

T402-09

L'EURO

ET LES FINANCES PUBLIQUES

par Monsieur Michel BAZEX

Professeur à l'Université de Paris X - Nanterre



Monsieur Michel BAZEX
Professeur à l'Université de Paris X - Nanterre

Les Pouvoirs Publics sont placés vis-à-vis de l'euro dans une situation originale : d'une part, ils sont comme chacun de nous futurs utilisateurs de la monnaie commune, et donc astreints à tous les problèmes que posera la substitution de l'euro au franc dans les opérations financières de la vie courante. Les Pouvoirs Publics ont commencé de s'en préoccuper dès 1996 (voir la circulaire du 22 mars 1996), et, compte tenu des autres dispositions générales applicables en la matière (règlement du Conseil de la Communauté Européenne du 17 juin 1997 fixant certaines dispositions relatives à l'introduction de l'euro, et règlement du 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro), on discerne à peu près bien à l'heure actuelle toutes les modalités que devrait comporter pour eux l'introduction de l'euro.

Mais les Pouvoirs Publics sont aussi acteurs de cette substitution aux côtés des institutions communautaires. A ce titre, ils ont mission d'exercer des responsabilités particulières dans le cadre de la politique économique, tant par leurs interventions sur le marché que par leur action de réglementation, afin d'assurer le succès de la mise en place de l'union économique et monétaire.

L'introduction de l'euro dans les opérations financières des collectivités publiques

Les solutions ici sont sinon identiques, au moins s'inspirent des mêmes principes que celles qui sont prévues pour l'ensemble des entreprises ou des particuliers.

Le principe posé par les règlements déjà mentionnés des 17 juin 1997 et 3 mai 1998 est que l'euro devient la monnaie unique dès le 1^{er} janvier 1999. Toutefois, une période transitoire est ouverte jusqu'au 31 décembre 2001, pendant laquelle la monnaie nationale peut continuer d'être utilisée comme expression particulière de l'euro, et sans qu'il y ait à cet égard une quelconque obligation dans un sens ou dans l'autre (règle dite du « ni-ni »). En revanche, à compter du 1^{er} janvier 2002, l'utilisation de l'euro est obligatoire et les billets libellés en monnaie nationale doivent être retirés de la circulation au plus tard pour le 1^{er} juillet 2002. Ces solutions valent de la même manière pour les opérations financières des personnes publiques.

D'abord, pour ce qui est des ressources publiques, et notamment des prélèvements obligatoires. Au 1^{er} janvier 2002, les impôts et autres prélèvements seront liquidés et payés en euros, sans que soit modifié pour autant le régime matériel (principe dit de la « continuité » des relations juridiques, qui s'appliquent pour les décisions administratives comme pour les contrats ; voir l'article 24 de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier).

Mais, d'ici-là, une période transitoire est ouverte, donnant au contribuable une option :

- soit il continue à payer impôt ou tout autre prélèvement obligatoire en francs français bien entendu dans la mesure où les multiples revenus imposables continueront d'être payés en francs français pendant toute cette période, et les multiples démarches (en particulier les déclarations) nécessaires à l'établissement et au paiement de l'impôt, ainsi que les justificatifs réglementaires continueront également d'être libellés en francs français ; la seule différence résultera de ce que les avis d'imposition et de recouvrement indiqueront leur contre-valeur en euros,

- soit le contribuable opte pour l'euro, par exemple en raison de ce qu'il a noué des relations significatives avec des partenaires étrangers ressortissants de l'Union européenne ; tel est le cas pour les entreprises, qui sont autorisées par l'article 16 de la loi déjà citée du 2 juillet 1998 à tenir leur comptabilité en euros, de telle sorte que leurs facturations, les déclarations fiscales et les justificatifs qui les accompagnent, devront être également établis dans la nouvelle monnaie ; enfin dans cette hypothèse, le contribuable pourra payer l'impôt en euros ; toutefois, étant donné que, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, les billets libellés en euros ne seront disponibles que au 1^{er} janvier 2002, ce paiement ne pourra être effectué en euros qu'en monnaie scripturale.

Enfin, dans le même cas de figure, les contrôles fiscaux seront effectués en euros, de même que les réclamations et le contentieux. Pour les contribuables n'ayant pas choisi cette solution, la référence à l'euro sera obligatoire après le 1^{er} janvier 2002.

Des principes identiques ont été prévus pour les autres catégories de prélèvements obligatoires, par exemple douaniers ou fiscaux.

En revanche, pour ce qui est des ressources d'emprunt, il est prévu que les émissions du Trésor seront libellées en euros dès le 1^{er} janvier 1999. Cette possibilité a été prévue par l'article 18 de la loi déjà citée du 2 juillet 1998, et le Ministère de l'Economie et des Finances a prévu en conséquence que la première adjudication de bons du Trésor en euros s'effectuera le 4 janvier 1999, et le 7 janvier pour les obligations (O.A.T.). Cette solution s'explique, sans doute pour des raisons politiques de confiance en faveur de la monnaie unique, mais également pour des raisons d'efficacité, le basculement des émissions vers l'euro permettant aux Pouvoirs Publics de participer immédiatement au grand marché financier européen.

C'est encore un dispositif s'inspirant des mêmes principes qui est prévu pour les charges publiques.

Les rémunérations continueront d'être versées en francs français pendant la période transitoire, références à l'euro ne devenant effectives qu'au 1^{er} janvier 2002.

De même, s'agissant des marchés publics, les seuils utilisés pour les procédures de passation resteront exprimées en francs français jusqu'au 31 décembre 2001. Toutefois, pendant la période transitoire, un double affichage (francs français et euros) sera prévu, et l'unité monétaire ne pourra de toute façon constituer un critère de sélection dans le cadre des procédures de dévolution des marchés. Les conventions conclues jusqu'au 1^{er} janvier 2001 seront réglées en francs français ou en euros, selon les facturations adressées par les entrepreneurs, fournisseurs des personnes publiques.

En revanche, et comme en ce qui concerne les ressources publiques, la dette publique sera libellée en euros dès le 1^{er} janvier 1999, cette solution est explicitement envisagée par l'article 8 du règlement du 3 mai 1998, et elle a été immédiatement reprise par l'article 18 de

la loi du 2 juillet 1998 déjà citée, pour les mêmes raisons de politique et d'efficacité.

Enfin, en ce qui concerne la tenue des budgets et des comptabilités publiques, on observe la même solution très progressive : au 1^{er} janvier 2002 les budgets devront être présentés et tenus en euros, et ils seront donc préparés à cette fin dès l'année 2001. D'ici là, la tenue des budgets des comptabilités publiques continuera d'être effectuée en francs français, avec toutefois une comptabilité auxiliaire en euros. En revanche, et un peu comme ce qu'il en est pour les opérations d'emprunt, le compte du trésor à la Banque de France sera tenu en euros dès le 1^{er} janvier 1999 ; seuls les comptes locaux ouverts au Trésor dans les succursales de la Banque de France continuant d'être libellés en francs français jusqu'au 31 décembre 2001. La substitution de l'euro dans les opérations financières des personnes publiques devrait donc s'effectuer dans des conditions très voisines, sinon semblables, de celles prévues pour les opérations des entreprises et des particuliers, et son déroulement devrait donc être ainsi bien encadré.

Mais si les responsabilités publiques sont de ce point de vue assez faciles à définir, en revanche celles exercées au titre des politiques qui contribuent à la mise en place de l'union économique et monétaire et accompagnent l'introduction de l'euro soulèvent des problèmes plus délicats.

Les responsabilités de politique économique des pouvoirs publics à l'occasion de l'introduction de l'euro

L'introduction de l'euro s'effectue dans le cadre de la politique monétaire unique, et à ce titre elle fait l'objet de stipulations précises du Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 (articles 105 et suivants nouveau définissant le système européen de banque centrale). Les mesures d'application ont d'ores et déjà été adoptées par la France (voir en dernier lieu la loi du 12 mai 1998 modifiant le statut de la Banque de France pour permettre sa participation au S.E.B.C.).

Mais la réalisation de l'Union monétaire implique une action sur « l'environnement » de la monnaie commune, car on ne peut évidemment envisager de poursuivre le premier de ces objectifs sans se préoccuper des autres aspects de politique économique, qu'il s'agisse de l'aspect budgétaire, financier, bancaire, fiscal, etc.

En l'état actuel de la construction communautaire, ces instruments autres que monétaires demeurent dans leur principe de la responsabilité des Etats membres (article 102-A), de telle sorte que le risque existe de comportements divergents de l'un ou l'autre des Etats de nature à rendre plus difficile la mise en place de l'union monétaire (« chocs asymétriques »).

Le Traité de l'Union européenne a donc prévu de lui-même un certain nombre de garde-fous de nature à pro-

téger l'union monétaire. Indépendamment des mécanismes généraux de coordination des politiques économiques des différents Etats membres (articles 103 et 103-A du Traité de l'Union Européenne), le Traité a prévu diverses mesures de « précaution », et par exemple l'interdiction du financement monétaire de la dette publique par les banques centrales (article 104), l'interdiction de l'accès privilégié des personnes publiques aux institutions financières (article 104-A), et enfin l'interdiction du « renflouement » des états par les autres états ou les institutions communautaires (article 104B) ; ces mesures générales ont été précisées par le règlement du 13 décembre 1993). Dans ce cadre, les Etats conservent en principe l'autonomie budgétaire et financière. Toutefois cette autonomie est limitée par l'article 104-C du Traité de la Communauté Européenne dans la rédaction issue du Traité de l'Union Européenne, dans lequel les Etats membres évitent les déficits publics excessifs « ; un protocole annexe au Traité de l'Union européenne considère comme excessif un déficit dépassant 3 % du P.I.B. et un endettement dépassant 60 % (critères dits de « contingence budgétaire »). Un « Pacte de stabilité et de croissance » adopté ultérieurement par les Etats membres (règlement du 7 juillet 1997) complète ces interdictions en confiant à la Commission une procédure de surveillance multilatérale des politiques budgétaires et financières des Etats membres, accompagnée de sanctions. Le Traité complété par le « Pacte de stabilité et de croissance » prévoit ainsi que chaque pays membre de l'Union européenne doit établir un « programme de stabilité », comportant des indications budgétaires et financières chiffrées, et il appartient aux institutions communautaires de s'assurer de la « convergence » des programmes des différents Etats membres. Si un Etat affiche un déficit supérieur à 3 %, les textes lui font obligation de prendre les mesures de redressement dans les dix mois. Si aucun résultat n'est atteint à l'expiration de ce délai, l'Etat concerné doit effectuer auprès des institutions communautaires, un dépôt non rémunéré d'un montant de 0,2 % du P.I.B. pour un déficit de 3 à 4 % ; ce dépôt est augmenté de 0,1 % par point supplémentaire jusqu'à un maximum de 0,5 %. Enfin ce dépôt est transformé en amendes si le déficit dépasse la norme au-delà de deux ans.

Toutefois, des exceptions sont prévues par les textes, soit dans l'hypothèse d'un événement imprévisible, soit encore si l'Etat est victime d'une récession sévère, dont l'ampleur dépasse une baisse de 0,75 % de son P.I.B. : entre 0,75 % et 2 % du P.I.B., cette exemption exige une décision du Conseil, et au-delà de 2 % l'exemption est automatique. Ce dispositif a été complété par une résolution sur la croissance et l'emploi en date du 16 juin 1997.

Cette procédure de surveillance multilatérale avait reçu un commencement d'exécution en 1994, et elle avait conduit les institutions communautaires à considérer que bon nombre d'Etats de l'Union européenne se trouvaient dans une situation de déficit excessif (il est vrai qu'à l'époque les sanctions ci-dessus exposées n'étaient pas d'application). Il a fallu attendre le 3 mai 1998 pour voir le Conseil prendre une série de décisions abrogeant les décisions ci-dessus constatant l'existence d'un déficit excessif dans les Etats de l'Union Européenne. Il a été calculé que, si les sanctions ci-dessus avaient été applicables, la France aurait dû payer à l'époque un dépôt dont le montant aurait pu varier entre 15,7 milliards de Francs et 39,3 milliards de Francs (valeur 1996).

Enfin, et toujours sur ce plan général de l'accompagnement de la réalisation de l'union monétaire, une dernière question est celle de l'incidence du passage à l'euro sur la définition des seuils législatifs et réglementaires. Un seuil législatif ou réglementaire se définit comme l'indication d'une somme en monnaie qui déclenche l'application d'une règle juridique, sous la forme d'un tarif, de conditions d'accès pour l'exercice d'un droit ou pour la saisine d'une autorité publique. Il n'est pas besoin de dire qu'il y a là un « instrument juridique » (pour reprendre les termes des règlements ci-dessus mentionnés) très fréquents dans les systèmes juridiques nationaux.

Il est bien entendu prévu que, pour le calcul du montant des seuils, l'euro devrait être substitué dans les conditions ci-dessus exposées à la monnaie nationale. Toutefois, la difficulté est que la conversion en euros va rendre le seuil moins lisible, dans la mesure où il n'est pas certain qu'elle aboutira à un chiffre rond, et surtout que le nouveau chiffre aura une signification aussi claire que par le passé. La solution est donnée par le règlement du 3 mai 1998, dont l'article 14 dispose que : « les références aux unités monétaires nationales qui figurent dans les instruments juridiques existant à la fin de la période transitoire doivent être lues comme des références à l'unité euro en appliquant les taux de conversion respectifs... ». En d'autres termes, et de la même manière qu'il était indiqué ci-dessus, le calcul des seuils en monnaie nationale pourra être maintenu jusqu'au 31 décembre 2001, tout en prévoyant la contre-valeur en unité euro par application des règles de conversion de droit commun. La conversion sera bien entendu automatique au 1^{er} janvier 2002. On pense cependant, que dans la pratique, une révision du montant des seuils pourra être admise, pour permettre une meilleure lisibilité par les intéressés, administrés ou consommateurs.