

Rapport sur le projet de loi autorisant la ratification du traité instituant le MES (14 février 2012)

Légende: Rapport du 14 février 2012, fait au nom de la commission des Affaires étrangères par le député Henri Plagnol, sur le projet de loi autorisant la ratification par la France 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, ainsi que sur le projet de loi autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité.

Source: Assemblée nationale (Constitution du 4 octobre 1958, 13^{ème} législature), Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères sur le projet de loi (n° 4337), 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, et le projet de loi (n° 4336), autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité, par M. Henri Plagnol, député, N° 4347 et 4348, Paris : 01.02.2012. 71 p. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r4347.pdf>.

Copyright: (c) Assemblée Nationale

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_le_projet_de_loi_autorisant_la_ratification_du_traite_instituant_le_mes_14_fevrier_2012-fr-2eca243f-4b8a-42fa-94ff-0bce8701dce7.html

Date de dernière mise à jour: 19/12/2013



N° 4347 et N° 4348

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 février 2012.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

– LE PROJET DE LOI n° 4337 (procédure accélérée) *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**,*

et

– LE PROJET DE LOI n° 4336 (procédure accélérée) *autorisant la **ratification** du **traité** instituant le **mécanisme européen** de **stabilité**,*

PAR M. HENRI PLAGNOL

Député

—

ET

**ANNEXE : TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DE LA RÉPONSE EUROPÉENNE À LA CRISE	7
A – LES INSTRUMENTS PROVISOIRES DE SOUTIEN AUX PAYS EN DIFFICULTÉ	7
1. Le mécanisme temporaire de stabilisation financière	7
2. Les modifications apportées au dispositif du FESF	9
3. Les engagements en cours	11
B – L’OPPORTUNITÉ DE CRÉER UN MÉCANISME PERMANENT GARANT DE LA STABILITÉ DE LA ZONE EURO	13
1. La décision de créer un mécanisme européen de stabilité	13
2. L’élaboration des deux textes	15
3. La réécriture partielle du traité instituant le MES	17
II – LE MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ INSTITUÉ	21
A – UN MÉCANISME PÉRENNE POUR ASSURER, SOUS CONDITIONNALITÉS, LA STABILITÉ DE LA ZONE EURO DÈS JUILLET 2012	23
B – LES MODALITÉS D’INTERVENTION DU MES	26
C – LES CAPACITÉS DU MES	30
1. Les capacités initiales	30
2. Les capacités résultant des ajustements prévus par le traité	33
D – LE FONCTIONNEMENT DU MES	35
1. Les organes de direction	36
2. Les modes de décision	37
E – DISPOSITIONS DIVERSES	39
1. La gestion du MES	39
2. Une organisation internationale	41

3. Les litiges	42
4. Le dépôt	42
F – LE MES DANS LE PAYSAGE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL EUROPÉEN	42
1. L'articulation avec le droit de l'Union européenne.....	42
2. L'articulation avec le « pacte budgétaire »	43
3. Le rôle des institutions européennes dans le MES	44
4. Le rôle des acteurs hors zone euro : le FMI et les Etats tiers	47
CONCLUSION	49
EXAMEN EN COMMISSION	51
A – AUDITION DE M. JEAN LEONETTI, MINISTRE CHARGÉ DES AFFAIRES EUROPÉENNES, SUR LE MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ ET LE PACTE BUDGÉTAIRE.....	51
B – EXAMEN DES PROJETS DE LOI	65
ANNEXE : TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	71

Mesdames, Messieurs,

Pour faire face à la déstabilisation dangereuse de certains Etats européens, un mécanisme de stabilisation de la zone euro a été institué dans l'urgence, comportant notamment une facilité européenne de stabilité financière ou fonds européen de stabilité financière (FESF). Prenant acte de ce que la réponse à la crise nécessitait sans nul doute de refonder la gouvernance économique et financière en disposant notamment d'un instrument pérenne de réaction aux crises, les chefs d'Etats et de gouvernements de l'Union européenne ont décidé en mars 2011 de créer un « mécanisme européen de stabilité » (MES).

Les deux projets de loi examinés dans le cadre du présent rapport tendent à autoriser la création de ce mécanisme. Le premier consiste à approuver la décision du Conseil européen modifiant le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour en prévoir l'existence et en encadrer les conditions d'intervention. Cette décision doit être approuvée par tous les Etats de l'Union européenne. Le second consiste à ratifier le traité instituant le mécanisme européen de stabilité, conformément à la décision précitée, et précisant ses modalités d'intervention, de financement et de fonctionnement. Les autres Etats de la zone euro, tous et seuls signataires, engagent des procédures équivalentes, étant précisé que le traité pourra entrer en vigueur dès que plusieurs Etats représentant 90% des souscriptions au MES auront déposé les instruments de ratification, d'approbation ou d'acceptation.

Par le vote de ces deux projets de loi, le Parlement français engage la France à apporter une contribution significative pour la constitution du capital initial du MES et au-delà en cas de pertes nécessitant des appels de fonds complémentaires. Les crédits ouverts pour la dotation initiale sont inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 2012 examiné parallèlement, avec 16,3 milliards d'euros en crédits d'engagement et 6,3 milliards en crédits de paiement.

Ce nouveau mécanisme constitue un des deux volets d'une réforme plus large de la gouvernance européenne, dont les conséquences sont encore difficiles à mesurer tant elle traduit un changement profond d'orientation. L'autre volet est celui du renforcement de l'intégration économique et budgétaire au travers d'une discipline accrue, mais aussi d'une convergence des compétitivités pour des objectifs de croissance partagés. Alors que depuis la création de l'euro, tous les analystes s'interrogent sur la capacité de résistance aux chocs asymétriques, c'est bien à la mise en place d'un arsenal juridique et politique complet – préventif, curatif et dynamique – à laquelle on assiste. Naturellement, la crédibilité de cette démarche dépendra très largement de la capacité à répondre à la menace de dégradation des conditions de financement des Etats de la zone euro, mission qui est assignée au nouveau MES. Les caractéristiques du mécanisme, améliorées au fil des sommets européens de l'année 2011, sont de nature à relever le défi.

I – LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DE LA RÉPONSE EUROPÉENNE À LA CRISE

A – Les instruments provisoires de soutien aux pays en difficulté

En 2010, les Etats de l'Union européenne ont du faire face à l'augmentation brutale de leur dette publique, sous l'effet combiné de la récession, des plans de relance et, le cas échéant, du sauvetage des banques. Cette année-là, aucun pays de la zone euro n'a pu respecter le Pacte de stabilité et de croissance, la dette publique s'élevant de 65 % du PIB en 2007 à 85 % en 2010.

Les taux de marché sur les emprunts publics ont alors commencé à diverger, rendant problématique la situation du Portugal, de l'Irlande, de l'Italie, de la Grèce ou de l'Espagne, pays regroupés sous l'acronyme anglais PIIGCS. Cette divergence résulte d'une prise de conscience de la fragilité des fondamentaux de certains pays, d'une défiance profonde sur la viabilité financière à long terme de ces Etats et de comportements spéculatifs sur le risque de défaillance souveraine. Trois de ces pays – la Grèce, l'Irlande et le Portugal – se trouvent dans l'incapacité d'assurer leur financement aux conditions de marché et sont conduits à faire appel au soutien financier de leurs partenaires et du Fonds monétaire international.

Après l'aide à la Grèce décidée en urgence au printemps 2010, sous la forme de prêts bilatéraux des Etats de la zone euro et d'une aide du FMI pour un total de 110 milliards d'euros, le Conseil Écofin exceptionnel du 9 et 10 mai 2010 décide la mise en place d'un mécanisme temporaire de stabilisation financière d'un montant global de 750 milliards d'euros, devant permettre de stabiliser la zone euro au regard de la dégradation des conditions de financement de certains des Etats membres et des risques que cela fait encourir à l'ensemble de la zone. C'est ce mécanisme, plusieurs fois réaménagé, auquel le MES a vocation à se substituer.

1. Le mécanisme temporaire de stabilisation financière

L'objectif du mécanisme temporaire de stabilisation financière est de financer temporairement les États n'ayant plus accès au marché pour éviter le probable effondrement du système financier que leur défaut entraînerait et leur conférer le temps nécessaire à la résolution de leurs problèmes budgétaires. Habilité à intervenir jusqu'au mois de juin 2013, ce mécanisme est composé de deux dispositifs : le mécanisme européen de stabilité financière (MESF) et le Fonds européen de stabilité financière (FESF), dont les interventions sont systématiquement complétées par un abondement du Fonds monétaire

international à hauteur d'un tiers du montant total requis (250 milliards d'euros). Son activation est conditionnée à l'adoption d'un programme d'assainissement budgétaire et d'adaptation de la structure productive, déterminé conjointement par la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international (la « Troïka »).

Le mécanisme temporaire, comme le mécanisme pérenne qu'il est proposé d'instituer, respecte l'article 125 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui comporte la clause de non renflouement, dite de « no bail-out » : *« l'Union 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 État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un État 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 État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique ».*

L'article 122, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) énonce : *« Lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné. Le président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise. ».*

C'est sur cette base juridique que le MESF a été activé. Le règlement n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 ⁽¹⁾ a autorisé l'Union européenne à lever des fonds pour les apporter aux États en difficulté, dans la limite des marges sous plafond du budget communautaire, soit une soixantaine de milliards d'euros. Le mécanisme est doté de 60 milliards d'euros correspondant à la garantie qui peut être apportée par le budget européen.

La création du Fonds européen de stabilité financière (FESF), qui constitue la pierre angulaire du mécanisme temporaire de stabilisation financière, a quant à elle été décidée lors de la réunion des ministres des finances européens du 9 mai 2010. Le FESF intervient en empruntant directement des fonds sur les marchés, pour un montant maximum de 440 milliards d'euros, pour ensuite octroyer des financements à un État en difficulté. Les émissions du FESF sont garanties par les États membres à hauteur de la quote-part de leur banque centrale dans le capital libéré de la BCE augmenté de 20 %, en application du principe de « sur-garantie » permettant de compenser la non-participation d'un éventuel État bénéficiaire.

(1) Publié au Journal officiel 118 du 12 mai 2010.

L'accord-cadre créant le FESF a été signé le 7 juin 2010. Il s'agit d'un contrat international qui engage les États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ⁽¹⁾ et le FESF. Il n'est pas intégré à l'ordre juridique européen et relève du droit privé. Le fonds est une société anonyme de droit luxembourgeois, établie le 7 juin 2010 et pleinement opérationnelle le 4 août 2010, dont le capital est détenu par les États de la zone euro à concurrence de leur quote-part dans le capital libéré de la Banque centrale européenne. L'économiste allemand Klaus Regling en a été nommé Directeur Général. Il est institué pour une durée limitée de trois ans. Il ne pourra donc pas accorder de nouvelle assistance financière après le 30 juin 2013.

Le 27 janvier 2011, l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat) a pris une décision sur la comptabilisation des fonds levés dans le cadre du FESF. Ces fonds « doivent être enregistrés dans la dette publique brute des États membres de la zone euro participant à une opération de soutien, en proportion de leur part dans la garantie accordée » de même que les financements accordés seront également enregistrés. Ces opérations seront neutres en termes de dette nette et de solde.

Concernant la France, l'accord-cadre créant le FESF a été mis en œuvre par l'article 3 de la loi n° 2010-606 de finances rectificative pour 2010, également du 7 juin 2010, qui autorise le ministre chargé de l'économie « à accorder la garantie de l'État, au titre de la quote-part de la France dans le dispositif de stabilisation dont la création a été décidée à l'occasion de la réunion du Conseil de l'Union européenne du 9 mai 2010 et dans la limite d'un plafond de 111 milliards d'euros, à une entité ad hoc ayant pour objet d'apporter un financement ou de consentir des prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro, ainsi qu'aux financements obtenus par cette entité ».

2. Les modifications apportées au dispositif du FESF

Plusieurs modifications ont été apportées au FESF, dont les dernières ont conduit à réviser le traité établissant le nouveau mécanisme dont la nouvelle version est soumise à ratification.

Il est d'abord apparu que la capacité effective de prêt du SFEF serait inférieure aux 440 milliards d'euros, pour garantir la notation la plus élevée, à savoir AAA ⁽²⁾. Les agences de notation avaient fait savoir que cette note ne pourrait être obtenue qu'à la condition que chaque financement accordé par le FESF soit couvert par des garanties de pays disposant de cette note. La décision

(1) L'accord lie le SFEF et chacun des seize États qui constituaient alors la zone euro ; l'Estonie, qui a adopté l'euro le 1^{er} janvier 2011, y contribuant dans le cadre du premier amendement à l'accord-cadre présenté infra.

(2) Une des agences de notation, Standard and Poor's, a cependant abaissé à AA la note du FESF le 17 janvier 2012 après avoir retiré également à la France et l'Autriche leur AAA.

— 10 —

avait donc été prise de ne prêter qu'à hauteur de la fraction des montants prélevés sur les marchés garantie par des pays notés AAA et de prévoir une réserve de liquidité destinée à recevoir la part non couverte par des pays AAA. Ce mécanisme de rehaussement de crédit restreignait la capacité de prêt du FESF à 255 milliards d'euros.

Afin de rétablir l'intention initiale des signataires de l'accord-cadre, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé, en format zone euro, à l'occasion du sommet du 11 mars 2011, de porter la capacité effective de prêt à 440 milliards d'euros. Concrètement, le plafond global de garantie et les sur-garanties de chaque État membre ont été augmentés de 120 % à 165 % (soit un total de 780 milliards d'euros incluant les États sous assistance et 726 milliards d'euros en les excluant). Chaque émission du FESF a été depuis lors intégralement couverte par des garanties d'État AAA. Afin de figer la capacité de prêt indépendamment des taux d'intérêt, les plafonds de garanties portent désormais exclusivement sur le principal, étant entendu que les intérêts afférents doivent être également couverts.

C'est également au cours de ce sommet qu'il a été décidé d'autoriser, à titre exceptionnel, le FESF à souscrire des titres des États bénéficiaires sur le marché primaire.

Cette première révision de l'accord-cadre n'a été signée par l'ensemble des États que le 13 juillet 2011 et a été transposée pour la France par l'article 69 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011. Cet article a relevé le plafond de garantie de la France de 111 milliards d'euros en garantie totale (s'appliquant au principal et aux intérêts) à 159 milliards d'euros en garantie en principal (21,9 %, quote-part de la France dans le capital de la BCE corrigée de la sortie des pays sous programme d'assistance financière, multiplié par 440 milliards et par 165 % correspondant à la sur-garantie).

Ensuite, les chefs d'État et de gouvernement ont souhaité, le 21 juillet 2011, étendre à nouveau, dès avant la bonne application des décisions du 11 mars 2011, les prérogatives du FESF, en lui permettant notamment :

- 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, y compris dans les États de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro 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 prise d'un commun accord par les États participant au FESF, afin d'éviter toute contagion.

Ils ont également décidé de desserrer la contrainte de remboursement pour les États aidés en abaissant les taux et donc en allégeant la charge d'intérêts. Selon la déclaration des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro et des

institutions de l'Union européenne du 21 juillet 2011 : « *dans le cadre du FESF, nous accorderons des prêts à des taux d'intérêt équivalents à ceux prévus par le mécanisme de soutien à la balance des paiements (environ 3,5 % actuellement), proches du coût de financement du FESF, sans descendre en dessous* ».

Le 13 octobre 2011, l'élargissement des missions du FESF était ratifiée après quelques difficultés par le 17^{ème} Etat membre de l'Eurogroupe, la Slovaquie. Pour la France, c'est l'article 8 de la n°2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificatives pour 2011 qui a pris en compte l'élargissement des missions du fonds. La loi vise désormais la mission du fonds – assurer la stabilité financière de la zone euro – et non plus ses modalités d'action, de façon à couvrir l'ensemble des moyens d'intervention auxquels le fonds a recours.

Enfin, le 27 octobre 2011, en réponse aux turbulences secouant la zone euro depuis plusieurs semaines, le principe d'un renforcement des capacités du FESF par effet de levier était annoncé pour les porter à 1 000 milliards d'euros (pour un capital garanti de 726 milliards d'euros et une capacité de prêt de 440 milliards d'euros). Pour ce faire, le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'Eurogroupe émettait le souhait que d'autres pays apportent leur contribution. Lors de leur réunion du 29 novembre 2011, les ministres des finances de la zone euro se sont mis d'accord sur deux méthodes. La première consiste à délivrer des assurances, à hauteur de 20 à 30 %, aux investisseurs comme option lors de l'achat d'une obligation d'un Etat en difficulté. Cette disposition serait de nature à rassurer les investisseurs et à favoriser ainsi la formation de taux plus faibles. La seconde méthode permettant d'accroître les fonds disponibles consiste à augmenter les ressources du FMI au travers de prêts bilatéraux, lui permettant d'intervenir en complément du dispositif européen de stabilité pour assister des pays de la zone euro.

Dans la déclaration du 9 décembre 2011 des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, figure l'annonce que : « *L'effet de levier du Fonds européen de stabilité financière (FESF) sera rapidement activé au moyen des deux options concrètes approuvées par l'Eurogroupe le 29 novembre* ».

Le 17 janvier 2012, après la dégradation de la note de 9 pays de la zone euro, l'agence américaine Standard & Poor's dégradait la note du FESF d'un cran : elle passe à AA+. Pour cette agence, seuls quatre pays contributeurs restent noté AAA : l'Allemagne, la Finlande, le Luxembourg et les Pays-Bas. Les deux autres agences maintiennent à ce jour la note la plus haute. Cette décision n'a, à ce jour, pas dégradé les conditions de financement.

3. Les engagements en cours

Le programme d'assistance financière à l'Irlande a été décidé par l'Eurogroupe et le Conseil pour les affaires économiques et financières le 28 novembre 2010. D'un montant total de 85 milliards d'euros, l'aide provient à

— 12 —

hauteur de 22,5 milliards d'euros du FMI, de 22,5 milliards d'euros de l'Union européenne via le MESF et de 22,5 milliards d'euros de la part des Etats membres de l'Union européenne sur 2011 et 2012, dont 17,7 milliards d'euros via le FESF et 4,8 milliards d'euros pour le Royaume Uni, le Danemark et la Suède. Le programme d'assistance financière au Portugal a été décidé quant à lui le 7 avril 2011, pour un montant de 78 milliards d'euros répartis par tiers entre le FMI, le MESF et le FESF. Le plan d'aide à la Grèce décidé le 21 juillet 2011 prévoit l'utilisation du FESF pour ce pays en lieu et place des prêts bilatéraux.

Le MESF est engagé à hauteur de 22,5 milliards d'euros sur l'Irlande et de 26 milliards d'euros sur le Portugal, soit un total de 48,5 milliards. Sa capacité d'engagement résiduelle s'élève donc à 11,5 milliards d'euros.

Le 25 janvier 2011, le FESF a levé pour 5 milliards d'euros sur les marchés au taux de 2,75 %. 3,6 milliards ont été prêtés à l'Irlande à un taux final de 5,9 %. Le 15 juin 2011, le FESF a levé 5 milliards d'euros à un taux d'intérêt de 3,375 %. 3,7 milliards d'euros ont été prêtés au Portugal à un taux de 6,08 %. Le 22 juin 2011, le FESF a émis 3 milliards d'euros d'obligations à un taux de 2,75 %, dont 2,2 milliards d'euros ont été prêtés au Portugal à un taux de 5,32 %. Le 7 novembre 2011, le FESF a levé pour 3 milliards d'euros au taux de 3,5 %. Ces 3 milliards d'euros ont été transférés à l'Irlande. Le 5 janvier 2012, le FESF a levé 3 milliards d'euros au taux très bas de 1,625 %. Ces 3 milliards ont été transférés à l'Irlande et au Portugal.

Par ailleurs, le FESF a procédé à ses premières émissions obligataires à court terme. Le 13 décembre 2011, il a levé 1,972 milliards d'euros d'obligations à trois mois à un taux moyen de 0,222 %. Le 17 janvier 2012, il a levé 1,501 milliards d'euros d'obligations à six mois au taux moyen de 0,2664 %.

Les montants engagés au titre des différents programmes

	Grèce		Irlande		Portugal	
	Déboursé	Total	Déboursé	Total	Déboursé	Total
Bilatéraux	52,9	77,3	0,9	4,8		
FESF			7,8	17,7	7,3	26
MESF			15,4	22,5	15,6	26
FMI	20,1	30	13,1	22,5	13,6	26
Total	73	107,3	37,2	67,5	36,5	78

Source : ministère des finances, de l'économie et de l'emploi

La capacité du FESF reste peu entamée. Les engagements du FESF atteindraient 26 milliards d'euros au titre de la reprise du premier plan d'aide à la Grèce et au maximum 130 milliards d'euros au titre du second, étant précisé que ce dernier montant fait abstraction d'une participation du FMI qui pourrait être de l'ordre de 23 milliards d'euros (c'est-à-dire le tiers du programme hors implication du secteur privé et recapitalisations bancaires). Après les décisions du 21 juillet 2011, la capacité financière resterait donc encore élevée, à au moins 240 milliards d'euros et probablement aux alentours de 260 milliards après fixation de la participation du FMI.

B – L’opportunité de créer un mécanisme permanent garant de la stabilité de la zone euro

1. La décision de créer un mécanisme européen de stabilité

Mis en place à la suite du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, le groupe de travail sur la gouvernance économique, présidé par le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, propose, dans son rapport du 21 octobre 2010, la mise en place d’un dispositif permanent de soutien à la stabilité, en précisant que ses caractéristiques exactes et ses moyens d’action doivent faire l’objet de travaux approfondis.

Il estime qu’il « faut établir, à moyen terme, un cadre crédible de résolution de crise pour la zone euro permettant de faire face aux difficultés sur les marchés financiers et d’éviter la contagion. Il faudra examiner soigneusement l’aléa moral inhérent à tout cadre de résolution de crise. Ce cadre devra entre autres prévoir des mesures incitant plus fortement les États membres à mener des politiques budgétaires et macroéconomiques saines et globales et incitant aussi les acteurs des marchés financiers à faire preuve de responsabilité dans leur activité de prêt, tout en respectant les prérogatives et l’indépendance du Système européen de banques centrales.

Un mécanisme nouveau de ce type doit contribuer à prévenir l’instabilité financière dans la zone euro en l’absence de perspective réaliste de financement sur les marchés. Parmi les aspects à examiner concernant un futur mécanisme permanent figurent notamment le rôle du secteur privé, le rôle du FMI et la très stricte conditionnalité à laquelle doit être subordonnée l’action menée dans le cadre de ce type d’instrument. (...)

La mise en place d’un cadre de résolution de crise exige de plus amples travaux. Étant donné que des modifications du traité peuvent s’avérer nécessaires, en fonction des caractéristiques spécifiques de ce cadre, cette question relève du Conseil européen ».

Sur cette base, le Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010 adopte le principe de la création d’un tel mécanisme ainsi que celui d’une modification limitée du traité pour lui garantir une base juridique solide. L’option d’une révision des traités a notamment été ardemment défendue par l’Allemagne pour asseoir la crédibilité du nouveau mécanisme en inscrivant dans le traité le principe de conditionnalité attaché à ses interventions. Les effets en droit interne de la ratification d’un traité, notamment sur les droits du Bundestag, ne sont également pas étrangers à cette demande. Il est vrai que l’article 122, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l’UE (TFUE) pouvait difficilement constituer une base juridique solide pour un mécanisme permanent, notamment au regard de l’imprécision de sa formulation qui fait référence à des « événements exceptionnels échappant au contrôle » de l’État bénéficiant d’une assistance.

Les chefs d'Etat et de gouvernement ont donc invité le président du Conseil européen « à engager avec les membres du Conseil européen des consultations sur une modification limitée du traité nécessaire à cet effet, sans toucher à l'article 125 TFUE » (clause de non renflouement).

La déclaration de l'Eurogroupe du 28 novembre 2010 brosse à grand traits les caractéristiques du futur mécanisme : il s'appuiera sur le FESF et ses règles pour délivrer une assistance financière sous conditionnalité, il complètera le nouveau cadre élaboré pour la gouvernance économique de la zone, il intégrera une participation des créanciers privés au cas par cas, l'octroi d'une aide sera décidée à l'unanimité par l'Eurogroupe et fondée sur un programme rigoureux d'ajustement et une analyse approfondie de la viabilité de la dette par la Commission et le FMI en liaison avec la BCE, enfin, les prêts du MES bénéficieront du statut de créancier privilégié, uniquement inférieur à ceux du FMI.

Extrait de la déclaration de l'Eurogroupe du 28 novembre 2010

« Les 28 et 29 octobre, le Conseil européen est convenu de la nécessité de mettre en place un mécanisme permanent de gestion de crise pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble. Les ministres de l'Eurogroupe ont décidé que ce mécanisme européen de stabilité (MES) s'appuiera sur le Fonds européen de stabilité financière, qui peut fournir une assistance financière aux États membres de la zone euro selon un principe de stricte conditionnalité, et fonctionnera selon les règles régissant l'actuel FESF.

Le MES viendra compléter le nouveau cadre pour le renforcement de la gouvernance économique, qui vise à mettre en place une surveillance économique efficace et rigoureuse, laquelle sera axée sur la prévention et réduira considérablement les risques de voir une crise se produire à l'avenir.

Les règles seront adaptées afin de permettre une participation au cas par cas des créanciers du secteur privé, dans le plein respect des politiques menées par le FMI. Dans tous les cas, afin de protéger l'argent des contribuables et d'adresser aux créanciers privés un message clair leur signifiant que leurs créances sont subordonnées à celles du secteur public, un prêt du MES bénéficiera du statut de créance privilégiée, qui ne sera inférieur qu'à celui des prêts du FMI.

L'aide accordée à un Etat membre de la zone euro sera fondée sur un programme rigoureux d'ajustement économique et budgétaire et sur une analyse approfondie du niveau d'endettement supportable réalisée par la Commission européenne et le FMI, en liaison avec la BCE.

Sur cette base, les ministres de l'Eurogroupe adopteront à l'unanimité une décision sur l'octroi de l'aide.

Dans le cas de pays considérés comme solvables, sur la base de l'analyse du niveau d'endettement supportable effectuée par la Commission et le FMI, en liaison avec la BCE, les créanciers du secteur privé seront encouragés à maintenir leur exposition, dans le respect des règles internationales et en totale conformité avec les pratiques du FMI. Dans le cas peu probable où un pays s'avérerait insolvable, l'Etat membre concerné devra négocier un plan de restructuration global avec ses créanciers privés, dans le respect des pratiques du FMI, afin de revenir à un niveau d'endettement supportable. Si ces mesures permettent d'atteindre cet objectif, le MES pourra fournir une aide en matière de liquidités.

Dans le but de faciliter ce processus, des clauses d'action collective (CAC) normalisées et identiques seront incluses, d'une manière qui permette de préserver la liquidité du marché, dans les conditions dont seront assorties toutes les nouvelles obligations d'Etat qui seront émises dans la zone euro à partir de juin 2013. Ces CAC seront conformes à celles prévues par la législation au Royaume-Uni et aux États-Unis depuis le rapport que le G10 a consacré à ce sujet et comprendront des clauses d'agrégation, qui permettent de prendre en compte de manière globale, dans le cadre des négociations, tous les titres de créance émis par un Etat membre. Cela permettrait aux créanciers d'adopter, à la majorité qualifiée, une décision autorisant une modification juridiquement contraignante des conditions de paiement (moratoire, report de l'échéance, baisse des taux d'intérêt et/ou décote) au cas où le débiteur serait dans l'incapacité de payer.

Les États membres s'efforceront d'allonger la durée de remboursement de leurs nouvelles émissions obligataires à moyen terme afin d'éviter les pics de refinancement.

L'efficacité générale de ce dispositif sera évaluée en 2016 par la Commission, en liaison avec la BCE.

Nous réaffirmons que toute participation du secteur privé sur la base des conditions ci-dessus ne sera pas effective avant la mi-2013.

Le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, a indiqué que la proposition de modification limitée du Traité qu'il présentera au Conseil européen lors de sa prochaine réunion tiendra compte de la décision prise aujourd'hui.

2. L'élaboration des deux textes

Le 17 décembre 2010, le Conseil européen est convenu que le traité de Lisbonne devait être modifié afin que les États membres de la zone euro puissent se doter d'un mécanisme permanent tendant à préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble. Il a approuvé le texte du projet de décision présenté par le gouvernement belge, dont le pays assurait la présidence, modifiant le traité sur le fonctionnement de l'Union pour ajouter un paragraphe prévoyant que 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 et que l'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité.

Ce « mécanisme européen de stabilité » (MES) aurait vocation à se substituer au Fonds européen de stabilité financière (FESF), mais aussi au mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), maintenus jusqu'en juin 2013 conformément aux décisions antérieures. Le Conseil européen a estimé qu'il ne serait plus utile de recourir à l'article 122, paragraphe 2, précité pour parvenir aux fins poursuivies précisément par le nouveau mécanisme.

Le Conseil européen a décidé de lancer immédiatement la procédure de révision simplifiée prévue à l'article 48, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne (TUE). Les révisions du Traité imposent normalement la convocation d'une Convention réunissant des représentants des parlements nationaux, des chefs d'Etats ou de gouvernement des Etats membres, du Parlement européen et

de la Commission et la ratification par les Etats membres. L'article 48 précité autorise le Parlement à donner mandat directement à une conférence intergouvernementale pour procéder à une « révision ordinaire » du traité, sous réserve que la révision porte sur une disposition figurant dans la partie III du TFUE (relative aux grandes politiques et actions de l'Union) et qu'elle n'accroisse pas les compétences attribuées à l'Union européenne. La révision requiert l'avis de la Commission, du Parlement européenne et, s'agissant d'une disposition propre aux Etats de la zone euro, de la BCE.

La Commission européenne, le Parlement européen et la BCE ont tous trois rendu un avis positif sur la décision tendant à modifier l'article 136 du TFUE, respectivement, le 15 février 2011, le 23 mars 2011 et le 17 mars 2011. La résolution du Parlement européen souligne que le projet de décision du Conseil européen n'accroît pas les compétences de l'Union et peut, par conséquent, relever de la procédure de révision simplifiée du traité, mais aussi que cette décision ne peut réduire les compétences des institutions de l'Union dans les domaines de la politique économique et monétaire et de la politique monétaire des Etats membres dont la monnaie est l'euro, et qu'elle ne peut en aucun cas nuire à la bonne application de la législation de l'Union, et de l'acquis de l'Union. Cette interprétation va au-delà du texte mais a toute son importance. Son paragraphe 17 réaffirme que le recours à l'article 48, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne constitue une procédure exceptionnelle.

Lors de sa réunion des 24 et 25 mars 2011, le Conseil européen a adopté la décision portant le numéro 2011/199/UE et fixé le calendrier suivant : accomplissement des procédures nationales d'approbation d'ici la fin de 2012 et entrée en vigueur du traité modifié le 1^{er} janvier 2013. La décision a été publiée au journal officiel de l'Union européenne du 6 avril 2011.

Parallèlement à l'adoption de la proposition de décision, le Conseil européen du 17 décembre 2010 invitait les ministres des finances de la zone euro et la Commission à achever, d'ici mars 2011, les travaux portant sur l'accord intergouvernemental instituant le futur mécanisme, en y intégrant les composantes générales décrites dans la déclaration de l'Eurogroupe en date du 28 novembre 2010, que le Conseil européen a approuvées. Les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro seraient associés à ces travaux s'ils le souhaitaient. Ils pourraient décider de participer à des opérations menées dans le cadre du mécanisme, au cas par cas.

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 intergouvernemental fixant les caractéristiques du MES, établi sur la base des principes définis par l'Eurogroupe du 28 novembre 2010 et précisés en annexe des conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011. Cette version a été endossée par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro lors de leur réunion du 24 juin 2011 et signée par les ministres chargés des finances des États de la zone euro le 11 juillet 2011 à Bruxelles.

3. La réécriture partielle du traité instituant le MES

Cette première version du traité devint toutefois obsolète à peine dix jours après sa signature, compte tenu des décisions prises le 21 juillet 2011 sur les modalités d'intervention du FESF et la possibilité d'accorder aux États aidés des conditions de prêt plus intéressantes en termes de maturité et de taux, en d'autres termes la décision d' « *augmenter [la] flexibilité [du MES] assortie de conditions appropriées* ». Pour mémoire, il s'agit de permettre notamment l'octroi de lignes de crédit à but préventif, l'assistance pour recapitalisation des établissements de crédit, l'intervention sur le marché primaire mais aussi secondaire.

Outre ces modifications, la réunion des chefs d'État ou de Gouvernement de la zone euro du 9 décembre 2011 a également abouti à des décisions nécessitant de modifier le traité. En effet, il a été décidé :

- d'abandonner le principe de mise à contribution systématique des créanciers privés et de reprendre la ligne suivie par le Fonds monétaire international en la matière ;

- d'introduire une procédure de décision en urgence à une majorité qualifiée de 85 %, sous réserve de l'accord du parlement finlandais, cette décision requérant en l'état un vote de ce dernier à la majorité qualifiée ;

- de prévoir l'entrée en vigueur du traité dès lors que les États membres représentant 90 % des engagements en capital l'auraient ratifié – contre 95 % initialement prévus. Ceci tend à éviter le blocage du mécanisme suite à l'opposition d'un pays de peu de poids économique dans la zone euro.

C'est aussi cette réunion qui décida l'accélération de l'entrée en vigueur du traité avec l'objectif de juillet 2012. En conséquence, un certain nombre de précisions ont été apportées sur la période transitoire qui verra la coexistence du FESF et du MES :

- 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. Une telle formulation laisse en réalité ouvertes toutes les possibilités : de la « fermeture du guichet » du SFEF dès l'entrée en vigueur du MES avec transfert du passif, à l'activation de toutes les prérogatives du SFEF jusqu'à la mi-2013. La reprise des engagements, qui soulève des questions juridiques, n'est cependant pas à l'ordre du jour, d'autant que la capacité de prêt au cours de cette période est encore en discussion ;

- en effet, la capacité de prêt cumulée de 500 milliards d'euros qui avait été fixée dans la rédaction de juillet sera réexaminée en mars 2012, un certain nombre d'observateurs et de dirigeants estimant que cette limite devrait être relevée pour disposer d'une force de frappe supérieure, permettant de s'approcher de l'objectif de 1 000 milliards d'euros.

Telle n'a pas été jusqu'à présent la position de l'Allemagne. Or, il est clair que l'effet de levier annoncé en octobre 2011 n'a à ce jour pas trouvé de concrétisation. Il est à cet égard éclairant que la déclaration du 9 décembre 2011 évoque la mobilisation de ressources supplémentaires pour le FMI d'un montant pouvant aller jusqu'à 200 milliards d'euros en espérant que des contributions parallèles seront apportées par la communauté internationale. La question du dimensionnement du mécanisme dans l'architecture globale du financement d'une assistance à la zone euro est encore ouverte. L'article 8 du projet de loi de finances rectificative pour 2012 en cours d'examen prévoit en tous les cas le relèvement du plafond de la capacité de prêts bilatéraux de la France au FMI.

Dans le même état d'esprit de garantir une force de frappe suffisante, la déclaration évoque le calendrier de montée en puissance du MES. Il y est indiqué que les chefs d'Etat et de gouvernement sont disposés à accélérer les versements de capital afin de maintenir un ratio minimal de 15 % entre le capital versé et l'encours des émissions du MES et de garantir une capacité de financement effective combinée de 500 milliards d'euros. Il s'agit de s'engager à doter le MES du capital correspondant aux ambitions affichées.

Extrait de la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro du 9 décembre 2011

« Renforcement des outils de stabilisation

11. Les réformes à long terme telles que celles qui sont exposées plus haut doivent s'accompagner d'une action immédiate visant à répondre énergiquement aux tensions que connaissent actuellement les marchés.

12. L'effet de levier du Fonds européen de stabilité financière (FESF) sera rapidement activé au moyen des deux options concrètes approuvées par l'Eurogroupe le 29 novembre. Nous nous félicitons que la BCE soit disposée à intervenir comme agent du FESF dans le cadre de ses opérations de marché.

13. 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 États membres représentant 90 % des engagements en capital l'auront ratifié. Notre objectif commun est que le MES entre en vigueur en juillet 2012.

14. S'agissant des ressources financières, nous convenons de ce qui suit :

- *le FESF demeurera actif dans le financement de programmes qui ont été lancés jusqu'à la mi-2013, comme prévu dans l'accord-cadre; il continuera d'assurer le financement des programmes en cours en fonction des nécessités;*

- *nous réévaluerons en mars 2012 le caractère adéquat du plafond global du FESF/MES fixé à 500 milliards d'euros (670 milliards de dollars américains);*

- *lors de la phase initiale de mobilisation du capital versé, nous sommes disposés à accélérer les versements de capital afin de maintenir un ratio minimal de 15 % entre le capital versé et l'encours des émissions du MES et de garantir une capacité de financement effective combinée de 500 milliards d'euros;*

- *les États membres de la zone euro et les autres États membres envisageront, et confirmeront dans un délai de dix jours, la mobilisation de ressources supplémentaires pour le FMI d'un montant pouvant aller jusqu'à 200 milliards d'euros (270 milliards de dollars*

américains), sous la forme de prêts bilatéraux, afin que le FMI dispose de ressources suffisantes pour faire face à la crise. Nous espérons que des contributions parallèles seront apportées par la communauté internationale.

15. Nous marquons notre 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'État 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 ⁽¹⁾.*

16. Nous nous félicitons des mesures prises par l'Italie; nous nous réjouissons par ailleurs de la détermination du nouveau gouvernement grec, et des partis qui lui apportent leur soutien, à mettre en oeuvre intégralement son programme, ainsi que des progrès importants accomplis par l'Irlande et le Portugal dans la mise en oeuvre de leurs programmes. »

⁽¹⁾ Sous réserve de confirmation du parlement finlandais.

II – LE MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ INSTITUÉ

Conformément à l'**article 3 du Traité** instituant le mécanisme européen de stabilité, celui-ci a pour but de mobiliser des ressources financières et de fournir, sous une stricte conditionnalité de politique économique, 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.

Lors de leur réunion du 9 décembre 2011, les chefs d'État ou de Gouvernement de la zone euro ont décidé d'anticiper d'un an, à juillet 2012, la mise en place du mécanisme et, par voie de conséquence, la ratification, par les États membres, de la révision du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du traité établissant le MES. Ce sont ces deux textes que les deux projets de loi objets du présent rapport proposent de ratifier.

Avant de présenter les caractéristiques du nouveau mécanisme et notamment les modifications introduites par rapport à la version initiale du traité l'instituant, votre Rapporteur souhaite insister sur les différences majeures qui existent entre le MES et le FESF auquel il se substituera et qui constituent autant de garanties de stabilité de la zone euro pour les États et pour les marchés :

– 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, alors que le FESF pouvait apparaître comme manquant de réactivité, de procédures standard de décision, contribuant à alimenter les incertitudes ;

– de même, le MES pourra décider une intervention sans l'unanimité des États lorsque l'octroi d'une assistance sera cruciale pour assurer la stabilité financière de la zone euro, alors qu'un État représentant une faible part du FESF pouvait bloquer l'intervention de ce dernier ;

– le traité instituant le MES est un traité 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 un fonds monétaire européen avec toutes les prérogatives attachées à ce statut ;

– 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, là où le FESF ne dispose que de 30 millions d'euros. Il empruntera donc sur capitaux

propres et non pas en s'appuyant sur la garantie des Etats membres. La sensibilité à la notation desdits Etats sera donc plus que réduite. L'engagement de respecter un ratio sur fonds propres de 15 % conforte l'autonomisation du mécanisme par rapport aux Etats qui l'alimentent ;

– dans une étude préliminaire du 7 avril 2011, Eurostat a annoncé que, contrairement au FESF, le MES pourrait être considéré comme une institution communautaire et les financements levés par ce nouveau mécanisme ne viendraient donc pas accroître l'endettement public brut des Etats, sauf naturellement en cas de constatation de pertes.

Plus précisément, 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. Les appels de capital seraient quant à eux traités différemment selon qu'ils couvrent des pertes du MES ou non. Dans le premier cas, il s'agira d'un transfert de capital et donc une dépense du gouvernement qui affectera le déficit public en comptabilité nationale. Mais dans le second, ce qui sera le cas des dotations initiales, les appels seront traités comme une prise de participations de l'Etat, avec un impact sur la dette publique brute, mais pas sur le déficit public en comptabilité nationale ;

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

En revanche, comme le FESF et à la différence du MESF auquel il se substitue également, le MES relève d'une logique et d'un fonctionnement intergouvernemental, qui conduit à des solutions innovantes sur le plan juridique compte tenu de la connexité avec le droit européen et de l'implication des institutions européennes. C'est la raison pour laquelle votre Rapporteur consacre la fin du rapport à une analyse transversale qui remet en perspective les dispositions du traité dans le paysage institutionnel et juridique européen. Il faut souligner que le Traité renforce le lien existant entre la Commission européenne et la BCE, d'une part, et le mécanisme d'assistance, d'autre part. Par ailleurs, le rôle du FMI dans le nouveau mécanisme, quoiqu'il ne soit plus systématique, demeure de premier plan.

A – Un mécanisme pérenne pour assurer, sous conditionnalités, la stabilité de la zone euro dès juillet 2012

Avant de présenter plus en détail le MES, il est utile de tracer le cadre général de son établissement et de ses futures interventions, précisé par la décision modifiant l'article 136 du TFUE (ci-après désignée par les termes : « la décision ») comme le traité établissant le MES (ci-après désigné par les termes : « le traité »).

Les **considérants de la décision** modifiant l'article 136 du TFUE récapitulent la genèse de la décision, avec les réunions du Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010 et des 16 et 17 décembre suivants, soulignent le choix de ne plus recourir à l'article 122 paragraphe 2 du TFU permettant l'intervention sur le budget européen, à la demande du Royaume-Uni (**quatrième considérant**) et rappellent la procédure de révision simplifiée en insistant sur l'absence d'augmentation des compétences de l'Union résultant de la décision (**sixième considérant dédié**).

Les **trois premiers considérants du traité** instituant le MES rappellent les conditions qui ont présidé à la décision de créer le mécanisme. Ils font état des décisions prises par le Conseil européen le 17 décembre 2010 (création d'un mécanisme permanent), le 25 mars 2011 (adoption de la décision modifiant le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour permettre sa création) et le choix des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres de la zone euro d'augmenter la flexibilité du MES.

Le **1 de la décision 2011 /199/UE** du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qu'il est proposé de ratifier énonce : « *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* ». C'est le texte de la proposition de décision présenté par le gouvernement belge en décembre 2010 et repris au **troisième considérant** de la décision.

Le mécanisme permanent que la modification du traité autorise présente donc trois caractéristiques, qui sont explicitées dans le Traité instituant le MES :

– le MES peut être institué par les Etats membres dont la monnaie est l'euro :

De fait, le traité instituant le MES ne peut être signé que par des Etats membres de la zone euro. Le **septième considérant du traité** instituant le MES énonce que « Tous les Etats membres de la zone euro deviendront membres du MES. Tout Etat membre de l'Union européenne adhérant à la zone euro devrait

devenir membre du MES avec les mêmes pleins droits et obligations que ceux des parties contractantes ». Cette rédaction est un peu curieuse. Elle présuppose l'appartenance au MES des membres actuels de la zone euro, indépendamment des procédures de ratification, mais suppose seulement que les futurs membres de la zone euro le seront, sans que l'on sache d'ailleurs si c'est leur adhésion ou le fait qu'elles s'accompagne des mêmes droits et obligations qui donne lieu à cette rédaction prudente.

Les **articles 1 et 2 du traité** instituant le MES prévoient que les parties contractantes sont les membres du MES et que les autres membres de l'Union européenne peuvent devenir membres du MES à compter de la date d'entrée en vigueur de la décision du Conseil constatant qu'ils remplissent les conditions pour adopter l'euro. L'**article 44 du traité** prévoit la procédure d'adhésion consistant en une demande au MES approuvée par le conseil des gouverneurs du MES, qui doit aussi approuver les modalités techniques et les modifications du traité de conséquence. L'adhésion est effective au dépôt des instruments d'adhésion.

– le MES ne peut être activé que si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. Il intervient donc en dernier recours si l'ensemble de la zone euro est affecté et qu'aucun autre moyen n'est efficace à rétablir la stabilité ;

– son bénéfice est subordonné à une stricte conditionnalité. Cela sous-entend que la contrepartie de l'aide est l'engagement de l'État aidé à suivre un programme de redressement budgétaire et économique.

Ces deux caractéristiques sont rappelées dans le **sixième considérant** du traité : le MES se justifie par les risques que fait peser sur l'ensemble de la zone euro l'instabilité d'États de cette zone (*« Étant donné la forte interdépendance dans la zone euro, les risques graves pesant sur la stabilité financière d'États membres dont la monnaie est l'euro peuvent compromettre la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble »*), son intervention est subordonnée à l'existence d'une nécessité de stabiliser la situation (*« si cela est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et de ses États membres »*) et conditionnée à un programme de redressement (*« sur la base d'une stricte conditionnalité adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi »*).

Ces deux caractéristiques sont surtout expressément prévues à l'article **3 du traité** qui définit le but du MES comme celui de *« fournir, sous une stricte conditionnalité adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi, un soutien à la stabilité à 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 »*.

Il convient de souligner l'étrangeté de l'expression *« de la zone euro et de ses États membres »*. Comment déterminer dans quelle mesure l'instabilité d'un

Etat provoque celle de l'ensemble de la zone ? C'est cette réflexion qui a conduit Chypre et Malte à faire une déclaration commune, inscrite au procès-verbal de la réunion du Conseil européen des 24 et 25 mars 2010 ayant adopté la décision modifiant le TFUE. Son texte est le suivant : « *Sans préjudice de l'article 125 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le fait qu'il soit précisé dans la proposition de modification de l'article 136 du TFUE que le « mécanisme de stabilité sera activé d'un commun accord, si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble » n'empêche pas de plein droit que le mécanisme soit utilisé pour fournir une assistance financière à tout État membre dont la monnaie est l'euro, puisque la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble est indissociablement liée au fait qu'elle forme un tout et à la stabilité financière de tous ses membres* ».

Le **2 de la décision** du Conseil européen du 25 mars 2011 prévoit son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, sous réserve que tous les Etats membres de l'Union européenne aient notifié l'achèvement de leurs procédures internes. A défaut, c'est le premier jour du mois suivant celui où toutes les procédures internes auront été achevées et notifiées que la modification du TFUE entrera en vigueur.

Le Rapporteur attire l'attention sur le fait qu'en l'absence de modification de la décision avant sa ratification, qui aurait nécessité des délais incompatibles avec l'accélération souhaitée par les chefs d'Etat et de gouvernement, le traité instituant le mécanisme européen devrait entrer en vigueur avant la révision du traité prévoyant la possibilité de l'existence d'un tel mécanisme. Une intervention du MES avant la date du 1^{er} janvier 2013 serait-elle donc dépourvue de base juridique ? Telle n'est pas l'analyse juridique qui a été faite. La révision de l'article 136 TFUE, comme l'indique l'exposé des motifs relatifs à la ratification de la décision, a une portée « *purement recognitive et non habilitative* », car les Etats disposaient déjà de la faculté de mettre en place un tel mécanisme par la voie d'un traité intergouvernemental. Il est donc possible de mettre en place le MES et de le faire fonctionner avant l'entrée en vigueur de la décision.

Selon ce raisonnement, l'existence d'un tel mécanisme n'est pas contraire au traité, et plus précisément à l'article 125 du TFUE. Si 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 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 »). Comme le souligne l'étude d'impact du projet de loi, 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, à savoir le maintien de la discipline budgétaire.

L'**article 48 du traité** prévoit l'entrée en vigueur du traité le jour où des signataires dont la souscription initiale représente au moins 90 % des souscriptions totales ont déposé leur instrument de ratification, approbation ou acceptation. Cela correspond à 630 milliards d'euros de souscription, là où un pays comme la Slovaquie par exemple en représente moins de 5,8 milliards. A l'inverse, quatre pays disposent à eux seuls d'une capacité de blocage : la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne.

La liste des membres sera adaptée si le seuil est atteint sans certains signataires. Pour ces derniers, le traité entre en vigueur le jour qui suit la date de dépôt de l'instrument requis. Pour les nouveaux adhérents au traité, l'entrée en vigueur est effective le vingtième jour suivant le dépôt de l'instrument d'adhésion.

B – Les modalités d'intervention du MES

Comme le rappelle le **troisième considérant du traité** créant le MES : « *en vue d'améliorer l'efficacité de l'assistance financière et de prévenir le risque de contagion financière, les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres dont la monnaie est l'euro sont convenus, le 21 juillet 2011, d'augmenter [la] flexibilité [du MES], assortie de conditions appropriées* » ». Conformément à la décision prise par les chefs d'Etat ou de Gouvernement le 9 décembre 2011, les conditions de mise à contribution des créanciers privés ont été revues par rapport à la version initiale du traité.

Le **chapitre 4** du traité, regroupant les **articles 12 à 21**, détermine les modalités d'intervention du MES, qui dispose d'une palette élargie pour assurer la stabilité de la zone euro et de ses Etats membres si elle devait être menacée. Ce sont notamment ces dispositions qui ont nécessité une réécriture du traité signé en juillet dernier, lorsqu'il a été concomitamment décidé de diversifier les interventions du FESF.

Selon l'**article 13 du traité** instituant le MES, pour bénéficier d'une assistance, un membre du MES doit adresser une demande au président du Conseil des gouverneurs qui indique l'instrument envisagé parmi ceux ci-après présentés. Ce dernier charge alors la Commission européenne, en liaison avec la BCE d'évaluer le risque de stabilité financière de la zone euro dans son ensemble ou de ses Etats membres, qui est comme nous l'avons vu une condition d'intervention. Elle est aussi chargée d'évaluer la soutenabilité de l'endettement public et les besoins réels ou potentiels de financement de l'Etat.

Si le Conseil des gouverneurs décide d'accorder une assistance, il charge la Commission européenne, toujours en liaison avec la BCE, de négocier un protocole d'accord définissant la conditionnalité de l'aide. Le **3 de l'article 13** précise qu'il est tenu compte de la « *gravité des faiblesses à traiter et de l'instrument d'assistance financière choisi* ». Il apparaît évident qu'une aide pour la recapitalisation des établissements de crédit n'emporte pas les mêmes exigences

qu'un prêt tendant à permettre le redressement de la situation des finances publiques. Comme le précise le **1 de l'article 12**, « *cette conditionnalité peut prendre la forme, notamment, d'un programme d'ajustement macro-économique ou de l'obligation de continuer à respecter des conditions d'éligibilités préétablies* ».

Un accord sur les modalités et les conditions financières entre l'Etat et le MES est également passé. L'**article 20** apporte à cet égard des précisions quant à la politique tarifaire. D'abord, le MES cherche à couvrir tous ses coûts de financement et d'exploitation (son intervention n'est pas une subvention) et la politique tarifaire peut être réexaminée par le Conseil des gouverneurs.

Le MES met alors en place un système d'alerte pour recevoir en temps utile les remboursements des sommes dues par l'Etat aidé. La Commission européenne veille au respect de la conditionnalité de l'aide.

Le traité prévoit cinq modalités d'intervention du MES. L'**article 19** prévoit toutefois que le Conseil des gouverneurs peut réexaminer la liste des instruments et la modifier.

– La première modalité d'intervention est évidemment l'octroi de prêts, prévue à l'**article 16** du traité. Il est dans ce cas explicitement prévu que la conditionnalité de l'aide figure dans un programme d'ajustement économique défini dans le protocole d'accord (**2 de l'article 13**).

Le **treizième considérant** du traité instituant le MES énonce que les prêts octroyés par le MES bénéficieront d'un statut de créancier privilégié « comme ceux du FMI », c'est-à-dire prioritaire sur toutes les autres créances. Cette clause ne s'appliquera cependant pas aux prêts du MES qui s'inscriront dans la continuité des programmes d'assistance financière existant à la date de signature du traité afin de ne pas altérer les conditions des prêts des pays bénéficiaires (« *le MES bénéficiera de la même séniorité que celle de tous les autres prêts et obligations du membre du MES bénéficiaire, à l'exception des prêts du FMI* », qui ont le statut de créancier privilégié). Les Etats de la zone euro appuieront l'octroi d'un statut équivalent aux prêts des Etats tiers participant à une opération d'assistance (**quatorzième considérant**).

Selon le **quinzième considérant du traité** instituant le MES, les conditions de prêt « *couvrent les coûts de financement et d'exploitation du MES* » et devraient être « *compatibles* » avec celles des conventions d'assistance financière signée pour l'Irlande et le Portugal. Il faut rappeler à cet égard que l'assistance ne constitue pas une aide, qui serait contraire au traité, puisque les prêts accordés sont rémunérés.

– La deuxième modalité d'intervention est l'assistance financière à titre de précaution au moyen d'une ligne de crédit. Elle est prévue par l'**article 14** du traité.

– La troisième modalité d'intervention est l'intervention sur le marché, celle-ci pouvant se traduire par un achat de titres émis par un Etat du MES sur le marché primaire, objet de l'**article 17** du traité, ou d'opérations sur le marché secondaire, objet de l'**article 18** du traité. Dans le premier cas il s'agit « *d'optimiser le rapport coût efficacité de l'assistance financière* » (**1 de l'article 17**). Dans le second, il s'agit de « *faire face au risque de contagion [...] 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* » (**2 de l'article 18**).

– La dernière modalité d'intervention est l'assistance financière pour recapitalisation d'institutions financières d'un membre du MES, prévue à l'**article 15** du traité.

Il est un dernier point concernant les opérations d'assistance qu'il convient d'aborder : celui de la participation du secteur privé. Le choix a été fait, pour la Grèce, en juillet dernier, d'organiser un défaut de paiement sélectif en faisant participer les investisseurs privés détenteurs de dette grecque au plan de sauvetage, sur une base volontaire. Les discussions sont toujours en cours sur les modalités de cette participation. Il a été décidé au sommet de décembre de 2011 de ne pas systématiser cette pratique et de modifier en conséquence la première version du traité MES.

C'est pourquoi, le **douzième considérant du traité** instituant le MES renvoie aux pratiques du FMI pour prévoir que la participation du secteur privé sera envisagée « *dans des cas exceptionnels* », « *sous une forme appropriée et proportionnée* », dans les cas où le soutien octroyé s'accompagne « *d'une conditionnalité sous la forme d'un programme d'ajustement économique* ». Le cas grec est donc isolé comme un cas exceptionnel ; l'organisation d'un défaut sélectif ou partiel ne devant pas être le droit commun des conditions attachées à une assistance.

La pratique du FMI en matière d'implication du secteur privé

Pour le FMI, l'implication du secteur privé (en anglais *Private sector involvement*, ou PSI) désigne les modalités selon lesquelles les créanciers privés d'un pays amené à solliciter l'assistance du Fonds contribuent à la résolution d'une situation de crise. Lorsque des financements sont octroyés par le FMI dans le cadre d'un programme, le Fonds recherche la participation du secteur privé afin de s'assurer que le pays débiteur sera en mesure de rembourser les sommes prêtées et de permettre un partage des efforts entre secteurs public et privé. Cette participation peut se faire soit via l'octroi de nouveaux financements, soit via une restructuration des créances, mais est toujours volontaire.

La doctrine du FMI s'appuie sur les articles I(v) et V-3(a) de ses statuts, qui prévoient la mise en place de garanties pour que l'utilisation de ses ressources soit temporaire. La doctrine du FMI repose par ailleurs sur le constat que les ajustements que peut opérer un État membre ne sont pas sans limites, les ressources du Fonds sont bornées et que les autres créanciers officiels ont également des ressources limitées. Ainsi, une participation adaptée du secteur privé doit permettre de trouver un équilibre raisonnable entre les nouveaux financements accordés par le secteur public et privé et les réformes économiques mises en œuvre par les pays sous programme.

Par ailleurs, le « PSI » a également pour objectif d'assurer une forme de comparabilité de traitement entre secteur officiel et secteur privé, ce qui concourt par ailleurs à éviter les phénomènes d'aléas moraux pour le secteur privé. En tout état de cause, la décision de mettre en œuvre une restructuration appartient à l'État membre.

La pratique du FMI sur la participation du secteur privé n'est pas définie de manière figée, mais reste adaptée au cas par cas, afin que sa mise en œuvre puisse répondre de manière suffisamment souple à des situations variées.

En revanche, le **onzième considérant du traité** instituant le MES rappelle que l'Eurogroupe, dans sa déclaration du 28 novembre 2010 a annoncé l'inclusion de clauses d'action collective (CAC) standardisées et identiques pour l'émission des dettes des Etats de la zone euro, selon des dispositions juridiques qui seront finalisées par le comité économique et financier à la demande du Conseil européen du 25 mars 2011. Les CAC ont pour but de formaliser le processus de restructuration de la dette d'un Etat lorsque ce dernier ne peut plus se financer sur le marché. Ces clauses fixent d'abord la part des créanciers qui doit voter en faveur d'une offre de restructuration pour que celle-ci puisse être engagée. Ceux qui ont voté contre sont donc contraints de se conformer à la majorité, ce qui accélère le processus de restructuration. Les CAC définissent aussi la façon dont les créanciers sont représentés et les caractéristiques de la dette qui peuvent être modifiées dans le cadre des discussions. Un rééchelonnement, un rallongement des maturités ou une décote peuvent donc être adoptés dans ce cadre.

Le **3 de l'article 12** du traité indique ainsi que de telles clauses figureront dans tous les nouveaux titres d'Etat de la zone euro émis à compter du 1^{er} janvier 2013 d'une maturité supérieure à un an. Cette inscription dans le Traité est curieuse dès lors que cela ne concerne pas le MES à proprement parler mais les Etats qui en sont membres, indépendamment du bénéfice d'une opération d'assistance. En ratifiant le Traité, la France s'engage à inclure de telles clauses dans ses émissions à compter du 1^{er} janvier 2013.

La mise en place de telles clauses nécessitera l'adoption d'une disposition législative car ces clauses prévoient une représentation des détenteurs d'obligations afin de faciliter les accords entre l'émetteur souverain et les créanciers. Les décisions adoptées à la majorité lieront tous les détenteurs d'obligations. Les questions les plus importantes - les matières réservées (par exemple les conditions essentielles de versement, la conversion ou l'échange d'obligations) seront soumises à une majorité plus élevée que les matières non réservées. Des exigences en matière de quorum seront également appliquées. Une clause de privation du droit de vote est prévue pour garantir le bon déroulement des opérations de vote. Cette clause a pour but d'éviter tout risque de manipulation de vote par l'État émetteur en paralysant les droits de vote attachés aux obligations qu'il détient ou qui sont détenus par des entités à qui il pourrait imposer son vote.

C – Les capacités du MES

1. Les capacités initiales

Conformément aux **1 et 2 de l'article 7 du traité** instituant le MES, le capital autorisé du MES est de 700 milliards d'euros, divisé en sept millions de parts et, à la grande différence du FESF, il se compose, pour une valeur totale initiale de 80 milliards d'euros, de parts entièrement libérées. Les parts appelables représentent les 620 milliards d'euros restants.

Les parts de capital ne peuvent être grevées de charges, données en nantissement ou cédées, sauf cas particulier des mouvements faisant suite à un ajustement de la clé de contribution (**3 de l'article 7**).

Les parts peuvent être souscrites et la contribution des Etats est déterminée selon la clé de contribution initiale fixée à l'article 11 et calculée à l'annexe I (**1 de l'article 8 et article 11**). Cette clé correspond à la clé de souscription au capital de la BCE par les banques nationales, corrigée pendant douze ans d'une compensation temporaire pour les pays dont le PIB par habitant est inférieure à 75 % de la moyenne de l'Union européenne, c'est-à-dire l'Estonie, Malte, la Slovaquie et la Slovénie.

Clé de contribution du MES

Membre du MES	Clé MES (%)
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	0,1962
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

Source : Annexe 1 au Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité

Les parts initialement souscrites sont émises au pair. Les autres aussi, sauf décision contraire du conseil des gouverneurs répondant à « *des circonstances particulières* » (**2 de l'article 8**). L'annexe II produit, par

application de la clé, le nombre de parts et le montant des souscriptions au capital autorisé de chacun des Etats membres.

Concrètement, le MES, contrairement au SFEF, ne prêtera pas avec la garantie des Etats mais avec en garantie un capital propre. Ce n'est que s'il essuie des pertes et que le fonds de réserve (*cf infra*) ne suffit pas à les couvrir, que le capital initial libéré sera ponctionné et, le cas échéant, qu'une fraction des 620 milliards de capital callable supplémentaire sera appelée.

La France, en vertu de la clé, devra verser 16 308 720 000 euros au titre du capital libéré et sa part dans le total du capital s'élèvera à 142 701 300 000 euros, correspondant à 1 427 013 parts. Elle se situe au deuxième rang des contributeurs et actionnaires derrière l'Allemagne (quelques 190 milliards d'euros de souscriptions correspondant à plus de 1,9 millions de parts et près de 21,72 milliards d'euros à verser au titre du capital libéré).

L'**article 41** prévoit les conditions du versement du capital initial. Le paiement des parts libérées dudit capital s'effectue en cinq versements annuels de 20 % du total ; le premier versement ayant lieu dans les quinze jours suivant l'entrée en vigueur du traité et les quatre autres à la date d'anniversaire du premier. Toutefois, le 3 de l'article 41 ouvre la possibilité à chacun des Etats d'anticiper le paiement de ses parts. Il est question que les versements s'effectuent finalement à deux échéances seulement. C'est en tous les cas ce qui semble envisagé par le gouvernement s'agissant de la participation française.

Surtout, le 2 de l'article 41, conformément aux décisions prises en décembre 2011, prévoit d'accélérer le paiement des parts libérées pour maintenir un ratio minimum de 15 % entre le capital libéré et l'encours des émissions du MES et garantir une capacité de prêt minimale combinée du MES et du FESF de 500 milliards d'euros. Concrètement, tout engagement nouveau du FESF ou du MES devrait se traduire par la constitution d'un matelas de liquidités adapté, le cas échéant excédant la fraction déjà appelée par application de la règle du cinquième (16 milliards la première année, 32 la deuxième etc.).

Pour la France, le **projet de loi de finances rectificative pour 2012** en cours d'examen prévoit un versement en 2012 supérieur au cinquième de son engagement total puisqu'il s'élèverait à 6,5 milliards d'euros. Si le traité entrait en vigueur au 1^{er} juillet 2012, la France devrait verser au minimum 3 261 744 000 euros au plus tard le 15 juillet 2012. Cependant, si une intervention était décidée par le FESF ou le MES dans le second semestre, un versement complémentaire pourrait devoir être envisagé. Le projet de loi de finances rectificatives ouvre, en tout état de cause, 16,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement. Ces ouvertures (16,3 milliards en engagements et 6,5 milliards d'euros en paiement se font sur un nouveau programme *Dotation en capital au Mécanisme européen de stabilité* au sein de la mission *Engagements financiers de l'État*, qui est doté de crédits limitatifs. En cas d'appel du capital non libéré, le versement des fonds

devra donc faire l'objet d'une autorisation en loi de finances consistant en un relèvement du plafond des crédits de paiement.

L'**article 3 du traité** instituant le MES énonce qu'il a pour but de mobiliser des ressources financières et 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 des tiers ». L'**article 21** du traité prévoit que le MES est habilité à emprunter sur les marchés de capitaux. Il peut emprunter auprès des banques, des institutions financières ou d'autres personnes ou institutions. Ses fonds ont pour objet de financer ses interventions, le « matelas » de fonds propres n'ayant pas vocation à être utilisé (il ne sera entamé qu'en cas de pertes excédant les réserves et sera alors immédiatement reconstitué par appel de fonds).

Les options tendant à permettre un financement direct ou indirect – *via* l'attribution des droits de tirage spéciaux des États de la zone euro – auprès de la Banque centrale européenne, qui auraient conféré au mécanisme une capacité d'action potentiellement illimitée, n'ont pas été retenues. Dans le dernier projet de traité MES, il y a la possibilité de faire un appel automatique de capital pour maintenir la capacité combinée du FESF et du MES. Toute diminution de la capacité du FESF serait automatiquement compensée par une augmentation de celle du MES durant la période de transition.

Le **sixième considérant** du traité énonce que le MES disposera d'une capacité de prêt maximale initiale de 500 milliards d'euros. Cela correspondant au cumul des 440 milliards d'euros du FESF et des 60 milliards du mécanisme européen de stabilité financière (MESF), les deux mécanismes auxquels il se substitue. Il s'agit bien d'une limite maximale « initiale ».

Comme le souligne ce considérant, ce plafond inclura les engagements pris par le FESF. La période transitoire au cours de laquelle les deux mécanismes (nouveau MES et FESF) « cohabiteront » a donné lieu et donne toujours lieu à des débats importants quant à la limite de prêt. L'article 34 de la version du traité signée en juillet 2011 prévoyait que pendant la phase transitoire allant de juin 2013, date à laquelle le traité devait entrer en vigueur, jusqu'à la dissolution complète de la FESF, la capacité de prêt globale du MES et de la FESF ne dépasseraient pas 500 milliards d'euros. Cette disposition, actualisée pour tenir compte de l'anticipation de l'entrée en vigueur, a été maintenue et figure à l'**article 39 du traité** soumis à ratification. Comme antérieurement, cette capacité peut être revue lors du réexamen périodique de la capacité de prêt maximale dans les conditions prévues à l'article 10. Mais il est surtout prévu dans le sixième considérant que cette limite sera réévaluée avant l'entrée en vigueur du traité, l'échéance fixée le 9 décembre dernier étant le mois de mars 2012.

La capacité effective du MES sera donc au minimum de 300 milliards d'euros au moment de sa création (probablement 320) et devrait augmenter

progressivement à mesure que les prêts accordés au titre des engagements antérieurs seront remboursés. Plus précisément, l'**article 40** du traité prévoit les modalités du transfert des engagements du FESF. Le MES peut assumer les engagements du FESF d'octroi d'une assistance financière pour les tranches de prêts non versées ou non financées. Il peut acquérir les droits et assumer les obligations du FESF notamment les droits et obligations correspondants aux prêts existants. Ces décisions relèvent du Conseil des gouverneurs, qui adopte les modalités détaillées pour rendre effectif le transfert.

2. Les capacités résultant des ajustements prévus par le traité

Les différentes variables (montant de capital autorisé, montant du capital libéré, souscription des parts et clé de contribution) peuvent être modifiées en fonction des besoins. En premier lieu, l'entrée en vigueur du traité peut intervenir en l'absence de ratification par certains Etats membres puisqu'un seuil de 90 % des souscriptions au capital a été fixé. En conséquence, l'**article 47** prévoit le recalcul de la clé, du capital autorisé et de la valeur nominale totale initiale des parts libérées, ces derniers étant réduits. En second lieu, les variables peuvent être modifiées au cours de la vie du MES. Plusieurs cas de figure sont visés par le traité.

D'abord, le **3 de l'article 2** relatif aux nouveaux membres prévoit que chaque nouvel adhérent reçoit un nombre de part déterminé conformément à la clé de contribution. Le **a du 3 de l'article 11** prévoit que la clé de contribution pour la souscription au capital autorisé du MES est adaptée. Le Conseil des gouverneurs peut à cette occasion tenir compte des actualisations de la clé de souscription au capital de la BCE (**4 de l'article 11**). Le **3 de l'article 10** prévoit que le capital autorisé est alors automatiquement augmenté en multipliant les montants en vigueur pour chaque Etat par le ratio résultant de la clé de répartition entre la pondération du nouveau membre et la pondération des membres existants.

À cet égard, l'**article 42** prévoit un mécanisme temporaire de contribution de la clé si un nouveau membre enregistre, l'année avant son adhésion au MES, un PIB par habitant inférieur à 75 % du PIB brut moyen de l'Union européenne. Cette correction correspond à 25 % de la part de sa banque centrale dans le capital de la BCE, auquel s'ajoutent 75 % de sa part dans le revenu national brut de la zone euro l'année qui précède son adhésion. Elle s'applique pendant douze ans à compter de la date d'adoption de l'euro par l'Etat concerné. En conséquence, la fraction des parts attribuées avant correction est redistribuée entre les membres qui ne bénéficient pas de correction temporaire au prorata de leur part dans le capital de la BCE avant attribution de parts au nouveau membre.

Le **b du 3 de l'article 11** prévoit l'adaptation de la clé de contribution à l'échéance de la correction temporaire. Le Conseil des gouverneurs peut à cette

occasion tenir compte des actualisations de la clé de souscription au capital de la BCE (**4 de l'article 11**).

Ensuite et surtout, le **1 de l'article 10** du traité prévoit que le Conseil des gouverneurs réexamine régulièrement et au moins tous les cinq ans la capacité de prêt maximale et l'adéquation du capital autorisé du MES, fixé initialement à 700 milliards d'euros. Il peut décider de modifier ce dernier montant, l'article 8 comportant les dispositions relatives à ce capital et l'annexe II présentant la souscription au capital et le nombre de parts pour chacun des États, ces dernières devant être attribuée conformément à la clé de contribution (celle de souscription au capital de la BCE). Le Conseil des gouverneurs peut à cette occasion tenir compte des actualisations de la clé de souscription au capital de la BCE (**4 de l'article 11**).

Naturellement, l'entrée en vigueur de cette décision est subordonnée à l'accomplissement des procédures nationales applicables et leur dépôt. En clair, toute modification du montant de capital autorisé, qui est fixé dans le traité à 700 milliards, s'assimile à une modification du traité qui nécessitera, préalablement à son entrée en vigueur, la ratification par les Etats membres. Le **2 de l'article 10** prévoit que le conseil d'administration adopte les modalités et conditions applicables à la modification ainsi apportée au capital.

Dans tous les cas où la clé de contribution pour la souscription au MES est adaptée, les membres procèdent entre eux à des transferts de capital autorisé pour parvenir à la nouvelle répartition du capital qui en découle (**5 de l'article 11**), l'annexe I calculant la clé est modifiée (**6 de l'article 11**) et le conseil d'administration prend toutes les mesures nécessaires (**7 de l'article 11**).

Enfin, le capital autorisé non libéré peut être appelé, selon les modalités et conditions fixées par le conseil d'administration, avec trois cas de figure :

– à tout moment, sur décision du Conseil des Gouverneurs, qui fixe un délai de paiement ;

– pour rétablir le niveau de capital libéré si, par suite de pertes, il est inférieur à 80 milliards d'euros ou au montant que le Conseil des gouverneurs a fixé. Cette décision et le délai de paiement relèvent sont adoptés par le conseil d'administration à la majorité simple ;

– en temps utile pour éviter que le MES ne puisse honorer ses obligations de paiement, à la demande du directeur général qui informe les deux conseils de cet appel.

Dans les deux derniers cas, si un membre ne verse pas les fonds appelés, le Conseil des gouverneurs décide de la ligne de conduite à adopter pour qu'il le fasse dans un délai raisonnable et peut exiger le paiement d'intérêts de retard (**2 de l'article 25**). Les modalités de ces intérêts sont laissés à la discrétion du Conseil des gouverneurs.

Il est important de souligner que le **4 de l'article 7** prévoit que les membres du MES s'engagent « *de manière irrévocable et inconditionnelle* » à fournir leur contribution. Ils doivent répondre « *dans un délai approprié* » à tous les appels de fonds.

Le fait de remplir les conditions pour bénéficier d'une assistance ou d'en bénéficier « *n'affecte en rien l'obligation de contribuer au capital autorisé* » (**5 de l'article 7**). En revanche, la responsabilité de chaque membre est limitée à la part de capital autorisé au prix d'émission et ne s'étend pas aux obligations du MES.

Lorsqu'il s'agit d'éviter que le MES ne puisse honorer ses obligations de paiement, le **3 de l'article 9** énonce que les Etats « *s'engagent de manière irrévocable et inconditionnelle à verser sur demande les fonds demandés par le directeur général [pour que le MES honore ses engagements de paiement] dans les sept (7) jours suivant la réception de ladite demande* ». Il faut souligner que cette situation est très improbable, dans la mesure où le MES disposera de 80 milliards de capital libéré ou, durant la phase de montée en charge, de 15 % de son passif.

Pour que cette procédure soit activée, il faudrait en effet qu'un pays bénéficiaire fasse défaut sur sa dette auprès du MES et que les tombées de dette du MES ayant servi à financer ce pays soient plus importantes que la somme du capital libéré du MES et de son fonds de réserve. Or, le MES doit respecter des principes de bonne gestion (*cf infra*). En particulier, il pourra être possible de ne pas permettre au MES de se mettre en position d'avoir des tombées de dette supérieures à son capital libéré sur les titres finançant le programme de soutien à un pays donné. Par ailleurs, le MES revendiquant un statut de créancier privilégié, les pertes qui seront infligées à ses prêts dans le cas improbable d'une restructuration de ses prêts seront probablement faibles. Si toutefois, par pure hypothèse, la procédure d'appel en urgence du 3 de l'article 9 devait être mise en œuvre, la France y répondrait au moyen des dispositions d'urgence prévues par la loi organique relative aux lois de finances, en particulier celles mentionnées à l'article 13.

D – Le fonctionnement du MES

La gouvernance du MES fait l'objet du **chapitre 2 « Direction »** du traité instituant le MES (articles 4 à 7). Les organes de décision du MES sont : le Conseil des gouverneurs (**article 5**), le conseil d'administration (**article 6**) et le Directeur général (**article 7**). Le MES disposera aussi des effectifs jugés nécessaires (**article 4**).

1. Les organes de direction

Les États membres du MES disposeront d'un représentant au sein du Conseil des gouverneurs : le ministre des finances ou son suppléant ; et du conseil d'administration : une personne possédant un haut niveau de compétence dans les matières économiques et financières et son suppléant. Chaque membre du MES désigne ses premiers gouverneur et gouverneur suppléant dans les deux semaines qui suivent l'entrée en vigueur du traité. Dans les deux mois qui suivent l'entrée en vigueur du traité, chaque gouverneur désigne un administrateur et un administrateur suppléant et le Conseil des gouverneurs désigne le directeur général (**article 43**).

Les décisions les plus importantes – relatives notamment à l'octroi d'une aide à un État, aux modalités d'intervention ou à la capacité de prêt – sont prises par un Conseil des gouverneurs, composé des ministres des finances des États de la zone euro. Il adopte son règlement intérieur et la réglementation générale du MES.

Un conseil d'administration, composé de représentants des États et présidé par un directeur général, serait en charge de la gestion quotidienne de l'organisme. Le conseil d'administration veille à la gestion du MES et à l'application de sa réglementation générale. S'agissant des décisions qui relèvent de sa compétence, le conseil d'administration prend ses décisions à la majorité qualifiée sauf disposition contraire. C'est par exemple lui qui adopte des lignes directrices détaillées sur la mise en œuvre d'une assistance, qui d'ailleurs incluent les modalités des opérations d'emprunt (**4 des articles 14 à 17 et 5 de l'article 18**). Il décide aussi, sur proposition du directeur général et rapport de la Commission, des suites à donner, à savoir maintien ou non de l'assistance, activation d'une autre modalité et, le cas échéant, versement des tranches consécutives à la première s'agissant des prêts, décision d'intervention sur le marché (**5 et 6 de l'article 14, 5 des articles 15 à 17 et 6 de l'article 18**). C'est enfin lui qui approuve les accords relatifs à une assistance qui précisent les aspects financiers du soutien à la stabilité (**5 de l'article 13**).

Enfin le directeur général est un ressortissant d'un Etat membre disposant d'une haute compétence dans les matières économiques et financières et d'une expérience internationale probante, désigné pour cinq ans renouvelable une fois par le Conseil des Gouverneurs, qui peut le révoquer à tout moment. Il préside les réunions du conseil d'administration, participe à celles du Conseil des gouverneurs et est le représentant légal du MES.

Il est chargé de la gestion courante du MES sous l'autorité du conseil d'administration, en est le chef de service et est responsable de son organisation et de la nomination et révocation des agents. C'est lui qui prépare la proposition d'accord relatif à la facilité d'assistance financière que le Conseil des gouverneurs décide d'octroyer (**3 de l'article 13**). Elle doit préciser les modalités et les conditions financières de l'assistance, ainsi que les instruments choisis. C'est lui

qui signe l'accord (**3 des articles 14 à 17 et 4 de l'article 18**). C'est enfin lui qui met en œuvre la politique du MES en matière de dividendes (**3 de l'article 23**).

Le Conseil des gouverneurs sera présidé, selon son choix, par le Président de l'Eurogroupe ou un président et un vice-président choisi en son sein pour un mandat de deux ans renouvelable, qui expire et donne lieu à nouvelle élection si le titulaire n'exerce plus la fonction nécessaire pour être nommé gouverneur (ministre des finances). C'est lui qui convoque et préside les réunions.

Pourront assister aux réunions des conseils en qualité d'observateurs :

– le représentant de la Commission européenne en charge des affaires économiques et monétaires (Olli Rehn à ce jour) pour le Conseil des gouverneurs et le conseil d'administration ;

– le Président de la Banque centrale européenne pour le Conseil des gouverneurs et la personne qu'il désigne pour le conseil d'administration,

– le Président de l'Eurogroupe, s'il n'est pas membre du Conseil ou son Président, pour le conseil des gouverneurs ;

– les représentants des Etats membres hors zone euro pour les réunions de l'un ou l'autre conseil portant sur une opération d'assistance à laquelle ils participent ;

– et, au cas par cas, pour l'un ou l'autre conseil, sur invitation du Conseil des gouverneurs, des représentants d'institutions ou d'organisations telles que le FMI.

2. Les modes de décision

Les décisions du Conseil des gouverneurs et du conseil d'administration peuvent être prises d'un commun accord, à la majorité qualifiée ou à la majorité simple. Dans tous les cas, un quorum de deux tiers des membres disposant de droits de vote représentant au moins deux tiers des voix doit être atteint (**2 de l'article 4**).

Le droit de vote est exercé par le représentant désigné ou son suppléant. Pour l'application des seuils, le nombre de voix d'un Etat est égal au nombre de parts qui lui ont été attribuées dans le capital autorisé (**6 de l'article 4**), nombre déterminé par son poids économique. Un Etat qui est redevable au MES de fonds non versés (parts libérées, appels de fonds ou remboursement) est privé de son droit de vote et les seuils de vote recalculés en conséquence (**8 de l'article 4**).

Les décisions plus importantes seront naturellement prises d'un commun accord, s'entendant de l'unanimité des votants (**3 de l'article 4**).

Pour éviter toute paralysie, un mécanisme de vote d'urgence a été introduit et figure au **4 de l'article 4**. Si son principe a été décidé lors de la réunion des chefs d'Etat ou de gouvernement de décembre 2011, pour éviter la paralysie du mécanisme du fait d'un « petit » Etat de la zone euro, ses modalités d'application ont donné lieu à débats. Finalement, cette procédure d'urgence est subordonnée à deux conditions :

– la BCE et la Commission doivent considérer qu'à défaut de décision urgente relative à l'octroi ou la mise en œuvre d'une assistance financière, la soutenabilité économique et financière de la zone euro serait menacée ;

– la décision d'octroi d'une aide et du mandat de négociation de la conditionnalité attachée doit tout de même recueillir au moins 85 % des voix exprimées.

En outre, afin de répondre notamment à la demande finlandaise, l'utilisation de la procédure d'urgence se traduit par un transfert de réserves et/ou de capital libéré à un fonds de réserve d'urgence, ceci dans le but de couvrir les risques correspondant à l'assistance ainsi octroyée. En effet, les pays qui se seront opposés à une décision prise selon la procédure d'urgence pourraient avoir à en supporter les conséquences financières, comme c'est, il est vrai, la règle dans toutes les institutions financières internationales. C'est pour diminuer les risques associés à ces décisions, qu'un fonds dédié à la couverture des risques encourus par l'ensemble des États membres est créé dans le cadre d'une opération qui ne serait pas adoptée d'un commun accord.

Toutefois, le fonds de réserve d'urgence peut être annulé et son contenu reversé sur décision du Conseil des gouverneurs. Il s'agit de prévoir la possibilité d'annuler les provisions effectuées en vue d'une opération particulière, dans le cas où les États s'étant préalablement opposés à la décision prise en urgence seraient, *ex post*, en mesure de donner leur accord. Le provisionnement serait effectué, a priori, selon les pratiques conventionnelles. Le fonctionnement précis sera défini ultérieurement, comme prévu au 4 de l'article 24.

Les décisions de moindre importance seront prises à la majorité qualifiée de 80 % des voix (**5 de l'article 4**). Le seuil de majorité qualifié est élevé par rapport à celui en vigueur au sein du Conseil (55 % des Etats membres représentant au moins 65 % de la population), ce qui avantage les « grands » Etats.

La France disposerait, en l'état actuel des choses, de 20,39 % des voix et donc d'une minorité de blocage des décisions prise à l'unanimité évidemment, mais aussi selon la procédure d'urgence ou à la majorité qualifiée.

La majorité simple est utilisée dans quelques cas notamment, comme indiqué précédemment, pour la décision du conseil d'administration d'appeler le capital autorisé pour rétablir le niveau de capital libéré si, par suite de pertes, il est inférieur à 80 milliards d'euros ou au montant que le Conseil des gouverneurs a

fixé. C'est aussi le cas des décisions du conseil d'administration de distribution des dividendes aux membres du MES en cas de surplus (*cf infra*).

Le tableau suivant classe les décisions relevant du Conseil des Gouverneurs en fonction de la majorité requise (**5 de l'article 5**).

Les décisions du Conseil des Gouverneurs ou, sur délégation, du Conseil d'administration

Commun accord	Majorité qualifiée
Octroi d'un soutien à la stabilité et ses conditions (conditionnalité de politique économique, instruments, modalités et conditions financières)	Modalités techniques d'adhésion
Octroi d'un mandat à la Commission de négocier en lien avec la BCE la conditionnalité de politique économique	Choix de la Présidence, le cas échéant élection, désignation et révocation du directeur général, désignation des membres du comité des commissaires aux comptes et approbation des commissaires aux comptes extérieurs
Annulation du fonds de réserve d'urgence et reversement de son contenu	Adoption de la réglementation générale et du règlement intérieur du conseil des gouverneurs et du conseil d'administration
Modification concernant la tarification de l'assistance ou de la liste des instruments d'assistance	Définition des incompatibilités des administrateurs
Emission de nouvelles parts à des conditions autre qu'au pair	Constitution d'autres fonds
Appels de fonds	Adoption des mesures pour recourir les impayés d'un membre
Modification du capital autorisé et adaptation de sa capacité de prêt	Approbation des comptes annuels
Conséquences d'une actualisation de la clé de souscription au capital de la BCE	Levée d'immunité et régime d'imposition des agents
Transfert au MES des soutiens accordés par le FESF	Litige
Adhésion et modifications de conséquence (notamment répartition du capital)	Toute autre décision nécessaire et non prévue
Délégation au Conseil d'administration	

E – Dispositions diverses

Les autres dispositions du traité instituant le MES sont regroupées ci-après.

1. La gestion du MES

Le Traité prévoit des dispositions fixant des principes de bonne gestion. Ainsi, le MES utilise des outils de gestion des risques appropriés pour ses opérations d'emprunt, qui sont réexaminés régulièrement par le conseil d'administration (**3 de l'article 21**). Sa politique d'investissement, objet de l'**article 22** du traité, est guidée par de bonnes pratiques : politique prudente qui garantisse la qualité de crédit la plus élevée, utilisation d'une fraction du

rendement de son portefeuille d'investissement pour couvrir ses coûts, conduite des opérations conforme aux principes de bonne gestion financière et de bonne gestion des risques.

Des dividendes sont distribués aux Etats, au prorata de leur parts dans le capital libéré, tant que la capacité de prêt du MES n'est pas entamée et que ce dernier n'a pas accordé d'assistance. En l'absence d'utilisation du MES pour une nouvelle opération d'assistance, les fonds débloqués, y compris ceux versés par anticipation donneront lieu à rémunération. Pour certains Etats, ils pourraient s'avérer supérieurs au taux d'emprunt sur les marchés. Des dividendes peuvent être distribués si le produit de l'investissement fait apparaître un excédent (réserves et capital libéré permettant une capacité de prêt supérieure à celle prévue) et n'est pas nécessaire pour éviter des arriérés de paiement (**article 23**).

L'**article 24** prévoit l'existence d'un fonds de réserve auquel est affecté le revenu net des opérations du MES et le produit des sanctions financières infligées en matière budgétaire (surveillance multilatérale, déficits excessifs et déséquilibres macro-économiques). Il prévoit l'existence, le cas échéant, d'autres fonds.

L'**article 25** détaille les modalités d'imputation des pertes éventuelles. Celle-ci se fait dans l'ordre suivant : fonds de réserve, capital libéré et montant approprié du capital autorisé non libéré. Dans cette dernière hypothèse, un appel de fonds est lancé. Si un Etat n'y répond pas, l'appel est revu à la hausse pour les autres afin de permettre au MES de disposer du montant nécessaire. Quand l'Etat défaillant règle sa dette, les fonds excédentaires sont reversés aux membres provisoirement mis à contribution.

Le conseil d'administration approuve le budget annuel et le conseil des gouverneurs les comptes annuels (**articles 26 et 27**). Ils sont contrôlés par des commissaires aux comptes externes indépendants chargés de la certification des états financiers annuels et qui ont tout pouvoir pour examiner les livres et comptes et obtenir toutes informations sur les opérations (**article 29**). Le comité des commissaires aux comptes inclut deux membres des institutions supérieures de contrôles des comptes des membres du MES et d'un membre de la Cour des comptes européennes, et trois autres membres désignés pour leurs compétences par le Conseil des gouverneurs (**article 30**). Tous sont indépendants et disposent des pouvoirs nécessaires à l'exécution de leurs missions. Le comité établit un rapport annuel au Conseil des gouverneurs, que celui-ci transmet aux parlements nationaux, aux institutions supérieures de contrôles des comptes des membres du MES et à la Cour des comptes européennes.

Le MES publie un rapport annuel contenant un état certifié de ses comptes et adresse aux membres une synthèse trimestrielle de sa situation financière et un compte de profits et pertes (**article 27**). Une fonction d'audit interne est mise en place « *conformément aux normes internationales* » (**article 28**).

2. Une organisation internationale

Le **chapitre 6 (articles 31 à 36)** énoncent les dispositions générales relatives au MES, qui tiennent à sa qualité d'organisation internationale : lieu d'établissement, statut juridique et capacités, privilèges et immunités et secret professionnel.

Le MES a son siège et son bureau principal à Luxembourg mais peut établir un bureau de liaison à Bruxelles.

Le MES possède la pleine personnalité juridique et pleine capacité juridique pour acquérir et aliéner des biens, conclure des contrats, ester en justice et conclure un accord de siège et/ou un protocole en vue de faire reconnaître ou de donner effet à son statut, ses privilèges et indemnités. Les dispositions relatives aux privilèges et immunités visent à permettre aux organisations internationales de fonctionner en toute indépendance, sans entrave résultant de l'application de la législation du pays hôte. Celles fixées dans le traité sont on ne peut plus classiques.

Le MES, ses biens, financements et avoirs jouissent de l'immunité de juridiction sauf renoncement exprès et ne peuvent faire l'objet de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou autre forme de saisie de la part du pouvoir exécutif, législatif, administratif ou judiciaire. Ils sont exempts de restrictions, réglementations, contrôles et moratoires dans la mesure du nécessaire. Les archives et locaux sont inviolables. Les communications ont statut de communications officielles d'un Etat membre. Les agents et membres de la direction bénéficient d'une immunité à raison des actes accomplis pendant l'exercice officiel de leurs fonctions et de l'inviolabilité de leurs papiers et documents officiels, sauf levée par le directeur général pour les premiers et par le Conseil des gouverneurs pour les seconds.

En matière fiscale, le MES, ses avoirs, revenus et biens et ses opérations et transactions sont exonérés de tous impôts directs et, chaque fois que possible, les Etats lui restituent ou remboursent les droits indirects ou taxes à la vente sur les acquisitions importantes de biens immobiliers ou mobiliers, mais la rémunération de services d'utilité générale est soumise à l'impôt. Les biens importés sont exonérés et exempts de toute restriction. Les obligations ou titres financiers émis et les intérêts et dividendes afférents sont exonérés des impôts qui frappent à raison de la localisation. Enfin, les agents du MES sont soumis à un impôt interne au profit du MES et en contrepartie exonérés d'impôt national sur le revenu.

Une seule spécificité doit être relevée, toute naturelle compte tenu de l'objet du MES : il est exempté de toute obligation d'obtenir une autorisation ou agrément en tant qu'établissement de crédit, prestataire de services d'investissement ou entité autorisée, agréée ou réglementée, imposée par la législation de chacun des Etats membres.

3. Les litiges

L'**article 37** du Traité instituant le MES énonce les modalités d'interprétation et de règlement des litiges entre le MES et un de ses membres ou entre des membres du MES.

En cas de question sur l'interprétation ou l'application du traité et de la réglementation générale du MES, le conseil d'administration est saisi pour décision.

En cas de litige sur l'interprétation ou l'application du traité « *y compris tout litige relatif à compatibilité des décisions adoptées par le MES avec le présent traité* », c'est le Conseil des gouverneurs qui est compétent. Les droits de celui ou ceux nommés par le ou les membres concernés sont suspendus et le seuil d'adoption recalculé.

Cette décision est susceptible de recours. En cas de contestation d'une décision du Conseil des gouverneurs sur l'interprétation ou l'application du traité, **l'article 37** prévoit que le litige est porté devant la Cour de justice de l'Union européenne. Son arrêt est contraignant et les parties doivent s'y conformer dans les le délai fixé dans l'arrêt.

4. Le dépôt

Le traité est déposé auprès du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne qui en remet des copies certifiées conformes aux signataires et, le traité étant soumis à ratification, approbation ou acceptation, qui reçoit les instruments correspondants à ce procédures et informe les autres signataires des dépôts (**articles 46 et 47**).

F – Le MES dans le paysage juridique et institutionnel européen

Le traité MES n'intervient pas dans un environnement juridique et institutionnel vierge, mais se combine avec l'existant d'une façon parfois très novatrice, parfois source d'interrogations légitimes.

1. L'articulation avec le droit de l'Union européenne

Le traité qui crée le MES n'est pas un traité de l'Union européenne. C'est une « institution financière internationale » qui est créée, et à laquelle est attachée des privilèges et immunités. Elle est tout à fait distincte de l'Union européenne et n'est pas régie par son droit. C'est ce point qui a donné lieu à de nombreux débats au sein du Parlement européen, soucieux de préserver le rôle des institutions européennes et la primauté du droit de l'Union européenne en matière

économique et monétaire. Le choix a été fait de ne pas recourir aux coopérations renforcées.

Pour autant, le traité ne peut s'abstraire du droit de l'Union européenne qui s'impose à ses signataires en qualité de membres de l'Union.

En premier lieu, le **quatrième considérant du traité** rappelle que « *le strict respect du cadre mis en place par l'Union européenne, de la surveillance macroéconomique intégrée, et en particulier du pacte de stabilité et de croissance, du cadre applicable aux déséquilibres macroéconomiques et des règles de gouvernance économique de l'Union européenne, devrait rester le premier rempart contre les crises de confiance qui affectent la stabilité de la zone euro.* »

Ensuite, le deuxième alinéa de l'**article 3 de l'article 13** prévoit que les protocoles d'accord définissant la conditionnalité de l'aide devront être « *pleinement compatible[s] avec les mesures de coordination des politiques économiques prévues par le TFUE, notamment avec tout acte de droit de l'Union européenne, incluant tout avis, avertissement, recommandation ou décision s'adressant au membre du MES concerné.* »

Enfin, il ne faudrait pas oublier la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, qui sera compétente en matière de litiges relatifs à l'interprétation et l'application du traité instituant le MES. Cette possibilité de recours devant la CJUE, qui ouvre la voie à une jurisprudence par la juridiction de l'Union européenne sur le traité instituant le MES semble ne pas aller de soi s'agissant d'un traité intergouvernemental, mais encore une fois, le traité ne peut s'extraire du droit de l'Union européenne.

Le **seizième considérant** du Traité, rappelle en effet que la CJUE est compétente en matière de litige entre Etat parties ou entre celles-ci et le MES au sujet de l'interprétation et de l'application du traité « *conformément à l'article 273 du fonctionnement de l'Union européenne.* ». Ce dernier prévoit que la Cour de justice est « *compétente pour statuer sur tout différend entre États membres en connexité avec l'objet des traités, si ce différend lui est soumis en vertu d'un compromis.* ». Or, l'article 37 du Traité doit bien être considéré comme un compromis au sens de cet article.

2. L'articulation avec le « pacte budgétaire »

Le MES est également lié avec l'autre traité en cours de négociation, relatif à la gouvernance économique de l'Union européenne : le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (« TSCG »).

Ce traité fait l'objet du **cinquième considérant** du Traité. Ce considérant fixe le principe de la complémentarité des deux traités « *dans la promotion de pratiques budgétaires responsables et de la solidarité au sein de*

l'Union économique et monétaire ». Il affirme également que le bénéfice d'une assistance financière dans les conditions prévues par le traité MES est conditionnée à la ratification du TSCG à compter du 1^{er} mars 2013 (date où il devrait entrer en vigueur), mais aussi à l'application de l'article 3 dudit traité une fois entré en application, c'est-à-dire au plus tard un an après l'entrée en vigueur du traité.

Cet article 3 énonce les règles de discipline budgétaire, à savoir une situation budgétaire des administrations publiques en équilibre ou en excédent, règle considérée comme respectée si leur solde structurel annuel correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, sauf circonstances exceptionnelles, avec un mécanisme de correction automatique, étant précisé que la limite de l'objectif à moyen terme peut être relevée si le ratio d'endettement et la viabilité à long terme des finances publiques sont bons. Le 2 de cet article 3 prévoit que les règles de discipline budgétaire doivent faire l'objet dans les droits nationaux de « *dispositions contraignantes et permanentes inscrites de préférence dans la constitution, ou de tout autre façon permettant d'en garantir le plein respect ou d'assurer l'adhésion à ces dispositions tout au long des processus budgétaires nationaux* » et que les Etats doivent mettre en place le mécanisme de correction automatique sur la base de principes proposés par la Commission.

L'article 8 du TSCG prévoit que la Cour de justice de l'Union européenne est chargée de surveiller la bonne application de ces dispositions, sur saisine de la Commission européenne ou d'un Etat membre. Son arrêt est contraignant. Si elle estime que l'Etat ne s'y conforme pas, sur saisine d'un Etat membre, elle pourra lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte adaptée aux circonstances et ne dépassant pas 0,1 % de son produit intérieur brut. Les montants infligés à une partie contractante dont la monnaie est l'euro sont alors à verser au mécanisme européen de stabilité (dans les autres cas, les montants sont versés au budget général de l'Union européenne).

Il convient de souligner que le lien entre les deux traités est exprimé dans les considérants et non dans les articles du traité instituant le MES. La ratification et la mise en œuvre du TSCG constituent donc une condition politique et non juridique.

3. Le rôle des institutions européennes dans le MES

Sur le plan institutionnel, c'est à un curieux mélange que le traité aboutit. Outre le fait que l'imbrication juridique entre le traité et le droit de l'Union européenne conduit nécessairement à associer des institutions communautaires, un raisonnement pragmatique aboutit également à tirer les conséquences de l'expertise technique de la Commission européenne, d'une part, de la Banque centrale européenne de l'autre, dans le diagnostic et la mise en œuvre d'une assistance.

Par une décision intergouvernementale adoptée par les vingt-sept États membres en date du 20 juin 2011, les États membres de l'Union européenne sont convenus de confier à la Commission européenne et à la Banque centrale européenne les tâches prévues par le traité instituant le MES. Cette attribution de compétences supplémentaires aux institutions, non prévues par les traités de l'Union européenne, est conforme à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union. En effet, elle ne dénature pas les compétences que les traités confèrent à ces institutions, c'est-à-dire ne porte pas atteinte à l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union, ni ne dénature les institutions elles-mêmes, car les tâches confiées ne sont pas substantiellement différentes des compétences qui leur sont conférées par les traités de l'Union ⁽¹⁾.

Si la Commission européenne et la Banque centrale européenne sont, comme indiqué *supra*, impliquées dans l'analyse des situations d'urgence, la définition des programmes de redressement budgétaire et économique et le suivi de leur mise en œuvre, c'est bien *in fine* le conseil d'administration du MES qui appréciera, au vu des conclusions de la Commission, s'il convient de débloquer le versement de nouvelles tranches d'un prêt.

Le traité lui-même, prévoit l'intervention de certaines institutions de l'Union, mais à titre consultatif. Le Commissaire chargé des affaires économiques et monétaires peut ainsi participer aux réunions du Conseil des gouverneurs en qualité d'observateur (**article 5**). Il peut également nommer un représentant habilité à siéger au conseil d'administration, également en simple qualité d'observateur (**article 6**). Certaines interventions de la Commission sont déclenchées par le Conseil des gouverneurs. Loin de disposer du pouvoir d'initiative qui est habituellement le sien, la Commission européenne est alors mandatée pour effectuer les tâches prévues à l'**article 13** du Traité précédemment présentées.

Pour rappel, lorsqu'un Etat demande une assistance, le Président du Conseil des gouverneurs mandate la Commission pour évaluer l'existence du risque financier affectant l'ensemble de la zone euro, analyser le caractère supportable ou non de la dette de l'Etat, évaluer le montant des besoins financiers et envisager la nature de la participation du secteur privé. La Commission est également mandatée par le Conseil des gouverneurs pour surveiller le respect de la conditionnalité attachée à l'assistance accordée. Cette rédaction peut apparaître surprenante. La Commission négocie également le protocole d'accord avec l'Etat demandeur d'une assistance et c'est elle seule, une fois ce protocole approuvé par le Conseil des gouverneurs, qui le signe au nom du MES. Enfin, elle établit si la situation de la zone euro nécessite une procédure d'urgence.

(1) Cf. l'arrêt de la Cour Parlement / Conseil et Commission (C-181/91 et C-248/91) du 30 juin 1993 et ses avis 1/92 du 10 avril 1992 et 1/00 du 18 avril 2002.

Par ailleurs, à la fin d'un programme d'assistance, conformément aux conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, le Conseil de l'Union pourra décider, sur proposition de la Commission, de mettre en place une surveillance susceptible de durer jusqu'au terme du remboursement du prêt. Cette procédure relevant de l'Union européenne est rappelée dans le **dix-septième considérant** du traité, qui renvoie aux articles 121 et 136 du TFUE.

Concernant la Banque centrale européenne, plusieurs tâches sont effectuées par la Commission « *en liaison avec la Banque centrale européenne* », ce qui s'apparente à une simple consultation : évaluation du risque; analyse de la soutenabilité de l'endettement de l'Etat demandeur ; évaluation du montant des besoins financiers de celui-ci et surveillance du respect par l'Etat bénéficiaire de la conditionnalité attachée à l'assistance accordée (**1,3 et 7 de l'article 13 et 6 de l'article 14**).

Mais c'est aussi sur la base de son analyse faisant état d'une situation exceptionnelle sur les marchés financiers et de risques pour la stabilité financière que le Conseil des gouverneurs du MES peut décider de mener des opérations sur le marché secondaire de la dette des Etats (**2 de l'article 18**). Le rôle de la BCE est donc essentiel pour l'activation de cette modalité d'intervention dont on sait les réticences qu'elle peut susciter chez certaines de nos partenaires. D'ailleurs, lorsqu'elle a produit une telle l'analyse, la Commission est dispensée de procéder à l'évaluation du risque à la demande du conseil des gouverneurs.

Enfin, elle doit s'accorder avec la Commission sur la nécessité d'une procédure d'urgence pour que celle-ci puisse être mise en œuvre.

Concernant les autres institutions, on relèvera les éléments suivants :

– l'eurogroupe : le Conseil des gouverneurs pourra choisir d'être présidé par le président de l'eurogroupe (**2 de l'article 5**) ;

– le Conseil : le traité doit être déposé au Secrétariat général du Conseil, lequel en transmettra des copies certifiées à tous les signataires (**article 46**). Les instruments de ratification ou d'approbation doivent être déposés au Secrétariat général du Conseil, et le Secrétariat général doit notifier à tous les signataires chaque dépôt d'instruments de ratification avec la date du dépôt (**article 47**) ;

– le Parlement européen sera tenu régulièrement informé de la mise en place du MES et de son activité par le Conseil et la Commission, les organes du MES n'ayant aucune obligation à l'égard du Parlement européen ;

– la Cour de justice européenne : en cas de contestation d'une décision du Conseil des gouverneurs sur l'interprétation ou l'application du traité, **l'article 37** prévoit que le litige est porté devant la Cour de justice de l'Union européenne.

4. Le rôle des acteurs hors zone euro : le FMI et les Etats tiers

De façon générale, l'**article 38 du traité** instituant le MES prévoit que « le MES est habilité [...] à coopérer avec le FMI, avec tout Etat qui fournit une assistance financière ponctuelle à l'un de ses membres et avec toute organisation ou entité internationale ayant des responsabilités spécifiques dans des domaines connexes ». Mais des dispositions spécifiques traitent de deux cas potentiellement fréquents : le FMI et les Etats tiers.

En premier lieu, une institution non européenne est expressément appelée à jouer un rôle de premier ordre : le fonds monétaire international.

Dès le **huitième considérant du Traité** instituant le MES, on trouve le principe d'une coopération très étroite entre le MES et le FMI dans le cadre de l'octroi d'un soutien à la stabilité : « Une participation active du FMI sera recherchée, sur le plan technique et financier ». De plus, « [i]l est attendu d'un Etat membre de la zone euro demandant l'assistance financière du MES qu'il adresse, lorsque cela est possible, une demande similaire au FMI ». Il est difficile d'entrevoir les situations dans lesquelles l'Etat demandeur se trouverait dans l'impossibilité d'adresser une demande au FMI, sauf s'il s'agit d'une modalité d'intervention dont le FMI ne dispose pas.

En réalité, le traité prévoit bien plus qu'une simple démarche en direction du FMI. L'évaluation de la soutenabilité de l'endettement public effectuée par la Commission européenne en liaison avec la BCE doit s'effectuer en collaboration avec le FMI (**b du 1 de l'article 13** du Traité instituant le MES). Le protocole d'accord définissant précisément la conditionnalité d'une aide est négocié par la Commission « lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI » (**3 de l'article 13**). Enfin, c'est également « lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI », que la Commission est chargée de veiller au respect de cette conditionnalité (**7 de l'article 13**).

Il convient enfin d'ajouter que, comme l'indique le **treizième considérant du Traité** instituant le MES, si le FMI et le MES auront tous deux statut de « créancier privilégié », le FMI sera privilégié par rapport au MES.

En second lieu, les Etats hors zone euro peuvent être amenés à participer à une opération d'assistance au bénéfice d'un Etat de la zone.

S'agissant des Etats membres de l'Union européenne n'appartenant pas à la zone euro, la création du MES, quand bien même elle n'emporte aucun droit ni obligation à leur égard, ne fait pas abstraction de leur existence.

D'abord, la création du MES rend indispensable leur approbation puisqu'il est nécessaire de modifier le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Nous avons vu que cette modification du traité ne conditionne pas l'existence du MES et son activité. Cependant, même si à titre provisoire le MES

— 48 —

pourrait fonctionner sans base légale, ce ne serait pas souhaitable à plus long terme. Ensuite, le 20 juin 2011, comme le rappelle le **dixième considérant du Traité**, tous les Etats membres de l'Union européenne ont autorisé les Etats parties au MES à demander à la Commission et la BCE d'appliquer les dispositions du traité les concernant.

Enfin et surtout, les Etats non membres de la zone euro peuvent participer à une opération d'assistance financière, comme ce fut le cas pour le Royaume-Uni, la Suède et le Danemark dans le cadre du plan de sauvetage de l'Irlande.

Le **neuvième considérant** du Traité instituant le MES prévoit que de tels Etats participant à une opération seront invités à participer « *en qualité d'observateurs* » aux réunions du MES afférentes et auront accès « *en temps utile à toutes les informations et seront dûment consultés* ». Bien que naturellement associés, ils demeureront écartés de toute prise de décision et de toute participation dans la définition et la mise en œuvre de l'assistance pour la part relevant du MES. Les prêts qu'ils octroieront dans le cadre d'une telle opération d'assistance financière bénéficieront de l'appui des Etats de la zone euro pour obtenir le statut de créancier privilégié de rang identique au MES (**quatorzième considérant**).

CONCLUSION

Le mécanisme européen de stabilité permettra de doter la zone euro d'un instrument pérenne apte à intervenir pour juguler les crises de marché. Il ne constitue pas la seule avancée, quoique déjà majeure, dont la crise dite de la dette européenne accouche. Il est aussi nécessaire de tirer les enseignements de la période traversée, ce qui suppose à la fois de mettre en place une discipline efficace et respectée et de gommer les écarts de compétitivité qui ont pesé sur les finances publiques des Etats périphériques.

Le sommet du 9 décembre dernier a notamment été l'occasion de compléter le dispositif européen de soutien à la crise en fixant les contours d'un nouveau pacte budgétaire, qui s'est traduit par l'adoption du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG), par vingt-cinq chefs d'Etats et de gouvernement, dont ceux de la zone euro, le 30 janvier 2012.

La mise au point des deux nouveaux traités, outre que leur ratification n'est pas acquise, n'épuise pas le champ des écueils de la construction de l'Union économique et monétaire, comme les soubresauts de la crise grecque ne cessent de le rappeler. La coordination des politiques économiques doit s'accompagner, à court terme, de mesures de relance de la croissance qui posent la question du budget européen et de ses ressources financières, et à moyen terme d'une réflexion sur les distorsions, notamment de fiscalité et de rémunération des salariés, au sein de la zone euro.

Pour l'heure, la capacité des Etats de la zone euro et au-delà à faire front uni est démontrée par la réforme de la gouvernance et la création du mécanisme européen de stabilité. Il est impératif que la France, qui a eu un rôle moteur à chacune des étapes de l'élaboration des réponses à la crise, donne l'impulsion en ratifiant, la première, les textes qui donnent corps à ces réponses. C'est la raison pour laquelle votre Rapporteur vous propose d'adopter les deux projets de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

A – Audition de M. Jean Leonetti, ministre chargé des Affaires européennes, sur le mécanisme européen de stabilité et le pacte budgétaire

Mme Martine Aurillac, présidente. Nous avons le plaisir de recevoir M. Jean Leonetti, ministre chargé des affaires européennes, pour une audition, ouverte à la presse, consacrée au Mécanisme européen de stabilité (MES) et au pacte budgétaire.

Notre commission examinera le 14 février le traité sur le MES qui sera discuté en séance publique le mardi 21 février. Elle sera saisie le moment venu du pacte budgétaire. C'est pourquoi la Commission a souhaité vous entendre sur ces deux sujets qui sont par ailleurs au cœur de l'actualité européenne et nationale.

Les chefs d'État et de gouvernement, qui étaient réunis hier pour un sommet consacré à la croissance et à l'emploi, ont adopté un pacte budgétaire et validé la nouvelle version du traité créant le MES.

Ce traité, qui est ouvert aux seuls États de la zone euro, devrait entrer en vigueur dès juillet 2012. Le but est de disposer d'un mécanisme d'assistance financière pérenne tendant à protéger la zone euro des turbulences. Ce « FMI européen » disposera d'une force de frappe de 500 milliards d'euros et pourra intervenir sous réserve de conditionnalités fortes.

Un État ne pourra bénéficier de son assistance que s'il a signé le « pacte budgétaire ». Ce second traité, signé par tous les États de l'Union à l'exception de la Grande-Bretagne et de la République tchèque, consolide la réforme de la gouvernance européenne et introduit des dispositions contraignantes, notamment l'adoption d'une règle d'or et des sanctions quasi-automatiques en cas de dépassement des objectifs de déficit. L'intention est qu'il entre en vigueur l'an prochain.

Je vous propose que vous nous présentiez ces deux traités, leurs conséquences concrètes, y compris budgétaires, et que vous nous indiquiez les points durs de la négociation et les questions demeurant en suspens.

M. Jean Leonetti, ministre chargé des affaires européennes. Je suis très heureux de m'exprimer devant vous pour vous présenter ces deux traités, qui reposent sur un principe simple. D'un côté, les membres de la zone euro doivent mettre en place des mécanismes de solidarité, compte tenu du fait qu'ils sont solidaires les uns des autres – l'exemple de la Grèce a été particulièrement édifiant – et défendre collectivement notre monnaie unique au travers du MES, aussi

appelé « fonds monétaire européen ». De l'autre côté, la première des solidarités que l'on doit exiger – presque en contrepartie – est le respect d'un certain nombre de règles strictes, budgétaires notamment. Ce double volet – discipline et solidarité – n'a qu'un but : la croissance, l'emploi et la relance de la zone euro.

Cela se traduit par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Ce traité n'est donc pas uniquement orienté vers la discipline – laquelle impose ce qu'on appelle habituellement en France la règle d'or et ailleurs la discipline budgétaire.

Dans ce contexte, le MES est destiné à prendre le relais du Fonds européen de stabilité financière (FESF). Si celui-ci avait vocation à intervenir, sur la base de décisions européennes validées par les parlements nationaux, de façon plus forte que par le passé, notamment sur les dettes souveraines, le MES a un fonds en capital donné par les États membres de 80 milliards d'euros qui peuvent se démultiplier jusqu'à 500 milliards, créant ainsi l'outil de solidarité nécessaire en cas de besoin.

La question s'est posée du rôle des mécanismes européens de stabilité financière vis-à-vis de la Banque centrale européenne (BCE). Celle-ci n'est en fait que le véhicule dont se sert le MES : en aucun cas ce dernier ne s'adosse à elle, laquelle dans ce cas aurait pu agir directement.

La France y contribuera à hauteur de 16 milliards d'euros, étalés sur cinq ans, soit 3,2 milliards par an. Elle en sera le deuxième contributeur après l'Allemagne – celle-ci participant à hauteur de plus de 20 milliards d'euros et étant prête à abonder ce fonds de manière plus rapide pour remédier plus largement à l'instabilité des marchés. En contrepartie, la France disposera de parts à hauteur de 143 milliards d'euros.

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, octroyer une assistance financière à titre de précaution et allouer des prêts à des États pour recapitaliser des banques. Son champ d'action est donc plus large que le fonds actuel et il est plus fort puisqu'il repose sur des pays très bien notés par les agences de notation, ce qui lui donne une certaine garantie.

Bien que l'unanimité soit la règle pour les décisions d'octroi ou de mise en œuvre d'une assistance financière, si la Commission ou la BCE indiquent qu'un blocage sur le vote à l'unanimité met en danger la stabilité économique et financière de la zone euro, le Conseil des gouverneurs peut prendre sa décision à la majorité qualifiée.

On ne peut donc parler ni d'automaticité ni de chèque en blanc. La mise en œuvre du MES est conditionnée par l'adoption d'un plan d'ajustement pour l'État concerné, lequel prend alors de manière parallèle et proportionnée les décisions qui s'imposent pour stabiliser la situation.

Par ailleurs, un lien a été établi entre la possibilité de bénéficier du MES et la ratification du TSCG. Il serait anormal que certains pays demandent à bénéficier du MES, alors qu'ils n'y auraient pas participé et n'auraient pas signé le traité relatif à la coopération, la convergence et la discipline budgétaire.

Il s'agit d'un projet équilibré entre une solidarité forte et mieux assurée et une discipline s'appuyant sur elle.

J'attire enfin votre attention sur le fait que le calendrier parlementaire est serré. Il suppose, avant le 1^{er} juillet 2012 – date à laquelle le MES doit entrer en vigueur –, la révision de l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) afin de prendre acte de la création du MES, la ratification du traité sur le MES et le vote d'une loi de finances rectificative pour tirer les conséquences budgétaires de la création de ce mécanisme.

Le MES est naturellement complété par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Ce dernier est bien un traité – même si de nombreux débats se sont fait jour à cet égard – puisqu'il concerne les 17 États de la zone euro plus 8 autres, soit 25 États, la République tchèque et la Grande-Bretagne n'ayant pas adopté cet accord.

La stabilité porte sur la discipline budgétaire et la coordination sur l'organisation du pilotage de la zone euro. Cette coordination est indispensable pour – la France y a beaucoup insisté – avoir une politique de croissance, en l'orientant sur deux objectifs particuliers : l'emploi des jeunes et les petites et moyennes entreprises (PME).

Le but est donc d'avoir un mécanisme complet : une gouvernance cohérente de la zone euro, un MES ayant une force d'intervention plus grande et plus stable, une discipline budgétaire et, en même temps, une convergence et une coordination des politiques européennes tendant à favoriser la croissance et l'emploi.

S'agissant de la discipline budgétaire, elle repose sur la règle d'or : les États doivent s'engager à avoir des budgets équilibrés. Le déficit structurel des administrations publiques ne pourra pas excéder 0,5 % du PIB, ce qui posera un problème de constitutionnalité. Les pays qui affichent une dette globale « sensiblement en dessous de 60 % du PIB » auront droit à un déficit structurel toléré de 1 %.

Cette règle d'or sera inscrite « de préférence » dans la Constitution. Le traité reste à cet égard relativement flou : il prévoit un mécanisme constitutionnel ou équivalent. Il revient dès lors à chaque pays de déterminer s'il doit réviser sa constitution. Compte tenu des avis juridiques nombreux émis sur ce sujet, je pense que cette dernière option est préférable, à la fois pour le MES et la question du

déficit structurel des administrations publiques. En tout cas, cette souplesse facilitera une adoption rapide de la réforme.

La transposition de cette règle d'or dans le droit interne de chaque État membre sera contrôlée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) : la France a insisté pour que cette juridiction ait un pouvoir de vérification et de sanction dans ce domaine, mais non compétence pour contrôler le budget des États. Elle pourra infliger au pays retardataire une amende allant jusqu'à 0,1 % du PIB. Cette amende, parce qu'elle est dissuasive, saura inciter les États à la vertu.

Enfin, le déficit annuel autorisé est maintenu à 3 % du PIB. En revanche, les dérapages seront sanctionnés plus systématiquement qu'auparavant.

Ce traité contient également d'ambitieuses règles de coordination des politiques économiques et de gouvernance qui faisaient jusque-là défaut. Avoir créé une monnaie unique sans la gouvernance correspondante a en effet engendré une faiblesse vis-à-vis des marchés financiers et des spéculateurs qui fragilise la zone euro par rapport aux autres régions du monde.

Il est prévu qu'au moins deux sommets de la zone euro se tiendront chaque année. Parmi les pays n'appartenant pas à cette zone, il faut distinguer deux cas : ceux qui ne souhaitent pas en être membre, comme la Grande-Bretagne ou le Danemark, et ceux qui le demandent, comme la Pologne, et réclament d'être associés, non pas aux décisions internes à la zone, mais à l'organisation envisagée pour la piloter. Un compromis a donc été trouvé pour permettre d'associer ceux-ci.

Enfin, la France a insisté – le président de l'Assemblée nationale au premier chef – pour que les parlements nationaux participent au contrôle du dispositif. Nous avons obtenu à cet effet la création d'une conférence parlementaire associant des membres des commissions compétentes du Parlement européen et des parlements nationaux.

Ce traité devrait être signé par 25 des 27 pays de l'Union européenne. Il s'appliquera dès que douze États de la zone euro l'auront ratifié, afin d'éviter tout risque de chantage de la part des derniers États ayant à le faire. Nous souhaitons que cette ratification se fasse en France avant la fin de l'année 2012.

Cela étant, notre objectif ultime demeure la croissance et l'emploi.

L'emploi des jeunes tout d'abord. Il ne s'agit pas d'une spécificité française mais bien d'un mal européen : 22,3 % des jeunes sont au chômage dans l'Union européenne – la France se situant en dessous de ce taux – et 46 % en Espagne ! Nous avons donc pris l'engagement d'accroître les efforts en faveur de l'apprentissage. Le programme Leonardo da Vinci sera renforcé. De plus, la mobilité sera encouragée grâce notamment à la carte professionnelle européenne et au passeport européen des compétences, qui seront mis rapidement en place.

Par ailleurs, les PME et les micro-entreprises verront leurs obligations comptables allégées. Pour dynamiser la recherche et l'innovation, nous sommes sur le point de finaliser l'accord sur les brevets, qui n'achoppe plus que sur des points de détail, qui devraient être réglés d'ici la fin de ce semestre. La Banque européenne d'investissement (BEI) sera également mobilisée spécifiquement en faveur des PME.

Nous venons donc de franchir une étape importante. « L'incendie » grec a failli se propager à l'Italie, alors que d'autres pays comme l'Irlande, le Portugal ou l'Espagne étaient déstabilisés. Nous avons alors trouvé un mécanisme d'urgence, le FESF. Mais celui-ci manquait de crédibilité, faute de capital versé par les États membres. Il fallait donc construire des pare-feu, lesquels supposaient une discipline budgétaire : comment expliquer aux Français ou aux Allemands qu'on devait, à fonds éventuellement perdus, devenir solidaire de la Grèce alors qu'elle n'avait pas encore mis en œuvre les mécanismes de stabilité indispensables ? On a estimé que la solidarité et la discipline devaient aller de pair.

Restait aux yeux de la France le problème de la gouvernance de la zone euro, qui est maintenant renforcée, mais aussi de la coordination de nos politiques publiques en faveur de la croissance et de l'emploi, grâce à une capacité à l'exportation et une compétitivité plus fortes. Non seulement pour chaque pays, qui doit prendre ses propres décisions à cet égard, mais pour l'ensemble de la zone euro vis-à-vis du reste du monde. D'où l'action en faveur des PME, au travers de nouvelles possibilités financières et d'allègements administratifs, et la priorité donnée à l'emploi des jeunes – qui est une question majeure dans l'ensemble des pays de la zone euro – en favorisant les échanges, l'apprentissage et la formation tout au long de la vie.

Mme Martine Aurillac, présidente. L'association des parlements nationaux que vous avez évoquée est très importante.

Par ailleurs, quel est le calendrier envisagé pour la ratification du pacte budgétaire, sachant qu'une réforme constitutionnelle semble une condition préalable ?

M. le ministre. Le Conseil constitutionnel n'a pas encore été saisi sur ce point, mais il semble en effet qu'il faille réformer la Constitution, notamment s'agissant de la règle d'or. Cette question doit néanmoins être approfondie : certains juristes estiment qu'une loi organique suffirait – je m'interroge encore moi-même sur ce point. L'essentiel est qu'une transposition soit opérée dans notre droit national.

Cela étant, il est vrai que, au regard de la règle imposant que le déficit structurel des administrations publiques ne puisse excéder 0,5 % du PIB, une réforme constitutionnelle paraît préférable si l'on ne veut pas se voir opposer notamment le principe de la libre administration des collectivités territoriales.

En outre, en matière de discipline budgétaire, des engagements ont déjà été pris dans le passé qui n'ont pas été tenus : recourir à la norme juridique la plus élevée garantirait davantage la mise en œuvre de la règle d'or.

Par ailleurs, il y aura un laps de temps entre l'entrée en vigueur du MES, prévue pour le 1^{er} juillet prochain, et la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance par douze États : il faudra alors utiliser le MES avec la même sagesse que celle employée pour le FESF.

Concernant l'association des parlements nationaux, je suis à titre personnel favorable à un parlement de la zone euro, qui me paraît indispensable : il ne faudrait pas que le processus d'intégration européenne qui est à l'œuvre se dissocie du peuple, sous peine de renforcer l'euro-scepticisme et des réactions populistes, lesquels se développent dans tous les pays. Nous devons retrouver un ancrage démocratique, ce qui suppose une association étroite du Parlement européen mais aussi des parlements nationaux. La France l'avait fortement demandée et avait été relayée en cela par le Parlement européen comme par le parlement français : on peut donc se réjouir qu'elle ait été entendue. Reste à savoir comment devra s'exercer ce nouveau contrôle parlementaire.

M. Henri Plagnol. Nous avons eu un débat, au début de la législature, au sein de la Commission, sur le brevet européen – pour lequel j'avais été rapporteur : or, en cette fin de législature, il n'a toujours pas été adopté !

Quant au MES, on pourra l'apprécier au travers de trois questions simples : sa force de frappe est-elle suffisante – le plafond de 500 milliards permet-il notamment, dans la pire des hypothèses, de faire face à une crise majeure en Italie ? Aurons-nous la meilleure signature au regard des taux et des modalités d'émission des prêts, malgré les hésitations des agences de notation sur plusieurs des pays contributeurs, dont la France ? Enfin, s'il est positif que la ratification par douze États suffise à rendre le TSCG opérationnel, se pose la question de la période intermédiaire que vous avez évoquée, laquelle ne manquera pas d'inquiéter les observateurs et nécessitera de faire preuve de beaucoup de pédagogie.

M. Christophe Caresche. N'est-ce pas surtout le fait que la BCE ait injecté en quelques jours 500 milliards d'euros de prêts aux banques – soit la capacité d'intervention prévue du MES – qui explique la détente constatée sur les marchés plutôt que la signature du traité ?

Parviendrons-nous à cette capacité d'intervention de 500 milliards compte tenu des doutes provoqués par la dégradation de la note de plusieurs pays ? Je rappelle à cet égard qu'on avait envisagé une augmentation du capital par les pays contributeurs et que l'Allemagne avait refusé.

Quelle est en outre l'articulation du MES avec le FESF ? J'ai cru comprendre, en écoutant le ministre de l'économie, M. François Baroin, que cette

— 57 —

question n'était pas encore tranchée. Une partie du FESF va-t-elle se retrouver dans le MES ?

Qui déclenchera le mécanisme ? Le Bundestag aura-t-il une compétence en la matière comme pour le FESF ? On aura beau avoir toutes les majorités que l'on veut, leur intérêt sera limité si la décision lui revient *in fine*...

La mise en œuvre du MES se fera-t-elle bien sur cinq ans, ce qui est un délai assez long au regard de l'acuité de la crise ?

Par ailleurs, quel pouvoir de sanction aura la CJUE et quel rôle jouera la Commission européenne dans ce domaine ?

Enfin, s'agissant de la participation des pays de la zone euro, quelle est la position de la France ? J'ai compris qu'elle n'était pas favorable à ce que les États qui n'en étaient pas membres participent à la coordination des politiques conduites : il est pourtant logique que des pays parties au traité prennent part aux mécanismes qu'il comporte !

M. Jean-Marc Roubaud. Le fait que la France n'ait pas encore adopté la règle d'or ne lui est-il pas préjudiciable ?

Par ailleurs, sur un tout autre sujet, où en est la question – sensible pour notre pays – des droits de plantation en matière de viticulture ?

Mme Chantal Bourragué. Les nouveaux traités que vous avez évoqués tendent à favoriser la croissance et l'emploi. Or, la Commission européenne prépare un accord de libre-échange avec Singapour, qui est une plaque tournante des pays du Sud-Est asiatique : quelle protection et quelle réciprocité pouvons-nous avoir à l'égard de ces pays en plein développement concernant notre croissance et nos emplois ?

M. Michel Terrot. Comment est perçue par vos interlocuteurs européens la position d'un candidat à l'élection présidentielle française de renégocier les traités ?

M. le ministre. Monsieur Plagnol, je puis vous rassurer sur le brevet européen, sur lequel je sais que vous avez beaucoup travaillé : les discussions ne portent plus que sur des questions telles que le siège de la section principale, le nombre d'organisations secondaires, le coût du brevet ou les langues utilisées ; nous sommes dans la phase finale de la négociation. Un compromis a été adopté sous la présidence polonaise par 23 pays sur 25 – je rappelle que l'Italie et l'Espagne ne participent pas, n'ayant pas obtenu que leurs langues soient admises. Reste à convaincre l'Allemagne et la Grande-Bretagne, qui veulent, contrairement aux autres, que le siège de la section principale se trouve à Londres ou à Munich plutôt qu'à Paris. La déclaration du Conseil indique que la négociation doit aboutir avant la fin de ce semestre, ce qui me paraît une échéance raisonnable.

Par ailleurs, la force de frappe du MES de 500 milliards d'euros me paraît pour l'instant suffisante. Nous disposons en outre d'une marge puisque le MES disposera, en plus du capital de 80 milliards d'euros, de 620 milliards additionnels de garanties.

Naturellement, si la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal étaient simultanément en défaut, ces capacités ne suffiraient probablement pas. Mais ces fonds ne sont pas destinés à combler le déficit total d'un pays. En outre, on voit bien que les décisions courageuses prises par le gouvernement italien ont stabilisé la situation et rétabli la confiance des marchés financiers à l'égard de l'Italie.

Si l'Allemagne est prête à abonder plus vite le MES, pour ce qui nous concerne, une telle mesure supposerait certains arbitrages budgétaires préalables. Cela étant, un étalement sur cinq ans paraît satisfaisant.

Quant aux agences de notation, elles ne font pas plus les politiques nationales que les politiques européennes, ni non plus les taux de change ! La preuve en est que dès que la France a vu sa note dégradée par une agence sur trois, dans la semaine qui a suivi, les taux sur les obligations françaises ont été historiquement bas. Les notes délivrées par ces agences ne comportent pas tous les éléments d'objectivité, de transparence et de cohérence et ne suffisent pas à déstabiliser les marchés financiers, tant mieux ! La France continue à être une des meilleures signatures : le MES disposera de toute la force nécessaire pour lever des fonds additionnels aux 80 milliards de capital.

La règle de ratification du traité par douze États est en effet une bonne chose. Pendant la période intermédiaire, qui devrait durer six mois, une coordination s'effectuera avec la BCE. Cela étant, on voit bien que, pour de multiples raisons, les marchés financiers sont plutôt stabilisés et que les taux obligataires français restent remarquablement bas : notre pays emprunte aujourd'hui à un taux d'environ 3 %, après la dégradation de la note d'une agence, contre 4,5 % avant la crise !

Monsieur Caresche, l'intervention de la BCE de 500 milliards d'euros sur les dettes souveraines a naturellement contribué à la stabilité : on ne peut que s'en réjouir ! Si le dollar n'avait pas été soutenu par la Réserve fédérale américaine (Fed), il aurait été dans une situation bien plus difficile que l'euro, dans la mesure où la zone euro est moins endettée et dispose de meilleures capacités de production et d'exportation que les États-Unis. Mais la BCE est indépendante : la France ne peut donc pas légitimement lui demander d'intervenir – pas plus que les autres pays n'ont de légitimité à lui demander de ne pas intervenir. Cela dit, je constate que la BCE est intervenue de façon proportionnée, au bon moment et comme il le fallait : elle joue donc son rôle. Et si elle continue à le faire, il n'est pas nécessaire de modifier les traités pour en faire une Réserve fédérale européenne ou une banque centrale britannique !

Concernant le déclenchement du MES, vous savez bien que la constitution allemande prévoit, pour certains mécanismes, l'autorisation du Bundestag : ce n'est pas l'Europe qui est soumise à celui-ci mais l'accord allemand sur les traités européens ! Le Bundestag ne décidera donc pas des interventions du MES, qui sera provoquée sous l'impulsion de la BCE ou de la Commission européenne.

La capacité du FESF d'accorder des prêts disparaîtra au moment où le MES entrera en vigueur, mais ce premier conservera une compétence pour les actions qu'il a antérieurement menées. Il y aura donc une période de cohabitation entre ces deux dispositifs, qui demeureront distincts : la capacité d'intervention du MES ne sera donc pas altérée.

Je rappelle que le pouvoir de sanction de la CJUE se limitera aux cas de non-transposition de la règle d'or par un État membre dans son droit interne : elle ne disposera donc d'aucune compétence pour connaître du budget des États.

Sur la coordination de la zone euro, la France est satisfaite du traité : elle a seulement rappelé que les engagements des pays de cette zone étaient tels qu'il n'était pas question qu'ils ne puissent se réunir seuls. Un agenda de ces pays du 23 octobre dernier avait prévu qu'ils se réuniraient fréquemment : il n'était pas envisagé que chaque fois qu'ils le font pour améliorer la coordination du pilotage de la zone, ils devaient inviter les autres États. Un argument consistait à dire que lorsqu'on décide quelque chose en la matière, cela a une répercussion sur les autres pays, mais lorsque la Grande-Bretagne prend une décision, cela a aussi une répercussion sur les autres pays, sans que la France ou les pays de la zone euro y soient pour autant associés !

Même si, en l'occurrence, la Grande-Bretagne n'a pas signé le traité, il nous faut plusieurs mécanismes : un mécanisme où l'on se réunit à 27, pour des questions touchant par exemple au marché intérieur ; un mécanisme où l'on se réunit à 17 ; et un mécanisme enfin où l'on se réunit à plus de 17, c'est-à-dire avec les pays qui se sont engagés sur les dispositifs du traité et ceux qui ont à connaître de la gouvernance future de la zone euro, laquelle pourrait avoir une influence au moment où eux-mêmes rentreraient dans cette zone. C'est la raison pour laquelle le président Van Rompuy a proposé, à juste titre, qu'une réunion globale, avant toute réunion restreinte de la zone euro sur des problèmes spécifiques, permette d'évoquer les problèmes communs à ces pays. Il est vrai que si les 27 États de l'Union faisaient partie de la zone euro, ce serait plus simple, mais on peut espérer y parvenir un jour !

Monsieur Roubaud, il serait préjudiciable de laisser penser que la France n'adopterait pas la règle d'or – ou que le traité ne serait pas accepté en l'état. Nos interlocuteurs européens, allemands notamment, sont inquiets à ce sujet : ils se demandent si nous sommes en mesure de la faire adopter par le Parlement réuni en Congrès, par référendum, ou avec une majorité nouvelle opposée à cette mesure.

— 60 —

Ce traité engage la France – comme tous les traités – et non un gouvernement ! Depuis ma prise de fonction comme ministre chargé des affaires européennes, j’ai vu changer mes homologues espagnol, italien, danois, portugais, finlandais et allemand – en l’occurrence, dans ce dernier cas, pour des raisons personnelles – : demande-t-on, à chaque nouveau gouvernement, de renégocier les traités ? Cela semble pour le moins aberrant !

Un traité ne se renégocie pas : il engage la parole du pays qui l’a signé. Et s’il s’agit de dire qu’on souhaite un engagement plus fort pour la croissance et l’emploi des jeunes, cela ne doit pas donner lieu à une renégociation !

Certes, le traité peut être signé sans être ratifié : cela pose *a contrario* le problème des décisions prises que l’on remet en cause, à l’image de la position de M. Papandréou, qui a accepté globalement un accord pour finalement indiquer que son peuple le refusait ! Il lui a été répondu que s’il voulait poser une question à son peuple, il devait lui demander s’il voulait rester dans l’Europe, dans la mesure où cet accord n’était plus renégociable.

Chacun devrait donc réfléchir aux conséquences d’une remise en cause d’un traité que nous avons signé. Une telle mesure signifierait, à l’égard des autres pays européens, que nous n’avons pas la même conception de l’Europe et, vis-à-vis des marchés financiers, que la zone euro n’est pas stabilisée et qu’elle offre donc toutes les spéculations possibles. L’Europe serait alors dans un *no man’s land* juridique l’empêchant de bâtir des pare-feu. Les plans B n’existent que dans les paroles et exceptionnellement dans les actes !

S’agissant des droits de plantation en matière viticole, la situation a évolué : lors du conseil des ministres de l’agriculture le 23 janvier dernier, M. Ciolos, le commissaire chargé de l’agriculture, a indiqué mettre en place un groupe de haut niveau pour débattre des réformes du secteur vitivinicole. Cela constitue un premier résultat de l’action menée par la France, avec l’Allemagne et l’Italie, qui font partie des huit pays – lesquels sont maintenant douze – souhaitant qu’il n’y ait pas de modification sur ce point. Nous avons donc bon espoir que la Commission européenne prenne en compte notre demande.

Nous entrerons dans la négociation sur l’organisation commune de marché (OCM) vitivinicole dans le cadre global de la politique agricole commune (PAC). Vous connaissez mon intransigeance ainsi que celle du ministre de l’agriculture Bruno Le Maire à cet égard : nous n’accepterons pas de perspectives ou de cadre financiers qui ne stabilisent pas la PAC.

Madame Bourragué, les négociations pour un accord de libre-échange avec Singapour ont été lancées en 2009 : la Commission européenne espère pouvoir le conclure cette année. Rien ne serait pire que l’absence d’accord, lequel tend évidemment à instaurer une forme de réciprocité. Il ne pourra être conclu que si un accès accru aux marchés des biens et services et aux marchés publics, de

même qu'une meilleure protection des investissements et des droits de propriété intellectuelle, avec notamment des indications géographiques, y sont actés.

Je souhaite que nous ayons un accord dans les endroits où le commerce est peu loyal et la réciprocité peu respectée. La France a obtenu qu'à chaque sommet européen, on continue à rechercher cette réciprocité. Nous avons d'ailleurs abouti à des accords avec le Japon, dont les entreprises pénétraient relativement facilement sur le marché européen, alors que les entreprises européennes avaient au contraire beaucoup de mal à investir le marché japonais. Nous devons continuer à avoir des accords de libre-échange, qui sont en fait des accords de partenariat et d'équivalence. Plus largement, la France persiste à faire valoir l'idée de réciprocité, qui n'est pas du protectionnisme, mais tend seulement à instaurer des échanges commerciaux loyaux avec des partenaires – lesquels sont parfois des amis ou des alliés, comme par exemple le Canada, dont il est difficile de pénétrer le marché.

Par ailleurs, à l'instigation de la France et de l'Allemagne, des règles sociales et écologiques peuvent être mises en place pour les marchés publics : si celles-ci ne sont pas observées par les entreprises extérieures venant sur nos marchés, ces dernières pourront être déboutées.

L'Europe, dont l'attitude a pu jusqu'ici sembler naïve, devient donc plus réaliste et offensive. D'ailleurs, la déclaration du sommet informel d'hier évoque, à la demande de la France, l'objectif de réciprocité.

Monsieur Terrot, je rappelle que la signature de la France ne saurait être remise en cause à l'occasion de changements de gouvernement. En outre, étant donné que la discipline budgétaire est indispensable pour avoir accès au mécanisme de solidarité – lequel est, j'en suis sûr, unanimement défendu par les parlementaires français –, et qu'est prévu, à la demande de la France, un engagement en faveur de la croissance et de l'emploi, l'architecture globale proposée par les traités est satisfaisante et ne saurait justifier une renégociation.

M. Dominique Souchet. Que prévoit le traité sur la stabilité sur la saisine de la CJUE ? Sera-t-elle ouverte uniquement aux États parties au traité sur la base de la non-transposition correcte éventuelle de la règle d'or ou également à la Commission européenne ? La CJUE pourra-t-elle s'autosaisir ?

M. Jean-Claude Guibal. Le MES ouvre-t-il la voie à une sorte de fédéralisme européen ? Si tel est le cas, comme il y a des instances spécifiques à la zone euro, ne risque-t-on pas de voir apparaître une Europe à deux vitesses ?

Par ailleurs, de quelle manière les parlements nationaux seront associés au dispositif : sous la forme d'une obligation d'information ou d'avoir à exprimer un vote d'autorisation ?

Enfin, la possibilité prévue dans le cadre du MES de consentir des prêts à des États peut-elle se traduire par une monétisation indirecte de la dette ?

— 62 —

M. Jean-Louis Christ. Si j'ai bien compris, hors l'Église point de salut ! Autrement dit, les États n'adoptant pas la règle d'or n'auront pas accès au fonds monétaire européen, n'est-ce pas ?

Comment ce fonds sera-t-il alimenté : en recourant au marché, à la BCE ou aux fonds souverains asiatiques ou du Moyen-Orient ?

M. Jacques Myard. Le déficit budgétaire n'est pas la cause de la crise de la zone euro. Celle-ci résulte d'un problème de compétitivité !

Si personne ne peut nier la nécessité d'avoir un équilibre budgétaire, la règle d'or n'est pas une réponse adaptée à la crise. En tout état de cause, une loi organique me paraît beaucoup plus adaptée qu'une révision constitutionnelle pour l'instaurer, même si on ne règle pas par des ratios et des principes juridiques la conduite de l'économie.

Je viens d'apprendre dans la presse que les poules doivent avoir un espace vital de 600 centimètres carrés : quel espace vital restera au parlement français, c'est-à-dire au peuple français, dans le vote du budget et la maîtrise des dépenses publiques ?

Croire qu'on va sanctionner des États de la même manière qu'on sanctionne des individus est illusoire, voire dangereux. J'ai été effaré d'apprendre que l'Allemagne voulait proposer un commissaire pour sanctionner la Grèce : dans quel monde vit-on ? Comment peut-on agir ainsi ? Cela rappelle des temps historiques révolus ! Ne sommes-nous pas en train de nous engager avec des gens qui ont perdu le sens des réalités internationales, à l'égard de la Grèce ou des autres pays ?

M. Jean-Pierre Kucheida. L'ancrage démocratique que vous avez appelé de vos vœux n'est-il pas déficitaire dans notre pays, alors que les parlementaires français n'ont pas souvent leur mot à dire, à la différence du Bundestag ? Le Président de la République ne serait-il pas beaucoup plus fort s'il pouvait s'appuyer dans ce domaine sur une décision du parlement français ?

Par ailleurs, voyez-vous une possibilité d'évolution de la BCE, celle-ci ne pouvant être efficace que le jour où elle sera sous la tutelle des responsables politiques ? Pourra-t-elle devenir notre Réserve fédérale ?

M. le ministre. Monsieur Souchet, la CJUE ne pourra être saisie que par les États – après une éventuelle alerte de la Commission européenne – pour non-transposition de la règle d'or. Indépendamment de l'amende prévue pour les pays qui n'auraient pas respecté cet engagement, je n'imagine pas que des États ayant signé un traité se refusent ensuite à le transposer dans leur droit interne !

Monsieur Guibal, le pilotage sous une forme fédérale de l'économie me paraît logique dès l'instant où l'on a une monnaie unique. Mais je ne suis pas pour des États-Unis d'Europe et je ne conçois pas un instant, compte tenu de l'histoire

de la construction européenne, des différences et des richesses respectives des pays européens, que chacun ne garde sa spécificité. Certains pays font figure de modèle à cet égard : la France, par exemple, en matière de natalité et d'accès aux services de la petite enfance ; l'Allemagne pour avoir conduit des réformes particulièrement innovantes en matière de compétitivité ; ou bien le Danemark, pour avoir bien avant les autres donné la priorité au développement durable. Si chaque nation doit donc pouvoir continuer à se développer dans sa particularité et son identité, il existe aussi une identité et une civilisation européennes. Nous n'avons bien sûr pas à les imposer par exemple à la Libye ou à l'Inde, mais nous ne devons pas non plus nous laisser imposer une autre culture. Ce qui nous réunit est bien plus fort que ce qui nous divise : à Barcelone, à Londres, à Vienne ou ailleurs sur le continent, nous nous sentons en Europe, chez nous, dans la mesure où nous avons une histoire commune – même si elle est déchirée.

Je pense qu'il y a en effet une Europe à deux vitesses : lorsqu'on discute avec les Britanniques, ils vous disent qu'ils veulent moins d'Europe et moins de régulation de marché, alors que nous voulons plus des deux. Actons ces différences sans pour autant en faire des motifs de divorce ! Mais acceptons aussi que ceux qui veulent aller plus loin ensemble – comme le traité de Lisbonne le permet – le fassent, sans que les autres pays ne les y empêchent ! Telle est la conception de l'Europe défendue aujourd'hui.

On n'envisage pas que l'association des membres des commissions compétentes du Parlement européen et des parlements nationaux soit délibérante ni qu'elle vote une décision sanctionnant ou validant des décisions prises par les chefs d'État et de gouvernement. Pour autant, cette association est une étape, qui doit nous conduire à nous demander si, au-delà des missions de délibération et de vote, le parlement n'est pas surtout une instance de contrôle – l'indépendance d'esprit des parlementaires étant précieuse à cet égard ?

Concernant la dette, à partir du moment où la zone euro s'est confortée et dispose d'un mécanisme de stabilité qui fonctionne bien, que la BCE intervient à bon escient, que la règle d'or est appliquée partout et que la croissance revient, pourquoi ne serait-elle pas mutualisée ? Les *eurobonds* constitueraient alors l'étape ultime de la confiance que les pays peuvent avoir entre eux et de celle qu'ils inspirent aux marchés : en attendant, ils peuvent donner lieu à des opérations ciblées en faveur de la relance.

Monsieur Christ, la foi dépasse la religion ! Il faut renouer avec la confiance dans les pays européens. Si, face à un pays en difficulté, on se doute qu'il n'a pas fait l'effort nécessaire que d'autres ont effectué avant lui ou en même temps, comment peut-on être solidaire ? La discipline est la condition même de la solidarité.

Nous faisons tous un effort et voulons tous de la compétitivité, de la croissance et de l'emploi : cela impose qu'on en passe par la règle d'or.

— 64 —

Le MES sera alimenté, je le répète, par un capital de 80 milliards d'euros apporté par les États membres, avec la possibilité de donner 620 milliards additionnels de garanties. Des prêts aux États seront possibles à hauteur de 500 milliards d'euros parallèlement au recours habituel aux marchés. Les garanties sont accordées grâce à celles conférées par les États membres, notamment ceux jouissant d'une forte crédibilité sur les marchés – laquelle n'est pas nécessairement conforme à ce que décident les agences de notation !

Monsieur Myard, c'est parce que nous avons manqué de compétitivité que nous avons accru les déficits et la dette ; c'est aussi parce que des pays émergents sont apparus et ont été plus compétitifs que les pays européens ou occidentaux en général et que nous avons accepté de nous endetter pour maintenir notre niveau de vie !

Je n'accepte pas que l'on fasse un inventaire à ce sujet en fonction de la durée pendant laquelle les dirigeants de droite ou de gauche ont été au pouvoir, en leur attribuant les fautes. Qui les a élus ? Qui a discrédité un Raymond Barre lorsqu'il parlait de rigueur ou un Alain Juppé plaidant pour adopter des budgets en équilibre ? Le peuple n'a-t-il pas parfois écouté le chant des sirènes plutôt que la voix de la sagesse ? Les responsables politiques ont conduit les politiques pour lesquels ils ont été élus et, s'ils ont alourdi la dette, c'est parce que les Français s'imaginaient à tort pouvoir toujours travailler et produire moins tout en améliorant leur niveau de vie ! Il revient aux dirigeants d'aujourd'hui d'en tenir compte et de conduire ceux de demain à y réfléchir.

Si la compétitivité n'est pas un vilain mot, était-il satisfaisant que des pays dans la misère soient exploités par des États produisant peu, peu compétitifs et jouissant d'un niveau de vie maintenu artificiellement ?

Il ne faut pas mettre sous tutelle la Grèce, car on ne met pas un pays sous tutelle, lequel est un être souverain, une âme : or on n'enchaîne pas les âmes, notamment celle des peuples ! Si la France s'est opposée à une telle mesure, les peuples doivent faire preuve de responsabilité. Celle du peuple grec aujourd'hui est de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour retrouver à terme sa compétitivité et une capacité de reprendre pied sur le marché international. Notre devoir est de l'aider et le sien est de faire en sorte qu'il nous aide à le faire.

Monsieur Kuchida, je rappelle que le Président de la République est élu par le peuple français, ce qui lui confère une certaine légitimité pour négocier un traité ! En outre, les élections permettent au peuple de remettre éventuellement en cause le mandat qu'il a confié à ses dirigeants. S'il faut un contrôle démocratique accentué sur l'Europe et la zone euro, je n'accepte pas l'idée que ce sont les technocrates de Bruxelles, comme on le dit habituellement, qui décident des traités. Ce sont bien les chefs d'État et de gouvernement élus ! Et lorsqu'une décision est prise, elle est soumise au Parlement, qui peut s'y opposer.

— 65 —

La différence entre la France et l'Allemagne ne tient pas à ce que la France néglige son parlement, mais à ce que le système électoral allemand aboutit à des coalitions, dans lesquelles il peut y avoir des différences faisant, qu'à un moment donné, une fraction ne suit pas l'avis de la chancellerie. La constitution allemande place celle-ci davantage sous le contrôle de la justice et du parlement, lequel est partiellement élu à la proportionnelle.

Dans notre système, quand le Président de la République engage la France de manière déterminée et raisonnable, comme il le fait aujourd'hui, il sait qu'il a derrière lui une majorité, alors que lorsque la chancellerie avance sur les mêmes terrains, elle est obligée de consulter la sienne, qui est plus complexe. Si cela est pour elle une force à terme, c'est peut-être aussi une faiblesse dans l'immédiat. Dans les décisions prises entre la France et l'Allemagne, je vois bien que la négociation française est plus rapide que la négociation allemande : cela est simplement dû à la façon dont la démocratie est organisée dans chacun de nos pays.

Mme Martine Aurillac, présidente. Merci, monsieur le ministre, pour vos éclaircissements.

B – Examen des projets de loi

La Commission examine les présents projets de loi au cours de sa réunion du mardi 14 février.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat a lieu.

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 parlement 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).

*

— 69 —

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi dans le texte figurant en annexe du présent rapport.

ANNEXE**TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES****Article unique***(Non modifié)*

Est autorisée 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, adoptée à Bruxelles, le 25 mars 2011, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Article unique*(Non modifié)*

Est autorisée la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, le Grand-Duché de Luxembourg, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Slovénie, la République slovaque et la République de Finlande, signé à Bruxelles, le 2 février 2012, et dont le texte est annexé à la présente loi.

NB : Le texte du traité figure en annexe aux projets de loi (n^{os} 4337 et 4336).