

PROJET DE LOI

autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité

NOR : MAEX1203299L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Problématique et objectifs du traité

En réponse à la crise de la dette souveraine, un **mécanisme européen d'assistance financière a été établi au printemps 2010, qui repose sur deux éléments** :

- un Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), établi par le règlement n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010, sur le fondement de l'article 122 paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le MESF permet d'accorder un prêt ou une ligne de crédit, dans une limite de 60 Mds € correspondant à la marge en crédits de paiement disponible sous le plafond des ressources propres ;
- un Fonds européen de stabilité financière (FESF), dispositif de nature intergouvernementale, établi par un accord-cadre signé le 7 juin 2010. Il est doté d'une capacité de prêt de 440 Mds €, garantie par les États signataires à hauteur de leur part dans le capital libéré de la Banque centrale européenne (BCE).

Ces instruments ont cependant été établis pour une durée limitée de trois ans. Le Conseil européen est convenu lors de sa session des 28 et 29 octobre 2010 de la nécessité « *que les États membres établissent un mécanisme permanent de gestion de crise pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble* ». Le 25 mars, le Conseil européen a adopté formellement la décision n° 2011/199/UE amendant l'article 136 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour prévoir explicitement la possibilité pour les États membres de la zone euro d'instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'autorisation de la ratification de cette décision du Conseil européen fait l'objet d'un projet de loi distinct.

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

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 et de ses États membres. 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 (art 3).

II. Conséquences estimées de la mise en œuvre du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité

Conséquences économiques :

L'entrée en vigueur du traité sur le MES constitue l'instrument nécessaire pour faire face à des situations dans lesquelles la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble est menacée et contribuera ainsi à **préserver la stabilité économique et financière de l'Union** elle-même. Les États membres dont la monnaie est l'euro pourront s'appuyer sur le mécanisme en cas de difficultés financières ; en cas d'activation, les conditionnalités et le programme d'ajustement macroéconomique peuvent avoir un impact considérable sur la politique économique menée par le pays sous programme.

Conséquences budgétaires :

Le MES repose sur une structure de capital propre, souscrit par les Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro selon une clé de contribution fondée sur la clé de souscription des banques centrales nationales des membres du MES au capital de la Banque centrale européenne (BCE).

Le capital autorisé du MES est fixé à 700 Md€. Il se compose de parts libérées et de parts appelables. La valeur nominale totale initiale des parts libérées s'élève à 80 Md€. Selon la clé de contribution fixée à l'annexe I du traité, la quote-part de la France s'élève à 20,3859 %. Sa souscription au capital autorisé se monte donc à 142,701 Md€, et à 16,309 Md€ dans le capital libéré.

Les membres du MES s'engagent de manière irrévocable et inconditionnelle à fournir leur contribution au capital social autorisé. Trois modalités d'appel de capital sont prévues :

- le conseil des gouverneurs peut appeler à tout moment le capital autorisé non libéré et fixer un délai de paiement approprié aux membres du MES. La décision d'appeler du capital est prise d'un commun accord, 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 ailleurs, le conseil d'administration peut décider à la majorité simple d'appeler le capital autorisé non libéré pour rétablir le niveau du capital libéré si, du fait de l'absorption de pertes, son montant est inférieur au niveau de capital initial libéré fixé par le traité, à savoir 80 Md€, et fixer un délai approprié aux membres du MES.

- enfin, le directeur général appelle en temps utile le capital autorisé non libéré si cela est nécessaire pour éviter que le MES ne puisse honorer ses obligations de paiement, programmées ou autres, envers ses créanciers. Il informe le conseil d'administration et le conseil des gouverneurs de cet appel. Lorsqu'un manque de fonds potentiel du MES est décelé, le directeur général lance un appel de capital dès que possible, afin que le MES dispose de fonds suffisants pour rembourser intégralement ses créanciers aux échéances prévues. Les membres du MES s'engagent de manière irrévocable et inconditionnelle à verser sur demande les fonds demandés par le directeur général dans ces conditions dans les sept jours suivant la réception de cette demande.

Quant à **l'impact de cette contribution française sur la dette et le déficit de la France**, Eurostat a émis un avis en date du 7 avril 2011 relatif au traitement comptable des contributions au MES, sur la base de la description du futur MES formulée dans les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011. Selon cet avis :

- d'une part, le capital appelé sera comptabilisé en dette brute au sens de Maastricht mais pas en dette nette. Le capital callable sera traité comme passif contingent des États, et n'aura aucun impact sur les comptes de l'État tant qu'il n'est pas appelé. Les versements de la France seront comptabilisés dans le déficit budgétaire au moment de leur décaissement mais considérés comme des opérations financières en comptabilité nationale n'impactant pas le déficit public au sens de Maastricht. ;

- d'autre part, les appels de capital seraient traités différemment selon qu'ils couvrent des pertes du MES ou non :

- i. s'ils ne sont pas destinés à couvrir d'éventuelles pertes par le MES (ce qui sera le cas des dotations initiales des États-membres au futur MES), ils seront traités comme une prise de participations de l'État (impact sur la dette publique brute, mais pas sur le déficit public en comptabilité nationale) ;
- ii. en revanche, s'ils couvrent des pertes, il s'agira d'un transfert de capital et donc une dépense du gouvernement qui affectera le déficit public en comptabilité nationale.

Conséquences juridiques

1. Le MES se substituant au FESF et au MESF, il est prévu que le FESF sera dissout et que le règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière sera abrogé.

2. La mise en place du traité MES s'accompagne, en parallèle d'une révision simplifiée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le 25 mars 2011, le Conseil européen a adopté formellement la décision n° 2011/199/UE amendant l'article 136 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) en y insérant l'alinéa suivant : « *Les États 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* ». Cet alinéa, qui précise une possibilité dont les États de la zone euro disposent en tout état de cause, fait l'objet d'un projet de loi distinct aux fins d'autoriser sa ratification.

Cet engagement résulte d'une décision du Conseil européen mais ne consacre pas la possibilité dont disposaient déjà les États membres de mettre en place un mécanisme de stabilité financière. La révision de l'article 136 TFUE a une portée purement reconnitive et non habilitative. Dès lors, il est possible, d'un point de vue juridique, de mettre en place un tel mécanisme avant même l'entrée en vigueur de la décision de révision de l'article 136 TFUE.

3. En outre, le présent traité ne contrevient pas aux dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et en particulier à l'article 125 (1) qui pose l'interdiction de répondre des engagements des autres Etats membres. Cette interdiction s'étend aux personnes morales qui sont les émanations des Etats membres, mais elle ne frappe que les opérations par lesquelles un Etat membre substitue à celle d'un autre membre sa responsabilité de répondre d'un engagement financier. Aussi les opérations par lesquelles des Etats membres ou des organismes qui en sont l'émanation apportent leur garantie aux engagements pris par un Etat membre sont-elles interdites. Il n'est, en revanche, pas interdit à un organisme émanant des Etats membres d'accorder des prêts ou d'acheter des titres de dette d'un Etat membre dès lors que ces opérations sont effectuées selon des conditions non préférentielles (« non-concessionnal »). En effet, dans de telles conditions, qui ne peuvent qu'être renforcées par la conditionnalité à laquelle ces opérations peuvent être subordonnées, celles-ci ne méconnaissent pas l'objet de l'interdiction posée à l'article 125 (1), à savoir le maintien de la discipline budgétaire.

4. Le présent traité n'affecte pas non plus les compétences de l'Union européenne.

Si, en vertu de l'article 3 TFUE, la politique monétaire pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro figure parmi les domaines dans lesquels l'Union dispose d'une compétence exclusive, tel n'est pas le cas de la politique économique. Celle-ci ne figure pas non plus parmi les domaines de compétence partagée de l'Union énumérés à l'article 4 TFUE. Ainsi, la politique économique fait l'objet des dispositions spécifiques de l'article 5 TFUE, qui prévoit que les Etats membres coordonnent leurs politiques économiques au sein de l'Union et que, à cette fin, le Conseil adopte des mesures, notamment les grandes orientations de ces politiques.

Parmi les mesures à la disposition du Conseil figure la possibilité, pour celui-ci, sur le fondement de l'article 122, paragraphe 2, TFUE, d'accorder une assistance financière de l'Union à un Etat membre qui connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison d'événements exceptionnels échappant à son contrôle. C'est sur cette base que le Conseil a adopté le règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil, du 11 mai 2010, établissant un mécanisme européen de stabilisation financière.

Cependant, l'article 122, paragraphe 2, TFUE n'empêche pas les Etats membres de s'accorder une assistance financière en cas de difficultés ou de menace sérieuse de graves difficultés. C'est ainsi que, avant même l'institution du MES, ces Etats avaient institué le Fonds européen de stabilité financière (FESF).

Les conditions mises à l'octroi d'aides financières par le Fonds devront respecter les mesures de coordination économique adoptées par le Conseil dans le cadre des traités de l'Union.

5. L'attribution par le traité instituant le MES de compétences supplémentaires aux institutions de l'Union respecte les conditions posées par la Cour de justice de l'Union européenne.

S'agissant de l'attribution de compétences supplémentaires aux institutions, c'est-à-dire de compétences qui ne sont pas prévues par les traités de l'Union, il convient de rappeler que, dans un arrêt du 30 juin 1993, Parlement/Conseil et Commission (C-181/91 et C-248/91), la Cour a admis que les Etats membres confient à la Commission la mission de veiller à la coordination d'une action collective entreprise par eux sur la base d'un acte de leurs représentants réunis au sein du Conseil. En l'espèce, les représentants des gouvernements des Etats membres de l'Union européenne ont adopté, le 20 juin 2011, une décision par laquelle ils conviennent de confier à la Commission et la Banque centrale européenne les tâches prévues par le traité instituant le MES.

Il convient encore d'ajouter que, comme la Cour a eu l'occasion de le préciser à propos d'accords internationaux conclus par la Communauté avec des pays tiers, l'attribution de compétences supplémentaires aux institutions de l'Union n'est possible que pour autant que cette attribution ne dénature pas les compétences que les traités de l'Union confèrent à ces institutions et, par suite, ne porte pas atteinte à l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union (avis 1/92 du 10 avril 1992 et avis 1/00 du 18 avril 2002). A cet égard, il est évident que les tâches confiées à la Commission et à la BCE par le traité instituant le MES ne sont pas substantiellement différentes des compétences que leur confient les traités de l'Union et que ces tâches ne dénaturent donc pas ces compétences.

S'agissant de la Cour de Justice de l'Union, le considérant n° 16 du présent traité précise que la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour connaître de tout litige entre les parties contractantes ou entre celles-ci et le MES au sujet de l'interprétation et de l'application du présent traité, conformément à l'article 273 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cet article prévoit que la Cour a compétence « pour statuer sur tout différend entre Etats membres, en connexité avec l'objet du traité, si ce différend lui est soumis en vertu d'un compromis. »

Les conditions posées par cet article sont remplies en l'espèce. En premier lieu, en vertu de l'article 37 du traité instituant le MES, seul un Etat membre peut saisir la Cour de justice. En deuxième lieu, ce traité présente un fort lien de connexité avec le droit de l'Union, si bien que tout différend relatif à son interprétation ou à son application présentera nécessairement un caractère connexe avec ce droit. En troisième lieu, il n'est pas nécessaire qu'un différend ait déjà surgi pour que les Etats membres soient en droit de le soumettre à la Cour sur le fondement de l'article 273 TFUE. Les Etats membres doivent donc pouvoir convenir à l'avance de soumettre un éventuel différend à la Cour. C'est ainsi que l'article 37 du traité instituant le MES doit être considéré comme un compromis au sens de cet article.

6. Enfin, le présent traité n'affecte pas les conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté : en effet, il n'opère pas de transfert de compétences et ne limite pas la souveraineté des Etats parties. Le mécanisme financier qu'il institue est, en vertu de l'article 13, un instrument susceptible d'être mis en œuvre à la demande de l'Etat partie concerné, dans des conditions prévues par un protocole d'accord qu'il négocie, lequel doit en revanche être pleinement compatible avec les mesures de coordination des politiques économiques prévues par le TFUE. La conditionnalité stricte qui peut en résulter ne saurait s'appliquer à lui sans son consentement.

III. - Historique des négociations

Dans le contexte de la mise en place du programme d'assistance financière à la Grèce, les très fortes tensions financières ont amené les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro à tenir le 7 mai 2010 un sommet où ils ont réaffirmé leur engagement à garantir la stabilité, 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 l'instauration d'un mécanisme européen destiné à préserver la stabilité financière en Europe.

La présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne a réuni un Conseil ECOFIN exceptionnel le 9 mai afin d'examiner la proposition de la Commission. Les ministres des finances européens ont alors décidé la mise en place d'un dispositif de 500 Md€ afin de garantir la stabilité financière en Europe. Celui-ci comprend deux volets :

- un mécanisme **communautaire** géré par la Commission européenne pour le compte des 27 Etats membres, le **Mécanisme européen de stabilisation financière** (MESF). Celui-ci permet à l'Union européenne de lever jusqu'à 60 Md€ (avec la garantie implicite du budget communautaire) pour venir en aide à un État « *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 - TFUE) ;

- un **dispositif international**, le **Fonds européen de stabilité financière** (FESF), qui est une société anonyme de droit luxembourgeois fondée sur un contrat international signé le 7 juin 2010 par les 17 États membres de la zone euro, ainsi que par le fonds lui-même qui, à la différence des Etats membres, ne dispose pas de la personnalité juridique internationale. La capacité d'intervention du FESF, qui emprunte sur les marchés avec la garantie des États membres, est de 440 Md€.

Les deux mécanismes ont été mobilisés conjointement au profit de l'Irlande (novembre 2010) et du Portugal (mai 2011) et s'accompagnent d'une assistance financière du FMI.

Le FESF ayant été créé pour une durée limitée à 3 ans, la mise en place d'un mécanisme pérenne est apparue nécessaire, notamment en Allemagne où un vif débat s'est engagé sur cette forme de solidarité financière.

A la suite de cette décision de principe, le Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010 a décidé que « *le traité devait être modifié afin que les États membres de la zone euro mettent en place un mécanisme permanent pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble (mécanisme européen de stabilité). Ce mécanisme remplacera le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), qui seront maintenus jusqu'en juin 2013.* » Des travaux techniques ont débuté dès le mois de janvier 2011 pour travailler sur les modalités précises du futur MES. Le sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement des États membres de la zone euro, qui s'est tenu le 11 mars 2011, a fixé les paramètres principaux du MES, auquel seuls les États membres de la zone euro adhéreront.

Le Conseil européen du des 24 et 25 mars 2011 a accéléré les travaux sur les modalités de fonctionnement du MES :

- d'une part, le 25 mars, le Conseil européen a adopté formellement la décision n° 2011/199/UE amendant l'article 136 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) en y insérant l'alinéa suivant : « *Les États 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 fait l'objet d'un projet de loi distinct aux fins d'autoriser sa ratification ;

- d'autre part, il a repris et précisé les paramètres essentiels du futur MES dans une annexe aux conclusions. Cette annexe a guidé les travaux du groupe de travail technique ainsi que des ministres de Finances des États membres de la zone euro.

En partant de ce mandat, plusieurs réunions se sont tenues au niveau technique entre la fin du mois de mars 2011 et juin 2011. La réunion de l'Eurogroupe du 20 juin 2011 a permis aux ministres des Finances de la zone euro de stabiliser le contenu d'une première version du projet de traité.

Une première version du traité sur le MES a été endossée par les chefs d'État 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.

Les développements sur les marchés, et les difficultés croissantes rencontrées par certains États membres pour obtenir des financements ont toutefois rapidement nécessité d'adapter cette version du traité : le 21 juillet 2011, dix jours après la signature, s'est tenu à Bruxelles un sommet extraordinaire des États membres de la zone euro et des institutions de l'Union européenne qui a abouti au renforcement des outils de stabilisation afin de faire face à la contagion. Ces décisions impliquant une modification des attributions et du fonctionnement du futur MES, il a été décidé de ne pas entamer, comme initialement prévu, les procédures nationales de ratification, mais d'entreprendre d'abord l'adaptation du projet de traité.

Les sommets de la zone euro du 21 juillet et du 9 décembre 2011, chacun précédés par une rencontre bilatérale entre le Président de la République et la Chancelière allemande, ont profondément modifié le traité sur MES en :

- élargissant ses modalités d'intervention : outre les prêts assortis de programmes d'ajustement macroéconomiques 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 États pour recapitaliser des banques (alignement sur les prérogatives accordées au FESF notamment le 21 juillet) ;

- 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, réservé 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"). La signature de ce traité, dont le texte a été agréé par les chefs d'Etat et de gouvernement de 25 Etats membres dont ceux de la zone euro le 30 janvier 2012 est prévue en marge du Conseil européen des 1^{er} et 2 mars. Lors du sommet de la zone euro du 26 octobre 2011, les chefs d'Etat et de gouvernement avaient en effet souligné que « tout en renforçant nos instruments de gestion des crises au sein de la zone euro, nous progresserons davantage dans l'intégration des politiques économiques et budgétaires en renforçant la coordination, la surveillance et la discipline ». Compte tenu de la complémentarité de ces deux dispositifs, il est reconnu et convenu que l'octroi d'une assistance financière dans le cadre des nouveaux programmes en vertu du MES sera conditionné, à partir du 1^{er} mars 2013, à la ratification du TSCG par l'Etat membre concerné et, à l'expiration du délai de transposition visé à l'article 3, paragraphe 2, du TSCG, au respect des exigences dudit article.

IV. - Etat des signatures et ratifications

La signature du traité sur le MES a eu lieu à Bruxelles le 2 février 2012.

La ratification du présent traité par les Etats signataires devrait intervenir en temps utile pour permettre une entrée en vigueur effective en juillet 2012, objectif commun que se sont fixés les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro.