

# Le « Schuldenbremse » qui fit chuter le gouvernement allemand

TRIBUNE. Le frein constitutionnel à la dette allemande était au cœur des divergences politiques. Il reste un outil indispensable, qui devrait inspirer pour la France.

Par Klaus Kinzler\*

Publié le 19/11/2024 à 07h30



Le chancelier allemand Olaf Scholz (SPD), le 8 novembre à Budapest. © Nietfeld Kay/DPA/Abaca

Les tensions qui couvaient depuis longtemps au sein de la coalition allemande ont éclaté le 6 novembre. Les désaccords, centrés sur la politique économique et fiscale, ont conduit le chancelier social-démocrate Olaf Scholz à limoger Christian Lindner, ministre des Finances et leader du FDP (droite libérale). [Ce départ a, de fait, mis fin à la coalition tripartite](#), composée jusqu'alors du FDP, du SPD (social-démocrate) et des Verts (écologistes). Un vote de confiance est prévu le 16 décembre et [des élections législatives anticipées](#) pourraient avoir lieu le 23 février prochain.

Le frein à la dette (le « Schuldenbremse ») inscrit dans la Constitution est au cœur des divergences entre SPD et Verts, d'une part, et libéraux, de l'autre. Alors que le FDP défendait fermement le respect de ce frein et refusait toute hausse d'impôts, le SPD et les Verts poursuivaient d'autres priorités. Pour financer des projets industriels, climatiques et sociaux, ces derniers plaidaient pour un assouplissement du « Schuldenbremse », préconisant des investissements publics massifs et une augmentation des impôts pour les citoyens les plus aisés.

## Une règle souvent contournée

Le frein à l'endettement est un mécanisme mis en place en 2009 afin de réduire le déficit budgétaire, apparu lors de la crise des *subprimes* de 2008. Il a pour but de garantir la solvabilité de la dette publique allemande et de maîtriser la dépense publique. S'inspirant d'un dispositif suisse, ce mécanisme est ancré dans les articles 1097 et 1158 de la Loi fondamentale. Il fixe un plafond de déficit structurel du budget fédéral de 0,35 % du PIB (actuellement environ 10 milliards d'euros), tout en autorisant un déficit conjoncturel.

Depuis sa mise en place, plusieurs techniques ont été déployées par les gouvernements successifs pour contourner le frein à l'endettement. Ces acrobaties ont permis de relativiser la fameuse « orthodoxie allemande », souvent citée en exemple auprès des partenaires européens. La suspension du frein à l'endettement pendant la crise pandémique, demandée par Angela Merkel en 2020, a constitué un de ces assouplissements majeurs. Reconduite par le Bundestag en 2021 et en 2022, cette suspension a permis de répondre aux défis économiques imposés par la pandémie.

Un autre exemple marquant est le « fonds extraordinaire » de [100 milliards d'euros destiné à moderniser la Bundeswehr, l'armée allemande](#), dans un contexte de guerre en Ukraine. Voté à une large majorité au Bundestag et inscrit dans la Constitution, ce fonds constitue une dette qui refuse son nom. Il illustre ce que le juriste Jérôme Germain appelle le « juridisme allemand », soit le souci, tempéré par un pragmatisme notable, de respecter strictement des règles juridiques même en les adaptant aux impératifs du moment.

## Fin de l'unanimité

Le rétablissement de la règle en 2023 a relancé des débats intenses, tant sur le plan politique qu'académique, révélant qu'une règle constitutionnelle de plafonnement du déficit public ne fait désormais plus l'unanimité en Allemagne. Si les économistes de gauche ne voient que rarement les inconvénients de la dette publique, c'est tout le contraire chez les ordo-libéraux allemands, qui constituent la majorité des économistes allemands.

Cependant, sous l'impression de la multiplicité des crises géopolitiques et internes (prix de l'énergie, stagnation économique), de nouveaux schémas d'opinion se sont formés, et un certain nombre d'économistes libéraux et conservateurs sont désormais plus disposés à accepter une augmentation provisoire de la dette publique. Ainsi Holger Schmieding, économiste en chef de la banque Berenberg, estime que l'Allemagne pourrait enregistrer des déficits de 1,5 à 2 % sans augmenter significativement son niveau d'endettement.

Une enquête menée auprès des professeurs d'économie allemands par la Frankfurter Allgemeine Zeitung a révélé que, parmi 187 universitaires interrogés, 48 % estiment nécessaire de conserver le frein à l'endettement, tandis que 44 % préconisent son assouplissement. Quant à la population, elle partage *grosso modo* l'avis des spécialistes : une courte majorité d'Allemands (53 %, – 1 par rapport à mai 2024) souhaite maintenir le frein à l'endettement en l'état, tandis que 41 % (+ 1) d'entre eux préféreraient qu'il soit réformé. Depuis la chute du gouvernement le 6 novembre, le chef du CDU Friedrich Merz, jusqu'ici farouche partisan de la « Schuldenbremse », se montre soudain ouvert au débat.

Ordo-libéral convaincu, j'adhère personnellement au credo de Clemens Fuest, le président de l'Ifo-Institut de Munich, le think tank économique le plus influent d'Allemagne, qui n'a jamais cessé de défendre le dispositif désormais controversé : « Le frein à l'endettement allemand oblige les responsables politiques à établir des priorités. Dans le même temps, il offre à l'État une marge de manœuvre suffisante pour contracter des dettes lorsque cela est économiquement justifié. »

### **Des règles strictes**

Le frein à l'endettement n'est jamais une fin en soi. Il vise à garantir la viabilité future de l'État en l'empêchant de devenir inefficace à force d'accumuler des dettes. Mais dans le cas concret où, de l'avis commun, cette viabilité est en péril, il peut être raisonnable de se montrer souple. Parmi les grandes nations occidentales, la République fédérale affiche le taux d'endettement le plus faible. Avec 64 % du produit intérieur brut, il est loin derrière le Royaume-Uni (97 %), la France (110 %), les États-Unis (125 %) ou l'Italie (141 %). Contrairement à leurs homologues français, les responsables politiques allemands disposent donc d'une certaine marge de manœuvre.

Toutefois, selon la grande majorité des économistes allemands, tout assouplissement du frein à l'endettement nécessite des règles strictes. Les fonds ne doivent être alloués qu'à des secteurs productifs comme l'infrastructure, la recherche et l'éducation. Aujourd'hui, il paraît également légitime, voire urgent, d'augmenter les dépenses de sécurité, compte tenu des changements radicaux qui affectent la situation extérieure et d'une politique migratoire qui a créé des risques supplémentaires à l'intérieur du pays.

Pour le reste, ce n'est pas compliqué : il faut faire le ménage dans le budget. Cela veut dire prioriser les dépenses essentielles tout en renonçant à (ou en reportant) celles qui ne le sont pas. À propos de la crise politique allemande et des débats autour du frein à l'endettement, le *Wall Street Journal* note ceci : « Faire des choix entre des priorités concurrentes est l'essence même de gouverner... », en ajoutant, avec un brin d'humour, ... du moins si votre pays n'émet pas la monnaie de réserve mondiale. »

### **Vers une sortie de crise ?**

Le prochain gouvernement sera probablement composé du CDU/CSU et du SPD, éventuellement élargi à un troisième partenaire (les Verts). Il est probable qu'une fois au pouvoir le nouveau chancelier n'aura d'autre choix que d'œuvrer à un assouplissement provisoire du frein à l'endettement. « Le CDU aura, lui aussi, besoin d'argent s'il accède au gouvernement, analyse Thomas Biebricher, professeur de sciences politiques à l'université Goethe de Francfort cité par *Le Monde*. « Et s'il souhaite former une coalition avec les sociaux-démocrates et/ou les Verts, la réforme du frein à l'endettement sera inévitable. »

En contrepartie, Friedrich Merz pourra exiger de ses partenaires une réforme du « Bürgergeld »(système d'allocation sociale de base, très généreux et peu incitatif pour les sans-emploi). Enfin, le gouvernement devra fortement réduire le volume gigantesque des subventions. En temps de crise, tout le monde doit sacrifier ses vaches sacrées.

**C'est l'hubris, la cécité, l'irresponsabilité et le populisme social des gouvernements successifs qui ont conduit l'Allemagne dans la crise où elle se trouve.**

Il reste une question de fond : pourquoi les responsables politiques allemands s'apprêtent-ils aujourd'hui à assouplir un dispositif qu'ils ont ancré, il y a 15 ans, dans leur Constitution ? Les grands défis que le pays doit affronter aujourd'hui – infrastructure vieillissante, armée sous-équipée, prix de l'énergie exorbitants, modèle économique dépassé – sont-ils tombés du ciel ? S'agit-il de catastrophes naturelles, d'une pandémie, d'un châtement divin ?

Bien sûr que non. C'est l'hubris, la cécité, l'irresponsabilité et le populisme social des gouvernements successifs qui ont conduit l'Allemagne dans la crise où elle se trouve. Les besoins actuels d'investissements existent depuis des années, certains même depuis des décennies, mais les dirigeants, qu'ils s'appellent Merkel ou Scholz, ont préféré caresser le peuple dans le sens du poil : en lui promettant un État social de plus en plus généreux, la paix avec Poutine et une Allemagne à la fois prospère et plus verte que le reste du monde.

**Un exemple pour la France ?**

Pour ce qui est de la France, le moins que l'on puisse dire, c'est que le frein à l'endettement à l'allemande n'y a pas bonne presse. Depuis qu'il existe, nos commentateurs économiques aiment à se moquer du fétiche allemand du triple A et du frein à l'endettement. Quand ils citent des économistes allemands, ils se contentent essentiellement de la voix – minoritaire mais omniprésente dans les médias publics – de Marcel Fratzscher, membre du SPD, pour qui « il faut sortir de la logique folle du désendettement public ».

En cherchant bien, j'ai fini par trouver une voix discordante. Il s'agit de celle de l'éditorialiste du *Point* Luc de Barochez. « Même dans la vertueuse Allemagne, seule la force du droit constitutionnel peut contraindre les politiques à s'abstenir de dépenser l'argent public à tout-va. C'était bien l'objectif fixé par le Bundestag, lorsqu'il vota l'amendement constitutionnel en pleine crise financière : empêcher la dette publique d'atteindre des niveaux stratosphériques », [écrivait-il fin 2023](#). Et le résultat est là. L'Allemagne a ramené son ratio d'endettement à 65 % du PIB aujourd'hui, soit à peu près le même qu'en l'an 2000. La France, par comparaison, en est à 112 % du PIB, près de deux fois plus qu'au début du siècle.

*\*Klaus Kinzler, ancien professeur de langue et de civilisation allemandes à Sciences Po Grenoble, est auteur de L'islamogauchisme ne m'a pas tué (éditions du Rocher, 2022).*