

LE TEMPS

A Berlin, la fin du frein à l'endettement

Le Temps, Charles Wyplosz, 27 mars 2025

Le Bundestag vient d'adopter une réforme de la loi constitutionnelle sur le frein à l'endettement. Cette loi, qui a pris effet en 2011, est largement inspirée par le frein à l'endettement mis en place en Suisse en 2003. Parmi les pays développés, l'Allemagne et la Suisse font partie de ceux où la dette publique, mesurée en proportion du PIB, est la plus basse. Pourquoi ce succès est-il remis en cause en Allemagne? Parce qu'il se produit des événements extraordinaires qui créent un conflit entre une règle budgétaire stricte et de nouveaux besoins historiques de dépense publique.



CHARLES WYPLOSZ
ÉCONOMISTE, CHRONIQUEUR

Toute règle budgétaire se doit de ne pas tolérer les petits arrangements dont les politiciens raffolent. Par exemple, en France, le budget a été chaque année depuis 1974 en déficit parce que chaque année se produisait un événement officiellement déclaré exceptionnel. Résultat: la dette publique approche 110% du PIB. En Suisse et en Allemagne, on en est respectivement à 40 et 65%. Le problème, c'est qu'il arrive que des événements vraiment exceptionnels se produisent. Par définition, ces événements sont rares et les bonnes règles budgétaires prévoient des exceptions. Pour cela, il faut prévoir une procédure pour décider que l'événement est vraiment exceptionnel et, dans ce cas, spécifier quelle est la marche à suivre.

En Allemagne, comme en Suisse, c'est le gouvernement qui décide qu'un événement est exceptionnel. Cette décision lui permet de classer les dépenses correspondantes dans un compte spécial, en dehors des contraintes imposées par le frein à l'endettement, à charge de rembourser ce compte spécial au plus vite. Cette approche a bien fonctionné tant que les événements exceptionnels étaient rares et espacés, mais ce n'est plus le cas.

Depuis 2020, nous avons eu le covid, l'invasion russe en Ukraine, et maintenant les doutes sur la fiabilité de l'Alliance atlantique alors que l'Amérique de Trump semble vouloir rejoindre le rang des autocraties, des événements véritablement historiques. De plus, le changement climatique constitue un autre long et coûteux défi historique. Il n'est pas surprenant que le frein à l'endettement, qui était perçu en Allemagne comme une règle essentielle, apparaisse inadapté.

Face à l'épidémie, le gouvernement allemand a décrété une exception, ce qui lui a permis de dégager des ressources substantielles hors contrainte immédiate. A l'automne dernier, il a décidé de consacrer les fonds non dépensés pour le covid à la lutte contre le changement climatique. La Cour constitutionnelle a censuré cette mesure et le gouvernement s'est effondré. Maintenant, le nouveau chancelier a décidé un réarmement massif face aux nouvelles menaces russes. Instruit par les malheurs de son prédécesseur, il a décidé de réviser la Constitution pour modifier le frein à l'endettement sans risquer de subir les foudres de la Cour constitutionnelle. Cela lui permettra de dépenser au moins 1000 milliards d'euros pour la défense, les infrastructures (le mauvais état de la Deutsche Bahn le réclame) et la lutte contre le changement climatique hors frein à l'endettement.

Bien joué! Mais cette réforme reste superficielle. En créant des exceptions, toutes justifiées qu'elles soient, elle ouvre la voie à d'autres exceptions. Elle maintient la rigidité d'une règle qui n'est pas apte à faire face à des événements imprévus. Elle laisse aux autorités politiques la décision de ce que sont les événements exceptionnels. Pourquoi d'ailleurs avoir mélangé défense, infrastructures et changement climatique? Parce qu'il fallait obtenir l'assentiment des partis qui ont voté la réforme, chacun avec ses priorités politiques. D'autres pays comme la Suède, le Portugal ou le Chili, ont réussi à contenir leurs dettes avec des règles qui chargent des conseils d'experts indépendants de décider de l'exceptionnalité des événements et qui suggèrent publiquement les montants et l'étalement des dépenses, parfois en proposant de les réduire lorsque la situation est calme.

C'est aussi un message pour la Suisse. Elle a su traverser ces événements avec plus de sérénité que les autres pays, y compris en dépensant 20 milliards de francs pour le covid, à rembourser d'ici à 2035, et elle doit encore décider comment adapter sa défense. Le frein à l'endettement a bien marché, mais il peut être amélioré.