



Politiques budgétaires en Europe : circonstances exceptionnelles ?

14 octobre 2008

L'actualité ne laisse aucun doute quant au caractère exceptionnel de la situation économique. La peur qui s'est emparée des marchés financiers, les (rumeurs de) défaillances bancaires, les difficultés croissantes des entreprises comme des ménages à se financer, les révisions drastiques à la baisse des prévisions de croissance sont autant de signes que l'on connaît une crise financière extraordinaire. [Le G4 réuni à Paris le 4 octobre](#) a eu donc toute légitimité à invoquer les circonstances exceptionnelles pour s'affranchir, temporairement, des valeurs de référence du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) – pas plus de 3% de déficit public, une dette publique au sens de Maastricht (*i.e.* brute) inférieure à 60%.

Pourtant, la Commission européenne et ses experts pourraient y trouver à redire. L'article 104(2a) du [TRAITE INSTITUANT LA COMMUNAUTE EUROPEENNE](#) autorise le dépassement des valeurs de référence des déficits et de la dette à la condition que ce dépassement soit exceptionnel et temporaire. Le [règlement de la Commission européenne 1467/97](#) a donné dès juillet 1997 une interprétation très stricte des circonstances exceptionnelles. Le principal critère est que le PIB du pays concerné doit baisser de 2 % en termes réels, ou si d'autres éléments autres que le PIB permettent de caractériser la récession, une baisse du PIB inférieure à 2%. La résolution du Conseil européen C236/01/97 évoque une baisse 0,75% comme seuil pour justifier les circonstances exceptionnelles. Précision savoureuse, cette conjoncture ne doit pas être le fait de l'Etat qui demande les circonstances exceptionnelles, laissant penser qu'un gouvernement pour s'affranchir des limites du PSC serait prêt à s'infliger une récession aussi terrible. Enfin, le caractère temporaire du dépassement doit être appuyé par des prévisions réalisées par la Commission, indiquant le retour aux valeurs de référence du PSC dès que les circonstances ont cessé d'être exceptionnelles. Ainsi spécifiées, les circonstances exceptionnelles n'auraient pu être invoquées que par quelques pays de la zone euro en 1993. En 1993, la croissance annuelle était proche de la barre spécifiée par le conseil pour l'Allemagne (-0.7 %), pour la France (-0.8 %), pour l'Italie (-0.9 %)*. Pour la France et l'Italie, c'est le seul chiffre négatif depuis 25 ans, l'Allemagne a eu une croissance de -0.3 %* en 2003 et au Royaume Uni, la croissance a été négative en 1980 (-2.1 %), 1981 (-1.5 %) et 1991 (-1.3 %)*.

Le conseil ECOFIN du 22 et 23 mars 2005 a assoupli grandement la définition des circonstances exceptionnelles (voir le [règlement 1467/97 consolidé](#) qui intègre cette évolution, article 2.1). Le dépassement est possible « *s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou s'il est consécutif à une grave récession économique* ». Cela peut être un tremblement de terre ou un plan de recapitalisation massif du système bancaire qui impose des dépenses publiques importantes ou un accroissement significatif de la dette publique. Lorsque le dépassement est justifié par une récession, l'article 2.2 précise que récession signifie une année de croissance négative du PIB réel ou de plusieurs années de croissance faible. Néanmoins, cette précision sert de base à une discussion entre le Conseil et la Commission et donc peut être interpréter dans l'esprit et non à la lettre. Selon la règle de 2005, 1993 est sans aucun doute le fruit de circonstances exceptionnelles pour les grands pays européens.

En ce qui concerne l'année 2008 et l'année 2009, la discussion est désormais ouverte. 2008 ne sera pas *a priori* une année de croissance négative, bien qu'en dessous du potentiel pour de nombreux pays de la zone euro ; 2009 est en revanche plus clairement menacée. Si la croissance n'est pas négative, elle fera suite à 2008 dont la croissance a été faible. Les prévisions du gouvernement français pour la France (arrêtées à la mi septembre 2008) avec 0.8% et 1.0% peuvent justifier de justesse le recours aux circonstances exceptionnelles dans la lettre de l'article 2.1.

* source OCDE

Tableau : Situation budgétaire et croissance

Source		France	Allemagne	Royaume- Uni	Italie
FMI WEO (10/08)	PIB 2008	0,8	1,8	1,0	-0,1
	PIB 2009	0,2	0,0	-0,1	-0,2
Previsions OFCE (10/08)	PIB 2008	0,9	1,7	1,0	0
	PIB 2009	0,7	1,3	0,2	0,4
Eurostat	Dette publique brute 2007 (% du PIB)	64,2	65	44,2	104,0
Prévision OFCE (10/08)	Solde public 2008 (% du PIB)	-3,1	-0,4	-3,9	-2,5

La Commission ne pourra nier les circonstances exceptionnelles. Il y aurait là une grande maladresse, au vu du déroulé des événements et de l'ampleur de la crise bancaire et financière. Les prévisions de la Commission elle-même laisseront peu de place au doute. Il faut espérer que les faits ne les confirment, y compris au sens très restrictif de la définition qui avait cours en 1997. De plus, la décision de la Cour de Justice des Communautés Européennes en [juillet 2004](#) qui a donné le rôle de l'interprétation du pacte au Conseil européen tempèrera probablement les ardeurs légalistes de la Commission.

En revanche, la Commission ne manquera pas de souligner que l'augmentation de la dette publique brute n'est pas temporaire. Il sera difficile aux Etats Européens de retourner rapidement à un niveau d'endettement antérieur à la crise. Soit les Etats resteront durablement actionnaires de banques pour assurer une régulation de l'intérieur, soit ils pourraient faire face à des pertes en capital pour les banques dont ils auraient abondé les recapitalisations. Les plans de sauvetage des banques proposés par différents pays depuis l'initiative britannique (voir le communiqué de l'Eurogroupe du [12 octobre 2008](#)) induiront des hausses de dette publique. Si les prises de participation dans des établissements bancaires ne suffisent pas à les faire basculer dans le secteur des administrations publiques, les structures de recapitalisation seront financées par un concours de l'Etat, dont la contrepartie sera de la dette publique. Les chiffres avancés sont importants, plus de 3 points de PIB pour le Royaume Uni, plus de 2 points pour la France, déjà au-delà pour l'Allemagne ou la Belgique, et ce ne sont là que des estimations *a priori*.

La dette brute augmenterait donc de plusieurs points de PIB, la hausse étant amorti, voire nulle pour la dette nette. La conjoncture dégradée laissera également des traces en matière d'endettement. La Commission acceptera que la hausse des déficits soit exceptionnelle, mais elle considèrera que le choix de l'endettement pour sauver le système bancaire n'affranchit pas d'un objectif de moins de 60% du PIB pour la dette publique. Au nom du PSC, et ce d'autant que l'ECOFIN de 2005 s'est accordé sur la possibilité de l'interpréter, mais sur l'impossibilité de le renégocier, la Commission demandera une discipline budgétaire pour revenir au niveau des valeurs de référence de la dette publique brute. *In cauda venenum*.

Xavier Timbeau