

Par Erik Walter

Traduction : Aurélie Wielchuda

Relecture : Alain Le Treut

Dans le contexte de la crise, le gouvernement allemand insiste sur la réduction des déficits.

Sa recette : mettre en place un frein à l'endettement sur le modèle allemand, de préférence par le biais d'un article sur l'endettement dans la constitution. L'équation semble simple : celui qui a trop de dettes a trop dépensé et doit se serrer la ceinture. On peut cependant s'interroger sur la pertinence d'une telle solution pour surmonter la crise, tant en Allemagne qu'en Europe.

Qu'est-ce que le frein à l'endettement ?

Le frein à l'endettement est une règle constitutionnelle qui doit réguler l'endettement public. Le frein à l'endettement allemand a été mis en place lors de la réforme du fédéralisme par la grande coalition. Un rapport d'un conseil d'experts (le « Conseil des experts économistes ») a testé l'efficacité du frein à l'endettement.

La loi fondamentale allemande aurait laissé trop de marge de manœuvre à l'endettement. Les hommes politiques auraient alors abusé de cet espace. Leur thèse : tant que l'endettement est possible, les gouvernements démocratiques s'endettent afin d'assurer leur réélection. C'est pour cette raison que les auteurs de ce rapport demandent d'empêcher les personnes au pouvoir d'avoir la possibilité s'endetter.

Le document de 170 pages visant à étayer cette thèse n'apporte pour autant pas d'élément irréfutable. Les auteurs évoque simplement que cela a été prouvé par le passé. L'idée principale est ici que quand un pays est endetté, c'est que les institutions publiques ont trop dépensé. Le frein à l'endettement identifie les dépenses comme étant le problème essentiel.

Une règle sur l'endettement pourrait en théorie ajouter trois critères :

Le solde budgétaire, l'état de la dette et/ou le taux de la dette

Il convient d'expliquer rapidement une notion. Un Etat répertorie ses dépenses et ses revenus par année budgétaire. La différence est le solde du budget. Si les recettes dépassent les dépenses, le budget est excédentaire. Si les dépenses sont supérieures aux recettes, le budget est déficitaire. La règle des 3% de Maastricht exige que le déficit du budget de l'Etat, des régions et des communes soit inférieur à 3% du PIB.

L'état de la dette allemande est la somme de tous les déficits budgétaires de l'histoire de la République fédérale d'Allemagne. Elle est couramment appelée la "montagne de dettes".

Si l'on met en rapport l'état de la dette - c'est-à-dire l'accumulation de tous les déficits budgétaires courants - et le produit intérieur brut, on obtient le taux de la dette. Ce dernier ne doit pas dépasser les 60 % du PIB d'après les critères de Maastricht. Le frein à la dette allemand présente les dépenses à côté du solde de la dette.

L'idée est la suivante :

L'endettement de l'Etat est le résultat de dépenses trop élevées. C'est le modèle de l'argumentation allemande, même en temps de crise de l'euro. Dans sa déclaration officielle du 19 mai 2010 à propos de l'aide à la Grèce, la chancelière Merkel a affirmé que la crise avait démontré que les pays concernés avaient vécu au-dessus de leur moyen.

Si le frein à l'endettement fonctionne pour l'Allemagne et que le pays devient un exportateur important, cela signifie donc que le problème viendrait des dépenses.

Cette approche est cependant un peu rapide s'il l'on considère la zone euro. L'endettement des Etats, que ce soit en Allemagne ou dans la zone euro, ne s'explique pas uniquement par des dépenses publiques excessives.

1. La crise de la zone euro n'est pas seulement une crise des dépenses publiques, mais

aussi de revenus trop bas

Dans une étude du Conseil des experts économiques, l'économiste allemand Peter Bofinger a exprimé un avis différent . D'après lui, l'endettement des Etats ne résulte pas de dépenses fortes, mais d'une baisse massive des recettes. Il en fait la preuve avec son analyse de l'évolution des dépenses et des recettes en Allemagne entre 2000 et 2006. Il démontre que l'évolution des dépenses en Allemagne a été modérée, mais que les prévisions de recettes ont été surestimées. La raison de cette chute des recettes peut être mise en relation avec la réforme de l'impôt sur les sociétés décidée par la coalition des socialistes et des écologistes en 1999/2000. Pour Bofinger, les baisses d'impôts conduisent à une baisse importante des recettes, ce qui augmente la dette de l'Etat.

Dans la vie politique quotidienne, un déficit budgétaire est reproché au gouvernement comme étant une mauvaise gestion et un manque de discipline dans les dépenses. Dans le cas de la Grèce, on peut également estimer que la question de recettes ont constitué un vrai problème. Le fait que la Grèce ne dispose pas d'administration fiscale fonctionnelle capable d'assurer des recettes a été lourdement critiqué.

On peut faire la remarque suivante : la baisse des revenus de l'Etat étant une cause du problème, un frein à l'endettement qui ne fait que réduire les dépenses et ne s'attaque pas au vrai problème.

2. Les événements exceptionnels et les chocs externes ont une influence sur l'endettement des Etats, ce que l'on a tendance à oublier

Cette observation est importante dans le cas de la Grèce. La presse à sensation a fait des gorges chaudes de la faillite des Grecs qui n'ont eu de cesse d'augmenter leur déficit par des lois portant sur des retraites généreuses. Ce déficit a même été dissimulé. Il en ressort notamment une impression que les Grecs ont gaspillé de l'argent.

Un aspect essentiel est pourtant laissé de côté. Il y a eu une crise financière qui a mené à une crise économique massive. L'effondrement des performances économiques, ainsi qu'une montée du chômage conduisent à l'augmentation du déficit de l'Etat : les recettes baissent alors qu'au même moment les dépenses du chômage et de la sécurité sociale augmentent. Afin

d'éviter la chute des performances économiques, les gouvernements décident de mettre en place des paquets conjoncturels de plusieurs milliards d'euros destinés à stimuler la demande. La crise de la zone euro et l'endettement des Etats ne peuvent pas être vus comme indépendants de la crise financière et économique. Même en Allemagne, certains événements importants ne sont pas pris en compte dans le suivi des dettes de l'Etat. Il est peu fait état de l'influence de la réunification des deux Allemagnes sur l'état de la dette.

3. La crise de l'euro vient également de la difficulté des Etats à se refinancer sur les marchés des capitaux

La crise financière a provoqué une insécurité sur les marchés. De ce fait, des paquets de placements et des emprunts d'Etats considérés auparavant comme sûrs ne l'ont subitement plus été. L'augmentation présumée de la prise de risque a fait s'envoler le taux d'intérêts de la dette grecque, ce qui a eu une influence directe sur le déficit budgétaire.

D'après la formule :

$$\text{Solde du déficit} = \text{recettes} - \text{dépenses} - \text{intérêts}$$

Si le coût des intérêts augmente, le déficit budgétaire augmente lui aussi.

4. La crise de l'euro ne touche pas que la Grèce mais aussi l'Espagne et l'Irlande, élèves modèles de l'Union européenne

Quand bien même on suivrait l'argumentation selon laquelle le cas de la Grèce s'explique par une mauvaise gestion et un manque de discipline dans les dépenses, on ne peut pas démontrer que tous les Etats ont vécu au-dessus de leurs moyens.

On compte parmi les Etats en crise- outre la Grèce et le Portugal- l'Italie et l'Espagne. L'ironie du sort veut que l'Espagne et l'Irlande aient été jusqu'à présent les élèves modèles de l'Union européenne. Les taux de croissance très forts de ces pays ont donné l'impression qu'il fallait copier le modèle irlandais ou espagnol et que la croissance irait d'elle-même. Cela montre tout d'abord que les modèles qui définissent des « gagnants » ou des « perdants » peuvent évoluer

très vite. Il faut donc inciter les pays, même de ceux qui s'en sortent le mieux, à analyser leur situation économique de façon critique. En outre, la situation en Espagne et en Irlande montre que l'application de règles d'endettement strictes dans les dépenses publiques n'est absolument pas suffisante. Les déficits en Espagne et en Irlande sont en fait des déficits du secteur privé qui sont pour ainsi dire « du jour au lendemain » devenus des dettes publiques. Les gouvernements irlandais et espagnol ont repris les obligations du secteur financier et de certaines entreprises-clé, afin d'éviter un effondrement du système. Ils ont pour cela utilisé des garanties pour le secteur bancaire. C'est une défaillance de la logique « too big to fail » ("trop puissant pour échouer") utilisée par plusieurs pays pendant la crise financière de 2008.

Les critères de Maastricht et le frein à l'endettement allemand ont clairement pour vocation de s'appliquer au budget public. Les experts Sebastien Dullien et Daniela Schwarzer expliquent que cela ne suffit pas et que les dettes privées doivent être prises en compte dans l'observation des dettes d'Etat. Inclure l'état des dettes dans le secteur privé serait un indicateur précieux pour évaluer correctement le risques quant à l'état des dettes publiques. Le taux de la dette irlandaise avant la crise était évaluée à moins de 30% en 2010, alors qu'elle avait en réalité dépassé les 90%.

Un modèle qui permettrait d'intégrer le degré d'endettement du secteur privé repose selon Dullien et Schwarzer sur l'observation du bilan des résultats. Ils recommandent qu'aucun Etat de la zone euro ne présente un équilibre du bilan des résultats supérieur à 3 % du PIB, « qu'il s'agisse de déficit ou de recette ». Le bénéfice des exportations allemandes poserait des problèmes, selon eux.

Cette question a été soulevée au printemps 2010 par la Ministre française de l'économie, à l'époque Christine Lagarde. Le gouvernement allemand leur a alors retourné la critique.

5. Les „marchés“ ne font pas une fixation sur les dépenses, ils observent également les tendances de croissance

Il est notable que les agences de notation ne regardent pas seulement l'endettement des Etats pour l'estimation de leur note, mais aussi les effets des cours de l'épargne et de l'économie mondiale. Dans le cas de l'Espagne, les agences de notation ont abaissé la note du pays parce que les programmes économiques affaiblissaient la croissance, entraînant un fort endettement public. L'argument selon lequel les marchés souhaiteraient seulement une politique d'épargne drastique avec des règles fixes sur l'endettement n'est plus valable. Que les programmes

d'épargne puissent étouffer la conjoncture lorsqu'ils sont trop restrictifs est une crainte majeure dans le processus de frein à l'endettement.

Les partisans du frein à l'endettement argumentent que celui-ci est suffisamment restrictif pour consolider le budget, mais assez souple pour ne pas étouffer la croissance. Ils fondent leur raisonnement sur l'idée qu'on puisse calculer un volume de dette correspondant au niveau de l'économie par un procédé complexe. Les critiques, comme par exemple celle de Gustav Horn, directeur de l'IMK - l'institut de macroéconomie et d'analyse de la conjoncture - ou encore de l'économiste Bofinger notent que les méthodes de calcul statistique utilisées pour le frein à l'endettement sont contestables et pourraient mener à des erreurs de jugement systématiques. A cause d'erreurs statistiques, le volume d'endettement autorisé dans le cadre du frein à la dette pourrait être 2 à 3 fois inférieur à ce qui est nécessaire. Il y aurait pour cela un manque de liquidité en temps de crise, ce qui pourrait affaiblir la croissance et avoir des conséquences négatives sur la conjoncture et l'état du budget.

Lors d'une simulation, les chercheurs de l'IMK ont cherché quelles auraient été les conséquences sur la croissance et l'emploi si le frein à la dette avait été mis en place en Allemagne en l'an 2000. La consommation nominale de l'Etat aurait été réduite sur cet intervalle jusqu'à ce que les objectifs du frein à la dette aient été remplis. D'après l'étude de l'IMK, le PIB aurait chuté de 2,4% avec le frein à la dette, et il y aurait eu jusqu'à 500.000 emplois en moins selon les périodes. La faible croissance et la réduction du taux d'emploi auraient conduit à une baisse des revenus qui auraient compensé les effets des économies mises en place.

Au vu des points évoqués, l'introduction d'un frein à la croissance allemand tourné uniquement vers les dépenses ne semble pas être ni un antidote, ni un passage forcé à l'heure actuelle. Un échange plus approfondi sur les causes de l'endettement des Etats, ainsi que sur les expériences que les Etats membres ont eu avec les réductions de dépenses serait souhaitable.

Le dialogue franco-allemand promet des résultats intéressants à ce niveau. Alors que les Allemands mènent une politique d'épargne très dure à l'aube de ce nouveau millénaire, les Français mènent au contraire une politique budgétaire expansive visant à stimuler la croissance. La France pourrait réduire son déficit grâce à des recettes excédentaires, tandis que l'Allemagne entrerait en récession. Angela Merkel ne doit pas s'étonner si le frein à l'endettement ne s'exporte pas et reste dans les invendus.