

La dette publique à l'exemple du Bade-Wurtemberg
Martin Frank, Cour des comptes du Bade-Wurtemberg
Exposé présenté lors de la Conférence internationale d'EURORAI
le 19 mai 2006 à Wrocław

Résumé

En Allemagne, l'endettement des collectivités publiques a atteint des proportions alarmantes. À la fin de l'année 2005, l'État fédéral, les états fédérés (les *länder*) et les communes étaient endettés à hauteur de 1 521 milliards d'euros. La capacité de financement se situait à 3,3 pour cent et l'endettement global à 68 pour cent du produit intérieur brut.

Cet endettement menace de rendre ingérables les budgets publics. Face à cette évolution, les organes du contrôle externe des finances publiques réagissent en suscitant un débat continu sur le sujet – y compris sur la place publique. Les Cours des comptes établissent chaque année des rapports sur cet endettement croissant et ses conséquences à long terme. Pour inverser la tendance, la Conférence des présidents des Cours des comptes allemandes a rappelé la gravité de la situation dans des déclarations publiques communes et soumis des propositions de mesures concrètes. La dernière déclaration en date, émise en mai 2004¹, a trouvé un large écho auprès des parlementaires et des médias. La pratique de l'État fédéral et des *länder* en matière d'endettement n'a pas fondamentalement changé pour autant.

L'arsenal juridique et réglementaire mis en place par l'Union européenne, l'État fédéral et les *länder* vise à restreindre au maximum la dette publique. Les investissements de l'État fédéral et des *länder* sont ancrés dans le droit constitutionnel, qui n'autorise les nouvelles dettes qu'à hauteur des investissements effectués. Le droit communautaire, lui, impose au travers du Pacte de stabilité et de croissance un niveau d'endettement public en relation avec le produit intérieur brut de l'État membre et prévoit des sanctions en cas de violation des règles.

Le cadre juridique fixé par la Constitution s'est révélé trop lâche dans la pratique institutionnelle allemande et impropre à endiguer l'explosion du déficit. Malgré cette interprétation large, des budgets contraires à la Constitution, justifiés par une

¹ Déclaration d'Hildesheim du 7 mai 2004, Internet: http://www.lrh.niedersachsen.de/PM/pm2004_02.htm

perturbation des équilibres macroéconomiques, ont été mis en place par l'État fédéral et certains *länder*.

Le Pacte de l'Union Européenne de stabilité et de croissance de 1997, et auparavant les critères de Maastricht, ont passé avec succès leur première épreuve. Mais l'efficacité de ce dispositif a décliné à mesure que s'affirmait la stagnation de l'économie au début de la décennie. L'Allemagne, notamment, a violé les critères de Maastricht quatre années consécutives et dépassé le plafond d'endettement public de 3 pour cent du PIB; l'année 2006 menace également de s'inscrire dans cette tendance. La nouvelle interprétation des critères introduite en 2005 affaiblit un peu plus la position de l'Europe et favorise le creusement de la dette publique.

En matière de respect des critères, la pratique institutionnelle allemande ne procède à aucune répartition des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les *länder*. La ventilation proposée en 2002 par le *Finanzplanungsrat* (Conseil pour la programmation financière), qui impute 55 pour cent de l'endettement possible aux *länder* et communes et 45 pour cent à l'État fédéral et aux assurances sociales, est trop vague et n'a pu être appliquée jusqu'ici. Actuellement, l'Union européenne attribue également les dettes des *länder* et des communes à la République fédérale. Mais dans les faits, seul l'État fédéral aurait encore à supporter le poids des sanctions de Bruxelles. La répartition des responsabilités et des charges éventuelles entre l'État fédéral et les *länder* sera redéfinie dans le cadre de la réforme du fédéralisme par une restructuration des relations financières.

En Bade-Wurtemberg, la Cour des comptes demande depuis longtemps l'abandon de la politique de «l'argent frais facile» par le recours à l'endettement. À plusieurs reprises, elle a invité le gouvernement et le parlement du *land* à appliquer avec fermeté les objectifs de politique budgétaire maintes fois proclamés et, partant, à boucler les budgets sans accroître l'endettement net. Les gouvernements des *länder* ont annoncé de tels objectifs pour les exercices budgétaires de 1985, 2006, et 2011. L'État libre de Bavière est le seul *land* à avoir tenu cet objectif pour l'exercice 2006.

Dans son prochain rapport annuel², la Cour des comptes du Bade-Wurtemberg propose au parlement et au gouvernement régional une nouvelle approche visant à limiter considérablement les possibilités de recours à l'endettement sur le plan juridique. Pour l'essentiel, les nouveaux crédits pourront être destinés aux seules nouvelles dépenses

² Parution prévue en juillet 2006.

servant des « investissements propres » du *land*. Comme le *land* finance en grande partie des investissements de tiers (par ex. des communes) qu'il a considéré jusqu'à présent comme des investissements propres, une telle restriction fera considérablement reculer les possibilités de recours à l'endettement. La marge d'endettement serait ainsi réduite à moins d'un tiers de son niveau actuel. La discussion sur cette proposition n'est pas encore achevée.

En 2006, de nouvelles élections ont eu lieu dans le Bade-Wurtemberg. D'après les éléments qui ont filtré des négociations en cours sur la formation d'un nouveau gouvernement régional, il semblerait que le futur exécutif souhaite inscrire dans la loi la nécessité de respecter le budget sans endettement net à partir de 2011. La proposition de la Cour des comptes pourrait faciliter la réalisation de cet objectif.