

Crise budgétaire allemande



Dans un jugement datant du 15 novembre dernier, la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne a interdit la réaffectation de fonds initialement prévus pour contrer la crise de la COVID-19 vers un fonds dédié à des dépenses vertes. Cette décision est un désaveu cinglant pour la coalition « *tricolore* » au pouvoir. Elle fragilise les principes de la gestion financière allemande et l'autorité du pays en Europe.

Par Olivier MARTY

AXE PHARE "CROISSANCE & INNOVATION"

Le séisme budgétaire allemand

La Cour constitutionnelle de Karlsruhe, en Allemagne, a encore frappé. Dans un jugement rendu le 15 novembre dernier, elle a qualifié d'« *inconstitutionnel* » le transfert, décidé début 2022 par le gouvernement allemand, de 60 milliards d'euros initialement dédiés à la lutte contre les conséquences de la COVID-19 vers un fonds spécial dédié au climat et à la transition environnementale. Cette décision est un lourd désaveu pour la coalition « *tricolore* » au pouvoir à Berlin ; il remet dans le même temps en cause la politique financière du pays et, plus précisément, sa règle de « *frein à l'endettement* ».

Une décision bouleversant la politique outre-Rhin

L'affaire a fait l'effet d'un coup de tonnerre. Alors que l'usage des fonds spéciaux est une pratique bien établie en Allemagne (on en compte 29 rien qu'au niveau fédéral, pour un volume total de 769 milliards d'euros) et que la politique de la coalition allemande en faveur du climat repose sur des programmes conséquents et relativement consensuels, la plus haute instance judiciaire du pays a interdit la réaffectation d'une enveloppe très conséquente d'un fonds préalablement créé pour un autre motif (la lutte contre la COVID-19) vers un nouveau fonds orienté vers le financement de projets verts.

Argument principal de la Cour : un recours à l'emprunt fait en dehors de la règle dite du « *frein à la dette* » (« *Schuldenbremse* », en allemand), qui limite le déficit public structurel (hors effets de la conjoncture) à 0,35% du PIB, doit être « *précisément et objectivement imputable* ». En d'autres termes, l'argent levé en 2021 ne peut être utilisé à d'autres fins. Le tour de passe-passe budgétaire effectué par le gouvernement SCHOLZ début 2022, avec bonne

foi...ne passe pas. L'opposition de droite, à l'origine de la plainte à la Cour, jubile. Olaf SCHOLZ n'est pas « *taillé pour le poste* », selon les mots de Friedrich MERZ, chef de la CDU.

Les conséquences sont d'abord techniques et budgétaires. Dans l'urgence, la coalition a dû amputer le fonds climat, initialement doté de 212 milliards d'euros, des 60 milliards en cause. Les crédits d'engagements des ministères fédéraux pour les années à venir ont été temporairement gelés. Un budget rectificatif pour 2023 a dû être adopté dans l'urgence, pour assurer la réintégration d'une partie des fonds en cause au budget national. Surtout, le « *frein à l'endettement* » a dû être une fois encore suspendu, comme il l'avait été depuis 2020. Enfin, le budget 2024 ne pourra peut-être pas être adopté avant la fin de l'année...

Une remise en cause du « frein à l'endettement »

La décision de la Cour est également susceptible de provoquer un changement considérable dans la politique financière allemande. A la suite de ce jugement, c'est l'ensemble des fonds extrabudgétaires qui est susceptible d'être passé au tamis. Chacun d'entre eux devra être géré dans le respect le plus strict des dispositions établies, parmi lesquelles on relève l'imputation très précise des engagements et l'obligation d'associer leur exécution à un ou plusieurs exercices budgétaires strictement délimités. Le recours à des fonds spéciaux comme moyen de contourner les contraintes du frein à l'endettement est donc fragilisé.

Plus fondamentalement, c'est la pertinence même du « *frein à l'endettement* » qui est questionnée. Cette règle de stricte limitation des dépenses publiques avait été inscrite dans la Constitution par le gouvernement MERKEL dans le contexte de la crise de la zone euro. En apparence, elle a sa pertinence puisqu'elle laisse à l'exécutif allemand

une marge de manœuvre pour effectuer des actions contracyclique de relance *via* le déficit public « *conjuncturel* ». D'un autre côté, l'ampleur des investissements verts (et autres) que le pays doit faire dans les années à venir donne encore plus d'arguments à ses contempteurs historiques.

Ainsi, pour Carsten BRZESKI, de la banque ING, « *le problème n'est pas la soutenabilité de la dette, mais la faible croissance et la dégradation de la compétitivité allemande* ». Philippa SIGL-GLÖCKNER (du think tank *Dezernat Zukunft Macrofinance*) abonde en ce sens. Selon elle, « *la politique budgétaire de l'Allemagne est devenue très court-termiste en raison du frein à l'endettement* ». Pour Jens SÜDEKUM, de l'Université de Düsseldorf, « *il n'y a pas d'autre voie que de revoir le frein à l'endettement* ». Pour beaucoup, les défis de long terme de l'Allemagne ne sauraient s'accommoder d'une règle aussi orthodoxe.

Une fragilisation du gouvernement allemand

Il est clair que la décision de la Cour est aussi un coup dur porté à la coalition allemande à un moment où celle-ci est déjà au plus bas dans les sondages. Aux dissensions entre les partis vert, libéral et social-démocrate sur les dépenses publiques, la politique énergétique, la fiscalité ou les aides sociales s'ajoute désormais la question fondamentale de la capacité d'adaptation de l'Allemagne aux enjeux d'avenir. Mais ce sujet dépasse sans doute la coalition actuelle et met en cause l'ensemble du pays : c'est le consensus très conservateur des Allemands vis-à-vis des finances publiques qui est questionné.

Au-delà de ses frontières, l'Allemagne est également fragilisée en Europe, à la fois parce que sa coalition ne parvient guère à retrouver une stabilité et parce que l'un des dogmes du pays, qui ancrerait son autorité, est mise en cause de l'intérieur même. Au surplus, la décision de la Cour de Karlsruhe est susceptible d'ajouter de l'incertitude à la conjoncture macroéconomique européenne, ce qui est de nature à favoriser les tensions. Néanmoins, la situation allemande devrait pousser Berlin à un surplus de flexibilité sur l'épineux dossier de la révision, en cours, des règles du pacte de stabilité et de croissance... ■