sur la base d'une décision prise d'un commun accord par les Etats participant au [EFSF]/MES, afin d'éviter la contagion.*

Nous mettrons en place les procédures nécessaires pour la mise en œuvre de ces décisions le plus rapidement possible.“

Lors du sommet de la zone euro le 8 décembre 2011, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ont par ailleurs décidé de renforcer ces outils de stabilisation en déclarant que:

„Nous convenons d'accélérer l'entrée en vigueur du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES). Ce traité entrera en vigueur dès que les Etats membres représentant 90% des engagements en capital l'auront ratifié. Notre objectif commun est que le MES entre en vigueur en juillet 2012.“

Concernant certains éléments du traité instituant le MES qui faisaient encore l'objet des discussions suite à la reprise des travaux de négociation après la décision de juillet 2011, les chefs d'Etat et de gouvernement ont encore indiqué lors du même sommet en décembre 2011 qu'ils marquaient leur „accord sur les ajustements suivants du traité instituant le MES, dans le but de le rendre plus efficace:

- *s'agissant de la participation du secteur privé, nous respecterons à la lettre les principes et pratiques bien établis du FMI. Cela apparaîtra sans ambiguïté dans le préambule du traité. Nous réaffirmons clairement le caractère unique et exceptionnel des décisions prises le 21 juillet et les 26 et 27 octobre concernant la Grèce; des clauses d'action collective normalisées et identiques seront prévues, de façon à préserver la liquidité du marché, dans les conditions dont seront assorties toutes les nouvelles obligations d'Etat libellées en euros;*
- *pour que le MES soit en mesure de prendre les décisions nécessaires quelles que soient les circonstances, les règles de vote au sein du MES seront modifiées pour y intégrer une procédure d'urgence. La règle prévoyant une prise de décision d'un commun accord sera remplacée par une majorité qualifiée de 85% au cas où la Commission et la BCE concluraient qu'une décision urgente liée à une aide financière est nécessaire si la viabilité financière et économique de la zone euro est menacée.“*

Ainsi, les sommets de la zone euro du 21 juillet et du 9 décembre 2011, ont profondément modifié le traité instituant le MES en:

- élargissant ses modalités d'intervention: outre les prêts assortis de programmes d'ajustement macro-économiques complets et les interventions sur le marché primaire, le MES pourra intervenir sur le marché secondaire, intervenir à titre de précaution et allouer des prêts à des Etats pour recapitaliser des banques;
- assouplissant les modalités de prise de décision, par l'introduction d'une procédure d'urgence justifiant des décisions adoptées à la majorité qualifiée (85% des droits de vote);
- clarifiant les modalités d'implication du secteur privé, réservées aux cas exceptionnels;
- anticipant la date d'entrée en vigueur du traité sur le MES: initialement prévue pour mi-2013, l'objectif commun est actuellement de l'anticiper au mois de juillet 2012.

Le sommet du 9 décembre 2011 a également été l'occasion de compléter le dispositif européen de soutien à la crise en engageant une évolution vers une union économique plus forte comprenant un nouveau pacte budgétaire et une coordination accrue des politiques économiques, qui devront être mis en œuvre au moyen d'un accord international, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire („TSCG“). Le texte du traité qui a été signé le 2 mars 2012, avait été arrêté le 30 janvier 2012 à Bruxelles entre les chefs d'Etat et de gouvernement de 25 Etats membres dont ceux de la zone euro.

Le traité instituant le MES a été signé par les Etats membres de la zone euro le 2 février 2012.

• Caractéristiques du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité – MES

Le MES est un instrument intergouvernemental de droit international public basé au Luxembourg. Tous les Etats membres dont la monnaie est l'euro sont membres du MES et tout Etat adhérent à la zone euro peut devenir membre du MES.

Le MES a pour but de mobiliser des ressources financières et de fournir, sous une stricte conditionnalité de politique économique adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi, un soutien à la stabilité de ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement, si cela est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble. A cette fin, il est autorisé à lever des fonds en émettant des instruments financiers ou en concluant des accords ou des arrangements financiers ou d'autres accords ou arrangements avec ses membres, des institutions financières ou d'autres tiers.

Le MES est doté d'un conseil des gouverneurs et d'un conseil d'administration, ainsi que d'un directeur général et des effectifs jugés nécessaires.

Les décisions les plus importantes (par exemple: modification du capital, octroi d'un soutien à la stabilité, appels de fonds, la modification de la liste des instruments d'assistance financière) sont prises

d'un commun accord par le conseil des gouverneurs, c'est-à-dire à l'unanimité des membres participant au vote, les abstentions ne faisant pas obstacle à l'adoption de la décision.

Par dérogation à cette règle, une procédure d'urgence peut toutefois être utilisée dès lors que la Commission européenne et la BCE concluent que la stabilité économique et financière de la zone euro est menacée, et qu'une décision urgente est nécessaire. Dans ce cas, la règle de vote fondée sur un commun accord est remplacée par une majorité qualifiée de 85%.

D'autres décisions sont prises à la majorité qualifiée, qui requiert 80% des voix exprimées, ou à la majorité simple. L'essentiel des décisions de fond relèvent du conseil des gouverneurs. Le conseil d'administration a un rôle limité à la gestion courante.

• Capital social de base du MES

Le MES repose sur une structure de capital propre, souscrit par les Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro. Afin d'assurer une capacité de prêt combiné du FESF et du MES à hauteur de 500 milliards d'euros et une notation maximale AAA pour le MES, le capital social de base autorisé du MES sera fixé à 700 milliards d'euros. Il se compose pour 80 milliards d'euros de parts libérées et de 620 milliards d'euros de parts sujettes à appel.

Comme pour le FESF, la clé de contribution utilisée pour financer ce capital est celle déterminant les souscriptions des banques centrales nationales des membres du MES au capital de la BCE. Il y a lieu de noter qu'un ajustement est opéré pour tenir compte de la situation particulière des Etats membres qui ont récemment adhéré à la zone euro (Estonie, Slovaquie, Slovénie, Malte, Chypre).

<i>Membre du MES</i>	<i>Clé MES (%)</i>
Royaume de Belgique	3,4771
République fédérale d'Allemagne	27,1464
République d'Estonie	0,1860
Irlande	1,5922
République hellénique	2,8167
Royaume d'Espagne	11,9037
République française	20,3859
République italienne	17,9137
République de Chypre	0,1967
Grand-Duché de Luxembourg	0,2504
Malte	0,0731
Royaume des Pays-Bas	5,7170
République d'Autriche	2,7834
République portugaise	2,5092
République de Slovénie	0,4276
République slovaque	0,8240
République de Finlande	1,7974
Total	100,0

En vertu de cette clé de contribution, la part du Luxembourg dans le capital du MES s'élève à 0,2504% du capital social autorisé.

• **Participation luxembourgeoise dans le capital du MES**

Souscriptions au capital autorisé

<i>Membre du MES</i>	<i>Nombre de parts</i>	<i>Souscriptions au capital (en EUR)</i>
Royaume de Belgique	243.397	24.339.700.000
République fédérale d'Allemagne	1.900.248	190.024.800.000
République d'Estonie	13.020	1.302.000.000
Irlande	111.454	11.145.400.000
République hellénique	197.169	19.716.900.000
Royaume d'Espagne	833.259	83.325.900.000
République française	1.427.013	142.701.300.000
République italienne	1.253.959	125.395.900.000
République de Chypre	13.734	1.373.400.000
Grand-Duché de Luxembourg	17.528	1.752.800.000
Malte	5.117	511.700.000
Royaume des Pays-Bas	400.190	40.019.000.000
République d'Autriche	194.838	19.483.800.000
République portugaise	175.644	17.564.400.000
République de Slovénie	29.932	2.993.200.000
République slovaque	57.680	5.768.000.000
République de Finlande	125.818	12.581.500.000
Total	7.000.000	700.000.000.000

La capital autorisé du MES est de 700 milliards d'euros, divisée en 7.000.000 parts à 100.000 euros dont 17.528 seront souscrits par le Luxembourg. La participation du Luxembourg au capital du MES s'élève donc à 1.752.800.000 euros. Le montant de cette participation est composé de 200.320.000 euros à titre de parts libérées et de 1.552.480.000 euros à titre de parts sujettes à appel (capital autorisé non libéré).

En ce qui concerne le Luxembourg, le capital libéré sera versé en 5 tranches à hauteur de 40,064 millions d'euros chacune. Le versement de la première tranche est prévu en juillet 2012, la seconde en octobre 2012, deux tranches sont programmées en 2013 et la dernière en 2014.

• **Conséquences budgétaires**

La participation luxembourgeoise au MES sera financée par dépense budgétaire et fait l'objet du projet de loi n° 6406. Bien que la prise de participation dans le MES sera effectuée par dépense budgétaire et aura donc un impact sur le résultat du compte général, elle n'aura pas d'impact sur le déficit public dans l'optique „Maastricht“ (SEC95) étant donné qu'il s'agit d'une transaction financière générant une contrepartie réelle. Cette prise de participation n'aura pas d'incidence sur la dette publique dans l'optique „Maastricht“ (SEC95). Au titre des critères de Maastricht, la participation dans le MES est donc neutre.

• **Autres caractéristiques du MES**

Pour les pays dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne européenne, un mécanisme correcteur temporaire est prévu pendant les douze premières années qui suivent leur adhésion à la zone euro. Cette correction s'appliquera également pendant une durée de douze ans à compter de la date de son adhésion à tout nouveau membre du MES répondant au même critère. En coordination avec le MES, les Etats hors zone euro pourront fournir des prêts bilatéraux.

Un élément essentiel du soutien à la stabilité qui peut être octroyé par le MES repose sur une stricte conditionnalité, adaptée à l'instrument d'aide financière choisie. Cela signifie qu'un pays sollicitant un soutien financier au titre du MES devra soit se soumettre à un programme d'ajustement macroéconomique soit continuer à respecter les conditions d'éligibilité préétablies pour que le MES puisse être déclenché.

Pour chaque demande d'un membre du MES de soutien à la stabilité financière, la Commission européenne sera notamment chargée – avec le Fonds monétaire international (FMI) et en liaison avec la BCE – de faire une analyse de risque pour la stabilité de la zone euro dans son ensemble et d'évaluer la soutenabilité de l'endettement public du pays requérant.

En outre, l'octroi d'une assistance financière sera conditionné, à partir du 1er mars 2013, à la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) par l'Etat membre concerné ainsi qu'à la mise en œuvre de la règle relative à l'équilibre budgétaire et au mécanisme de correction automatique au plus tard un an après l'entrée en vigueur dudit traité.

Le MES interviendra par des prêts à court et moyen terme à taux fixe ou variable. La durée et la maturité des prêts dépendront de la nature des déséquilibres macroéconomiques observés et de la capacité du pays en question à se refinancer sur le marché. A côté des prêts que le MES peut allouer à ses membres, le MES pourra intervenir sur le marché primaire et secondaire, accorder des programmes de précaution et fournir une aide financière aux Etats membres afin que ces derniers puissent recapitaliser leurs institutions financières.

A noter aussi que le MES (tout comme le FMI) bénéficie d'un statut de créancier privilégié lui assurant ainsi un remboursement prioritaire des dettes par rapport à celles d'autres créanciers.

Un autre trait saillant du MES concerne la prise en compte exceptionnelle d'une implication appropriée du secteur privé dans le cadre des programmes d'assistance financière conformément aux principes du FMI. Afin de faciliter ces négociations, tous les pays de la zone euro devront inclure des clauses d'action collectives standardisées à partir de janvier 2013 dans leurs émissions de titres de dette souveraine supérieurs à un an.

Le traité entre en vigueur le jour du dépôt des instruments de ratification, d'approbation ou d'acceptation des signataires dont la souscription initiale représente au moins 90% des souscriptions totales. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont déclaré, au sommet du 9 décembre 2011, que leur „objectif commun“ était une entrée en vigueur au mois de juillet 2012.

• Relation entre FESF et MES

L'article 39 du Traité MES dispose que: „*Pendant la phase transitoire comprise entre l'entrée en vigueur du présent traité et la dissolution complète de la FESF, la capacité de prêt globale du MES et de la FESF ne dépasse pas 500 milliards d'euros, sans préjudice du réexamen périodique de l'adéquation de la capacité de prêt maximale prévu par l'article 10. Le conseil d'administration adopte des lignes directrices détaillées pour le calcul de la capacité d'engagement à terme en vue de garantir le respect du plafond de prêt global.*“

Lors de sa réunion du 30 mars 2012 à Copenhague, l'Eurogroupe a décidé d'accélérer le versement du capital libéré (80 milliards d'euros au total) du MES. Le délai pour le versement des cinq tranches de capital libéré a été raccourci de 5 ans à deux ans et demi. La première tranche sera payée en 2012 et la cinquième en 2014.

Le FESF est actuellement doté d'une capacité de prêt de 440 milliards d'euros dont +/-200 milliards d'euros ont déjà été déboursés ou engagés dans le cadre des programmes d'assistance financière à l'Irlande, au Portugal et à la Grèce.

L'Eurogroupe a décidé qu'en cas de besoin, les +/- 240 milliards d'euros restants de capacité de prêt du FESF pourront être mobilisés entre la mi-2012 et la mi-2013 pour s'assurer qu'à aucun moment, la capacité de prêt conjointe du MES et du FESF ne descende en dessous de 500 milliards d'euros.

La décision de l'Eurogroupe du 30 mars 2012 n'affecte pas l'enveloppe globale des engagements financiers du Luxembourg à l'égard du MES et du FESF. La contribution du Luxembourg au capital du MES se chiffre à 200,32 millions d'euros à titre de parts libérées et à 1.552,48 millions d'euros à titre de parts sujettes à appel (capital autorisé non libéré), soit au total 1,7528 milliard d'euros. Le montant de la garantie que le Luxembourg a accordé au FESF par loi du 22 septembre 2011 modifiant

la loi du 9 juillet 2010 relative à l'octroi de la garantie de l'Etat dans le cadre de l'instrument européen de stabilisation de la zone euro reste fixé à 2 milliards d'euros.

L'engagement maximal théorique du Luxembourg dans le cadre des différents instruments de stabilisation de la zone euro s'élève donc au total à 3,7528 milliards d'euros.

La décision de l'Eurogroupe du 30 mars 2012 n'implique pas d'engagements financiers nouveaux de la part des Etats membres participants.

*

3. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi a pour objet de modifier le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) en ajoutant à l'article 136 un troisième paragraphe. Cette disposition doit permettre aux Etats membres dont la monnaie est l'euro d'instituer un dispositif permanent de soutien financier, dénommé mécanisme européen de stabilité (MES).

*

4. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat note que le projet de loi n'était pas accompagné d'une fiche financière qui, en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, doit accompagner tout projet de loi susceptible de grever le budget de l'Etat. Il regrette l'absence de cette fiche alors que le projet de loi comporte, de façon directe ou indirecte, des engagements financiers susceptibles d'avoir à terme un impact significatif sur le budget de l'Etat.

Le Conseil d'Etat éprouve quelques difficultés pour interpréter les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 en ce qui concerne la création du MES.

Il observe que le capital souscrit est fixé à 700 milliards d'euros, bien que les Etats membres ne s'engagent à libérer que 80 milliards d'euros. Il note également que tous les Etats membres de la zone euro sont appelés à libérer leur quote-part de capital, y compris les Etats membres qui sont actuellement obligés à faire appel à la solidarité financière européenne.

Quant à la garantie des Etats membres pour les engagements du MES à concurrence de 620 milliards d'euros, sa valeur sera par essence conditionnée par la confiance des marchés financiers dans la signature de chaque Etat membre, y compris ceux qui actuellement n'ont plus accès au marché des capitaux. A la lumière des décisions de certaines agences de notation, le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que le MES réussisse à „*obtenir et à conserver la notation la plus élevée auprès des principales agences de notation*“.

A la lecture de la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro du 9 décembre 2011 et de déclarations publiques faites par plusieurs responsables européens ces dernières semaines, le Conseil d'Etat a l'impression que les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 aient entre-temps fait l'objet d'une révision fondamentale. En l'occurrence, la pression des marchés financiers et l'ampleur des besoins de financement croissants de certains Etats membres obligent les Etats membres à prévoir la libération accélérée du capital du MES, à introduire un mécanisme de décision à la majorité qualifiée, à revenir sur l'effet de levier proposé et à accélérer d'une année la création du MES, qui devrait désormais entrer en vigueur en juillet 2012, soit douze mois plus tôt que l'échéance initiale.

Cette déclaration évoque également un projet aux termes duquel les Etats membres de la zone euro, ensemble avec d'autres Etats membres de l'Union européenne, souhaitent mobiliser des ressources additionnelles à raison de 200 milliards par l'intermédiaire du FMI. Enfin, les Etats membres ont annoncé leur décision de réévaluer le plafond du MES en mars 2012, soit avant même son lancement prévu en juillet 2012.

Si le Conseil d'Etat comprend parfaitement que les responsables européens doivent adapter leurs décisions aux données économiques et financières en évolution, il ne peut pourtant pas se défaire de l'impression que les décisions politiques européennes suivent les réalités économiques et financières plutôt que de les précéder.

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'est également interrogé sur l'importance des capitaux que le MES est appelé à lever, face aux besoins de financement des Etats membres. Au vu de l'interdépendance entre les besoins de financement des Etats membres et ceux des banques de la zone euro, le Conseil d'Etat estime que l'analyse financière doit nécessairement tenir compte à la fois des engagements financiers pris par les Etats membres en faveur de certaines banques et des placements en obligations étatiques effectués par les banques de la zone euro.

Le Conseil d'Etat note que, nonobstant la clause de „no bail out“ inscrite à l'article 125 du TFUE, la Banque centrale européenne (BCE) semble désormais assumer une responsabilité croissante dans le maintien de la liquidité et de la solvabilité du système bancaire européen. Ainsi, la BCE a injecté des capitaux de 489 milliards d'euros en une seule opération le 21 décembre 2011 en accordant des prêts sur une durée de trois années. Le 29 février 2012, la BCE a accordé une deuxième série de prêts sur trois ans à 800 banques portant sur un montant total de 530 milliards d'euros. Au total, ces deux opérations portent donc sur plus de 1.000 milliards d'euros, soit un montant dépassant de loin le capital souscrit du MES, de 700 milliards d'euros. Ces chiffres doivent être mis en rapport avec les besoins de financement et de refinancement des Etats membres et des banques de la zone euro, qui sont estimés à 1.800 milliards d'euros pour la seule année 2012.

La Haute Corporation note que la situation actuelle oblige les Etats membres, la Commission européenne et la BCE à agir dans un contexte particulièrement volatile, où les paramètres économiques et financiers ne sont pas toujours transparents, et où tous les acteurs n'interprètent pas la situation financière à partir des mêmes paradigmes fondamentaux. Le résultat est que les décisions des instances européennes sont prises et suivent une procédure longue et complexe, accompagnée de déclarations publiques contradictoires et de revirements de position, suivant le mode de fonctionnement politique propre à l'Union européenne. Face à cette approche institutionnelle, les marchés financiers impatientes recherchent obstinément un environnement financier stable inspirant la confiance. Le Conseil d'Etat conclut qu'au cours des trois dernières années la politique n'a pas répondu aux attentes du marché et que la crise de la dette étatique d'un nombre croissant d'Etats membres de la zone euro s'est considérablement amplifiée.

Le Conseil d'Etat s'est enfin interrogé sur la portée des engagements que le Luxembourg est appelé à prendre dans le cadre du MES. Comme la clé de répartition au capital de la BCE sera applicable au MES, la part du Luxembourg sera de 0,25% du capital à libérer, soit 0,25% de 80 milliards d'euros ou 200 millions d'euros. Comme le capital souscrit est toutefois fixé à 700 milliards, le Luxembourg peut être appelé à assumer sa quote-part des risques sur les engagements pris par le MES à concurrence de 0,25% de 700 milliards d'euros, soit 1.750 millions d'euros.

Cette évaluation suppose bien entendu que les chiffres retenus le 25 mars 2011 restent d'actualité. Le cas échéant, il conviendra de majorer ce chiffre en fonction de la réévaluation des besoins à laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement procéderont en mars 2012. En outre, il convient d'intégrer dans l'analyse la quote-part luxembourgeoise dans la mobilisation éventuelle de ressources supplémentaires au niveau du FMI pour un montant global de 200 milliards d'euros. Aussi, le chiffre de 1.750 millions d'euros ne peut-il être retenu qu'à titre provisoire.

Sous réserve de ces observations, le Conseil d'Etat recommande l'adoption du présent projet de loi dont l'article unique visant l'approbation de la modification de l'article 136 du TFUE ne donne pas lieu à observation.

*

5. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'objet de cet article est l'approbation de la modification de l'article 136 du TFUE en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro telle que décidée par le Conseil européen le 25 mars 2011.

Selon la décision précitée, il sera ajouté à l'article 136 du TFUE un nouveau paragraphe 3 dont le libellé est le suivant:

„Les Etats membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité.“

Il est à relever que la modification de l'article 136 TFUE n'a ni pour objet ni pour effet d'accroître les compétences dévolues à l'Union par les traités. Elle a pour but d'ouvrir aux Etats membres de la zone euro la faculté d'établir un mécanisme européen de stabilité.

*

6. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

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 n° 6334 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

**portant approbation de la décision du Conseil européen
du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le
fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne
un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la
monnaie est l'euro**

Article unique.– Est approuvée la décision du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro.

Luxembourg, le 22 juin 2012

Le Président-Rapporteur,
Michel WOLTER

