

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 17 mars 2011

sur un projet de 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

(CON/2011/24)

(2011/C 140/05)

Introduction et fondement juridique

Le 10 janvier 2011, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du Conseil européen portant sur un projet de 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 ⁽¹⁾ (ci-après le «projet de décision»).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 48, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

Observations générales

1. Dans une union monétaire, le renforcement de la surveillance budgétaire et macroéconomique constitue le moyen approprié pour réduire autant que possible le risque de crises de la dette souveraine ayant l'ampleur et la gravité de celle à laquelle l'Union européenne a récemment été confrontée. À cette fin, la BCE a préconisé un «saut qualitatif» en ce qui concerne la gouvernance économique de l'Union économique et monétaire (UEM), qui devrait conduire à un approfondissement de l'union économique correspondant au degré d'intégration et d'interdépendance économique déjà atteint par les États membres dont la monnaie est l'euro. La BCE a présenté ses propositions pour un tel «saut qualitatif» dans sa communication du 10 juin 2010 intitulée «Reinforcing economic governance in the euro area» (Renforcer la gouvernance économique dans la zone euro) et elle a présenté, à cet effet, des suggestions concrètes d'ordre juridique dans l'avis CON/2011/13 de la BCE du 16 février 2011 sur la réforme de la gouvernance économique dans l'Union européenne ⁽²⁾.
2. Dans la mesure où le risque de crises de la dette souveraine reste pertinent, même dans le cadre du renforcement de la surveillance budgétaire et macroéconomique, et afin de préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble, il est souhaitable d'établir un cadre permanent de gestion de crise qui soit en mesure de fournir, en dernier recours, un soutien financier temporaire aux États membres dont la monnaie est l'euro qui éprouvent des difficultés à trouver un financement sur le marché. Un tel cadre doit être conçu de manière à réduire autant que possible l'aléa moral et à renforcer les mesures d'incitation en faveur d'ajustements budgétaires et macroéconomiques de caractère préventif.
3. Les États membres dont la monnaie est l'euro ont récemment souligné leur détermination à prendre des mesures visant à préserver la stabilité de la zone euro et, à cette fin, ils ont mis en place un ensemble de prêts bilatéraux à la République hellénique et créé le Fonds européen de stabilité financière (FESF) en tant que facilité temporaire intergouvernementale de la zone euro afin de prêter assistance aux États membres en difficulté. Le FESF coexiste avec le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) de l'Union européenne et, de même que pour l'ensemble de prêts consentis à la République hellénique,

⁽¹⁾ Voir les conclusions du Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010.

⁽²⁾ Non encore paru au Journal officiel. Voir également la déclaration introductive du président de la BCE à la suite de la réunion du conseil des gouverneurs du 4 novembre 2010.

son financement est subordonné à des conditions strictes, négociées entre l'État membre qui sollicite une assistance et la Commission européenne intervenant au nom des États membres dont la monnaie est l'euro, en liaison avec la BCE, et le Fonds monétaire international, et doit être approuvé par les États membres dont la monnaie est l'euro qui fournissent leur assistance.

4. Dans un tel contexte, et en réitérant sa demande de renforcement accru de la surveillance budgétaire et macroéconomique, conformément à l'avis CON/2011/13, la BCE accueille favorablement le projet de décision. Une fois le projet de décision approuvé par tous les États membres, un nouvel article 136, paragraphe 3, sera introduit dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Conformément à cette disposition, il est escompté que les États membres dont la monnaie est l'euro instituent un mécanisme permanent, dénommé mécanisme européen de stabilité (MES) ⁽¹⁾. Le MES sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble, et l'octroi, au titre du mécanisme, d'une assistance financière de caractère temporaire ne pourra intervenir que si elle est subordonnée à des conditions strictes. Le MES remplacera les arrangements temporaires qui s'appliquent actuellement dans le cadre du MESF et du FESF, qui demeureront en vigueur jusqu'en juin 2013 ou jusqu'à la date de cessation de leurs activités.
5. De surcroît, et avant même son entrée en vigueur, le texte du nouvel article 136, paragraphe 3, du TFUE contribue à clarifier, et ce faisant confirme, la portée de l'article 125 du TFUE en ce qui concerne la préservation de la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble, à savoir que l'activation d'une assistance financière temporaire est en principe compatible avec l'article 125 du TFUE, à condition qu'elle s'avère indispensable pour préserver ladite stabilité financière et qu'elle soit subordonnée à des conditions strictes. En outre, le nouvel article 136, paragraphe 3, du TFUE n'accroît pas les compétences attribuées à l'Union.
6. Les travaux préparatoires nécessaires sont en cours en ce qui concerne la conception précise du MES. Quatre éléments permettraient d'accroître l'efficacité du MES et d'en faciliter le fonctionnement: a) le MES devrait être institué par le biais d'un traité relevant du droit international public approuvé par les États membres dont la monnaie est l'euro, de sorte que la compatibilité des législations nationales avec les dispositions du traité doive être assurée; b) les règles régissant la prise de décision au sein du MES devraient favoriser l'efficacité, en prévoyant par exemple l'activation du MES par commun accord des États membres dont la monnaie est l'euro; c) tout en respectant scrupuleusement les traités, il convient d'accorder au MES la possibilité d'utiliser une gamme d'instruments adéquate permettant de lutter efficacement contre le risque de contagion en cas d'instabilité prononcée des marchés; et d) le MES doit respecter les principes d'une gestion financière prudente et saine et ses comptes doivent être vérifiés par des auditeurs externes et internes.
7. Outre ces quatre éléments, il est indispensable de prémunir le MES vis-à-vis de l'aléa moral qui est inhérent à tout mécanisme de gestion de crise. Pour proposer des mesures d'incitation fortes et durables en faveur de politiques budgétaires et économiques saines au sein des États membres dont la monnaie est l'euro, il est indispensable de prévoir des garanties, comme la participation du FMI à l'analyse de la viabilité de la dette, la négociation et le financement du programme, des conditions non préférentielles concordant avec la pratique du FMI ainsi qu'une surveillance régulière et stricte du respect par les États membres bénéficiant d'une assistance financière, du programme d'ajustements budgétaires et macroéconomiques dont dépend l'octroi de celle-ci. De telles garanties confèrent par ailleurs une plus grande efficacité au renforcement du cadre de surveillance budgétaire et macroéconomique de l'Union mentionné ci-dessus.
8. Un élément clé du projet de décision est qu'il prévoit un mécanisme intergouvernemental et non pas un mécanisme de l'Union. La BCE soutient le recours à la méthode de l'Union et serait favorable à ce que, avec le bénéfice de l'expérience acquise, le MES devienne, au moment approprié, un mécanisme de l'Union. En attendant, la BCE préconise qu'un rôle prééminent soit accordé aux institutions de l'Union en ce qui concerne l'appréciation des circonstances donnant lieu à l'activation du MES et les conditions d'une assistance financière, compte tenu de l'expertise de celles-ci et de la priorité qu'elle accordent à l'intérêt de l'Union dans son ensemble.
9. En ce qui concerne le rôle de la BCE et de l'Eurosystème, la BCE peut intervenir en tant qu'agent fiscal pour le compte du MES conformément à l'article 21.2 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après les «statuts du SEBC»), à l'instar de ce qu'elle fait dans le cadre du mécanisme de soutien financier à moyen terme de l'Union ⁽²⁾, du MESF et du FESF, mais l'article 123 du TFUE ne permet pas au MES de devenir une contrepartie de l'Eurosystème au titre de l'article 18 des statuts du SEBC. Quant à ce dernier élément, la BCE rappelle que l'interdiction du

⁽¹⁾ Voir la déclaration de l'Eurogroupe du 28 novembre 2010.

⁽²⁾ Voir le second alinéa du point 1 de l'avis CON/2009/37 de la BCE du 20 avril 2009 sur une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 332/2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres (JO C 106 du 8.5.2009, p. 1).

financement monétaire, visée à l'article 123 du TFUE, constitue l'un des piliers essentiels du cadre juridique de l'UEM ⁽¹⁾, tant pour des motifs de discipline budgétaire des États membres que pour préserver l'intégrité de la politique monétaire unique ainsi que l'indépendance de la BCE et de l'Euro-système.

10. La BCE invite les États membres à approuver sans délai le projet de décision afin qu'il entre en vigueur à la date qu'il prévoit, à savoir le 1^{er} janvier 2013.
11. La BCE recommande de modifier le projet de décision sur un point juridique de nature technique. À cet effet, l'annexe ci-jointe contient une suggestion de rédaction spécifique accompagnée d'une explication.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 17 mars 2011.

Le président de la BCE

Jean-Claude TRICHET

⁽¹⁾ Voir le rapport sur la convergence de la BCE, mai 2010, p. 24.

ANNEXE

Suggestion de rédaction

Texte proposé par le Conseil européen	Modification suggérée par la BCE ⁽¹⁾
Modification	
Article 2, paragraphe 2	
«La présente décision entre en vigueur le 1 ^{er} janvier 2013, à condition que toutes les notifications [...]».	«L' article 1^{er} de la présente décision entre en vigueur le 1 ^{er} janvier 2013, à condition que toutes les notifications [...]».

Explication

Seul l'article 1^{er} du projet de décision est appelé à entrer en vigueur soit le 1^{er} janvier 2013, conformément à l'article 48, paragraphe 6, du traité sur l'UE, à condition qu'à cette date les procédures nationales d'approbation aient été accomplies, soit à une date ultérieure suivant l'accomplissement desdites procédures. L'article 2, qui a trait à l'obligation des États membres de notifier l'accomplissement de leurs procédures d'approbation respectives, entrera en vigueur, comme le projet de décision lui-même, conformément au second alinéa de l'article 297, paragraphe 2, du TFUE (à savoir le vingtième jour suivant la date de publication de la décision au Journal officiel de l'Union européenne, à moins qu'une date ne soit fixée dans le projet de décision), l'article 48, paragraphe 6, du traité sur l'UE ne faisant pas référence à l'entrée en vigueur de cette obligation de notification spécifique.

(1) Les caractères gras dans le corps du texte indiquent les nouveaux passages suggérés par la BCE.