

Finances publiques de l'État

Leçon 2 : Le cadre européen des finances publiques françaises

Monique DOREAU-TRANQUARD

Table des matières

Section 1. La lente marche vers une monnaie unique.....	p. 3
§1. Les fondements et les enjeux d'une monnaie unique pour l'Europe.....	p. 3
A. Pour l'Union européenne.....	p. 4
B. Pour les Etats membres.....	p. 4
§2. Du rapport Werner au rapport Delors.....	p. 6
A. Le rapport Werner.....	p. 6
B. Du serpent monétaire européen au système monétaire européen.....	p. 6
C. Le rapport Delors.....	p. 7
Section 2. Union économique et monétaire et contraintes budgétaires nationales.....	p. 9
§1. Les critères de convergence posés par le traité de Maastricht.....	p. 9
§2. Les étapes de la mise en place de la monnaie unique.....	p. 14
A. Jusqu'au 1er janvier 1994.....	p. 14
B. Du 1er janvier 1994 au 1er janvier 1999.....	p. 14
C. Après le 1er janvier 1999.....	p. 15
Section 3. Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC).....	p. 18
§1. Les objectifs du PSC.....	p. 18
A. Le renforcement de la surveillance des positions budgétaires, et de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.....	p. 19
B. L'accélération et la clarification de la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.....	p. 20
§2. Les évolutions du PSC.....	p. 21
A. La révision du 23 mars 2005.....	p. 21
B. Semestre européen, "Six-pack" et "Two-pack".....	p. 22
C. La modification du PSC en 2024.....	p. 24
Section 4. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (TSCG).....	p. 26



Remarque

La Croatie est entrée dans la zone Euro le 1^{er} janvier 2023.

La qualité d'Etat membre de l'Union européenne (UE) implique que les droits nationaux respectent un certain nombre de normes plus ou moins contraignantes édictées à l'échelon de l'Union.

Il faut d'abord brièvement rappeler qu'en elle-même cette appartenance a des implications financières nationales non négligeables, puisque chaque Etat doit contribuer financièrement au fonctionnement de l'Union (Cf. [Les ressources de l'Union européenne](#)) ; parallèlement, cette dernière participe au financement d'actions nationales, notamment dans le cadre des objectifs de compétitivité et de cohésion économiques définis périodiquement par l'Union (Cf. [Les dépenses de l'Union européenne](#)).

Cela étant, en matière de finances publiques, ce sont plus particulièrement les règles qui organisent la **monnaie unique européenne** dans le cadre de l'**Union économique et monétaire** (UEM) qui vont encadrer les finances publiques des Etats. Certes, ce cadre normatif n'a pas nécessairement vocation à se substituer aux règles nationales, mais ces dernières doivent néanmoins être compatibles ; en outre, les politiques économiques et monétaires définies au niveau de l'Union s'imposent aux Etats membres.

Remarque

Il faut évoquer ici une controverse récurrente, qui va d'ailleurs bien au-delà du domaine des finances publiques : elle porte sur la potentialité d'une "**perte de souveraineté**" des Etats qui sont membres d'une union d'Etats. En l'occurrence, c'est la question de la souveraineté budgétaire des Etats au sein de l'Union économique et monétaire qui fait débat.

L'une des thèses en présence se réfère à la discipline économique, financière et monétaire inhérente à la mise en place de la monnaie unique européenne : considérant que les Etats concernés sont désormais contraints de se plier à ces normes supra-étatiques, les tenants de cette thèse en déduisent qu'il y aurait là une lourde atteinte à leur souveraineté budgétaire.

La thèse adverse se fonde sur deux arguments : d'une part, la souveraineté étant indivisible, ce ne sont donc que certaines des compétences qui la composent qui se trouvent atténuées ; d'autre part, la réduction – par ailleurs incontestable – de certaines de ces compétences découle d'un processus délibérément accepté par les Etats, lesquels ont sciemment ratifié les normes édictées par l'union à laquelle ils ont volontairement adhéré. Dès lors, il s'agirait d'un "**transfert de compétences**", et non d'une "perte de souveraineté".

L'Union économique et monétaire impose aux Etats membres une **discipline budgétaire et financière** rigoureuse. Ces obligations ont été initialement introduites par le **Traité de Maastricht** en 1992, puis renforcées par le **Pacte de stabilité et de croissance** (PSC) en 1997. Elles ont maintes fois été adaptées depuis, et continuent à évoluer aujourd'hui. Signé en 2012, le **Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM** (TSCG), qui se situe actuellement en dehors de l'ordre juridique de l'Union, introduit de nouvelles contraintes pour les Etats parties.

Remarque

Depuis le 26 juillet 2024 la France ainsi que six autres Etats membres font l'objet de procédures de déficit excessif.

Cf. Section 3 - § 2 - C (*in fine*).

L'étude du long processus qui a conduit à l'adoption d'une monnaie unique pour l'Europe est indispensable à la compréhension des obstacles que l'UEM a pu – et peut encore – rencontrer. Elle éclaire en outre sur les étapes de cette démarche politique et juridique.

Section 1. La lente marche vers une monnaie unique

En 1957, à la signature du Traité de Rome, il n'allait pas de soi pour les six Etats fondateurs que la Communauté **économique** européenne qu'ils instauraient les conduirait un jour à la mise en place d'une **monnaie** unique. Cette dernière est le fruit d'une lente évolution qui s'est dessinée au fil de l'intégration économique, mais qui a parallèlement suscité beaucoup d'interrogations.

§1. Les fondements et les enjeux d'une monnaie unique pour l'Europe

L'existence d'une monnaie unique n'est pas, juridiquement et financièrement, indispensable à une union économique entre Etats. Les exemples sont en effet nombreux d'unions économiques dont le

fonctionnement n'est pas notablement affecté par la coexistence des monnaies nationales de chacun de leurs Etats membres ; à l'inverse, d'autres expériences démontrent qu'une monnaie "unique" peut ne pas suffire à faire prospérer une union économique, voire peut la mener à sa perte.

Les fondements et les enjeux d'une monnaie unique sont donc à apprécier à la lumière du contexte dans lequel elle est appelée à intervenir. En Europe, les multiples questions qui se sont posées relativement à **l'instauration d'une union monétaire venant en soutien de l'union économique** doivent être examinées respectivement à l'échelon de l'Union et à celui des Etats : leurs attentes et leurs craintes respectives peuvent évidemment diverger.

A. Pour l'Union européenne

Le seul fait que la question ait pu être posée assez rapidement après l'entrée en vigueur du traité de Rome atteste de son intérêt : une **union monétaire** pouvait en effet constituer un moyen susceptible de remédier à certaines carences – ou du moins à certaines insuffisances – d'une **politique économique** en cours d'affermissement. Il suffit de rappeler à cet égard que le titre II de la troisième partie du traité de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE) concernait "la politique économique", et que son article 107 disposait que « **chaque Etat membre traite sa politique en matière de taux de change (entre les monnaies nationales) comme un problème d'intérêt commun** ». On est certes très loin, à cette époque, de prévoir l'instauration d'une monnaie unique, mais la question était déjà sous-jacente, et ses lourdes implications ont été régulièrement examinées par la suite.

Diverses études menées par les instances communautaires elles-mêmes ont ainsi fait ressortir qu'une monnaie unique pourrait permettre à l'Europe d'atteindre trois objectifs :

- parfaire la réalisation du marché intérieur,
- assurer la comparabilité des coûts et des prix,
- renforcer la stabilité monétaire et la puissance financière de l'Europe.

En éliminant les fluctuations des taux de change, l'usage d'une même monnaie par plusieurs Etats a en effet pour conséquence immédiate de mettre fin à la spéculation entre leurs monnaies nationales : une monnaie unique est donc censée lever toute incertitude relative aux opérations de change et aux prix, tant pour les consommateurs que pour les entreprises. L'Europe peut alors légitimement en attendre une **amplification des effets de ses politiques internes, en matière de cohésion économique et sociale** plus particulièrement.

Par-delà ces attentes intra-communautaires, **l'affirmation d'un véritable pouvoir monétaire, compétitif sur la scène internationale**, constitue pour l'Europe une aspiration primordiale dans un contexte où l'interdépendance des économies est croissante.

B. Pour les Etats membres

Ils sont, quant à eux, placés face à de légitimes contradictions internes, qui mettent inévitablement en balance les bienfaits attendus d'une monnaie unique et les inconvénients redoutés d'une atténuation de certains de leurs pouvoirs (que cette atténuation soit par ailleurs analysée comme une "perte de souveraineté" ou comme un "transfert de compétences").

Pour les Etats, la monnaie a de tout temps constitué un symbole de leur **puissance**, notamment sur la scène internationale.

En savoir plus : La monnaie, symbole de puissance et d'identité des Etats

[Extraits d'une " **étude de J. Messiha** ", publiée par la Faculté de Sciences économiques de l'Université de Poitiers]

« Historiquement, l'histoire de la monnaie se confond avec un processus qui mêle confiance et croyance, c'est-à-dire d'adhésion d'une communauté donnée à un consensus sur la valeur et le rôle que jouera cette monnaie pour régler les transactions quotidiennes de ses membres. Ce fut le bétail qui, chez les peuples pasteurs, devint la monnaie habituelle. (...) »

Divers auteurs ... attribuent au mot « pecus » qui désigne le bétail, l'origine du mot « pecunia », servant à désigner la monnaie. Plus tard encore l'usage prévalut dans toutes les sociétés civilisées de réserver le caractère monétaire à certains métaux dits métaux précieux : le cuivre d'abord, puis l'argent et l'or. La monnaie métallique devait d'ailleurs subir, au cours des temps, de multiples transformations. Le métal fut d'abord employé en lingots irréguliers qu'il fallait peser et dont on devait éprouver la composition pour en déterminer la valeur. La vente d'or ou d'argent imposait d'ailleurs souvent la pesée du métal en présence de témoins. C'est dire que même lorsque la monnaie avait de la valeur en elle-même, elle n'en requérait pas moins des mécanismes créateurs de confiance (pesée, recours aux témoins, etc.). (...) De bonne heure l'autorité publique intervint pour certifier le titre du métal, sa composition chimique.

Pour prévenir les dangers d'altération matérielle de cette monnaie par soustraction d'une partie de sa substance métallique, on dut multiplier les empreintes officielles et ce fut ainsi qu'on fut amené finalement à donner à la monnaie la forme de rondelles aplaties ou « pièces » qu'elle revêt jusqu'à aujourd'hui.

Là ne devait pas s'arrêter au surplus l'évolution historique de la monnaie. De ce que l'Etat pouvait efficacement, en certifiant la valeur du métal, donner au lingot le caractère de monnaie, on devait assez facilement être conduit à penser qu'il pourrait, par une affirmation de même nature, conférer la qualité monétaire à une marchandise quelconque, la valeur propre de cette marchandise fut-elle minime. Et de là est né le papier monnaie qui, en dehors de toute représentation métallique, a la prétention de se maintenir dans la circulation par la seule valeur qu'il doit à l'affirmation, c'est-à-dire à la volonté de l'Etat. (...)

Ainsi donc et comme toutes les sciences sociales le reconnaissent à des degrés divers, la monnaie n'est pas seulement une marchandise tirant sa valeur de la substance même qui la constitue ; c'est aussi et surtout un signe de valeur. En clair, à côté de la valeur réelle tenant à la nature même de la marchandise choisie comme monnaie, il y a la valeur monétaire, la valeur nominale et celle-ci résulterait exclusivement de la frappe, c'est-à-dire de la volonté de l'Etat manifestée par le sceau apposé sur la monnaie. Ce qui fait, alors, qu'une monnaie circule avec la valeur que lui attribue la frappe, c'est qu'elle inspire confiance.

(...) L'Etat est donc à l'origine de la confiance qu'ont les agents dans les monnaies modernes. Cette délégation de pouvoir vers l'Etat est le fruit d'un long processus : l'Etat devient l'agent suprême qui cristallise la confiance que les agents ont les uns envers les autres ... ».

En outre, et par voie de conséquence, la monnaie est symbole de l'**identité** des Etats. Cette considération générale prend d'ailleurs une importance toute particulière pour la France, qui, depuis des siècles, a une monnaie, le "franc", qui porte – fortuitement ? – un nom à la phonétique très proche.

En savoir plus : La naissance du Franc

Le 19 septembre 1356, à quelques kilomètres de Poitiers, le Roi Jean Le Bon est fait prisonnier par les Anglais. Il ne peut regagner la France qu'après plus de trois années de captivité, et contre la promesse d'une rançon qui permettra de le rendre "**franc**" (au sens d'**affranchir**, rendre libre).

Mais pour acquitter cette rançon, et alors que les caisses de l'Etat sont vides, le Roi doit créer une nouvelle monnaie, et, pour ce faire, signer, le 5 décembre 1360, à Compiègne, une ordonnance fiscale et monétaire qui précise notamment :

« Nous avons ordené & ordenons que le Denier d'Or fin que Nous faifonz faire à prefent & entendonz à faire continuer, fera appellé **Franc d'Or** ... ».

Ainsi, le "franc" est né ; cependant, cette dénomination alternera par la suite avec l'"écu" et le "louis", pour ne réapparaître de manière pérenne qu'à la Révolution française.

Toutefois, au-delà de ces références symboliques mais sans pour autant en nier l'impact, c'est surtout en termes d'**affaiblissement de la maîtrise de leurs politiques monétaires nationales** que les Etats sont tentés de raisonner.

- En premier lieu, l'existence d'une monnaie unique paraît impliquer la mise en place d'une structure supra-étatique qui aurait pour fonction, au minimum, d'**harmoniser les politiques monétaires des Etats**. Dès

lors, leurs banques centrales respectives en seraient inévitablement affaiblies dans leur rôle traditionnel de soutien aux politiques budgétaires nationales. Ceci aurait pour effet de **limiter le recours des Etats à des stratégies monétaires** jusque-là largement utilisées.

- En second lieu, l'adoption d'une monnaie unique suppose que soit préalablement réalisée une réelle **coordination des politiques économiques** des Etats concernés. Ces derniers peuvent alors craindre que cette exigence vienne **neutraliser certains des leviers essentiels de leurs stratégies budgétaires interventionnistes** : elle pourrait en limiter les moyens et en minorer les effets, au-delà des limitations à ces stratégies qui découlent déjà de certains principes généraux du droit de l'Union européenne (notamment en matière de concurrence et d'aides d'Etat).

Sur ces questions, il est important de remarquer que bon nombre d'économistes considèrent que divers mécanismes, autres que la maîtrise des taux de change et des politiques budgétaire et monétaire nationales, peuvent également permettre aux Etats de jouer efficacement sur leur équilibre économique ; mais ces arguments ne suffisent pas toujours à atténuer les réticences de la plupart des Etats.

Quoi qu'il en soit, l'approfondissement de l'intégration économique a conduit les instances européennes à engager une réflexion plus poussée sur ces questions.

§2. Du rapport Werner au rapport Delors

Lors de la signature du traité de Rome, les six États fondateurs de la CEE participaient au "système de Bretton Woods". Cet accord monétaire international, signé le 22 juillet 1944, visait notamment à se prémunir contre les effets néfastes de certaines dévaluations, à défaut de pouvoir revenir à l'étalon or. Dans ce cadre, le dollar américain constitue la monnaie internationale de référence : lui seul est défini en or, et les monnaies des autres Etats sont, elles, définies en dollar, avec un taux de change fixe mais éventuellement ajustable. Un système de taux de change propre à la CEE était donc superflu à cette époque. Mais en 1971 la convertibilité du dollar en or est abandonnée. La question des valeurs de change entre les monnaies nationales des Etats membres de la CEE reprend alors toute son acuité. Plusieurs hypothèses et tentatives de réponses seront successivement retenues.

A. Le rapport Werner

A un moment où des signes de la fin du système de Bretton Woods étaient déjà perceptibles, les Etats membres de la CEE ont envisagé la mise en place d'un mécanisme susceptible d'assurer la stabilité de leurs différentes monnaies à l'échelon de l'Europe. Dès le **sommet de La Haye**, en **1969**, considérant que la Communauté est « *parvenue à un tournant de son histoire* », ils décident qu'« **un plan par étapes sera élaboré au cours de l'année 1970 en vue de la création d'une union économique et monétaire** ». Ils demandent alors à **Pierre Werner**, premier ministre du Luxembourg, de prendre la tête d'un comité d'experts financiers ayant pour mission d'en étudier les conditions.

Le **rapport Werner** est rendu public le **8 octobre 1970**. Il préconise effectivement la réalisation de "l'union économique et monétaire dans la Communauté", et ce en trois étapes qui s'étaleraient sur une période de 10 ans, se conformant en cela à l'objectif 1980 qui avait été retenu à La Haye. Le **renforcement de la coordination des politiques économiques et budgétaires des Etats membres** et la libération totale des mouvements de capitaux doivent permettre à terme une **convertibilité totale et irréversible des monnaies**. Le rapport Werner prône par ailleurs la mise en place d'un **centre unique de décision pour la politique économique**, et d'un **système communautaire des banques centrales**.

Plusieurs décisions ont été adoptées dans le prolongement immédiat de ce rapport (notamment les résolutions du Conseil du 22 mars 1971 et du 21 mars 1972). Mais divers événements affectant la conjoncture internationale ont finalement contribué à en laisser en sommeil la plupart des préconisations, particulièrement en matière monétaire. Outre ces éléments, on peut aussi penser qu'à l'époque certaines implications d'une union monétaire ont probablement pu paraître prématurées à des Etats encore très réticents à toute idée de "supranationalité".

B. Du serpent monétaire européen au système monétaire européen

Le 10 avril **1972**, dans la foulée de la résolution du Conseil du 21 mars 1972 précitée, l'**accord de Bâle** crée le **serpent monétaire européen** (SME), généralement considéré comme un pis-aller au rapport Werner. Il s'agit pourtant d'un mécanisme qui vise doublement à **réduire les marges de fluctuations** : d'une part entre les monnaies des Etats membres de la CEE (elles ne peuvent s'écarter de plus de 2,25 % d'une parité fixe), d'autre part entre ces monnaies et le dollar (les fluctuations sont plafonnées à 4,5 %). Mais cette **tentative d'instaurer des rapports stables entre les monnaies européennes** n'a pas résisté aux effets combinés de l'instabilité des cours des changes à l'échelon mondial (consécutivement à l'effondrement du système de Bretton Woods) et du premier choc pétrolier. En outre, il était possible pour les Etats d'entrer dans ce SME et d'en sortir quasiment à leur gré : cela permettait de ménager leurs réticences précédemment évoquées, puisqu'ils conservaient ainsi une certaine maîtrise de leur monnaie nationale ; mais cette faculté a en réalité abouti à ôter efficacité et crédibilité à ce mécanisme. Son abandon rapide concrétise par ailleurs la fin de toute référence aux travaux de Pierre Werner.

La CEE doit malgré tout s'efforcer de maintenir – voire de renforcer – une certaine cohérence monétaire. Au **sommet de Brême** (6/7 juillet **1978**), la volonté d'une **nouvelle relance de la coopération monétaire** en Europe est affirmée. Quelques mois plus tard, au sommet de Bruxelles (4/5 décembre 1978), la création d'un **système monétaire européen** ("SME" : on peut noter ici que l'acronyme du **Serpent Monétaire Européen** est conservé) est décidée ; il entrera en vigueur le 13 mars 1979. Cette initiative du "couple franco-allemand" Valéry Giscard d'Estaing / Helmut Schmidt vise de nouveau à établir une **zone de stabilité monétaire en Europe**, mais sensiblement renforcée par rapport au mécanisme précédent : les marges de fluctuation des monnaies nationales sont toujours encadrées, mais cette fois-ci à partir d'une **unité de compte commune**, l'ECU (european currency unit), et de cours pivots bilatéraux. En outre, deux caractéristiques du SME vont avoir des implications déterminantes : d'une part, l'adhésion d'un Etat à ce système n'est pas obligatoire (ainsi, le Royaume Uni a choisi de rester à l'écart) mais elle est en principe pérenne ; d'autre part, les **banques centrales des Etats** se voient attribuer des pouvoirs de régulation, lors d'éventuelles fluctuations intempestives. Ce système a montré une efficacité qui, bien que relative sur certains points, n'est pas contestée. Il a constitué un tremplin incontestable vers la monnaie unique. En témoigne d'ailleurs le fait qu'un **mécanisme de taux de change** assez comparable perdure aujourd'hui, notamment pour encadrer les monnaies des Etats membres de l'Union européenne qui n'ont pas adopté l'euro : le **MCE II**.

Pour autant, il ne s'agit toujours que de mesures palliatives et fragmentaires, qui ne sauraient indéfiniment satisfaire à la nécessité d'instaurer une véritable union monétaire à l'appui de l'union économique de l'Europe.

C. Le rapport Delors

En **1986**, en adoptant l'**Acte unique** européen, les Etats membres de la CEE évoquent explicitement les « *expériences acquises grâce à la coopération dans le cadre du système monétaire européen et grâce au développement de l'Ecu* ». Ils y réaffirment de surcroît que « **la convergence des politiques économiques et monétaires (est) nécessaire pour le développement ultérieur de la Communauté** ».

Il faut cependant attendre juin 1988 et le Conseil européen de Hanovre pour que soit expressément précisé qu'« *en adoptant l'acte unique européen, les Etats membres ont confirmé l'objectif de réalisation progressive d'une union économique et monétaire* ». Ces intentions y sont d'ailleurs immédiatement concrétisées, puisque les chefs d'Etat et de gouvernement décident de « *confier à un comité la mission d'étudier et de proposer les étapes concrètes devant mener à cette union* ». Ce comité d'experts, parmi lesquels figurent les gouverneurs des banques centrales des Etats, est présidé par **Jacques Delors**, alors président de la Commission européenne. Conscients en outre qu'il devient indispensable d'agir rapidement, ils se fixent l'échéance du Conseil européen de Madrid, prévu en juin 1989, pour examiner les moyens de parvenir à cette union.

Le **rapport Delors** est rendu public le **12 avril 1989**. A l'instar du rapport Werner, et sur des bases sensiblement identiques, il propose trois étapes pour la mise en place d'une union monétaire. L'objectif final étant évidemment la **fixation irrévocable des parités entre les monnaies nationales**, le rapport Delors préconise plus particulièrement, d'une part une **coopération plus étroite entre les banques centrales des Etats**, d'autre

part la **mise en place progressive d'une institution supranationale dotée d'un pouvoir de décision en matière de politique monétaire**. En revanche, eu égard à un certain nombre d'importantes divergences entre les Etats membres de la Communauté, il ne fixe pas, à la différence du rapport Werner, de date précise pour l'achèvement de ce processus.

Le **Conseil européen de Madrid** (27/28 juin **1989**) approuve les conclusions du rapport Delors. Six mois plus tard, le **Conseil européen de Strasbourg** (8/9 décembre **1989**) décide la création d'une Conférence intergouvernementale : elle a pour mission de définir les différentes modifications à apporter au traité de Rome, notamment pour y inclure les mécanismes d'une union monétaire.

Le **Conseil européen de Maastricht** (9/10 décembre **1991**) constate l'accord entre les Etats sur le projet de traité concernant l'union économique et monétaire.

Le **7 février 1992**, le traité de Maastricht sur l'Union européenne est signé par les quinze Etats membres, « **résolus à renforcer leurs économies ainsi qu'à en assurer la convergence, et à établir une union économique et monétaire, comportant, conformément aux dispositions du présent traité, une monnaie unique et stable** ».

Remarque

Avant de pouvoir ratifier le traité de Maastricht, la France a dû procéder à une révision de sa Constitution (loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992). Le Conseil constitutionnel avait en effet considéré que certaines dispositions du traité étaient contraires à la Constitution, en ce qu'elles pourraient conduire à priver la France « *de ses compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* » (décision 92-308 DC du 9 avril 1992).

Cette révision a inséré dans le texte constitutionnel un nouveau titre XIV "Des Communautés européennes et de l'Union européenne", dont l'article 88-1 dispose : « *La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences* ».

L'article 88-2 précise à cet égard : « *Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne (...)* ».

La ratification du traité de Maastricht a ensuite été autorisée par référendum, le 20 septembre 1992.

Ce traité s'inspire évidemment très largement des résultats des travaux du comité Delors, même s'il s'en éloigne sur un certain nombre de points.

Le traité de Maastricht insère, dans la troisième partie du traité, un titre VI, consacré à "la politique économique et monétaire". L'Union économique et monétaire (UEM) est née, et avec elle des contraintes budgétaires nouvelles pour les Etats membres.

Section 2. Union économique et monétaire et contraintes budgétaires nationales

Les prémices de l'Union économique et monétaire sont posées avant la conclusion du traité de Maastricht. En effet, sur les seules bases du rapport Delors, le Conseil adopte, **le 12 mars 1990**, une décision « *relative à la réalisation d'une **convergence progressive des politiques et des performances économiques** pendant la première étape de l'union économique et monétaire* ».

Le point fort de cette décision est la mise en place d'une **surveillance multilatérale**, qui doit permettre d'assurer la coordination des politiques économiques des Etats afin de préparer l'union monétaire à venir. Ce concept de surveillance multilatérale, exercée par le Conseil, vise à répondre à une double exigence. D'une part, il s'agit d'institutionnaliser la coordination des politiques nationales : à cet effet, le Conseil peut adresser des recommandations aux Etats qui pratiqueraient des politiques porteuses de risques économiques et financiers pour la Communauté. D'autre part, il convient de tenir compte de la persistance des réticences nationales en matière de supranationalité : elles sont ici ménagées, puisqu'à la différence de la Commission, le Conseil représente les Etats et non la Communauté.

Il s'agit là manifestement de ce que l'on a appelé un "**processus d'apprentissage**" pour les Etats, dorénavant confrontés à l'obligation qu'ils se sont donnée d'accorder leurs décisions économiques et financières. Cette surveillance multilatérale est précisée par le traité de Maastricht (article 103.3 TCE, aujourd'hui article 121 TFUE), et sera renforcée en 1997 par le Pacte de stabilité et de croissance.

Presque deux ans plus tard, le traité de Maastricht va donc institutionnaliser l'essentiel des préconisations du rapport Delors, d'une part en définissant les références d'une convergence économique et financière - et par voie de conséquence des contraintes budgétaires nouvelles pour les Etats membres -, d'autre part en organisant les étapes successives de l'adoption de la monnaie unique européenne.

§1. Les critères de convergence posés par le traité de Maastricht

Afin d'instaurer une **union monétaire venant renforcer l'union économique mais qui doit pouvoir s'appuyer sur elle**, il fallait inévitablement définir, de manière précise et avec une portée contraignante, un cadre "minimum" assurant que ces deux volets – économique et monétaire – de l'Union européenne puissent constituer un binôme efficient.

Pour ce faire, le traité de Maastricht édicte **quatre critères**, dont le respect devrait attester d'un niveau suffisant de cohérence entre les économies et les finances des Etats concernés. Ces critères sont souvent désignés – improprement – par l'expression générique "**critères de convergence** du traité de Maastricht". Ils figuraient à l'article 109 J TCE, et étaient notamment précisés par un [Protocole sur les critères de convergence](#).

Article 109 J TCE :

« 1. La Commission et l'IME font rapport au Conseil sur les progrès faits par les États membres dans l'accomplissement de leurs obligations pour la réalisation de l'union économique et monétaire. Ces rapports examinent notamment si la législation nationale de chaque État membre, y compris les statuts de sa banque centrale nationale, est compatible avec les articles 107 et 108 du présent traité et avec les statuts du SEBC. Les rapports examinent également si un degré élevé de convergence durable a été réalisé, en analysant dans quelle mesure chaque État membre a satisfait aux critères suivants :

- la réalisation d'un degré élevé de stabilité des prix ; ceci ressortira d'un taux d'inflation proche de celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix ;

- le caractère soutenable de la situation des finances publiques ; ceci ressortira d'une situation budgétaire qui n'accuse pas de déficit public excessif au sens de l'article 104 C paragraphe 6 ;

- le respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du Système monétaire européen pendant deux ans au moins, sans dévaluation de la monnaie par rapport à celle d'un autre État membre ;

- le caractère durable de la convergence atteinte par l'État membre et de sa participation au mécanisme de change du Système monétaire européen, qui se reflète dans les niveaux des taux d'intérêt à long terme. Les quatre critères visés au présent paragraphe et les périodes pertinentes durant lesquelles chacun doit être respecté sont précisés dans un protocole annexé au présent traité. Les rapports de la Commission et de l'IME tiennent également compte du développement de l'Écu, des résultats de l'intégration des marchés, de la situation et de l'évolution des balances des paiements courants, et d'un examen de l'évolution des coûts salariaux unitaires et d'autres indices de prix.

2. Sur la base de ces rapports, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, évalue :

- pour chaque État membre, s'il remplit les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique ;

- si une majorité des États membres remplit les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique, et transmet, sous forme de recommandations, ses conclusions au Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement. Le Parlement européen est consulté et transmet son avis au Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement.

3. Prenant dûment en considération les rapports visés au paragraphe 1 et l'avis du Parlement européen visé au paragraphe 2, le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, statuant à la majorité qualifiée, au plus tard le 31 décembre 1996 :

- décide, sur la base des recommandations du Conseil visées au paragraphe 2, si une majorité des États membres remplit les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique ;

- décide s'il convient que la Communauté entre dans la troisième phase,

et, dans l'affirmative,

- fixe la date d'entrée en vigueur de la troisième phase.

4. Si, à la fin de 1997, la date du début de la troisième phase n'a pas été fixée, la troisième phase commence le 1^{er} janvier 1999. Avant le 1^{er} juillet 1998, le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, après répétition de la procédure visée aux paragraphes 1 et 2, à l'exception du deuxième tiret du paragraphe 2, compte tenu des rapports visés au paragraphe 1 et de l'avis du Parlement européen, confirme, à la majorité qualifiée et sur la base des recommandations du Conseil visées au paragraphe 2, quels sont les États membres qui remplissent les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique. »

Remarque

Ces critères figurent désormais à l'article 140TFUE.

C'est donc la **convergence économique durable** entre les économies nationales de tous les États membres qui est ici l'objectif primordial : elle seule pourra permettre que soient réalisées les conditions indispensables à la mise en place ultérieure d'une monnaie unique.

- Cette convergence durable passe d'abord par la **stabilité des prix**, dont doivent attester les faibles montants des taux nationaux d'**inflation**. En conséquence, il est convenu qu'aucun de ces taux d'inflation ne devra s'éloigner d'une **valeur de référence commune**. Plus précisément, cette valeur de référence est la moyenne des taux d'inflation des trois États membres de l'Union ayant les meilleures performances en ce domaine, dont les autres États ne peuvent s'écarter de plus de 1,5 % : il est donc important

de remarquer ici qu'il ne s'agit pas là d'une quelconque référence théorique exogène, mais bien d'une donnée concrète propre aux Etats concernés.

- La convergence durable s'apprécie également au regard des valeurs des **taux d'intérêts à long terme** pratiqués par chaque Etat : des différences trop marquées entre eux risqueraient en effet de pénaliser économiquement ceux qui pratiquent les taux les plus élevés, et par ailleurs d'entraver la libre circulation des capitaux entre Etats membres. Ces taux d'intérêts nationaux sont donc encadrés de la même manière, et ne doivent pas varier de plus de 2 % par rapport à ceux des trois Etats de l'Union ayant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.
- La convergence durable implique en outre que demeurent encadrées les marges de **fluctuation des changes** entre les monnaies, ainsi que l'organise déjà le **système monétaire européen**. Les Etats ne doivent donc pas procéder à des dévaluations trop importantes de leur monnaie nationale par rapport à celle d'un autre Etat membre.
- La convergence durable exige enfin que le "**caractère soutenable de la situation des finances publiques**" soit assuré. Ce quatrième critère concerne plus directement les finances publiques proprement dites des Etats. A cet égard, l'article 109 J TCE renvoie expressément à l'**article 104 C TCE** (actuel article 126 TFUE), qui se réfère lui-même à un [Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs](#) annexé au traité.

Article 104 C TCE :

« 1. Les États membres évitent les déficits publics excessifs.

2. La Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes. Elle examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée, et ce sur la base des deux critères ci-après :

a) si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins que :

- le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence ;

- ou que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence ;

b) si le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.

Les valeurs de référence sont précisées dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, qui est annexé au présent traité.

3. Si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Le rapport de la Commission examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre.

La Commission peut également élaborer un rapport si, en dépit du respect des exigences découlant des critères, elle estime qu'il y a un risque de déficit excessif dans un État membre.

4. Le comité prévu à l'article 109 C rend un avis sur le rapport de la Commission.

5. Si la Commission estime qu'il y a un déficit excessif dans un État membre ou qu'un tel déficit risque de se produire, elle adresse un avis au Conseil.

6. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'État membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif.

7. Lorsque le Conseil, conformément au paragraphe 6, décide qu'il y a un déficit excessif, il adresse des recommandations à l'État membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné. Sous réserve des dispositions du paragraphe 8, ces recommandations ne sont pas rendues publiques.

8. Lorsque le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses recommandations.

9. Si un État membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'État membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation.

En pareil cas, le Conseil peut demander à l'État membre concerné de présenter des rapports selon un calendrier précis, afin de pouvoir examiner les efforts d'ajustement consentis par cet État membre.

10. Les droits de recours prévus aux articles 169 et 170 ne peuvent être exercés dans le cadre des paragraphes 1 à 9 du présent article.

11. Aussi longtemps qu'un État membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, d'intensifier une ou plusieurs des mesures suivantes :

- exiger de l'État membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres ;
- inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné ;
- exiger que l'État membre concerné fasse, auprès de la Communauté, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ;
- imposer des amendes d'un montant approprié.

Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises.

12. Le Conseil abroge toutes ou certaines de ses décisions visées aux paragraphes 6 à 9 et 11 dans la mesure où, de l'avis du Conseil, le déficit excessif dans l'État membre concerné a été corrigé. Si le Conseil a précédemment rendu publiques ses recommandations, il déclare publiquement, dès l'abrogation de la décision visée au paragraphe 8, qu'il n'y a plus de déficit excessif dans cet État membre.

13. Lorsque le Conseil prend ses décisions visées aux paragraphes 7 à 9, 11 et 12, le Conseil statue sur recommandation de la Commission à une majorité des deux tiers des voix de ses membres, pondérées conformément à l'article 148 paragraphe 2, les voix du représentant de l'État membre concerné étant exclues.

14. Des dispositions complémentaires relatives à la mise en œuvre de la procédure décrite au présent article figurent dans le protocole sur la procédure applicable en cas de déficit excessif, annexé au présent traité.

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et de la BCE, arrête les dispositions appropriées qui remplaceront ledit protocole.

Sous réserve des autres dispositions du présent paragraphe, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, fixe, avant le 1^{er} janvier 1994, les modalités et les définitions en vue de l'application des dispositions dudit protocole. »

Ainsi, l'article 104 C dispose que « **les États membres évitent les déficits publics excessifs** » ; le protocole précité vient préciser le contenu et la portée de ces dispositions.

- En premier lieu, les déficits **publics** ici visés (qui correspondent à la notion comptable de "besoin net de financement") s'entendent non seulement du déficit du **budget de l'Etat** mais aussi des déficits des budgets des **collectivités locales**, et de ceux des fonds de **sécurité sociale**. La gestion de l'ensemble des finances publiques, au sens le plus large, est donc concernée par cette exigence d'un déficit limité. Une telle précision est particulièrement importante s'agissant de la France, compte tenu des rapports financiers souvent très complexes qu'entretient l'Etat français avec les collectivités décentralisées et les régimes sociaux.
- En second lieu, le caractère **excessif** de ces déficits est expressément quantifié, et ce doublement : d'une part, **le déficit public lui-même ne doit pas excéder 3 % du PIB** (produit intérieur brut) de l'Etat considéré ; d'autre part, **la dette publique doit être inférieure à 60 % de ce même PIB**. Il faut préciser

que cette corrélation systématique entre dette et déficit renvoie à ce que l'on appelle usuellement l' "effet boule de neige" des emprunts, à savoir que l'endettement d'un Etat génère pour lui – outre le remboursement ultérieur du capital emprunté – des charges annuelles d'intérêt, qui vont donc contribuer à accroître son déficit (Cf. Leçons 5 et 7) ; il lui faudra alors éventuellement emprunter plus largement pour financer ce déficit accru, ce qui génèrera dans ce cas de nouvelles charges d'intérêt qui pourront l'obliger à emprunter de nouveau, et ainsi de suite....

En savoir plus : Le plafond du déficit public

Le plafond de 3 % pour les déficits publics est censé correspondre à une valeur que certains économistes considèrent comme ne devant pas aggraver l'endettement d'un Etat, dans l'hypothèse du maintien du taux de croissance tendanciel. Mais la doctrine n'est pas unanime sur ce point, et d'aucuns ont dénoncé la trop grande rigueur de ce plafond.

Celui de 60 % pour la dette publique est le taux moyen de l'endettement des Etats membres à la même époque.

Il faut noter que les valeurs de ces deux critères quantitatifs ont été retenues sous la **pression de l'Allemagne et de la France**, désireuses d'imposer une discipline budgétaire forte à leurs partenaires de l'UEM.

Il est intéressant de rappeler que ces deux pays sont pourtant parmi les premiers qui dépasseront ces critères, à peine quelques années après l'adoption de la monnaie unique !

Remarque

On observera de nouveau ici que ces critères **financiers** sont fondés sur des indicateurs **économiques** (sur l'importance de cette corrélation, Cf. Leçon 1 – section 3 - § 1 – B).

Au travers de cette exigence d'une convergence durable en vue de l'adoption d'une monnaie unique, le traité de Maastricht vient ainsi concrétiser les préconisations du rapport Delors en ce qui concerne l'encadrement de la coordination des politiques économiques et financières des Etats ; il instaure en outre, en cas de non-respect des critères qu'il pose, diverses procédures de "sanctions" que le Pacte de stabilité et de croissance renforcera sensiblement par la suite (Cf. Section 3).

Remarque

Au regard de considérations économiques, il a été nécessaire de relativiser la portée de la notion de convergence, et de distinguer entre "**convergence nominale**" et "**convergence réelle**". La convergence exigée par les critères de Maastricht est une convergence nominale, mesurable au travers de données observables et quantifiables. La convergence réelle quant à elle est un concept moins facile à définir de manière rigoureuse, qui tient compte de multiples interférences, et qui se réfère notamment aux structures économiques de l'Etat considéré et à son niveau de développement.

La distinction entre ces deux aspects de la convergence est sans grande incidence s'agissant, en 1992, d'examiner la situation des Etats déjà membres de l'Union européenne.

En revanche elle a été déterminante lors de l'arrivée de dix nouveaux adhérents en 2004. En effet, ces Etats, majoritairement issus de l'Europe centrale et occidentale, étaient pour la plupart en situation à la fois de transition vers les standards de l'économie de marché, et de rattrapage économique. Or, en dépit de ce que l'on pourrait croire, l'observation des données économiques de bon nombre d'entre eux au moment de leur demande d'adhésion à l'Union (1995) révélait qu'ils auraient pu satisfaire sans difficultés aux critères (nominaux) de Maastricht ; pourtant leur situation économique (réelle) était très précaire, notamment en termes de croissance, de cohésion économique et sociale, et par voie de conséquence de PIB par habitant. Ces différences entre leur convergence nominale et leur convergence réelle sont l'une des raisons qui ont amené à préciser, dès le sommet de Copenhague (21/22 juin 1993), les conditions, dites "**critères de Copenhague**", permettant d'envisager à terme l'adhésion de ces nouveaux Etats, puisque l'Union économique et monétaire instaurée à Maastricht fait désormais partie de **l'acquis communautaire** qui doit être respecté par tout nouvel entrant dans l'Union.

En revanche, le traité reste relativement en retrait, du moins dans un premier temps, pour certaines des préconisations du Comité Delors, notamment en ce qui concerne la mise en place d'une véritable institution supranationale dotée d'un pouvoir de décision en matière de politique monétaire. La coopération entre les banques centrales est d'abord renforcée par la transformation du "Comité des gouverneurs des banques centrales" en "Institut monétaire européen" : certaines de ses missions en matière de politiques monétaires sont élargies à cette occasion, mais son intervention n'est que consultative. La mise en place d'une véritable

"Banque centrale européenne", dotée de pouvoirs indépendants, n'interviendra qu'ultérieurement. On perçoit bien ici, s'il en était besoin, le poids qu'ont pu avoir certaines réticences nationales en matière de transfert de compétences.

Remarque

D'aucuns considèrent l'euro comme une "monnaie orpheline". Ils se fondent sur le fait qu'une monnaie est en principe adossée à un Etat doté d'institutions ayant de larges compétences décisionnelles, lesquelles lui permettent d'accorder ses politiques économiques, ses politiques financières et ses politiques monétaires. Cette absence de cohérence s'agissant de l'euro constituerait une faiblesse de nature à expliquer certaines vicissitudes de cette monnaie, voire à conduire à remettre en cause sa pérennité.

Le Traité de Maastricht entre en vigueur le **1^{er} novembre 1993**. Il affirme (article B, numérotation d'origine) que l'Union économique et monétaire, qu'il crée, comportera "à terme" une monnaie unique, et organise donc les étapes de cette construction progressive.

§2. Les étapes de la mise en place de la monnaie unique

Le traité retient deux dates importantes dans le processus d'adoption de la monnaie européenne : le 1^{er} janvier 1994, date à laquelle la réalisation de l'UEM doit entrer dans sa deuxième phase ; et le 1^{er} janvier 1999, date maximale de début de sa troisième phase.

A. Jusqu'au 1er janvier 1994

En réalité, la **première phase de la réalisation de l'UEM** (article 109 E TCE), souvent qualifiée de "préparatoire", a commencé bien avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, et se termine de fait deux mois après cette entrée en vigueur.

En effet, le sommet de Madrid (27/28 juin **1989**), qui avait approuvé les conclusions du rapport Delors, avait logiquement décidé de **mettre immédiatement en œuvre la première étape de l'Union économique et monétaire** à venir. C'est plus particulièrement la libre circulation des capitaux entre les États membres qui est ici visée. Quelques mois plus tard, la décision (précitée) du Conseil du 12 mars 1990 est venue organiser la convergence progressive des politiques et des performances économiques des Etats.

Au cours de cette première phase, il ne s'agit donc pour les Etats que de poursuivre à la fois le **renforcement de leur coordination économique** et la mise en œuvre de la législation communautaire relative au **marché intérieur**, afin de préparer les étapes suivantes. Pour ce faire, ils disposent désormais d'objectifs quantifiés par les critères de convergence, notamment en matière de stabilité des prix et de situation saine de leurs finances publiques. Néanmoins, l'un des points forts de cette étape devait également concerner le resserrement des marges de change entre les monnaies nationales : les résultats escomptés à cet égard n'ont pas été totalement atteints.

B. Du 1er janvier 1994 au 1er janvier 1999

C'est la **deuxième phase de réalisation de l'UEM**, phase de "transition" au cours de laquelle l'accent doit être mis sur la **discipline financière et monétaire**. Il s'agit ici de **poser les fondements de l'intégration monétaire** inhérente à l'UEM. Ceci implique avant tout la poursuite des efforts nationaux en vue de **respecter l'ensemble des critères de convergence**.

Parallèlement, l'**Institut monétaire européen** est donc mis en place ; mais on sait que ses attributions étaient uniquement consultatives, et dès lors les Etats membres conservent encore l'entière maîtrise de leurs politiques monétaires nationales.

En ce qui concerne plus particulièrement les finances publiques nationales, les Etats doivent, au cours de cette phase, s'efforcer d'éviter des **déficits publics** excessifs (article 109 E précité). Chacun conserve toute latitude dans le choix des moyens pour parvenir à ramener son déficit public en dessous de la limite de 3 % de son PIB. Pour ce faire, l'alternative théorique en matière de réduction des déficits est a priori simple, entre une augmentation des recettes et une diminution des dépenses (Cf. respectivement Leçon 4 – section 2 sur les questions relatives à l'accroissement de la pression fiscale ; et Leçon 5 – section 2 pour ce qui concerne la compressibilité des dépenses publiques). Mais la réalité est plus complexe, et la plupart des Etats membres ont rencontré de sérieuses difficultés qui ont pu les conduire à des artifices budgétaires parfois discutables.

Quoi qu'il en soit, pour concrétiser la fin de cette deuxième étape, il est prévu que le Conseil européen arrête, avant le 1^{er} juillet 1998 et selon une procédure rigoureuse, la liste des **États membres qui remplissent les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique**. A Bruxelles, le 2 mai 1998, le Conseil européen a ainsi "qualifié" onze Etats.

La "zone euro" comprend donc initialement l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, et le Portugal.

La Grèce a vu sa demande momentanément rejetée pour non-respect des critères de convergence ; elle sera autorisée à adopter la monnaie unique deux ans plus tard.

En outre, et bien que le traité de Maastricht affirme que la marche vers la troisième phase de l'UEM a "un caractère irréversible", trois des Etats qui composaient la CEE lors de sa signature (le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède) n'ont pas choisi de franchir ce pas : ayant signé et ratifié ce traité, ils sont membres de l'UEM dont ils doivent respecter un certain nombre de règles, mais ils n'ont pas pour autant adopté la monnaie unique.

En savoir plus : Les situations particulières du Royaume Uni, du Danemark et de la Suède

Le Royaume-Uni :

Il a conditionné son adoption du traité de Maastricht à l'introduction dans ce traité d'une **clause d'exemption** (clause d' "opt out" ou d' "opting out"), aux termes de laquelle il n'est pas obligé d'entrer dans la troisième phase de la monnaie unique. Un protocole prévoit cette situation particulière. La clause d'opt out devait lui permettre de rejoindre éventuellement plus tard la zone euro, à condition bien entendu de respecter les critères de convergence.

Le Danemark :

Le peuple danois a d'abord rejeté le traité de Maastricht en juin 1992, eu égard au contenu de certaines de ses dispositions, dont celles relatives à la troisième phase de l'UEM. Le Conseil européen a donc adopté à son profit une **clause d'exemption** sensiblement identique à celle dont bénéficie le Royaume-Uni. Le traité de Maastricht a alors été adopté lors d'un second référendum en mai 1993.

La Suède :

A plusieurs reprises, le peuple suédois a refusé par referendum d'adopter la monnaie unique. La Suède est considérée comme un **Etat "faisant l'objet d'une dérogation"**, ce que certains contestent d'ailleurs. Elle ne remplit toujours pas aujourd'hui les conditions nécessaires, notamment en matière de convergence, pour adopter la monnaie unique.

C. Après le 1er janvier 1999

C'est le début de la troisième phase de l'UEM, sa phase définitive, dans laquelle la Communauté entre "irrévocablement".

Remarque

Le terme "irrévocablement" figure notamment dans le protocole sur le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire annexé au traité de Maastricht, qui affirme par ailleurs que « *la marche de la Communauté vers la troisième phase de l'Union économique et monétaire a un caractère irréversible* ».

Ces termes ont contribué à alimenter une controverse relative à la faculté pour un Etat de sortir de la zone euro. La question pourrait se poser concrètement, soit qu'un Etat décide lui-même de retrouver sa monnaie nationale, soit qu'il y soit "incité" par ses partenaires.

Cette seconde hypothèse a été notamment évoquée de manière récurrente depuis 2011 en ce qui concerne la Grèce, eu égard à sa situation économique et financière. Elle a pris une acuité toute particulière au début de l'année 2015, et pour éviter à la Grèce cette "sortie de l'euro", plusieurs "plans d'aide" ont été mis en place au niveau de l'Union (il est à noter que cette situation a fait ressortir d'importantes divergences entre les autres Etats membres en matière de politiques économiques et monétaires).

Cette controverse ne connaît pas de réponse expresse dans les textes institutifs.

Mais, depuis le traité de Lisbonne, l'article 50 du TUE dispose que « *tout Etat membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union* ». Dès lors, dans le respect des procédures complexes prévues par ailleurs par cet article, un Etat a désormais la possibilité de sortir de la zone euro en sortant de l'Union européenne, quitte ensuite à demander à adhérer à nouveau - faculté ouverte par ce même article - à l'Union européenne ; néanmoins, l'UEM faisant partie de l'acquis communautaire, les "nouveaux entrants" dans l'UE doivent respecter les critères posés par le traité de Maastricht, et ont vocation à rejoindre à terme la zone euro....

Cela étant, il n'est pas exclu, si une telle question devait se poser de nouveau avec acuité, qu'un arrangement puisse être trouvé sans contrevenir pour autant aux exigences textuelles.

A cette date, les parités entre les monnaies des onze Etats participants sont arrêtées de manière irrévocable (ainsi 1 euro équivaut à 6,55957 francs français), et l'euro devient leur monnaie. Les billets et les pièces en euros ne seront mis en circulation que le 1^{er} janvier 2002.

Remarque

Tous les billets et toutes les pièces en euros ont évidemment cours dans l'ensemble des Etats membres de la zone euro.

Tous les billets en euros de même valeur sont physiquement identiques ; c'est la BCE qui décide de leur graphisme. En revanche, les pièces ont seulement en commun une "face européenne" ; l'autre face est "nationale", et son graphisme est choisi par chaque Etat. On perçoit bien ici que certaines susceptibilités nationales ne sont pas encore apaisées.

La Grèce rejoint donc en 2001 les onze premiers Etats de la zone euro. Par la suite, la Slovénie a adopté l'euro en 2007, Chypre et Malte en 2008, la Slovaquie en 2009, l'Estonie en 2011, la Lettonie en 2014, la Lituanie le 1^{er} janvier 2015, et la Croatie le 1^{er} janvier 2023.

Ainsi, à ce jour, la monnaie européenne, pourtant dite "unique", ne concerne paradoxalement que 20 Etats sur les désormais 27 (depuis le 31 janvier 2020, date de sortie du Royaume Uni de l'UE) qui composent l'Union européenne. Pour expliquer cette situation, il faut d'abord rappeler le cas particulier de la clause d'opt out dont ont pu bénéficier en leur temps le Royaume Uni et le Danemark. En outre, si le concept d'acquis communautaire (précédemment évoqué) empêche pour l'avenir toute clause de ce type pour les nouveaux Etats dont l'adhésion à l'Union européenne est postérieure au traité de Maastricht, ces Etats peuvent toutefois bénéficier d'une dérogation temporaire au sens de l'article 139 du TFUE. Pour autant, ils devront à terme adopter l'euro, lorsqu'ils seront en mesure de respecter les critères nominaux de convergence et que leur convergence réelle sera assurée (c'est également le cas de la Suède). Aucun échéancier ne peut être arbitrairement établi à cet égard.

Remarque

La diversité de ces situations conduit inévitablement à créer, au sein des 27 Etats membres de l'Union européenne et de l'Union économique et monétaire, un sous-ensemble composé des 20 Etats qui ont adopté l'euro, auxquels s'appliquent certaines règles et certaines procédures spécifiques eu égard à leur situation. La coexistence de ces deux entités peut parfois susciter des difficultés.

En outre, il apparaît clairement que certains des Etats bénéficiant actuellement d'une dérogation ne mettent pas véritablement tout en œuvre pour tendre vers le respect des critères de convergence, alors même que cela constitue en principe pour eux, aux termes des traités, une obligation. On est ainsi en droit de s'interroger sur les effets – potentiellement plus contraignants – de la mise en place d'une véritable "gouvernance budgétaire" de l'UEM.

Au-delà des symboles de cette monnaie unique, cette troisième phase de l'UEM consacre un changement important sur le plan institutionnel. En effet, dès le 1^{er} juin 1998, la Banque centrale européenne (BCE) a remplacé l'Institut monétaire européen. Son indépendance est expressément affirmée, par rapport à la fois aux instances européennes et aux institutions nationales des Etats, et elle est censée constituer à ce titre une institution monétaire supranationale. Le traité de Lisbonne (entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009) fait d'ailleurs de la BCE une "institution" à part entière de l'Union européenne.

Avec les banques centrales de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, elle constitue le système européen des banques centrales (SEBC) ; avec les banques centrales des seuls Etats membres ayant adopté l'euro, elle constitue l' "[Eurosystème](#)". Considérant que l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne a vocation à adopter l'euro, l'eurosystème devrait en principe être appelé à disparaître à terme.

La [BCE](#) a en charge la politique monétaire de l'Union, qu'elle définit et met en œuvre. Elle a pour objectif principal le maintien de la stabilité des prix, et peut apporter son soutien aux politiques économiques nationales et de l'Union, notamment en agissant sur les taux d'intérêts au sein de la zone euro ("taux directeurs"). Elle se voit par ailleurs confier un rôle déterminant dans la procédure de sélection des nouveaux Etats qui adopteront l'euro.

C'est sur ces fondements que doit fonctionner l'UEM aux termes du traité de Maastricht. Néanmoins, avant même le début de sa phase définitive, d'autres dispositions sont intervenues pour compléter et préciser celles de ce traité.

Section 3. Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC)

Paradoxalement, le pacte de stabilité et de croissance a apporté des modifications à certaines dispositions du traité de Maastricht alors même que la troisième étape de la mise en œuvre de ce dernier – l'adoption de la monnaie unique –, prévue le 1^{er} janvier 1999, n'était pas encore réalisée.

Mais il est vrai que depuis 1992, deux séries de préoccupations s'étaient amplifiées.

La première est liée à l'arrivée potentielle des nouveaux Etats de l'Europe de l'Est dans l'Union européenne : si les "critères de Copenhague" ont été posés en 1993, il n'en persistait pas moins des appréhensions quant à l'aptitude de ces Etats à respecter effectivement les critères d'une convergence réelle.

La seconde préoccupation tient à un constat : les Etats membres de l'UEM se sont certes efforcés, avec des résultats plus ou moins probants d'ailleurs, de tendre vers le respect des critères de Maastricht au cours de la deuxième phase de réalisation de l'UEM (c'est-à-dire depuis le 1^{er} janvier 1994), mais une tendance générale à la dégradation des finances publiques faisait néanmoins craindre que l'efficacité de ces critères soit aléatoire dans la durée.

En réalité, ces deux questions en suscitaient une autre, plus générale : celle de la **pérennité du système** mis en place à Maastricht. Il importait donc de préciser rapidement les moyens à mettre en œuvre pour parvenir au respect des critères de convergence, et, corrélativement, de renforcer sensiblement les sanctions initialement prévues.

Telles sont les causes essentielles de l'adoption d'un Pacte de stabilité et de croissance (PSC) lors du **Conseil européen d'Amsterdam des 16/17 juin 1997**.

§1. Les objectifs du PSC

Par-delà le respect des critères quantitatifs posés à Maastricht, le PSC a pour objectifs le **maintien de la cohésion économique** et la **poursuite de la discipline budgétaire** après l'adoption de la monnaie unique.

Remarque

Il faut préciser qu'à l'origine, le PSC devait être dénommé seulement pacte "de stabilité" ; c'est sur l'insistance de la France que le terme "croissance" a été ajouté, afin de mettre l'accent sur le fait que des politiques budgétaires saines devraient être de nature à dynamiser la croissance économique.

Le PSC est constitué d'une [résolution](#) et de deux règlements du Conseil.

Règlement (CE) n° [1466/97](#) du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques. Journal officiel n° L 209 du 02/08/1997.

Règlement (CE) n° [1467/97](#) du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs. Journal officiel n° L 209 du 02/08/1997.

Aux termes de la résolution précitée, « **les Etats membres s'engagent à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme d'une position proche de l'équilibre ou excédentaire** ». L'imprécision de cette disposition ("proche de...") est comblée par le règlement n° 1466/97, puisqu'il s'agit pour les Etats de maintenir « *le déficit public dans les limites de la valeur de référence de 3 % du produit intérieur brut* » : on n'ajoute donc rien sur ce point aux dispositions du traité de Maastricht, sauf à compléter cet objectif par celui d'un excédent budgétaire (Sur les controverses relatives aux excédents budgétaires publics, et les utilisations qui pourraient en être faites : Cf. Leçon 7). En revanche, le texte précise que ces préconisations devront permettre « *aux Etats membres de faire face aux fluctuations conjoncturelles normales* ».

Remarque

La référence à des fluctuations conjoncturelles "normales" n'avait pas à l'époque appelé de commentaires particuliers.

La crise économique et financière mondiale qui a sévi en 2008, et dont les incidences ont dépassé pour le moins ce caractère de normalité, impose désormais qu'on insiste sur ce point : en effet, si d'aucuns dénoncent rétrospectivement les insuffisances du PSC à encadrer cette crise, voire à la juguler, il faut remarquer que ce pacte n'avait manifestement pas vocation à gérer de telles circonstances.

Au-delà de cette référence à l'orthodoxie budgétaire définie à Maastricht, la résolution du 17 juin 1997, qui se donne un objectif global "**à la fois préventif et dissuasif**", renvoie pour l'essentiel à ses deux règlements.

Remarque

Les termes "préventif" et "**dissuasif**" initialement retenus en 1997 ont fait place, ultérieurement (Cf. le Six Pack adopté en 2011) aux termes "préventif" et "**correctif**". On peut ne voir dans ce changement de vocabulaire qu'une des répercussions de la crise économique et financière mondiale, et de ses conséquences sur la situation des Etats : en effet, hors crise, en 1997, le PSC devait dissuader les Etats de toute velléité de transgression des références budgétaires ; avec la crise, en 2011, il s'agit de corriger aussi rapidement que possible les effets des transgressions avérées.

A. Le renforcement de la surveillance des positions budgétaires, et de la surveillance et de la coordination des politiques économiques

Cet objectif s'inscrit logiquement dans le prolongement de la **surveillance multilatérale** mise en place par le traité de Maastricht et précédemment évoquée.

Le règlement n° 1466/97 confirme le principe de cette surveillance telle qu'elle a été définie en 1992 pour ce qui concerne « *l'ensemble de l'évolution économique dans chacun des États membres et dans la Communauté* », et « *la conformité des politiques économiques avec les grandes orientations économiques* ». Mais son apport essentiel est d'en affiner les moyens et les procédures.

Il est ainsi précisé que « *pour les besoins de la **surveillance de cette évolution*** », les Etats doivent présenter des informations aux instances de l'Union « **sous forme de programmes de stabilité et de convergence** ». Ces deux catégories de programmes se distinguent essentiellement par la situation des Etats, selon qu'ils adoptent ou non l'euro ; mais il est intéressant d'observer qu'au total les exigences qui pèsent sur eux ne diffèrent pas pour autant fondamentalement. Toutefois, ceux qui adoptent la monnaie unique, parce qu'ils auront ainsi assuré « le caractère durable de la situation de leurs finances publiques », devront présenter des programmes de stabilité, afin d'attester du « *maintien de (leur) situation budgétaire saine* ». Ceux qui n'adoptent pas la monnaie unique devront néanmoins attester de « *politiques visant un degré élevé de convergence durable* » à travers des programmes de convergence.

Règlement n° 1466/97 – article 3 :

« 2. Un programme de stabilité fournit les informations suivantes :

a) l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire, ainsi que la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif concernant l'excédent/le déficit des administrations publiques et l'évolution prévisible du ratio d'endettement de l'État ;

b) les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie et les variables économiques importantes qui sont susceptibles d'influer sur la réalisation du programme de stabilité, telles que les dépenses publiques d'investissement, la croissance du produit intérieur brut, en termes réels, l'emploi et l'inflation ;

c) une description des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique qui sont mises en oeuvre et/ou envisagées pour réaliser les objectifs du programme et, dans le cas des principales mesures budgétaires, une évaluation de leurs effets quantitatifs sur le budget ;

d) une analyse de l'incidence que tout changement des principales hypothèses économiques aurait sur la situation budgétaire et la dette. »

Règlement 1466/97 – article 7 :

« 2. Un programme de convergence fournit les informations suivantes, qui concernent en particulier les variables afférentes à la convergence :

a) l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire, ainsi que la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif concernant l'excédent/le déficit des administrations publiques ; l'évolution prévisible du ratio d'endettement de l'État ; les objectifs à moyen terme de la politique monétaire ; les relations entre ces objectifs et la stabilité des prix et des taux de change ;

b) les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie et les variables économiques importantes qui sont susceptibles d'influer sur la réalisation du programme de convergence, telles que les dépenses publiques d'investissement, la croissance du produit intérieur brut en termes réels, l'emploi et l'inflation ;

c) une description des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique qui sont mises en oeuvre et/ou envisagées pour réaliser les objectifs du programme et, dans le cas des principales mesures budgétaires, une évaluation de leurs effets quantitatifs sur le budget ;

d) une analyse de l'incidence que tout changement des principales hypothèses économiques aurait sur la situation budgétaire et la dette. »

Quelle que soit leur situation, les Etats doivent présenter ces programmes annuellement. Mais ils doivent également avoir une vision pluriannuelle de leurs finances publiques, puisqu'il est exigé que les hypothèses qui concernent l'évolution prévisible de l'économie, ainsi que les informations qui sont relatives aux évolutions respectives des ratios des soldes budgétaires et de l'endettement, couvrent l'année précédente, l'année en cours, et au moins les trois années suivantes.

Sur la base de ces informations annuelles, et après examen par la Commission, c'est en dernier ressort le **Conseil** qui peut être amené à intervenir. Là encore, les procédures sont sensiblement identiques, que l'Etat concerné ait ou pas adopté l'euro. Si le Conseil a pu identifier un *"dérapiage de la position budgétaire par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme"*, il alerte cet Etat par une **recommandation**, afin qu'il tente d'empêcher l'apparition prochaine d'un déficit excessif. D'ailleurs, dans cette recommandation, le Conseil va inviter l'Etat à prendre les mesures d'ajustement nécessaires. C'est la procédure d'**"alerte rapide"**, ou **"alerte précoce"**.

B. L'accélération et la clarification de la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

Dans le double but de « **prévenir l'apparition de déficits excessifs des administrations publiques et, s'ils se produisent, d'encourager leur correction rapide** », le règlement n° 1467/97 opère un renforcement notable des sanctions qu'avait initialement prévues le traité de Maastricht pour la troisième phase de l'UEM. Toujours en considération des programmes de stabilité et des programmes de convergence présentés par les Etats, le Conseil peut décider qu'un Etat est dans une situation de déficit excessif. Il lui adresse, là encore, des **recommandations**, dans lesquelles il prescrit notamment un premier délai (maximum quatre mois) « *pour engager une action suivie d'effets* », ainsi qu'un second délai pour corriger le déficit excessif. Ce déficit excessif doit en principe avoir disparu dans l'année qui suit la constatation de son existence.

Toutefois, certaines **circonstances particulières** peuvent permettre de différer ces mesures : tel est le cas lorsque le dépassement de la valeur de référence en matière de déficit public est « *considéré comme exceptionnel et temporaire* », s'il résulte d'une « *circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné* », ou s'il est consécutif à une « *grave récession économique* ». Le texte quantifiant par ailleurs l'ampleur de certaines de ces circonstances pour qu'elles puissent devenir exonératoires, il apparaît que la combinaison de ces dispositions ne laisse en réalité que peu de marge d'appréciation aux instances européennes.

Conformément aux objectifs de ce règlement, la procédure va par la suite s'accélérer si l'Etat concerné n'a engagé aucune action suivie d'effets. Les délais initialement prévus sont désormais réduits. L'Etat pourra rapidement être **mis en demeure** de prendre des mesures visant à réduire le déficit dans un délai d'un mois. De même, les **sanctions financières** (dépôt ne portant pas intérêt puis amende) pourront être prononcées plus rapidement que dans le cadre initial du traité de Maastricht (il faut préciser ici que ces sanctions financières ne peuvent concerner que les Etats ayant adopté l'euro).

Cela étant, il va de soi que ces procédures peuvent être suspendues à tout moment si l'Etat prend des mesures adéquates, dont la Commission et le Conseil surveillent évidemment la mise en œuvre. C'est précisément une suspension de ces procédures qui a conduit à l'une des plus importantes révisions du PSC.

§2. Les évolutions du PSC

Le PSC a connu des débuts d'application mouvementés, marqués notamment, d'une part, par les tentatives de certains Etats de justifier, sinon de camoufler, des écarts par rapport aux références européennes, d'autre part, par des divergences de vues entre le Conseil et la Commission.

Il fait l'objet d'une première modification le 7 mars 2003. Elle porte que les modalités d'appréciation d'un solde budgétaire "proche de l'équilibre ou excédentaire" : cette appréciation devra désormais porter sur l'ensemble du cycle d'activité économique. Il s'agit là d'un assouplissement du texte de 1997, qui est destiné à permettre aux Etats de bénéficier des effets potentiels de "stabilisateurs automatiques", à savoir de mécanismes économiques qui peuvent venir atténuer certaines variations conjoncturelles et ont ainsi une action régulatrice.

A. La révision du 23 mars 2005

En dépit des assouplissements apportés en 2003, l'Allemagne et la France notamment font l'objet d'une procédure d'alerte précoce, puis de déficit excessif. Or, alors même que la Commission proposait d'entamer la procédure de mise en demeure, le Conseil décide finalement, le 25 novembre 2003, sur l'insistance des ministres des finances des deux Etats concernés, de suspendre ces sanctions : il met ainsi "entre parenthèses" les procédures en cours. La Commission décide de saisir la Cour de justice des Communautés européennes de cette décision, le 13 janvier 2004. La Cour rend sa décision le 13 juillet 2004 : elle considère que le Conseil n'était pas fondé à suspendre ainsi les procédures en cours, et annule donc sa décision. Ceci constitue un incontestable revers pour l'Allemagne et la France, mais met aussi en exergue les insuffisances et les limites du PSC.

C'est cette situation qui va entraîner une importante révision des deux règlements composant le pacte, le 23 mars 2005.

Règlement (CE) n° [1055/2005](#) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques. Journal officiel n° L 174 du 07/07/2005.

Règlement (CE) n° [1056/2005](#) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs. Journal officiel n° L 174 du 07/07/2005.

Les objectifs fondamentaux demeurent inchangés en ce qui concerne le déficit public et l'endettement (sur lequel néanmoins l'accent est mis avec plus d'insistance), mais **les procédures du PSC sont sensiblement assouplies** pour simplifier son application. Ainsi, les circonstances exceptionnelles permettant de différer la

mise en œuvre des sanctions sont élargies, de même que sont allongés les délais impartis aux Etats pour réagir aux recommandations et éventuelles mises en demeure du Conseil. Mais c'est surtout une **atténuation sensible de l'automatisme des sanctions** qui est opérée : notamment, les "facteurs pertinents" que tout Etat susceptible de faire l'objet d'une procédure de déficit excessif peut invoquer pour en retarder le déclenchement sont plus aisément susceptibles d'appréciation, de sorte que les instances européennes seront autorisées à être plus clémentes dans leurs décisions en matière de déficit excessif.

Ces importants éléments de souplesse introduits dans le PSC en 2005 ont incontestablement rendu sa mise en œuvre moins conflictuelle. Néanmoins, la crise économique et financière mondiale qui a commencé en 2008 a imposé d'autres modifications.

B. Semestre européen, "Six-pack" et "Two-pack"

Il pouvait être tentant d'imputer aux insuffisances du PSC, ainsi assoupli en 2005, la vigueur de l'impact de la **crise économique et financière dans l'Union européenne**, en invoquant notamment son inaptitude à amortir ces chocs économiques et à assurer l'homogénéité de la zone euro. Il n'en est pas moins vrai que la "crise" a contribué à mettre en évidence voire à amplifier certaines de ces insuffisances.

Dans ce contexte, la recherche de réponses urgentes aux difficultés économiques et financières de l'ensemble des Etats européens, et aux déséquilibres plus particuliers de certains d'entre eux, a conduit, dès mars 2010, à une réflexion d'ensemble sur la **nécessité d'instaurer une véritable gouvernance économique européenne**.

En mai 2010, la Commission a proposé l'instauration d'un nouveau mécanisme constituant la première étape de l'assainissement des finances publiques nationales, en permettant de renforcer la coordination des politiques économiques et budgétaires des Etats membres : ce **"semestre européen"** (qui s'est appliqué dès 2011) consiste en un cycle annuel de surveillance par les instances européennes (Commission et Conseil), en amont de l'adoption de leurs budgets nationaux par les Etats, ces derniers devant aligner leurs politiques économiques et budgétaires sur les règles et les objectifs arrêtés au niveau de l'UE.

Dans une deuxième étape de ce processus de supervision financière des Etats, la Commission a formulé, le 29 septembre 2010, six propositions de directives et de règlements (d'où la désignation de cet ensemble de mesures par l'expression **"Six pack"**, également parfois appelé **"paquet gouvernance"**), parmi lesquels 3 règlements réformant le PSC qui sont entrés en vigueur le **13 décembre 2011**.

Un premier règlement a une portée générale :

- Règlement (UE) n° [1173/2011](#) du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro.

Deux autres règlements modifient directement les deux règlements constitutifs du PSC :

- Règlement (UE) n° [1175/2011](#) du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.
- Règlement (UE) n° [1177/2011](#) du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

Le premier de ces règlements vise donc une mise en œuvre plus efficace de la **surveillance budgétaire de la zone euro**, avec pour cible directe le renforcement de la surveillance des **politiques économiques et budgétaires** des Etats membres. Il consacre, en les réaffirmant, les volets préventif et correctif du PSC.

Dans le cadre du volet préventif, les Etats doivent se fixer des **objectifs budgétaires à moyen terme** (OMT) limitant non pas le montant de leurs dépenses mais leur croissance annuelle, en fonction des recettes permettant de les financer.

Mais ce sont essentiellement des modifications des **sanctions** susceptibles d'être appliquées qui constituent les éléments majeurs de cette réforme, et plus particulièrement encore des modifications des procédures d'adoption de ces sanctions. En effet, pour décider de certaines de ces sanctions, la majorité désormais retenue est ici la **majorité qualifiée inversée** : cela signifie que la proposition de sanction formulée par la Commission ne peut être écartée que si le Conseil en prend la décision à la majorité qualifiée.

Le contexte agité qui a présidé à la mise en place de ces mesures a suscité critiques et interrogations, notamment en raison d'un retour patent à une certaine automaticité du système. En outre, il est vrai que ces nouvelles procédures attestent d'un renforcement manifeste des pouvoirs de la Commission, renforcement qui s'inscrit d'ailleurs naturellement dans le prolongement des tentatives concomitantes de mettre en place une gouvernance économique plus efficiente au sein de l'UEM.

Néanmoins, les Etats peuvent conserver, à travers le Conseil, certaines de leurs facultés de blocage, notamment lorsque les décisions continuent d'être prises à la majorité qualifiée ordinaire et non inversée : c'est le cas notamment pour réduire le montant de la sanction préconisée par la Commission, mais aussi pour constater, en amont, que l'Etat concerné n'a pas respecté les obligations posées par le PSC.

Il faut ajouter qu'en outre ces trois règlements, le Six pack comprend une directive (n° 2011/85/UE) "sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres", qui vise notamment à améliorer la qualité et la disponibilité des données budgétaires nationales qui sont transmises aux instances européennes.

En outre, et là encore pour tenter de tirer tous les enseignements de la crise économique mondiale qui a vu le jour en 2008, une clause dérogatoire générale est introduite dans le "six-pack" : elle autorise les Etats membres, lorsqu'une grave récession économique frappe la zone euro ou l'ensemble de l'Union européenne et génère de ce fait une situation de crise généralisée, à s'écarter de manière coordonnée - et selon des procédures et conditions spécifiques - de leurs obligations en matière de déficits publics et de dette publique.

Remarque

Cette clause a été activée pour la première fois le **23 mars 2020 dans le contexte de pandémie de COVID-19**, afin de ne pas entraver les actions des Etats membres visant à prendre en compte les dimensions humaines, socio-économiques et financières de cette pandémie. Suite à la guerre en Ukraine, cette dérogation a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2023.

Le 20 mars, la Commission avait indiqué au Conseil qu'elle considérait remplies les conditions d'activation de cette clause dérogatoire.

A cette occasion, les ministres des finances, tout en rappelant qu'ils « *restent pleinement attachés au respect du pacte de stabilité et de croissance* », ont précisé notamment que « *le recours à cette clause offrira la flexibilité nécessaire pour que soient prises toutes les mesures nécessaires afin de soutenir nos systèmes de santé et de protection civile et de protéger nos économies, notamment par de nouvelles mesures discrétionnaires de relance et une action coordonnée, conçues, autant qu'il conviendra, pour être mises en place en temps opportun, à titre temporaire et de manière ciblée par les États membres* ».

S'agissant plus particulièrement de la France, les mesures successivement mises en oeuvre en matière de dépenses publiques ont conduit, pour l'année 2020, à un déficit public égal à 8,9 % du PIB, et à une dette publique égale à 114,6 % de ce même PIB. En 2021, le déficit est ramené à 6,5 % du PIB, et la dette à 112,9 %. En 2022, le déficit a été de 4,7 % du PIB, la dette de 111,6 % de ce même PIB.

Enfin, postérieurement à l'entrée en vigueur du TSCG (Cf. section 4), deux autres règlements (d'où la dénomination de " **two-pack** ") ont été adoptés ; dans le prolongement des dispositions du semestre européen et du six-pack, ils visent à instaurer un calendrier budgétaire commun à l'ensemble des Etats membres de la zone euro. Ils sont entrés en vigueur le **30 mai 2013**.

Désormais, chaque Etat devra présenter chaque année, en avril (en même temps que son programme de stabilité) un plan budgétaire national à moyen terme, et en octobre son projet de budget pour l'année suivante. La Commission doit alors émettre des avis, et peut, dans certaines hypothèses – limitées – demander qu'un projet révisé lui soit soumis.

Dans ce cadre, et afin à la fois de préserver la stabilité financière dans la zone euro et de juguler les effets conjugués de la crise financière et la crise de la dette souveraine, la Commission a énoncé, en janvier **2015**, de

nouvelles orientations qui devraient permettre de « *mettre à profit la **flexibilité** offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance sans pour autant modifier ces règles* ». Elles ont été approuvées par le Conseil en décembre 2015. Leurs effets peuvent différer selon que l'Etat considéré relève du volet préventif ou du volet correctif du PSC. Mais cette souplesse dans les modalités d'application des règles européennes existantes peut notamment conduire, si l'Etat considéré réalise certaines réformes structurelles ou certains investissements, à autoriser un écart temporaire et limité des OMT, ou à reporter la mise en œuvre d'une procédure de déficit excessif.

C. La modification du PSC en 2024

La nécessité d'activer la clause dérogatoire pendant quasiment 4 années, entre mars 2020 et décembre 2023, a tout naturellement fait ressurgir bon nombre de questionnements originels. Trente ans après leur édicition en effet, la confrontation des règles budgétaires du PSC à des crises profondes a ravivé la question récurrente, et déjà expressément évoquée dès 2019, de savoir s'il convenait ou non de réajuster les valeurs limites initiales des déficits et de la dette publics (pour mémoire, respectivement fixés à 3 % et 60 % du PIB de l'Etat concerné), mais surtout rouvert plus largement le débat, tout aussi récurrent, entre une stricte orthodoxie budgétaire aux effets parfois paralysants et une adaptabilité des normes que certains Etats considèrent comme un affaiblissement du PSC.

En 2023, c'est donc désormais toute la philosophie du système qui interroge, à l'aune des imperfections que sa mise en œuvre a révélées au fil des années et des événements : essentiellement, l'inefficacité patente des très (trop) strictes sanctions prévues pour non-respect des valeurs de référence, mais également la limitation drastique des possibilités d'investissements des Etats par un plafonnement arbitraire de leurs déficits et de leur endettement.

Dans ce contexte, l'objectif de la **réforme du PSC que la Commission propose le 26 mars 2023** - à travers deux propositions de règlements et une proposition de directive - est d'aboutir à un accord avant l'expiration de la période dérogatoire, accord qui serait applicable au 1^{er} janvier 2025, l'année 2024 devant être une étape de transition et d'adaptation.

Schématiquement, si cette proposition pérennise expressément les valeurs plafonds des déficits et de la dette, elle tente d'**assouplir les sanctions** pour dépassements de ces valeurs en permettant de les individualiser pour chaque Etat : une **trajectoire spécifique de diminution de son endettement sur une période de 4 ans** pourrait être agréée par les instances européennes, période **prolongeable de 3 ans si l'Etat s'engage par ailleurs dans des réformes structurelles ou certains investissements**.

Seul le non-respect de ce processus pourrait enclencher des sanctions financières, dont simultanément le montant serait atténué pour être plus efficient.

En outre, on pourrait **tenir compte de l'augmentation de la charge de la dette consécutive à la hausse des taux d'intérêts dans le calcul de l'engagement de réduction annuelle des déficits publics** de chaque Etat.

Après d'âpres négociations, un **accord sur ces questions a été signé le 20 décembre 2023 entre les ministres des finances des 27 Etats membres de l'UE**.

Si, sur le principe, cet accord est considéré comme devant conférer au PSC une plus grande flexibilité en permettant notamment une meilleure prise en compte de la situation de chaque Etat membre, d'aucuns se sont néanmoins interrogés sur les difficultés que pourrait susciter la mise en œuvre de tels aménagements.

Cette nouvelle réforme du PSC a été validée par le Parlement européen le 23 avril 2024.

C'est donc dans ce nouveau cadre juridique que **le Conseil de l'Union européenne (UE) a approuvé, le 26 juillet 2024, une recommandation de la Commission ouvrant une procédure pour déficit excessif à l'encontre de sept Etats membres dont la France (déficit évalué - pour 2023 - à 5,5 % du PIB)**.

Les autres Etats concernés sont la Belgique (4,4 %), la Hongrie (6,7 %), l'Italie (7,4 %), Malte (4,9 %), la Pologne (5,1 %), et la Slovaquie (4,9 %) ; la Roumanie (6,6 %) était déjà l'objet d'une telle procédure depuis 2019.

Conformément aux dispositions récemment adoptées, ces Etats devaient faire parvenir aux instances européennes, avant le 20 septembre 2024, leur plan de réduction des déficits et la trajectoire pluriannuelle de leurs finances publiques jusqu'en 2027.

S'agissant plus spécifiquement la France, ce délai a été ultérieurement prorogé jusqu'à fin octobre 2024, eu égard d'une part à la gravité des difficultés économiques et financières que connaissait le pays - et à la pertinence d' « *assurer une cohérence entre (ce) plan et le projet de loi de finances pour l'année 2025* » - , d'autre part, et concomitamment, à la situation politique française consécutive à la dissolution de l'Assemblée nationale et à l'absence de Gouvernement dans les deux mois qui ont suivi.

Le 26 novembre 2024, **la Commission européenne a considéré comme "crédible" la trajectoire budgétaire française** effectivement présentée le 31 octobre.

Toutefois, le projet de loi de finances pour 2025 qui lui était associé - et en constituait la première étape - n'a pu être mené à terme, en raison de la censure du Gouvernement Barnier le 4 décembre (Cf. Leçon 7).

Section 4. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (TSCG)

Il est un autre texte qui a vocation à encadrer les finances publiques de la plupart des Etats européens : c'est le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM. Il a été signé par 25 des 27 Etats alors membres de l'UE le **2 mars 2012** (le Royaume-Uni et la République tchèque n'ont pas alors souhaité y participer), et est entré en vigueur le **1^{er} janvier 2013**.

Après des procédures nationales de ratification plus ou moins longues, **le TSCG s'applique aujourd'hui dans les 25 États signataires de 2012**.

La Croatie, membre de l'UE depuis le 1^{er} juillet 2013, n'a pas fait usage de la possibilité d'y adhérer. En revanche, à la suite d'un changement de majorité politique, la République tchèque s'était engagée dans une démarche d'adhésion, puis avait réaffirmé cette intention lors du Sommet de la zone Euro à Bruxelles le 15 décembre 2017, sans pour autant que ce processus de ratification ait été mené à son terme.

Ce traité doit être distingué des traités conclus dans le cadre de l'Union européenne.

Juridiquement, il constitue en effet un **accord intergouvernemental**, soumis au droit international.

Il faut d'ailleurs indiquer que le TSCG précise expressément que les règles qu'il énonce s'appliquent aux parties « **outre leurs obligations au titre de l'Union européenne, et sans préjudice de celles-ci** ».

Le fait qu'il s'agisse d'un accord intergouvernemental n'empêche pas pour autant que le TSCG vienne s'inscrire dans le prolongement des multiples mutations qu'ont récemment connues les finances publiques des Etats du continent européen ; il est d'ailleurs présenté parfois comme l'achèvement d'un "processus de réforme sans précédent".

S'agissant de ses objectifs, les parties à ce traité « *conviennent de renforcer le pilier économique de l'UEM en adoptant un ensemble de règles destinées à **favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro*** » .

Bien que ces trois objectifs soient complémentaires, l'accent est plus communément mis sur le premier d'entre eux : d'ailleurs, le TSCG est couramment (mais improprement) appelé "**pacte budgétaire**", expression qui ne constitue en réalité que l'intitulé de son titre III. Cette approche réductrice du texte s'explique néanmoins, dans la profusion de règles récemment adoptées en Europe pour tenter de limiter les effets de la crise mondiale, par la place symbolique qu'il donne à la règle de l'**équilibre budgétaire** (Cf. Leçon 7). Cette règle a d'ailleurs été qualifiée de "**règle d'or**" dans bon nombre d'Etats (mais en Allemagne, elle est plutôt évoquée par l'expression "frein à l'endettement"). Ainsi, l'article 3 du TSCG précise : « **la situation budgétaire des administrations publiques (des) parties contractantes est en équilibre ou en excédent** ». On remarquera toutefois que cette disposition n'apporte rien de plus à la formulation déjà retenue en 1997 dans le PSC.

C'est donc à deux autres aspects du texte qu'il faut se référer pour comprendre l'importance que l'on accorde à cette "règle d'or".

- En premier lieu, il est précisé que cette règle est "**considérée comme respectée**" si le **déficit structurel de l'Etat reste inférieur à 0,5 % de son PIB** (Sur la définition de la notion de déficit structurel, et sur les difficultés de sa détermination, Cf. Leçon 7).

Remarque

Le texte ajoute également une référence à l'évolution de solde structurel national par rapport aux **OMT**, tels qu'ils ont été précisés dans le PSC révisé par le Six pack (Cf. Section 3 - § 2 - B).

- En second lieu, il est précisé que ces règles prennent effet dans le droit national des parties « **au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles** », ou « **dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis** ».

de quelque autre façon » : c'est sur cette seconde possibilité que le Conseil constitutionnel s'est fondé pour décider, le 9 août 2012, que la France pouvait ratifier le TSCG sans modifier sa Constitution (Cf. Leçons 7 et 10).

La mise en œuvre de ces règles doit être contrôlée, dans chaque Etat, par un **organe national indépendant** : en France, il s'agit du Haut conseil des finances publiques (Cf. Leçon 8). Le non-respect de ces dispositions peut faire l'objet d'une saisine de la CJUE.

Cela étant, le TSCG fait également entrer dans le renforcement du pilier économique de l'UEM la **coordination des politiques économiques des parties**, pour laquelle il définit, entre autres objectifs, celui de **promouvoir la croissance économique**, qui passe par la compétitivité, l'emploi, et bien évidemment la "soutenabilité des finances publiques".

Il est important de préciser qu'un titre du TSCG est consacré à la **gouvernance de la zone euro**. L'apport majeur du texte sur ce point consiste en l'institutionnalisation de **sommets propres à la zone euro**. Certes, ils sont qualifiés de réunions "informelles", mais le Président de la Commission européenne doit être amené à y participer. En outre, l'amplification des rapports entre le Parlement européen et les parlements nationaux doit également être organisée.

Remarque

Des interventions récurrentes de certains Etats membres de la zone euro viennent parfois critiquer l'insuffisance de ces structures et des mécanismes qui régissent les rapports entre Etats membres de cette zone, insuffisance qui serait à l'origine de son manque d'efficacité. Ainsi, le 26 septembre 2017, le Président de la République française, Emmanuel Macron, avait affirmé sa volonté de construire « *une zone euro forte, efficace, solidaire* », qui s'appuierait sur « *un budget plus fort au cœur de l'Europe, au cœur de la zone euro* » ; dans cette perspective, il propose d'instaurer « *un pilotage politique fort par un ministre commun et un contrôle parlementaire exigeant au niveau européen* ».

Il faut enfin noter que le TSCG modifie **certaines dispositions de PSC**, en considérant que les nouvelles limites qu'il établit permettent de donner aux Etats membres dont la monnaie est l'euro une « *nouvelle marge pour l'établissement de (leurs) objectifs à moyen terme* ».

Il apporte par ailleurs des précisions sur ce qu'il faut entendre par déficit structurel, et affine les éléments constitutifs des "circonstances exceptionnelles" qui peuvent conduire à différer l'application de sanctions.

Enfin, il modifie quelque peu les dispositions relatives à la majorité qualifiée inversée, telles qu'elles ont été posées par le Six pack.

Remarque

L'article 3 du TSCG prévoit, entre autres clauses dérogatoires, une « **clause de circonstances exceptionnelles** » qui autorise les Etats, en cas de « *faits inhabituels indépendants de (leur) volonté* » et « *ayant des effets sensibles sur la situation financière (de leurs) administrations publiques* », à engager des dépenses exceptionnelles qui ne seront pas prises en compte dans le calcul du déficit structurel.

Cette clause a été activée au printemps 2020 eu égard à la pandémie de COVID-19, puis prorogée jusqu'au 31 décembre 2023 consécutivement à la guerre en Ukraine.