



Gestion Publique Réactive

IGPDE - Bureau de la Recherche

Actualité de la veille en gestion publique - n° 41 - janvier 2012

Allemagne

Qu'est-ce que la « règle d'or » ?

Au cours de l'été 2011, le gouvernement français a émis le projet de faire voter une « règle d'or » budgétaire, inscrite dans la Constitution. Dans le cadre des propositions franco-allemandes pour le sauvetage de l'Euro, la règle d'or a été proposée de nouveau le 5 décembre 2011, Paris et Berlin préconisant qu'elle soit instaurée et harmonisée au niveau européen¹ afin d'améliorer la gouvernance économique de la zone euro.

En France, le concept de « règle d'or » connaît donc un fort écho, notamment en raison de son existence Outre-Rhin. Mais que signifie et que recouvre exactement la « règle d'or » allemande ?

1949 : la règle d'or est inscrite dans la constitution allemande

La loi fondamentale allemande (Grundgesetz - GG) prévoit en son article 110 une règle générale exigeant que les recettes et les dépenses soient équilibrées. L'article 115 GG dispose en outre que « le produit des emprunts ne doit pas dépasser le montant des crédits d'investissements inscrits au budget ». Il y est précisé qu'il « ne peut être dérogé à cette règle que pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global ».

Cette « règle d'or » n'a pas empêché que l'endettement de l'Allemagne continue d'augmenter. Ainsi, comme beaucoup d'autres pays de l'Union européenne, elle contracte depuis des années des dettes au niveau du Bund (État fédéral) et des Länder (États fédérés) pour que leurs budgets respectifs soient équilibrés. En conséquence, les charges représentées par les intérêts des emprunts augmentent constamment et creusent le déficit.

1989 : le coût de la réunification

La réunification de la République fédérale d'Allemagne (RFA) et de la République démocratique allemande (RDA) a profondément affecté les finances publiques. La dette publique de la RDA a été absorbée par l'État fédéral dans un premier temps, puis redistribuée de manière équilibrée entre les nouveaux Länder issus de la réunification et l'État fédéral. Par la suite, d'importants investissements ont été réalisés pour moderniser les infrastructures de l'ex-RDA, vétustes dans le secteur de l'industrie et lacunaires en matière de services publics. La dette publique allemande est passée ainsi de l'équivalent de 623 milliards d'euros en 1991 à 1040 milliards d'euros en 1995² (+ 67%).

2009 : la crise économique

En 2008, l'OCDE a souligné le caractère inopérant du mécanisme de la règle d'or dans la constitution allemande, constatant qu'il n'avait pas empêché la hausse du niveau d'endettement et la mise en œuvre de mesures pro conjoncturelles³ de façon beaucoup plus systématique que « pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global ».

Ainsi, réussir à établir un budget sans endettement supplémentaire devient de plus en plus difficile et l'Allemagne court le risque de dépasser le critère de Maastricht imposant aux États membres de contenir leur déficit public sous la barre des 3 % du produit intérieur brut (PIB).

¹ <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2011/12/07/04016-20111207ARTFIG00678-les-cinq-points-cles-de-l-accord-franco-allemand.php>

² <http://www.haushaltssteuerung.de/verschuldung-gesamt-deutschland.html>

³ Etude économique de l'Allemagne 2008, OCDE, http://www.oecd.org/document/24/0,3746,fr_2649_34111_40352856_1_1_1_1,00&en-USS_01DBC.html#obtenir_pub

Le nouveau « frein à l'endettement » dans le budget fédéral et dans les budgets des Länder

Pour éviter que les dettes publiques ne continuent à augmenter, la commission allemande du fédéralisme (Föderalismuskommission⁴) a proposé en 2009 de créer un frein à l'endettement, le « Schuldenbremse ». Ce mécanisme a été adopté par le Bundestag le 29 mai 2009⁵ et confirmé au Bundesrat par une majorité des deux tiers, le 12 juin 2009, malgré les votes d'opposition des Länder de Berlin, Mecklenbourg-Poméranie (Mecklenburg-Vorpommern) et Schleswig-Holstein. En conséquence, la Loi fondamentale a été amendée le 1^{er} août 2009.

Les dispositions nouvelles sont définies dans les articles 109 et 115 GG et se sont appliquées dès l'exercice budgétaire de 2011⁶. Il s'agit notamment du principe de budget équilibré qui signifie qu'aucune recette ne peut provenir de crédits. Exceptionnellement, un endettement structurel à hauteur de 0,35 % du PIB est autorisé au niveau fédéral. Cette exception est exclusivement réservée au Bund : pour les Länder, l'objectif reste « 0% ». Cependant, en application d'une disposition transitoire, il est prévu que des écarts à la norme soient possibles jusqu'à la fin 2015 pour le Bund et jusqu'à la fin 2019 pour les Länder⁷.

Mais, même après cette période de transition, la règle d'or peut connaître des exceptions : en cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence exceptionnelle qui échappent au contrôle de l'Etat et compromettent considérablement les finances publiques, les limites mentionnées ci-dessus peuvent être dépassées⁸. L'Allemagne s'est donc laissée la possibilité de recourir à l'endettement dans des cas strictement énumérés.

Remise en cause du frein à l'endettement

L'intégration du frein à l'endettement dans la Loi fondamentale allemande a suscité des doutes quant à la conformité de cette norme au principe de fédéralisme. La question était de savoir si l'interdiction d'endettement structurel pour les Länder, inscrite dans la Loi fondamentale du Bund, constituait ou non une entorse au principe d'autonomie budgétaire des Länder vis-à-vis du Bund.

Les défenseurs du projet ont répondu que l'autonomie budgétaire des Länder était de toute façon restreinte puisque le système financier d'un Etat fédéral est une structure complexe qui doit respecter les règles de péréquation financière et d'attribution du produit fiscal. Il est vrai que le frein à l'endettement règlemente l'emprunt public mais ce cadre laisse néanmoins les Länder autonomes et libres d'adopter leur propre budget. Comme le Bundesrat, haute assemblée représentant les Länder, l'a confirmé en accordant la majorité des deux tiers à l'introduction du frein à l'endettement dans la Loi fondamentale du Bund, ce débat, exclusivement académique, n'est pas poursuivi au niveau politique.

Le seul recours contre le frein à l'endettement a été déposé par le Land de Schleswig-Holstein et rejeté fin septembre 2011 par la Cour constitutionnelle fédérale, pour des raisons formelles. Entretemps, le Schleswig-Holstein avait adopté le frein à l'endettement dans sa propre constitution.

La « règle d'or » au niveau européen

Le traité budgétaire européen visant à renforcer la discipline budgétaire, dont le principe a été arrêté le 30 janvier 2012⁹, prévoit l'adoption de la règle d'or par les 25 États membres signataires [le Royaume-Uni et la République tchèque bénéficient d'une exemption (« opt out »)]. Le traité doit être formellement signé début mars 2012 puis ratifié par au moins 12 États membres pour entrer en vigueur. Cette « règle d'or » européenne oblige les États signataires à voter des budgets équilibrés en limitant leur déficit à 0,5 % de leur PIB. Le traité devra être adopté par chaque État membre via une modification de sa constitution ou un texte de loi.

Martin Chaudhuri

Adjoint au chef de la division centrale du personnel
ministère fédéral des Finances d'Allemagne, actuellement en poste à
l'IGPDE, dans le cadre d'un échange franco-allemand

⁴ La commission du Bundestag et du Bundesrat pour la modernisation des relations financières entre le Bund et les Länder (Föderalismuskommission II - 2007-2009) comptait 32 membres : 16 membres du Bundestag (6 députés du Parti Union chrétienne-démocrate - CDU-, 6 députés du Parti social-démocrate allemand - SPD -, 2 députés du Parti libéral allemand - FDP -, 1 député du Parti Alliance 90/Les Verts et 1 député du Parti La Gauche) et 16 membres du Bundesrat (les ministres-présidents des Länder et les maires-gouverneurs des villes-Etats). Il y avait aussi quatre représentants des parlements des Länder avec droit de questionnement et de parole mais sans droit de vote, et 3 représentants des organisations centrales intercommunales

⁵ Bundesgesetzblatt BGBl. 2009 I S. 2248

⁶ Article 143 d alinéa 1 phrase 1 GG

⁷ Article 143 d alinéa 1 phrases 2 et 4 GG

⁸ Article 115 alinéa 1 phrase 5 GG

⁹ [http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/the-fiscal-compact-ready-to-be-signed-\(2\)?lang=fr](http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/the-fiscal-compact-ready-to-be-signed-(2)?lang=fr)