

Schuman Paper
n°734
29 Janvier 2024

La crise allemande du *Schuldenbremse* : un symptôme à prendre au sérieux en Europe

Clara BÖSCHE

La priorité à donner à la transition écologique et sa concrétisation divisent en Allemagne et en Europe. L'Union européenne est accusée de rendre encore plus difficiles les [conditions de production](#) des agriculteurs : les manifestations se [multiplient dans toute l'Union](#), après le coup d'envoi allemand du 15 janvier 2024, et dénoncent les ambitions du [Pacte vert européen](#), ainsi que leur coût humain et financier.

La [coalition gouvernementale tricolore](#) (SPD, Verts et Libéraux du FDP) menée par le chancelier Olaf Scholz (SPD) est, en ce début d'année 2024, en mauvaise posture car son projet de budget se trouve amputé d'environ 60 milliards €.

A l'origine des coupes budgétaires auquel le gouvernement a dû se résoudre se trouve une [décision de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe](#) du 15 novembre 2023. Celle-ci [censure la décision de réaffectation de 60 milliards €](#), initialement destinés à amortir l'impact économique de la crise pandémique, à un fonds spécial pour la transformation de l'économie et le climat. Cela fait donc deux mois que se cristallisent les oppositions en Allemagne, sur les moyens alloués, sur les priorités à définir et sur les règles tenant à la dette publique.

Ce recours constitutionnel avait été [introduit par des élus CDU-CSU](#) dénonçant un « [tour de passe-passe](#) » du gouvernement. Alors que [l'Allemagne entre en récession](#), le débat est de savoir s'il convient encore, ou non, de limiter la dette publique à 0,35% du PIB. Les circonstances actuelles ne justifient plus des entorses à la règle : la crise pandémique est terminée, les fonds exceptionnels prévus ne doivent pas servir à l'économie et à l'environnement. Ainsi, depuis la décision de la Cour constitutionnelle défavorable au budget fédéral, en plus des oppositions tenant à la priorité à donner à la transition verte dans la vie économique et agricole, s'ajoute une nouvelle opposition : celle de savoir s'il faut réformer le

[principe constitutionnel](#) du frein à l'endettement (*Schuldenbremse*).

Ce principe est fermement défendu par [Friedrich Merz](#), président de la CDU et du groupe CDU/CSU au Bundestag. Selon lui, le frein à l'endettement est le seul moyen d'éviter d'accabler les générations futures de dettes ; il craint que sa levée n'impacte la stabilité financière des autres pays de l'Union européenne par un effet domino. Au sein du gouvernement, le SPD et les Verts (menés par le vice-chancelier et ministre de l'Économie, Robert Habeck), [souhaitent réformer ce frein à l'endettement](#) pour faciliter les investissements nécessaires, conformément au Pacte vert européen. Mais, au sein de ce même gouvernement, les libéraux du FDP, présidé par Christian Lindner, ministre des Finances, a longtemps refusé toute remise en question de ce principe constitutionnel, au même titre que l'opposition CDU/CSU. [Christian Lindner se retrouve](#) donc en mauvaise posture, entre ses positions traditionnelles, ses partenaires de coalition et l'opposition.

L'accord difficilement conclu [pour le budget 2024](#), le 13 décembre 2023, prévoit des coupes budgétaires qui se traduisent en particulier par la [réduction des allègements fiscaux sur le diesel](#) pour les machines agricoles - premier objet de grogne des manifestations en Allemagne - mais aussi par un report de la « [prime climat](#) ». Il a fallu établir des priorités du fait de cette amputation, mais elles mécontentent tant les agriculteurs que les promoteurs du Pacte vert européen.

La crise allemande du Schuldenbremse : un symptôme à prendre au sérieux en Europe

Ce débat sur l'endettement allemand, au regard des manifestations qui secouent le pays, [fragilise encore un peu plus la coalition](#) - l'objectif ici n'est pas de prendre position sur ce point - mais surtout, il pose de nouveau le problème des priorités à reconnaître, non seulement en Allemagne mais aussi en Europe.

LE MALAISE CONTEMPORAIN DE LA DETTE EN ALLEMAGNE ET SES RÉPERCUSSIONS EN EUROPE.

La question de la dette est particulièrement brûlante en Allemagne. Peut-être parce que, en allemand, le terme *Schulden*, signifiant dette, partage sa racine avec le mot *schuldig*, qui se traduit par coupable. Cette étymologie peut refléter la perception allemande de l'endettement et de la rigueur budgétaire qui caractérise le pays au sein de l'Union européenne.

L'idée du frein à l'endettement trouve ses racines dans les années 2000, une période marquée par les « [coûts de la réunification qui pèsent sur les finances publiques](#) » en Allemagne. Alors que le pays accroît substantiellement ses dépenses publiques pour combler les retards dont souffrent les *Länder* de l'ancienne République Démocratique (RDA), le chômage connaît une hausse significative. Le taux de chômage en Allemagne passe ainsi de 7,3% en 1991 à 12,3% en 1997, puis stagne à 11% en 2005. Cette tendance se reflète également dans la croissance économique qui progresse seulement de 1,4% entre 1995 et 2005, alors que les taux de croissance britannique et français atteignent respectivement 3,2% et 2,9%.

L'[Agenda 2010](#), dévoilé par le chancelier Gerhard Schröder (SPD) en mars 2003, avait initié une série de réformes économiques et sociales, libéralisant notamment le marché du travail tout en réduisant les dépenses publiques. L'objectif était alors double : stimuler l'économie et l'emploi, tout en allégeant les cotisations sociales sur les salaires^[1]. Cette politique a redessiné de manière significative l'État-providence d'une Allemagne marquant un tournant majeur dans la politique intérieure du pays et sa gestion des dépenses publiques.

L'idée du frein à l'endettement germe au début des années 2000, il est donc inexact d'affirmer que l'aversion allemande pour l'endettement est un principe ancré de longue date. L'historien et expert de l'Allemagne, [Adam Tooze](#), souligne d'ailleurs que l'endettement allemand, des années 1970 jusqu'aux années 2010, se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE et ne diffère pas de celui de la France. Ainsi, le frein à l'endettement s'inscrit dans l'esprit néolibéral des années 1990, une idée que nous retrouvons aux États-Unis sous la présidence de Bill Clinton, ainsi qu'au Royaume-Uni sous les gouvernements de Tony Blair et de Gordon Brown. La spécificité allemande, à la fin des années 2000, est d'avoir inscrit cette rigueur budgétaire dans sa Loi Fondamentale (*Bundesverfassung*).

La crise financière de 2008 a été le catalyseur du consensus politique qui a permis d'ériger le frein à l'endettement au rang constitutionnel en 2009. La nécessité de restaurer des finances publiques saines et de restaurer la confiance des marchés financiers après la crise de 2008 a renforcé la rigueur budgétaire que l'Allemagne adoptait déjà progressivement. En 2009, avec une majorité des deux tiers au Bundestag et au Bundesrat, la Loi Fondamentale est modifiée, ajoutant [les articles 109 et 115](#) qui consacrent le frein à l'endettement en tant que principe constitutionnel. À cette époque, l'objectif était de rétablir le contrôle des finances publiques, alors que la dette allemande dépassait 72% du PIB.

Les budgets de l'État fédéral et des seize *Länder* doivent donc être équilibrés, avec un déficit budgétaire fédéral limité à 0,35% du PIB, tandis que celui des *Länder* ne doit pas dépasser 0,5%. Toute décision contraire à ces principes peut se voir [censurée par la Cour constitutionnelle](#). En d'autres termes, il est inconstitutionnel, par principe, que l'Allemagne emprunte plus de 0,35 % de son PIB annuel pour des dépenses supplémentaires.

Cette règle constitutionnelle est actuellement remise en question. Ainsi, depuis la décision du 15 novembre 2023 de la Cour de Karlsruhe déclarant inconstitutionnelle l'utilisation des montants de la dette non utilisés pendant la crise pandémique pour le nouveau fonds destiné

[1] La mesure la plus connue de l'Agenda 2010, Hartz IV, réduit notamment les prestations pour les chômeurs de longue durée, les contraignant à accepter toute offre d'emploi.

au climat et à l'économie, le malaise apparaît comme un symptôme de l'absence d'affirmation des priorités à poursuivre et non comme une simple opposition politique d'ordre budgétaire.

LA PRIORITÉ EXCEPTIONNELLE COMME SEULE EXCEPTION AUX PRINCIPES BUDGÉTAIRES.

Le frein de la dette a des vertus. L'Allemagne est en excédent budgétaire depuis 2012 et cet excédent atteint des [taux records en 2015 et 2019](#), où il atteint respectivement 12,1 milliards et 13,5 milliards €. La [divergence des tendances allemande et française](#) en matière de dette publique depuis 2009, année de consécration constitutionnelle du frein à l'endettement, est régulièrement avancée pour promouvoir le modèle allemand.

L'inscription de cette « orthodoxie budgétaire » s'est ensuite étendue à d'autres États membres de l'Union européenne, d'abord avec le [Six-Pack](#), suivi du [Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance \(TSCG\)](#). Les vingt pays de la zone euro s'engagent ainsi à intégrer dans leur législation l'obligation de maintenir un déficit structurel inférieur à 0,5% du PIB pour l'ensemble des administrations publiques, renforçant ainsi leur discipline budgétaire. Perçu comme « une inféodation à la technocratie bruxelloise dans une matière qui relève de la compétence du législateur national », le TSCG avait suscité des réactions passionnées, [notamment en France](#), pour ne citer que ce cas.[2]

Cette mauvaise image ne semble toujours pas effacer la popularité et l'efficacité du frein à la dette chez les Allemands. Dans un sondage publié en novembre 2023, la chaîne de télévision publique fédérale [ZDF](#) indique que 61% des Allemands sont opposés à l'assouplissement du frein à l'endettement. [Les économistes sont plus mitigés](#), puisque 48% y sont favorables, 44% soutenant une réforme et 6% réclamant son abolition.

La question ne nous semble pas de savoir si la constitutionnalisation d'un principe budgétaire est un problème. Il est toujours sain de discuter du budget et de son équilibre dans un État de droit. Cependant, il va falloir trancher car l'opposition entre ce qui doit - ou pas

- se situer au sommet des priorités allemandes entraîne des contradictions néfastes au niveau européen. Au moment où les [critères du pacte de stabilité et de croissance](#) régissant la monnaie commune sont en cours en discussion au Parlement européen et au Conseil des ministres de l'Union, ce qui peut permettre des entorses budgétaires, ou non, doit être strictement déterminé tant en Allemagne que dans l'ensemble de l'Union européenne.

Le frein de la dette occupe le sommet de la hiérarchie des normes en Allemagne mais, du fait de situations urgentes, des exceptions ont pu être permises. C'est ainsi qu'en 2021, la crise économique liée à la pandémie de Covid-19 et au ralentissement brutal de l'économie mondiale a contraint le gouvernement de la chancelière Angela Merkel à adopter rétroactivement un deuxième budget supplémentaire. Pour [Christian Lindner](#), l'objectif était de démontrer que le gouvernement fédéral pouvait réagir et répondre aux crises graves, sans rompre avec l'obligation constitutionnelle. Le contournement était alors justifié par une situation d'urgence exceptionnelle - la pandémie de Covid-19 et ses effets sur la croissance. En ce début d'année 2024 se pose aussi la question de savoir si [le soutien militaire à l'Ukraine](#) constitue une priorité exceptionnelle justifiant un contournement étendu dans le temps de la règle constitutionnelle du frein à l'endettement.

Là se posent les questions qui fâchent : le soutien militaire à l'Ukraine doit-il être prioritaire sur la transition écologique ? La transition écologique est-elle suffisamment urgente pour justifier une entorse à la règle du frein à l'endettement ? La réponse ne peut être que politique, les juges constitutionnels ne pouvant prendre ce type de décisions.

La décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 15 novembre 2023, déclarant inconstitutionnels les derniers budgets de la coalition gouvernementale, plonge l'Allemagne dans une crise embarrassante. Tout le monde est mécontent : ceux qui sont favorables aux investissements appelés « verts » car il y a urgence pour eux ; les agriculteurs confrontés à des difficultés et qui attendent des réponses urgentes ; ceux qui appellent à moins de rigueur budgétaire ; et ceux qui, au contraire, pensent qu'il faut être encore plus rigoureux.

[2] C'est à partir de là que sont apparus ceux qu'on appelle maintenant les "frugaux".

La crise allemande du Schuldenbremse : un symptôme à prendre au sérieux en Europe

La question se pose donc de savoir si le changement climatique crée une situation exceptionnelle permettant de contourner la règle constitutionnelle, ou - dit autrement - une raison suffisante pour s'endetter encore davantage. S'ajoute celle de savoir si les difficultés des agriculteurs constituent une crise suffisamment importante pour être un peu moins rigoureux avec les ambitions climatiques et budgétaires. Répondre à ces questions en Allemagne et dans toute l'Europe devient urgent.

Selon Shahin Vallée, chercheur à la DGAP, il est [nécessaire d'ouvrir une conversation politique franche](#) sur une éventuelle réforme : les exceptions à la limitation de 0,35% du PIB doivent être clairement définies, sinon elles seront forcément inconstitutionnelles. Pour l'économiste [Gabriel Felbermayr](#), tous les investissements doivent être considérés comme des exceptions permettant une entorse à ce principe. Ce qui s'entend si l'objectif est une croissance économique « saine » budgétairement parlant et de préférence conforme aux ambitions du Pacte vert européen. Mais il est temps maintenant de prendre clairement position.

Il convient d'ajouter qu'il serait déraisonnable de se limiter à des considérations tenant à l'économie au moment d'affirmer les priorités au regard des urgences. Comment assurer une « [Allemagne et une Europe préparées pour la guerre](#) » si cette menace n'est pas considérée comme

une priorité urgente et ne permet donc pas de prévoir d'importantes exceptions aux règles budgétaires ? Cette question appelle une réponse immédiate car le risque va bien au-delà d'une critique eurosceptique et des manifestations de mécontents.

Alors que se prépare le Conseil européen extraordinaire du 1er février pour [valider l'enveloppe d'aide à l'Ukraine](#) de 50 milliards € et la rallonge budgétaire demandée par la Commission, présidée par l'Allemande Ursula von der Leyen, pour relever les défis nouveaux, des priorités s'esquissent dans la plupart des Etats membres. A l'issue du Conseil « Agriculture-Pêche » du 23 janvier 2024, nous sommes encore loin d'imaginer que ces priorités ont été fixées. La présidente de la Commission européenne a déclaré vouloir dépasser le clivage qui existe dans les débats relatifs à l'agriculture et à la transition écologique dans [un dialogue supposé débuter le 25 janvier 2024](#). Malheureusement, ces affirmations sont trop timides : elles méritent d'être nettes et hiérarchisées afin de leur appliquer les règles budgétaires adéquates. Cela est impératif pour tous les gouvernements des Etats membres de l'Union et l'Union européenne elle-même.

Clara Bösche

Elève magistrate, École nationale de la magistrature,
Cracovie (Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury)

*L'auteur remercie Louis Brand, assistant de
recherche à la Fondation, pour son aide.*

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.
© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2024

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.