

Allemagne

De l'équilibrisme dans la restriction budgétaire

Odile CHAGNY *

Début juin 2010, le gouvernement allemand a adopté dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2011 et de la programmation financière à moyen terme un plan d'économies pour le budget fédéral qualifié de « sans précédent » par la chancelière Angela Merkel. Pour la deuxième année consécutive, ce plan vise à afficher une réduction du déficit structurel (corrigé des effets de la conjoncture) de l'Etat fédéral compatible avec les engagements de consolidation pris début 2010 au niveau communautaire, mais surtout avec la nouvelle règle budgétaire entrée en vigueur en juillet 2009, qui impose, au niveau fédéral, de réduire à compter de 2011 et de manière régulière son déficit structurel pour atteindre en 2016 un niveau d'au plus 0,35 point de PIB (de déficit structurel).

Un compromis fragile... et vite oublié

Le plan a été adopté par une coalition jaune-noire de plus en plus affaiblie et divisée, accusée depuis plusieurs mois d'avoir opéré un « virage à gauche » incompatible avec les engagements pris en octobre 2009 à l'issue des élections légis-

latives, que ce soit en reportant à la prochaine législature (2013) la « grande » réforme de l'impôt sur le revenu promise pour 2011 et promue par le FDP depuis 1996, en jetant momentanément aux oubliettes l'objectif de réduction de la dette publique avec l'adoption de deux plans massifs de soutien à la conjoncture en 2009 et 2010, ou encore en adoptant des mesures bien peu compatibles avec les orientations libérales (aides au secteur bancaire, extension de salaires minima dans certaines branches, sans parler du plan de soutien à la Grèce). C'est donc dans un contexte de redistribution des cartes politiques, quelques semaines seulement après la défaite de la droite aux élections du *Land* de Rhénanie du Nord Westphalie début mai 2010 qui a coûté à la coalition la majorité à la Chambre basse (le Bundesrat), dans la perspective de plusieurs échéances électorales régionales au printemps 2011 (Baden-Württemberg, Rhénanie-Palatinat, Saxe-Anhalt, Brême), avec une montée en puissance des Verts inversement corrélée avec la chute de popularité des partis de la coalition, que le gouvernement a adopté le plan. Les mesures proposées en

juin portent la marque d'un compromis fragile entre un FDP arc-bouté contre tout relèvement de la fiscalité et une CDU marquée par l'affaiblissement de l'autorité politique de la chancelière Angela Merkel (Lechevalier, 2010). Elles font porter une part importante de l'effort sur les familles pauvres et les chômeurs de longue durée, c'est-à-dire les bénéficiaires de l'allocation de chômage 2 introduite en 2005 par la loi Hartz IV et qui sont au cœur de l'infléchissement de l'Etat social vers « davantage de responsabilité individuelle », mais dont le nombre risque surtout d'augmenter au cours des prochains mois. Elles prévoient également des économies de dépenses fédérales, notamment de personnel et militaires, ainsi que des baisses de subventions ou des contributions ciblées, compatibles avec les orientations de la coalition : industries fortement consommatrices d'énergie, producteurs d'électricité nucléaire, compagnies aériennes, en lien avec le plan « climat 2050 » qui a été finalement adopté en septembre, institutions financières dans le cadre d'une meilleure régulation, Deutsche Bahn.

Dès son annonce, le plan a déclenché une vague de protestations. Les voix de ceux qui ont dénoncé son caractère socialement inique sont venues des syndicats (*via* le DGB surtout), des associations, de l'opposition, mais aussi, au fil des semaines, du sein même de la coalition, en particulier des responsables des affaires familiales de la CDU-CSU rejoints en septembre par ceux du FDP. L'été a été marqué par un exercice de lobbying intense de la part des représentants patronaux, mais aussi syndicaux, des industries touchées : chimie, sidérurgie, compagnies aériennes, producteurs d'électricité. Une pétition a été lancée par les représentants de conseils

d'établissement des compagnies aériennes, des agences de voyage, des aéroports. Dans son audition du 4 octobre 2010 auprès de la commission des finances du Bundestag, le syndicat des services Verdi a mis en avant les effets négatifs sur l'emploi dans le secteur des transports aériens. L'opposition est également venue des représentants des *Länder* touchés, quel que soit leur bord politique. Le ministre président Kurt Beck (SPD) du *Land* de Rhénanie-Palatinat a commandé durant l'été un rapport mettant en évidence l'impact très négatif du plan sur l'aéroport de Francfort ; les représentants de la Bavière (CSU), du Baden-Württemberg (CDU-FDP), de la Rhénanie-Nord-Westphalie (SPD-Verts depuis mai 2009) ont réclamé des arbitrages sur les casernes militaires ; la CSU s'est opposée à la suppression du service militaire, avant de s'incliner. Des compensations ont été réclamées par les *Länder* concernés par une baisse probable de revenus consécutive au prélèvement sur les centrales nucléaires : la Bavière, le Baden-Württemberg, la Basse-Saxe (CDU-FDP), la Hesse (CDU-FDP). La fédération des villes et des communes (DStGB) a fait valoir les risques de report sur les budgets des communes, en grande difficulté financière. Il est apparu assez vite que le plan contenait de forts effets d'annonce, que l'amélioration de la situation économique (et budgétaire) apportait un bol d'air opportun, et que de nombreuses incertitudes pesaient sur la réalisation de plusieurs mesures, en particulier la mise en œuvre de la taxe sur les transactions financières soumise à un accord improbable au niveau du G20, ou les estimations très optimistes pour certaines économies, notamment de dépenses d'accompagnement des chômeurs. Début septembre, le ministre des Finances W. Schäuble concédait

* Centre Etudes & Prospective. Groupe Alpha.

lui-même que beaucoup de risques pesaient sur la réalisation du plan d'économies.

Les mesures du plan font l'objet de plusieurs lois, qui seront examinées par le Parlement à l'automne 2010 en même temps que le projet de loi de finances. Elles ont été rédigées de sorte à ne pas nécessiter l'assentiment du Bundesrat (en particulier pour le prélèvement sur les entreprises du secteur nucléaire). Les économies générées au niveau fédéral devraient être amputées d'environ un tiers par rapport à l'affichage initial.

A l'issue du feuillet de l'été 2010, deux conclusions se sont imposées : les principaux perdants du plan d'économies resteront bien les bénéficiaires de revenus de solidarité... et la stratégie adoptée au niveau fédéral risque pour beaucoup de reporter sur les autres niveaux d'administration le coût du respect des nouvelles règles budgétaires.

Une consolidation budgétaire d'une ampleur limitée mais concentrée

Le plan d'économie de l'Etat fédéral annoncé porte sur un cumul de 81,6 milliards d'euros sur les années 2011-2014, ce qui correspond à un effort de consolidation affiché de 1 point de PIB au niveau fédéral, concentré aux trois quarts sur les années 2011-2012 (tableau 1). Si l'on tient compte des concessions qui ont été annoncées durant l'été en direction des entreprises, de la faible probabilité de réalisation de certaines mesures, de la surestimation de certaines économies, ou encore du fait que le report sur d'autres administrations ou les économies de taux d'intérêt ne constituent pas à proprement parler une consolidation budgétaire, le plan porterait plutôt sur un cumul d'un peu moins de 57 milliards d'euros. Dans

les faits, une bonne part de l'effort de consolidation budgétaire au niveau de l'ensemble des administrations publiques sera réalisé ailleurs : avec l'augmentation de 2,8 à 3 % du taux de cotisation à l'assurance chômage, qui avait été abaissé de 3,3 à 2,8 % en 2009 dans le cadre du soutien à l'économie, et surtout avec la réforme de l'assurance maladie annoncée fin septembre 2010, qui prévoit de revenir sur la baisse de 15,5 à 14,9 % en 2009 du taux de cotisation (en gelant la part patronale à 7,3 %), de réaliser des économies de soins ambulatoires et hospitaliers de 7,5 milliards d'euros d'ici 2013, et qui renforce la concurrence entre caisses publiques et privées, en étendant la possibilité, pour les hauts revenus, de s'assurer à une caisse privée.

Au niveau de l'ensemble des administrations publiques, la restriction budgétaire se monterait à 0,8 point de PIB en 2011, le plan d'économie fédéral n'y contribuant que pour un peu plus d'un tiers (tableau 1). Plusieurs des mesures de soutien adoptées depuis 2008 étant définitives (en particulier la majoration des allocations familiales, la déductibilité des cotisations à l'assurance maladie et dépendance de l'impôt sur le revenu, la réintroduction du crédit d'impôt sur les déplacements, l'aménagement du barème de l'impôt sur le revenu), l'orientation budgétaire reste, sur le cumul des années 2009-2011, globalement expansionniste (de l'ordre de + 1,6 point de PIB) (tableaux 1 et 2).

A la différence d'autres pays de l'Union européenne, tout particulièrement le Royaume-Uni et l'Espagne, l'Allemagne ne s'engage donc que très progressivement dans la consolidation budgétaire (voir article l'article d'Antoine Math).

Tableau 1. Mesures du plan d'économie du budget fédéral de juin 2010

	Cumul 2011-2014					Situation octobre 2010
	2011	2012	2013	2014	2014	
Mesures environnementales	2	2,5	2,5	2,5	9,5	
Introduction d'une contribution écologique sur le transport aérien (taxe forfaitaire sur les vols en partance d'Allemagne, différenciée selon la distance)	1	1	1	1	4	Annonce par les compagnies de répercussion sur le prix des billets gouvernement
Réduction des avantages fiscaux accordés aux entreprises dans le cadre de la taxation environnementale	1	1,5	1,5	1,5	5,5	Concessions annoncées par le gouvernement
Taxe sur la consommation de combustible nucléaire à la charge des producteurs d'électricité d'origine nucléaire (2011-2016)	2,3	2,3	2,3	2,3	9,2	Au maximum 1,5 à 2 mrd. d'euros par an selon certaines estimations
Autres mesures à la charge des entreprises	3,3	5,3	5,3	5,3	19,2	
Taxe sur les transactions financières à la charge des institutions financières		2	2	2	6	Faible plausibilité ; suppose un accord au niveau UE ou G20
Dividendes Deutsche Bahn	0,5	0,5	0,5	0,5	2	Inchangée, risques sur les programmes d'investissement prévus
Autres (réintroduction du privilège fiscal en cas de faillite)	0,5	0,5	0,5	0,5	2	Inchangée
Economies de dépenses sociales	1	3	3	3	10	
Suppression de la majoration temporaire de deux ans pour les chômeurs de longue durée basculant dans le régime de l'allocation de chômage 2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,8	Inchangée
Suppression de la majoration temporaire de deux ans pour les chômeurs de longue durée basculant dans le régime de l'allocation de chômage 2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,8	Inchangée
Assurance retraite : suppression des cotisations forfaitaires à l'assurance invalidité vieillesse pour les bénéficiaires de l'allocation de base	1,8	1,8	1,8	1,8	7,2	Report sur l'assurance vieillesse à court terme, sur les communes à long terme (min. vieillesse)
Assurance retraite: suppression du remboursement à l'assurance vieillesse de la majoration des retraités des anciens cheminots et salariés de la poste de la RDA pour les bénéficiaires de l'allocation de base	0,3	0,3	0,3	0,3	1,2	Report sur l'assurance vieillesse
Prestations familiales : suppression de l'allocation enfants pour les bénéficiaires de l'allocation de base	0,4	0,4	0,4	0,4	1,6	Inchangée
Prestations familiales : suppression de l'allocation enfants pour les bénéficiaires de l'allocation de base	0,4	0,4	0,4	0,4	1,6	Inchangée
Prestations familiales : abaissement de 67 à 65% du taux de remplacement (net) de l'allocation enfants pour les revenus supérieurs à 1200	0,2	0,2	0,2	0,2	0,8	Inchangée
Allocations logement : suppression du supplément de l'allocation logement introduit en 2009	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	Risque de report sur les communes (min. vieillesse)
Renflouement de l'assurance maladie	-2				-2	Inchangée

Economies de dépenses fédérales (y compris agence pour l'emploi)	4,4		7,4		12,5		13,9		38,2	
	Réduction du format de l'armée, suppression du service militaire	0,6	1,1	3,3	3,3	8,3	8,3	Inchangée		Report sur les Länder et in fine les communes
Réduction des aides à l'urbanisme local	0,3	0,3	0,3	0,3	1,2	1,2	En contradiction avec le Plan climat adopté en septembre 2010		Inchangée	
Réduction des aides à la rénovation des bâtiments	0,4	0,4	0,4	0,4	1,6	1,6	Report sur la BA pour 10 mrd		Faible plausibilité des économies annoncées	
Report de projets	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	Inchangée		Inchangée	
Economies de dépenses de personnel	0,8	0,8	0,8	0,8	3,2	3,2	Inchangée		Inchangée	
Autres (rationalisation administration)	0,2	0,7	1	1,1	3	3	Inchangée		Inchangée	
Accompagnement des chômeurs : transformation des prestations obligatoires en prestations à discrétion	2	4	5	5	16	16	Report sur la BA pour 10 mrd		Report sur la BA pour 10 mrd	
Amélioration de l'efficacité du placement pour les chômeurs relevant de l'allocation de base			1,5	3	4,5	4,5	Report sur la BA pour 10 mrd		Report sur la BA pour 10 mrd	
Economies de taux d'intérêt	0,5	1	1,5	2	5	5				
Total Plan juin 2010	11,2	19,1	24,7	26,6	81,6	81,6				
Dont : « Cible Hartz IV »	21 %	13 %	16 %	20 %	17 %	17 %				
Dont à la charge des ménages	19 %	11 %	9 %	8 %	10 %	10 %				
Dont à la charge des entreprises	47 %	41 %	32 %	29 %	35 %	35 %				
Dont à la charge des administrations	34 %	49 %	60 %	63 %	55 %	55 %				
dont : report sur d'autres niveaux d'administration que le Bund	14 %	24 %	21 %	19 %	27 %	27 %				
Total automne 2010 (impact discrétionnaire)	7,9	15,1	19,5	20,1	62,6	62,6				
Total automne 2010 en % du PIB (impact discrétionnaire)	0,3	0,3	0,1	0,0	0,7	0,7				
Autres mesures : fin du plan de relance, réforme de l'assurance maladie (% PIB)	0,5									
Total mesures discrétionnaires estimées (ens. des administrations publiques) (% PIB)	0,8									
Dont : « Cible Hartz IV »	12 %									
Dont à la charge des ménages	45 %									
Dont à la charge des entreprises	22 %									
Dont à la charge des administrations publiques	33 %									

Tableau 2. Evolution du solde des administrations publiques et du solde de l'Etat fédéral

		Unité	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Données au sens de la comptabilité nationale									
Programme de stabilité, janvier 2010	Solde des APU en % du PIB	% PIB	0,0	-3,2	-5,5	-4,5	-3,5	-3	
	Solde structurel		-1,0	-1,5	-4,5	-4,0	-3,0	-2,5	
	PIB (en volume)	%	+1,3	-5,0	+1,4	+2	-2	+2	
	Impulsion budgétaire	% PIB	-0,4	+1,7	+0,7	-0,5	-1	-0,5	
Situation automne 2010	Solde consolidé des APU								
	Total		+0,1	-3	(-3,5 1^{er} semestre)				
	Bund *		-0,6	-1,6					
	Länder	% PIB	+0,1	-0,7					
	Communes		+0,3	-0,2					
	Administrations de sécurité sociale		+0,4	-0,6					
	PIB (en volume)	%	+1,0	-4,7	+3,4				
	Impulsion budgétaire	% PIB	-0,4	-1,7	+0,7	-0,8			
Données au sens de la comptabilité financière									
Program-mation financière juin 2009	Solde budgétaire du Bund	Mrds. d'€			-86,1	-71,8	-58,7	-45,9	
	Solde structurel du Bund	% PIB			-3,6	-2,9	-2,3	-1,7	
	Besoin de consolidation annuel (règle budgétaire)					-0,21	-0,21	-0,21	-0,21
	PIB (en volume)	%			+0,5	+2	+2	+2	+2
Loi de finance 2009 exécutée (mars 2010)	Solde budgétaire du Bund	Mrds. d'€			-80,2				
	Solde structurel du Bund	% PIB			-3,3				
	Besoin de consolidation annuel (règle budgétaire)					-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Program-mation financière juin 2010	Solde budgétaire du Bund	Mrds. d'€			-65,2				
	Solde structurel du Bund	% PIB			-2,7				
					-2,2				

		Unité	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Program- mation financière juin 2010	Besoin de consolidation annuel (règle budgétaire)					-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
	Evolution du solde imputable au plan d'économies budgétaires	Mrds. d'€				-11,2	-7,9	-5,6	-1,9
	Evolution du solde imputable au plan d'économies budgétaires	% PIB				-0,4	-0,3	-0,2	0
	PIB	%			+1,4	+1,7	+2	+2	+2
Données actualisées automne 2010 (déclaration ministère des Finan- ces)	Solde budgétaire du Bund	Mrds. d'€			-60				
					-2,3				
	Solde structurel du Bund	% PIB			-1,9				
	Besoin de consolidation annuel (règle budgétaire)					-0,26	-0,26	-0,26	-0,26

* Bund = Etat fédéral.

L'effort massif de consolidation entrepris sur les années 2003-2008 (1,9 point de PIB de réduction cumulée du déficit structurel, contre 0,6 en France selon les données de la Commission européenne) et la forte croissance des années 2006-2007 avaient permis à l'Allemagne de dégager un budget des administrations publiques légèrement excédentaire en 2007, et à l'équilibre en 2008, autorisant une marge de manœuvre certaine pour le soutien de l'économie. La dégradation du solde des administrations publiques en 2009 a été conséquente, mais les bonnes perspectives de croissance pour 2010 ont conduit à réviser nettement à la baisse le niveau du déficit prévu pour 2010 (5,5 % du PIB en janvier au moment de la publication du programme de stabilité, 3,5 % au premier semestre 2010 selon la comptabilité nationale), et le déficit budgétaire devrait redescendre sous la barre des 3 % dès 2011.

Le plan d'économie fédéral affichait une répartition en apparence relativement équilibrée de l'effort budgétaire (ta-

bleau 1) entre les entreprises (35 % des mesures sur le cumul 2011-2014), les ménages (10 %) et les administrations (55 %). Si l'on base le calcul non pas sur l'affichage du plan fédéral de juin, mais sur l'ensemble des mesures de restriction budgétaire attendues et plausibles pour l'année 2011, la barque est nettement plus chargée du côté des ménages, sur lesquels porteront 45 % des mesures d'économies (en incluant les économies de dépense de personnel au niveau fédéral avec le report de la prime de Noël, soit 2,5 % de la masse salariale et la suppression de 10 000 postes), contre à peine un peu plus d'un quart pour les entreprises (22 %). Les 6,7 millions de bénéficiaires de l'allocation de base (données pour 2009) concentrent à eux seuls 12 % de la restriction budgétaire en 2011 (ils pèsent pour 8 % de la population totale). Même si les mesures qui ont un impact direct et immédiat sur leurs revenus ne pèseront que pour un quart, le réveil risque d'être dur pour ces ménages dont les deux tiers sont

en situation de pauvreté monétaire (Goebel, Richter, 2007), en particulier dans certaines régions des *Länder* de l'est (Saxe-Anhalt, Mecklembourg-Poméranie) et à Berlin, comme le montre la cartographie des coupes de dépenses sociales réalisée par l'union paritaire allemande de l'aide sociale (Paritätischer Forschungstelle, 2010).

Que ne ferait-on pas pour préserver le « site de production Allemagne » ?

Sur le papier, les entreprises étaient mises à contribution à hauteur d'un peu plus du tiers du paquet fédéral, près de la moitié pour la seule année 2011 (tableau 1).

Le plan d'économie prévoit d'introduire dès 2011 une contribution écologique sur le transport aérien, sous la forme d'une taxe forfaitaire sur les vols en partance d'Allemagne, différenciée selon la distance (4 milliards d'euros cumulés sur 2011-2014). Selon le rapport réalisé à la demande du *Land* de Rhénanie-Palatinat, la taxe serait anticonstitutionnelle, car elle exonère le fret. Par ailleurs, la plupart des compagnies aériennes ont annoncé qu'elles répercuteraient la contribution sur les prix des billets, et donc *in fine* sur les voyageurs.

Le plan contient deux mesures « phares » sur le plan environnemental. En contrepartie des profits tirés par les entreprises du secteur énergétique de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires (8 à 14 ans selon la date de mise en service, pour une sortie du nucléaire prévue en 2036), une taxe sur la consommation de combustible nucléaire est introduite pour la période 2011-2016 (9,2 milliards d'euros cumulés sur 2011-2014), relayée à compter de 2017 par un prélèvement d'environ 15 milliards d'euros destiné à alimenter un

fonds énergie climat dédié au financement des énergies renouvelables. Selon plusieurs experts, la forte concentration des acteurs du marché (E.ON, RWE, EnBW et Vattenfall représentent à eux seuls 80 % du marché de l'électricité) risque de se traduire par un taux de répercussion élevé sur le prix de l'électricité, alors même que la polémique sur le coût de l'électricité provenant des énergies renouvelables commence à enfler en Allemagne. Le montant global attendu de la contribution est par ailleurs considéré comme surestimé (de l'ordre de 15 à 50 %), car basé sur une estimation « optimiste » de la consommation de combustible nucléaire, et ne tenant pas compte des répercussions négatives sur les recettes fiscales (la taxe peut être imputée sur l'impôt sur le bénéfice des sociétés).

Le plan prévoyait également de réduire de près d'un quart (1,5 milliard d'euros à compter de 2012 sur un total de 6 milliards d'euros d'exonérations) le montant que les entreprises des secteurs fortement consommateurs d'énergie (y compris l'agriculture) peuvent déduire de la quote-part de la taxe sur la consommation d'électricité et d'hydrocarbures dédiée à l'« éco-taxe » (l'affectation d'une partie du relèvement de ces taxes à l'assurance retraite depuis 1999). Devant le tollé que cette mesure a provoqué auprès des industriels concernés, la chancelière Angela Merkel s'est engagée au début de l'automne à réduire le montant du prélèvement, en le compensant... par un relèvement de la taxe sur le tabac.

Avec la réforme de l'assurance maladie et le gel du taux de cotisation employeur, il est désormais clair, pour qui en doutait encore après les réformes des retraites (2001-2004) et la TVA sociale en 2007, que le financement de la protection

sociale ne s'accommodera plus d'une hausse des taux de cotisations sociales, du moins à la charge des employeurs. L'objectif de revenir en deçà de 40 % de taux de cotisation sociale, momentanément atteint en 2009, est une constante dans le débat sur la compétitivité allemande depuis près de quinze ans.

L'équilibre entre droits et devoirs

Pour comprendre les raisons qui ont poussé le gouvernement à concentrer une partie des économies du plan fédéral sur les allocataires de l'allocation de chômage 2, les explications sont, prosaïquement, plutôt à chercher du côté des évolutions du marché du travail que de celui d'une réflexion sur les « bonnes incitations » financières à mettre en œuvre pour inciter à la reprise d'un emploi, même si plusieurs indices laissent penser que les entreprises allemandes dans certains secteurs industriels sont de plus en plus souvent confrontées à des pénuries de main-d'œuvre... qualifiée.

La forte amélioration du marché du travail entre 2006 et la fin de 2008 a permis de réduire de près de 1,5 million les effectifs de chômeurs inscrits à l'Agence pour l'emploi (graphique 1). Elle a davantage bénéficié aux chômeurs de courte durée qui relèvent de l'assurance, ce qui s'est reflété par une hausse de la proportion des chômeurs relevant de la solidarité (l'allocation de chômage 2) : 63 % des effectifs de chômeurs en 2006, 69 % en 2008. Les chômeurs les plus éloignés du marché du travail ont moins été touchés par la (très légère) hausse des effectifs de chômeurs en 2009, mais ils bénéficient

également moins de la reprise de l'emploi engagée début 2010. Selon les estimations de l'IAB (Fuchs *et al.*, 2010), près de 70 % des effectifs de chômeurs relèveraient en 2011 de l'allocation de chômage 2.

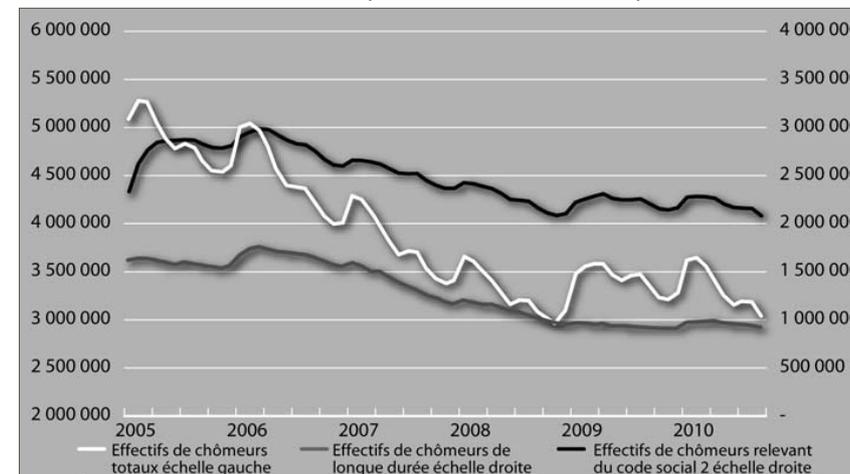
L'Etat fédéral participe au financement des dépenses du marché du travail à la fois pour les prestations et l'accompagnement des chômeurs relevant de l'assurance chômage, y compris les chômeurs partiels (*via* la subvention fédérale à l'Agence pour l'emploi) ainsi que pour 80 % des dépenses du régime de solidarité, financé sur ressources fiscales, et dont les communes prennent en charge les trois quarts des frais de logement et de chauffage¹.

Avec la réforme Hartz IV et l'émergence de la pauvreté cachée, le coût de la politique de l'emploi supporté par l'Etat fédéral s'est très nettement accru. La part des dépenses du marché du travail dans le budget fédéral est passée de 9,6 % en 2004 à 14,3 % en 2005, 15 % en 2009, 18,4 % en 2010, et les dépenses pour le marché du travail expliquent 43 % de la hausse des dépenses du budget fédéral entre 2008 et 2010. L'Etat fédéral finance également sur ressources fiscales les (faibles) droits à la retraite des bénéficiaires de l'allocation de base (une dépense qui représente environ 2 % de la subvention fédérale à l'assurance invalidité-vieillesse) ainsi que, depuis 2007, une allocation parentale de base de 300 € par mois garantie aux personnes dans le besoin. Le plan d'économie de juin « joue » sur l'ensemble de ces leviers.

Le plan prévoit la suppression de la majoration temporaire de deux ans ga-

1. La revalorisation de la participation de l'Etat fédéral au financement des frais de logement (et chauffage) est fonction de l'évolution du nombre de « communautés de besoin », l'unité de versement de l'allocation de chômage.

Graphique 1. Effectifs de chômeurs selon la nature des prestations et la durée (sources administratives)



Source : Arbeitsagentur.

rantie aux chômeurs dont les droits à l'assurance chômage sont épuisés (12 mois sans condition d'âge). Le nombre de bénéficiaires du supplément a fortement reculé depuis 2005, mais celui-ci concernait encore en mai 2010 un peu plus de 8 % des bénéficiaires de l'allocation de base inscrits comme chômeurs, pour une proportion de 42 % de chômeurs anciennement bénéficiaires de l'allocation d'assurance chômage. Il procurait en moyenne à ces personnes un montant d'allocation non négligeable de 111 €, soit un supplément d'environ 30 % par rapport au montant de base de l'allocation (359 €).

La prise en charge par l'Etat des cotisations à l'assurance vieillesse, qui avait déjà été divisée par deux en 2007 et garantit des droits à la retraite très minimales (2,09 € par mois), est supprimée. En con-

trepartie, les périodes de bénéfice de l'allocation n'entrent plus dans le calcul de l'équivalent du salaire de référence, ce qui pourrait à terme avoir un effet positif, notamment sur les pensions d'invalidité. A court terme, il en résulte surtout un report sur l'assurance vieillesse qui pourrait, selon les estimations de la Fédération des organismes de retraite, se traduire par un ajournement de la baisse de 0,3 point du taux de cotisation prévue pour 2014 (19,9 à 19,6 %).

Enfin, 20,5 milliards d'euros d'économies sur le cumul des années 2011-2014 (soit 96 % du montant total des économies de dépenses du marché du travail à l'horizon 2014 et un quart du montant total des économies prévues par le plan fédéral¹) sont attendues d'une amélioration de l'accompagnement des chômeurs. La faisabilité de ces mesures est très fortement mise

1. A l'horizon 2014, les économies annoncées en juin représentent environ 12 % du coût global des dépenses fédérales pour l'emploi : l'objectif affiché était de ramener la part des dépenses du marché du travail à un niveau inférieur à celui de 2005 (12,5 % en 2014), en tablant sur une réduction des dépenses.

en doute. Le plan prévoit la transformation des prestations obligatoires en prestations à discrétion (16 milliards d'euros d'économies sur 2011-2014). L'essentiel des prestations d'accompagnement des chômeurs est pourtant laissé à l'appréciation des agences locales pour l'emploi, et les prestations obligatoires ne représentaient que 2 % des dépenses en 2009. Elles concernent principalement les mesures d'aide à la création d'activité (chômeurs de courte durée relevant de l'assurance chômage) et les mesures de réhabilitation (chômeurs handicapés). 4,5 milliards d'euros d'économies sont attendues d'une amélioration de l'efficacité du placement des chômeurs relevant de l'allocation de base. Au vu des faibles taux de sorties vers l'emploi constatés au cours des dernières années (Bach *et al.*, 2008), des résultats très mitigés de l'impact des réformes du service de placement sur l'efficacité du placement (Klinger, Rothe, 2010), le volume d'économies paraît largement surdimensionné. Sur un panel de 87 économistes interrogés en juin 2010 par le réseau Initiative nouvelle économie sociale de marché (INSM) en collaboration avec le magazine économique *Wirtschaftswoche*, plus de la moitié doutaient de la possibilité de mettre en œuvre les mesures annoncées, l'amélioration du placement des allocataires de l'allocation de base venant en tête. Le principal risque est donc que les économies non générées par l'amélioration de l'efficacité du placement se transforment en diminution des budgets alloués aux mesures de politique active du marché du travail.

Une politique familiale à deux, trois vitesses ?

Après le choc de la publication du rapport PISA mené en 2000 par l'OCDE

1. Seuil de 60 % du revenu médian.

sur les performances des systèmes éducatifs, la politique familiale a connu des inflexions notables en Allemagne, dans le sens d'une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Une étape importante a été franchie en 2007 par le gouvernement de grande coalition dirigé par Angela Merkel avec l'introduction d'une nouvelle allocation parentale (*Elterngeld*). L'allocation est versée aux mères et aux pères durant les 12 à 14 premiers mois de vie de leur enfant. Elle comprend deux composantes. La première est destinée aux parents qui arrêtent de travailler ou qui réduisent leur durée du travail à un maximum de 30 heures par semaine et correspond à un revenu de remplacement équivalent à celui de l'assurance chômage (67 % du salaire net perdu), plafonnée à 1 800 €. La seconde composante, redistributive, garantit un montant minimum d'allocation de 300 €, quelle que soit la situation professionnelle. Cette garantie minimum bénéficie notamment aux parents qui relèvent des minima sociaux. A la différence de la plupart des autres revenus, dont les allocations familiales, l'allocation enfant n'est pas imputée sur le montant de l'allocation de base.

L'introduction de cette composante sociale et familiale témoignait d'une prise de conscience de plus en plus nette du problème de la pauvreté dans l'enfance, tout particulièrement après que la réforme Hartz IV l'a fait émerger, les enfants de moins de 15 ans représentant en moyenne depuis 2005 environ un quart des bénéficiaires de l'allocation de base, les parents célibataires environ 18 %. Sur la première moitié des années 2000, l'exposition à la pauvreté¹ a progressé de quatre points

dans l'ensemble de la population, pour atteindre 14,5 % en 2006 selon de récentes estimations du DIW (Grabka, Frick, 2010). Les enfants de moins de 18 ans, les jeunes adultes (18-25 ans) et les parents célibataires, dont plus de 40 % vivaient en deçà du seuil de pauvreté en 2008, ont été les plus touchés par ce mouvement de paupérisation.

L'introduction de l'allocation parentale a vraisemblablement contribué à endiguer la progression de la pauvreté dans l'enfance. En 2008, le taux de pauvreté a reculé de cinq points dans les ménages avec un enfant de moins d'1 an, et l'efficacité du dispositif pour lutter contre la pauvreté dans l'enfance a été revendiquée par le ministère de la Famille dans son rapport sur la famille paru début 2009 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2009). Les statistiques officielles sur le recours à l'allocation enfant sont assez parlantes. En 2009, parmi les 800 000 parents qui ont reçu une allocation parentale, 43 % d'entre eux l'ont perçue au titre du minimum de 300 € (Statistisches Bundesamt, 2010).

Le plan d'économie fédéral de juin 2010 prévoyait de supprimer l'allocation parentale minimale pour tous les bénéficiaires de l'allocation de base. Cette décision a été motivée par l'effet négatif que l'allocation exercerait sur l'incitation à travailler des parents. Le plan prévoyait également de supprimer l'allocation enfant pour les personnes occupant une *mini-job* avant la naissance de leur enfant (au motif que ces revenus, imposés forfaitairement, ne pouvaient rentrer dans la base de calcul d'une allocation de remplacement). En contrepartie des coupes som-

bres faites au détriment des familles à bas revenus, le plan prévoyait une (nettement moindre) mise à contribution des autres familles, en diminuant le taux de remplacement de 67 à 65 %, tout en laissant inchangé le plafond de 1 800 €, ce qui permet, toutes choses égales par ailleurs, à des revenus plus élevés d'accéder à l'allocation¹.

L'orientation proposée est celle d'une politique familiale à deux vitesses. D'un côté, les familles qui ont bénéficié en 2010 de la majoration des allocations familiales, l'un des grands projets de la nouvelle coalition jaune-noire entré en vigueur début 2010 (4,4 milliards d'euros), de l'autre les familles pauvres, qui n'ont pas bénéficié de la majoration des allocations (considérées comme un revenu imputable), se voient retirer l'allocation enfant minimale. Quelques aménagements ont été concédés début octobre 2010 par le gouvernement, en particulier pour les actifs à bas salaires qui peuvent faire valoir leurs droits à un complément d'allocation (en majorité des personnes qui occupent des *minijobs*). Il a également été décidé de limiter l'accès à l'allocation pour les très hauts revenus, en plafonnant (250 000 € par an pour un célibataire) le montant maximal du revenu annuel permettant d'en bénéficier.

La proposition du plan d'économie témoigne d'une certaine constante du gouvernement, en faisant écho à la polémique déclenchée par un arrêt récent (février 2010) de la Cour constitutionnelle fédérale. Saisie par le tribunal fédéral des affaires sociales, la Cour a enjoint au gouvernement de mieux respecter le principe d'équité des chances au fondement de l'Etat social, en lui demandant de mieux

1. La mesure bénéficierait à un quart des allocataires actuels.

définir les critères définissant les besoins réels des enfants dépendant de l'allocation de base, notamment en matière de formation. Le projet de loi du gouvernement présenté au printemps 2010 prévoit une très légère augmentation du montant de l'indemnisation (5 €), un renforcement du régime d'intéressement pour les chômeurs, ainsi que des mesures visant à permettre un meilleur accès à la formation des enfants, *via* l'introduction de « cartes à puces », sorte de droits de tirage de formation. Le projet de loi, qui va être examiné par le Parlement en décembre 2010, fait l'objet de vives critiques de la part de l'opposition, mais aussi au sein de la majorité.

Une règle budgétaire pas très réglée

En reportant une partie du coût du redressement des finances publiques fédérales sur les autres niveaux d'administration, le plan d'économie porte également en germe le risque de voir se poursuivre le mouvement de « désétatisation » (Bofinger, 2008) engagé depuis une dizaine d'années, notamment au niveau local (communes).

Dans son affichage, le plan d'économie se conforme aux impératifs de la nouvelle règle budgétaire inscrite dans la loi fondamentale en 2009 (articles 109 et 115). Le « frein à la dette » (Schuldenbremse) se substitue pour la fédération et les *Länder* à la règle d'or en vigueur depuis 1969, qui limitait le montant des déficits à celui des dépenses d'investissement, sauf en cas de « perturbation de l'équilibre général de l'économie ». La mauvaise situation économique a été régulièrement invoquée pour justifier le dépassement de la limite d'endettement (15 années sur 37 entre 1969 et 2006), et c'est à la suite d'une plainte déposée sur l'exécution du budget de 2004 que le tribunal constitu-

tionnel fédéral a enjoint le législateur à définir une nouvelle règle constitutionnelle.

La règle impose un quasi-équilibre des finances publiques des *Länder* et de l'Etat fédéral. Elle stipule qu'à compter de 2016, le déficit structurel fédéral ne pourra être supérieur à 0,35 % du PIB, et qu'il sera réduit « de manière régulière » entre 2011 et 2016. La règle budgétaire imposée aux *Länder* est encore plus stricte : équilibre budgétaire « en situation conjoncturelle normale » à compter de 2020. Des mesures d'aide transitoires aux *Länder* les plus pauvres et endettés sont néanmoins prévues. La nouvelle règle autorise des déficits conjoncturels, mais impose qu'ils soient comblés en période de reprise.

Aucune règle n'est en revanche imposée aux communes, dont les conditions d'endettement sont historiquement plus encadrées. Pour faire face à l'érosion de leurs recettes (sous l'effet des réductions de fiscalité décidées au niveau fédéral) et à la montée en charge de leurs dépenses sociales (minimum vieillesse, aides aux personnes handicapées, aide sociale pour les personnes d'âge actif inaptes à travailler, dépenses de logement des bénéficiaires de l'allocation de chômage 2, prise en charge de la petite enfance), de nombreuses communes ont été, depuis une dizaine d'années, contraintes à externaliser une partie croissante de la gestion de certains services communaux, à opérer des coupes sombres dans leurs dépenses d'investissement, ainsi qu'à s'endetter sous forme de crédits de caisse permanents (voir par exemple Zipfel, 2010).

L'adoption de la règle budgétaire signale l'échec de la seconde étape de la réforme du fédéralisme lancée en 2007 à dégager un consensus sur le partage des

contraintes imposées par le pacte de stabilité, sur une réforme des règles de péréquation financière ainsi que du financement des communes, tout particulièrement de la taxe professionnelle. Les effets pervers de la règle ont été très vivement critiqués par de nombreux économistes, notamment parce qu'elle interdira à terme quasiment toute politique contracyclique, mais aussi parce qu'elle est loin d'apporter un cadre stable à la conduite de la politique budgétaire, le calcul du solde structurel étant très largement tributaire des évolutions macro-économiques. Les évolutions récentes en sont une claire illustration. Alors que le déficit structurel de l'Etat fédéral pour l'année 2010 était estimé à 67 milliards d'euros en mars 2010 (tableau 2), ce montant n'a cessé d'être révisé à la baisse depuis lors, réduisant d'autant l'effort global de consolidation à engager d'ici 2016. Ces bonnes nouvelles sur le front budgétaire ont réveillé les appétences du FDP, de l'aile droite de la CDU et de la CSU à (enfin) mettre en œuvre les baisses d'impôt sur le revenu inscrites dans le contrat de coalition de 2009 et enterrées depuis le début de la crise, alors que le projet du ministère des Finances d'introduire un impôt communal sur le revenu présenté en novembre 2009 rencontre, lui, un nettement moindre succès auprès de ces mêmes forces politiques...

Sources :

Presse : *Financial times Deutschland*, *Handesblatt*, *der Spiegel*.

Bach H.U., Gartner H., Klinger S., Rothe Th., Spitznagel E. (2008), « Projektion 2009. Der Arbeitsmarkt trifft auf der Stell », *IAB Kurzbericht*, n° 13.

Bofinger P. (2008), « Das Jahrzent der Enstättigung », *WSI Mitteilungen*, n° 7/2008.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009), « Familienreport 2009, Leistungen, Wirkungen, Trends ».

Fuchs J., Hummel M., Klinger S., Spitznagel E., Wanger S., Zika G. (2010), « Der Arbeitsmarkt schließt an den vorherigen Aufschwung an », *IAB Kurzbericht*, n° 18/2010.

Goebel J., Richter M. (2007), « Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern », *DIW Wochenbericht*, n° 50.

Grabka M., Frick J. (2010), « Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders getroffen », *DIW Wochenbericht*, n° 07/2010.

Klinger S. Rothe T. (2010), « The impact of labour market reforms and economic performance on the matching of short-term and long-term unemployed », *IAB discussion Paper*, n° 13/2010.

Lechevalier A. (2010), « La politique budgétaire du gouvernement allemand : un "modèle de rigueur" pour l'Europe ? », *Blog Alternatives Economiques*.

Paritätische Forschungsstelle (2010), « Atlas der Sozialkürzungen der Bundesregierung 2011-2014 ».

Statistisches Bundesamt (2010), « Statistik zum Elterngeld, Gemeldete beendete Leitungsbezüge. Jahr 2009 ».

Zipfel F. (2010), « Kommunalfinzen – zukunftssicher aufgestellt? », *Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen*, n° 482.