

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mardi
14 février 2012
Séance de 17 h 15

Compte rendu n°39

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

– Union Européenne : modification de 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 (n° 4337) et traité instituant le mécanisme européen de stabilité (n° 4336) – M. Henri Plagnol, rapporteur..... 2

Présidence
de M. Axel Poniatowski,
président



Union Européenne : modification de 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 (n° 4337) et traité instituant le mécanisme européen de stabilité (n° 4336)

La séance est ouverte à dix-sept heures quinze.

La commission examine, sur le rapport de M. Henri Plagnol, le projet de loi autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro (n° 4337), et le projet de loi autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité (n° 4336).

M. Henri Plagnol, rapporteur. Les deux projets de loi qui nous sont soumis visent à approuver la création d'un « mécanisme européen de stabilité », ou MES, ayant pour objet de mobiliser des ressources financières pour apporter un soutien à des Etats de la zone euro en cas de nécessité afin d'assurer la stabilité de la zone. Le premier, dont on parle peu, vise à autoriser la ratification de la décision du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour prévoir la possibilité que les Etats de la zone euro instituent un tel mécanisme. Cette révision n'était pas nécessaire, mais elle assure une plus grande sécurité juridique. Le second projet de loi, fort débattu, autorise la ratification du traité instituant le mécanisme, dans la version signée par les ministres des finances de la zone euro le 2 février dernier.

Je ne referai pas la genèse de la création du mécanisme qui doit beaucoup à la France et à l'impulsion du couple franco-allemand qui s'est avéré indispensable depuis le début de la crise. Vous trouverez toutes ces informations dans le rapport, ainsi que la présentation et les engagements du dispositif temporaire de stabilisation auquel le MES se substituera et qui est constitué du Fonds européen de stabilité financière, d'une capacité de prêt de 440 milliards d'euros, et du Mécanisme européen de stabilité financière, quelques 60 milliards prélevés sur le budget européen.

Je souhaiterais cependant insister sur deux choses avant de présenter les principes et le fonctionnement du MES : les modifications qui ont été apportées au traité par rapport à une première version qui avait été signée le 11 juillet dernier et les différences majeures entre le nouveau mécanisme et le Fonds européen de stabilité actuel (FESF).

Entre le 11 juillet 2011 et le 2 février 2012, les décisions qui ont été prises pour améliorer le soutien à la stabilité, que l'on retrouve dans la nouvelle version du traité, sont importantes. D'abord, le 21 juillet 2011, les Etats ont décidé d'étendre les prérogatives du FESF en lui permettant d'intervenir sur la base d'un programme établi à titre de précaution, de financer la recapitalisation des banques et établissements financiers par des prêts aux gouvernements et d'intervenir sur les marchés secondaires, sur la base d'une analyse de la Banque centrale européenne constatant l'existence d'une situation exceptionnelle sur les marchés financiers et de risques pour la stabilité financière. Ils ont également décidé de modifier la tarification en abaissant les taux des prêts, répondant ainsi à une demande justifiée des Etats en difficulté.

Ensuite, lors de la réunion des chefs d'État ou de Gouvernement de la zone euro du 9 décembre 2011, il a été décidé de rendre exceptionnelle la contribution des créanciers privés, d'introduire une procédure de décision en urgence à une majorité qualifiée de 85 % pour éviter que des Etats de peu de poids économique bloquent la décision – la France conservant évidemment son droit de veto – et de prévoir l'entrée en vigueur du traité dès lors

que les États membres représentant 90 % des engagements en capital l'auraient ratifié pour assurer une ratification dans des délais raisonnables.

C'est aussi cette réunion qui décida l'accélération de l'entrée en vigueur du traité avec l'objectif de juillet 2012, ce qui implique un calendrier de ratification rapide. En conséquence, un certain nombre de précisions ont été apportées sur la période transitoire qui verra la coexistence du FESF et du MES. D'abord, le FESF demeurera actif dans le financement de programmes qui ont été lancés jusqu'à la mi-2013 et assurera le financement des programmes en cours en fonction des nécessités. Ensuite, la capacité de prêt cumulée de 500 milliards d'euros qui avait été initialement fixée sera réexaminée en mars 2012, comme le souhaitait notamment la France, un certain nombre d'observateurs estimant que cette limite devrait être relevée pour disposer d'une force de frappe suffisamment dissuasive.

Le relèvement de la limite de prêt est en débat avec l'Allemagne qui exprimera sa position en mars. Pour l'heure, l'effet de levier sera assuré par l'augmentation des contributions au FMI. Je signale que le relèvement du plafond de la capacité de prêts bilatéraux de la France au FMI est prévu par la loi de finances rectificative en cours d'examen. Toujours pour garantir une force de frappe suffisante, les Européens ont décidé d'accélérer les versements de capital au MES afin de garantir un ratio minimal de 15 % entre le capital versé et l'encours des émissions du MES.

Avec ces améliorations, on aboutit à un dispositif plus fort, plus réactif et mieux armé que le FESF. Le MES constituera un instrument pérenne prêt à répondre aux éventuelles crises à venir, dans des conditions fixées par un traité et non à définir au cas par cas. Il pourra décider une intervention sans l'unanimité des États lorsque l'octroi d'une assistance sera crucial pour assurer la stabilité financière de la zone euro. Le traité instituant le MES est régi par les règles du droit public international et le MES une organisation internationale et non pas une société de droit privé comme le FESF. Il s'agit bien de créer ce fameux fonds monétaire européen qui est attendu depuis le début de la crise de la zone euro.

De plus, le MES sera doté d'un capital de 700 milliards d'euros, dont 80 milliards d'euros de capital appelé, susceptibles de couvrir des pertes éventuelles. Il empruntera donc sur capitaux propres et non pas en s'appuyant sur la garantie des États membres. La sensibilité à la notation desdits États sera fortement réduite et les émissions du mécanisme bénéficieront de taux d'intérêt parmi les meilleurs. L'engagement de respecter un ratio sur fonds propres de 15 % conforte l'autonomisation du mécanisme par rapport aux États qui l'alimentent.

Je souligne également que compte tenu de toutes ces caractéristiques, le MES pourrait être considéré comme une institution communautaire et les financements levés par ce nouveau mécanisme ne viendront donc pas accroître l'endettement public brut des États, sauf naturellement en cas de constatation de pertes.

Enfin, le MES disposera du rang de créancier privilégié, seul le Fonds monétaire international disposant d'une priorité de remboursement par rapport au mécanisme.

Sont membres du MES les États de la zone euro et eux seuls. Pourront le rejoindre les nouveaux États membres de la zone. L'organe de décision principal du MES est le Conseil des gouverneurs, composé des ministres des finances des États de la zone euro ou leurs suppléants. Cela signifie que le pilotage sera concrètement assuré par les ministres des finances de la zone euro, ce que certains interprètent comme une reprise en main par les États membres. La Commission européenne aura un rôle important dans le diagnostic et la mise en œuvre d'une assistance, mais la décision relèvera du Conseil des gouverneurs. Le rapport présente les modalités de prise de décision.

Le MES pourra intervenir au moyen de plusieurs instruments, ce qui lui donnera une souplesse essentielle à la gestion des crises : les prêts directs, les lignes de crédit à titre de précaution, l'intervention sur le marché primaire ou secondaire et la recapitalisation d'institution financières via des prêts à l'Etat. Cela lui permettra de répondre au mieux à une demande d'un Etat membre, après analyse des risques, de la soutenabilité de la dette et des besoins de financements effectuée par la Commission européenne, en liaison avec la BCE. Pour une intervention sur le marché secondaire, une analyse de la BCE doit conclure à une situation exceptionnelle avec risque de contagion. En cas d'octroi d'une aide, un protocole d'accord sera conclu avec une conditionnalité, de même qu'un accord sur les modalités financières.

Avec un capital de 700 milliards, dont 80 milliards de capital libéré, la capacité de prêt serait de 500 milliards d'euros et peut-être plus pendant la période transitoire, en fonction des décisions qui seront prises en mars prochain.

Il faut souligner le rôle de certains tiers, notamment du FMI. S'il n'est plus systématiquement associé comme avec le FESF, il doit l'être chaque fois que cela est possible pour une demande d'aide concomitante de l'Etat en difficulté, pour la participation à l'analyse de la situation et pour la définition du programme de conditionnalité et à sa mise en œuvre. Les Etats non membres de la zone euro qui interviendraient aussi en assistance d'un Etat seront également associés à des réunions du Conseil des gouverneurs et verraient leurs prêts bénéficier du statut de créancier privilégié.

Il faut également mentionner le lien qui existe avec l'autre traité : le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (« TSCG »). Un considérant du traité instituant le MES insiste sur la complémentarité des deux traités, qui forment un ensemble cohérent pour aller vers un gouvernement économique de la zone euro, et un Etat ne pourra bénéficier d'une aide que s'il a ratifié et mis en œuvre le TSCG. Cette concordance est logique, mais les deux traités, les deux mécanismes, sont indépendants.

Je souhaiterais, pour conclure mon intervention, insister sur la dimension stratégique de cette étape pour la zone euro. Depuis le début de la crise, c'est à une course de vitesse que l'on assiste. Les marchés, les Etats en difficulté, mais aussi l'ensemble des Etats du G20 attendent que l'Union européenne mette suffisamment de moyens sur la table et un pilotage politique pour incarner le fait qu'il est impensable d'abandonner l'euro et laisser la spéculation défaire ce qui a été une création emblématique pour l'Europe. La création du mécanisme européen de stabilité est le signe même de la détermination des Etats et en tout premier lieu du couple franco-allemand de montrer que, quoi qu'il arrive, l'euro sortira renforcé de la crise. C'est aussi un signe fort aux peuples qui font des efforts considérables, parfois héroïques – et l'on pense évidemment à la Grèce. Ce mécanisme est un mécanisme de solidarité absolument vital pour les Etats en difficulté.

Enfin, vis-à-vis de ceux qui doutent de l'avenir de l'Union européenne, il est important de noter que l'ensemble des Etats de l'Union européenne, Royaume-Uni inclus, a décidé d'autoriser la modification du traité prévoyant la création du mécanisme européen de stabilité. Ce point n'a pas été suffisamment souligné. Est définitivement acceptée l'idée qu'il y ait un gouvernement spécifique à la zone euro. C'est une étape fondamentale pour sa crédibilité et un signal envers tous ceux qui doutent de son avenir, y compris les grands pays émergents.

M. Jean-Paul Lecoq. L'exposé succinct mais précis du rapporteur suffit à expliquer la position du groupe GDR, qui s'était déjà opposé aux traités de Maastricht et de

Lisbonne. Le nouveau mécanisme vise en effet à combler les dysfonctionnements de ces deux traités, tout en restant dans la logique financière qui est la leur, logique que le peuple français a refusé par son vote négatif au référendum sur le traité constitutionnel. Elle conduit en effet à oublier tous les enjeux sociaux de l'Union européenne, pour se centrer exclusivement sur les questions financières et monétaires.

Comment peut-on affirmer que le MES permettra une reprise en main des Etats, c'est-à-dire, à travers eux, des peuples, alors qu'il sera soumis au contrôle technocratique de ses gouverneurs ? Le rapporteur a rappelé le lien, pertinent, entre ce mécanisme et le traité visant à rendre obligatoire la règle d'or et prévoyant des sanctions contre ceux qui ne la respecteraient pas pouvant aller jusqu'à 2 milliards d'euros, dans le cas de la France !

Cela est absolument inacceptable ! J'y reviendrai en séance publique puisque, si on en croit les propos que vient de tenir le ministre de l'économie au sujet de la suppression, par la commission des finances, de l'article du collectif budgétaire sur la TVA sociale, seuls les travaux en séance publique comptent !

Je souligne seulement que le MES est l'instrument d'un centralisme technocratique toujours plus rigoureux qui conduira à une catastrophe sociale, en accentuant les inégalités entre les citoyens, en augmentant le chômage et freinant la croissance par l'interdiction de toute initiative nationale de relance économique : même le plan de relance conduit sous cette législature n'aurait pu être mis en œuvre si les futures règles budgétaires avaient été en vigueur.

M. Christophe Caresche. Je ne vais pas entrer dans un débat trop large sur le sujet, et vais donc me limiter à quelques questions précises.

Ce mécanisme est intéressant car il répond à la nécessité d'augmenter la solidarité entre Etats membres de la zone euro et permet de mener des actions à la fois préventives et « curatives » aujourd'hui interdites à la BCE. Dans ces conditions, il serait logique que le MES puisse accéder aux liquidités de la BCE, ce qui lui permettrait de disposer d'une capacité d'emprunt illimitée. Le traité ne prévoit pas un tel accès, mais je voudrais savoir s'il contient des stipulations qui l'empêcheraient. Il me semble que son article 19 n'exclut pas cette possibilité, mais cela mériterait d'être précisé.

Dans les considérants du traité, il est indiqué que l'accès au MES pour les Etats est conditionné à leur mise en œuvre du futur traité budgétaire. Mais cette condition ne figure dans aucun article du traité : sera-t-elle néanmoins contraignante ? En d'autres termes, un Etat de l'Union qui n'aurait pas ratifié le second traité pourrait-il bénéficier du nouveau mécanisme ?

Concernant la participation du secteur privé, faut-il y voir un retour vers la doctrine française, alors que la vision allemande avait semblé l'emporter, indépendamment de l'introduction des clauses d'action collective pour l'émission des obligations, qui là aussi n'est mentionnée que dans les considérants du traité ?

Le traité ne règle pas la question de la présidence du MES, laissant deux options ouvertes : la présidence par le président de l'Eurogroupe ou la présidence par une personne issue du Conseil des gouverneurs. La première option me semble préférable et j'estime que l'Assemblée nationale devrait prendre position sur ce sujet.

De même, il m'apparaît indispensable de fixer les modalités d'association de l'Assemblée nationale à ce mécanisme, afin que la première soit en mesure de contrôler le second. La commission des finances devrait pouvoir auditionner régulièrement les membres

du Conseil des gouverneurs ; la désignation du membre français devrait se faire après l'avis des commissions des finances et des affaires étrangères. Bref, il faut prévoir une association étroite entre le MES et notre assemblée.

Le capital du mécanisme est limité, certes, mais il peut être augmenté : à quelle procédure de contrôle les éventuelles augmentations de capital seront-elles soumises côté français ? Le Parlement sera-t-il consulté ?

Enfin, le traité confère une immunité totale aux gouverneurs du MES, ce qui me semble soulever un problème de compatibilité avec notre Constitution qui organise la responsabilité des ministres. Si cette immunité est conforme à la Constitution, sa levée par le Conseil des gouverneurs, qui serait alors juge et partie, notamment en cas de délit d'initié, n'est pas satisfaisante.

M. François Loncle. Je tiens à excuser les commissaires membres du groupe SRC qui sont en ce moment dans l'hémicycle pour participer au débat sur la motion référendaire déposée sur le projet de loi de finances rectificative. M. Caresche a donc posé des questions qui auraient pu être celles des députés du groupe SRC absents.

M. le président Axel Poniatowski. Nous sommes ravis d'accueillir et d'avoir entendu M. Caresche.

M. François Loncle. J'aurai cependant une question. Nous examinons un texte mais il y a aussi un contexte et ce dernier est épouvantable. Je pense notamment au drame grec qui touche toute l'Europe et donne de Bruxelles une image aujourd'hui très abîmée. Si le mécanisme européen de stabilité avait été institué il y a deux ou trois ans, pensez-vous que cela aurait pu changer quelque chose pour la Grèce mais aussi les autres pays qui sont aujourd'hui menacés par un risque de dégradation terrible en ce moment, notamment l'Espagne ou le Portugal ?

M. Henri Plagnol, rapporteur. Je vais essayer de répondre brièvement aux nombreuses questions pertinentes qui ont été posées.

Concernant l'intervention de M. Lecoq, il exprime une position avec laquelle je suis en désaccord, puisqu'il regrette l'ensemble des traités ayant conduit à l'adoption de l'euro, alors que le mécanisme européen de stabilité est conçu pour pérenniser et conforter la zone euro. Je souhaiterais cependant lui répondre sur ce qu'il a appelé une « gestion technocratique ». Le Conseil des gouverneurs, l'organe décisionnaire, sera composé des ministres des finances. Il y a donc, sur ce point, une évolution qui va dans le sens de ceux qui souhaitent un gouvernement politique de la zone euro.

S'agissant des immunités prévues par le traité, je comprends tout à fait les observations formulées. Ces immunités découlent du statut d'organisation internationale du MES, qui est un des aspects essentiels du nouveau mécanisme. Je ne pense pas qu'il y aura des problèmes de chevauchement susceptibles de protéger un ministre des finances s'il avait manqué à ses devoirs. Je ne crois pas que les ministres des finances seront protégés au regard des règles encadrant leur responsabilité dans leurs pays respectifs.

Concernant l'accès du MES aux liquidités de la Banque centrale européenne, il n'est pas prévu par le traité car pour être mis en œuvre, sauf changement de la BCE elle-même, cet accès nécessiterait une révision des traités européens qui, du fait de l'opposition de certains Etats, est aujourd'hui improbable. Les conditions juridiques en faveur de cette évolution ne sont donc pas réunies.

S'agissant de la participation des investisseurs privés, il est fait référence à la pratique du FMI. Il y a donc eu un ralliement à la position française qui considère que c'est une approche pertinente, plus souple, qui permet d'éviter le défaut, le risque de défaut ayant des conséquences dévastatrices comme on a pu l'observer.

A qui confier la présidence du Conseil des gouverneurs : à un de ses membres ou au président de l'eurogroupe ? Le traité prévoit les deux possibilités et c'est le Conseil des gouverneurs qui tranchera. Il me semble sage que ce ne soit pas fixé à l'avance dans le traité et que d'ailleurs les deux solutions puissent être utilisées, selon les circonstances. Il est préférable de ne pas figer à l'avance l'attribution de la Présidence, même si chacun peut avoir une préférence personnelle.

Pour ce qui est d'associer l'Assemblée nationale et, donc, les parlements nationaux, cela est éminemment souhaitable et peut-être avez-vous approuvé le judicieux amendement de la commission des finances au projet de loi de finances rectificative en cours d'examen, qui prévoit une information trimestrielle des commissions des finances et chaque fois qu'une décision engageant les finances de l'Etat serait prise par le Conseil des gouverneurs.

Toute augmentation du montant des fonds appelés devra bien évidemment faire l'objet d'une disposition en loi de finances et une décision tendant à augmenter le montant de capital du MES nécessiterait une ratification parlementaire.

Enfin, s'agissant de l'actualité tragique en Grèce, je suis persuadé que si le MES avait existé, la crise grecque aurait été mieux gérée depuis le début, parce qu'il aurait existé un mécanisme disposant d'une force de frappe suffisante et piloté par les ministres des finances, aptes à prendre en compte la dimension politique de la crise.

Car il s'agit bien, à travers ce mécanisme, de mettre en œuvre des outils de solidarité forts et puissants vis-à-vis des peuples qui fournissent des efforts parfois héroïques, comme je l'ai souligné dans mon propos introductif, et qui attendent des réponses. C'est à l'honneur de la France d'être la première à ratifier le traité instituant cet instrument de solidarité.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification les projets de loi (n^{os} 4337 et 4336).

La séance est levée à dix-sept heures cinquante.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 14 février 2012 à 17 h 15

Présents. - Mme Martine Aurillac, M. Claude Birraux, M. Hervé de Charette, M. Jean-Louis Christ, M. Alain Cousin, Mme Marie-Louise Fort, M. Hervé Gaymard, M. Jean Grenet, M. Jean-Claude Guibal, M. Jean-Paul Lecoq, M. François Loncle, M. Lionnel Luca, M. Jacques Myard, M. Henri Plagnol, M. Axel Poniatowski, M. Jacques Remiller, M. François Rochebloine, M. Jean-Marc Roubaud, M. Rudy Salles, M. Michel Terrot

Excusés. - Mme Nicole Ameline, M. Roland Blum, M. Alain Bocquet, Mme Chantal Bourragué, Mme Danielle Bousquet, M. Serge Janquin, M. Jean-Pierre Kucheida, Mme Henriette Martinez, M. Jean-Claude Mignon, M. Éric Raoult, M. Jean-Luc Reitzer, Mme Odile Saugues, M. Éric Woerth

Assistait également à la réunion. - M. Christophe Caresche