

**NOTES
DE L'IFRI**

VISIONS FRANCO-ALLEMANDES, N° 34



SEPTEMBRE
2023



Politique budgétaire en France et en Allemagne : des divergences insurmontables ?

Comité d'études
des relations
franco-allemandes
(Cerfa)

Andreas EISL

**NOTRE
EUROPE**
Institut Jacques Delors
Thinking Europe • Penser l'Europe • Europa denken

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une fondation reconnue d'utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n'est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les activités de recherche et de publication du *Comité d'études des relations franco-allemandes* – [Cerfa](#) – bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0747-7

© Tous droits réservés, Ifri, 2023

Couverture : Monnaie européenne, drapeau du marché boursier de l'euro

© Giulio Benzin / Shutterstock

Comment citer cette publication :

Andreas Eisl, « Politique budgétaire en France et en Allemagne : des divergences insurmontables ? », *Visions franco-allemandes*, n° 34, Ifri, septembre 2023.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Visions franco-allemandes

Publiée depuis 2003, cette collection est consacrée à l'analyse comparative des enjeux franco-allemands en matière de politique étrangère, de politique intérieure, de politique économique et des questions de société. Les *Visions franco-allemandes* sont des textes académiques concis et de nature policy oriented. À l'instar des *Notes du Cerfa*, les *Visions franco-allemandes* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le [Comité d'études des relations franco-allemandes \(Cerfa\)](#) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Il bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'*Auswärtiges Amt*. Le Cerfa a pour mission d'analyser l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Éric-André Martin est Secrétaire général du Cerfa et, avec Marie Krpata et Jeanette Süß, chercheuses, ainsi que Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes, il est responsable des publications du Cerfa. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

Andreas Eisl est chercheur senior en politique économique européenne à l'Institut Jacques Delors et chercheur associé à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po). Dans le cadre d'un doctorat en cotutelle entre Sciences Po et l'Institut Max-Planck pour l'étude des sociétés/Université de Cologne, il a étudié la mise en œuvre des règles budgétaires nationales dans la zone euro. Ses travaux de recherche actuels portent sur les politiques macroéconomiques et budgétaires, avec un accent sur la dette publique et les investissements. Il s'y consacre notamment aux questions de coordination des politiques économiques au sein de l'UE et au rôle de l'État dans la transition écologique et numérique.

À propos du partenariat

Cette note a été rédigée en partenariat avec l'Institut Jacques Delors, un *think tank* européen. Depuis sa création en 1996, l'objectif de l'Institut est de développer des analyses et des recommandations pour les citoyens et décideurs européens, et de contribuer aux débats sur l'Union européenne. L'Institut Jacques Delors est basé à Paris et dispose de deux institutions sœurs à Berlin et Bruxelles.

Résumé

Les choix de politique budgétaire en France et en Allemagne, ainsi que la situation des finances publiques qui en résulte, sont marqués par des différences sensibles depuis les années 1990. Mais c'est à partir du milieu des années 2000 que les trajectoires budgétaires des deux pays ont nettement divergé, ce qui se mesure à travers le solde budgétaire et le niveau de la dette publique. Cette situation s'explique par la façon dont les décideurs politiques ont géré les crises auxquelles ils ont dû faire face respectivement, mais aussi par l'influence des institutions et des cultures nationales. Les conséquences de la gestion de la dette publique se traduisent de façon différente dans chaque pays. Côté allemand, des investissements publics trop faibles qui pèsent sur la qualité des infrastructures et le niveau opérationnel des armées. Un modèle de croissance fortement exposé aux risques internationaux et une réticence face au renforcement de la coordination de la politique économique au niveau européen. Côté français, une incapacité des gouvernements successifs à réduire la dette publique, dont découle une vulnérabilité budgétaire dans les périodes de faible croissance et en cas d'augmentation des taux d'intérêt. Quelles mesures de politique budgétaire l'Allemagne et la France devraient-elles prendre pour s'attaquer à ces problèmes et quels sont les points de convergence envisageables ? Des compromis sont indispensables pour assurer la réforme du Pacte de stabilité et de croissance et, au-delà, pour assurer une meilleure gouvernance de la politique économique européenne.

Abstract

Since the 1990s, budgetary policy decisions in France and Germany, and the resulting state of public finances, have been characterized by important differences. Since the mid-2000s, the two countries' fiscal policies have significantly diverged, as the fiscal balance and the level of public debt show. This is due to the way policymakers have managed the crises they faced, but also to the influence of national institutions and cultures. The consequences of public debt management are different in both countries. In Germany: limited public investment, which affects the quality of infrastructure and the operational capability of the armed forces, and a growth model that is highly exposed to international risks and a reluctance to strengthen economic policy coordination at the European level. On the French side: an inability of successive governments to reduce public debt in times of weak growth, leading to budget vulnerability to adverse interest rate developments. What budgetary measures should Germany and France take to address these problems, and on which points could they be able to converge? Compromises between France and Germany are essential to ensure the reform of the Stability and Growth Pact and, beyond that, to ensure better governance of European economic policy.

Sommaire

L'EUROPE A BESOIN D'UN TANDEM FRANCO-ALLEMAND QUI FASSE PREUVE DE COMPREHENSION MUTUELLE.....	7
ÉTAT DES LIEUX : DES FINANCES PUBLIQUES DIVERGENTES DEPUIS LE MILIEU DES ANNEES 2000	9
LA POLITIQUE BUDGETAIRE DEPUIS 1990 : AUX ORIGINES DE L'ÉCART ENTRE LES DETTES PUBLIQUES FRANÇAISE ET ALLEMANDE	14
Objectif « <i>schwarze Null</i> » (« déficit zéro ») : répercussions de la réunification sur la politique budgétaire allemande.....	14
La politique des petits pas : en France, une prise de conscience progressive des défis budgétaires	18
L'ÉQUILIBRE BUDGETAIRE A TOUT PRIX ? DETTES PUBLIQUES ET DEFIS NATIONAUX	23
Retard d'investissement : une gestion contrastée des priorités en matière d'infrastructures publiques et de dépenses militaires	23
Une tension non résolue : miser sur le marché intérieur ou sur un modèle de compétitivité tirée par l'exportation ?	25
Une résilience contrastée : vulnérabilité aux récessions et aux hausses de taux d'intérêt.....	27
AU-DELA DES CLIVAGES IDEOLOGIQUES, CONCILIER LES POSITIONS FRANÇAISES ET ALLEMANDES EN MATIERE DE POLITIQUE ECONOMIQUE ET FINANCIERE EUROPEENNE	30

L'Europe a besoin d'un tandem franco-allemand qui fasse preuve de compréhension mutuelle

La proposition de réforme du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) présentée par la Commission européenne le 26 avril 2023 n'aurait guère pu susciter de réactions plus contrastées entre la France et l'Allemagne. Tandis que le ministre allemand des Finances, Christian Lindner, y voit une fragilisation du cadre budgétaire européen et requiert des modifications substantielles, son homologue français, Bruno Le Maire, en critique le caractère trop restrictif pour la politique budgétaire et s'oppose à ce que le déficit et la dette soient soumis à des règles automatiques et généralisées^{1,2}. La réforme du PSC devant être adoptée avant les prochaines élections parlementaires européennes, l'incompatibilité des positions française et allemande laisse présager des négociations difficiles au second semestre 2023.

Mais le moteur franco-allemand de l'intégration européenne a calé, ces derniers mois, dans d'autres domaines que la politique budgétaire³. En une période difficile marquée par la pandémie du Covid-19, l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la crise des prix de l'énergie et le dérèglement climatique, les clivages entre la France et l'Allemagne se sont accentués, des divergences apparaissant même sur de nouveaux sujets : préférences quant aux énergies renouvelables, relations avec l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), orientations en matière de politique économique. Le fossé qui sépare les dirigeants des deux pays est considérable⁴.

Or, face aux défis géopolitiques et économiques, l'Union européenne (UE) a besoin de la force motrice d'un couple franco-allemand soudé. Dans

1. « Bruxelles propose des règles budgétaires “sur mesure” aux Vingt-Sept », *Les Echos*, 26 avril 2023, disponible sur : www.lesechos.fr [consulté le 27 juin 2023].

2. « La nouvelle proposition de la Commission pour la réforme du Pacte de stabilité et de croissance fait débat », *Le Grand Continent*, 27 avril 2023, disponible sur : legrandcontinent.eu [consulté le 27 juin 2023].

3. J. Pisani-Ferry, « Pourquoi le moteur franco-allemand est au point mort », *Project Syndicate*, 31 janvier 2023, disponible sur : www.project-syndicate.org [consulté le 27 juin 2023].

4. H. M. Bräuer, J. Lindner et Y. Wernert, « Frankreich und Deutschland: Wo hakt es gerade? » [« France et Allemagne : où le bât blesse-t-il ? »], Institut Jacques Delors – *EU to go*, 24 mai 2023, disponible sur : www.delorscentre.eu [consulté le 27 juin 2023].

les périodes d'incompréhension et de méfiance mutuelles, il importe de mettre en lumière les fondements matériels, institutionnels et intellectuels qui sous-tendent les positions politiques antagonistes, et d'en faciliter la compréhension par chacune des parties. Par le passé, le succès du moteur franco-allemand n'a pas forcément résidé dans la poursuite d'objectifs identiques par les deux pays, mais dans leur capacité à trouver des compromis viables tenant compte de leurs intérêts et valeurs respectifs.

Les trois dernières décennies ont été marquées par une fracture croissante entre la France et l'Allemagne dans le domaine de la politique budgétaire. Cette étude s'attache à analyser la trajectoire toujours plus divergente de leur dette et de leurs déficits publics depuis le milieu des années 2000, ainsi que l'évolution nettement discordante des règles et institutions budgétaires nationales assurant l'encadrement des décisions de politique budgétaire.

Pourquoi une telle disparité ? Notre analyse met en lumière la genèse du décalage entre la France et l'Allemagne en suivant l'évolution des politiques budgétaires depuis 1990⁵. Retraçant les crises qu'ont traversées chacun des pays (ou leur perception par les acteurs politiques), ainsi que l'influence des institutions et des principes fondateurs nationaux, elle identifie des éléments permettant d'expliquer pourquoi la dette publique et les règles budgétaires ont connu de part et d'autre du Rhin des trajectoires si contrastées, et d'éclairer les positions actuelles de la France et de l'Allemagne en matière de politique budgétaire.

Cette étude se propose aussi d'examiner les conséquences de ces politiques budgétaires nationales, en relevant les problèmes qui découlent de la gestion de la dette publique par les deux pays et en présentant les mesures qui permettraient d'y remédier. Quelle pourrait être la base d'un compromis dans le domaine de la politique économique et budgétaire au niveau européen ? Ce dialogue est essentiel pour la réforme du PSC, mais aussi plus largement pour la gouvernance et la coordination des politiques économiques.

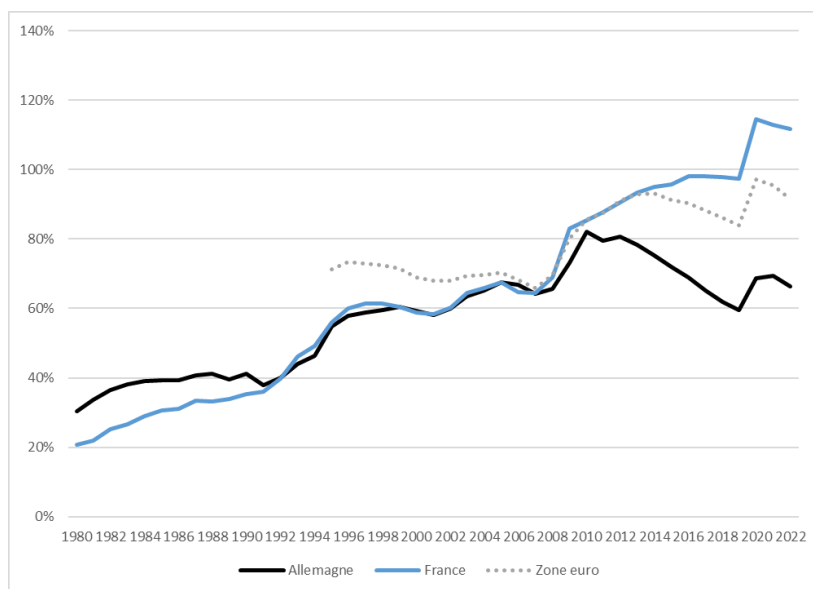
5. Cette analyse reprend en partie les travaux menés dans le cadre de la thèse soutenue par l'auteur : A. Eisl, « The Politics of Budgetary Constraints. An Ideational Explanation for the Variation in National Fiscal Frameworks in the Eurozone », doctorat en cotutelle entre Sciences Po et l'Institut Max-Planck pour l'étude des sociétés/Université de Cologne, 30 janvier 2023.

Ces travaux ont été menés sur la base d'entretiens (échanges avec des responsables politiques, des fonctionnaires et des experts), de procès-verbaux de séances plénières et de commissions parlementaires, de programmes électoraux, de documents législatifs, de rapports d'organisations internationales, d'articles de presse et de publications scientifiques.

État des lieux : des finances publiques divergentes depuis le milieu des années 2000

Sur le papier, l'Allemagne semble avoir fait preuve d'une meilleure maîtrise de sa trajectoire budgétaire que la France au cours des quinze dernières années. À l'issue d'une série de crises mondiales et européennes, la dette publique de l'Allemagne s'élève en 2022 à 66,3 % du produit intérieur brut (PIB) ; en France, elle atteint 111,6 % du PIB, soit près de 70 % de plus⁶. L'écart entre les niveaux d'endettement des deux pays, tel qu'il apparaît dans le graphique 1, n'a cessé de se creuser depuis le début de la Grande Récession, tant en période de crise (comme lors de la crise sanitaire) qu'au cours de la reprise économique des années 2014 à 2019. On constate par ailleurs qu'avant 2008, la France et l'Allemagne connaissaient une trajectoire d'endettement public relativement similaire. Dans les années 1980, la dette française était même inférieure à celle de l'Allemagne.

Graphique 1 : Dette publique (en % du PIB)



Sources : Eurostat (pour les données à partir de 1995⁷) ; Insee (pour les données jusqu'en 1994 relatives à la France⁸) ; calculs effectués par nos soins sur la base des données de l'Office allemand de la statistique (Destatis) pour les données jusqu'en 1994 relatives à l'Allemagne⁹.

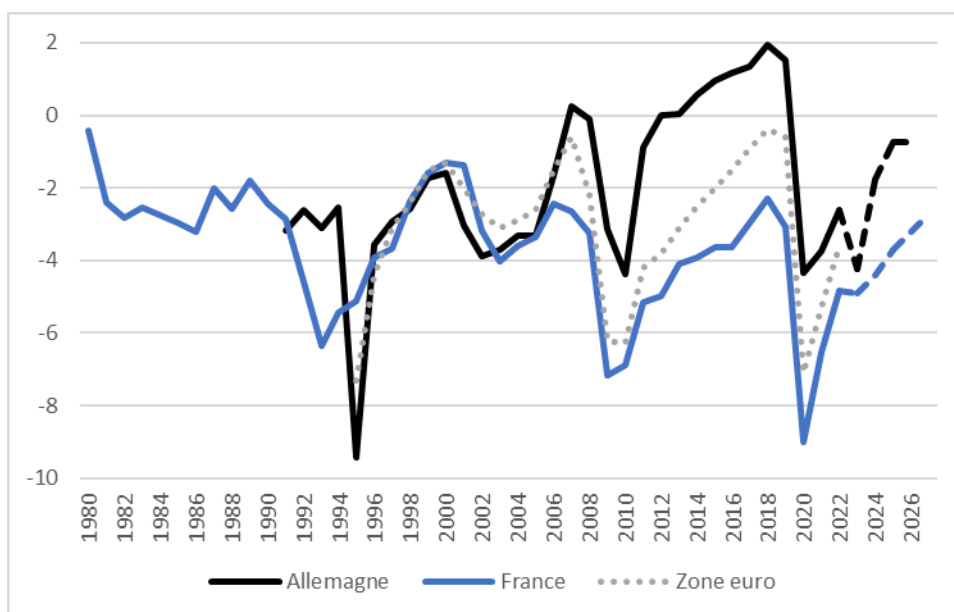
6. « Government Deficit/Surplus, Debt and Associated Data », Eurostat, 21 avril 2023, disponible sur : <https://ec.europa.eu/> [consulté le 1^{er} juillet 2023].

7. « Government Deficit/Surplus, Debt and Associated Data », Eurostat, 21 avril 2023, disponible sur : <https://ec.europa.eu/> [consulté le 1^{er} juillet 2023].

8. « Tableaux de l'économie française », Insee, 19 février 2014, disponible sur : www.insee.fr [consulté le 1^{er} juillet 2023].

Un facteur décisif de cette divergence entre les dettes publiques française et allemande est l'écart croissant entre les déficits publics des deux pays depuis 2006. Comme le montre le graphique 2, cet écart est resté constamment supérieur à 4 % du PIB entre 2011 et 2020. Dans le contexte des crises survenues depuis 2020, il s'est quelque peu réduit et, selon les derniers programmes de stabilité, il devrait se maintenir à 2,5 % en moyenne jusqu'en 2027.

Graphique 2 : Déficit publics (en % du PIB)



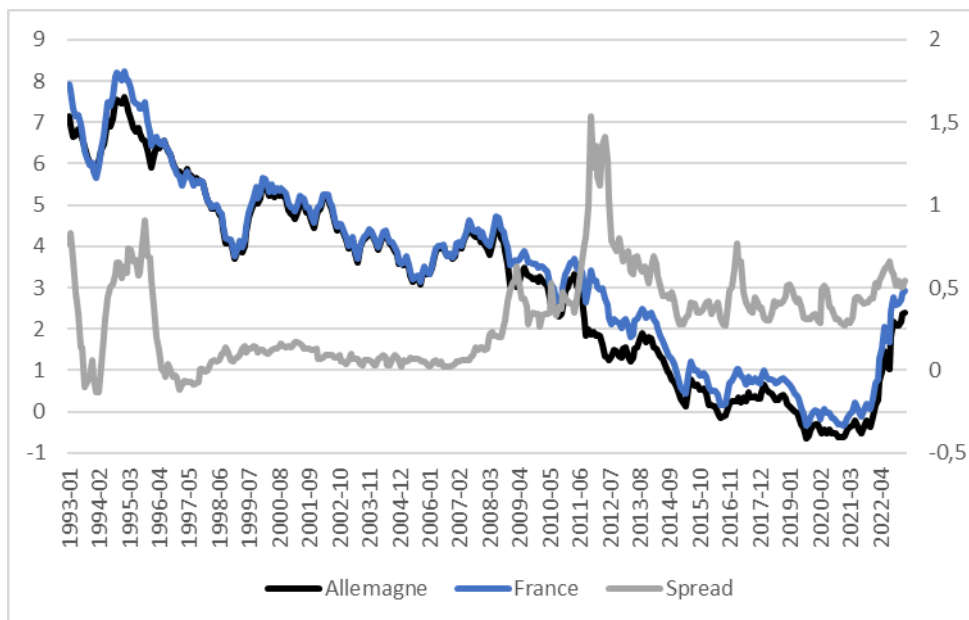
Source : Eurostat (2023), Programme de stabilité allemand 2023, Programme de stabilité français 2023.

Soulignons en outre que l'Allemagne a connu des excédents budgétaires nominaux en 2007 et entre 2012 et 2019 – son excédent budgétaire s'élevait à près de 2 % du PIB en 2018 –, là où la France n'a enregistré aucune année d'excédent budgétaire entre 1980 et 2023.

La hausse de la dette publique française par rapport à la dette publique allemande au cours des quinze dernières années se reflète dans l'écart entre les rendements obligataires (« *spread* »). Comme l'illustre le graphique 3, l'écart entre les rendements obligataires français et allemands à 10 ans était minime de 1996 à 2008, les deux pays pouvant dès lors (re)financer leur dette à des conditions très similaires. Or il s'est considérablement creusé avec le début de la Grande Récession. Au plus fort de la crise de la zone euro, fin 2011-début 2012, les rendements des obligations d'État françaises étaient jusqu'à 1,5 % plus élevés que ceux des obligations allemandes. Au cours des années suivantes, l'écart s'est nettement résorbé, pour se stabiliser autour de 0,5 % depuis 2014.

9. « Finanzen und Steuern. Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts », Destatis, 28 juillet 2022, disponible sur : www.destatis.de [consulté le 1^{er} juillet 2023].

Graphique 3 : Rendements obligataires à 10 ans et *spread* (France et Allemagne)



Source : BCE 2023, et calculs effectués par nos soins sur la base des données de la BCE.

Les notes de crédit attribuées aux deux États par les principales agences de notation (Fitch Ratings, Moody's et Standard & Poor's) ont elles aussi commencé à diverger avec la crise de la zone euro.

Si les deux États obtenaient de toutes les agences, jusqu'en 2011, les notes maximales (l'évaluation portant sur le risque de défaillance des obligations d'État), les notes françaises ont nettement fléchi par la suite. Comme le montre le tableau 1, les obligations d'État françaises se voient attribuer en juin 2023 des notes de troisième ou quatrième rang, tandis que les obligations d'État allemandes continuent de bénéficier de la note maximale qu'est le triple A. Ces différentiels de rendements obligataires et de notations se répercutent sur

Tableau 1 : Notations de solvabilité de l'État

Agence de notation	Allemagne	France
Fitch Ratings	AAA (stable)	AA- (stable)
Moody's	Aaa (stable)	Aa2 (stable)
Standard & Poor's	AAA (stable)	AA (négative)

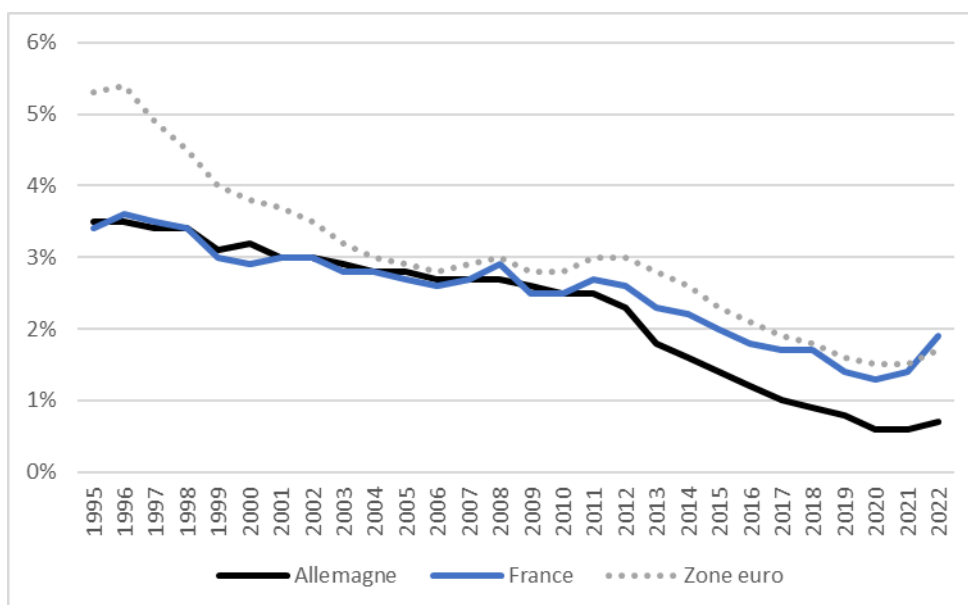
Sources : Deutsche Finanzagentur¹⁰ et Agence France Trésor¹¹.
Note : la mention entre parenthèses correspond aux perspectives d'évolution de la note de crédit.

10. « Ratings der Bundesrepublik Deutschland », Deutsche Finanzagentur (Agence des finances allemande de la République fédérale d'Allemagne), 2 juin 2023, disponible sur : www.deutsche-finanzagentur.de [consulté le 1er juillet 2023].

11. « Notations de la France », Agence France Trésor, 2 juin 2023, disponible sur : www.aft.gouv.fr [consulté le 1er juillet 2023].

le service de la dette¹² des deux pays depuis 2010, comme en témoigne le graphique 4. Si les deux pays affichaient une évolution très similaire du service de la dette en pourcentage du PIB entre 1995 et 2010, un fossé s'est creusé depuis lors : en 2022, la France y consacre 1,9 % de son PIB, contre seulement 0,7 % pour l'Allemagne. Et bien que le niveau actuel du service de la dette en pourcentage du PIB soit inférieur, pour les deux pays, à celui de la période antérieure à 2010, la forte hausse enregistrée récemment par les rendements obligataires (cf. graphique 3) – sous l'effet des hausses des taux directeurs de la Banque centrale européenne (BCE) destinées à lutter contre la poussée inflationniste observée depuis 2021 – devrait se traduire par son augmentation progressive au cours des prochaines années. La France tout particulièrement, avec sa dette publique nettement plus élevée, pourrait voir les coûts du service de la dette dépasser 3 % du PIB à moyen terme.

Graphique 4 : Service de la dette (en % du PIB)



Source : Eurostat (2023).

La divergence observée au cours des dernières décennies entre les trajectoires française et allemande ne porte pas seulement sur les performances budgétaires, mais aussi sur le cadre institutionnel. Alors que l'Allemagne a introduit en 2009 le « frein à l'endettement » (*Schuldenbremse*) par le biais d'une réforme constitutionnelle, la France s'est fortement opposée à l'instauration de restrictions budgétaires. Son gouvernement a insuffisamment mis en œuvre les dispositions du pacte budgétaire européen, même si la Commission européenne s'est déclarée par la suite satisfaite de cette exécution. Le frein à l'endettement allemand a fixé des limites de déficit structurel pour l'État fédéral (0,35 % du PIB) et

12. Le service de la dette est la somme des intérêts et du principal dont l'État doit s'acquitter auprès de ses créanciers pour les dettes qu'il a contractées.

les *Länder* (budgets équilibrés), assorties d'un compte de contrôle destiné à assurer la compensation des résultats budgétaires inférieurs aux prévisions par de meilleures réalisations les années suivantes. La France, elle, a établi le principe d'une planification budgétaire à moyen terme dans le cadre des règles budgétaires européennes, à laquelle les budgets annuels doivent se conformer. En cas de non-respect du plan, il est toutefois loisible d'établir chaque année un nouveau plan budgétaire à moyen terme. De ce fait, et en raison de l'absence d'un compte de contrôle¹³, l'assainissement budgétaire prescrit par la loi peut être sans cesse reporté, ce qui entraîne des déficits et des dettes publiques structurellement plus élevés sur de longues périodes.

¹³ Lors de la clôture de l'année fiscale, si les emprunts réels s'écartent du montant maximum prévu en raison de l'évolution conjoncturelle effective, la différence est versée sur un compte de compensation aussi appelé « compte de contrôle » (*Kontrollkonto*). Si les emprunts excessifs s'accumulent à 1,5 % du PIB, le gouvernement doit faire des efforts budgétaires supplémentaires pour combler cette dette publique en période de reprise conjoncturelle.

La politique budgétaire depuis 1990 : aux origines de l'écart entre les dettes publiques française et allemande

Comment expliquer le choix allemand d'une politique budgétaire nettement plus restrictive que celle de la France au cours des deux dernières décennies, et d'une réduction considérable de sa marge de manœuvre budgétaire par des réformes institutionnelles ?

Objectif « *schwarze Null* » (« déficit zéro ») : répercussions de la réunification sur la politique budgétaire allemande

Crises économiques et bouleversements politiques ou socio-économiques marquent souvent un tournant dans les politiques budgétaires nationales. Ainsi la crise bancaire suédoise (1990-1992) et ses contrecoups sur la dette publique suédoise ont-ils engendré une série de réformes profondes de la fiscalité et de l'État-providence. S'en sont suivis des excédents budgétaires à long terme et une réduction significative de la dette publique¹⁴. Les crises sont en outre façonnées par les représentations qu'en ont les acteurs politiques. Vues au filtre de conceptions et de convictions politiques, elles sont, dans une certaine mesure, socialement construites¹⁵.

En Allemagne, la chute du mur de Berlin et la réunification ont représenté un virage dont les multiples conséquences, plus de trente ans après, conditionnent encore la politique budgétaire du pays. Le coût élevé de la réunification et la politique monétaire restrictive de la Bundesbank au début des années 1990 entraînent une forte augmentation du taux d'endettement (de 40 % à 60 % du PIB)¹⁶ et de la quote-part de l'État (les

14. J. R. Blöndal, « La procédure budgétaire en Suède », *La Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 1, 2001, p. 27-57.

15. C. Hay, « Crisis and the Structural Transformation of the State : Interrogating the Process of Change » [« La crise et la transformation structurelle de l'État : le processus de changement en question »], *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 1, n° 3, 1999, p. 317-344.

16. K. Mai, « Zur Höhe der Staatsverschuldung infolge der deutschen Vereinigung » [« Le niveau de la dette publique à la suite de la réunification allemande »], mémoire – Université de Brême, 2002.

taux de cotisation pour la sécurité sociale grimpaient par exemple de 35,6 % à 41,1 % entre 1990 et 2000¹⁷). Faisant suite à une phase de redressement des finances publiques allemandes dans les années 1980, ces brusques mutations suscitent la crainte d'une trop forte sollicitation de l'État (« *Überlastung des Staates*¹⁸ ») et d'une fuite en avant dans l'endettement (« *Marsch in den Schuldenstaat* »). Or, en dépit de son coût élevé, la réunification ne génère pas de hausse de la dette publique dans les années 1990 par rapport à la France (cf. graphique 1). Les agences de notation n'y voient pas davantage de risques pour le refinancement de l'Allemagne à court ou moyen terme.

La réunification et ses effets n'en rebattent pas moins les cartes dans les partis politiques, en particulier chez les Verts, au SPD et au FDP¹⁹. À la faveur d'un changement de génération qui voit l'émergence de jeunes « entrepreneurs politiques » (« *policy entrepreneurs* »²⁰) au sein de ces partis, l'ordolibéralisme connaît un (nouvel) essor²¹. Préconisant un rôle limité de l'État dans l'économie, ce courant de pensée entend éviter, par voie législative, que les décideurs politiques subissent la pression de groupes d'intérêts particuliers²². La capacité d'action de l'État est garantie par des marges de manœuvre budgétaires suffisantes²³.

La réunification donne lieu à un renouvellement de la classe politique allemande. Après une débâcle électorale en 1990, l'aile dite « réaliste » s'impose au sein des Verts face aux « fondamentalistes »²⁴. Au niveau parlementaire, de nombreux Verts issus du groupe du Bade-Wurtemberg, dominé par les « réalistes », accèdent à des postes clés d'orientation

17. « Beitragssatzentwicklung in der Sozialversicherung 1970-2023 » [« Évolution du taux de cotisation à la sécurité sociale 1970-2023 »], Sozialpolitik aktuell, disponible sur : www.sozialpolitik-aktuell.de [consulté le 6 juillet 2023].

18. P. Katzenstein, « Conclusion : Semisovereignty in United Germany » [« Conclusion : la semi-souveraineté dans l'Allemagne unie »], in S. Green et W. Paterson (dir.), *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 292.

19. En revanche, des partis comme la CDU/CSU, Die Linke et plus tard l'AfD affichent des positionnements plus stables. Alors que la CDU/CSU et l'AfD adhèrent à une politique budgétaire restrictive et au principe de règles contraignantes, Die Linke rejette l'une comme l'autre.

20. L'expression « *policy entrepreneurs* » a été forgée pour qualifier les acteurs politiques qui tirent parti des circonstances pour orienter les objectifs et les réalisations politiques dans le sens de leurs propres intérêts. Cf. les travaux de John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Londres, Pearson, 2014 [1984].

21. S. Green et W. Paterson, *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 19.

22. V. J. Vanberg, « Ordnungspolitik, the Freiburg School and the Reason of Rules » [« L'Ordnungspolitik, l'école de Fribourg et la raison des règles »], *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*, n° 14/01, 2001, p. 1-17.

23. N. Klöten, « Role of the public sector in the social market economy » [« Rôle du secteur public dans l'économie sociale de marché »], in A. Peacock et H. Willgerodt (dir.), *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, Londres, Palgrave Macmillan, 1989.

24. « Alle reden von Deutschland. Sie reden vom Klima » [« Tout le monde parle de l'Allemagne. Eux parlent du climat »], *Die Welt*, 10 janvier 2010, disponible sur : www.welt.de [consulté le 15 juillet 2023].

budgétaire et économique. Sous leur impulsion, l'exigence des Verts en matière de durabilité écologique s'infléchit vers un plaidoyer pour la durabilité budgétaire²⁵. Au FDP, Guido Westerwelle prend les rênes après la défaite électorale de 1994, insufflant une nouvelle orientation plus ordo- ou néolibérale avec l'adoption des principes de Wiesbaden²⁶. Au sein du SPD, le cercle centriste de Seeheim parvient, dans les années 1990, à remodeler la position du parti en matière de politique budgétaire en adoptant un keynésianisme orienté vers l'offre²⁷. Avec la victoire électorale de Gerhard Schröder en 1998 et la démission du gouvernement, l'année suivante, d'un Oskar Lafontaine isolé par ses positions de gauche, l'aile du SPD favorable à la rigueur budgétaire s'impose définitivement. Mais les répercussions de la réunification allemande ne s'observent pas seulement au niveau parlementaire et gouvernemental, mais aussi au niveau administratif, avec le remplacement d'un grand nombre de secrétaires d'État et de chefs de département²⁸.

Néanmoins, l'ambition de réforme du gouvernement rouge-vert (1998-2005) soucieux de réduire tant les déficits publics que la pression fiscale se heurte à une croissance en berne au début des années 2000. S'en suit une augmentation des déficits publics, au-delà de la limite de 3 % prévue par les critères de Maastricht²⁹. La procédure de déficit excessif engagée par la Commission européenne est toutefois bloquée par l'Allemagne (et la France). Cette démarche suscite de vives critiques au niveau national, l'Allemagne ayant toujours prôné avec ardeur les règles budgétaires communautaires. Un consensus se dégage parmi les acteurs politiques sur la nécessité d'un redressement drastique des finances publiques. Parallèlement, à la suite de l'échec de la première commission sur le fédéralisme en 2004³⁰ et dans le sillage d'une décision de la Cour constitutionnelle fédérale en 2006 sur les difficultés budgétaires des *Länder* de Brême, de la Sarre et de Berlin³¹, il apparaît nécessaire de réformer en profondeur les appareils financiers fédéraux et les finances publiques des *Länder*.

25. Entretien avec Oswald Metzger.

26. « Warum Westerwelle den Deutschen ewig fremd bleibt » [« Pourquoi Westerwelle demeurera à jamais étranger aux Allemands »], *Die Welt*, 12 novembre 2011, disponible sur : www.welt.de [consulté le 15 juillet 2023].

27. B. Bremer et S. McDaniel, « The Ideational Foundations of Social Democratic Austerity in the Context of the Great Recession », *Socio-Economic Review*, vol. 8, n° 2, 2020, p. 439-463.

28. C. Stecker et K. H. Goetz, « Government at the Centre », in S. Padgett, W. Paterson et R. Zohlnhöfer (dir.), *Developments in German Politics 4*, Londres, Palgrave Macmillan, 2014.

29. R. Zohlnhöfer, « Economic Policy », in S. Padgett, W. Paterson et R. Zohlnhöfer (dir.), *Developments in German Politics 4*, Londres, Palgrave Macmillan, 2014.

30. F. W. Scharpf, *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Francfort, Campus Verlag, 2009.

31. « Bundesverfassungsgericht. Kein Geld für Berlin » [« Cour constitutionnelle fédérale : fonds coupés pour Berlin »], *Die Zeit*, 19 octobre 2006, disponible sur : www.zeit.de [consulté le 15 juillet 2023].

Les élections de 2005, et la formation d'une grande coalition pour la première fois depuis 1969, ouvrent la voie à une réforme majeure des finances publiques et des systèmes financiers fédéraux, et permettent la mise en place d'un cadre institutionnel correspondant. Une deuxième commission sur le fédéralisme est instituée, avec pour objectif principal de réduire les déficits et la dette publics. Une réforme fiscale introduite au début de l'année 2007 marque un assainissement significatif des finances publiques en augmentant nettement la taxe sur la valeur ajoutée et en instaurant une tranche d'imposition supérieure dans l'impôt sur le revenu. Grâce à la forte reprise de la conjoncture à partir de 2006, soutenue par la demande extérieure notamment de la Chine, le gouvernement allemand parvient à transformer en deux ans un déficit budgétaire de 3,3 % (2005) en un excédent de 0,3 % (2007). Ce redressement est également le fruit de la réduction des dépenses de l'État-providence engagée par le gouvernement précédent (notamment via les réformes *Hartz IV*).

Cette consolidation des finances publiques constitue le socle de l'ambitieuse réforme des règles budgétaires scellée en 2009 par l'adoption du « frein à l'endettement » au niveau constitutionnel. Les acteurs politiques ont admis le caractère dysfonctionnel du cadre budgétaire en vigueur, qui autorisait l'endettement à des fins d'investissement et dans des situations de « déséquilibre macroéconomique ». Le frein à l'endettement national adopté par référendum en Suisse en 2001 sert de modèle aux responsables politiques et experts allemands. Un large consensus ordolibéral prévaut au sein de la commission sur la nécessité d'introduire des règles budgétaires strictes afin de garantir des finances publiques durables. Cette position a la faveur d'une large part des partis politiques et de la majorité des experts impliqués. Le frein à l'endettement ainsi adopté limite considérablement la marge de manœuvre politique en matière d'endettement, l'interdisant même aux *Länder* sur l'ensemble du cycle économique, et prévoit de nombreux mécanismes pour garantir le respect des règles budgétaires.

Au contraire des gardiens de la Constitution française, la Cour constitutionnelle allemande n'a exprimé aucune objection quant à une limitation abusive de la liberté démocratique ou de la souveraineté populaire par le biais du frein à l'endettement. Or, fait intéressant, la Cour constitutionnelle allemande a régulièrement rendu ces dernières années, dans des affaires impliquant le droit communautaire, des arrêts qui, en invoquant l'autodétermination démocratique, limitaient les mesures et les instruments adoptés au niveau de l'UE, ainsi que la portée de la jurisprudence de la Cour de justice européenne. Citons notamment les

décisions relatives à différents instruments de la BCE (OMT³², PSPP³³) et au fonds européen de reconstruction Next Generation EU (NGEU)³⁴.

Après une dégradation due à la Grande Récession, les finances publiques allemandes renouent avec les excédents à partir de 2012, dans un retournement salué comme l'atteinte du « *schwarze Null* » (« déficit zéro »). Dès lors, les finances publiques ne font plus l'objet de réformes significatives jusqu'à la crise sanitaire du Covid-19, les responsables politiques se contentant de gérer le fruit des mesures prises dans les années 2000. Les partis politiques restent dominés, y compris au cours de cette dernière décennie, par des responsables qui se montrent critiques à l'égard de la dette publique et redoutent un fardeau excessif pour l'État, deux craintes qui témoignent de l'empreinte de la réunification allemande et de la domination de la pensée ordolibérale en Allemagne.

Confrontée à la crise sanitaire, à la guerre en Ukraine et à la flambée des prix de l'énergie, l'Allemagne a recours au Fonds spécial (*Sondervermögen*) pour financer les lourdes dépenses qui viendraient grever son budget en violation du frein à l'endettement. Cette pratique montre que le législateur allemand s'est sans doute, par ses restrictions institutionnelles, trop étroitement lié les mains pour répondre à des situations de crise et engager des investissements cruciaux. Or la saisine de la Cour constitutionnelle fédérale par la CDU contestant la constitutionnalité de certaines de ces mesures témoigne de la prégnance du frein à l'endettement et des conceptions budgétaires qui le sous-tendent³⁵.

La politique des petits pas : en France, une prise de conscience progressive des défis budgétaires

Contrairement à l'Allemagne, la France n'a pas connu de rupture ou de virage historique majeur en matière de politique budgétaire. Ses responsables politiques n'ont pas abordé comme une crise les évolutions

32. Arrêt de la Cour constitutionnelle allemande rejetant les recours constitutionnels et le contentieux institutionnel contre le programme OMT de la Banque centrale européenne, 21 juin 2016. Communiqué de presse (en allemand) disponible sur : www.bundesverfassungsgericht.de [consulté le 25 juillet 2023].

33. Arrêt de la Cour constitutionnelle allemande qualifiant les décisions de la Banque centrale européenne sur le programme d'achat d'obligations d'État de contraires à ses compétences, 5 mai 2020. Communiqué de presse (en allemand) disponible sur : www.bundesverfassungsgericht.de [consulté le 25 juillet 2023].

34. Arrêt de la Cour constitutionnelle allemande déboutant les requérants contre la loi de ratification de la décision du Conseil de l'UE relative au système des ressources propres de l'Union, 6 décembre 2022. Communiqué de presse (en allemand) disponible sur : www.bundesverfassungsgericht.de [consulté le 25 juillet 2023].

35. « Zwingt das Verfassungsgericht die Regierung zum Sparen ? » [« La Cour constitutionnelle contraint-elle le gouvernement aux économies ? »], *Süddeutsche Zeitung*, 21 juin 2023, disponible sur : www.sueddeutsche.de [consulté le 25 juillet 2023].

économiques et budgétaires préoccupantes de ces dernières années. De plus, à la différence de son voisin, la France a systématiquement vu ses efforts de redressement budgétaire contrecarrés par d'intenses mobilisations sociales³⁶.

Il est intéressant de noter que, si la dette publique augmente au même rythme en France qu'en Allemagne dans les années 1990 (cf. graphique 1), cette trajectoire y suscite nettement moins de controverse au niveau national. Une raison en est que la récession du début des années 1990 est surtout perçue en France comme le contrecoup de processus externes, au premier rang desquels la réunification allemande. Les mesures budgétaires mises en place en Allemagne pour faire face à l'intégration de l'Allemagne de l'Est ont entraîné dans le pays une hausse de l'inflation à laquelle la Bundesbank a répondu sans tarder par une augmentation sensible des taux d'intérêt.

Dans la perspective de l'union monétaire, la France se trouve ainsi confrontée à un défi : un fort écart entre les taux d'intérêt nationaux est susceptible de déstabiliser le taux de change entre le deutschemark et le franc. Aussi la Banque de France, comme d'autres banques centrales en Europe, augmente-t-elle sensiblement à son tour ses taux d'intérêt³⁷. Une telle hausse, en période d'inflation et de croissance relativement faibles, affecte les finances publiques. S'y ajoutent des déficits primaires structurels excessifs qui grèvent le budget de l'État français dans les années 1990³⁸. Alors que l'Allemagne est parvenue à maîtriser la dette publique dans les années 1980, celle-ci a progressivement augmenté en France, une tendance qui s'est accentuée dans les années 1990 avec la détérioration de la conjoncture. Le budget de l'État et la sécurité sociale font donc face à des déficits considérables.

Cette trajectoire fait évoluer progressivement la pensée des décideurs à l'orée des années 2000. Un consensus émerge, notamment au sein de l'administration (ministère des Finances, Cour des comptes), pour considérer la courbe des dépenses comme le facteur principal de la détérioration des finances publiques – point de vue auquel se range progressivement une partie de la gauche centriste en cette période où la

36. Depuis les années 1990, les différentes réformes en vue de réduire les coûts du système de retraite ont suscité d'importants mouvements sociaux. Si la réforme Balladur, circonscrite au secteur privé, est adoptée en 1993, le projet d'extension au secteur public (plan Juppé) en 1995 se heurte à des contestations d'envergure : sa mise en œuvre n'interviendra qu'en 2003. En 2010, le relèvement de l'âge de la retraite de 60 à 62 ans provoque une nouvelle vague de mobilisation. En 2019 et 2020, la volonté de réforme du système de retraite du président Emmanuel Macron est contrecarrée par un mouvement social et par la crise sanitaire ; une nouvelle réforme des retraites est adoptée en 2023 en dépit d'un mouvement de protestation de grande ampleur.

37. G. Duval, « La réunification de l'Allemagne a coûté cher au reste de l'Europe », *Atlantico*, 2 mars 2013, disponible sur : <https://atlantico.fr/> [consulté le 1^{er} juillet 2023].

38. P. Marini (dir.), « Rapport d'information sur l'évolution de la dette publique (1980-1997) », Sénat, 9 juin 1999, disponible sur : www.senat.fr [consulté le 1^{er} juillet 2023].

France, comme l'Allemagne, est aux prises avec une croissance faible et des déficits supérieurs aux critères de Maastricht.

Afin de contenir la hausse des dépenses publiques, les responsables politiques ont pris depuis la seconde moitié des années 1990 des mesures progressives telles que la réforme constitutionnelle de 1996, qui a accru le contrôle du gouvernement sur la sécurité sociale³⁹. L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) a également instauré des objectifs de dépenses dans le secteur de la santé, branche de la sécurité sociale dont les dépenses affichent une hausse particulièrement forte. En 2001, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) réforme en profondeur le droit budgétaire français en renforçant la transparence budgétaire et le contrôle du Parlement, et en introduisant une logique de performance ainsi qu'une approche pluriannuelle dans la planification budgétaire. En 2005, la sécurité sociale se voit appliquer une partie de cette réforme.

Ces réformes ponctuelles contribuent faiblement au redressement de la dette. En 2005, le gouvernement conservateur prend donc l'initiative de mettre en place un comité présidé par le haut fonctionnaire et dirigeant d'entreprise Michel Pébereau⁴⁰. Ce comité a pour mandat de retracer la genèse de la hausse de la dette et de proposer des solutions pour assainir les finances publiques. Le comité est composé de personnalités aux profils variés en termes de compétences et de sensibilités politiques.

Le rapport qui en résulte dresse un bilan plutôt sombre, imputant la hausse de la dette publique aux « pratiques politiques et collectives » ainsi qu'à la « lourdeur et [aux] incohérences » de la planification et de la gestion du budget public⁴¹. Sa principale recommandation porte sur la limitation des dépenses afin de parvenir à un équilibre budgétaire à l'horizon 2010. Il formule également de nombreuses propositions pour améliorer la gestion du budget. Le rapport Pébereau exerce une influence considérable sur les élections présidentielles de 2007, en contribuant à un consensus parmi les trois principaux candidats sur l'urgence de la réduction de la dette⁴².

Les années suivantes, le gouvernement ne parvient toutefois pas à assainir significativement les finances publiques. Si des mesures de redressement sont prises à plusieurs reprises, aucune n'a l'envergure de la réforme fiscale allemande de 2007. À cela s'ajoute une tendance à surestimer le potentiel de croissance de l'économie française qui contribue aux lourds déficits persistants de ces vingt dernières années.

39. Entretien avec Raoul Briet (Cour des comptes).

40. J. Creel et H. Sterdyniak, « Faut-il réduire la dette publique ? », *Lettre de l'OFCE. Observations et diagnostics économiques*, n° 271, 13 janvier 2006.

41. M. Pébereau (dir.), « Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale », *La documentation française*, 2006, disponible sur : www.vie-publique.fr [consulté le 16 juillet 2023].

42. B. Lemoine, « Entre fatalisme et héroïsme. La décision politique face au "problème" de la dette publique (2003-2007) », *Politix*, vol. 2, n° 82, 2008, p. 119-145.

Or, ni la forte récession ni la crise de la zone euro qui s'en suit ne suscitent un quelconque sentiment d'une crise spécifiquement française, en dépit de déficits élevés et d'une croissance économique en berne. Même le creusement brutal de l'écart des rendements obligataires entre la France et l'Allemagne en 2011 (cf. graphique 3), à hauteur de 1,5 %, n'apparaît guère comme un enjeu majeur pour l'État français. Cette attitude s'explique principalement par la baisse en valeur absolue, au cours de cette période, des rendements obligataires (cf. graphique 3), devenus même négatifs entre 2014 et 2022 pour les obligations à 10 ans (cf. graphique 3), ce qui se traduit par une baisse du coût du service de la dette (cf. graphique 4)⁴³. Focalisation qui n'est pas sans intérêt, car à l'étranger les autorités politiques sont souvent plus attentives à l'évolution des *spreads* obligataires nationaux par rapport à l'Allemagne, et recourent à des mesures parfois draconiennes pour réduire cet écart. L'Autriche, par exemple, qui enregistre des *spreads* par rapport à l'Allemagne semblables à ceux de la France, y discerne clairement un signe de crise et adopte de rigoureux programmes d'austérité⁴⁴.

Si les tentatives de redressement des gouvernements français demeurent relativement modestes, de nombreux efforts sont déployés au niveau institutionnel pour mettre en place des règles budgétaires plus explicites et contraignantes. À la différence du virage majeur entrepris par l'Allemagne avec le frein à l'endettement, la mise en place du cadre budgétaire français se fait par étapes entre 2008 et 2012. La réforme de 2008 introduit pour la première fois dans la Constitution l'objectif (non contraignant) d'équilibre budgétaire, un cadre institutionnel renforçant l'orientation pluriannuelle des finances publiques⁴⁵ et l'exigence d'une gestion budgétaire « sincère ». En 2010, en pleine récession, le gouvernement de droite du président Nicolas Sarkozy s'efforce de bâtir un consensus sur la nécessité de juguler les déficits publics et de resserrer les règles de la dépense publique, en convoquant une conférence sur le déficit et en commandant un nouveau rapport sous la direction de Michel Camdessus⁴⁶. Mais la conférence est boycottée par une large partie de l'échiquier politique de gauche et le projet de révision de la Constitution échoue en juillet 2011, faute de majorité au Sénat.

En décembre 2012, un cadre budgétaire national est institué sous le gouvernement socialiste de Jean-Marc Ayrault par la loi de transposition nationale des dispositions du pacte budgétaire européen. Reprenant bon

43. Entretiens avec Raoul Briet (Cour des comptes) et François Monier (Haut Conseil des finances publiques).

44. Entretien avec Jan Kai Krainer (Sozialdemokratische Partei Österreichs) [Parti social-démocrate autrichien].

45. É. Balladur et H. Hourdin, « Une V^e République plus démocratique », 2007, disponible sur : <https://medias.vie-publique.fr/> [consulté le 16 juillet 2023].

46. M. Camdessus (dir.), « Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques », 2010, disponible sur : www.vie-publique.fr [consulté le 16 juillet 2023].

nombre d'éléments des réformes précédentes, il met en lumière les caractéristiques spécifiques d'un tel règlement dans le cadre de l'ordre constitutionnel français. À la différence de l'Allemagne avec son frein à l'endettement, les autorités françaises rechignent à fixer des objectifs chiffrés explicites en matière de finances publiques. Le Conseil d'État fait notamment preuve du plus grand scepticisme à l'égard des divers projets de loi^{47,48}. Dans plusieurs avis relatifs à la politique budgétaire, il se prononce contre l'introduction de lois liant durablement le législateur à des règles budgétaires chiffrées, au motif que celles-ci constituent une atteinte au principe constitutionnel de souveraineté, pilier de l'ordre juridique français⁴⁹. Le gouvernement français s'efforce de répondre à ces réserves en axant la plupart de ses propositions de réforme sur des modifications techniques de la procédure budgétaire⁵⁰.

La mise en œuvre nationale du pacte budgétaire soulève à cet égard des difficultés particulières. Ces difficultés sont résolues par la mise en place de l'obligation du gouvernement français de démontrer la conformité de ses plans budgétaires pluriannuels aux engagements européens. Les mécanismes de correction et les sanctions en cas de non-respect demeurent cependant cantonnés au niveau européen. Au niveau national, la définition des objectifs et l'arbitrage en matière de politique budgétaire devraient continuer à relever des responsables politiques. Au sein de l'administration, d'autres acteurs de premier plan s'opposent par ailleurs à la mise en place de critères budgétaires quantitatifs *ex ante*, portés par une vision post-dirigiste du rôle de l'État dans la gestion de l'économie nationale⁵¹.

Si la question du dérapage des dépenses fait l'objet d'un relatif consensus au niveau administratif, la classe politique ne se rejoint que lors de brèves périodes d'unanimité sur la nécessité de mesures ambitieuses pour assainir les finances publiques françaises. Faute d'une situation de crise spécifique au pays ou d'une appréciation partagée de la gravité de la situation, la dette publique poursuit sa hausse régulière depuis une vingtaine d'années, sans susciter de mesures correctives suffisantes. Le creusement de la dette dû à la crise sanitaire et à la flambée consécutive des prix de l'énergie n'a guère changé la donne.

47. Cour administrative suprême, le Conseil d'État examine également les propositions de loi et conseille le gouvernement dans le cadre de ses activités législatives.

48. J. Dubertret, « Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire : causes, portée et déclinaison dans le cas français », Mémoire de master, Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, 2014.

49. Le Conseil constitutionnel a emboîté le pas au Conseil d'État en défendant à plusieurs reprises le principe constitutionnel de souveraineté, par exemple dans sa décision relative à la LOLF en 2001.

50. Entretien avec Julien Dubertret (ministère de l'Économie et des Finances).

51. B. Clift, « Comparative Capitalisms, Ideational Political Economy and French Post-Dirigiste Responses to the Global Financial Crisis », *New Political Economy*, vol. 17, n° 5, 2012, p. 565-590.

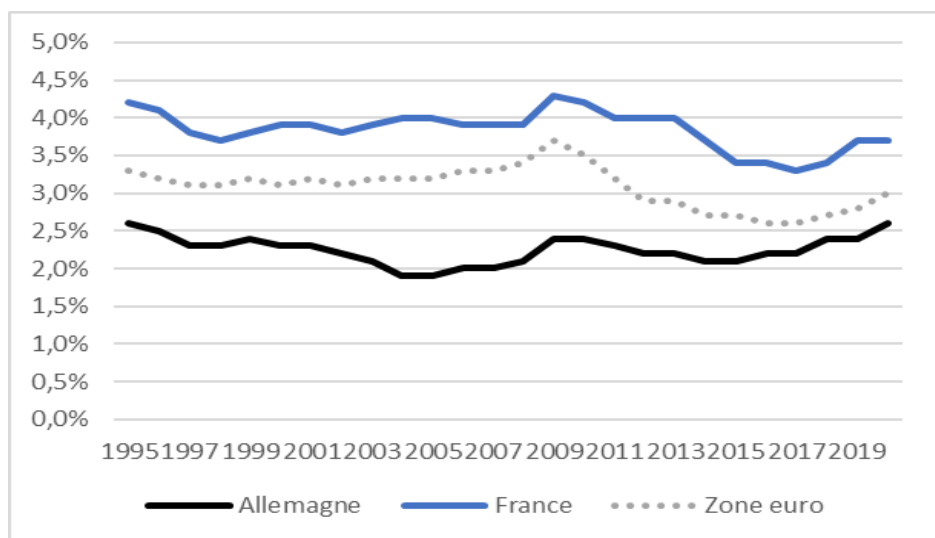
L'équilibre budgétaire à tout prix ? Dettes publiques et défis nationaux

Le creusement de l'écart entre les dettes publiques française et allemande depuis le milieu des années 2000 amène à s'interroger sur les répercussions de leurs trajectoires respectives, et sur les effets secondaires des mesures budgétaires déployées par les deux pays pour atteindre leur niveau d'endettement. Car si l'Allemagne peut sembler de prime abord en meilleure posture, sa forte focalisation sur la discipline budgétaire n'a pas été sans conséquences négatives.

Retard d'investissement : une gestion contrastée des priorités en matière d'infrastructures publiques et de dépenses militaires

Comme l'illustre le graphique 5, le redressement des finances publiques allemandes s'est accompagné d'un taux d'investissement public extrêmement faible par rapport à la France et à la zone euro. Ce déclin est particulièrement notable entre 1999 et 2004, ère d'austérité marquée par les efforts de réduction des déficits et des dépenses publiques. En comparaison, les investissements bruts en France sont longtemps demeurés stables, accusant une baisse marquée après la crise de la zone euro pour repartir à la hausse récemment (comme en Allemagne).

Graphique 5 : Formation brute de capital fixe (investissements publics) (en pourcentage du PIB)



Source : Eurostat (2023).

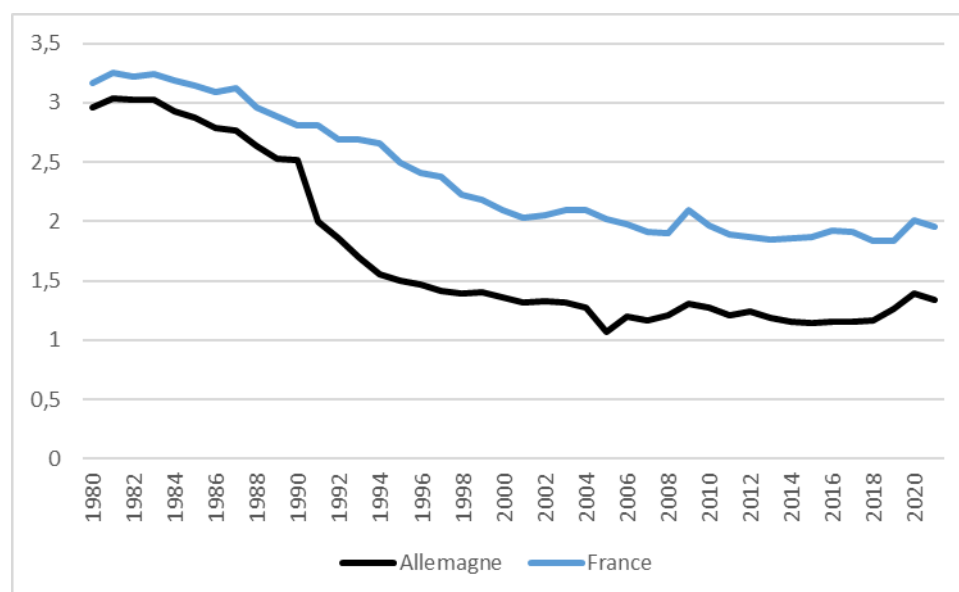
Les investissements publics dans les infrastructures représentent, économiquement, un facteur décisif pour le potentiel de croissance et la compétitivité d'un pays. Ils constituent également un actif public qui vient compenser la dette de l'État. Or, en Allemagne notamment, la résorption de la dette au cours des deux dernières décennies s'est opérée, du moins en partie, au prix de taux d'investissement nets négatifs, et donc d'un amoindrissement des actifs publics. Alors que dans le sillage de la réunification l'État avait consenti des investissements nets massifs, accroissant ainsi son patrimoine, les années 2000, mais aussi 2010, ont été marquées par des taux d'investissement nets inférieurs au taux de conservation⁵². À l'échelle communale, notamment, le parc existant s'est continuellement détérioré depuis 2002. La modernité des infrastructures disponibles en pâtit également. En France, en revanche, les efforts de discipline budgétaire moindres et la plus grande souplesse en matière d'investissement public ont favorisé une meilleure qualité des infrastructures et la poursuite de l'accumulation d'actifs publics, même si ces dernières années ont vu fléchir cette tendance⁵³.

52. M. Gornig, « Investitionslücke in Deutschland: Und es gibt sie doch! Vor allem Kommunen sind arm dran » [« Déficit d'investissement en Allemagne : et pourtant, il existe ! Une pénurie frappant au premier chef les communes »], *DIW aktuell*, n° 19, mai 2019, p. 1-5.

53. M. Plane, X. Ragot et F. Saraceno, « Investissement et capital productif publics en France. État des lieux et perspectives », *OFCE Policy Brief*, n° 79, octobre 2020, p. 1-15.

Une question se pose en outre dans le contexte de l'invasion russe de l'Ukraine en 2022 : dans quelle mesure la moindre dette publique de l'Allemagne a-t-elle été « achetée » par la faiblesse comparative des dépenses ou par des économies dans le domaine de la politique de défense et de sécurité nationale ? Le graphique 6 souligne combien l'Allemagne a restreint ses dépenses militaires à l'issue de la guerre froide et de la réunification, en les faisant passer d'environ 2,5 % du PIB en 1990 à près de 1,3 % en 2001. Certes, cette période a vu la France réduire sensiblement ses propres dépenses militaires : de 2,8 % à 2,0 % du PIB, soit une réduction de 30 % ; mais en Allemagne, il s'est agi d'une division par deux, les dépenses militaires demeurant constamment inférieures à celles de la France au cours des deux décennies suivantes.

Graphique 6 : Dépenses militaires (en % du PIB)



Source : Banque mondiale (2023)⁵⁴.

Cette politique d'austérité continue, qui maintient les dépenses de l'État bien en deçà de l'objectif de 2 % fixé par l'OTAN⁵⁵, appelle désormais une injection massive de fonds publics afin de pallier les lacunes en matière d'équipement et de reconstruire l'armée allemande dans le contexte de la guerre d'agression russe. Pour ce faire, le gouvernement fédéral du chancelier Olaf Scholz a instauré un Fonds spécial (*Sondervermögen*) doté de 100 milliards d'euros⁵⁶, instrument retenu pour contourner la législation

54. « Military Expenditure (% of GDP) » [« Dépenses militaires (en % du PIB) »], Banque mondiale, disponible sur : <https://api.worldbank.org/> [consulté le 25 juillet 2023].

55. A. Pignet, « NATO : Luxemburg soll von 2-Prozent-Ziel ausgenommen werden » [« OTAN : vers une exemption de l'objectif des 2 % pour le Luxembourg »], *Euractiv*, 7 juillet 2023, disponible sur : www.euractiv.de [consulté le 25 juillet 2023].

56. Diverses voix se sont élevées au sein du secteur de la défense et de la classe politique pour faire valoir qu'il faudrait mobiliser 300 milliards d'euros pour répondre aux besoins de l'armée allemande. Citons notamment Armin Papperger (Rheinmetall AG), Eva Högl (SPD) et Roderich Kiesewetter (CDU).

restrictive du frein à l'endettement⁵⁷. La France, qui prévoit elle aussi d'augmenter fortement son budget militaire pour la période 2024-2030, est d'ores et déjà proche de l'objectif des 2 % fixé par l'OTAN⁵⁸.

Une tension non résolue : miser sur le marché intérieur ou sur un modèle de compétitivité tirée par l'exportation ?

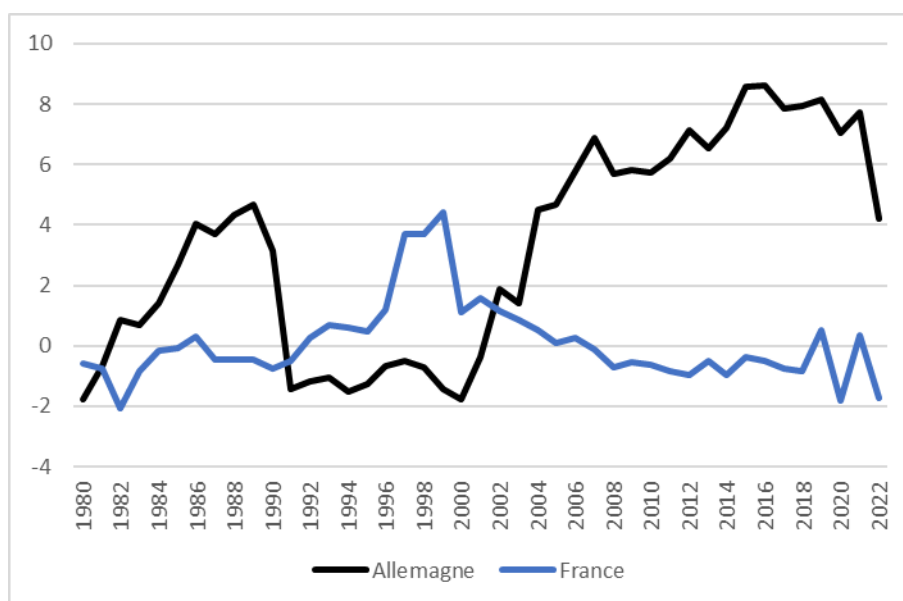
Un autre facteur clé ayant permis à l'Allemagne de redresser significativement ses finances publiques par rapport à la France ces vingt dernières années réside dans les importants excédents de la balance courante qu'elle a su dégager depuis le milieu des années 2000 (cf. graphique 7). Déjà dès les années 1980, elle disposait d'excédents significatifs de la balance courante. Après avoir accusé un brusque déficit lors de la réunification, cette balance est redevenue fortement positive à partir du milieu des années 2000, grâce à la politique de réforme et à la stricte modération salariale du début des années 2000, ainsi qu'à une ligne sévère de rigueur budgétaire au niveau fédéral. À cause de l'entrée dans l'euro, ces mesures ne pouvaient pas mener à une réévaluation de la monnaie nationale et ont permis à l'Allemagne de gagner en quelques années en compétitivité internationale grâce à la dévaluation interne et à la pression sur la consommation nationale⁵⁹.

Ce modèle de croissance déséquilibré, exclusivement fondé sur les exportations, a certes permis à l'Allemagne de dégager des excédents budgétaires entre 2006 et 2019, à l'exception de la période de la Grande Récession, et de limiter ainsi sa dette publique, mais il a également engendré des risques externes plus élevés pour l'économie allemande. En privilégiant les exportations au détriment de la consommation intérieure, l'Allemagne s'est rendue vulnérable aux bouleversements internationaux, comme en témoignent les contrecoups de la guerre en Ukraine, la flambée consécutive des prix de l'énergie, et les nouvelles rivalités géoéconomiques qui opposent la Chine et les États-Unis.

57. « Rüstungsinvestitionen. Was soll mit den Sonderausgaben für die Bundeswehr erreicht werden ? » [« Investissements militaires. Quel est l'objectif des "dépenses spéciales" engagées pour l'armée allemande ? »], Deutschlandfunk, 27 février 2023, disponible sur : www.deutschlandfunk.de [consulté le 25 juillet 2023].

58. Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, 13 juillet 2023, disponible sur : www.vie-publique.fr [consulté le 25 juillet 2023].

59. M. Höpner, « Die Verschiedenheit der europäischen Lohnregime und ihr Beitrag zur Eurokrise : Warum der Euro nicht zum heterogenen Unterbau der Eurozone passt », [« Disparité et contribution à la crise de l'euro des régimes salariaux européens : pourquoi l'euro n'est pas adapté à l'hétérogénéité des soubassements de la zone euro »], *MPIfG Discussion Paper*, n° 13/5, 2013.

Graphique 7 : Balance courante (en % du PIB)

Source : FMI (2023).

La France, pour sa part, a conservé une balance courante relativement équilibrée depuis 1980, avec un meilleur équilibre entre exportations et demande intérieure. Elle a, en revanche, perdu une partie de sa compétitivité par rapport à l'Allemagne parce qu'elle n'a pas réduit sa consommation nationale par de fortes mesures d'austérité ou une faible croissance des salaires. Les différences significatives entre les balances courantes des États membres de la zone euro ont par ailleurs empêché la BCE de mener une politique monétaire appropriée, mettant en évidence les insuffisances de la coordination européenne des politiques économiques nationales. Il existe certes un mécanisme de surveillance et de correction des déséquilibres macroéconomiques au niveau de l'UE depuis la crise de la zone euro, mais il n'a pas fait ses preuves jusqu'à présent et la réforme en gestation de la gouvernance économique européenne ne prévoit pas de le renforcer de manière significative.

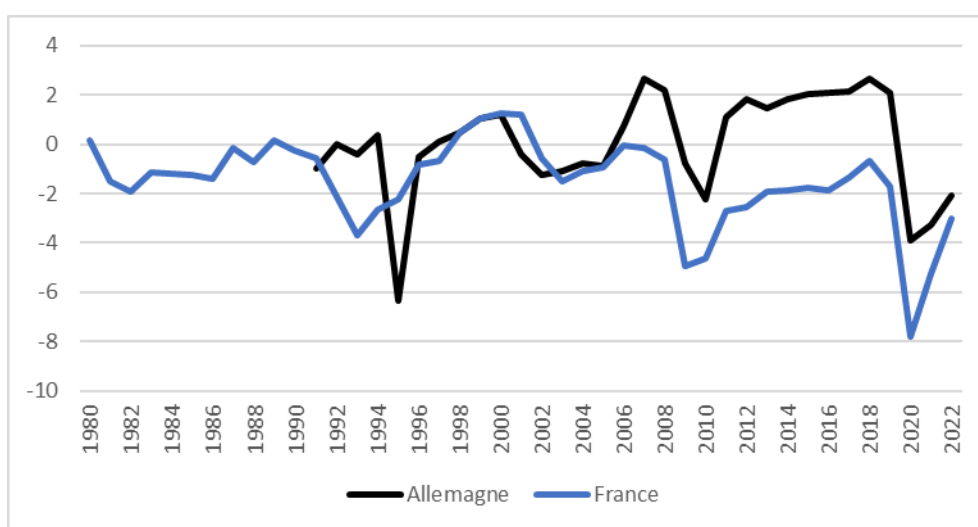
Une résilience contrastée : vulnérabilité aux récessions et aux hausses de taux d'intérêt

Si l'Allemagne, par sa discipline budgétaire, a accumulé du retard en matière d'investissements publics et de dépenses militaires, et s'est engagée dans un modèle de croissance dont l'orientation vers l'exportation l'expose au risque et à la dépendance internationale, elle a su par sa politique budgétaire des vingt dernières années se ménager des marges de manœuvre financières pour faire face aux chocs économiques et à l'évolution défavorable des taux d'intérêt. Ainsi son gouvernement a-t-il pu mettre en

place ces dernières années de nombreux fonds spéciaux (une politique toutefois restreinte par le frein à l'endettement) pour faire face aux multiples crises survenues depuis 2020 (crise sanitaire, dérèglement climatique, flambée des prix de l'énergie, enjeux sécuritaires) et mener une politique industrielle beaucoup plus volontariste⁶⁰.

La France, en revanche, n'est pas parvenue à réduire sa dette publique, y compris en période de croissance ; son budget s'en est trouvé plus vulnérable face à l'évolution défavorable des taux d'intérêt et à l'atonie de l'économie. Elle a notamment manqué l'occasion, au cours des années 2014-2019, de mettre à profit la conjoncture favorable, fruit de la reprise économique et de la politique monétaire très accommodante des taux d'intérêt négatifs de la BCE, pour réduire les déficits publics et l'endettement de l'État. Comme l'illustre le graphique 8, elle n'a pas su, au contraire des phases de croissance économique précédentes, équilibrer son déficit primaire (soit le rapport entre les recettes et les dépenses, hors service de la dette) ni dégager un excédent primaire à la faveur du cycle d'expansion précédant la pandémie du Covid-19.

Graphique 8 : Déficit primaire (en % du PIB)



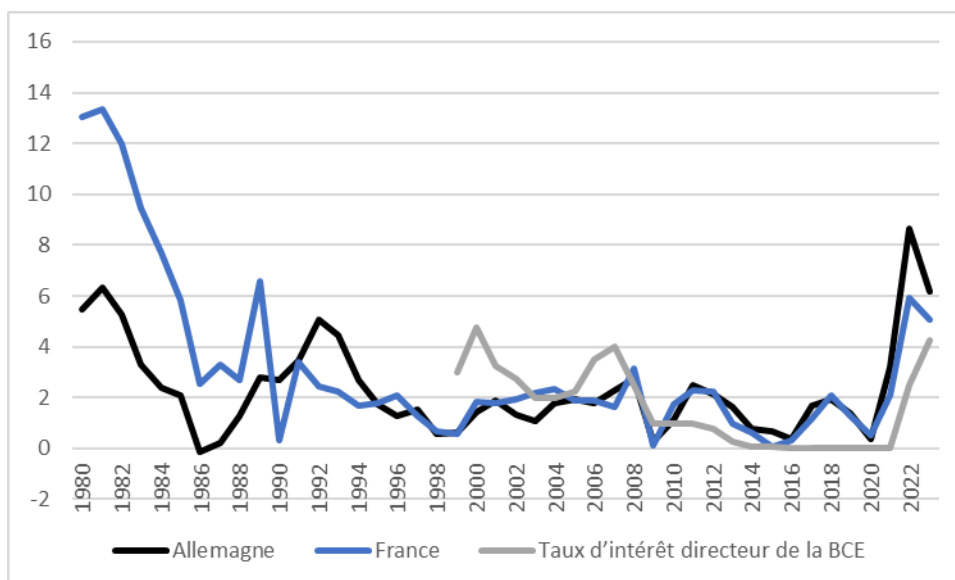
Source : FMI (2023).

Sous le double effet du choc inflationniste consécutif à l'invasion de l'Ukraine par la Russie et des dysfonctionnements de la chaîne d'approvisionnement liés à la crise sanitaire, la conjoncture s'est trouvée profondément remodelée. Afin de contenir l'inflation, la BCE, après une phase d'attentisme, a fortement relevé son taux directeur en l'espace d'un an, le faisant passer de 0 % en juillet 2022 à 4,25 % en août 2023 (cf.

60. J. Liboreiro, « Germany & France Account for Most EU Subsidies. Here's Why it's a Concern », [« Les subventions de l'UE profitent essentiellement à l'Allemagne et à la France. Un enjeu qui n'est pas anodin »], *Euronews*, 19 janvier 2023, disponible sur : www.euronews.com [consulté le 25 juillet 2023].

graphique 9). Les rendements obligataires s'en trouvent considérablement affectés ; la France étant nettement plus endettée, la pression exercée sur son budget est nettement plus forte qu'avant 2020.

Graphique 9 : Inflation et taux d'intérêt directeur de la BCE



Source : FMI (2023), BCE (2023)

Autrement dit, un service de la dette de plus en plus onéreux vient grever un budget en déficit primaire structurel privé d'une quelconque marge de manœuvre qui permettrait d'absorber cette hausse des coûts. Aussi les projections actuelles indiquent-elles que le fort déficit français ne devrait que lentement décroître dans les années à venir⁶¹, alors même que l'économie française devrait renouer avec la croissance après la crise sanitaire et le choc énergétique. Et, bien que la France continue de jouir d'une solvabilité relativement élevée et que l'écart des rendements obligataires par rapport à l'Allemagne semble relativement stable, la vulnérabilité budgétaire nationale aux futures crises s'en trouve encore accrue. Dans un contexte où les pertes de recettes et l'augmentation des dépenses destinées à lutter contre la crise pourraient alimenter le déficit budgétaire, la baisse de l'inflation ne saurait alléger la dette publique, en grande partie nominale, c'est-à-dire non indexée sur l'inflation.

61. « Programme de stabilité », Gouvernement de la République française, avril 2023, disponible sur : www.budget.gouv.fr [consulté le 2 juillet 2023].

Au-delà des clivages idéologiques, concilier les positions françaises et allemandes en matière de politique économique et financière européenne

Les années à venir exigeront de pallier les manquements passés et de corriger les vulnérabilités des systèmes budgétaires nationaux français et allemand. Le contexte et les défis budgétaires se sont radicalement modifiés, appelant une nouvelle approche de la dette publique de part et d'autre du Rhin. Si l'Allemagne doit repenser le rôle de la dette publique et ajuster son frein à l'endettement, la France doit davantage prendre conscience des risques d'un fort endettement avant qu'une crise majeure ne vienne cantonner l'État à un rôle purement réactif.

Ces deux dernières décennies ont vu l'Allemagne se constituer des marges de manœuvre budgétaires significatives, étayées notamment par un modèle de croissance que les évolutions récentes remettent fortement en question, comme en témoigne la conjoncture morose⁶². Il conviendrait à présent de les mettre à profit pour stimuler les investissements publics, générer une croissance plus équilibrée entre exportations et demande intérieure, et mobiliser les ressources nécessaires à la transition écologique et à la numérisation⁶³ plutôt que de persister dans la rigueur budgétaire comme le prône le ministre des Finances Christian Lindner.

En France, en revanche, il est nécessaire que les responsables politiques mesurent la vulnérabilité nationale résultant des déficits primaires structurels et s'attellent au redressement par des mesures à long terme⁶⁴, tout en ménageant les possibilités d'investissement dans le capital de croissance du pays. Bien que la pression fiscale soit déjà forte, les efforts

62. « Deutschland droht anhaltende Rezession » [« L'Allemagne menacée d'une récession durable »], *Handelsblatt*, 25 juillet 2023, disponible sur : www.handelsblatt.com [consulté le 26 juillet 2023].

63. P. Artus, « Germany's Advantage over France, Spain or Italy », *Natixis Flash Economics*, n° 853, Natixis, 26 décembre 2022.

64. P. Artus, « Another Economic Policy will be Needed in the Euro Zone and France Once Real Long-Term Interest Rates Become Higher than Potential Growth », *Natixis Flash Economic*, n° 123, Natixis, 1^{er} mars 2023.

d'assainissement ne sauraient porter sur les seules dépenses. Il conviendrait d'introduire, *via* des ajustements de la fiscalité, des hausses d'impôts ciblées, respectueuses de l'équité sociale. Ayant consacré structurellement, au cours des deux dernières décennies, plus de moyens que l'Allemagne aux investissements publics et à l'armée, la France a moins besoin de procéder à de fortes augmentations, ce qui lui offre davantage de marge pour assainir son budget.

Au niveau européen, la France comme l'Allemagne doivent faire preuve d'une meilleure compréhension des institutions et des valeurs de leur partenaire, ainsi que d'une meilleure coordination de leurs politiques économiques et budgétaires. L'Allemagne, en particulier, doit veiller plus scrupuleusement à ne pas s'octroyer, en tant que membre de la zone euro, des avantages concurrentiels de type « *beggar-thy-neighbour*⁶⁵ » par une dévaluation interne excessive et une compression de la demande intérieure. Dans un contexte géopolitique et économique complexe, il est nécessaire que l'Europe assure une meilleure coordination des politiques économiques et budgétaires nationales si elle entend garder sa place sur l'échiquier international.

S'agissant de la réforme du PSC, l'Allemagne doit tenir compte des principes constitutionnels nationaux tels que le principe de souveraineté français, qui limite les restrictions institutionnelles en matière de budget. En contrepartie, il incombe à la France de s'attaquer plus résolument à ses déficits primaires structurellement élevés, car sa vulnérabilité budgétaire pourrait, avec celle de l'Italie, compromettre fortement la stabilité de la zone euro en cas de nouvelle crise économique. Or c'est précisément ce spectre de l'instabilité qui, depuis des décennies, rend l'Allemagne réticente à l'idée de poursuivre l'intégration européenne dans le domaine de la politique économique et budgétaire, et l'incite à privilégier la définition de règles partagées.

Parallèlement, les normes européennes doivent tenir compte des réalités économiques propres aux différents États membres et reposer sur des principes économiques robustes. Le « fétichisme » allemand du frein à l'endettement et du « zéro déficit » n'est guère opportun à cet égard : un nouveau débat national s'impose pour définir une politique budgétaire à long terme qui tienne compte des défis internationaux actuels aux niveaux économiques, politique et écologique.

Il appartient à l'UE de se doter de nouveaux instruments de gouvernance et de coordination économiques, tels qu'une « capacité

65. Par « *beggar-thy-neighbor* », on entend une stratégie économique fondée sur le principe mercantiliste de la maximisation des excédents de la balance des paiements courants, obligeant les autres pays à absorber ces excédents par des déficits de la balance des paiements courants (et donc par un endettement).

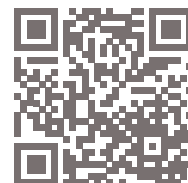
budgétaire » centrale (« *fiscal capacity*⁶⁶ ») et un fonds européen succédant au NGEU, afin de mener à bien sa transition écologique. Ces instruments, loin de répondre à une simple logique de crise, doivent être garantis par des modifications des traités de l'UE, de manière à satisfaire aux exigences de la Constitution allemande et au principe d'autodétermination démocratique en vigueur dans l'UE. De telles modifications⁶⁷ seraient facilitées par un consensus plus large entre les pays sur le rôle de la politique budgétaire et de la dette publique.

66. P. Burriel, P. Chronis, M. Freier, S. Hauptmeier, L. Reiss, D. Stegarescu et S. Van Parys, « A Fiscal Capacity for the Euro Area : Lessons from Existing Fiscal-Federal Systems », *Occasional Paper Series*, n° 239, avril 2020.

67. Modifications qui devraient s'accompagner de réformes institutionnelles dans la perspective de l'élargissement de l'UE vers l'Est.

Les dernières publications du Cerfa

- J. Süß, « [Entre inertie et ouverture. L'Allemagne réforme son système d'immigration de travail](#) », *Notes du Cerfa*, n° 174, Ifri, juillet 2023
- M. Krpata, « [L'Europe peut-elle faire l'économie d'une stratégie géologique face à la Chine ?](#) », *Études de l'Ifri*, Ifri, juin 2023
- S. Parthie, « [Le plan de soutien du gouvernement allemand aux ménages et entreprises. Comment compenser le double choc énergétique et économique ?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 173, Ifri, décembre 2022.
- M. Krpata, « [The European Union Industrial Strategy: Reconciling Competition and Geoeconomic Challenges](#) », *Notes du Cerfa*, n° 172, Ifri, octobre 2022.
- É.-A. Martin, « [La modernisation de la Bundeswehr : un retour aux fondamentaux?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 171, Ifri, octobre 2022.
- D. Puhl, « [L'Allemagne, le changement d'époque et l'avenir de l'OTAN](#) », *Visions franco-allemandes*, n° 33, Ifri, août 2022.
- P. Commun, « [La puissance industrielle de l'Allemagne en danger. Le double choc de la transition énergétique et du risque géopolitique](#) », *Notes du Cerfa*, n° 170, Ifri, juillet 2022.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org