

**Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, 20 mars 2020, COM (2020) 123 final**

Quand crise sanitaire rime avec flexibilité budgétaire...

Lucas SUTTO

*Doctorant en droit de l'Union européenne - IRDEIC*

Les conséquences économiques de la crise sanitaire liée au COVID-19 ne sont déjà plus à attendre. La Commission européenne évoque elle-même « *un choc économique majeur* » entraînant « *d'importantes répercussions négatives dans l'Union européenne* »<sup>1</sup>. Elle estime que la crise liée au COVID-19 serait susceptible d'entraîner une baisse de la croissance du PIB réel de 2,5 points en 2020, par rapport à une situation sans pandémie pour laquelle une croissance de 1,4% était initialement prévue<sup>2</sup>. Dès lors, la croissance du PIB réel devrait enregistrer un recul de 1% en 2020<sup>3</sup> – sans que des scénarios plus défavorables encore ne puissent être exclus. Les États membres de l'Union européenne ont alors commencé à prendre diverses mesures, notamment en matière budgétaire et fiscale, afin de contrer, dans la mesure du possible, et d'atténuer les répercussions économiques de la crise sanitaire. Ont pu être observées plusieurs initiatives visant à reporter le paiement de certains impôts ou contributions. L'Italie a par exemple suspendu le paiement des cotisations sociales dans les secteurs les plus touchés (parmi lesquels le tourisme, la restauration, la culture...) et le versement de certaines taxes ou charges à caractère contributif (TVA...) <sup>4</sup>. La France a également prévu la possibilité, pour les employeurs, de solliciter un report du paiement des cotisations sociales payables auprès de l'URSSAF ou de certaines charges fiscales, voire même de bénéficier d'une remise des impôts directs dans certains cas<sup>5</sup>. Ces mesures s'associent souvent avec la création de fonds de solidarité destinés à venir en aide aux entreprises, ainsi qu'avec la mise en œuvre de dispositifs par lesquels les États garantissent les prêts des entreprises<sup>6</sup>. Il faut bien sûr ajouter à tout cela

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, 20 mars 2020, COM (2020) 123 final.

<sup>2</sup> Annexes de la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au conseil, à la Banque centrale européenne, à la banque européenne d'investissement et à l'eurogroupe, Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19, Bruxelles, 13 mars 2020, COM (2020) 112 final (Annexe 1 – Les répercussions économiques de la pandémie de COVID-19).

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri [en ligne]. Disponible sur : <http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-37/14324> (consulté le 02/04/2020). Voir également : Decreto-legge, 17 marzo 2020, n. 18, Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, *GU*, Serie Generale, n.70, 17 marzo 2020.

<sup>5</sup> Le portail de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics [en ligne]. Disponible sur : <https://www.economie.gouv.fr/coronavirus-soutien-entreprises> (consulté le 02/04/2020).

<sup>6</sup> En France, un fonds de solidarité a été mis en place par l'État et les régions pour venir en aide aux petites entreprises touchées par la crise. L'État a également créé un dispositif de garanties permettant de soutenir le financement bancaire des entreprises (300 milliards d'euros). Voir : Le portail de l'Économie, des Finances, de

les investissements importants réalisés pour augmenter la capacité des systèmes de santé et l'achat d'équipements médicaux et de protection nécessaires<sup>7</sup>. L'ensemble de ces mesures budgétaires et fiscales adoptées par les États membres de l'Union, associées à une baisse de l'activité économique, vont contribuer, selon la Commission, « à creuser sensiblement les déficits budgétaires »<sup>8</sup>. Il apparaît extrêmement difficile – pour ne pas dire impossible – pour les États de respecter leurs obligations qui découlent du pacte de stabilité et de croissance. Dès sa communication du 13 mars 2020, la Commission proposait d'« exploiter totalement la flexibilité offerte par le cadre budgétaire européen » et ce pour « aider les États membres à lutter contre l'épidémie de COVID-19 et à faire face à ses retombées »<sup>9</sup>. La Commission s'avouait prête « à proposer au Conseil que les institutions de l'Union activent la clause dérogatoire générale en vue de permettre un soutien plus général par la voie de la politique budgétaire »<sup>10</sup>. Il n'aura pas fallu attendre longtemps...Exactement sept jours plus tard, la Commission adopte une Communication sur l'activation de ladite clause, estimant que les conditions de celle-ci sont bien remplies « compte tenu de la grave récession économique annoncée »<sup>11</sup>. Cette clause permettra aux États de prendre les mesures budgétaires nécessaires pour faire front à la pandémie de COVID-19. Face à la crise sanitaire du COVID-19, c'est donc la flexibilité qui est de rigueur dans le domaine budgétaire. Toutefois, cette flexibilité demeure encadrée. En effet, si les États membres vont disposer d'une marge de manœuvre, ils devront tout de même respecter les procédures prévues par le pacte de stabilité et de croissance.

Le pacte de stabilité et de croissance, élaboré dans le cadre de la troisième phase de l'Union économique et monétaire, constitue l'instrument de base de la coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres et instaure différents objectifs et critères à respecter. Le pacte est issu d'une résolution du Conseil européen<sup>12</sup> et de deux règlements du Conseil de 1997 : le premier (règlement 1466/97<sup>13</sup>) concerne la surveillance des positions budgétaires, ainsi que la surveillance et la coordination des politiques économiques tandis que le second (règlement 1467/97<sup>14</sup>) s'intéresse à la mise en œuvre de la procédure

---

l'Action et des Comptes publics [en ligne]. Disponible sur : <https://www.economie.gouv.fr/coronavirus-soutien-entreprises> (consulté le 02/04/2020).

<sup>7</sup> L'Espagne a autorisé l'utilisation du *Fondo de contingencia* (un fonds de réserve prévu dans le budget de l'État pour faire face à des nécessités urgentes) et la concession d'un crédit extraordinaire pour un montant total d'un milliard d'euros au Ministère de la santé afin de faire face aux dépenses extraordinaires du système national de santé. Voir article 1 du Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, *BOE*, núm. 65, 13 de marzo de 2020.

<sup>8</sup> Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, 20 mars 2020, COM (2020) 123 final.

<sup>9</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au conseil, à la Banque centrale européenne, à la banque européenne d'investissement et à l'eurogroupe, Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19, Bruxelles, 13 mars 2020, COM (2020) 112 final.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, 20 mars 2020, COM (2020) 123 final. C'est la première fois depuis l'instauration de la clause en 2011 que la Commission estime que ses conditions d'activation sont remplies.

<sup>12</sup> Résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance, Amsterdam, 17 juin 1997, 97/C 236/01.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

relative aux déficits excessifs. Les deux textes ont été modifiés en 2005 et 2011. En vertu du règlement 1466/97 (dans sa version actuelle), chaque État membre dont la monnaie est l'euro fournit périodiquement au Conseil et à la Commission un programme de stabilité, lequel prévoit notamment un objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de cet objectif<sup>15</sup>. Il faut noter que les « *objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques à chaque pays peuvent s'écarter de l'obligation d'atteindre une position proche de l'équilibre ou excédentaire, tout en prévoyant une marge de sécurité pour ce qui concerne la limite de 3 % du PIB fixée pour le déficit public* »<sup>16</sup>. Il appartient au Conseil d'examiner les objectifs budgétaires à moyen terme présentés par les États membres et d'évaluer si les hypothèses économiques sur lesquelles se fondent leurs programmes de stabilité sont plausibles et si la trajectoire d'ajustement définie est appropriée<sup>17</sup>. De façon similaire, les États membres ne faisant pas partie de la zone euro présentent au Conseil, pour évaluation, des programmes de convergence prévoyant un objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement associée.

L'objectif de la clause dérogatoire générale dont l'activation est proposée par la Commission est de laisser la possibilité aux États membres d'adopter les mesures budgétaires nécessaires et appropriées pour gérer la crise sanitaire du COVID-19 et ses conséquences sur le plan économique, notamment en leur permettant de s'éloigner des trajectoires d'ajustement définies en vue de réaliser leurs objectifs budgétaires à moyen terme, mais dans le respect des procédures du pacte de stabilité et de croissance. En effet, comme le précise la Commission, « *[l]a clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance* »<sup>18</sup>. Le pacte de stabilité et de croissance comporte deux volets : l'un, préventif – qui vient jouer en amont – et l'autre, correctif – intervenant en aval. Ainsi, en ce qui concerne le volet préventif, le règlement 1466/97 (version consolidée) prévoit que « *[l]ors d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, les États membres peuvent être autorisés, à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme [...], à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme* »<sup>19</sup>. Dans sa communication du 13 mars, la Commission considérait que la flexibilité reconnue aux États membres se trouvant face à une circonstance inhabituelle indépendante de leur volonté pouvait être conciliable avec « *des dépenses exceptionnelles destinées à contenir l'épidémie de COVID-19* »<sup>20</sup> dont notamment les dépenses et mesures – temporaires et liées à l'épidémie – en matière de santé et d'aide aux entreprises et travailleurs. Un pas de plus est franchi avec la Communication du 20 mars dans laquelle la

---

<sup>15</sup> Article 3 du règlement 1466/97 précité.

<sup>16</sup> Article 2 bis du règlement 1466/97 précité.

<sup>17</sup> Article 5 du règlement 1466/97 précité.

<sup>18</sup> Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, 20 mars 2020, COM (2020) 123 final.

<sup>19</sup> Article 5 §1 (pour les États membres de la zone euro) et article 9 §1 (pour les États membres hors zone euro) du règlement 1466/97.

<sup>20</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au conseil, à la Banque centrale européenne, à la banque européenne d'investissement et à l'eurogroupe, Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19, Bruxelles, 13 mars 2020, COM (2020) 112 final.

Commission insiste cette fois sur « *la grave récession économique* »<sup>21</sup> à venir. Le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance, quant à lui, découle du règlement 1467/97 relatif à la procédure à mettre en œuvre pour prévenir l'apparition de déficits publics excessifs ou d'en accélérer la correction lorsqu'ils se produisent. En vertu de l'article 126 §6 TFUE, il revient au Conseil de déterminer, sur proposition de la Commission, s'il y a – ou non – un déficit excessif dans un État membre. Si un tel déficit est constaté, le Conseil adopte des recommandations qu'il adresse à l'État membre concerné pour que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné (article 126 §7 TFUE). À l'égard de la mise en œuvre des recommandations du Conseil par l'État membre, l'article 3 §5 du règlement 1467/97 établit que « *[s]i l'État membre concerné a engagé une action suivie d'effets conformément à la recommandation [...], et si des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques se produisent après l'adoption de ces recommandations, le Conseil peut décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une recommandation révisée [...]. En cas de grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une recommandation révisée [...], à condition que cela ne mette pas en danger la viabilité budgétaire à moyen terme* »<sup>22</sup>. Le pacte de stabilité et de croissance permet ainsi de s'écarter des trajectoires d'ajustement prévues pour réaliser les objectifs budgétaires à moyen terme des États membres (même dans le cas où certains d'entre eux se trouveraient en situation de déficit excessif) en cas de grave récession économique. Une limite demeure : ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. L'exploitation d'une telle flexibilité budgétaire prévue par le pacte apparaît comme particulièrement indispensable dans le contexte de la crise sanitaire du COVID-19. Selon la Commission, la clause dérogatoire générale permettra, au Conseil et à elle-même, « *de prendre les mesures nécessaires de coordination des politiques dans le respect du pacte, tout en s'écarterant des obligations budgétaires qui s'appliqueraient normalement* ». Invité par la Commission à approuver ses conclusions, le Conseil des ministres des finances de l'Union a souscrit, le 23 mars dernier, à son analyse « *selon laquelle les conditions d'activation de la clause dérogatoire générale du cadre budgétaire de l'UE - grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union - sont remplies* »<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, 20 mars 2020, COM (2020) 123 final.

<sup>22</sup> Une disposition presque identique est prévue à l'article 5 §2 du règlement 1467/97 dans l'hypothèse où l'État membre concerné par un déficit excessif n'a pas suivi les recommandations du Conseil a été mis en demeure de prendre des mesures visant à la réduction du déficit (en vertu de l'article 126 §9 TFUE) : effectivement, le Conseil peut adopter une mise en demeure révisée en cas de grave récession économique.

<sup>23</sup> Conseil (23 mars 2020). *Déclaration des ministres des finances de l'UE sur le pacte de stabilité et de croissance à la lumière de la crise du COVID-19* [communiqué de presse]. Disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/> (consulté le 03/04/2020).