

N° 6314²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI**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**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(8.9.2011)

La Commission se compose de: M. Michel WOLTER, Président-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 8 août 2011, le projet de loi 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 été déposé par Monsieur le Ministre des Finances. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs et un commentaire de l'article unique.

Le 8 septembre 2011, la Commission des Finances et du Budget a désigné son Président Monsieur Michel Wolter comme rapporteur du projet de loi et a examiné l'avis du Conseil d'Etat, publié le 7 septembre 2011. Le présent rapport a été adopté lors de cette même réunion.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI ET OBSERVATIONS GENERALES

Le projet de loi No 6314 vise à adapter la législation en place afin de tenir compte de la modification de l'accord concernant la Facilité européenne de stabilité financière, ci-après désignée l'EFSF. La modification consiste essentiellement à renforcer la capacité de prêt effective de l'EFSF.

Il convient de rappeler que 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 d'un SPV (*special purpose vehicle*), sous forme d'une société de droit luxembourgeois dénommée „European Financial Stability Facility SA“ et installée à Luxembourg.

L'EFSF a été créée en tant qu'entité ad hoc dont les émissions de titres sont garanties sur une base proportionnelle et de manière coordonnée par les Etats membres participants. Sous le régime actuellement en vigueur, cet instrument intergouvernemental peut contribuer jusqu'à concurrence de 440 milliards d'euros au refinancement des seuls Etats membres de la zone euro en difficulté. L'EFSF peut accorder une assistance financière à des Etats membres en difficulté et, à cette fin, se présente sur le marché des capitaux pour obtenir le financement y afférent. Les titres émis par l'EFSF bénéficient des garanties apportées par l'ensemble des Etats membres de la zone euro selon des modalités de fonctionnement déterminées avec la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement. Pour s'assurer que les prêts de l'EFSF permettent à l'Etat bénéficiaire de faire face aux défis économiques et budgétaires auxquels il est confronté, l'octroi de ces financements s'accompagne de fortes conditionnalités.

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 autorisé la participation du Luxembourg en tant que garant dans ce mécanisme. Le Luxembourg a accordé une garantie de l'Etat pour un montant maximal de 1,15 milliard d'euros à la société de droit luxembourgeois.

Dans la continuité des efforts engagés en mai 2010 avec la création du dispositif européen pour préserver la stabilité financière dans la zone euro (EFSF et mécanisme européen de stabilité financière¹), l'objet du présent projet de loi traduit la volonté des gouvernements de la zone euro de fournir une réponse exhaustive à la crise de la dette souveraine dans la zone euro et d'assurer ainsi la stabilité financière à long terme dans la zone (conclusions du Conseil européen des 24 et 25 juin 2011).

En attendant la mise en application en 2013 du mécanisme européen de stabilité (MES) (dont l'approbation fait l'objet d'un projet de loi distinct) et suite aux prêts accordés à l'Irlande et au Portugal, il a été décidé d'augmenter la capacité effective de prêt de l'EFSF.

A cette fin et afin de garantir que les titres de dette émis par l'EFSF bénéficient de la notation financière maximale AAA, les Etats membres de la zone euro garantiront les prêts à hauteur de 165% et non plus de 120%. Ainsi l'EFSF n'est plus contrainte de constituer des réserves en espèces et d'emprunter plus que ce qu'elle prête au pays en difficulté.

En conséquence, les garanties apportées par les pays membres de la zone euro passeront de 440 milliards à 780 milliards d'euros, couvrant la garantie des pays membres sur le montant principal des prêts faits au titre de l'EFSF.

Il est important de préciser que l'assistance financière à la Grèce n'est pas accordée par l'EFSF.

Les aides allouées à la Grèce ont été convenues dans le cadre d'un accord conclu entre les ministres des finances de la zone euro, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international en date du 2 mai 2010. Les ministres ont arrêté d'activer un paquet d'aide conjoint de l'Union européenne et du Fonds monétaire international d'une valeur de 110 milliards d'euros.

Dans le cadre de cet accord, la Grèce recevra 80 milliards d'euros sous forme de prêts bilatéraux répartis sur trois ans jusqu'en 2012. 30 milliards d'euros supplémentaires seront alloués par le Fonds monétaire international. Les Etats membres de la zone euro contribueront aux prêts en fonction de leurs parts respectives dans le capital de la Banque centrale européenne. La quote-part du Luxembourg est d'environ 200 millions d'euros pour toute la période 2010 à 2012.

L'EFSF est par ailleurs autorisée à intervenir sur le marché primaire afin d'acheter les titres de dette souveraine de pays émetteurs en difficulté. Il est à noter que suite à son entrée dans la zone euro au 1er janvier 2011, l'Estonie est désormais également incluse comme garant additionnel dans cet instrument.

*

3. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 7 septembre 2011, le Conseil d'Etat rappelle que l'EFSF a été créée le 7 juin 2010 en tant que société anonyme de droit luxembourgeois et en cite l'objet social.

Le Conseil d'Etat rappelle encore le principe du „no bail-out“ inscrit à plusieurs reprises dans les traités fondamentaux de l'Union européenne et cite comme suit l'article 125 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne: „un Etat membre ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un autre Etat membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique“.

La Haute Corporation admet toutefois le caractère extraordinaire de la réalité économique qui „a obligé les Etats membres à s'éloigner bien loin de la rigueur juridique“ du principe cité, de sorte qu'il espère „que les mesures de soutien qui viennent d'être décidées sur un plan politique permettent effectivement un redressement économique durable des pays en difficultés à court et moyen terme“.

Le Conseil d'Etat note encore que la déclaration finale du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du 21 juillet 2011, où ces mesures de soutien ont été entérinées politiquement, ne propose pas

¹ 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.

de modifier l'article 125 précité. Il suppose donc que les mesures de soutien envisagées seront mises en œuvre dans des conditions compatibles avec les exigences du Traité: „Cette exigence juridique implique notamment que les mesures de soutien financier ne peuvent être accordées à des Etats membres de la zone euro que si ces mêmes Etats mettent simultanément en œuvre un programme destiné à rétablir la stabilité des finances publiques, à renforcer leur tissu économique, et à restaurer leur compétitivité économique internationale.“.

Par conséquent, le Conseil d'Etat „invite le Gouvernement à veiller à ce que ces mesures de soutien financier conservent un caractère exceptionnel et limité dans le temps et que leur mise en œuvre ne dépasse pas le cadre tracé par l'article 125 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.“.

*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE ET TRAVAUX PARLEMENTAIRES

L'article unique modifie l'article 1er de la loi du 8 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.

Cette adaptation s'impose en raison de l'amendement de l'accord EFSF et notamment du renforcement de la capacité de prêt effective de l'EFSSF.

Il en résulte pour le Luxembourg que le montant maximal à garantir n'est plus de 1,15 milliard d'euros mais de 2 milliards d'euros, en se basant sur la quote-part dans le capital de la BCE de 0,17% et en prévoyant un montant maximal qui tient compte *inter alia* de l'hypothèse où seuls les Etats membres de la zone euro participent à l'EFSSF et où le montant total de l'instrument est sollicité.

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 éventuelles participations au résultat de l'EFSSF seront portées en recette dans le budget de l'Etat. Ce n'est qu'en cas d'une défaillance de paiement d'un ou de plusieurs Etats bénéficiaires de crédits octroyés par l'EFSSF qu'un impact négatif se ferait ressentir au niveau budgétaire.

Le libellé de l'article du projet de loi ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

En accord avec Monsieur le Ministre des Finances, il a été retenu que le Gouvernement continuera à consulter la Commission des Finances et du Budget lorsqu'il entend prendre de nouveaux engagements, de même que le Gouvernement informera la commission parlementaire en cas de changements substantiels à intervenir aux engagements existants.

*

5. 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 No 6314 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

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

Article unique. A l'article 1er de 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 les termes „un montant maximal de 1,15 milliard d'euros“ sont remplacés par „un montant maximal de 2 milliards d'euros“.

Luxembourg, le 8 septembre 2011

Le Président-Rapporteur,
Michel WOLTER

