

# Les difficultés de l'assainissement des finances publiques allemandes

**Vincent Radisson**

*Chargé d'études à l'OFCE*

*Le relatif insuccès des politiques de soutien des dix dernières années et la gravité de la situation de l'endettement public ont présidé au choix d'une politique budgétaire nettement restrictive en RFA. Celle-ci vise à rétablir la confiance par la réduction des déficits et par une certaine amélioration des conditions de l'offre.*

*Les objectifs retenus semblent cependant ambitieux ; l'inertie des dépenses de transferts et la charge de la dette s'opposent à toute réduction significative de la pression fiscale et du loyer de l'argent, tous deux nécessaires à l'amélioration du climat.*

L'équilibre des finances publiques est au cœur du débat politique et économique en République Fédérale d'Allemagne. Par leur désaccord sur cette question, les libéraux ont provoqué la chute du Chancelier Schmidt.

Le premier souci du Chancelier Kohl a été à l'automne dernier de modifier dans un sens plus restrictif le projet du budget pour 1983 préparé par son prédécesseur. L'accord de coalition réalisé en mars de cette année entre les trois parties au gouvernement (CDU, CSU et FDP) prévoit la mise en place d'un vaste programme d'assainissement des finances publiques devant permettre à moyen terme la consolidation budgétaire sans accroître la pression fiscale. La croissance des dépenses du budget de l'Etat fédéral, mais aussi des budgets des Collectivités territoriales (Länder, Communes) et des budgets sociaux (en particulier : Office Fédéral du Travail et organismes d'assurance invalidité-vieillesse des ouvriers et des employés) devra rester inférieure à la croissance nominale du revenu national. Le projet de budget fédéral pour 1984 a été présenté au Bundestag dans les premiers jours de septembre.

Tendre à se rapprocher à moyen terme de l'équilibre des finances publiques pose le problème du réalisme de cet objectif. Certes l'équilibre budgétaire a été effectif jusqu'en 1972-1973 ; mais il reposait sur des bases dont la solidité s'est révélée douteuse. La croissance des années 60, largement tirée par de forts gains de productivité et par le développement des marchés extérieurs, avait permis une forte expansion des dépenses publiques aisément couverte par les recettes fiscales liées à l'activité. Cependant, à de rares exceptions près, les pouvoirs publics, extrapolant imprudemment cette tendance n'en ont pas profité pour accumuler des réserves financières.

Les ralentissements de l'activité économique <sup>(1)</sup> ont fait apparaître de lourds déficits de financement du fait de la réduction de la capacité contributive des agents économiques et de la nécessité de l'assistance au chômage ; des actions contracycliques ont accentué ce déficit. Les politiques de relance et de soutien de l'emploi dites keynésiennes, financées pour l'essentiel par l'emprunt national, n'ont pas créé de richesses ; elles ont privilégié la consommation au détriment de l'investissement. Les contraintes du remboursement marquent aujourd'hui les limites de ces politiques.

La prise de conscience que les économies occidentales traversent une crise de maturité, qui peut être longue, et que le rétablissement des grands équilibres économiques ne pourra se faire que dans la rigueur, préside aux choix qui viennent d'être faits en matière de politique budgétaire.

Cet article présente en premier lieu les politiques suivies au cours des dix dernières années. Les objectifs et les moyens de la politique budgétaire pour 1983 et 1984 sont ensuite précisés. Enfin est jugé le réalisme des objectifs en matière de déficit, compte tenu des rigidités structurelles qui font obstacle à la consolidation.

## 10 années de politique budgétaire en Allemagne

### La lourdeur de l'endettement à la fin de 1982...

Selon les dernières estimations du Bureau Fédéral des statistiques de Wiesbaden (juillet 1983), l'endettement consolidé des budgets publics, à l'exclusion des dettes auprès des administrations <sup>(2)</sup>, atteignait à la fin de 1982 près de 606 milliards de DM, soit un accroissement du stock d'endettement de 13,4 % par rapport à 1981.

### Endettement <sup>(\*)</sup>

milliards de DM courants

	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Endettement public total .....	125,9	192,4	256,4	296,7	328,5	370,8	413,9	468,6	545,6	614,6
Dont Bund .....	49,7	72,1	108,5	128,4	150,2	177,5	202,6	232,3	273,1	308,5
Laender .....	27,8	47,3	67,0	81,8	89,6	102,1	115,9	137,8	165,2	187,2
Communes .....	40,3	66,4	74,4	79,8	83,3	86,7	90,4	95,2	102,6	97,3
<i>Pour mémoire</i>										
Chemins de fer fédéraux .....	17,0	23,2	26,3	29,3	31,9	32,1	31,0	32,6	34,4	36,0
Postes fédérales .....	20,3	40,6	40,1	38,6	35,4	32,4	31,0	33,9	37,9	40,9

(\*) au 31 décembre.

Source : Rapports mensuels de la Deutsche Bundesbank.

(1) Cf. graphique p. 161.

(2) Celles-ci s'élevaient pour 1982 à 34,3 milliards de DM.

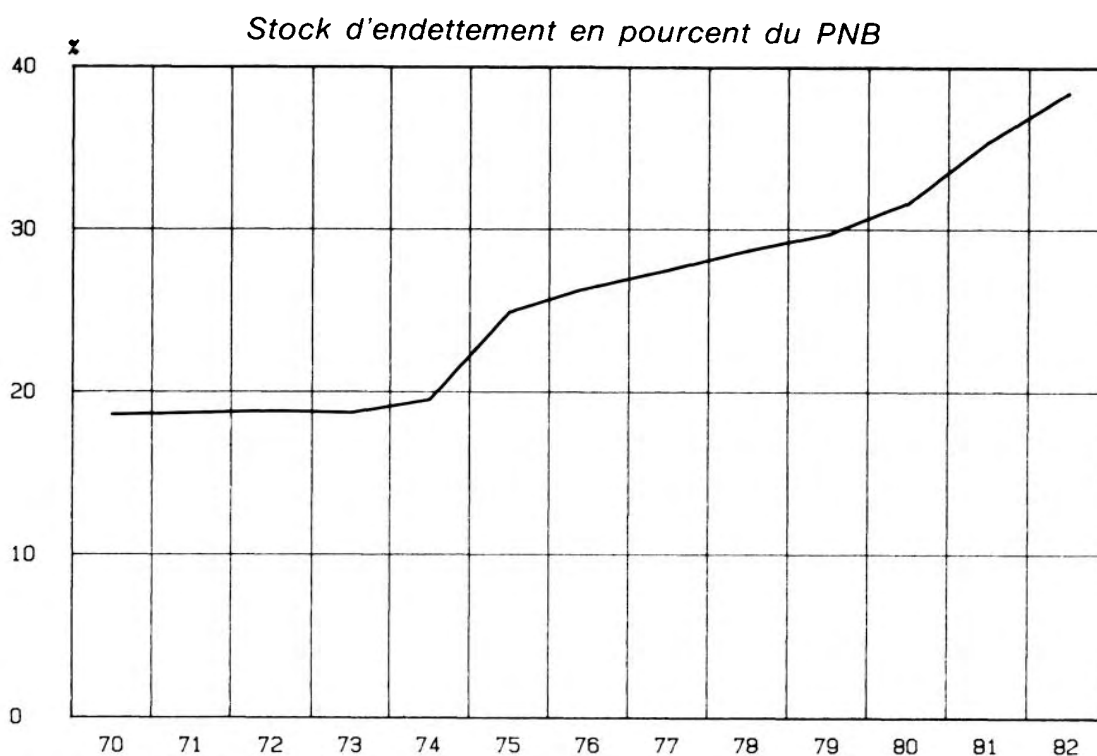
La part de l'Etat fédéral dans l'endettement public représentait 308,5 milliards (soit 50,9 %), celle des Länder y compris les trois villes-Etats 187,2 milliards (soit 30,9 %), celle des Communes 97,3 milliards (soit 16,1 %).

Plus de la moitié de cet endettement correspondait à des créances de banques et de caisses d'épargne, les valeurs mobilières représentant près d'un quart avec 142,3 milliards de DM. Environ 13 % (77,2 milliards) consistaient en créances de caisse d'épargne construction et d'assurances et en créances étrangères.

### *Service de la dette dans les budgets publics*

	70	74	75	76	77	78	79	80	81	82
Charge d'intérêt .....	6,6	12,2	14,7	17,4	20,4	21,5	24,1	28,8	35,4	44,9
Charge d'amortissement .....	7,9	13,3	15,7	30,9	28,6	36,3	44,6	48,7	67,5	67,4
Service total de la dette .....	14,5	25,5	30,4	48,3	49,0	57,8	68,7	77,5	102,9	112,3
Service total de la dette en % du PNB .....	2,1	2,6	3,0	4,3	4,1	4,8	5,5	6,1	8,2	9,0

Sources : Rapports mensuels de la Deutsche Bundesbank.  
Wirtschaft und Statistik.



Source : Rapports mensuels de la Deutsche Bundesbank.

Le nouvel endettement brut de l'Etat fédéral est ressorti en 1982 à 81,9 milliards de DM. Les banques et caisses d'épargne allemandes ont apporté des crédits à hauteur de 20 milliards de DM, les étrangers fournissant 14,7 milliards de DM. Les placements d'obligations fédérales à cinq ans (Bundesobligationen) ont produit 14,6 milliards de DM, contre 14,4 milliards pour les emprunts fédéraux (Bundesschatzbriefe). Les re-

cettes liées au placement d'obligations à moyen terme (Kassenobligationen) ont apporté 5,5 milliards de DM à l'Etat fédéral, celles provenant du placement de bons du Trésor à intérêt précompté (Unverzinsliche Schatzanweisungen) ainsi que des bons de financement se sont élevées à 9,1 milliards de DM.

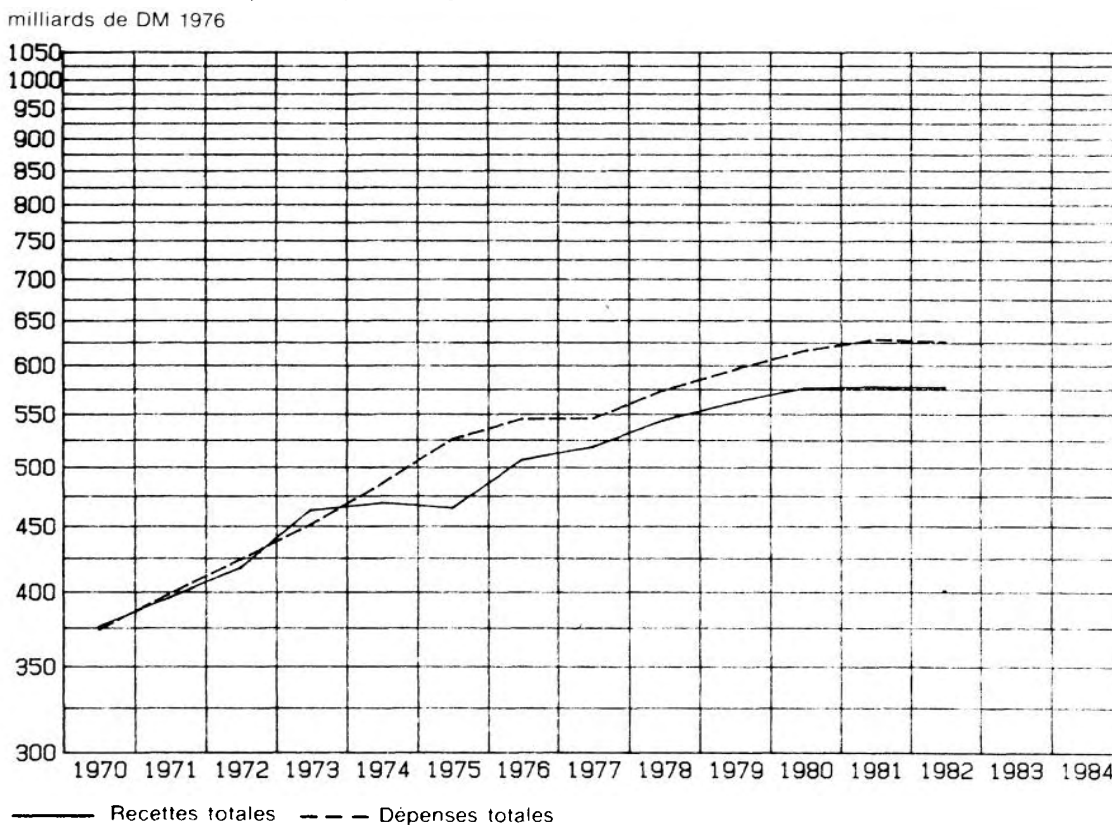
Si l'on ajoute l'endettement des Postes et celui des Chemins de Fer Fédéraux, l'endettement public total atteint une somme à peine inférieure à 700 milliards de DM. Le service de la dette (charge d'intérêt et charge d'amortissement) constitue en 1982 à lui seul 14 % des dépenses et représente près de 9 % du PNB, alors qu'en 1970 ces pourcentages étaient de 5,5 et de 2.

**... tient au relatif insuccès des politiques de soutien**

La politique budgétaire est le résultat de mouvements de va-et-vient entre des flux de mesures volontaires et les réactions que celles-ci entraînent. Aussi convient-il de faire le partage de ce qui, dans le besoin ou la capacité de financement des budgets publics (exprimé en pourcent du PNB), relève des effets sur les finances publiques des mouvements de l'activité en valeur (stabilisateurs automatiques), et des changements délibérés de politique budgétaire (effets discrétionnaires).

Globalement, on peut distinguer quatre étapes dans la politique budgétaire suivie par les collectivités publiques depuis la crise de 1973-1974.

*Recettes et dépenses totales toutes administrations comprises y compris organismes de Sécurité Sociale*

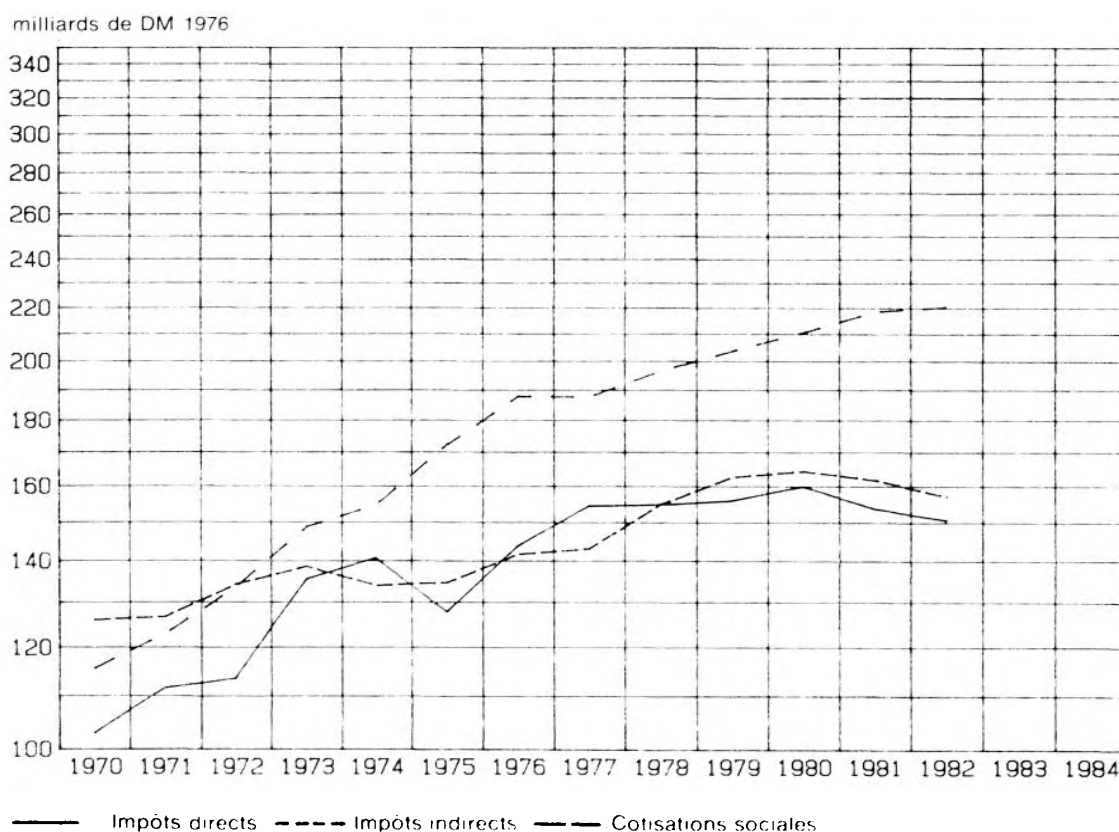


Source : IFO - Spiegel der Wirtschaft

Dès la fin de 1973, et pour les exercices budgétaires de 1974 et 1975, les pouvoirs publics ont choisi une orientation nettement expansionniste visant à une relance de la demande globale. En 1974 les dépenses supplémentaires ont été principalement destinées à accroître l'investissement public et à apporter des subventions et aides à l'Office Fédéral du Travail, qui avait à supporter le poids croissant de l'indemnisation du chômage. Ces premières mesures sont apparues en cours d'année comme insuffisantes pour maintenir l'emploi et la demande intérieure. Dès janvier 1975 divers aménagements budgétaires furent approuvés en sorte d'accroître le revenu disponible des ménages : allègements d'impôts ramenant la charge fiscale moyenne de 28.2 % en 1974 à 27.8 % en 1975 et relèvement des allocations familiales. Des subventions furent accordées aux entreprises prêtes à investir, tandis que fut approuvé un programme particulier de soutien au secteur de la construction, conjoncturellement fortement atteint.

En conséquence, en 1975 le déficit du secteur public avait représenté 5.7 % du PNB et les autorités avaient dû solliciter 64 milliards de DM du marché des capitaux. Les mesures délibérées prises par les autorités publiques sont à l'origine de plus de 38 milliards de DM dans le passage d'un excédent de financement en 1973 à un déficit en 1974 et 1975.

*Recettes des administrations  
y compris organismes de Sécurité Sociale*

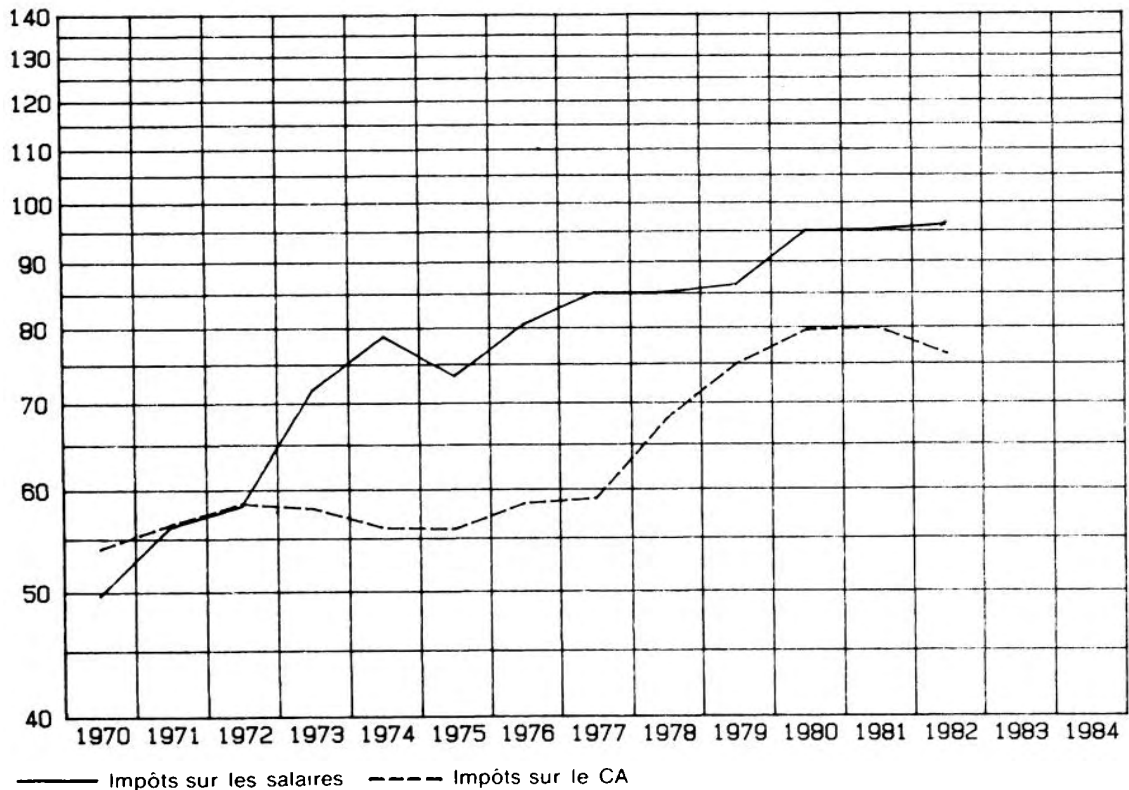


Source : IFO - Spiegel der Wirtschaft

Dont :

*Diverses recettes d'impôts*

milliards de DM 1976



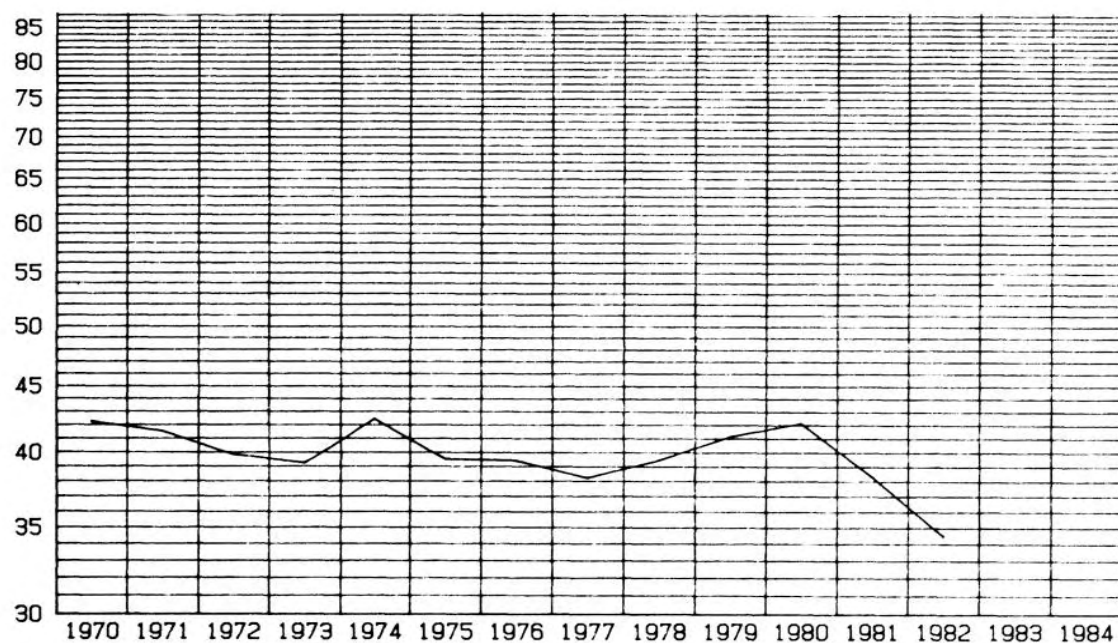
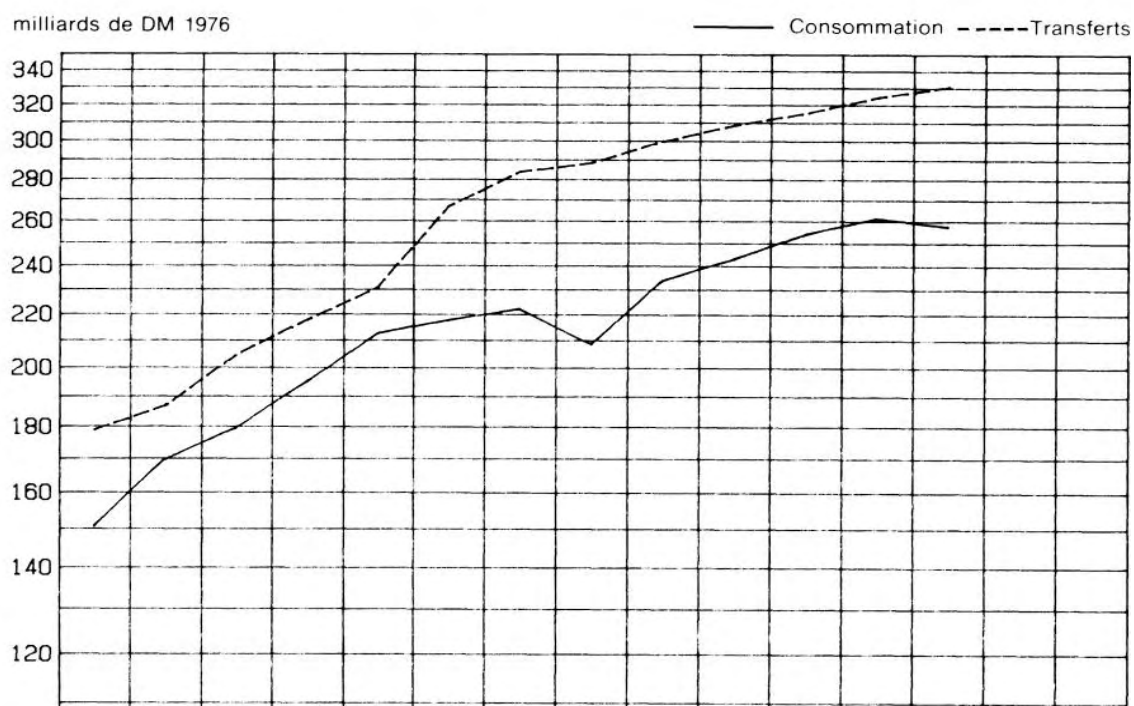
Source : IFO - Spiegel der Wirtschaft.

En 1976 et 1977 il fut décidé de rétablir la situation financière, désormais jugée préoccupante. Le Rapport Economique annuel du gouvernement fixait pour objectif à moyen terme de ramener le déficit public à 2 % du PNB. Les conséquences déflationnistes du programme alors mis en œuvre ont été sous-estimées à l'époque ; mais de bons résultats purent être obtenus dans la voie de la consolidation financière.

Les recettes fiscales ont été importantes ; l'effet expansionniste des mesures prises en 1975 s'est manifesté au-delà de ce qui avait été envisagé, l'assiette fiscale augmentant plus que prévu ; les impôts directs s'accrurent de plus de 16 %, l'impôt frappant les salaires augmentant pour sa part de plus de 13 %. La charge fiscale moyenne des salariés augmenta ainsi pendant ces deux années au point de dépasser 30,5 % en 1977. Par ailleurs la réforme de l'impôt sur les sociétés supprimant la double imposition des bénéfices sociaux incita les sociétés affiliées à des groupes étrangers à accroître le paiement des dividendes vers les maisons-mères : d'où en 1976 et 1977 un fort accroissement de l'impôt sur le bénéfice des sociétés. Les dépenses, en revanche, ont été plus faibles que prévu : réduction des dépenses de transferts (baisse du nombre de chômeurs et de travailleurs à temps partiel, faiblesse des dépenses au titre de l'assurance santé) stabilité des dépenses de rémunération des salariés du secteur public (en particulier, politique de recrutement mesurée), dépenses en investissement sensiblement moins fortes que projetées.

Au total, pour ces deux années, le déficit des administrations a pu être sensiblement réduit, puisqu'il représentait à la fin de 1977 moins de 2,5 % du produit national et les emprunts nets sur le marché des capitaux en représentaient moins de 3 %. Dans la réduction du déficit, près de 20 milliards étaient obtenus par des mesures délibérées des pouvoirs publics.

*Dépenses des administrations  
y compris organismes de Sécurité Sociale*

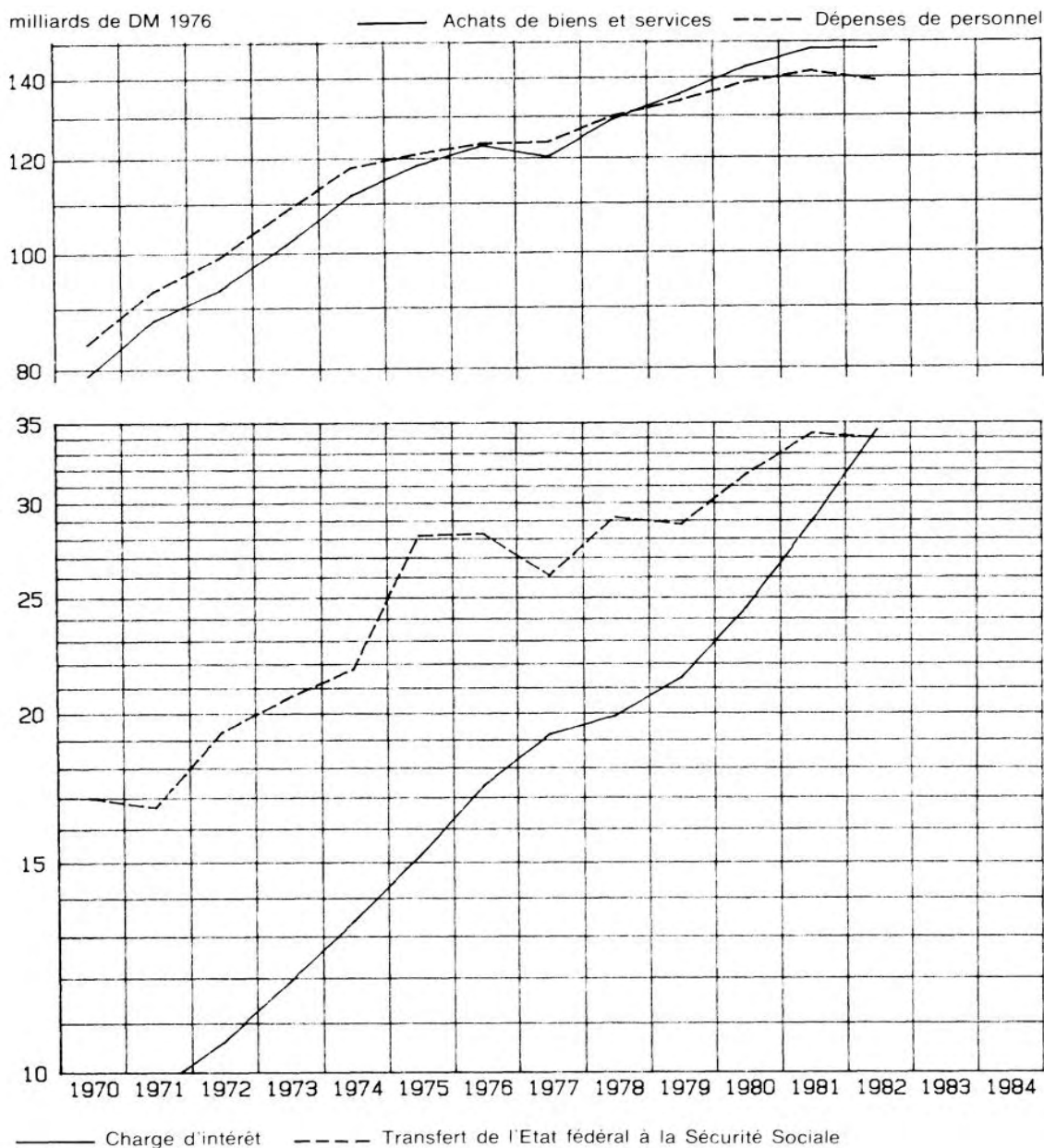


— Investissement brut

Source : IFO - Spiegel der Wirtschaft



Dont



Source : IFO - Spiegel der Wirtschaft.

Devant le manque de vigueur de la reprise, la politique de relance budgétaire mise au point en 1977 pour être appliquée en 1978 avait pour but de soutenir la demande à court terme : actions en faveur de la situation financière des ménages et limitation de la hausse de la TVA à 1 % (contre 2 % antérieurement projeté). Les mesures étant rapidement apparues comme insuffisantes pour éviter une baisse cumulative de l'activité, un plan de relance fut approuvé par le Parlement en octobre 1978. Il visait à réduire les recettes publiques, mais aussi à ralentir l'évolution des paiements de transfert. En fait, pour 1979, le besoin de financement a été moins fort qu'attendu, les recettes ayant été meilleures du fait d'une croissance supérieure aux prévisions et le réaménagement du régime de l'impôt sur le revenu des personnes physiques n'ayant pas compensé l'alourdissement automatique de la fiscalité.



En 1979 les mesures délibérées ont été presque entièrement compensées par la réduction du déficit liée au redressement de l'activité.

En 1980 les dépenses ont dépassé les estimations (en particulier accroissement de plus de 12 % des investissements publics totaux) tandis que les recettes évoluaient conformément aux prévisions. Malgré une croissance ralentie de la production et un fort accroissement du chômage, l'impôt sur les salaires augmentait de près de 15 %, du fait de sa forte élasticité au revenu. En 1981, des réductions d'impôts devaient compenser en partie cet alourdissement de la fiscalité. En 1980 et 1981 les mesures délibérées se sont compensées d'une année sur l'autre et ont eu un effet à peu près nul sur l'accroissement du déficit, l'essentiel de celui-ci étant dû à des variations automatiques.

La chute de l'activité en 1980 et 1981 et l'accroissement du déficit ont incité le Chancelier Schmidt à mettre sur pied en 1982 un programme d'assainissement financier à moyen terme (réduction de certaines dépenses de transferts sociaux, allègements fiscaux et augmentation des cotisations de sécurité sociale). Le déficit fédéral s'est élevé à environ 40 milliards de DM, tandis que le déficit des Länder et des Communes restait globalement conforme aux prévisions. Pour cette année 1982, les mesures délibérées ont à peu près compensé les réactions du budget à l'activité économique. Mais dans la réduction du déficit est intervenu un transfert « exceptionnel » des bénéfices de la Bundesbank à l'Etat Fédéral.

## **Objectifs et moyens de la politique budgétaire pour 1983 et 1984**

La thèse officielle du gouvernement Kohl est qu'il ne faut pas accroître la part de l'Etat dans le PNB, mais rétablir la confiance des chefs d'entreprise, la maîtrise des finances publiques devant favoriser un redémarrage de l'initiative privée et de l'investissement productif. Ceci devrait passer par une réduction des dépenses sans augmentation de la fiscalité, comme la promesse en a été faite par les chrétiens démocrates.

### **Les budgets pour 1983 et 1984 réduisent les dépenses en valeur réelle**

L'objectif du Chancelier Schmidt, dans le projet de budget pour 1983 était de limiter à 2 % la croissance nominale des dépenses. Il avait dégagé pour cela 8.5 milliards de DM d'économies. Le Chancelier Kohl et la coalition au pouvoir ont accentué la politique déjà engagée. Pour 1983 des économies supplémentaires d'un montant de 5.6 milliards de DM devraient être réalisées. Il s'agit d'une part de réductions opérées sur la rémunération des salariés de la fonction publique et sur les traitements de retraites (gain de 1.2 milliard de DM), d'autre part d'une réduction des transferts sociaux (diminution de 1.5 milliard de DM de la subvention accordée à l'Office Fédéral du Travail, économies de 1 milliard de DM sur les paiements des allocations familiales, etc.). Le déficit fédéral attendu pour 1983 devrait être inférieur à 40 milliards de DM et représenter 2.5 % du PNB. Le déficit total des collectivités publiques devrait selon les estimations officielles évoluer dans la fourchette de 62 à 66 mil-

liards de DM. A politique inchangée, le déficit total se serait accentué de plus de 14 milliards de DM en 1983.

Les mesures délibérées de réduction des dépenses et d'augmentation des impôts feront donc plus que compenser les réactions automatiques du budget à l'activité économique.

Le budget pour 1984 limite la croissance nominale des dépenses à 1,8 %. L'objectif est de ramener le déficit fédéral à environ 37 milliards de DM. Le plan financier à moyen terme définit l'action qui devra être menée. Il est précisé que les objectifs à court terme ne devront pas faire obstacle aux objectifs à long terme. Les principes retenus pour l'Etat Fédéral sont valables pour toutes les collectivités territoriales.

### Perspectives à moyen terme du budget fédéral

	1983	1984	1985	1986	1987
Dépenses ..... (Mrd de DM courants)	253,2	257,8	265,0	273,0	281,0
Variation par rapport à la période précédente ....	3,5	1,8	2,8	3,0	2,5
Transfert de la Bundesbank ..	11,0	6,0	n.d.	n.d.	n.d.
Déficit de financement <sup>(1)</sup> ....	39,2	37,0	33,0	28,0	22,5
Prévisions de croissance					
PNB en valeur .....	3,9	5,7	6	6	6
PNB en volume .....	0,5	2,5 à 3	3,0 <sup>(2)</sup>	3,0 <sup>(2)</sup>	3,0 <sup>(2)</sup>
Prix du PNB .....	3,4	3,0	3,0 <sup>(2)</sup>	3,0 <sup>(2)</sup>	3,0 <sup>(2)</sup>

(1) Montant financé par l'emprunt.

(2) Estimations OFCE.

Source : Documents Parlementaires allemands.

Pour l'instant, des économies de seulement 6,5 milliards de DM ont été dégagées dans le cadre du budget fédéral pour 1984. Les dépenses de consommation seront réduites d'environ 3 milliards de DM : gel des traitements des salariés de la fonction publique, report de l'ajustement de certaines retraites, réduction des dépenses de matériel et de services des administrations. Le reste des économies est obtenu par le resserrement des paiements des transferts sociaux : réduction de 2,7 milliards de DM de la subvention accordée à l'Office Fédéral du Travail, réduction des aides aux handicapés, réduction des subventions accordées au titre d'assurance retraite obligatoire et d'assurance retraite des mineurs.

### La politique fiscale favorisera les entreprises...

Les choix en matière de politique fiscale confirment les orientations qu'avait déterminées le précédent gouvernement : maintien global du taux

de pression fiscale, réduction de la charge pesant sur les entreprises et donc alourdissement de la charge pesant sur les ménages.

En 1982 le taux de pression fiscale (produit du total des impôts en pourcent du PNB) était proche de ce qu'il était en 1970 et légèrement inférieur au taux de 1974, avant l'entrée en vigueur des mesures de dégrèvement fiscal de 1975. En revanche le taux de prélèvement global (produit du total des impôts et des cotisations d'assurance sociale en pourcent du PNB) dépassait 38 % en 1982, tandis qu'il était à peine supérieur à 33 % en 1970.

**Taux de pression fiscale (\*) sur l'ensemble de l'économie**

	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Taux de pression fiscale .....	22,8	24,3	23,5	23,9	25,0	24,7	24,6	24,6	24,0	23,7

(\*) Produit des impôts directs et indirects en pourcent du PNB.

Source : Rapports mensuels de la Deutsche Bundesbank.

Dans le même temps la charge fiscale moyenne grévant les revenus des salariés au titre des impôts s'élevait à près de 32 % en 1982 contre moins de 23 % en 1970.

**Charge fiscale (\*) supportée par les salariés**

	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Charge fiscale moyenne .....	22,9	28,2	27,8	29,5	30,5	29,6	29,4	30,6	31,0	31,9

(\*) Impôts et taxes en pourcent du revenu des ménages.

Source : Dresdner Bank.

Des changements structurels ont été apportés à la politique fiscale en sorte d'éviter que l'imposition directe ne décourage les performances et la croissance économique. Ainsi, la part des impôts directs (dans le total des recettes d'impôts), qui avait fortement augmenté en 1976 et 1977, est revenue en 1982 à son niveau de 1975.

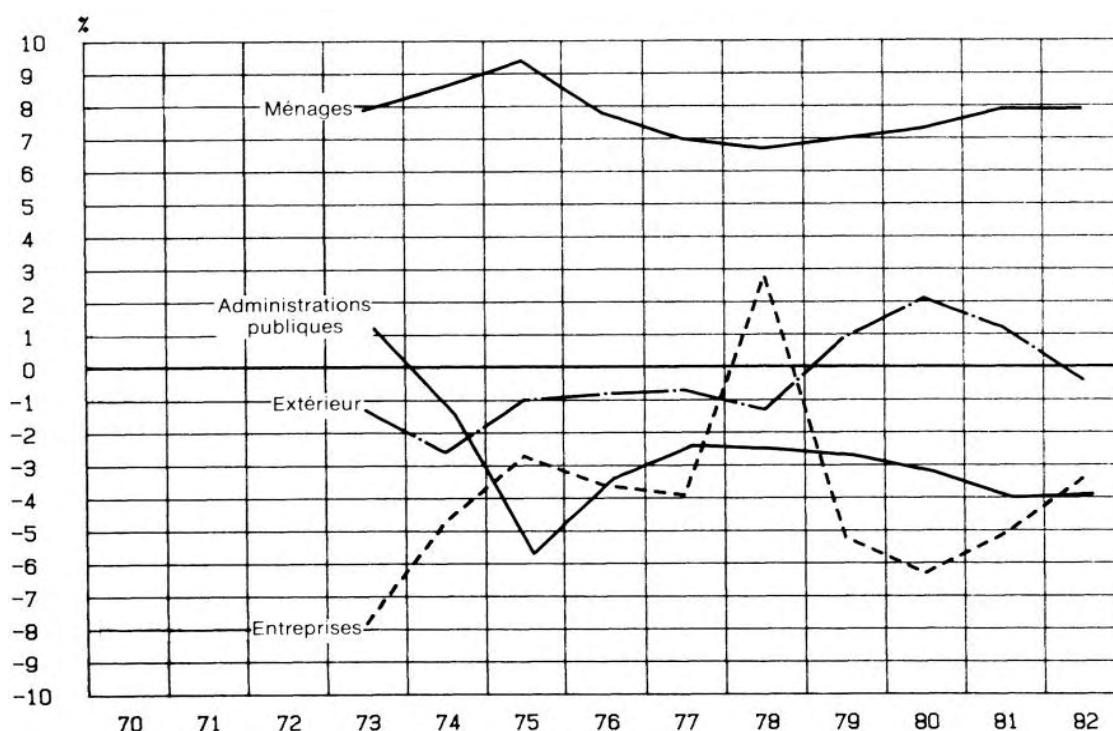
La volonté des pouvoirs publics de ne pas augmenter la pression fiscale s'affirme pour l'instant à travers deux décisions du gouvernement Kohl. D'une part l'emprunt forcé souscrit par les titulaires de revenus élevés en 1983 et 1984 restera un emprunt. D'autre part les recettes supplémentaires dégagées par la hausse de la TVA intervenue au 1<sup>er</sup> juillet 1983, soit environ 4 milliards de DM, ont pour contrepartie une réduction équivalente afin d'aider l'investissement des petites et moyennes entreprises, en particulier de l'impôt sur le capital.

**... pour les inciter à investir**

Cette politique fiscale favorable aux entreprises va, d'une certaine manière, dans le sens d'une amélioration des conditions de l'offre. La

coalition chrétienne-démocrate espère ainsi relancer l'investissement des entreprises, qui chute depuis trois ans et se retrouve à son niveau de 1970. En vérité le problème de la capacité des entrepreneurs à investir est certes la conséquence d'une situation bénéficiaire médiocre, les entreprises manquant de capitaux propres pour investir, mais elle est plus encore déterminée par l'ampleur des débouchés sur les marchés domestiques et à l'exportation. A la fin de 1982 le taux d'utilisation des capacités était d'environ sept points inférieur à un niveau jugé normal. Les mesures de déduction fiscale prises en 1982 en faveur des entreprises prêtes à investir plus qu'elles ne l'avaient fait au cours des trois années précédentes, n'ont réussi qu'à concentrer avant l'échéance le volume courant des ordres d'investissement.

Soldes financiers par catégories d'agents économiques (\*)



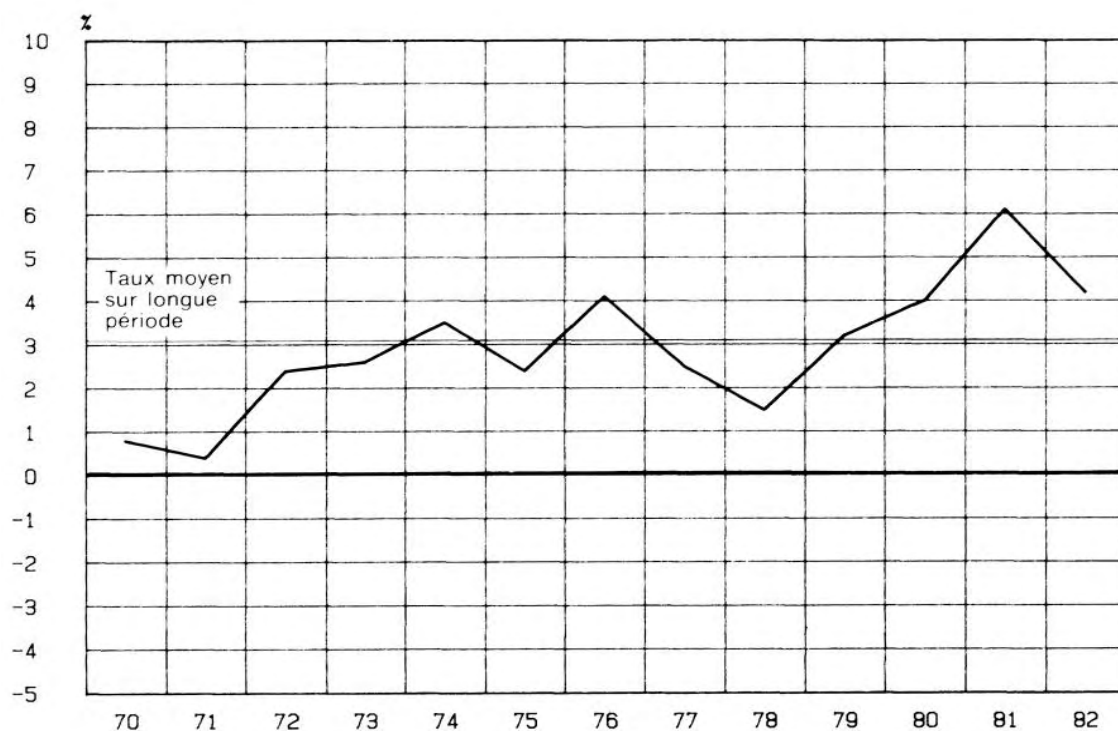
(\*) Capacité (+) ou besoin de financement (-) en pourcent du PNB.

Source : OCDE.

La question de savoir dans quelle mesure les chefs d'entreprises vont étendre leurs capacités de produire (ils sont contraints pour rester compétitifs au plan international de rationaliser leurs moyens de production) est donc au centre du débat. L'amélioration de la confiance passe-t-elle par une baisse des taux d'intérêt et le coût de financement des investissements est-il sensiblement influencé par les déficits des budgets publics ?

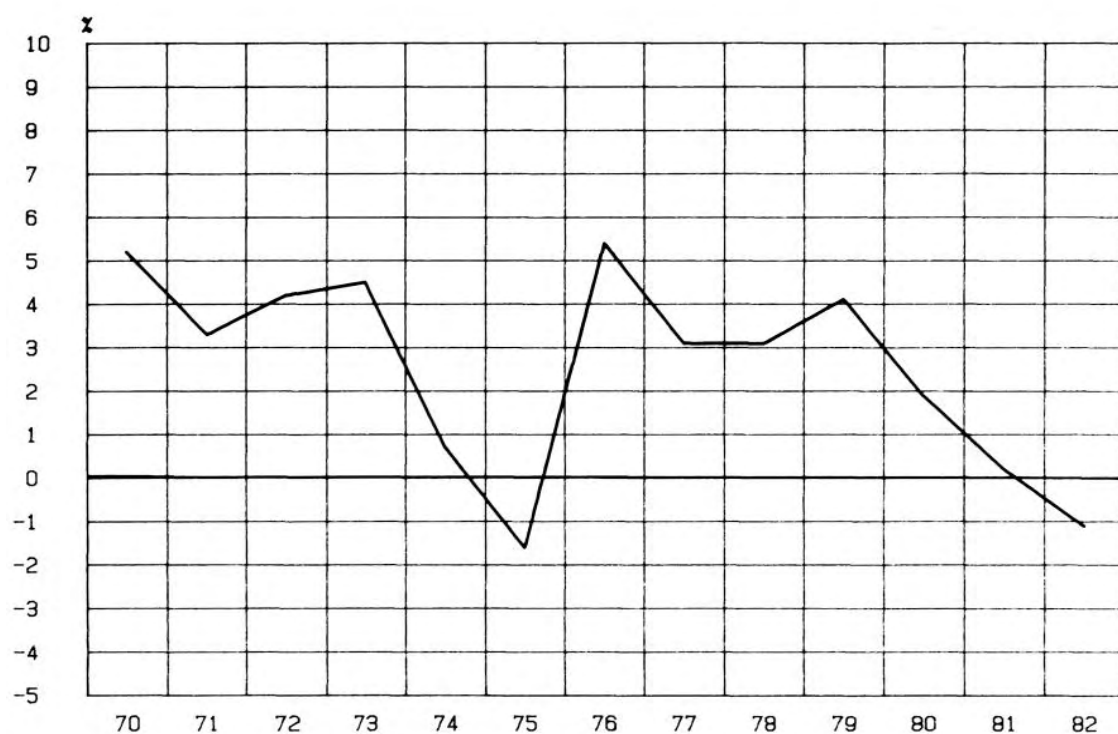
Tandis qu'en période de croissance, la demande de capitaux est forte, et d'autant plus lorsque le secteur public a des besoins de financement, si bien que les taux d'intérêt à long terme ont tendance à croître, en période de récession, de stagnation ou de croissance lente, les taux réels de financement devraient se réduire, puisque l'offre étant supérieure à

Taux d'intérêt réels à long terme



Source : OCDE.

Taux d'accroissement annuel en volume du PNB



Source : OCDE.

### Emprunts nets sur le marché des capitaux

	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Mrd de DM courants . .	8,0	24,6	64,0	40,3	31,8	42,3	43,6	54,7	69,6	67,3
en % du PNB . . . . .	1,2	2,5	6,2	3,6	2,7	3,5	3,5	4,3	5,5	5,4

Source : Rapports mensuels de la Deutsche Bundesbank.

la demande. l'équilibre entre le taux de rémunération de l'épargne et le taux des emprunts contractés devrait se faire à un niveau plus bas. Certes les reprises de la mi-1975 à la fin 1976 et de 1979 ont accru les taux réels de financement d'environ un point et demi ; mais la récession depuis le début 1980 s'est accompagnée d'abord d'une hausse, puis d'une assez faible baisse des taux d'intérêt réels à long terme qui sont ainsi demeurés supérieurs au taux moyen sur longue période. Il apparaît plutôt que des phénomènes d'ordre monétaire, de défense de la monnaie en particulier, sont intervenus de manière déterminante. Car depuis la mi-1980 le dollar s'est apprécié contre le deutsche mark de plus de 40 %. L'objectif de réduire la charge supplémentaire sur le rendement des investissements risque de même d'être à l'avenir fortement influencé par des facteurs extérieurs et par la conjoncture internationale.

### Principal obstacle à la consolidation : la rigidité des dépenses courantes

L'aggravation du déficit des budgets publics trouve essentiellement son origine dans les difficultés qu'ont l'Etat Fédéral, les Länder et les Communes à contrôler leurs dépenses courantes.

Quelles économies sont possibles et quelle est la limite de ces économies ?

#### La consommation publique sera sensiblement réduite...

*Les dépenses de personnel* représentent à peu près la même part des dépenses totales en 1970 et 1982, soit plus de 31 % du budget total. L'Etat Fédéral ayant procédé à une politique de recrutement moins expansive que celles des collectivités territoriales, ses dépenses au titre des rémunérations n'ont progressé que de 7,4 % par an entre 1970 et 1982. A l'inverse, les Communes et, dans une moindre mesure, les Länder ont accru leurs dépenses de personnel plus rapidement que les dépenses totales ; des économies seront réalisées sur ce poste. Le gel de l'augmentation des traitements des salariés de la fonction publique représentera, pour le budget fédéral, une économie de près de 1 milliard de DM en 1984.

**Recettes et dépenses des budgets publics (1)**

*milliards de DM courants*

	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 (3)
RECETTES TOTALES .....	188,0	290,2	296,7	328,7	364,0	393,7	423,5	451,9	465,6	495,5
Impôts .....	153,9	239,6	242,1	267,5	299,1	319,0	342,7	365,2	370,3	386,5
Autres recettes courantes <sup>(2)</sup> .....	28,3	40,6	44,1	49,9	53,8	61,9	66,7	71,3	79,3	93,0
DEPENSES TOTALES .....	196,3	317,6	360,5	376,8	395,2	433,4	469,9	509,3	542,2	566,5
Personnel .....	61,4	108,7	118,1	124,2	132,1	140,9	150,5	162,6	172,6	178,5
Fonctionnement .....	32,0	49,5	52,9	56,0	59,0	65,1	71,8	74,7	80,0	84,5
Charge d'intérêt .....	6,8	12,4	14,5	17,7	20,6	21,7	24,7	29,2	36,2	45,0
Subventions courantes .....	46,4	75,4	99,0	105,0	109,6	122,2	128,4	139,0	152,3	159,5
Investissement .....	32,2	46,1	46,0	43,6	43,2	47,6	53,3	60,4	57,5	52,5
SOLDE DE FINANCEMENT .....	- 6,1	- 24,6	- 63,8	- 48,0	- 31,2	- 39,6	- 45,6	- 57,4	- 76,6	- 71,0

(1) Selon la définition de la statistique financière compte budgétaire à l'exclusion des organismes de Sécurité Sociale = Gouvernement Fédéral, Laender, Communes.

(2) En particulier transferts entre autorités territoriales.

(3) Projet initial.

Source : IFO - Spiegel der wirtschaft.

**a) Recettes et dépenses du Gouvernement Fédéral**

*milliards de DM courants*

	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 (1)
RECETTES TOTALES .....	88,3	122,8	123,8	136,6	149,8	163,2	177,5	188,1	195,0	211,5
Impôts .....	83,7	118,7	119,2	130,9	144,0	154,1	166,1	176,2	181,5	188,0
DEPENSES TOTALES .....	87,9	133,3	158,8	165,2	172,4	189,7	203,4	215,7	233,0	245,5
Personnel .....	14,6	24,0	25,5	26,3	27,5	28,8	30,2	32,1	34,1	34,5
Fonctionnement .....	14,0	20,4	22,2	23,5	23,9	26,2	28,2	30,1	32,6	35,0
Charge d'intérêt .....	2,5	4,2	5,2	6,9	8,5	9,6	11,3	14,0	18,0	23,0
Subventions .....	32,3	49,6	62,1	65,7	66,5	75,3	78,6	83,3	92,7	96,0
SOLDE DE FINANCEMENT .....	+ 0,4	- 10,3	- 35,0	- 28,5	- 22,6	- 26,5	- 26,1	- 27,6	- 37,9	- 34

(1) Projet initial. Compte tenu des rectificatifs : dépenses totales : 253,2 milliards de DM, recettes totales : 214,0 milliards de DM, solde de financement : 39,2 milliards de DM.



**b) Recettes et dépenses des Laender**

en milliards de DM courants

	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 (1)
RECETTES TOTALES .....	74,4	125,0	126,4	138,9	153,5	164,1	177,2	185,0	190,3	197,0
Impôts .....	52,0	87,4	85,6	95,0	107,8	115,6	125,1	130,8	131,6	137,0
Autres recettes courantes .....	16,2	26,5	29,3	31,8	34,6	36,8	39,8	42,9	46,3	48,0
DEPENSES TOTALES .....	77,5	134,1	146,3	154,4	161,6	176,5	171,8	208,5	216,3	224,5
Personnel .....	31,7	56,8	62,3	66,2	70,8	75,4	80,8	87,5	92,7	96,5
Fonctionnement .....	7,3	12,6	13,2	13,9	14,9	16,2	17,9	19,2	20,3	21,0
Charge d'intérêt .....	1,7	3,2	3,9	5,2	6,4	6,9	7,9	8,9	10,9	13,5
Subventions .....	7,1	12,8	16,1	16,4	17,3	19,2	20,1	22,3	23,0	23,5
Investissements .....	6,4	8,7	8,6	8,1	8,4	8,8	9,4	10,6	10,0	10,5
SOLDE DE FINANCEMENT .....	- 3,1	- 9,1	- 19,9	- 15,5	- 8,1	- 12,4	- 14,6	- 22,4	- 26,0	- 27,5

(1) Projet initial.

**c) Recettes et dépenses des communes**

en milliards de DM courants

	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 (1)
RECETTES TOTALES .....	50,8	87,5	92,0	100,2	106,3	116,6	125,1	139,7	141,5	146,5
Impôts .....	16,6	29,5	30,2	33,9	38,1	39,7	41,1	47,5	46,1	47,5
Autres recettes courantes .....	6,9	16,5	17,6	18,6	16,6	18,7	21,2	23,8	22,6	23,0
DEPENSES TOTALES .....	56,7	95,8	101,2	104,1	107,7	118,2	130,4	145,3	152,5	154,0
Personnel .....	15,2	27,9	30,4	31,8	33,8	36,8	39,5	43,0	45,8	48,0
Fonctionnement .....	10,8	16,4	17,4	18,6	20,1	22,7	25,6	25,4	27,1	28,5
Charge d'intérêt .....	2,4	4,8	5,3	5,5	5,6	5,3	5,7	6,5	7,5	8,5
Subventions courantes .....	5,4	11,1	12,9	14,0	15,1	16,2	17,0	20,2	22,1	24,0
Investissement .....	20,2	30,4	29,6	28,5	27,6	31,2	36,0	41,7	40,2	35,0
SOLDE DE FINANCEMENT .....	- 5,9	- 8,3	- 9,2	- 3,9	- 1,4	- 1,6	- 5,3	- 5,7	- 11,0	- 7,5

(1) Projet initial.

Les dépenses de fonctionnement (achats de biens et services) ont évolué légèrement moins vite que les dépenses totales. Elles en représentaient 15 % en 1982, contre un peu plus de 16 % en 1970. Pour l'instant, les autorités fédérales n'ont pu dégager pour 1984 qu'un peu moins de 0,8 milliard de DM, en opérant, en particulier, des réductions sur les crédits alloués pour les dépenses de matériel des administrations, pour la recherche et les programmes de développement, pour l'aviation civile et les aéroports.

**... mais la charge de la dette est peu compressible...**

Les déficits des budgets ont développé une dynamique propre : leur accumulation a fait s'accroître le service de la dette plus vite que les dépenses publiques.

**Service de la dette**

	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Service de la dette en % des dépenses publique (*) . . . . .	5,5	5,7	6,0	8,9	8,4	9,3	10,3	10,7	13,4	13,9

(\*) Y compris la charge d'amortissement.

Sources : Rapports mensuels de la Deutsche Bundesbank, Wirtschaft und Statistik.

Entre 1970 et 1982, la seule charge du paiement des intérêts de la dette publique s'est accrue de 17 % par an. Dans le budget du gouvernement fédéral qui s'est plus endetté que les gouvernements territoriaux en sorte d'assurer le financement des transferts, elle s'est accrue de plus de 20 %. Elle représentera le troisième poste des dépenses tant que des résultats patents n'auront pas été atteints dans le sens de la consolidation. La Dresdner Bank a calculé que, si la phase des taux d'intérêt élevés devait continuer de se faire ressentir dans les années à venir, le simple paiement des intérêts de la dette publique s'élèverait en 1985 à un montant estimé de 65 milliards de DM. La réalisation des objectifs à moyen terme en matière de déficit qui est de le réduire à 33 milliards de DM<sup>(3)</sup> et cette contrainte financière signifierait que les intérêts versés seraient alors supérieurs au déficit et que donc les autres dépenses du budget devraient être réduites sensiblement en termes réels.

**... les transferts continueront de croître...**

L'essentiel du prélèvement extérieur correspondant au premier choc pétrolier avait été supporté par l'Etat, non par les ménages, la baisse des revenus salariaux ayant été compensée par des actions de transfert assurées par les organismes sociaux. La caisse d'assurance maladie obligatoire n'a pas connu de problèmes de financement : en revanche les caisses de retraite et l'Office Fédéral du Travail n'ont pu équilibrer

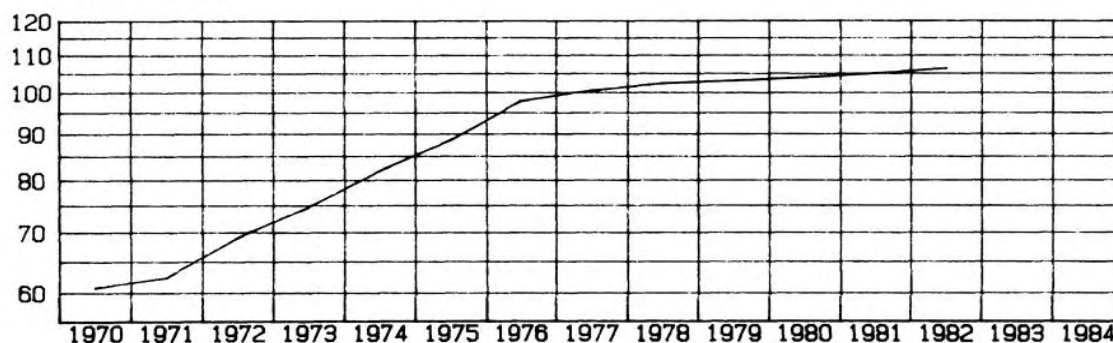
(3) Voir tableau Perspectives à moyen terme du budget fédéral (p. 158)

leurs comptes que grâce à des interventions directes ou indirectes de l'Etat Fédéral ou des collectivités territoriales.

La situation financière des *organismes d'assurance invalidité vieillesse des ouvriers et des employés* a été très fortement déficitaire de 1975 à 1978. En 1977 le déficit de trésorerie s'élevait à plus de 10 milliards de DM. La cause principale en était le dynamisme des dépenses consacrées au paiement de pensions de retraite : la législation mise en place en 1972, à une période de surchauffe inflationniste laissait prévoir des rentrées de cotisations suffisamment importantes pour dégager des marges de financement. Ces organismes n'ont pu équilibrer leurs comptes qu'en réduisant sensiblement leur patrimoine : les avoirs qui s'élevaient à plus de 45 milliards de DM à la fin de 1970 ont été ramenés à 20 milliards de DM à la fin de 1979.

### Pensions de retraites (\*) versées

milliards de DM 1976



(\*) Y compris contributions sociales.

Source : *Rapports mensuels de la Deutsche Bundesbank*.

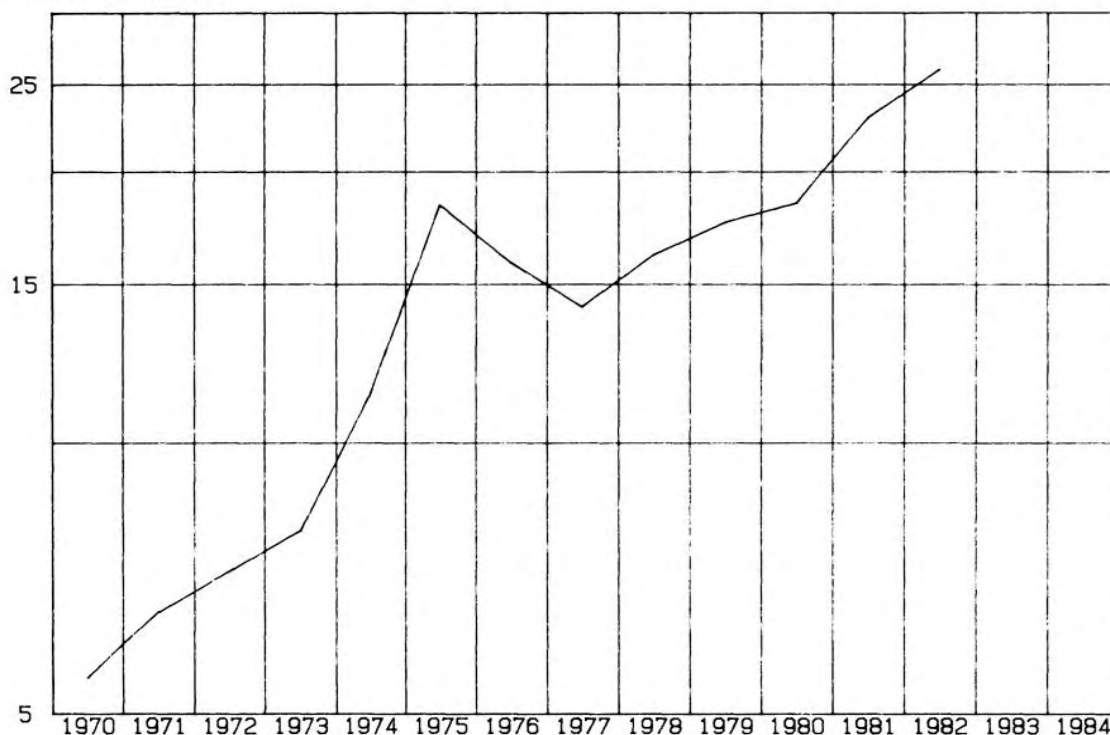
D'importantes actions de consolidation ont été décidées en 1977 et 1978. La croissance des dépenses au titre de retraites a pu être freinée grâce au report de la date d'ajustement des pensions du milieu de l'année au début de l'année suivante. Ceci a permis d'éviter que les revenus des pensionnés ne croissent à un rythme plus élevé que les revenus nets des salariés, comme cela avait été le cas les années précédentes, l'ajustement se faisant en fonction de l'évolution des salaires bruts. Par ailleurs, une partie des dépenses fut reportée sur d'autres administrations publiques, notamment l'organisme d'assurance maladie obligatoire et l'Office Fédéral du Travail (cf. infra). Et à partir de 1981 le taux de cotisation de l'assurance invalidité vieillesse fut relevé de 1/2 point, à 18,5 %.

En 1982 les recettes n'ont progressé que de 3 %, principalement du fait d'une baisse de plus de 17 % des cotisations propres payées par l'Etat fédéral, malgré une augmentation sensible du nombre de chômeurs, tandis que les dépenses s'accroissaient de plus de 6 %. Ainsi en 1982 les organismes d'assurance invalidité vieillesse obligatoire n'ont pu équilibrer leurs comptes et ont dégagé un déficit d'exploitation de plus de 1 milliard de DM. La marge de manœuvre se trouve ainsi réduite ; les caisses de retraite ne pourraient financer par elles-mêmes un nombre croissant de salariés venant à prendre leur retraite à un âge anticipé.

L'Office Fédéral du Travail ne peut équilibrer ses comptes : c'est un des facteurs qui ont contribué sensiblement aux difficultés financières de l'Etat fédéral.

### Dépenses totales de l'office Fédéral du Travail

milliards de DM 1976



Source : Rapports mensuels de la Deutsche Bundesbank.

La loi sur la « promotion de l'emploi » de 1969 charge l'Office Fédéral du Travail de Nuremberg de développer une politique globale de l'emploi. Les coûts liés à cette politique sont caractérisés par leur forte progression et par la rupture introduite par la crise de 1973/1974.

Pour l'essentiel, le financement de l'Office est assuré par les cotisations des employeurs et des salariés. Les augmentations successives des cotisations des salariés (elles sont passées de 1,3 % en 1965 à 3 % en 1976 et 4 % en 1982) n'ont cependant pas permis à l'Office de maintenir son équilibre financier.

Le fort accroissement du chômage (chômeurs à temps plein et chômeurs à temps partiel) pendant la crise de 1974-1975 n'a ensuite été que lentement résorbé. Le second choc pétrolier et la récession sont intervenus à un moment où la situation financière de l'Office était en déséquilibre. De 1975 à 1980 les dépenses d'indemnisation du chômage se sont lentement réduites, tandis que les dépenses de formation (en particulier les divers programmes de création d'emplois<sup>(4)</sup>, se sont sensiblement développées. L'Etat Fédéral, tenu légalement de subventionner l'Office, avait dû intervenir en 1975 à hauteur de 7,3 milliards de DM.

(4) Financés en partie par les Länder.

Il a dû dès 1980 assurer de nouveau l'équilibre financier de l'Office (1,4 milliard en 1980, 8,3 milliards en 1981 et 7,1 milliards en 1982). A partir de 1981 il a pris intégralement à sa charge l'assistance<sup>(5)</sup> aux chômeurs qui n'ont pas droit à l'allocation chômage<sup>(6)</sup> *stricto sensu* (parce qu'ils n'ont pas cotisé à l'assurance chômage pendant une période suffisante) ou qui n'y ont plus droit.

Un autre facteur est venu alourdir les dépenses de l'Office Fédéral du Travail : depuis 1979, celui-ci s'est vu contraint à payer à l'assurance invalidité-vieillesse des cotisations au titre des allocataires de ses prestations financières (équivalentes à des cotisations employeur).

L'Office se trouve dans l'impossibilité d'accumuler des ressources financières qui lui permettent des actions conjoncturelles contracycliques. Dès qu'un excédent de financement peut être dégagé, il sert à financer les découverts d'autres prestations servies par lui.

Le financement d'un programme cohérent concernant l'emploi est sans doute le problème majeur auquel est confronté l'Etat Fédéral. La hausse de 4 à 4,6 % des cotisations d'assurance chômage payées par les salariés à partir de janvier 1983 ne produira pas de recettes suffisantes pour compenser l'augmentation des dépenses. Cela d'autant moins que l'accroissement de la population en âge de travailler est liée à des facteurs démographiques. L'OCDE estime à 1 % en moyenne jusqu'à 1985 l'accroissement global de la population active potentielle. Pour 1984 le gouvernement fédéral prévoit une réduction de ses subventions de 2,7 milliards de DM par rapport à ce qui aurait été nécessaire à la législation constante (en particulier, réduction de 68 % à 63 % du salaire brut versé aux célibataires et aux ménages sans enfant). Mais il se fonde sur des hypothèses d'évolution du taux de chômage en pourcentage de la population active qui paraissent sous-estimées (8,5 % en 1983, 9 % en 1984) eu égard aux perspectives de croissance.

En 1982 les dépenses d'*aide sociale* (aide à la subsistance et aide pour des situations particulières) ont été plus de cinq fois supérieures à ce qu'elles étaient en 1970. La dégradation de la situation de l'emploi en est la cause majeure : l'aide sociale est le dernier recours et vient compléter dans le meilleur des cas l'allocation de fin de droits aux prestations chômage. Les bureaux d'aide sociale sont presque uniquement financés par les budgets des Communes. Mais tandis que l'Etat Fédéral et les Länder ont freiné la croissance de leurs transferts sociaux, en modifiant le régime des prestations versées (en 1982 et 1983), les Communes ne peuvent pas, de leur propre chef, modifier les dispositions légales de l'aide sociale. Les taux généraux des prestations servant de base au calcul de l'aide à la subsistance n'ont cependant été relevés en 1982 que de 3 % et ne le seront au milieu de l'année 1983 que de 2 %. On peut pourtant s'attendre à ce que le nombre des bénéficiaires s'accroisse sensiblement, double conséquence de l'augmentation de la population active et de la situation dégradée de l'emploi. C'est un poste difficile à comprimer : pour le financer, les Communes ont jusqu'à maintenant dû réduire leurs dépenses en capital.

---

(5) Equivalent à une allocation de fin de droits, son montant maximum est de 58 % du salaire antérieur.

(6) 68 % du salaire antérieur.

**... et l'investissement public en pâtira**

Le bas niveau de l'investissement brut est un sujet de préoccupation pour les autorités.

En 1982 à peine plus de 9 % des dépenses ont été consacrées à la constitution d'actifs corporels. Les Communes qui jouent un rôle prédominant parmi les investisseurs publics, n'ont pu dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour réaliser des investissements supplémentaires. Leur situation d'endettement, déjà critique, ne les a pas incitées à recourir davantage au marché des capitaux, d'autant que certaines dispositions réglementaires relatives aux budgets communaux limitent une expansion excessive de leurs dettes. Pour 1982 les dépenses en capital effectuées par les Länder (investissements propres et ressources consacrées aux investissements effectués par d'autres organismes publics et par le privé) sont restées stables en valeur, comme elles le seront sans doute en 1983. Le budget fédéral prévoit pour 1984, par rapport à 1983, une légère augmentation en volume des dépenses en capital : les collectivités locales, en particulier les Communes, feront sans doute de même, si elles le peuvent.

*Principales prévisions*

*Variations en volume par rapport à la période précédente, cvs*

	1983			1984		
	Gouvernement fédéral	OCDE	OFCE	Gouvernement fédéral	OCDE	OFCE
Consommation des ménages . . . . .	0	0,1	0,8	1,5	0,4	0,9
Consommation publique . . . . .	0	0	0,3	0	0,2	-0,5
FBCF . . . . .	3,0	1,8	2,5	5,5	5,0	3,4
dont Equipement . . . . .	2,5	0,1	5,7	5,5	3,2	2,1
Bâtiment . . . . .	3,5	3,1	0,2	5,5	6,2	4,3
Exportations . . . . .	0	-0,3	-1,1	4,5	3,4	4,3
Importations . . . . .	1,0	0,1	1,1	6,0	3,6	2,0
PNB . . . . .	0,5	0,5	0,5	2,5	1,7	1,6
Déflateur de la consommation des ménages . . . . .	3,0	2,9	2,8	3,0	3,0	2,7
Taux de chômage en % de la population active . . . . .	8,5	8,6	8,7	9,0	9,3	9,4

Source : Documents parlementaires allemands, OCDE, OFCE

Le déficit fédéral s'est élevé en 1982 à près de 3,2 % du PNB. Si la Bundesbank n'avait pas transféré à l'Etat Fédéral 10,5 milliards de DM de ses bénéfices, ce déficit aurait représenté près de 4 % du PNB. Compte tenu du versement de la Banque d'émission de 11 milliards de DM, en avril 1983, le maintien du déficit à environ 40 milliards de DM ramènerait celui-ci à 3 % du PNB pour cette année. Selon l'hypothèse officielle où des transferts supplémentaires à l'Office Fédéral du Travail ne seraient pas nécessaires, la réduction des dépenses courantes se trouverait alors plus que compensée par l'augmentation des transferts. Mais si, comme nous le prévoyons à l'OFCE le chômage s'accroît (8,7 % de la population active en moyenne 1983), le déficit total des administrations pourrait alors dépasser la barre des 66 milliards de DM et le déficit fédéral serait maintenu à 3,2 % du PNB.

Un objectif de 37 milliards de DM<sup>(7)</sup> pour le déficit fédéral en 1983 paraît hors d'atteinte, les calculs gouvernementaux ont été faits à partir d'hypothèses optimistes eu égard aux perspectives moroses de la demande mondiale. Avec une hypothèse de croissance plus modérée (inférieure pour le PNB à 5 % en valeur), l'accroissement des recettes fiscales serait moindre et une augmentation des dépenses de transferts surviendrait nécessairement.

Ces choix budgétaires très contraignants, en particulier sur le plan social, excluent toute action de relance par des procédés keynésiens. Mais les autorités allemandes considèrent qu'une réduction des déficits aura un effet bénéfique sur la conjoncture en modifiant dans un sens favorable les anticipations et comportements des agents économiques.

---

(7) Compte tenu du transfert de la Bundesbank. Toutefois la réduction escomptée est peut-être surestimée.