



BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE
EUROSYSTEME

Rapport sur la convergence

Juin 2025



Sommaire

1	Introduction	2
2	Cadre d'analyse	4
2.1	Convergence économique	4
Encadré 1	Évolutions des prix	5
Encadré 2	Évolutions des finances publiques	7
Encadré 3	Évolutions du taux de change	11
Encadré 4	Évolutions des taux d'intérêt à long terme	13
Encadré 5	Autres facteurs pertinents	14
2.2	Compatibilité de la législation nationale avec les Traités	15
3	Synthèse pour la Bulgarie	48

1 Introduction

Le présent *Rapport sur la convergence* a été élaboré à la suite d'une demande d'examen par pays soumise par la Bulgarie le 25 février 2025. En rédigeant ce *Rapport*, la BCE satisfait à l'obligation posée par l'article 140 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « Traité ») de faire rapport au Conseil de l'Union européenne (Conseil de l'UE) à la demande d'un État membre de l'UE faisant l'objet d'une dérogation « sur les progrès réalisés par les États membres faisant l'objet d'une dérogation dans l'accomplissement de leurs obligations pour la réalisation de l'Union économique et monétaire » ¹. Le même mandat a été donné à la Commission européenne, qui a également rédigé un rapport, et les deux documents sont soumis, en parallèle, au Conseil de l'UE. Le présent *Rapport* ne couvre que la Bulgarie : les autres États membres bénéficiant d'une dérogation, à savoir la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Suède, seront examinés dans le prochain *Rapport sur la convergence* régulier en 2026. Le Danemark, qui bénéficie d'un statut particulier, ne sera pas examiné dans le *Rapport* 2026, à moins qu'il n'en fasse la demande ².

Dans le présent document, la BCE utilise le cadre retenu pour les précédents *Rapports sur la convergence*. Elle examine si un degré élevé de convergence économique durable a été atteint en Bulgarie, si la législation nationale est compatible avec les Traités et le Protocole sur les Statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (les « Statuts du SEBC ») et évalue la conformité aux obligations statutaires auxquelles la Българска народна банка (Banque nationale de Bulgarie) doit satisfaire pour faire partie intégrante de l'Eurosystème.

L'examen du processus de convergence économique est largement tributaire de la qualité et de l'intégrité des statistiques sur lesquelles il s'appuie.

L'établissement et la déclaration des statistiques ne doivent pas être soumis à des considérations ou à des ingérences politiques. Les États membres de l'UE ont été invités à considérer la qualité et l'intégrité de leurs statistiques comme une question hautement prioritaire, à veiller à l'existence d'un système de contrôle approprié lors de l'élaboration de ces statistiques et à appliquer des normes minimales dans le domaine statistique. Ces normes sont de la plus haute importance pour renforcer l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des instituts statistiques nationaux et contribuer à soutenir la confiance dans la qualité des statistiques des finances publiques (cf. chapitre 5, disponible uniquement en anglais).

¹ Sauf indication contraire, toutes les références faites au « Traité » dans le présent *Rapport* désignent le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et les références à des numéros d'articles reflètent la numérotation en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009. Sauf indication contraire, toutes les références faites aux « Traités » dans le présent *Rapport* désignent à la fois le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces termes sont également expliqués dans le [glossaire de la BCE](#).

² À la conclusion du traité de Maastricht en 1992, le Danemark a obtenu une clause d'exemption dite « *opt-out* » : elle signifie que le pays n'est pas obligé de participer à la phase III de l'Union économique et monétaire (UEM) et, donc, d'introduire l'euro.

À compter du 4 novembre 2014, il est devenu obligatoire, pour tout État membre de l'UE dont la dérogation a été abrogée de rejoindre le mécanisme de surveillance unique (MSU) au plus tard à la date à laquelle il adopte l'euro ³.

Dès lors, tous les droits et obligations liés au MSU commencent à s'appliquer à ce pays. Par conséquent, il est de la plus haute importance de procéder aux préparatifs nécessaires. En particulier, le système bancaire de chaque État membre rejoignant la zone euro et, par conséquent, le MSU, fait l'objet d'une évaluation complète ⁴. La Bulgarie est actuellement le seul État membre qui participe au MSU dans le cadre de la coopération étroite établie avec la BCE conformément à l'engagement du pays à rejoindre l'union bancaire et le mécanisme de change européen (MCE II) simultanément ⁵. La coopération étroite avec la Banque nationale de Bulgarie est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2020, celle-ci ayant rempli les conditions préalables prudentielles et législatives nécessaires. À cette date, la BCE assume la responsabilité a) de la surveillance prudentielle directe des établissements importants en Bulgarie, b) des procédures communes pour toutes les entités supervisées, et c) de la surveillance des établissements moins importants, qui continuent d'être supervisés par leur superviseur national. La supervision bancaire de la BCE et la Banque nationale de Bulgarie ont collaboré très étroitement pour garantir l'intégration harmonieuse de l'autorité compétente nationale dans le MSU ⁶.

Le présent Rapport est structuré comme suit. Le chapitre 2 décrit le cadre utilisé pour l'examen de la convergence économique et juridique. Le chapitre 3 contient une synthèse pour le pays, qui décrit les principaux résultats de l'examen de la convergence économique et juridique en Bulgarie. Le chapitre 4 (disponible uniquement en anglais) examine plus en détail l'état de la convergence économique en Bulgarie. Le chapitre 5 (disponible uniquement en anglais) fournit une vue d'ensemble des indicateurs de convergence et de la méthodologie statistique utilisée pour les élaborer. Enfin, le chapitre 6 (disponible uniquement en anglais) évalue la compatibilité de la législation nationale de la Bulgarie, y compris les statuts de la Banque nationale de Bulgarie, avec les articles 130 et 131 du Traité.

³ Le 4 novembre 2014, la BCE a pris en charge les missions qui lui ont été conférées par le [règlement \(UE\) n° 1024/2013](#) du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63). Cf. l'article 33, paragraphe 2 de ce Règlement.

⁴ Cf. le considérant 10 du [règlement \(UE\) n° 468/2014](#) de la Banque centrale européenne du 16 avril 2014 établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la Banque centrale européenne, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (règlement-cadre MSU) (BCE/2014/17) (JO L 141 du 14.05.2014, p. 1).

⁵ Cf. Décision (UE) 2020/1015 de la Banque centrale européenne du 24 juin 2020 sur l'instauration d'une coopération rapprochée entre la Banque centrale européenne et la Българска народна банка (Banque nationale de Bulgarie) (BCE/2020/30) (JO L 2241 du 13.07.2020, p. 1).

⁶ Cf. le [Rapport annuel de la BCE sur ses activités prudentielles en 2020](#), en particulier la section 4.1 intitulée « Élargir le MSU par une coopération rapprochée ».

2 Cadre d'analyse

2.1 Convergence économique

Pour étudier l'état de la convergence économique dans les États membres de l'UE demandant à adopter l'euro, la BCE utilise un cadre général d'analyse.

D'une part, ce cadre général, qui a été appliqué régulièrement à tous les *Rapports sur la convergence* de l'Institut monétaire européen (IME) et de la BCE, repose sur les dispositions du Traité et leur application par la BCE en ce qui concerne les évolutions des prix, des soldes budgétaires et des ratios de dette, des taux de change et des taux d'intérêt à long terme, ainsi que sur d'autres facteurs pertinents pour l'intégration et la convergence économiques. D'autre part, il se fonde sur une série d'autres indicateurs économiques rétrospectifs et prospectifs jugés utiles pour un examen plus approfondi du caractère durable de la convergence. Certains éléments de ce cadre ont été renforcés au fil du temps. L'examen de l'État membre concerné sur la base de tous ces facteurs fournit également d'importantes informations qui contribuent à garantir que son intégration dans la zone euro se déroulera sans difficulté majeure. Les encadrés 1 à 5 ci-après rappellent les dispositions légales et exposent les éléments de la méthodologie utilisée par la BCE pour appliquer ces dispositions.

Le présent *Rapport sur la convergence* s'appuie sur les principes exposés dans des rapports antérieurs de la BCE afin de garantir la continuité et l'égalité de traitement.

En particulier, plusieurs principes directeurs sont utilisés par la BCE (et, avant elle, par l'IME) dans le cadre de l'application des critères de convergence. Premièrement, chaque critère est strictement interprété et appliqué. Ce principe se justifie par le fait que le principal objectif de ces critères consiste à garantir que seuls les États membres dont les conditions économiques sont propices au maintien de la stabilité des prix et à la cohésion de la zone euro sont autorisés à y participer.

Deuxièmement, les critères de convergence forment un ensemble cohérent et intégré auquel il convient de satisfaire dans son intégralité. Le Traité ne propose aucune hiérarchie pour ces critères, qui sont placés sur un pied d'égalité.

Troisièmement, les critères de convergence doivent être satisfaits sur la base des données constatées plutôt que sur la base de projections. Quatrièmement, l'application des critères de convergence doit être cohérente, transparente et simple. De plus, si l'on considère le respect de ces critères, la soutenabilité constitue un facteur essentiel puisque la convergence doit être réalisée de manière durable et pas seulement à un moment donné. C'est pour cette raison que l'examen du pays concerné traite en détail du caractère durable de la convergence.

À cet égard, les évolutions économiques dans le pays concerné sont mises en perspective sur une durée qui couvre, en principe, les dix dernières années.

Cette analyse permet de déterminer plus précisément dans quelle mesure les résultats actuels sont le fruit de véritables ajustements structurels, ce qui doit permettre de mieux évaluer le caractère durable de la convergence économique.

De plus, dans la mesure du possible, une approche prospective est adoptée.

Dans ce contexte, une attention particulière est accordée au fait que le caractère soutenable d'évolutions économiques positives repose fondamentalement sur des réponses appropriées et durables aux défis d'aujourd'hui et de demain. Une gouvernance forte, des institutions saines et des finances publiques viables sont également essentielles pour parvenir à la stabilité des prix et à une croissance durable de la production à moyen et à long terme. De manière générale, il est souligné que la réalisation d'une convergence économique durable dépend à la fois de la mise en place d'une situation de départ solide, de l'existence d'institutions saines, de la résistance aux chocs et de la conduite de politiques appropriées après l'adoption de l'euro.

La date de clôture des statistiques figurant dans le présent *Rapport sur la convergence* est le 19 mai 2025.

Les données statistiques utilisées dans le cadre de l'application des critères de convergence ont été transmises par la Commission européenne (cf. le chapitre 5 ainsi que les tableaux et graphiques statistiques), en coopération avec la BCE en ce qui concerne les taux de change et les taux d'intérêt à long terme. En accord avec la Commission, la période de référence pour le critère de la stabilité des prix comme pour celui des taux d'intérêt à long terme va de mai 2024 à avril 2025. Pour les taux de change, la période de référence va du 20 mai 2023 au 19 mai 2025. Les données historiques se rapportant aux situations budgétaires couvrent la période allant jusqu'à 2024. Il est par ailleurs tenu compte des projections émanant de plusieurs sources, ainsi que de toutes autres informations jugées utiles pour une analyse prospective du caractère durable de la convergence. Les [Prévisions économiques du printemps 2025](#) de la Commission et le [Rapport 2025 sur le mécanisme d'alerte](#), également pris en considération dans le présent *Rapport*, ont été publiés, respectivement, le 19 mai 2025 et le 17 décembre 2024. Le présent *Rapport* a été adopté par le Conseil général de la BCE le 30 mai 2025.

En ce qui concerne l'évolution des prix, les dispositions juridiques et leur application par la BCE sont exposées dans l'encadré 1.

Encadré 1

Évolutions des prix

1. Dispositions du Traité

L'article 140, paragraphe 1, premier tiret, du Traité prévoit que le *Rapport sur la convergence* examine si un degré élevé de convergence durable a été réalisé, en analysant dans quelle mesure chaque État membre a satisfait au critère suivant :

« la réalisation d'un degré élevé de stabilité des prix ; cela 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 ».

L'article 1 du Protocole (n° 13) sur les critères de convergence dispose que :

« le critère de stabilité des prix, visé à l'article 140, paragraphe 1, premier tiret, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne signifie qu'un État membre a un degré de stabilité des prix durable et un taux d'inflation moyen, observé au cours d'une période d'un an avant l'examen, qui ne dépasse pas de plus de 1,5 % celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix. L'inflation est calculée au moyen de l'indice des prix à la consommation sur une base comparable, compte tenu des différences entre les définitions nationales ».

2. Application des dispositions du Traité

Dans le cadre du présent *Rapport*, la BCE applique les dispositions du Traité de la manière suivante :

Premièrement, en ce qui concerne « un taux d'inflation moyen, observé au cours d'une période d'un an avant l'examen », le taux d'inflation a été calculé sur la base de la variation de la dernière moyenne disponible sur douze mois de l'IPCH durant la période de référence allant de mai 2024 à avril 2025 par rapport à la moyenne précédente sur douze mois. L'inflation a été mesurée au moyen de l'IPCH, mis au point en vue d'évaluer la convergence en termes de stabilité des prix sur une base comparable (cf. section 5.2, disponible uniquement en anglais). Deuxièmement, le concept relatif aux « trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix », utilisé pour la définition de la valeur de référence, a été appliqué en calculant la moyenne arithmétique non pondérée des taux d'inflation des trois États membres présentant les taux d'inflation moyens les plus bas (en excluant les valeurs revêtant un caractère exceptionnel).

Il convient de noter qu'il a déjà été fait référence à la notion de « valeur revêtant un caractère exceptionnel » dans de précédents *Rapports sur la convergence* de la BCE et dans des *Rapports sur la convergence* de l'IME. Conformément à ces rapports, un État membre fait figure d'exception lorsque deux conditions sont remplies : d'une part, son taux d'inflation moyen sur douze mois est nettement inférieur à la moyenne de la zone euro et, d'autre part, ses évolutions de prix ont été fortement influencées par des facteurs exceptionnels. L'identification de ces exceptions ne suit aucune approche mécanique. La notion de « caractère exceptionnel » a été instaurée pour traiter de manière appropriée des distorsions potentielles significatives dans les évolutions en matière d'inflation des différents pays qui réduisent la représentativité des taux d'inflation dans ces pays en tant que référence pour la convergence. L'approche utilisée par la BCE dans le présent *Rapport* pour identifier les exceptions est conforme à celle qui a été suivie dans des éditions précédentes du *Rapport sur la convergence*.

Sur cette base, aux fins du présent *Rapport*, les trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix sont l'Irlande (1,2 %), la Finlande (1,3 %) et l'Italie (1,4 %). Si on ajoute 1,5 point de pourcentage à la moyenne de ces trois taux, la valeur de référence obtenue pour le critère de la stabilité des prix s'élève à 2,8 %. Aucun de ces trois États membres présentant les meilleurs résultats n'a été considéré comme une éventuelle valeur revêtant un caractère exceptionnel à exclure du calcul de la valeur de référence pour la stabilité des prix.

Le taux d'inflation moyen mesuré par l'IPCH au cours de la période de référence de douze mois allant de mai 2024 à avril 2025 est analysé à la lumière des résultats économiques du pays examiné en termes de stabilité des prix au cours des dix années écoulées. Cela permet une analyse plus

approfondie du caractère durable de l'évolution des prix dans ce pays. On prend en considération l'orientation de la politique monétaire, en examinant en particulier si la priorité des autorités monétaires a été la réalisation et le maintien de la stabilité des prix, et la contribution d'autres pans de la politique économique à cet objectif. De plus, les effets de l'environnement macroéconomique sur la réalisation de la stabilité des prix sont pris en considération. L'évolution des prix est étudiée en tenant compte des conditions d'offre et de demande et, notamment, des facteurs tels que les coûts unitaires de main-d'œuvre et les prix à l'importation. Enfin, les profils d'évolution d'autres indices des prix pertinents sont examinés. Dans une optique prospective, une analyse de l'évolution des prix pour les prochaines années, qui comprend les prévisions des grandes organisations internationales et des intervenants de marché, est présentée. En outre, les aspects institutionnels et structurels nécessaires au maintien d'un environnement propice à la stabilité des prix après l'adoption de l'euro sont évoqués.

En ce qui concerne l'évolution des finances publiques, les dispositions juridiques et leur application par la BCE, ainsi que des questions de procédure, sont exposées dans l'encadré 2.

Encadré 2

Évolutions des finances publiques

1. Traité et autres dispositions juridiques

L'article 140, paragraphe 1, deuxième tiret, du Traité prévoit que le *Rapport sur la convergence* examine si un degré élevé de convergence durable a été réalisé, en analysant dans quelle mesure chaque État membre a satisfait au critère suivant :

« le caractère soutenable de la situation des finances publiques ; cela ressortira d'une situation budgétaire qui n'accuse pas de déficit public excessif au sens de l'article 126, paragraphe 6 ».

L'article 2 du Protocole (n° 13) sur les critères de convergence dispose que :

« le critère de situation des finances publiques, visé à l'article 140, paragraphe 1, deuxième tiret, dudit Traité, signifie qu'un État membre ne fait pas l'objet, au moment de l'examen, d'une décision du Conseil visée à l'article 126, paragraphe 6, dudit Traité concernant l'existence d'un déficit excessif ».

L'article 126 décrit la procédure de déficit excessif (PDE). Selon l'article 126, paragraphes 2 et 3, la Commission européenne élabore un rapport si un État membre ne satisfait pas aux exigences de discipline budgétaire, en particulier si :

1. le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le PIB dépasse une valeur de référence (fixée dans le Protocole sur la PDE à 3 % du PIB), à moins que :
 - (a) le rapport ait diminué de manière substantielle et constante et s'établisse à un niveau proche de la valeur de référence ; ou
 - (b) le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport reste proche de la valeur de référence ;

2. le rapport entre la dette publique et le PIB dépasse une valeur de référence (fixée dans le Protocole sur la PDE à 60 % du PIB), à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.

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 aussi établir un rapport si, en dépit du respect des critères, elle estime qu'il y a un risque de déficit excessif dans un État membre. Le Comité économique et financier rend un avis sur le rapport de la Commission. Enfin, conformément à l'article 126, paragraphe 6, le Conseil de l'UE, statuant à la majorité qualifiée à l'exclusion de l'État membre concerné, 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 dans un État membre.

Les dispositions de l'article 126 du Traité sont par ailleurs clarifiées par le règlement (CE) n° 1467/97 ⁷ tel que modifié par les règlements (UE) n° 1177/2011 ⁸ et 2024/1264 ⁹, qui, entre autres :

- confirme l'égalité entre le critère de la dette et le critère du déficit en rendant le premier opérationnel ;
- précise les conditions dans lesquelles un ratio dette publique/PIB supérieur à la valeur de référence est considéré comme diminuant suffisamment et se rapprochant de la valeur de référence à un rythme satisfaisant conformément à l'article 126, paragraphe 2, point b), du Traité. Le cadre budgétaire réformé de l'UE modifie les conditions selon lesquelles un ratio dette publique/PIB qui dépasse la valeur de référence est considéré comme diminuant suffisamment et se rapprochant de la valeur de référence à un rythme satisfaisant conformément à l'article 126, paragraphe 2, point b). En particulier, l'article 2, paragraphe 2, du règlement dispose que l'exigence est considérée comme remplie si l'État membre concerné respecte sa trajectoire de dépenses nettes. La Commission prépare un rapport conformément à l'article 126, paragraphe 3, du Traité lorsque le ratio entre la dette publique et le PIB dépasse la valeur de référence, que la position budgétaire n'est pas proche de l'équilibre ou en excédent et que les écarts enregistrés dans le compte de contrôle de l'État membre dépassent soit 0,3 point de pourcentage du PIB annuellement, soit 0,6 point de pourcentage du PIB cumulativement ;
- détaille les facteurs pertinents que la Commission doit prendre en considération lorsqu'elle établit un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du Traité. Tout particulièrement, il énumère une série de facteurs considérés comme pertinents dans l'évaluation des évolutions à moyen terme des situations économique, budgétaire et de la dette publique (cf. l'article 2, paragraphe 3, du règlement).

⁷ 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 (JO L 209 du 02.08.1997, p. 6).

⁸ 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 (JO L 306 du 23.11.2011, p. 33).

⁹ Règlement (UE) n° 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 2024/1264 du 30.04.2024).

2. Application des dispositions du Traité

Dans le cadre de l'examen de la convergence, la BCE émet un avis sur les évolutions budgétaires. S'agissant du caractère durable de la convergence, elle examine les principaux indicateurs relatifs aux évolutions budgétaires entre 2015 et 2024, analyse les perspectives et les défis à relever dans le domaine des finances publiques, en se concentrant sur les liens entre l'évolution du déficit et celle de l'endettement. Pour ce qui est de l'incidence sur les finances publiques de la pandémie de COVID-19 et de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, la BCE se réfère à la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance, qui a été activée du 20 mars 2020 au 31 décembre 2023, c'est-à-dire avant la réforme du Pacte de stabilité et de croissance en avril 2024, telle que définie dans les articles 5, paragraphe 1 et 9, paragraphe 1 du règlement (CE) n° 1466/97¹⁰ pour le volet préventif et dans l'article 3, paragraphe 5 du règlement (CE) n° 1467/97 pour le volet correctif. S'agissant de l'impact du déblocage d'une flexibilité supplémentaire permettant une augmentation des dépenses de défense, la BCE se réfère à la clause dérogatoire nationale du Pacte de stabilité et de croissance, qui a été introduite dans la réforme d'avril 2024. L'article 26 du règlement (UE) 2024/1263¹¹ stipule que « à la suite d'une demande d'un État membre et sur recommandation de la Commission fondée sur son analyse, le Conseil peut, dans un délai de quatre semaines à compter de la recommandation de la Commission, adopter une recommandation autorisant un État membre à s'écarter de sa trajectoire des dépenses nettes fixée par le Conseil si des circonstances exceptionnelles échappant à son contrôle ont une incidence majeure sur ses finances publiques, à condition que cet écart ne mette pas en péril la viabilité budgétaire à moyen terme ». La BCE procède également à une analyse de l'efficacité des cadres budgétaires nationaux, décrite à l'article 2, paragraphe 3, point d), du règlement (CE) n° 1467/97 et dans la directive 2011/85/UE¹². En ce qui concerne l'article 126 du Traité, la BCE, contrairement à la Commission, ne joue aucun rôle formel dans la PDE. Par conséquent, le rapport de la BCE mentionne uniquement si le pays est soumis à une telle procédure.

S'agissant de la disposition du Traité selon laquelle un ratio de dette dépassant 60 % du PIB devrait « diminuer suffisamment et se rapprocher de la valeur de référence à un rythme satisfaisant », la BCE examine les tendances passées et à venir du ratio de dette. Pour les États membres dont le ratio de dette dépasse la valeur de référence, la BCE fournit la dernière évaluation de la Commission telle que définie à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97.

L'examen des évolutions budgétaires repose sur les données extraites des comptes nationaux, conformément au Système européen des comptes 2010 (SEC 2010) (cf. chapitre 5, disponible uniquement en anglais). La plupart des chiffres présentés dans ce *Rapport* ont été fournis par la Commission en avril et mai 2025 et incluent les situations des finances publiques entre 2015 et 2024, ainsi que des projections de la Commission pour la période 2025-2026.

S'agissant du caractère soutenable des finances publiques, les résultats enregistrés pendant l'année de référence, à savoir 2024, sont étudiés en tenant

¹⁰ 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 (JO L 209 du 02.08.1997, p. 1).

¹¹ Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil (JO L 2024/1263 du 30.04.2024).

¹² Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L 306 du 23.11.2011, p. 41).

compte des résultats du pays sous revue au cours des dix dernières années.

Dans un premier temps, l'évolution du ratio de déficit est analysée. Il convient de garder à l'esprit que la variation du ratio de déficit annuel d'un pays est généralement influencée par plusieurs éléments sous-jacents. Une distinction peut être opérée entre les « effets conjoncturels », qui traduisent la réaction des déficits aux variations du cycle économique, d'une part, et les « effets non conjoncturels », qui reflètent souvent des ajustements structurels ou permanents des politiques budgétaires, d'autre part. Toutefois, les effets non conjoncturels mesurés dans le présent *Rapport* ne sont pas nécessairement liés dans leur intégralité à une modification structurelle des situations budgétaires car ils incluent des effets temporaires sur le solde budgétaire résultant de l'incidence de mesures de politique économique et de facteurs spéciaux.

Dans un second temps, l'évolution du ratio de dette publique au cours de cette période est analysée, de même que les facteurs qui l'expliquent.

Ces facteurs sont la différence entre la croissance du PIB nominal et les taux d'intérêt, le solde primaire et l'ajustement dette/déficit. Une telle approche peut permettre de mieux appréhender la mesure dans laquelle l'environnement macroéconomique, et particulièrement les effets conjugués de la croissance et des taux d'intérêt, a influencé la dynamique de la dette. De plus, la structure de la dette publique est analysée sous l'angle, notamment, des proportions de dette à court terme et de dette libellée en devises ainsi que de leur évolution. En rapprochant ces proportions du niveau actuel du ratio de dette, la sensibilité des soldes budgétaires aux modifications des taux de change et des taux d'intérêt peut être mise en évidence.

Avec l'entrée en vigueur du Pacte de stabilité et de croissance réformé en 2024, de nouvelles règles ont été établies pour l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif (PDE). Tandis que les règles relatives à l'ouverture d'une PDE fondée sur le déficit demeurent largement inchangées, les règles relatives à l'ouverture d'une PDE fondée sur la dette ont été modifiées, comme exposé dans l'encadré 2. Toutefois, sur la période allant jusqu'à la date d'arrêté des statistiques en 2025, aucune PDE fondée sur la dette n'a été ouverte sur la base des résultats de 2024, étant donné que les trajectoires de dépenses nettes, telles que fixées par le Conseil de l'UE, ne couvrent les stratégies budgétaires qu'à partir de 2025.

La clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance a été activée pour la période 2020-2023 et, en avril 2025, le Conseil de l'UE a initié une demande coordonnée d'activation de la clause dérogatoire nationale.

L'activation de la clause dérogatoire générale a permis aux États membres de s'écarter des exigences budgétaires qui auraient normalement dû s'appliquer dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, facilitant ainsi les mesures de coordination nécessaires pour faire face à la pandémie et à la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine. Le 19 mars 2025, la Commission européenne a ensuite proposé une activation coordonnée de la clause dérogatoire nationale, autorisant les pays à s'écarter de leur trajectoire de dépenses nettes approuvée, afin de débloquer une marge budgétaire supplémentaire pour accroître les dépenses de défense. En particulier, la Commission a déclaré que « la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et la menace qu'elle fait peser sur la sécurité européenne

constituent une circonstance exceptionnelle échappant au contrôle des États membres, qui exerce une incidence majeure sur les finances publiques des États membres via la hausse engagée et/ou prévue des dépenses de défense qui y est liée ¹³ ». Le 30 avril 2025, le Conseil a publié une déclaration sur sa demande coordonnée d'activation de la clause dérogatoire nationale ¹⁴. À ce moment-là, 16 États membres avaient décidé de demander l'activation de la clause, qui couvre une période de quatre ans et permet jusqu'à 1,5 % de flexibilité du PIB.

Dans une perspective prospective, les récentes prévisions de la Commission européenne pour la période 2025-2026 et l'évaluation des défis à long terme pour la soutenabilité de la dette sont prises en compte. Il s'agit plus particulièrement des perspectives en matière de soldes budgétaires et de ratios de dette sur la base des politiques budgétaires actuelles. En outre, les défis à long terme relatifs à la viabilité des positions budgétaires ainsi que les grands domaines sujets à assainissement sont mis en évidence, particulièrement ceux ayant trait aux systèmes publics de retraite par répartition, compte tenu des évolutions démographiques, ainsi qu'aux engagements conditionnels des pouvoirs publics. En vertu des nouvelles règles, les plans budgétaires à moyen terme des pays sont décrits dans le cadre de leurs plans budgétaires et structurels nationaux, qu'ils publient depuis l'automne 2024. Ces plans présentent une trajectoire de dépenses nettes couvrant une période d'au moins quatre ans et exposent les stratégies budgétaires des pouvoirs publics à partir de 2025.

Concernant les évolutions du taux de change, les dispositions juridiques et leur application par la BCE sont exposées dans l'encadré 3.

Encadré 3

Évolutions du taux de change

1. Dispositions du Traité

L'article 140, paragraphe 1, troisième tiret, du Traité prévoit que le *Rapport sur la convergence* examine si un degré élevé de convergence durable a été réalisé, en analysant dans quelle mesure chaque État membre a satisfait au critère suivant :

« 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 l'euro ».

L'article 3 du Protocole (n° 13) sur les critères de convergence dispose que :

« le critère de participation au mécanisme de change du Système monétaire européen, visé à l'article 140, paragraphe 1, troisième tiret, dudit Traité, signifie qu'un État membre a respecté les marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du Système monétaire européen sans connaître de tensions graves pendant au moins les deux dernières années

¹³ Cf. Commission européenne, « [Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact](#) », Communication de la Commission, C(2025) 2000 final, Bruxelles, 19 mars 2025.

¹⁴ Cf. Conseil de l'Union européenne, « [Activation coordonnée de la clause dérogatoire nationale](#) », communiqué de presse, 30 avril 2025.

précédant l'examen. Notamment, l'État membre n'a, de sa propre initiative, pas dévalué le taux central bilatéral de sa monnaie par rapport à l'euro pendant la même période ».

2. Application des dispositions du Traité

En ce qui concerne la stabilité du taux de change, la BCE examine si le pays a participé au MCE II (qui a remplacé le MCE en janvier 1999) pendant une période de deux ans au moins avant l'examen de la convergence sans connaître de tensions graves, en particulier sans avoir dévalué sa monnaie par rapport à l'euro. Dans les cas de périodes de participation plus courtes, les évolutions du taux de change sont décrites au cours d'une période de référence de deux ans.

L'évaluation de la stabilité du taux de change par rapport à l'euro met l'accent sur la proximité du taux de change vis-à-vis du cours pivot du MCE II, tout en prenant également en considération des facteurs susceptibles d'avoir donné lieu à une appréciation, ce qui est conforme à l'approche adoptée par le passé. À cet égard, l'ampleur de la marge de fluctuation autorisée dans le cadre du MCE II ne préjuge pas de l'évaluation du critère de stabilité du taux de change.

Par ailleurs, la question de l'absence de « tensions graves » est généralement traitée : a) en examinant le degré de divergence des taux de change vis-à-vis de l'euro par rapport aux cours pivots du MCE II ; b) en utilisant des indicateurs tels que la volatilité du taux de change vis-à-vis de l'euro et sa tendance, ainsi que les écarts de taux d'intérêt à court terme par rapport à la zone euro de même que leur évolution ; c) en prenant en considération le rôle des interventions effectuées sur les marchés de change ; et d) en prenant en considération le rôle des programmes d'aide financière au niveau international dans la stabilisation de la monnaie.

La période de référence retenue dans le présent *Rapport* s'étend du 20 mai 2023 au 19 mai 2025. Les taux de change bilatéraux utilisés sont les taux de référence officiels de la BCE (cf. le chapitre 5, disponible uniquement en anglais).

Outre la participation au MCE II et l'évolution du taux de change nominal par rapport à l'euro au cours de la période sous revue, les éléments pertinents concernant le caractère soutenable du taux de change actuel sont brièvement examinés.

Cette analyse se fonde sur l'évolution des taux de change effectifs réels ainsi que du compte des transactions courantes, du compte de capital et du compte financier de la balance des paiements. L'évolution de la dette extérieure brute et de la position extérieure nette à plus long terme est également examinée. La section relative aux évolutions du taux de change tient également compte de mesures du degré d'intégration d'un pays à la zone euro. Cet aspect est évalué en termes tant d'intégration du commerce extérieur (exportations et importations) que d'intégration financière. Enfin, la section relative aux évolutions du taux de change mentionne, le cas échéant, si le pays examiné a bénéficié, durant la période de référence de deux ans, de la fourniture de liquidités de banque centrale ou d'un soutien à la balance des paiements. Tant l'aide effective que celle dispensée à titre de précaution sont prises en considération.

En ce qui concerne l'évolution des taux d'intérêt à long terme, les dispositions juridiques et leur application par la BCE sont exposées dans l'encadré 4.

Encadré 4

Évolutions des taux d'intérêt à long terme

1. Dispositions du Traité

L'article 140, paragraphe 1, quatrième tiret, du Traité prévoit que le *Rapport sur la convergence* examine si un degré élevé de convergence durable a été réalisé, en analysant dans quelle mesure chaque État membre a satisfait au critère suivant :

« le caractère durable de la convergence atteinte par l'État membre faisant l'objet d'une dérogation et de sa participation au mécanisme de taux de change, qui se reflète dans les niveaux des taux d'intérêt à long terme ».

L'article 4 du Protocole (n° 13) sur les critères de convergence dispose que :

« le critère de convergence des taux d'intérêt, visé à l'article 140, paragraphe 1, quatrième tiret, dudit Traité, signifie qu'au cours d'une période d'un an précédant l'examen, un État membre a eu un taux d'intérêt nominal moyen à long terme qui n'excède pas de plus de 2 points de pourcentage celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix. Les taux d'intérêt sont calculés sur la base d'obligations d'État à long terme ou de titres comparables, compte tenu des différences dans les définitions nationales ».

2. Application des dispositions du Traité

Dans le cadre du présent *Rapport*, la BCE applique les dispositions du Traité de la manière suivante :

Premièrement, le « taux d'intérêt nominal moyen à long terme » observé au cours d'une « période d'un an précédant l'examen » a été calculé comme une moyenne arithmétique sur les douze derniers mois pour lesquels des données relatives aux IPCH étaient disponibles. La période de référence examinée dans le présent *Rapport* s'étend de mai 2024 à avril 2025, conformément à la période de référence pour le critère de stabilité des prix.

Deuxièmement, la notion relative aux « trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix », employée pour la définition de la valeur de référence, a été appliquée en utilisant la moyenne arithmétique non pondérée des taux d'intérêt à long terme des trois mêmes États membres retenus pour le calcul de la valeur de référence en ce qui concerne le critère de stabilité des prix (cf. encadré 1). Pendant la période de référence examinée dans le présent *Rapport*, les taux d'intérêt à long terme des trois États membres ayant affiché le taux d'inflation le plus bas, retenus pour le calcul de la valeur de référence pour le critère de stabilité des prix, étaient de 2,9 % (Finlande), 2,8 % (Irlande) et 3,7 % (Italie). Dès lors, le taux d'intérêt moyen se situe à 3,1 % et la valeur de référence obtenue en ajoutant deux points de pourcentage s'élève à 5,1 % ¹⁵.

¹⁵ Les taux d'intérêt ont été calculés sur la base des taux d'intérêt à long terme harmonisés disponibles, qui ont été élaborés en vue d'évaluer la convergence (cf. chapitre 5, disponible uniquement en anglais).

Comme mentionné ci-dessus, le Traité fait explicitement référence au « caractère durable de la convergence » tel qu’il se reflète dans le niveau des taux d’intérêt à long terme. C’est pourquoi les évolutions au cours de la période de référence allant de mai 2024 à avril 2025 sont analysées dans le contexte de l’évolution des taux à long terme durant les dix dernières années (ou la période pour laquelle des données sont disponibles) et des principaux facteurs explicatifs des écarts constatés par rapport aux taux d’intérêt moyens à long terme observés dans la zone euro. Au cours de la période de référence, il se peut que le taux d’intérêt moyen à long terme observé dans la zone euro ait partiellement reflété des primes de risque élevées spécifiques à plusieurs pays de la zone euro. Dès lors, le rendement des emprunts publics à long terme de la zone euro notés AAA (c’est-à-dire le rendement à long terme de la courbe des taux AAA de la zone euro, qui comprend les pays de la zone euro notés AAA) est également utilisé à titre de comparaison. En toile de fond de cette analyse, le présent *Rapport* fournit également des informations concernant la taille et l’évolution du marché financier. Celles-ci reposent sur trois indicateurs différents (l’encours des titres de créance émis par les sociétés non financières, la capitalisation boursière et les crédits consentis par les institutions financières monétaires au secteur privé non financier national), qui, pris conjointement, permettent d’évaluer la taille des marchés financiers.

Enfin, l’article 140, paragraphe 1, du Traité requiert que le présent *Rapport* tienne compte de plusieurs autres facteurs pertinents (cf. encadré 5). À cet égard, conformément à l’article 121, paragraphe 6, du Traité, un cadre de gouvernance économique renforcé est entré en vigueur le 13 décembre 2011, afin d’assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des États membres de l’UE. L’encadré 5 ci-dessous rappelle brièvement ces dispositions législatives et la manière dont les facteurs supplémentaires susvisés interviennent dans l’évaluation de la convergence menée par la BCE.

Encadré 5

Autres facteurs pertinents

1. Traité et autres dispositions juridiques

L’article 140, paragraphe 1, du Traité requiert que « les rapports de la Commission et de la Banque centrale européenne tiennent également compte 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 ».

À cet égard, la BCE prend en considération le paquet législatif sur la gouvernance économique de l’UE, qui est entré en vigueur le 13 décembre 2011. En s’appuyant sur les dispositions de l’article 121, paragraphe 6, du Traité, le Parlement européen et le Conseil de l’UE ont adopté des règles détaillées relatives à la procédure de surveillance multilatérale visée à l’article 121, paragraphes 3 et 4, du Traité. Ces règles ont été adoptées « afin d’assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des États membres » (article 121, paragraphe 3), car « il convient de tirer les leçons de l’expérience acquise au cours des dix premières années de fonctionnement de l’Union économique et monétaire ».

notamment pour améliorer la gouvernance économique dans l'Union, qui devrait reposer sur une adhésion nationale plus forte »¹⁶. Le paquet législatif prévoit un cadre de surveillance renforcée (la procédure concernant les déficits macroéconomiques ou PDM) visant à prévenir les déséquilibres macroéconomiques et macrofinanciers excessifs en aidant les États membres de l'UE dont les chiffres sont en divergence à établir des plans de mesures correctives avant que ces divergences ne s'ancrent.

2. Application des dispositions du Traité

Conformément à la pratique antérieure, les facteurs supplémentaires visés à l'article 140, paragraphe 1, du Traité sont passés en revue au chapitre 4, dans les sections traitant des critères individuels décrits dans les encadrés 1 à 4. Dans un souci d'exhaustivité, le chapitre 4 présente également les indicateurs du tableau de bord pour la Bulgarie (y compris en ce qui concerne les seuils d'alerte), garantissant ainsi l'apport de toutes les informations disponibles pertinentes pour la détection des déséquilibres macroéconomiques et macrofinanciers susceptibles d'entraver la réalisation d'un degré élevé de convergence durable, comme le dispose l'article 140, paragraphe 1, du Traité. En particulier, les États membres de l'UE bénéficiant d'une dérogation qui font l'objet d'une procédure concernant les déséquilibres excessifs peuvent difficilement être considérés comme ayant réalisé un degré élevé de convergence durable au sens de l'article 140, paragraphe 1, du Traité.

2.2 Compatibilité de la législation nationale avec les Traités

2.2.1 Introduction

L'article 140, paragraphe 1, du Traité requiert de la BCE (et de la Commission européenne) qu'elle fasse rapport au Conseil, au moins une fois tous les deux ans ou à la demande d'un État membre faisant l'objet d'une dérogation, sur les progrès réalisés par les États membres ayant reçu une dérogation dans l'accomplissement de leurs obligations sur la voie de la réalisation de l'Union économique et monétaire. Ces rapports doivent comporter un examen de la compatibilité de la législation nationale de chaque État membre bénéficiant d'une dérogation, y compris des statuts de sa BCN, avec les articles 130 et 131 du Traité et les articles pertinents des Statuts du SEBC. Cette obligation imposée par le Traité aux États membres bénéficiant d'une dérogation est également appelée « convergence juridique ».

Lorsqu'elle examine cette dernière, la BCE ne se limite pas à une évaluation formelle de la lettre de la législation nationale ; elle peut aussi apprécier si la mise en œuvre des dispositions concernées est conforme à l'esprit des Traités et des Statuts du SEBC. La BCE est particulièrement attentive à tout signe de pression sur les

¹⁶ Cf. considérant 2 du [règlement \(UE\) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques](#) (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

organes de décision de la BCN de tout État membre qui serait incompatible avec l'esprit du Traité en matière d'indépendance de la banque centrale.

La BCE juge également indispensable le fonctionnement harmonieux et permanent des organes de décision des BCN. À cet égard, les autorités compétentes de chaque État membre se doivent, en particulier, de prendre les mesures qui s'imposent pour veiller à ce qu'un successeur soit rapidement désigné lorsque le mandat d'un membre d'un organe de décision d'une BCN se libère ¹⁷.

La BCE suit de près toutes les évolutions avant de rendre une appréciation finale positive concluant que la législation nationale d'un État membre est compatible avec le Traité et les Statuts du SEBC.

État membre faisant l'objet d'une dérogation et convergence juridique

La Bulgarie, dont la législation nationale est examinée dans le présent *Rapport*, possède le statut d'État membre faisant l'objet d'une dérogation, c'est-à-dire qu'elle n'a pas encore adopté l'euro. L'article 5 ¹⁸ de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne dispose que la Bulgarie participe à l'Union économique et monétaire à compter de sa date d'adhésion en tant qu'État membre faisant l'objet d'une dérogation au sens de l'article 139 du Traité.

L'évaluation de la convergence juridique vise à permettre au Conseil de déterminer plus aisément quels États membres remplissent leurs « obligations pour la réalisation de l'Union économique et monétaire » (article 140, paragraphe 1, du Traité). Ces conditions ont notamment trait, sur le plan juridique, à l'indépendance de la banque centrale et à l'intégration juridique des BCN dans l'Eurosystème.

¹⁷ Cf. avis CON/2010/37 et CON/2010/91. Tous les avis de la BCE sont publiés sur le site EUR-Lex.

¹⁸ Cf. l'article 5 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO L 157 du 21.06.2005, p. 203).

Structure de l'évaluation juridique

L'évaluation juridique s'inscrit globalement dans la continuité des précédents rapports de la BCE et de l'IME relatifs à la convergence juridique ¹⁹.

La compatibilité de la législation nationale est examinée au regard de la législation adoptée avant le 15 avril 2025.

2.2.2 Champ des adaptations

Domaines nécessitant des adaptations

Afin de recenser les domaines dans lesquels une adaptation de la législation nationale est nécessaire, les points suivants sont examinés :

- la compatibilité avec les dispositions relatives à l'indépendance des BCN, des membres des organes de décision des BCN et des gouverneurs figurant dans le Traité (article 130) et dans les Statuts du SEBC (articles 7 et 14.2) ;
- la compatibilité avec les dispositions relatives à la confidentialité (article 37 des Statuts du SEBC) ;
- la compatibilité avec les interdictions relatives au financement monétaire (article 123 du Traité) et à l'accès privilégié (article 124 du Traité) ;
- la compatibilité avec l'orthographe unique de l'euro exigée par le droit de l'Union ; et
- l'intégration juridique des BCN dans l'Eurosystème (notamment au regard des articles 12.1 et 14.3 des Statuts du SEBC).

¹⁹ En particulier, les *Rapports sur la convergence* de la BCE de juin 2024 (sur la Bulgarie, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Suède), de juin 2022 (sur la Bulgarie, la République tchèque, la Croatie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Suède), de juin 2020 (sur la Bulgarie, la République tchèque, la Croatie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Suède), de mai 2018 (sur la Bulgarie, la République tchèque, la Croatie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Suède), de juin 2016 (sur la Bulgarie, la République tchèque, la Croatie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Suède), de juin 2014 (sur la Bulgarie, la République tchèque, la Croatie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Suède), de juin 2013 (sur la Lettonie), de mai 2012 (sur la Bulgarie, la République tchèque, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Suède), de mai 2010 (sur la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Suède), de mai 2008 (sur la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la Suède), de mai 2007 (sur Chypre et Malte), de décembre 2006 (sur la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Suède), de mai 2006 (sur la Lituanie et la Slovaquie), d'octobre 2004 (sur la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Suède), de mai 2002 (sur la Suède) et d'avril 2000 (sur la Grèce et la Suède), et le *Rapport sur la convergence* publié par l'IME en mars 1998.

« Compatibilité » ou « harmonisation »

En vertu de l'article 131 du Traité, la législation nationale doit être « compatible » avec les Traités et les Statuts du SEBC, toute incompatibilité devant par conséquent être rectifiée. Ni la primauté des Traités et des Statuts du SEBC sur la législation nationale, ni la nature de l'incompatibilité n'affectent la nécessité de respecter cette obligation.

L'obligation de « compatibilité » de la législation nationale ne signifie pas que le Traité exige une « harmonisation » des statuts des BCN, que ce soit entre eux ou avec ceux du SEBC. Des particularités nationales peuvent subsister pour autant qu'elles ne portent pas atteinte à la compétence dans le domaine monétaire, qui a été conférée irrévocablement à l'UE. L'article 14.4 des Statuts du SEBC autorise en effet les BCN à exercer d'autres fonctions que celles qui sont spécifiées dans lesdits Statuts, pour autant que celles-ci n'interfèrent pas avec les objectifs et les missions du SEBC ²⁰. Les dispositions des statuts des BCN permettant l'exercice de telles fonctions additionnelles constituent un exemple probant de circonstances dans lesquelles des différences peuvent subsister. Le terme « compatible » implique plutôt que les législations nationales et les statuts des BCN doivent être adaptés afin d'éliminer les incohérences avec les Traités et les Statuts du SEBC et d'assurer le degré nécessaire d'intégration des BCN dans le SEBC. En particulier, toutes les dispositions qui vont à l'encontre de l'indépendance d'une BCN telle qu'elle est définie dans le Traité et de son rôle en tant que partie intégrante du SEBC doivent faire l'objet d'adaptations. Il ne suffit donc pas de faire fond uniquement sur la primauté du droit de l'UE sur la législation nationale pour réaliser cet objectif.

L'obligation visée à l'article 131 du Traité s'applique seulement aux incompatibilités avec les dispositions des Traités et des Statuts du SEBC. Cependant, toute législation nationale incompatible avec le droit dérivé de l'UE pertinent pour les domaines nécessitant des adaptations examinés dans le présent *Rapport sur la convergence* doit être mise en conformité avec celui-ci. La primauté du droit de l'UE est sans incidence sur l'impératif d'adapter la législation nationale. Cette obligation d'ordre général découle non seulement de l'article 131 du Traité, mais aussi de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ²¹.

Les Traités et les Statuts du SEBC ne précisent pas la forme que doit revêtir l'adaptation de la législation nationale. La compatibilité peut donc être obtenue par la suppression de toute législation nationale incompatible avec le droit de l'Union, par l'insertion de renvois aux Traités et aux Statuts du SEBC ou, à titre exceptionnel, par l'incorporation de dispositions de ces textes et de renvois à leur provenance, sous réserve des précisions suivantes :

Par principe, il convient d'éviter toute reproduction dans des termes identiques de dispositions pertinentes du droit de l'Union directement applicables dans l'ordre

²⁰ S'agissant des missions et des pouvoirs qui ont été confiés en partie à la BCE, toute législation nationale doit être sans préjudice des missions et des pouvoirs conférés à la BCE. Cf. avis CON/2020/15.

²¹ Cf., notamment, *Commission des Communautés européennes / République française*, C-265/95, ECLI:EU:C:1997:595.

juridique de l'État membre ²². Pareille reproduction peut créer une incertitude en ce qui concerne tant la nature juridique et l'origine des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur. Cela contreviendrait au principe de l'application et de l'interprétation uniformes du droit de l'Union dans l'ensemble de l'Union ²³. Par ailleurs, si une disposition nationale utilise une formulation différente de celle utilisée dans la disposition pertinente de l'Union, elle crée un contenu réglementaire propre. Conformément à l'article 2, paragraphe 1, du Traité, la compétence exclusive de l'Union en matière de politique monétaire interdit aux États membres d'adopter des dispositions qui, eu égard à leur objectif et à leur contenu, établissent des règles juridiques régissant l'utilisation de l'euro en tant que monnaie unique, à moins qu'ils n'aient été habilités à le faire ²⁴. Dans ce contexte, le concept de politique monétaire ne se limite pas à sa mise en œuvre opérationnelle, qui, en vertu de l'article 127, paragraphe 2, premier tiret, du Traité, constitue l'une des missions fondamentales de l'Eurosystème. Il revêt également une dimension réglementaire destinée à asseoir le statut de l'euro en tant que monnaie unique ²⁵.

Dans des circonstances exceptionnelles, des dispositions pertinentes du droit de l'Union directement applicables dans l'ordre juridique de l'État membre peuvent être reproduites dans des termes identiques pour garantir la cohérence et pour les rendre compréhensibles aux personnes auxquelles elles s'appliquent. Lorsque de telles circonstances exceptionnelles existent, il convient de reproduire les dispositions directement applicables du droit de l'Union avec précision et sans en modifier le libellé ²⁶. En outre, les dispositions ne peuvent être reproduites que dans la mesure justifiée par les circonstances exceptionnelles. Toutefois, de telles circonstances exceptionnelles n'existent pas si les dispositions directement applicables du droit de l'Union sont suffisamment cohérentes et complètes, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de les répéter ou de les reproduire dans le droit national ²⁷. Lorsque des dispositions directement applicables du droit de l'Union ne sont pertinentes que dans les domaines couverts par le droit national, il n'est pas nécessaire que le droit national renvoie à ces dispositions. Dans la mesure où le droit national reproduit inévitablement des dispositions directement applicables du droit de l'Union pour les raisons susmentionnées, il convient qu'il le fasse de manière explicite et qu'il précise que ses dispositions sont soit « conformes » aux dispositions pertinentes du droit de

²² Cf. paragraphe 12 de l'avis CON/2005/21, paragraphe 2.4 de l'avis CON/2022/15 et paragraphe 2.6 de l'avis CON/2023/27.

²³ Arrêt de la Cour de justice du 7 février 1973, *Commission / Italie*, C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13, points 16 et 17 ; Arrêt de la Cour de justice du 10 octobre 1973, *Variola*, C-34/73, ECLI:EU:C:1973:101, points 9 à 11 ; Arrêt de la Cour de justice du 2 février 1977, *Amsterdam Bulb*, C-50/76, ECLI:EU:C:1977:13, points 5 à 8. Cf. également paragraphe 12 de l'avis CON/2005/21, paragraphe 2.1 de l'avis CON/2006/10, paragraphe 2.4 de l'avis CON/2006/29, paragraphe 2.1 de l'avis CON/2007/1, paragraphe 2.2 de l'avis CON/2007/43, paragraphe 2.3 de l'avis CON/2022/15, paragraphe 2.3 de l'avis CON/2023/27 et paragraphe 2.5 de l'avis CON/2024/12.

²⁴ Par exemple, en vertu des dispositions pertinentes du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil du 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro (JO L 139 du 11.05.1998, p. 1) ou d'autres dispositions du droit de l'Union.

²⁵ Arrêt de la Cour de justice du 26 janvier 2021, *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 et C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, points 38 et 39, arrêt de la Cour de justice du 20 avril 2023, *Brink's Lithuania*, C-772/21, ECLI:EU:C:2023:305, points 56 et 57.

²⁶ Cf. paragraphe 2.2 (note de bas de page 6) de l'avis CON/2007/43, paragraphes 2.4 de l'avis CON/2022/15, paragraphe 2.6 de l'avis CON/2023/27 et paragraphe 2.7 de l'avis CON/2024/12.

²⁷ Cf. paragraphe 13 de l'avis CON/2005/21, paragraphes 2.2 et 3.2 de l'avis CON/2006/10, paragraphe 2.4 de l'avis CON/2022/15 et paragraphe 2.6 de l'avis CON/2023/27 et paragraphe 2.7 de l'avis CON/2024/12.

l'Union, lorsque ces dernières sont reproduites uniquement pour placer le droit national dans un contexte plus large, soit « sans préjudice » des dispositions pertinentes du droit de l'Union, lorsqu'une autorité nationale exerce des compétences résiduelles qui vont au-delà de celles exercées au sein du SEBC et de l'Eurosystème ²⁸.

De plus, en vue de parvenir à la compatibilité de la législation nationale avec les Traités et les Statuts du SEBC et de la maintenir, la BCE doit être consultée par les institutions de l'UE et par les États membres sur tout projet de dispositions législatives dans les domaines relevant de sa compétence, conformément aux articles 127, paragraphe 4, et 282, paragraphe 5, du Traité et à l'article 4 des Statuts du SEBC. La décision 98/415/CE ²⁹ du Conseil enjoint expressément aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour garantir le respect de cette obligation.

2.2.3 Indépendance des BCN

S'agissant de l'indépendance des banques centrales, la législation nationale des États membres qui ont adhéré à l'UE en 2004, en 2007 ou en 2013 a dû être adaptée en vue de satisfaire aux dispositions correspondantes du Traité et des Statuts du SEBC, les modifications devant sortir leurs effets respectivement les 1^{er} mai 2004, 1^{er} janvier 2007 et 1^{er} juillet 2013 ³⁰. La Suède avait été tenue de mettre en application les adaptations nécessaires pour la date de mise en place du SEBC, le 1^{er} juin 1998.

L'indépendance de la banque centrale

En novembre 1995, l'IME a dressé une liste des caractéristiques du concept d'indépendance des banques centrales (traitées ensuite de manière approfondie dans le *Rapport sur la convergence* de 1998), qui ont constitué, à cette époque, le fondement de l'évaluation de la législation nationale des États membres, en particulier des statuts des BCN. Ce concept recouvre différents aspects de l'indépendance qu'il convient d'évaluer séparément, à savoir l'indépendance fonctionnelle, institutionnelle, personnelle et financière. Ces dernières années, les avis adoptés par la BCE ont permis d'affiner l'analyse de ces aspects de l'indépendance des banques centrales. Ces aspects forment la base de l'évaluation du degré de convergence entre la législation nationale des États membres bénéficiant d'une dérogation, d'une part, et les Traités et les Statuts du SEBC, d'autre part.

²⁸ Cf. paragraphe 2.6 de l'avis CON/2023/27 et paragraphe 2.8 de l'avis CON/2024/12.

²⁹ Décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de dispositions législatives (JO L 189 du 3.7.1998, p. 42)

³⁰ Cela s'applique aussi au régime de confidentialité du SEBC ; cf. section 2.2.4 du présent *Rapport sur la convergence*.

Indépendance fonctionnelle

L'indépendance des banques centrales ne constitue pas une fin en soi, mais est essentielle pour atteindre un objectif qui doit être clairement établi et primer sur tout autre. L'indépendance fonctionnelle requiert que l'objectif premier de chaque BCN soit défini de façon claire et dans un souci de sécurité juridique, et qu'il soit pleinement conforme à l'objectif principal de stabilité des prix établi par le Traité. La poursuite de cet objectif est assurée en dotant les BCN des moyens et des instruments nécessaires à sa réalisation, indépendamment de toute autre autorité. L'exigence d'indépendance de la banque centrale inscrite dans le Traité reflète l'opinion générale selon laquelle l'objectif principal de stabilité des prix est le mieux servi par une institution pleinement indépendante dotée d'un mandat clairement défini. L'indépendance des banques centrales est parfaitement compatible avec le fait qu'elles soient tenues de rendre compte de leurs décisions, ce qui est essentiel pour renforcer la confiance dans leur statut d'indépendance. Ce principe implique la transparence et le dialogue avec les tiers.

En ce qui concerne le calendrier, le Traité ne précise pas la date à laquelle les BCN des États membres bénéficiant d'une dérogation doivent satisfaire à l'objectif principal de stabilité des prix défini par les articles 127, paragraphe 1, et 282, paragraphe 2, du Traité et par l'article 2 des Statuts du SEBC. Pour les États membres qui ont adhéré à l'UE après la date de l'introduction de l'euro, il n'est pas précisé si l'obligation doit s'appliquer à partir de la date d'adhésion ou à compter de leur adoption de l'euro. Si l'article 127, paragraphe 1, du Traité ne concerne pas les États membres bénéficiant d'une dérogation (cf. article 139, paragraphe 2, point c) du Traité), l'article 2 des Statuts du SEBC s'applique bien à ces États membres (cf. article 42.1 des Statuts du SEBC). La BCE considère que l'obligation pour les BCN de se fixer la stabilité des prix comme objectif principal s'applique à partir du 1^{er} juin 1998 dans le cas de la Suède et à partir des 1^{er} mai 2004, 1^{er} janvier 2007 et 1^{er} juillet 2013 pour les États membres ayant adhéré à l'UE à ces dates. Cette position se fonde sur le fait que l'un des principes directeurs de l'UE, à savoir la stabilité des prix (article 119 du Traité), s'applique également aux États membres bénéficiant d'une dérogation. Elle s'appuie aussi sur l'objectif du Traité selon lequel tous les États membres doivent rechercher la convergence macroéconomique, y compris la stabilité des prix, ce qui motive les rapports réguliers de la BCE et de la Commission européenne. Cette conclusion est également fondée sur le raisonnement qui sous-tend l'indépendance des banques centrales, qui ne se justifie que par la primauté de l'objectif global de stabilité des prix.

Les évaluations par pays figurant dans le présent *Rapport* reposent sur ces conclusions pour ce qui est du calendrier de l'obligation faite aux BCN des États membres bénéficiant d'une dérogation de se fixer la stabilité des prix comme objectif principal.

Indépendance institutionnelle

L'indépendance institutionnelle ressort de l'article 130 du Traité et de l'article 7 des Statuts du SEBC. Ces deux articles interdisent aux BCN et aux membres de leurs organes de décision de solliciter ou d'accepter des instructions des institutions ou organes de l'UE, des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme. De plus, ils interdisent aux institutions, organes ou organismes de l'UE et aux gouvernements des États membres de chercher à influencer les membres des organes de décision des BCN dont les décisions peuvent peser sur l'accomplissement par les BCN de leurs missions liées au SEBC. Pour que la législation nationale reflète l'article 130 du Traité et l'article 7 des Statuts du SEBC, elle doit traduire ces deux interdictions et ne pas en limiter le champ d'application ³¹. La reconnaissance de l'indépendance des banques centrales n'a pas pour conséquence de les exempter de toute règle de droit ou de les protéger de toute législation ³².

Que la BCN soit placée sous le contrôle de l'État, qu'elle soit un organisme spécial de droit public ou simplement une société anonyme, il existe un risque que celui qui la détient influe, en sa qualité de détenteur du capital, sur le processus de décision concernant les missions liées au SEBC ³³. Cette influence, qu'elle s'exerce au travers des droits des actionnaires ou autrement, peut fragiliser l'indépendance de la BCN et doit donc être limitée par la loi.

Le cadre juridique régissant les activités de la banque centrale doit constituer un socle stable et durable à l'appui de son fonctionnement. Des changements fréquents de la structure institutionnelle d'une BCN, ayant une incidence sur sa stabilité organisationnelle et sur celle de sa gouvernance, pourraient avoir des conséquences négatives sur l'indépendance institutionnelle de cette BCN ³⁴.

L'indépendance institutionnelle doit également être respectée en cas d'urgence. L'exercice par les autorités nationales, à titre temporaire et exceptionnel, des pouvoirs qui relèvent de la compétence exclusive du SEBC ne peut se justifier que lorsque les conditions visées à l'article 347 du Traité sont respectées. La période pertinente pour en juger est le moment où la mesure est adoptée. En raison du caractère exceptionnel de l'article 347 du Traité, les États membres doivent s'abstenir d'adopter une législation préventive en l'absence des conditions prévues à l'article 347 du Traité ³⁵.

³¹ Avis CON/2011/104.

³² Cf. paragraphe 2.3 de l'avis CON/2019/15, paragraphe 2.2 de l'avis CON/2024/24 et paragraphe 2.2 de l'avis CON/2025/2. Cf. également *Commission / European Central Bank*, C-11/00, ECLI:EU:C:2003:395, points 134 à 136.

³³ Avis CON/2019/23.

³⁴ Cf. paragraphe 2.2 de l'avis CON/2011/104 et paragraphe 3.2.2 de l'avis CON/2017/34.

³⁵ Cf. paragraphe 2.2 de l'avis CON/2021/35.

Interdiction de donner des instructions

Les droits reconnus à des tiers de donner des instructions aux BCN, à leurs organes de décision ou à leurs membres sont incompatibles avec le Traité et les Statuts du SEBC pour les domaines relevant des missions du SEBC.

Toute participation d'une BCN à l'application de mesures visant à renforcer la stabilité financière doit être compatible avec le Traité, c'est-à-dire que les fonctions des BCN doivent être exercées d'une manière pleinement compatible avec leur indépendance fonctionnelle, institutionnelle et financière, de manière à sauvegarder la bonne exécution de leurs missions en vertu du Traité et des Statuts du SEBC ³⁶. Dans la mesure où la législation nationale confère à la BCN un rôle qui va au-delà des fonctions consultatives et l'oblige à assumer des missions additionnelles, il convient de s'assurer que ces dernières ne portent pas préjudice à sa capacité d'accomplir ses missions liées au SEBC d'un point de vue opérationnel et financier ³⁷. De plus, l'intégration de représentants des BCN au sein des organes collégiaux de contrôle et de décision ou d'autres autorités impliquerait d'accorder toute l'attention nécessaire à la protection de l'indépendance personnelle des membres des organes de décision de la BCN ³⁸.

Interdiction d'approuver, de suspendre, d'annuler ou de différer des décisions

Les droits reconnus à des tiers d'approuver, de suspendre, d'annuler ou de différer les décisions d'une BCN sont incompatibles avec le Traité et les Statuts du SEBC pour les domaines intéressant les missions du SEBC ³⁹.

Interdiction de censurer des décisions pour des raisons juridiques

L'exercice, par des organes autres que des tribunaux indépendants, du droit de censurer, pour des raisons juridiques, des décisions concernant l'accomplissement des missions liées au SEBC est incompatible avec le Traité et les Statuts du SEBC, l'exécution de ces missions ne pouvant pas faire l'objet d'un réexamen au niveau politique. Le droit, pour le gouverneur d'une BCN, de suspendre la mise en œuvre d'une décision adoptée par le SEBC ou par les organes de décision d'une BCN pour des raisons juridiques et de la déférer ensuite aux autorités politiques pour qu'elles se prononcent équivaldrait à solliciter des instructions auprès de tiers.

³⁶ Avis CON/2010/31.

³⁷ Avis CON/2009/93.

³⁸ Avis CON/2010/94.

³⁹ Avis CON/2016/33.

Interdiction de participer aux organes de décision d'une BCN en disposant d'un droit de vote

La participation aux organes de décision d'une BCN de représentants de tiers disposant d'un droit de vote sur des questions ayant trait à l'exercice, par la BCN, de ses missions relatives au SEBC est incompatible avec le Traité et les Statuts du SEBC, même si ce vote n'a pas de caractère décisif ⁴⁰. Une telle participation, même sans droit de vote, est incompatible avec le Traité et les Statuts du SEBC si elle entrave l'accomplissement des missions liées au SEBC par ces organes de décision ou si elle compromet le respect du régime de confidentialité du SEBC ⁴¹.

Interdiction de consulter préalablement sur la décision d'une BCN

Toute obligation statutaire explicite impartie à une BCN de consulter préalablement des tiers sur la décision de cette BCN procure à ces tiers un mécanisme formel leur permettant d'influer sur la décision finale, ce qui est incompatible avec le Traité et les Statuts du SEBC.

Cependant, un dialogue entre les BCN et des tiers, même dans l'hypothèse où il reposerait sur des obligations statutaires consistant à donner des informations et à confronter des opinions, est compatible avec l'indépendance des banques centrales sous réserve que :

- cette situation ne porte pas atteinte à l'indépendance des membres des organes de décision des BCN ;
- le statut spécial des gouverneurs agissant en qualité de membres des organes de décision de la BCE soit pleinement respecté ; et
- les obligations de confidentialité prévues par les Statuts du SEBC soient respectées ⁴².

Quitus donné pour les missions imparties aux membres des organes de décision d'une BCN

Les dispositions statutaires concernant le quitus donné par des tiers (tels que les gouvernements) pour les missions imparties aux membres des organes de décision d'une BCN (concernant les comptes, par exemple) doivent comprendre des clauses de sauvegarde appropriées, afin de garantir que ce pouvoir ne porte pas atteinte à la capacité d'un membre d'une BCN de prendre des décisions en toute indépendance dans les domaines touchant aux missions du SEBC (ou de mettre en œuvre les

⁴⁰ En ce qui concerne le vote en général, le caractère secret du vote peut contribuer à préserver l'indépendance des organes de décision d'une BCN. Toutefois, la possibilité d'un vote ouvert n'est pas exclue par le principe d'indépendance institutionnelle, cf. le paragraphe 2.3 de l'avis CON/2022/10.

⁴¹ Avis CON/2014/25 et CON/2015/57.

⁴² Avis CON/2018/17.

décisions adoptées au niveau du SEBC). Il est recommandé de faire figurer dans les statuts de la BCN une disposition explicite à cet effet.

Indépendance personnelle

L'article 130 du Traité et les articles 7 et 14.2 des Statuts du SEBC préservent en outre l'indépendance des banques centrales en ce qui concerne les gouverneurs et les membres des organes de décision des BCN. Les gouverneurs des BCN sont membres du Conseil général de la BCE et deviennent membres du Conseil des gouverneurs lors de l'adoption de l'euro par leurs États membres respectifs. Les gouverneurs des BCN ne peuvent être considérés comme des représentants d'un État membre lorsqu'ils exercent leurs devoirs en tant que membres du Conseil des gouverneurs ou du Conseil général de la BCE ⁴³. En vertu de l'article 14.2 des Statuts du SEBC, les statuts des BCN doivent prévoir, en particulier, que la durée du mandat du gouverneur ne sera pas inférieure à cinq ans. Cet article constitue également une protection de ce dernier contre une révocation arbitraire, en disposant qu'il ne peut être relevé de ses fonctions que s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à leur exercice ou s'il a commis une faute grave. Dans ce cas, l'article 14.2 des Statuts du SEBC prévoit la possibilité d'un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne, qui a le pouvoir d'annuler la décision prise au niveau national de relever un gouverneur de ses fonctions ⁴⁴. La suspension d'un gouverneur peut effectivement équivaloir à une révocation de celui-ci aux fins de l'article 14.2 des Statuts du SEBC ⁴⁵. Les statuts de la BCN doivent se conformer à cette disposition, comme indiqué ci-après.

L'article 130 du Traité interdit aux gouvernements nationaux et à tout autre organe d'influencer les membres des organes de décision des BCN dans l'accomplissement de leurs missions. En particulier, les États membres ne peuvent pas chercher à influencer les membres des organes de décision de la BCN en amendement la législation nationale concernant leur rémunération, laquelle, par principe, ne s'appliquera qu'aux futures nominations ⁴⁶. Toutefois, les modifications de la rémunération des membres des organes de décision des BCN fondées sur des critères objectifs, par exemple à la suite d'une analyse comparative des salaires dans le but d'assurer la proportionnalité entre les différentes positions hiérarchiques au sein d'une BCN, ne contreviennent pas aux exigences d'indépendance énoncées à l'article 130 du Traité ⁴⁷.

⁴³ Cf. *LR Ģenerālprokuratūra*, C-3/20, ECLI:EU:C:2021:969, point 43.

⁴⁴ Cf. *Rimšēvičs et BCE / Lettonie*, C-202/18 et C-238/18, ECLI:EU:C:2019:139, point 76.

⁴⁵ Cf. *Rimšēvičs et BCE / Lettonie*, C-202/18 et C-238/18, ECLI:EU:C:2019:139, point 52 et avis CON/2011/9, paragraphe 3.7.

⁴⁶ Cf., par exemple, les avis CON/2010/56, CON/2010/80, CON/2011/104, CON/2011/106 et CON/2021/9.

⁴⁷ Cf. paragraphe 3.3.3 de l'avis CON/2024/38.

Durée minimale du mandat des gouverneurs

En vertu de l'article 14.2 des Statuts du SEBC, les statuts de la BCN doivent prévoir que la durée du mandat du gouverneur ne sera pas inférieure à cinq ans. Cette disposition n'empêche pas de fixer une durée plus longue à l'exercice de ses fonctions, tandis qu'une durée indéterminée ne nécessite pas de modification des statuts dans la mesure où les motifs de révocation d'un gouverneur sont conformes à l'article 14.2 des Statuts du SEBC. Des périodes plus courtes ne peuvent être justifiées, même si elles ne s'appliquent que pendant une période transitoire ⁴⁸. La législation nationale fixant un âge de départ obligatoire à la retraite doit, si elle s'applique à un gouverneur, veiller à ce que l'âge de départ à la retraite n'interrompe pas la durée minimale du mandat prévue à l'article 14.2 des Statuts du SEBC, qui prévaut sur tout âge de départ obligatoire à la retraite ⁴⁹. Lorsque les statuts d'une BCN sont modifiés, il convient que la loi portant modification des statuts protège la sécurité du mandat du gouverneur et des autres membres des organes de décision participant à l'accomplissement des missions liées au SEBC ⁵⁰.

Motifs de révocation des gouverneurs

Les statuts de la BCN doivent garantir que les gouverneurs ne puissent être relevés de leurs fonctions pour des raisons autres que celles figurant à l'article 14.2 des Statuts du SEBC. L'exigence mentionnée dans cet article a pour objectif d'empêcher que la révocation d'un gouverneur puisse être décidée de façon arbitraire par les autorités qui ont compétence pour le nommer, en particulier le gouvernement ou le Parlement correspondant. Les statuts de la BCN doivent soit supprimer toute incompatibilité avec les motifs de révocation prévus à l'article 14.2 des Statuts du SEBC, soit ne pas en faire état, l'article 14.2 étant directement applicable ⁵¹. Une fois élu ou nommé, le gouverneur ne peut être relevé de ses fonctions dans des conditions autres que celles visées à l'article 14.2 des Statuts du SEBC, même s'il n'a pas encore pris ses fonctions. Les conditions dans lesquelles un gouverneur peut être relevé de ses fonctions étant des concepts autonomes du droit de l'Union, leur application et leur interprétation ne dépendent pas des contextes nationaux ⁵². En dernier ressort, il appartient à la Cour de justice de l'Union européenne, conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 14.2, deuxième alinéa, des Statuts du SEBC, d'interpréter ces concepts ⁵³.

⁴⁸ Avis CON/2018/23.

⁴⁹ Avis CON/2012/89.

⁵⁰ Avis CON/2018/17, CON/2019/19 et CON/2019/36.

⁵¹ Avis CON/2018/53.

⁵² Cf. l'avis CON/2019/36 et l'avis de l'avocat général Kokott dans *Rimšēvičs et BCE / Lettonie*, affaires jointes C-202/18 et C-238/18, ECLI:EU:C:2018:1030, point 77.

⁵³ Cf. *Rimšēvičs and ECB / Latvia*, affaires jointes C-202/18 et C-238/18, ECLI:EU:C:2019:139, point 92 : « Il appartient à la Cour, dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 14.2, deuxième alinéa, des statuts du SEBC et de la BCE, de vérifier qu'une interdiction temporaire d'exercer les fonctions du gouverneur concerné n'est prise que s'il existe des indices suffisants de ce qu'il a commis une faute grave de nature à justifier une telle mesure ».

Sécurité du mandat et motifs de révocation des membres des organes de décision des BCN, autres que les gouverneurs, participant à l'accomplissement des missions liées au SEBC

L'application des mêmes règles concernant la sécurité du mandat et les motifs de révocation des gouverneurs aux autres membres des organes de décision des BCN participant à l'accomplissement des missions liées au SEBC permettra également de préserver l'indépendance personnelle de ces personnes ⁵⁴. L'article 130 du Traité et l'article 7 des Statuts du SEBC font référence aux « membres des organes de décision » des BCN, et non spécifiquement aux gouverneurs. Ce principe s'applique en particulier dans les cas où le gouverneur est *primus inter pares*, ses collègues disposant des mêmes droits de vote, ainsi que dans les cas où ceux-ci contribuent à l'exercice des missions liées au SEBC.

Droit de contrôle juridictionnel

Les membres des organes de décision des BCN doivent être habilités à porter toute décision de révocation devant un tribunal indépendant, en vue de limiter l'exercice, par les instances politiques, de leur pouvoir discrétionnaire lors de l'évaluation des motifs d'une telle décision.

L'article 14.2 des Statuts du SEBC stipule qu'un gouverneur de BCN ayant été relevé de ses fonctions dispose d'un droit de recours auprès de la Cour de justice de l'Union européenne. La Cour de justice de l'Union européenne a le pouvoir d'annuler la mesure de révocation nationale s'il s'avère qu'elle est contraire au droit de l'Union.

Sur la base de l'article 130 du Traité et de l'article 7 des Statuts du SEBC, la législation nationale doit également prévoir l'exercice du contrôle juridictionnel, par les tribunaux nationaux, d'une décision de révocation de tout membre des organes de décision d'une BCN (autre que le gouverneur) participant à l'accomplissement des missions liées au SEBC ⁵⁵. Cet exercice peut soit relever du droit commun, soit faire l'objet d'une disposition spécifique. Bien que l'on puisse considérer qu'un tel droit de contrôle relève du droit commun, il pourrait être souhaitable, pour des raisons de sécurité juridique, de le prévoir de façon spécifique.

Protection contre les conflits d'intérêts

L'indépendance personnelle nécessite aussi de se prémunir contre d'éventuels conflits d'intérêts entre les obligations incombant aux membres des organes de décision des BCN participant à l'accomplissement des missions liées au SEBC vis-à-vis de leurs BCN respectives (ainsi qu'aux gouverneurs également vis-à-vis de la BCE) et toute autre fonction pouvant être exercée par les membres de ces organes

⁵⁴ Avis CON/2004/35, CON/2005/26, CON/2006/32, CON/2006/44, CON/2007/6, CON/2019/19 et CON/2019/24.

⁵⁵ Avis CON/2022/45.

qui pourrait mettre en péril leur indépendance personnelle ⁵⁶. Par principe, l'appartenance à un organe de décision participant à l'accomplissement des missions liées au SEBC est incompatible avec l'exercice d'autres fonctions qui risqueraient de créer un conflit d'intérêts. En particulier, les membres de ces organes de décision ne peuvent exercer une fonction ou faire valoir un intérêt susceptible d'influencer leurs activités, par l'exercice d'une fonction au sein des instances exécutives ou législatives de l'État ou des administrations régionales ou locales, ou au sein d'une entreprise commerciale. Il convient tout particulièrement d'éviter les conflits d'intérêts potentiels impliquant les membres des organes de décision autres que les membres dirigeants.

Indépendance financière

Une BCN verrait son indépendance globale compromise si elle n'était pas en mesure de se doter de façon autonome des ressources financières nécessaires à la bonne exécution de son mandat, c'est-à-dire pour mener à bien les missions relatives au SEBC qu'elle doit accomplir conformément au Traité et aux Statuts du SEBC ⁵⁷.

Les États membres ne doivent pas mettre leur BCN en situation d'insuffisance des ressources financières et d'inadéquation du capital ⁵⁸ pour l'accomplissement de leurs missions liées au SEBC ou à l'Eurosystème. Tel serait le cas si, par exemple, une BCN était empêchée de constituer des ressources financières adéquates sous la forme de réserves ou de coussins pour compenser des pertes, en particulier celles résultant d'opérations de politique monétaire, et si l'État membre concerné ne s'assurait pas à l'avance que la BCN disposait des fonds nécessaires pour supporter la charge financière résultant de l'exercice d'une fonction ne relevant pas du champ d'application du SEBC (tels que les fonds nécessaires pour être en mesure de payer les indemnités résultant du régime de responsabilité pour cette fonction), tout en conservant sa capacité d'accomplir ses missions liées au SEBC de manière efficace et indépendante ⁵⁹. Il convient de noter que les articles 28.1 et 30.4 des Statuts du SEBC prévoient que la BCE peut appeler les BCN à augmenter le capital de la BCE et à effectuer des transferts supplémentaires d'avoirs de réserve de change ⁶⁰. De plus, l'article 33.2 des Statuts du SEBC dispose ⁶¹ qu'en cas de perte encourue par la BCE ne pouvant être intégralement couverte par le fonds de réserve général, le Conseil des gouverneurs de la BCE peut décider d'imputer la perte résiduelle au revenu monétaire de l'exercice financier concerné au prorata et jusqu'à concurrence des montants alloués aux BCN. Le principe d'indépendance financière implique que,

⁵⁶ À cet égard, les États membres sont libres de fixer les conditions requises pour la nomination des membres des organes de décision de leurs BCN, pour autant qu'elles ne soient pas contraires aux caractéristiques du concept d'indépendance des banques centrales découlant des Traités. Cf. avis CON/2018/23, CON/2020/19 et CON/2021/9.

⁵⁷ Avis CON/2021/7 et CON/2023/17.

⁵⁸ Avis CON/2014/24, CON/2014/27, CON/2014/56 et CON/2017/17.

⁵⁹ Avis CON/2023/17 et CON/2023/44. Cf. également *Banka Slovenije*, affaire C-45/21, ECLI:EU:C:2022:670, point 105.

⁶⁰ L'article 30.4 des Statuts du SEBC ne s'applique qu'à l'Eurosystème.

⁶¹ L'article 33.2 des Statuts du SEBC ne s'applique qu'à l'Eurosystème.

tout en respectant ces dispositions, la BCN conserve intacte sa capacité d'exercer ses fonctions.

Pour toutes les raisons évoquées ci-avant, l'indépendance financière implique également que la BCN soit toujours suffisamment capitalisée. En particulier, il convient d'éviter toute situation dans laquelle le capital de la BCN serait inférieur au niveau de son capital statutaire, voire négatif, pendant une période prolongée, y compris dans le cas où les pertes dépassant le niveau du capital et les réserves sont reportées ⁶². Pareille situation pourrait nuire à la capacité de la BCN d'exercer ses missions liées au SEBC. Elle pourrait, en outre, entacher la crédibilité de la politique monétaire de l'Eurosystème. Aussi, dans l'éventualité où le capital d'une BCN deviendrait inférieur à son capital statutaire, voire négatif, l'État membre concerné serait tenu de pourvoir la BCN des fonds nécessaires (de telle sorte que son capital soit au moins égal à son capital statutaire) dans un délai raisonnable, afin de respecter le principe d'indépendance financière. S'agissant de la BCE, cette question a été jugée pertinente par le Conseil, qui a adopté le règlement (CE) n° 1009/2000 ⁶³. Ce dernier a habilité le Conseil des gouverneurs de la BCE à décider une augmentation du capital de la BCE en vue de garantir que celle-ci soit suffisamment capitalisée pour assurer ses missions ⁶⁴ ; les BCN devraient être à même financièrement de répondre à une telle décision de la BCE.

Le concept d'indépendance financière doit être évalué en se posant la question de savoir si un tiers est en mesure d'exercer une influence directe ou indirecte, non seulement sur les missions liées au SEBC d'une BCN, mais aussi sur sa capacité de remplir, sur le plan financier, sa mission en termes de ressources financières appropriées. Les aspects de l'indépendance financière présentés ci-après sont particulièrement pertinents dans ce contexte ⁶⁵. Il s'agit des caractéristiques de l'indépendance financière au regard desquelles la BCN présente la plus forte vulnérabilité face aux influences extérieures.

Détermination du budget

Le pouvoir d'un tiers de déterminer le budget d'une BCN ou d'exercer une influence sur celui-ci est incompatible avec le principe d'indépendance financière, à moins que la loi ne prévoit une clause de sauvegarde pour garantir que ce pouvoir s'exerce sans préjudice des moyens financiers nécessaires à l'accomplissement par la BCN de ses missions relatives au SEBC ⁶⁶.

⁶² Avis CON/2015/17, CON/2015/13, CON/2016/37, CON/2016/17 et CON/2023/24.

⁶³ Règlement (CE) n° 1009/2000 du Conseil du 8 mai 2000 relatif aux augmentations de capital de la Banque centrale européenne (JO L 115 du 16.05.2000, p. 1).

⁶⁴ Décision BCE/2010/26 du 13 décembre 2010 concernant l'augmentation du capital de la Banque centrale européenne (JO L 11 du 15.01.2011, p. 53).

⁶⁵ Les principaux avis de la BCE dans ce domaine sont les suivants : avis CON/2002/16, CON/2003/22, CON/2003/27, CON/2004/1, CON/2006/38, CON/2006/47, CON/2007/8, CON/2008/13, CON/2008/68 et CON/2009/32.

⁶⁶ Avis CON/2019/12.

Règles comptables

Les comptes doivent être établis soit conformément aux règles comptables générales, soit conformément aux règles spécifiées par les organes de décision de la BCN. Si, au contraire, ces règles sont définies par des tiers, elles doivent à tout le moins tenir compte des propositions des organes de décision de la BCN.

Les comptes annuels doivent être adoptés par les organes de décision de la BCN, assistés de commissaires aux comptes indépendants, et peuvent être soumis à l'approbation ex post de tiers (par exemple, le gouvernement ou le Parlement). Les organes de décision de la BCN doivent être en mesure de décider du calcul des bénéfices en toute indépendance et de manière professionnelle.

Lorsque les opérations de la BCN sont soumises au contrôle d'une cour des comptes ou d'une instance publique analogue chargée de contrôler l'utilisation des deniers publics, la portée du contrôle doit être définie clairement par le cadre juridique ⁶⁷, sans préjudice des activités des commissaires aux comptes extérieurs indépendants de la BCN ⁶⁸ et, conformément au principe de l'indépendance institutionnelle, elle doit également respecter l'interdiction de donner des instructions à une BCN et à ses organes de décision et ne doit pas interférer avec les missions de la BCN relatives au SEBC ⁶⁹. La vérification des comptes par l'instance publique doit être effectuée en fonction de critères non politiques, de façon indépendante et purement professionnelle ⁷⁰.

Répartition des bénéfices, capital des BCN et dispositions financières

S'agissant de la répartition des bénéfices, les statuts de la BCN peuvent en définir les modalités. En l'absence de telles dispositions, les décisions relatives à la répartition des bénéfices doivent être prises par les organes de décision de la BCN en se fondant sur des considérations d'ordre professionnel et ne doivent pas être laissées à la discrétion de tiers, à moins qu'une clause de sauvegarde n'établisse explicitement que ce pouvoir discrétionnaire sera exercé sans préjudice des moyens financiers nécessaires à l'accomplissement par la BCN de ses missions liées au SEBC ⁷¹.

Les bénéfices ne peuvent être versés au budget de l'État qu'une fois que toutes les pertes accumulées au cours des années précédentes ont été couvertes et que toutes les provisions financières jugées utiles pour préserver la valeur réelle du

⁶⁷ Avis CON/2019/19.

⁶⁸ Pour les activités des commissaires aux comptes extérieurs indépendants des BCN, cf. l'article 27.1 des Statuts du SEBC.

⁶⁹ Avis CON/2011/9, CON/2011/53, CON/2015/57 et CON/2018/17.

⁷⁰ Avis CON/2015/8, CON/2015/57, CON/2016/24, CON/2016/59 et CON/2018/17.

⁷¹ Avis CON/2017/17 et CON/2018/17.

capital et des actifs de la BCN ont été constituées ⁷². Aucune mesure législative temporaire ou ad hoc s'apparentant à des instructions à l'égard de la BCN concernant la répartition de ses bénéfices ne peut être admise ⁷³. De même, toute taxe sur les plus-values latentes d'une BCN compromettrait le principe d'indépendance financière ⁷⁴.

Un État membre n'est pas autorisé à imposer des réductions de capital à une BCN sans avoir recueilli préalablement l'approbation de ses organes de décision, en vue de garantir que soient préservés des moyens financiers suffisants pour lui permettre d'accomplir ses missions en tant que membre du SEBC conformément à l'article 127, paragraphe 2, du Traité et aux Statuts du SEBC. Pour la même raison, toute modification des règles de répartition des bénéfices d'une BCN ne peut être décidée qu'en collaboration étroite avec la BCN, puisque c'est elle qui est la mieux à même de juger du niveau approprié de ses réserves ⁷⁵. En ce qui concerne les dispositions financières ou les coussins financiers, la BCN doit pouvoir adopter librement des dispositions financières visant à préserver la valeur réelle de son capital et de ses actifs. Du reste, un État membre ne peut s'opposer à la constitution d'une réserve suffisante afin de permettre à la BCN d'exercer les missions qui lui incombent en tant que membre du SEBC ⁷⁶.

Responsabilité financière applicable aux autorités de surveillance

Dans la plupart des États membres, les autorités de surveillance financière font partie intégrante de la BCN. Cela ne pose aucun problème lorsque ces autorités sont soumises aux prises de décision indépendantes de la BCN. Toutefois, si la loi établit des processus de décision distincts pour ces autorités de surveillance, il est important de garantir que les décisions qu'elles adoptent ne compromettent pas l'ensemble des finances de la BCN. Dans de tels cas, la législation nationale doit permettre à la BCN d'exercer un contrôle final sur toute décision des autorités de surveillance susceptible d'avoir une incidence sur son indépendance, et en particulier sur son indépendance financière ⁷⁷.

Autonomie dans les questions relatives au personnel

Les États membres ne peuvent pas entraver la capacité d'une BCN d'employer et de conserver le personnel qualifié dont elle a besoin pour remplir en toute indépendance les missions qui lui ont été confiées par le Traité et les Statuts du

⁷² Avis CON/2009/85, CON/2017/17, CON/2022/37 et CON/2023/24, et paragraphe 3.2 de l'avis CON/2024/32.

⁷³ Avis CON/2009/26 et CON/2013/15.

⁷⁴ Avis CON/2009/59 et CON/2009/63.

⁷⁵ Avis CON/2009/53, CON/2009/83 et CON/2019/21.

⁷⁶ Avis CON/2009/26, CON/2012/69 et CON/2020/13.

⁷⁷ Avis CON/2021/7.

SEBC ⁷⁸. De même, une BCN ne peut être placée dans une position où elle n'a pas de contrôle ou n'a qu'un contrôle limité sur son personnel, ou dans laquelle le gouvernement d'un État membre peut influencer sa politique en matière de personnel ⁷⁹. Tout amendement aux dispositions législatives sur la rémunération des membres des organes de décision d'une BCN et de son personnel doit être décidé en coopération étroite et efficace avec la BCN ⁸⁰, en prenant dûment en compte son point de vue, afin de garantir sa capacité d'exercer ses missions en toute indépendance ⁸¹. L'autonomie dans les questions relatives au personnel s'étend aux questions concernant les pensions de retraite du personnel. Par ailleurs, tout amendement entraînant une réduction de la rémunération du personnel d'une BCN ne doit pas interférer avec les pouvoirs de la BCN de gérer ses propres ressources financières, en ce compris les fonds provenant de toute diminution des salaires qu'elle verse ⁸².

Patrimoine et droits patrimoniaux

Tout droit accordé à un tiers d'intervenir dans la gestion du patrimoine d'une BCN ou de lui donner des instructions à cet effet est incompatible avec le principe d'indépendance financière.

2.2.4 Confidentialité

L'obligation de secret professionnel à laquelle sont tenus les membres du personnel de la BCE et des BCN, ainsi que les membres des organes de décision de la BCE et des BCN, en vertu de l'article 37 des Statuts du SEBC peut donner lieu à des dispositions analogues dans les statuts des BCN ou dans la législation des États membres. La primauté du droit de l'Union signifie également que les lois nationales relatives à l'accès de tiers à des documents doivent respecter les dispositions législatives de l'Union en la matière, en ce compris l'article 37 des Statuts du SEBC, et qu'elles ne sauraient entraîner d'infractions au régime de confidentialité du SEBC ⁸³. L'accès d'une cour des comptes ou d'une instance comparable aux informations et documents confidentiels d'une BCN doit se limiter à ce qui est nécessaire pour que l'instance qui reçoit ces informations puisse exercer ses missions statutaires et doit se dérouler sans préjudice de l'indépendance du SEBC et de son régime de confidentialité, auquel sont soumis les membres des organes de décision et le personnel des BCN ⁸⁴. Il appartient aux BCN de s'assurer que ces

⁷⁸ Avis CON/2019/19.

⁷⁹ Avis CON/2008/9, CON/2008/10, CON/2012/89 et CON/2023/37.

⁸⁰ Avis CON/2019/19.

⁸¹ Avis CON/2010/42, CON/2010/51, CON/2010/56, CON/2010/69, CON/2010/80, CON/2011/104, CON/2011/106, CON/2012/6, CON/2012/86, CON/2014/7 et CON/2023/37.

⁸² Avis CON/2014/38.

⁸³ Avis CON/2021/16.

⁸⁴ Avis CON/2015/8 et CON/2015/57.

instances appliquent le même niveau de confidentialité que les BCN à l'égard des informations et des documents divulgués.

2.2.5 Interdiction du financement monétaire et de l'accès privilégié

En ce qui concerne l'interdiction du financement monétaire et de l'accès privilégié, la législation nationale des États membres qui ont adhéré à l'UE en 2004, en 2007 ou en 2013 a dû être mise en conformité avec les dispositions correspondantes du Traité et des Statuts du SEBC, les modifications devant entrer en vigueur respectivement les 1^{er} mai 2004, 1^{er} janvier 2007 et 1^{er} juillet 2013. La Suède avait été tenue de procéder aux adaptations nécessaires avant le 1^{er} janvier 1995.

Interdiction du financement monétaire

L'article 123, paragraphe 1, du Traité interdit à la BCE ou aux BCN des États membres d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux institutions, organes, ou organismes de l'Union, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des États membres.

Il interdit également l'acquisition directe, auprès d'eux, par la BCE ou les BCN, des instruments de leur dette. Le Traité contient une exception : l'interdiction du financement monétaire ne s'applique pas aux établissements de crédit publics qui, dans le cadre de la mise à disposition de liquidités par les banques centrales, doivent bénéficier du même traitement que les établissements de crédit privés (article 123, paragraphe 2, du Traité). Le champ d'application précis de l'interdiction du financement monétaire est défini plus en détail dans le règlement (CE) n° 3603/93 du Conseil ⁸⁵, qui dispose que l'interdiction recouvre tout financement d'obligations du secteur public à l'égard de tiers.

L'interdiction du financement monétaire vise à inciter les États membres à respecter une politique budgétaire saine en évitant qu'un financement monétaire des déficits publics (ou un accès privilégié des autorités publiques aux marchés financiers) n'entraîne un endettement excessif ou des déficits excessifs des États membres ⁸⁶. Par conséquent, l'interdiction doit être interprétée au sens large afin de garantir sa stricte application, sous réserve seulement des exceptions limitées prévues à l'article 123, paragraphe 2, du Traité et dans le règlement (CE) n° 3603/93. Aussi, même si l'article 123, paragraphe 1, du Traité fait spécifiquement référence à des « facilités de crédit », soumises à l'obligation de remboursement des montants

⁸⁵ Règlement (CE) n° 3603/93 du Conseil du 13 décembre 1993 précisant les définitions nécessaires à l'application des interdictions énoncées à l'article 104 et à l'article 104 b, paragraphe 1, du Traité (JO L 332 du 31.12.1993, p. 1). Les articles 104 et 104 b, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne sont devenus les articles 123 et 125, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁸⁶ *Peter Gauweiler e.a.*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, point 100. L'article 123 du Traité sert également l'objectif du maintien de la stabilité des prix et renforce l'indépendance de la banque centrale.

prêtés, l'interdiction s'applique a fortiori à d'autres formes de financement, non conditionnées à l'obligation de remboursement.

La ligne générale adoptée par la BCE concernant la compatibilité de la législation nationale avec l'interdiction a été principalement développée dans le cadre des consultations de la BCE par les États membres sur les projets de réglementation nationale, conformément aux articles 127, paragraphe 4, et 282, paragraphe 5, du Traité ⁸⁷.

Législation nationale relative au champ d'application de l'interdiction du financement monétaire

La législation nationale ne peut pas limiter le champ d'application de l'interdiction du financement monétaire ni étendre les exceptions définies par le droit communautaire. Par exemple, une législation nationale qui prévoit le financement par la BCN d'engagements financiers d'un État membre envers des institutions financières internationales ou des pays tiers est, en principe, incompatible avec l'interdiction du financement monétaire. À titre d'exception, le règlement (CE) n° 3603/93 autorise le financement par les BCN d'obligations incombant au secteur public à l'égard du FMI, pour autant qu'il débouche sur des créances étrangères présentant toutes les caractéristiques d'avoirs de réserve ⁸⁸. Les caractéristiques pertinentes qui déterminent la qualité d'avoirs de réserve des créances portent sur leur disponibilité à la demande pour répondre aux besoins de financement de la balance des paiements et d'autres objectifs liés, ce qui implique que la qualité de crédit et la liquidité des créances doivent être garanties ⁸⁹.

Législation nationale conférant des missions aux BCN

Une législation nationale attribuant des missions à des BCN ne peut conduire à aucun financement des obligations du secteur public à l'égard de tiers. Conformément à l'article 14.4 des Statuts du SEBC, les BCN peuvent exercer d'autres fonctions que celles qui sont définies dans les Statuts du SEBC, à moins que le Conseil des gouverneurs n'estime que ces fonctions interfèrent avec les objectifs et les missions du SEBC. Lorsqu'un État membre confie une telle fonction à sa BCN, celle-ci est responsable de l'exercice de cette fonction. Néanmoins, lorsqu'ils définissent la responsabilité d'une BCN dans le cadre de cette fonction, les États membres sont tenus de respecter les obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union et, en particulier, de l'article 123, paragraphe 1, du Traité ⁹⁰.

⁸⁷ Cf. le *Rapport sur la convergence* de 2008, qui propose, en note n° 13, une liste d'avis essentiels de l'IME/la BCE adoptés dans ce domaine entre mai 1995 et mars 2008.

⁸⁸ Considérant n° 14 et article 7 du règlement (CE) n° 3603/93. Cf., par exemple, les avis CON/2016/21, CON/2017/4, CON/2020/37 et CON/2021/23.

⁸⁹ Cf. l'avis CON/2021/39.

⁹⁰ *Banka Slovenije*, C-45/21, ECLI:EU:C:2022:670, points 53, 54, 57 et 97. Cf., par exemple, les avis CON/2022/39, paragraphe 2.2, CON/2023/17, paragraphe 2.2.1, et CON/2023/44, paragraphe 2.3.

L'article 1^{er}, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 3603/93 du Conseil définit l'expression « autre type de crédit » aux fins de l'article 123 du Traité comme étant, entre autres, tout financement d'obligations du secteur public à l'égard de tiers. En conséquence, la BCN concernée ne doit pas assumer d'obligations vis-à-vis de tiers qui pourraient potentiellement incomber au secteur public. Dès lors, la BCN concernée ne doit pas financer d'obligations préexistantes à l'égard de tiers qui incombent à d'autres autorités ou organismes publics et le financement effectif des obligations à l'égard de tiers par la BCN concernée ne doit pas résulter directement des mesures adoptées ou des choix politiques opérés par d'autres autorités ou organismes publics ⁹¹.

Distribution anticipée des bénéfices d'une banque centrale

La législation nationale ne peut pas exiger la distribution des bénéfices d'une banque centrale qui n'ont pas été entièrement réalisés, comptabilisés et vérifiés. Pour respecter l'interdiction du financement monétaire, le montant attribué au budget de l'État en vertu des règles de répartition des bénéfices applicables ne peut pas être versé, même partiellement, au départ des réserves de la BCN. Par conséquent, les règles de répartition des bénéfices ne peuvent pas affecter les réserves de la BCN. Par ailleurs, lorsque des actifs de la BCN sont transférés à l'État, ceux-ci doivent être rémunérés à la valeur de marché et le transfert doit s'opérer en même temps que la rémunération ⁹².

De même, il est interdit à une BCN d'intervenir dans l'exécution d'autres tâches inhérentes à l'Eurosystème, comme la gestion des réserves de change, en instaurant une taxe sur les plus-values théoriques et non réalisées, au motif que cela s'apparenterait à une forme de crédit accordé par la banque centrale au secteur public par la distribution anticipée de bénéfices futurs et incertains ⁹³.

Reprises d'engagements du secteur public

Une législation nationale imposant à une BCN de reprendre les engagements d'un organe public qui était auparavant indépendant, consécutivement à la réorganisation au niveau national de certaines tâches et missions (par exemple, dans le cadre du transfert, à la BCN, de certaines missions de surveillance précédemment remplies par l'État ou par des autorités ou organes publics indépendants), sans soustraire totalement celle-ci à toutes les obligations financières résultant des activités exercées antérieurement par cet organe, serait incompatible avec l'interdiction du financement monétaire ⁹⁴.

⁹¹ *Banka Slovenije*, C-45/21, ECLI:EU:C:2022:670, points 67 à 75 et 84. Cf., par exemple, le paragraphe 3.1 de l'avis CON/2022/39, le paragraphe 2.2.2 de l'avis CON/2023/17 et le paragraphe 3.1.1 de l'avis CON/2023/44.

⁹² Avis CON/2011/91 et CON/2011/99.

⁹³ Avis CON/2009/59 et CON/2009/63.

⁹⁴ Avis CON/2013/56.

Une législation nationale engageant la responsabilité d'une BCN en raison de l'exercice d'une mission qui lui est confiée en vertu du droit national supposerait une obligation préexistante à l'égard de tiers et serait incompatible avec l'interdiction du financement monétaire si les tiers ayant subi un préjudice n'étaient pas indemnisés à la suite d'actions de la BCN, c'est-à-dire de la violation par la BCN des règles qui lui sont imposées dans ce contexte ⁹⁵. En outre, dans le cas de missions nécessitant la mise en œuvre de mesures hautement complexes et urgentes, telles que celles relatives à l'assainissement ou à la résolution de banques ou de contreparties centrales, une législation nationale engageant la responsabilité d'une BCN en raison de l'exercice de ces missions équivaldrait à un financement effectif des obligations à l'égard de tiers si la responsabilité de la BCN n'était pas limitée aux infractions de nature grave aux règles qui lui sont imposées dans ce contexte ⁹⁶.

La Cour de justice n'a pas encore précisé en quoi consiste exactement la limitation aux infractions de nature grave aux règles qui sont imposées à une BCN. Compte tenu des différentes traditions qui existent en matière de responsabilité des BCN dans les ordres juridiques nationaux des États membres, cette limitation peut prendre différentes formes, à condition d'exclure le financement effectif des obligations du secteur public à l'égard de tiers. Tel est le cas si le droit national traite de la condition de faute et limite la responsabilité de la BCN concernée à la faute lourde, compte tenu de l'urgence et de la complexité du cas d'espèce ⁹⁷. Le financement effectif des obligations du secteur public à l'égard de tiers est également exclu si le droit national traite de la condition du comportement illégal en lieu et place de la condition de faute et limite le contrôle juridictionnel ou les mesures pertinentes en accordant un grand pouvoir d'appréciation à la BCN concernée, compte tenu de l'urgence et de la complexité du cas d'espèce ⁹⁸.

Soutien financier au profit des établissements de crédit et/ou des institutions financières

Une législation nationale prévoyant qu'une BCN octroie un financement à des établissements de crédit et/ou à d'autres institutions financières insolubles, fût-ce en toute indépendance et à son entière discrétion, serait incompatible avec l'interdiction du financement monétaire.

Il en irait de même pour le financement par l'Eurosystème d'un établissement de crédit recapitalisé afin de rétablir sa solvabilité par un placement direct d'instruments de la dette émis par l'État lorsqu'aucune autre source de financement de marché n'est disponible (ci-après « obligations de recapitalisation »), et lorsque ces obligations sont destinées à être utilisées à titre de garantie. Dans le cas de la recapitalisation publique d'un établissement de crédit par un placement direct d'obligations de recapitalisation, l'utilisation ultérieure de ces obligations de

⁹⁵ *Banka Slovenije*, C-45/21, ECLI:EU:C:2022:670, point 71.

⁹⁶ *Banka Slovenije*, C-45/21, ECLI:EU:C:2022:670, point 75. Cf., par exemple, le paragraphe 2.2.3 de l'avis CON/2023/17 et les paragraphes 3.1.2 et 3.1.3 de l'avis CON/2023/44.

⁹⁷ Paragraphe 2.2.3 de l'avis CON/2023/17.

⁹⁸ Paragraphe 3.2.3 de l'avis CON/2024/31.

recapitalisation à titre de garantie dans les opérations de liquidité de banque centrale soulève des préoccupations sur le plan du financement monétaire ⁹⁹. Les liquidités d'urgence fournies par une BCN, en toute indépendance et à son entière discrétion, à un établissement de crédit solvable à titre de garantie accordée par l'État doivent satisfaire aux critères suivants : a) il faut s'assurer que le crédit accordé par la BCN est assorti de l'échéance la plus courte possible ; b) il faut que des aspects liés à la stabilité systémique soient en jeu ; c) il ne peut y avoir de doute quant à la validité légale et à l'applicabilité de la garantie de l'État en vertu du droit national applicable ; et d) il ne peut y avoir de doute quant à l'opportunité économique de la garantie de l'État, qui doit couvrir à la fois le principal et les intérêts des crédits ¹⁰⁰.

Soutien financier au profit de fonds ou de mécanismes financiers de résolution et de systèmes de garantie des dépôts ou d'indemnisation des investisseurs

Le financement par une BCN d'un fonds de résolution ou d'un fonds de garantie des dépôts qui est à considérer comme un « organisme de droit public » au sens de l'article 123, paragraphe 1, du Traité n'est pas compatible avec l'interdiction du financement monétaire. Un organisme est de droit public s'il présente toutes les caractéristiques suivantes : a) il a été créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial ; b) il est doté de la personnalité juridique ; et c) il dépend étroitement des entités du secteur public auxquelles il est fait référence à l'article 123, paragraphe 1, du Traité. Une dépendance étroite vis-à-vis de ces entités du secteur public est présumée lorsqu'un organisme est financé en majeure partie par ces entités ; ou est soumis à une surveillance de gestion de leur part ; ou a un conseil d'administration, de gestion ou de surveillance dont plus de la moitié des membres sont nommés par ces entités ¹⁰¹.

Même s'il n'est pas accordé à un « organisme de droit public », le financement d'un fonds de résolution ou d'un dispositif financier est incompatible avec l'interdiction du financement monétaire ¹⁰². Une BCN agissant en qualité d'autorité de résolution ne peut en aucun cas assumer ou financer une quelconque obligation incombant à un établissement-relais ou à une structure de gestion des actifs ¹⁰³. À cette fin, la législation nationale devrait spécifier que la BCN ne peut ni assumer ni financer des obligations incombant à ces entités ¹⁰⁴.

⁹⁹ Avis CON/2012/50, CON/2012/64 et CON/2012/71.

¹⁰⁰ Avis CON/2012/4, note 42 renvoyant à d'autres avis pertinents en la matière. Cf. également les avis CON/2016/55 et CON/2017/1.

¹⁰¹ Avis CON/2020/24 et CON/2021/17.

¹⁰² Avis CON/2015/22, CON/2016/28 et CON/2019/16.

¹⁰³ Avis CON/2011/103, CON/2012/99, CON/2015/3 et CON/2015/22.

¹⁰⁴ Avis CON/2015/33, CON/2015/35 et CON/2016/60.

Selon la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts¹⁰⁵ et celle concernant les systèmes d'indemnisation des investisseurs¹⁰⁶, le coût de financement des systèmes de garantie des dépôts et d'indemnisation des investisseurs doit être supporté, respectivement, par les établissements de crédit et par les entreprises d'investissement elles-mêmes. À l'exception du financement d'un « organisme de droit public », une législation nationale prévoyant le financement par la BCN d'un système national de garantie des dépôts pour les établissements de crédit ou d'indemnisation des investisseurs pour les entreprises d'investissement ne serait compatible avec l'interdiction du financement monétaire que s'il s'agissait d'un financement à court terme octroyé dans le cadre d'une situation urgente, si des aspects liés à la stabilité systémique étaient en jeu et si les décisions demeuraient du ressort de la BCN¹⁰⁷. En particulier, le soutien de la banque centrale aux régimes de garantie des dépôts ne devrait pas constituer une opération de préfinancement systématique¹⁰⁸.

Fonction d'agent fiscal

L'article 21.2 des Statuts du SEBC dispose que « la BCE et les banques centrales nationales peuvent agir en qualité d'agents fiscaux » pour le compte des « institutions, organes, bureaux ou agences de l'Union, administrations centrales, autorités locales régionales ou autres autorités publiques, autres organismes ou entreprises publics des États membres ». L'objectif de l'article 21.2 des Statuts du SEBC est de clarifier le fait que, après le transfert à l'Eurosystème de ses compétences en matière de politique monétaire, la BCN peut continuer à jouer le rôle d'agent fiscal traditionnellement rempli pour le compte des administrations et autres entités publiques sans pour autant enfreindre l'interdiction du financement monétaire. En outre, le règlement (CE) n° 3603/93 définit explicitement une série d'exceptions très précises à l'interdiction du financement monétaire en ce qui concerne la fonction d'agent fiscal, à savoir : a) que les crédits intrajournaliers au secteur public sont autorisés dès lors qu'ils restent limités à la journée et qu'aucune prolongation n'est possible¹⁰⁹ ; b) qu'il est permis de créditer le compte du secteur public de chèques émis par des tiers avant que la banque tirée n'en ait été débitée si un laps de temps donné correspondant au délai normal de recouvrement des chèques par la BCN concernée s'est écoulé depuis la réception du chèque, à condition que le flottant éventuel soit exceptionnel, porte sur un petit montant et s'annule sur une courte période¹¹⁰ ; et c) que la détention de monnaies divisionnaires émises par le secteur public et portées au crédit de celui-ci est

¹⁰⁵ Considérant n° 27 de la directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO L 173 du 12.06.2014, p. 149).

¹⁰⁶ Considérant n° 23 de la directive 97/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 mars 1997 sur les systèmes d'indemnisation des investisseurs (JO L 84 du 26.03.1997, p. 22).

¹⁰⁷ Avis CON/2020/24 et CON/2021/17.

¹⁰⁸ Avis CON/2011/84.

¹⁰⁹ Article 4 du règlement (CE) n° 3603/93 et avis CON/2013/2.

¹¹⁰ Article 5 du règlement (CE) n° 3603/93.

autorisée lorsque le montant de ces avoirs reste inférieur à 10 % des monnaies divisionnaires en circulation ¹¹¹.

La législation nationale relative à la fonction d'agent fiscal doit être compatible avec la législation de l'UE en général, et avec l'interdiction du financement monétaire en particulier ¹¹². Si l'on prend en considération la reconnaissance expresse, à l'article 21.2 des Statuts du SEBC, du rôle d'agent fiscal, qui est une fonction légitime traditionnellement exercée par les BCN, ce rôle joué par les banques centrales respecte l'interdiction du financement monétaire, pour autant que la fonction se cantonne à celle d'agent fiscal et qu'elle ne constitue pas un financement par la banque centrale des obligations du secteur public vis-à-vis de tiers, ni un crédit de la banque centrale au secteur public en dehors des exceptions précisément définies par le règlement (CE) n° 3603/93 ¹¹³. Une législation nationale autorisant une BCN à détenir des dépôts des administrations publiques et à assurer les services relatifs aux comptes de celles-ci ne soulève aucun problème de respect de l'interdiction du financement monétaire, pour autant que de telles dispositions ne permettent pas l'octroi de crédits, y compris sous la forme de découverts à 24 heures. La question de la conformité à l'interdiction du financement monétaire se poserait toutefois si, par exemple, la législation nationale permettait la rémunération de dépôts ou de soldes des comptes courants à des taux supérieurs, plutôt qu'égaux ou inférieurs, à ceux en vigueur sur le marché. Une rémunération supérieure aux taux du marché constitue *de facto* un crédit, contraire à la finalité de l'interdiction du financement monétaire, et pourrait dès lors nuire à cet objectif. Il est essentiel que toute rémunération d'un compte soit conforme aux paramètres du marché et, en particulier, qu'elle présente une corrélation par rapport à l'échéance des dépôts ¹¹⁴. Par ailleurs, le rôle d'agent fiscal rempli par une BCN sans rémunération ne pose pas de problème de financement monétaire pour autant que les services visés relèvent du cœur de métier d'un agent fiscal ¹¹⁵.

Interdiction de l'accès privilégié

L'article 124 du Traité dispose qu'« est interdite toute mesure, ne reposant pas sur des considérations d'ordre prudentiel, qui établit un accès privilégié des institutions, organes ou organismes de l'Union, des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics des États membres aux institutions financières ». À l'instar de l'interdiction du financement monétaire, l'interdiction de l'accès privilégié vise à inciter les États membres à respecter une politique budgétaire saine en évitant qu'un (financement monétaire des déficits publics ou un) accès privilégié des autorités

¹¹¹ Article 6 du règlement (CE) n° 3603/93.

¹¹² Avis CON/2013/3.

¹¹³ Avis CON/2009/23, CON/2009/67 et CON/2012/9.

¹¹⁴ Cf. notamment les avis CON/2010/54, CON/2010/55 et CON/2013/62.

¹¹⁵ Avis CON/2012/9.

publiques aux marchés financiers ne conduise à un endettement excessif ou à des déficits excessifs des États membres ¹¹⁶.

Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 3604/93 du Conseil ¹¹⁷, on entend par « mesure établissant un accès privilégié » toute disposition législative ou réglementaire ou tout acte juridique de nature contraignante pris dans l'exercice de l'autorité publique qui : a) oblige des institutions financières à acquérir ou à détenir des créances sur des institutions ou organes de l'UE, des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, d'autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics des États membres, ou b) octroie des avantages fiscaux dont peuvent bénéficier uniquement les institutions financières ou des avantages financiers non conformes aux principes d'une économie de marché, afin de favoriser l'acquisition ou la détention de telles créances par ces institutions.

En tant qu'autorités publiques, les BCN ne peuvent pas prendre de mesures établissant un accès privilégié du secteur public aux établissements financiers si celles-ci ne reposent pas sur des considérations d'ordre prudentiel. En outre, les règles relatives à la mobilisation ou à la mise en gage d'instruments de dette édictées par les BCN ne peuvent en aucun cas servir à contourner l'interdiction de l'accès privilégié ¹¹⁸. La législation des États membres en la matière ne peut pas établir d'accès privilégié de ce type.

L'article 2 du règlement (CE) n° 3604/93 définit les « considérations d'ordre prudentiel » comme les considérations qui sous-tendent les dispositions législatives ou réglementaires ou les actions administratives nationales arrêtées sur la base du droit communautaire ou compatibles avec celui-ci et qui visent à promouvoir la solidité des institutions financières afin de renforcer la stabilité du système financier dans son ensemble et la protection des clients de ces institutions. Les considérations prudentielles visent à garantir que les banques restent solvables vis-à-vis de leurs déposants ¹¹⁹. Dans le domaine de la surveillance prudentielle, le droit dérivé de l'UE a prévu un certain nombre d'exigences pour garantir la solidité des établissements de crédit ¹²⁰. Un « établissement de crédit » est défini comme une entreprise dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour son propre compte ¹²¹. Par ailleurs, les

¹¹⁶ Cf. à cet effet *Smaranda Bara e.a. / Casa Națională de Asigurări de Sănătate e.a.*, C-201/14, ECLI:EU:C:2015:638, point 22 ; et *Peter Gauweiler e.a.*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, point 100.

¹¹⁷ Règlement (CE) n° 3604/93 du Conseil du 13 décembre 1993, précisant les définitions en vue de l'application de l'interdiction de l'accès privilégié énoncée à l'article 104 a du Traité (JO L 332, 31.12.1993, p. 4). L'article 104 a du traité instituant la Communauté européenne est à présent l'article 124 du Traité.

¹¹⁸ Article 3, paragraphe 2, et considérant n° 10 du règlement (CE) n° 3604/93.

¹¹⁹ Avis de l'avocat général Elmer dans l'affaire *Société civile immobilière Parodi / Banque H. Albert de Bary et Cie.*, C-222/95, ECLI:EU:C:1997:345, point 24.

¹²⁰ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176, 27.06.2013, p. 1) et directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176, 27.06.2013, p. 338).

¹²¹ Article 4, paragraphe 1, point 1), du règlement (UE) n° 575/2013.

établissements de crédit, communément appelés « banques », ont besoin d'un agrément de l'autorité compétente d'un État membre pour pouvoir proposer leurs services ¹²².

Bien que les réserves obligatoires puissent être considérées comme faisant partie des exigences prudentielles, elles s'intègrent dans le cadre opérationnel d'une BCN et sont utilisées comme un instrument de politique monétaire dans la plupart des économies, y compris dans la zone euro ¹²³. À cet égard, le paragraphe 2 de l'annexe 1 de l'orientation (UE) 2015/510 de la Banque centrale européenne (BCE/2014/60) ¹²⁴ énonce que le régime des réserves obligatoires de l'Eurosystème a essentiellement pour objet de stabiliser les taux d'intérêt du marché monétaire et de créer (ou d'accentuer) un besoin structurel de refinancement ¹²⁵. La BCE exige des établissements de crédit de la zone euro qu'ils constituent les réserves obligatoires (sous la forme de dépôts) sur un compte auprès de leur BCN ¹²⁶.

Le présent *Rapport* traite plus particulièrement de la compatibilité tant de la législation ou des règles nationales adoptées par les BCN que des statuts des BCN avec l'interdiction de l'accès privilégié inscrite dans le Traité. Il ne porte cependant pas préjudice à la possibilité d'évaluer si les dispositions législatives et réglementaires, les règles ou les actes administratifs des États membres servent, sous le couvert de considérations d'ordre prudentiel, à contourner l'interdiction de l'accès privilégié. Une telle évaluation dépasse le cadre du présent *Rapport*.

2.2.6 Orthographe unique de l'euro

L'article 3, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne dispose que « l'Union établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro ». Dans les textes des Traités rédigés dans toutes les langues faisant foi qui utilisent l'alphabet romain, l'euro s'écrit invariablement « euro » au nominatif singulier. L'euro s'orthographie « ευρώ » dans l'alphabet grec et « eipo » dans l'alphabet

¹²² Article 8 de la directive 2013/36/UE.

¹²³ L'article 3, paragraphe 2, ainsi que le considérant n° 9 du règlement (CE) n° 3604/93 corroborent cela.

¹²⁴ Orientation (UE) 2015/510 de la Banque centrale européenne du 19 décembre 2014 concernant la mise en œuvre du cadre de politique monétaire de l'Eurosystème (orientation sur la documentation générale) (BCE/2014/60) (JO L 91, 02.04.2015, p. 3).

¹²⁵ Plus les exigences de réserve sont élevées, moins les banques auront de fonds à prêter, entraînant une diminution de la création de monnaie.

¹²⁶ Cf. l'article 19 des Statuts du SEBC ; le règlement (CE) n° 2531/98 du Conseil du 23 novembre 1998 concernant l'application de réserves obligatoires par la Banque centrale européenne (JO L 318 du 27.11.1998) ; le règlement (CE) n° 1745/2003 de la Banque centrale européenne du 12 septembre 2003 sur l'application de réserves obligatoires (BCE/2003/9) (JO L 250 du 02.10.2003) ; et le règlement (UE) n° 1071/2013 de la Banque centrale européenne du 24 septembre 2013 concernant le bilan du secteur des institutions financières monétaires (BCE/2013/33) (JO L 297 du 07.11.2013, p. 1).

cyrillique ¹²⁷. Dès lors, le règlement (CE) n° 974/98 établit clairement que le nom de la monnaie unique doit être le même dans toutes les langues officielles de l'UE, en tenant compte de l'existence des différents alphabets. Les Traités exigent ainsi une orthographe unique du mot « euro » au nominatif singulier dans toutes les dispositions législatives, tant de l'UE que nationales, en tenant compte de l'existence des différents alphabets.

Étant donné la compétence exclusive de l'UE pour déterminer le nom de la monnaie unique, tout écart par rapport à cette règle est incompatible avec les Traités et doit être éliminé ¹²⁸. Tandis que ce principe s'applique à toute législation nationale, l'évaluation figurant dans les chapitres consacrés aux pays met l'accent sur les statuts des BCN et sur la législation relative au passage à l'euro.

2.2.7 Intégration juridique des BCN à l'Eurosystème

Les dispositions figurant dans la législation nationale (notamment dans les statuts de la BCN, mais aussi dans d'autres textes législatifs) qui seraient de nature à entraver l'accomplissement des missions liées à l'Eurosystème ou qui ne seraient pas conformes aux décisions de la BCE sont incompatibles avec le fonctionnement efficace de l'Eurosystème dès lors que l'État membre concerné a adopté l'euro. La législation nationale doit par conséquent être adaptée pour garantir sa compatibilité avec le Traité et les Statuts du SEBC, s'agissant des missions liées à l'Eurosystème. En vue de respecter l'article 131 du Traité, il a fallu adapter la législation nationale de manière à en assurer la compatibilité, à la date de mise en place du SEBC (en ce qui concerne la Suède) et aux 1^{er} mai 2004, 1^{er} janvier 2007 et 1^{er} juillet 2013 (pour ce qui est des États membres qui ont adhéré à l'UE à ces dates). Toutefois, les obligations statutaires relatives à la pleine intégration juridique d'une BCN dans l'Eurosystème ne doivent véritablement entrer en vigueur qu'au moment où cette pleine intégration devient effective, c'est-à-dire à la date à laquelle l'État membre faisant l'objet d'une dérogation adopte l'euro.

Les principaux domaines visés dans ce *Rapport* sont ceux dans lesquels les dispositions statutaires peuvent empêcher les BCN de se conformer aux exigences de l'Eurosystème. Sont visées notamment les dispositions a) qui sont susceptibles d'empêcher la BCN de participer à la mise en œuvre de la politique monétaire unique telle que définie par les organes de décision de la BCE ; b) qui pourraient ne pas permettre à un gouverneur de remplir ses obligations en qualité de membre du Conseil des gouverneurs de la BCE ; c) qui contreviennent aux prérogatives de la BCE ; d) qui ne reconnaissent pas que la compétence exclusive pour les missions

¹²⁷ La « Déclaration de la République de Lettonie, de la République de Hongrie et de la République de Malte relative à l'orthographe du nom de la monnaie unique dans les traités » annexée aux Traités dispose que : « Sans préjudice de l'orthographe unifiée du nom de la monnaie unique de l'Union européenne visée dans les Traités et telle que figurant sur les billets de banque et les pièces de monnaie, la Lettonie, la Hongrie et Malte déclarent que l'orthographe du nom de la monnaie unique, y compris ses dérivés, utilisée dans les versions lettone, hongroise et maltaise des Traités, n'a aucune incidence sur les règles existantes de la langue lettone, de la langue hongroise et de la langue maltaise. »

¹²⁸ Avis CON/2012/87.

liées au SEBC dans les États membres est irrévocablement conférée à l'Union ¹²⁹ ; ou e) en vertu desquelles les BCN, dans l'accomplissement de leurs missions relatives au SEBC, sont liées par les décisions des autorités nationales qui sont en conflit avec des actes juridiques de la BCE. Des distinctions sont établies entre les objectifs de politique économique, les missions, les dispositions financières, la politique de change et la coopération internationale. Enfin, d'autres domaines susceptibles de requérir des adaptations des statuts des BCN sont mentionnés.

Objectifs de politique économique

L'intégration pleine et entière d'une BCN à l'Eurosystème suppose que ses objectifs statutaires soient compatibles avec les objectifs du SEBC énoncés à l'article 2 des Statuts de ce dernier. Cela signifie, entre autres, que les objectifs statutaires « à connotation nationale » (par exemple, lorsque les dispositions statutaires font référence à une obligation de conduire la politique monétaire dans le cadre de la politique économique générale de l'État membre concerné) doivent être adaptés. En outre, les objectifs secondaires d'une BCN doivent être conformes à son obligation – et ne pas interférer avec celle-ci – de soutenir les politiques économiques générales dans l'UE en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'UE tels que mentionnés à l'article 3 du traité sur l'Union européenne, qui est elle-même un objectif exprimé sans préjudice du maintien de la stabilité des prix ¹³⁰.

Missions

Les missions imparties à la BCN d'un État membre dont la monnaie est l'euro sont essentiellement déterminées par le Traité et les Statuts du SEBC, attendu que cette BCN fait partie intégrante de l'Eurosystème. En application de l'article 131 du Traité, les dispositions relatives aux missions de la BCN contenues dans ses statuts doivent dès lors être examinées au regard des dispositions correspondantes du Traité et des Statuts du SEBC, toute incompatibilité devant être supprimée ¹³¹. Cette exigence s'applique à toute disposition qui, après adoption de l'euro et intégration à l'Eurosystème, constitue un obstacle à l'exécution des missions relatives au SEBC et, en particulier, aux dispositions qui ne respecteraient pas les pouvoirs conférés au SEBC en vertu du chapitre IV des Statuts du SEBC.

S'agissant de la politique monétaire, toute disposition législative nationale doit reconnaître que la politique monétaire de l'UE constitue une mission relevant de l'Eurosystème ¹³². Les statuts des BCN peuvent contenir des dispositions relatives aux instruments de politique monétaire. Ces dispositions doivent être comparables à

¹²⁹ Avis CON/2020/2.

¹³⁰ Cf. avis CON/2010/30 et CON/2010/48.

¹³¹ Cf., en particulier, les articles 127 et 128 du Traité et les articles 3 à 6 et 16 des Statuts du SEBC.

¹³² Article 127, paragraphe 2, premier tiret, du Traité.

celles figurant dans le Traité et les Statuts du SEBC, et toute incompatibilité doit être supprimée, conformément à l'article 131 du Traité.

Le suivi des évolutions budgétaires est une mission que les BCN mènent régulièrement pour évaluer correctement les positions à adopter en matière de politique monétaire. Les BCN peuvent également exposer leur point de vue concernant les évolutions budgétaires pertinentes en s'appuyant sur leur activité de suivi et sur l'indépendance de leur avis, afin de contribuer au bon fonctionnement de l'union monétaire européenne. Le suivi des évolutions budgétaires par une BCN à des fins de politique monétaire doit reposer sur le plein accès à toutes les données pertinentes relatives aux finances publiques. En conséquence, les BCN doivent pouvoir accéder automatiquement, en temps requis et sans conditions, à toutes les statistiques de finances publiques pertinentes. Toutefois, le rôle d'une BCN ne doit pas aller au-delà des activités de suivi qui résultent de ou sont liées – directement ou indirectement – à l'exécution de son mandat de politique monétaire ¹³³. L'octroi d'un mandat formel à une BCN pour évaluer les prévisions et les évolutions budgétaires implique de lui conférer un rôle (et la responsabilité correspondante) en matière de décisions de politique budgétaire, ce qui comporte le risque de porter atteinte à l'exécution du mandat de politique monétaire de l'Eurosystème et à l'indépendance de la BCN ¹³⁴.

Dans le contexte des initiatives législatives nationales prises en vue de faire face aux turbulences sur les marchés financiers, la BCE a souligné qu'il fallait éviter tout biais sur les segments nationaux du marché monétaire de la zone euro, dans la mesure où cela pourrait compromettre la mise en œuvre de la politique monétaire unique. Cela s'applique en particulier à l'élargissement des garanties d'État en vue de couvrir les dépôts interbancaires ¹³⁵.

Les États membres doivent s'assurer que les mesures législatives nationales destinées à remédier aux problèmes de liquidité des entreprises ou des professionnels, par exemple leurs dettes vis-à-vis d'établissements financiers, n'exercent pas d'incidence négative sur la liquidité des marchés. Ces mesures ne peuvent notamment pas être incompatibles avec le principe d'une économie de marché ouverte, conformément à l'article 3 du traité sur l'Union européenne, car elles pourraient entraver le flux des crédits, exercer une influence concrète sur la stabilité des établissements et marchés financiers et dès lors porter préjudice à l'accomplissement des missions de l'Eurosystème ¹³⁶.

Les dispositions législatives nationales conférant à une BCN le droit exclusif d'émettre des billets doivent stipuler que, dès l'adoption de l'euro, le droit exclusif d'autoriser l'émission de billets en euros appartient au Conseil des gouverneurs de la BCE, conformément à l'article 128, paragraphe 1, du Traité et à l'article 16 des

¹³³ Avis CON/2012/105, CON/2013/90 et CON/2013/91.

¹³⁴ Par exemple, les mesures législatives nationales transposant la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L 306, 23.11.2011, p. 41). Cf. avis CON/2013/90 et CON/2013/91.

¹³⁵ Avis CON/2009/99, CON/2011/79 et CON/2017/1.

¹³⁶ Avis CON/2010/8.

Statuts du SEBC ¹³⁷, le droit d'émission des billets en euros revenant à la BCE et aux BCN. Après adoption de l'euro, les dispositions législatives nationales permettant aux gouvernements d'influer sur les questions telles que les valeurs faciales, la production, le volume ou le retrait de la circulation des billets en euros doivent, selon les cas, soit être abrogées soit reconnaître les attributions de la BCE en matière de billets en euros, conformément aux dispositions du Traité et des Statuts du SEBC. Indépendamment de la répartition des responsabilités entre la BCN et le gouvernement en ce qui concerne les monnaies divisionnaires, les dispositions dans ce domaine doivent reconnaître le pouvoir de la BCE d'approuver le volume d'émission de pièces libellées en euros dès l'adoption de l'euro. Un État membre ne peut considérer la monnaie en circulation comme une dette de la BCN envers le gouvernement de cet État membre car cela ruinerait le concept de monnaie unique et serait incompatible avec les exigences liées à l'intégration juridique à l'Eurosystème ¹³⁸.

En ce qui concerne la gestion des réserves de change ¹³⁹, tout État membre ayant adopté l'euro qui ne transfère pas ses réserves officielles de change ¹⁴⁰ à sa BCN contrevient au Traité. En outre, le droit reconnu à un tiers (par exemple le gouvernement ou le Parlement) d'influer sur les décisions d'une BCN quant à la gestion des réserves officielles de change serait contraire à l'article 127, paragraphe 2, troisième tiret, du Traité. Par ailleurs, les BCN sont tenues de fournir à la BCE des avoirs de réserve de change au prorata de leurs parts respectives dans le capital souscrit de la BCE. Cette obligation implique qu'aucun obstacle juridique ne doit pouvoir s'opposer au transfert par les BCN de leurs avoirs de réserve de change à la BCE.

En ce qui concerne les statistiques, bien que les réglementations adoptées en vertu de l'article 34.1 des Statuts du SEBC en matière de statistiques ne confèrent aucun droit, ni n'imposent aucune obligation aux États membres qui n'ont pas adopté l'euro, l'article 5 des Statuts du SEBC relatif à la collecte d'informations statistiques s'applique à tous les États membres, qu'ils aient ou non adopté l'euro. En conséquence, les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro ont l'obligation d'élaborer et de mettre en œuvre, au niveau national, toutes les mesures qu'ils jugent appropriées pour assurer la collecte des informations statistiques nécessaires au respect des exigences de déclaration statistique de la BCE ¹⁴¹ ainsi que pour entreprendre, en temps voulu, les préparatifs requis dans le domaine statistique pour devenir des États membres dont la monnaie est l'euro ¹⁴². La législation nationale établissant le cadre de coopération entre les BCN et les instituts statistiques

¹³⁷ Paragraphe 3.1 de l'avis CON/2024/1 et paragraphes 2.3, 2.4 et 2.5 de l'avis CON/2024/26.

¹³⁸ Avis CON/2008/34.

¹³⁹ Article 127, paragraphe 2, troisième tiret, du Traité.

¹⁴⁰ À l'exception des fonds de roulement en devises, que les gouvernements des États membres peuvent conserver en vertu de l'article 127, paragraphe 3, du Traité.

¹⁴¹ À cet égard, la législation nationale doit garantir la cohérence avec les exigences de déclaration énoncées dans la législation de l'Union. Cf. avis CON/2020/29.

¹⁴² Avis CON/2013/88.

nationaux doit garantir l'indépendance des BCN dans l'exécution de leurs missions dans le cadre statistique du SEBC ¹⁴³.

Dispositions financières

Les dispositions financières figurant dans les Statuts du SEBC regroupent les règles relatives aux comptes financiers ¹⁴⁴, à la vérification des comptes ¹⁴⁵, à la souscription au capital ¹⁴⁶, au transfert d'avoirs de réserve de change ¹⁴⁷ et à la répartition du revenu monétaire ¹⁴⁸. Les BCN doivent être en mesure de respecter les obligations qui leur sont imposées par ces dispositions et, dès lors, toute disposition nationale incompatible doit être abrogée ¹⁴⁹.

Politique de change

Un État membre faisant l'objet d'une dérogation peut conserver une législation nationale qui dispose que le gouvernement est responsable de la politique de change de cet État membre, la BCN étant dotée à cet égard d'un rôle consultatif et/ou d'exécution. Toutefois, lors de l'adoption de l'euro par un État membre, cette législation doit refléter le transfert au niveau de l'UE de la responsabilité de la politique de change de la zone euro, conformément aux articles 138 et 219 du Traité.

Coopération internationale

En vue de l'adoption de l'euro, la législation nationale doit être compatible avec l'article 6.1 des Statuts du SEBC, qui dispose que, dans le domaine de la coopération internationale concernant les missions confiées à l'Eurosystème, la BCE décide de la manière dont le SEBC est représenté. La législation nationale habilitant une BCN à participer aux institutions monétaires internationales doit soumettre une telle participation à l'approbation de la BCE (article 6.2 des Statuts du SEBC).

¹⁴³ Avis CON/2015/5 et CON/2015/24.

¹⁴⁴ Article 26 des statuts du SEBC.

¹⁴⁵ Article 27 des statuts du SEBC.

¹⁴⁶ Article 28 des statuts du SEBC.

¹⁴⁷ Article 30 des statuts du SEBC.

¹⁴⁸ Article 32 des statuts du SEBC.

¹⁴⁹ Paragraphes 2.1 et 3.2 à 3.4 de l'avis CON/2022/37 ; paragraphes 2.1, 2.2 et 3.1 à 3.5 de l'avis CON/2023/24 ; et paragraphe 3.2 de l'avis CON/2024/32.

Divers

Outre les domaines susvisés, d'autres nécessitent une adaptation des dispositions nationales dans certains États membres (par exemple, en ce qui concerne les systèmes de compensation et de règlement et l'échange d'informations).

3 Synthèse pour la Bulgarie

En avril 2025, le taux moyen d'inflation sur douze mois mesuré par l'IPCH est ressorti à 2,7 % en Bulgarie, soit juste au-dessous de la valeur de référence de 2,8 % retenue pour le critère de stabilité des prix. Ce taux devrait augmenter progressivement aux cours des prochains mois, reflétant des augmentations de la fiscalité indirecte et des prix administrés, ainsi que les tensions persistantes sur les prix domestiques liées à une croissance des salaires forte, mais qui se ralentit, dans un contexte de marchés du travail tendus. Le processus de rattrapage devrait également se traduire par des écarts d'inflation positifs vis-à-vis de la zone euro à long terme, les niveaux du PIB par habitant et les niveaux des prix en Bulgarie étant toujours nettement inférieurs à ceux de la zone euro. Même si les écarts d'inflation d'équilibre associés à ce processus de rattrapage ont tendance à être peu importants, ils peuvent devenir une préoccupation s'ils s'accompagnent d'évolutions potentiellement non soutenables du crédit et des prix des actifs et s'ils les accentuent.

La Bulgarie ne fait actuellement pas l'objet d'une décision du Conseil constatant l'existence d'un déficit excessif. Le déficit budgétaire de ses administrations publiques s'est établi à 3,0 % du PIB en 2024, soit au niveau de la valeur de référence de 3 %, et le ratio dette brute des administrations publiques/PIB est ressorti à 24,1 %, soit bien au-dessous du niveau de référence de 60 %.

Le lev bulgare a participé au MCE II sur la période de référence de deux ans comprise entre le 20 mai 2023 et le 19 mai 2025. Au cours de la période de référence, le lev n'a affiché aucun écart par rapport au cours pivot. L'accord de participation au MCE II repose sur un certain nombre d'engagements des autorités bulgares. Même si la Bulgarie a tenu presque tous ses engagements post-entrée dans le MCE II, de nouveaux progrès restent à accomplir pour remédier aux lacunes qui subsistent en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). En particulier, la Bulgarie est encouragée à accélérer ses efforts pour satisfaire aux éléments du plan d'action adopté par le Groupe d'action financière (GAFI) après le placement de la Bulgarie sur la « liste grise » des juridictions sous surveillance renforcée établie par le GAFI en octobre 2023.

Sur la période de référence allant de mai 2024 à avril 2025, les taux d'intérêt à long terme en Bulgarie sont ressortis à 3,9 % en moyenne, soit au-dessous de la valeur de référence de 5,1 % retenue pour le critère de convergence des taux d'intérêt. L'écart entre les taux d'intérêt à long terme en Bulgarie et le taux d'intérêt (pondéré du PIB) de la zone euro n'a pas varié et s'est établi à 0,9 point de pourcentage à la fin de la période de référence. Les marchés de capitaux en Bulgarie restent plus réduits et beaucoup moins développés que ceux de la zone euro.

La législation bulgare est compatible avec les Traités et les Statuts du SEBC comme prévu à l'article 131 du Traité.

Tableau 3.1

Tableau synthétique des indicateurs de convergence économique

	Stabilité des prix	Évolutions et projections budgétaires			Taux de change		Taux d'intérêt à long terme ⁶⁾
	Inflation mesurée par l'IPCH ¹⁾	Pays en situation de déficit excessif ^{2,3)}	Excédent (+)/ déficit (–) des administrations publiques ⁴⁾	Dette des administrations publiques ⁴⁾	Monnaie participant au MCE II ³⁾	Taux de change vis-à-vis de l'euro ⁵⁾	
2023	8,6	Non	-2,0	22,9	Oui	0,0	3,8
2024	2,6	Non	-3,0	24,1	Oui	0,0	3,9
2025	2,7	Non	-2,8	25,1	Oui	0,0	3,9
Valeur de référence ⁷⁾	2,8		-3,0	60,0			5,1

Sources : Commission européenne (Eurostat, Direction générale des affaires économiques et financières) et Système européen de banques centrales.

1) Variation annuelle moyenne en pourcentage. Les données relatives à 2025 portent sur la période allant de mai 2024 à avril 2025.

2) Se rapporte au fait que le pays faisait ou non l'objet d'une décision du Conseil de l'UE constatant l'existence d'un déficit excessif au moins une partie de l'année.

3) Les informations relatives à 2025 portent sur la période allant jusqu'à la date d'arrêt des statistiques (19 mai 2025).

4) En pourcentage du PIB. Les données relatives à 2025 sont tirées des prévisions économiques du printemps 2025 de la Commission européenne.

5) Variation annuelle en pourcentage. Un chiffre positif (négatif) indique une appréciation (dépréciation) vis-à-vis de l'euro. Les données relatives à 2025 portent sur la période allant du 1^{er} janvier 2025 au 19 mai 2025.

6) Taux d'intérêt annuel moyen. Les données relatives à 2025 portent sur la période allant de mai 2024 à avril 2025.

7) Les valeurs de référence se rapportent à la période allant de mai 2024 à avril 2025 pour l'inflation mesurée par l'IPCH et les taux d'intérêt à long terme ; s'agissant du solde budgétaire et de la dette des administrations publiques, les valeurs de référence sont définies à l'article 126, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et dans le protocole (n° 12) qui s'y rapporte sur la procédure concernant les déficits excessifs.

Remerciements

Le présent *Rapport sur la convergence* a été coordonné et préparé par la direction générale Questions économiques de la BCE et a bénéficié des apports, commentaires et suggestions d'autres domaines d'activité de la BCE, en particulier les directions générales Affaires juridiques, Politique monétaire et Statistiques. Les commentaires des banques centrales nationales de l'UE et, en particulier, ceux des participants au Groupe éditorial pour le *Rapport sur la convergence* de juin 2025 ont été grandement appréciés.

Le *Rapport sur la convergence* a été approuvé par le Conseil général le 30 mai 2025.

Les parties économiques ont été préparées par Henning Ahnert, Klára Bakk-Simon, Ursel Baumann, Martin Bijsterbosch, Matteo Falagiarda, Christine Gartner, Nadine Leiner-Killinger, Christiane Nickel, Romana Peronaci, Steffen Osterloh, Gábor Vincze, Giovanni Vitale et Caroline Willeke.

Avec les contributions supplémentaires de Enrico Apicella, Ana Bairrao, Mattia Banin, Francesco Chiacchio, Livia Chitu, Alexandra Olivia Coldea, Roberta De Stefani, Steven de Vries, Martin Eiglsperger, Patrick Grussenmeyer, Jürgen Herr, Ivelina Ilkova, Miska Taneli Jokinen, Stanimira Kosekova, Eduardo Leite Kropiwiec Filho, Cyprien Milea, Antonio Moreno, Jerzy Niemczyk, Hans Olsson, Guillem Perales Molas, Vivien Petit, Elvira Rosati, Aleksandra Aldona Skorupinska et Martina Viggiano.

Les parties juridiques ont été préparées par Axel-Johannes Korb, Christian Kroppenstedt, Justyna Kurzela, Frederik Malfrère et Chiara Zilioli.

Avec les contributions supplémentaires de David Baez Seara, Alina Grosu, Rupert Haigh, Karen Kaiser, Asen Lefterov, Fabian von Lindeiner et Jorge Ruiz Jiménez.

© Banque centrale européenne 2025

Adresse postale 60640 Francfort-sur-le-Main, Allemagne
Téléphone +49 69 1344 0
Site Internet www.ecb.europa.eu

Traduction française effectuée par la Banque nationale de Belgique, la Banque de France et la Banque centrale européenne. En cas de divergence d'interprétation, seul le texte original fait foi.

Tous droits réservés. La reproduction à des fins pédagogiques et non commerciales est autorisée en citant la source.

Veuillez consulter le [glossaire de la BCE](#) pour toute question terminologique.

PDF ISBN 978-92-899-7274-1, ISSN 1725-9533, doi :10.2866/7618550, QB-01-25-145-FR-N
HTML ISBN 978-92-899-7273-4, ISSN 1725-9533, doi :10.2866/0616042, QB-01-25-145-FR-Q