Solidarité financière – l'expérience allemande

Isabelle Bourgeois

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/4329>

DOI : 10.4000/rea.4329

ISBN : 978-2-8218-1134-8

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 31 octobre 2011

Pagination : 15-28

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

Isabelle Bourgeois, « Solidarité financière – l'expérience allemande », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 102 | octobre 2011, mis en ligne le 01 octobre 2013, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rea/4329> ; DOI : 10.4000/rea.4329

Solidarité financière – l'expérience allemande

Isabelle Bourgeois

Isabelle Bourgeois,
chargée de recherche
au CIRAC,
Rédactrice en chef de
*Regards sur l'économie
allemande*

« Solidarité ». Voilà le premier leitmotiv de tous les débats actuels sur la crise de la dette au sein de la zone Euro. Dans ce contexte, il est souvent reproché à l'Allemagne de « ne pas se montrer solidaire ». De son côté, l'Allemagne récusé cette allégation en rappelant l'importance comparée de sa contribution aux divers mécanismes d'aide européens, soulignant que, dans la situation d'urgence actuelle, son effort de solidarité est « sans alternative » (A. Merkel). Mais un nombre croissant d'opposants critiquent le soutien financier à la Grèce et les dispositifs d'aide d'urgence dans la zone Euro car ils redoutent que leur quasi-automatisme de fait ne transforme l'UE et la zone Euro en une « union de transferts » (Transferunion). C'est là le deuxième leitmotiv de la controverse, articulant la crainte de voir se constituer dans la praxis un précédent à l'avenir durable, mais sans règles clairement définies concernant ses objectifs, son mode de fonctionnement et les responsabilités respectives dans une Union économique et monétaire restée pour l'heure inachevée. Ces interrogations sous-jacentes au débat sur l'avenir de l'UE et de la zone Euro, tout comme la crainte des risques pour la soutenabilité des finances publiques, sont communes aux Etats membres et amplement discutées.

Or la controverse Solidarité versus Transferunion renvoie aussi, en filigrane, à un débat interne à l'Allemagne qui nourrit certaines dissensions observées à propos de la meilleure réponse à apporter au niveau de la zone Euro (ou de l'UE). Nombre d'experts et politiques redoutent de voir se reproduire à l'échelle de l'Union des effets pervers comparables à ceux qui s'observent aujourd'hui, et depuis un certain temps déjà, dans le fonctionnement du fédéralisme financier (et budgétaire) allemand. Car ce système de péréquation et de transferts, fondé sur le principe de solidarité (et celui de cohésion), a subi au fil des décennies des dérives qui brident aujourd'hui la compétitivité globale de l'Allemagne comme des 16 Länder qui la composent. Certes, au cours des dix dernières années, ce 'modèle' a connu divers ajustements, dont le dernier en date est l'introduction dans la Loi fondamentale d'une 'règle d'or' (Schuldenbremse). Une réforme de fond n'est prévue qu'à l'horizon 2019/20. Or l'actualité européenne rappelle combien il est urgent de moderniser aussi la Constitution financière allemande. Et inversement, l'expérience allemande éclaire les exigences de rigueur qui doivent présider à toute solidarité financière européenne...

RFA : un fédéralisme coopératif et solidaire...

Quelques chiffres (année 2010) montrent l'importance des transferts financiers internes à la République fédérale – entre les 'Etats membres' que sont les Länder, entre ceux-ci et la Fédération. Au niveau horizontal, les Länder redistribuent entre eux près de 7 milliards €. Au niveau vertical, le Bund verse en outre aux bénéficiaires de ces transferts 2,6 milliards € de dotations destinées à couvrir leurs besoins financiers généraux ou à soutenir certains Länder lourdement endettés. S'ajoutent à cela les aides versées aux nouveaux Länder au titre du Pacte de solidarité II (*Solidarpakt II*) : 8,74 milliards €. Si, bien qu'ils se distinguent par leur nature et leur justification, on voulait additionner ces trois seuls types de transferts, on s'apercevrait que plus de 18 milliards € sont redistribués en interne entre les diverses collectivités territoriales en 2010. Alors

qu'au plan économique prévaut le principe de concurrence entre les 16 Länder et leurs économies, au plan financier prévaut celui de solidarité. Considérée sous cet angle, l'Allemagne est bel et bien aujourd'hui une « union de transferts ».

Partage des tâches et des dépenses...

Ses finances publiques sont organisées selon un schéma fixé par la Loi fondamentale (LF) : la « Constitution financière » (*Finanzverfassung* ; articles 104a à 115 LF). Elle régit la répartition des moyens nécessaires au Bund et aux 16 Länder constitutifs de la République fédérale d'Allemagne (les communes ont un régime particulier que nous n'aborderons pas ici) pour assumer les tâches et missions qui leur reviennent dans le partage des compétences prévu par le fédéralisme politique : « *La Fédération et les Länder supportent chacun pour leur part les dépenses résultant de l'accomplissement de leurs tâches respectives* » (art. 104a, § 1 LF). Chacun des 16 Länder et le Bund sont donc autonomes et indépendants au plan budgétaire ; il y a 17 budgets en Allemagne.

... au sein d'un ensemble solidaire

Or les moyens (capacité financière) à la disposition de chacun des Länder varient du fait de leur taille (nombre d'habitants) et de leur performance (ou structure) économique. Mais l'Allemagne est un ensemble solidaire. De même que l'articulation co-décisionnelle des institutions politiques (entre Bundestag et Bundesrat par exemple) vise à sceller l'unité politique de la République fédérale, le partage et la (re)distribution des ressources fiscales visent à assurer la cohésion de cet ensemble en garantissant un certain degré de convergence des capacités financières (budgétaires) des 'Etats-membres' de la RFA que sont les Länder. Et tout comme le fédéralisme politique garantit leur souveraineté dans les domaines relevant de leur compétence – mais les lie par l'obligation de respecter un comportement visant à préserver l'unité fédérale (*bundesfreundliches Verhalten*) –, le fédéralisme financier respecte l'autonomie des Länder en matière budgétaire (dépenses) tout en garantissant leur participation aux ressources communes. Ce qui distingue le fédéralisme allemand du modèle américain (ou européen), c'est qu'il est *coopératif*, et non pas concurrentiel.

Länder : pouvoir administratif

L'unité étatique repose ainsi sur une répartition des pouvoirs qui confère aux Länder l'essentiel du pouvoir administratif (l'administration fédérale se limite aux affaires étrangères, à l'armée et aux douanes), c'est-à-dire le pouvoir de donner corps sur leur territoire à la législation fédérale, avec ce que cela implique en matière financière : en tout premier lieu la rémunération des personnels publics (salariés et fonctionnaires) qu'ils emploient sur leur territoire et dont la gestion leur incombe. « *Les Länder exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre* » (art. 83 LF). Mais bien que la Constitution n'accorde au Bund qu'un catalogue restreint de « *compétences législatives exclusives* » (art. 73 LF), en matière économique et fiscale notamment, le Bund est devenu au fil du temps le législateur prédominant dans le cadre du vaste domaine de la « *konkurrierende Gesetzgebung* » (législation concurrente ; voir Bourgeois, 2007b).

Quelques compétences concurrentes

La Constitution prévoit en effet un certain nombre de compétences législatives « *concurrentes* » conférant aux Länder « *le pouvoir de légiférer aussi longtemps et pour autant que la Fédération n'a pas fait par une loi usage de sa compétence législative* » (art. 72, § 1 LF). Ce pouvoir des Länder souffre une exception : « *la Fédération a le droit de légiférer lorsque et pour autant que la réalisation de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou la sauvegarde de l'unité juridique ou économique dans l'intérêt de l'ensemble de l'Etat rendent nécessaire une réglementation législative fédérale* » (art. 72, § 2 LF).

Des tâches communes

A ce partage de compétences pas toujours très clairement défini s'ajoutent des « *tâches communes* » (*Gemeinschaftsaufgaben*) liant Bund et Länder. Ainsi, « *la Fédération concourt à l'accomplissement des tâches des Länder dans les secteurs suivants, si ces tâches sont importantes pour l'ensemble et si ce concours de la Fédération est nécessaire à l'amélioration des conditions de vie* » (art. 91a, § 1 LF). Ces secteurs sont aujourd'hui au nombre de deux : « *amé-*

lioration de la structure économique régionale » et « amélioration des structures agricoles et de la protection des côtes ». Le Bund supporte dans le premier cas la moitié des dépenses afférentes dans chaque Land, et au moins la moitié dans le second.

Au total, cette répartition fonctionnelle et sectorielle des pouvoirs et compétences, bien que soucieuse à l'origine de l'autonomie de chacune des parties, n'en aboutit pas moins aujourd'hui à une multitude de liens étroits d'interdépendance et à une centralisation rampante des pouvoirs à l'échelon fédéral. Pourtant, le début de l'art. 30 de la Loi fondamentale semble clair : « *L'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'Etat relèvent des Länder* », mais la phrase se termine ainsi : « *à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'admette un autre règlement* ». Or, au fil des révisions de la Constitution, ce principe s'est quelque peu dilué, accordant une place de plus en plus large au pouvoir fédéral, la primauté du droit fédéral (art. 31 LF) gagnant *de facto* en importance notamment *via* le jeu des compétences législatives concurrentes et, plus encore, de ces « tâches communes » vouées à la cohésion territoriale et justifiées par la solidarité intra- et inter-étatique. Ces glissements successifs ont des implications non négligeables sur les finances publiques des entités respectives. Ils sont à l'origine du développement d'un véritable 'maquis' de « financements mixtes » (*Mischfinanzierung*) qui s'attire de vives critiques car il est démocratiquement peu transparent, peu congruant en droit constitutionnel et contreproductif au plan économique.

Mais centralisation rampante

... qui a besoin d'être modernisé

Le bénéfice financier et/ou économique escompté des mécanismes de solidarité budgétaire liés à cette répartition des pouvoirs étatiques s'est révélé somme toute réduit au fil du temps, et leur bien fondé est de ce fait régulièrement remis en question. Mais jamais – il faut le souligner –, les discussions ne prennent pour objet les principes constitutionnels mêmes qui fondent le fédéralisme financier coopératif. La répartition des moyens budgétaires entre les différentes collectivités est impérative : elle a pour but de permettre à celles-ci de répondre aux missions qui leur reviennent dans le jeu collectif, et de le faire malgré les grandes disparités qui existent entre les Länder. Le fédéralisme financier allemand est le mode de fonctionnement budgétaire organisant l'articulation et l'équilibre entre le principe de subsidiarité (autonomie de chaque entité) et celui de solidarité collective, c'est-à-dire à la fois horizontale (liant les Länder entre eux) et verticale (liant le Bund envers les Länder et ceux-ci envers le Bund). La République fédérale d'Allemagne est une « communauté solidaire » (Tribunal constitutionnel fédéral, 2 BvF, 2/98). Les règles de la « Constitution financière » visent à assurer un certain degré de convergence au sein de la RFA. En ce sens aussi, le fédéralisme allemand est *coopératif*.

Vives critiques du fédéralisme financier – non pas sur le principe,...

Les critiques formulées à intervalles réguliers outre-Rhin visent donc toujours les modalités concrètes de la mise en œuvre de ces grands principes d'organisation et les dérives apparues au fil du temps dans l'appréciation de la notion de solidarité. Et quand certaines voix, comme celles des riches Länder du Sud, ou également celles de nombreux experts, s'élèvent pour revendiquer un fédéralisme financier plus « concurrentiel », elles ne revendiquent pas un nouveau modèle, mais simplement une révision des règles d'organisation actuelles afin de réduire leurs effets pervers et donc de rendre à terme le fédéralisme allemand plus efficient et plus congruent en termes de droit constitutionnel.

... mais sur les dérives observées dans sa mise en œuvre

Car presque toujours, les révisions apportées à ce modèle de fédéralisme financier, institué en 1969 sous la première Grande coalition dans la foulée de l'adoption de la Loi pour la promotion de la stabilité et de la croissance (1967) qui instaurait un « pilotage global » de l'économie et reste la loi de référence pour la politique économique et sociale allemande, quel que soit le gouvernement (voir REA 73/2005), répondent à l'injonction du Tribunal constitutionnel fé-

Manque de transparence démocratique et de congruité constitutionnelle

déral. Celui-ci exige régulièrement une plus grande transparence démocratique (par exemple une définition plus précise des critères selon lesquels s'effectuent les transferts) et un équilibre plus approprié entre autonomie et solidarité. Un argument de son arrêt de novembre 1999 à propos du *Länderfinanzausgleich* peut être considéré comme le fil conducteur de tous ses jugements, quel que soit l'aspect particulier considéré (y compris l'intégration de l'Allemagne dans l'UE ; voir dans ce numéro l'analyse de l'arrêt du 07-09-2011 sur les aides à la Grèce). Il convient de « *trouver le juste milieu entre d'un côté l'indépendance, la responsabilité et la préservation de l'individualité des Länder et, de l'autre, leur co-responsabilité, dans un collectif solidaire, pour l'existence et l'autonomie de leurs partenaires dans la fédération* » (2 BvF 2/98, al. 291).

Une définition réductrice de ce qu'est le budget d'un Land

Bien que cette quête du « juste milieu » soit le grand principe fondateur du fédéralisme coopératif allemand, il a perdu quelque peu de sa consistance dans la praxis. La raison tient essentiellement au fait que cette union fiscale et budgétaire qu'est l'Allemagne est incomplète en ce sens qu'elle porte exclusivement sur les dépenses liées aux missions et le partage requis de l'encours fiscal, sans tenir compte de la totalité des recettes nécessaires (ou présumées nécessaires) aux besoins liés à l'indépendance budgétaire et à l'autonomie des politiques régionales. Bund et Länder sont totalement indépendants et autonomes en matière de recours au déficit et à l'endettement ; aucune règle ne régit les responsabilités respectives en la matière. Cette lacune a été partiellement comblée par les deux dernières réformes du fédéralisme : l'adoption d'un Pacte de stabilité interne en 2006 qui met à contribution les Länder (35 %) pour le versement des amendes prévues en cas de dépassement du seuil des 3 % de déficit ; et celle de la 'règle d'or' introduite dans la Loi fondamentale en 2010, qui leur interdit tout recours au déficit à partir de 2020 (et limite le déficit structurel du Bund à 0,35 % du PIB dès 2016). Mais ces réformes elles aussi ne considèrent que le poste 'dépenses' du budget des Länder ; elles ne tiennent pas compte de l'ensemble des facteurs entrant en jeu dans l'équilibre budgétaire d'un Land, soulevant la délicate question d'une plus grande autonomie en matière de politique économique, et donc de politique fiscale.

Les tâches communes freinent les réformes structurelle

Se pose de même la question de la responsabilité budgétaire – 'individuelle' et collective – de chaque Land. Car les mécanismes de solidarité inter- et intra-étatique ont aussi un effet largement déresponsabilisant. Deux points surtout se sont révélés problématiques : la dérive observée dans la pratique des « tâches communes » et dans le recours aux dotations compensatoires versées par le Bund. L'objectif de « *l'amélioration de la structure économique régionale* », qui était à l'origine un soutien temporaire du Bund à la reconversion de quelques régions en restructuration, s'est perverti en une contribution généralisée. Or celle-ci nourrit chez les bénéficiaires une logique d'assistance, entraîne une hausse des dépenses du fait de la mutualisation des coûts, entretient un certain immobilisme, et se révèle de fait peu incitatif à l'amélioration de la compétitivité territoriale. Aujourd'hui, les pouvoirs publics « *se servent volontiers de la politique structurelle pour en faire une mesure de politique redistributive au bénéfice de Länder ou régions à capacité financière réduite. L'intervention de l'Etat a alors souvent pour conséquence de freiner ou d'orienter sur une mauvaise voie les indispensables mutations structurelles* » (Kitterer, 2007).

Les aides du Bund devraient obéir au principe de l'*ultima ratio*

Quant au mécanisme des dotations compensatoires versées par le Bund (*Bundesergänzungszuweisungen*), sa pratique a été pervertie au point que le Conseil scientifique auprès du ministère fédéral de l'Economie explique : « *Un risque moral n'est pas à exclure étant donné l'existence du 'principe confédéral' qui fait que l'Etat fédéral, donc dans les faits le Bund, peut être amené ... à boucher les trous budgétaires des Länder endettés* » (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWA, 2005 ; p. 8). Pour sa part, le Tribunal constitutionnel fédéral considère que la praxis entre aujourd'hui ouvertement en conflit « *avec le principe selon lequel l'autonomie politique des Länder implique que ceux-ci en gèrent, de manière autonome et responsable, les conséquences budgétaires* » (2 BvF

3/03). La Cour avait été amenée à statuer à plusieurs reprises sur ce devoir fait au Bund de venir en aide aux Länder « en situation de crise budgétaire extrême » (*extreme Haushaltsnotlage*). Le dernier arrêt, en date du 19-10-2006 (2 BvF 3/03), déboutait le Land de Berlin qui revendiquait le soutien du Bund (voir Bourgeois, 2006). Les juges y avaient rappelé que, bien qu'il existe des précédents (Brême et la Sarre bénéficient d'une telle aide), ce devoir de soutien du Bund comme le droit à soutien d'un Land en difficulté sont « *des corps étrangers au sein de la péréquation financière en vigueur* » et que le versement de « *dotations compensatoires dans l'objectif d'assainir le budget d'un Land en difficulté est soumis au strict respect du principe de l'ultima ratio* ». En effet, un tel soutien « *est conditionné au fait que ce Land a épuisé toutes les possibilités dont il dispose pour remédier à sa situation, de sorte que l'aide du Bund se présente comme la seule issue possible* ».

Les 4 étages du fédéralisme financier

Les deux réformes entrées en vigueur en 2006 (fédéralisme politique) et 2010 (fédéralisme financier) ont aussi mieux clarifié la répartition des compétences, réduisant notablement le périmètre des compétences partagées et des responsabilités budgétaires afférentes. Elles ont également mis en conformité la Constitution financière allemande avec le Traité de Maastricht et le Pacte de stabilité et de croissance. Le « frein à la dette » (*Schuldenbremse*) ou 'règle d'or' rétablit quelque peu l'équilibre entre l'autonomie en matière de dépenses (autonomie budgétaire) et la responsabilité collective qu'engage cette liberté (vis-à-vis de l'ensemble de la RFA comme vis-à-vis de la zone Euro et de l'UE). A également été institué un Conseil de la stabilité (*Stabilitätsrat*) chargé d'évaluer la politique budgétaire des Länder, de les conseiller dans leurs efforts de consolidation et d'éviter les crises budgétaires (www.stabilitaetsrat.de).

Mais ces ajustements n'ont pas modifié substantiellement l'architecture générale du fédéralisme financier, éludant des points essentiels, faute de consensus. La réforme de fond, qui portera sur le cœur – à savoir la péréquation horizontale entre les Länder (*Länderfinanzausgleich*), – a ainsi été repoussée à 2019, c'est-à-dire à l'année d'expiration du Pacte de Solidarité II pour les nouveaux Länder. Les législateurs et les chefs de gouvernement s'étaient contentés, suite à l'injonction du Tribunal constitutionnel fédéral (arrêt de 1999), d'adopter en 2001 une Loi sur les critères (*Maßstäbengesetz*) codifiant mieux les règles de distribution des recettes fiscales, mais sans les clarifier réellement. Concrètement, le fédéralisme financier se présente donc toujours aujourd'hui comme un système de partage des ressources à quatre étages.

L'art. 109, § 1 de la Loi fondamentale (LF) stipule : « *La Fédération et les Länder sont autonomes et indépendants les uns des autres dans leur gestion budgétaire* ». Rappelons que le Bund maîtrise moins de la moitié du budget global allemand. Chaque Land dispose de son propre budget, qu'il gère en pleine autonomie. Mais s'il est souverain en matière de dépenses, il n'a guère d'autonomie pour prélever des impôts. La liste des impôts relevant des prérogatives respectivement du Bund et des Länder (inscrite à l'art. 106 LF) ne prévoit en effet pour eux que peu d'impôts leur revenant en propre (pour l'essentiel impôt sur les successions ou sur le patrimoine). Une grande partie revient au Bund, ou alors relève de la catégorie des « impôts communs » (*Gemeinschaftssteuern*) que sont la TVA, ainsi que l'impôt sur le revenu et sur les sociétés.

4 niveaux de répartition des impôts communs

Le budget d'un Land se nourrit donc principalement de la quote-part qui lui revient dans la répartition de ces ressources fiscales collectives que sont les impôts communs (environ 70 % des recettes fiscales totales), à quoi s'ajoutent quelques impôts perçus en propre. Dans un premier temps, le produit des impôts communs est réparti verticalement entre Bund, Länder et communes. La finalité de cette répartition verticale est de garantir à chacune des collectivités « *le droit à la capacité à couvrir les dépenses nécessaires, et non pas à couvrir*

1^{er} étage : répartition verticale de l'IR, de l'IS et de la TVA

ses besoins réels », ce qui « exige une concertation entre Bund et Länder ». Celle-ci, sorte d'équilibre concerté, vise à aboutir à « un juste équilibre évitant aux contribuables une surcharge fiscale et préservant l'homogénéité des conditions de vie » sur l'ensemble du territoire allemand (2 BvF 2/98 ; al. 289). La clé de répartition actuellement en vigueur est la suivante :

Clé de répartition verticale du produit des impôts communs

	Bund	Länder	Communes
Impôt sur le revenu	42,5 %	42,5 %	15 %
Impôt sur les sociétés	50 %	50 %	—
TVA	≈ 54 %	≈ 44 %	≈ 2 %

Source des données : Ministère fédéral des Finances.

2^e étage :
répartition horizontale
entre Länder

Une fois cette répartition verticale effectuée, les Länder distribuent entre eux le volume global de la part des impôts communs qui leur revient collectivement. Le Bund n'intervient pas dans cette répartition. A chaque Land revient de droit le produit de tous les impôts collectés sur son territoire (cela vaut également pour les communes) – sauf celui de la TVA. Mais ce principe du lieu de perception est corrigé par une ventilation du produit de l'IR et de l'IS. Elle vise à attribuer à un Land donné le volume de l'IR reflétant à peu près la totalité de ses contribuables, qu'ils résident dans le Land ou non. Quant la ventilation de l'IS, elle vise à répartir son produit dans tous les Länder où la société dispose d'un site de production.

La répartition de la part de TVA revenant aux Länder ne suit pas, elle, le principe du lieu de perception. Elle obéit à la règle suivante : au moins 75 % du total sont répartis en fonction du nombre d'habitants recensés dans chaque Land. Les quelque 25 % restants alimentent une quote-part compensatoire attribuée selon une grille linéaire progressive à ceux des Länder dont le montant par tête des recettes issues des impôts propres du Land ajoutées à sa part d'IR et d'IS est inférieur à la moyenne des Länder.

3^e étage :
péréquation horizontale
(Länderfinanzausgleich)

Ensuite, les Länder mettent en œuvre le mécanisme de solidarité inter-étatique qui les lie entre eux : la péréquation horizontale (*Länderfinanzausgleich*). Elle vise à lisser les disparités existant dans leur capacité financière, plus précisément : dans la capacité financière par tête ; celle-ci étant la somme des recettes du Land plus 64 % de celles de ses communes. Les Länder 'riches' reversent donc une part de leurs ressources aux plus 'pauvres'. Cette part est prélevée ou attribuée selon un tarif progressif linéaire.

Länderfinanzausgleich 2010 (en millions €)

Les contributeurs versent...		Les récipiendaires perçoivent...	
Bavière	3 491	Berlin	2 884
Hesse	1 738	Saxe	843
Bade-Wurtemberg	1 694	Saxe-Anhalt	491
Hambourg	62	Thuringe	466
		Brême	444
		Brandebourg	397
		Mecklembourg	393
		Rhénanie du Nord-Westphalie	358
		Rhénanie-Palatinat	263
		Basse-Saxe	256
		Schleswig-Holstein	100
		Sarre	89

Source des données : Ministère fédéral des Finances, *Monatsbericht*, février 2011.

Cette péréquation postule l'égalité des besoins financiers par tête de tous les habitants de la RFA. Mais ce principe souffre deux exceptions : les trois villes-Etats (Berlin, Brême et Hambourg) sont considérées comme ayant des besoins supérieurs (de 35 %) à la moyenne ; de même les trois Länder à faible densité de population (Brandebourg, Mecklembourg et Saxe-Anhalt), mais dans une proportion moindre. Au total, un Land dont la capacité financière atteignait 70 %

(ou 90 %) de la moyenne avant péréquation voit passer celle-ci à 91 % (ou 96 %) après. A l'inverse, la capacité financière d'un Land donateur peut tomber de 110 % (voire 130 %) de la moyenne à 104 % (ou 109 %). En 2010, le total des contributions perçues et versées s'élevait à près de 7 milliards € ; les trois quarts (78 %) du volume ainsi redistribué bénéficiant aux nouveaux Länder.

Une fois cette péréquation entre les Länder effectuée, le Bund contribue de son côté à lisser les disparités restantes en versant des dotations compensatoires (*Bundesergänzungszuweisungen*) aux Länder à capacité financière inférieure. Deux cas de figure et dispositifs sont prévus.

4^e étage : dotations compensatoires du Bund

Les dotations compensatoires générales (*allgemeine Bundesergänzungszuweisungen*) s'adressent aux Länder dont la capacité financière par tête reste inférieure de 99,5 % à la moyenne après la péréquation horizontale. Ces dotations couvrent alors la différence à hauteur de 77,5 %. Au total, ce mécanisme fait que tous les Länder disposent d'une capacité financière par tête équivalente à au moins 97,5 % de la moyenne.

Un cas général

Les dotations compensatoires exceptionnelles (*Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen*) constituent, elles, une aide exceptionnelle destinée à soutenir les budgets des Länder confrontés à des besoins ou charges particuliers (*Sonderlasten*). Ces aides ne sont pas affectées, les Länder bénéficiaires décidant seuls de leur emploi. Le montant de ces dotations et la liste des bénéficiaires sont fixés par la Loi sur la péréquation financière entre le Bund et les Länder (*Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern – FAG*) qui couvre la période 2001-2019. Elle prévoit trois catégories.

Et un cas particulier...

La plus ancienne est la dotation versée aux petits Länder à capacité financière réduite pour couvrir leurs frais de gouvernance politique (*Kosten politischer Führung*), jugés proportionnellement supérieurs à la moyenne. Le total de ces aides s'élève à 517 millions € par an. Les bénéficiaires sont au nombre de 10 : les cinq Länder est-allemands, ainsi que Berlin, la Sarre, la Rhénanie-Palatinat, Brême et le Schleswig-Holstein. En 2010, pour la première fois depuis 1995 (année d'intégration des nouveaux Länder dans le dispositif 'normal' de distribution et de péréquation), la Rhénanie du Nord-Westphalie a bénéficié elle aussi de ces dotations (122 millions €) ; la récession avait légèrement modifié les capacités financières respectives des Länder (BMF, *Monatsbericht*, février 2011).

... classé en 3 catégories

Plus récente est la dotation versée aux cinq nouveaux Länder pour couvrir les charges exceptionnelles liées à leur fort taux de chômage structurel et à l'application sur leur territoire des lois *Hartz*. Elle s'élève au total à 1 milliard € par an. Le troisième type de dotations, directement lié à la réunification, est un volet du Pacte de Solidarité II (*Solidarpakt II*, 2005-2019) adopté pour parachever l'Unité allemande : elles sont versées aux cinq nouveaux Länder ainsi qu'à Berlin pour mettre à niveau leurs infrastructures et pour compenser la faible capacité financière de leurs communes respectives. Le montant de ces aides, dégressives, s'élève à 105 milliards € sur la période 2005-2019.

Un mécanisme exceptionnel et transitoire, mais reconduit : le Pacte de solidarité avec les Länder est-allemands

Se distinguent de ces dispositions générales du fédéralisme financier allemand les aides structurelles exceptionnelles que sont les transferts aux Länder issus de l'ex-RDA. Elles sont elles aussi établies sur le principe de solidarité collective. Certes, ces Länder ont été intégrés en 1995 dans le système général de répartition et de péréquation, mais ils bénéficient toujours de mécanismes de solidarité collective pour parachever leur transition. A la suite du premier plan d'aide à la restructuration (*Aufbau Ost*), dont le bilan était plus que mitigé (voir Gabel, 2007), avait été adopté un Pacte de solidarité, prolongé en 2005 par le Pacte de Solidarité II (*Solidarpakt II*) qui expire le 31-12-2019.

**Pacte de Solidarité II :
156 milliards €**

Ce Pacte de Solidarité II se compose de deux volets, ou « paniers » (*Korb*) : le premier comprend les 105 milliards € de dotations compensatoires exceptionnelles versées par le Bund (voir *supra*) ; le second, d'un montant de 51 milliards €, comprend diverses aides plus ciblées (par exemple : innovation, transports, urbanisme ou activités sportives) et se conjugue notamment aux Fonds structurels européens. Ce Pacte se distingue du précédent sur deux points : le montant des aides est dégressif, son total passant d'un peu plus de 10,5 milliards € en 2005 à un peu moins de 2,1 milliards € en 2019 ; et il fait obligation aux Länder de consolider leurs budgets, mais sans pour autant prévoir de sanctions. Le Pacte de Solidarité II ne sera pas reconduit ; trente ans après la chute du Mur, les nouveaux Länder ne devraient plus avoir besoin d'un soutien spécifique de leur économie, en théorie du moins.

**Effets « addictifs »
caractérisés**

Si ce Pacte de Solidarité II se justifie pour permettre aux Länder est-allemands de développer leurs forces de croissance propres, ce qui est son objectif premier, il n'en est pas moins de plus en plus ouvertement remis en question. Car non seulement, la structure économique des nouveaux Länder est déjà largement normalisée (voir *REA* 98-99/2010), mais dans de nombreux cas, ces aides, destinées à la restructuration des activités et au soutien à l'appareil productif (investissement), sont utilisées en réalité pour assurer les dépenses courantes ou combler des trous budgétaires (voir Gabel, 2007). Plus généralement, ces aides qui restent globalement trop indifférenciées parce que leurs critères de destination sont peu ou mal définis, sont critiquées depuis longtemps pour être l'une des principales causes de la faible compétitivité comparative des économies est-allemandes (voir Bourgeois, 2003). Déjà, dans leur rapport d'évaluation des progrès de l'*Aufbau Ost* publié en 2002, les grands instituts DIW, IAB, IfW, IWH et ZEW constataient : « à cause de leurs effets addictifs, les subventions sont d'autant moins capables d'atteindre leur but, à savoir la modification des comportements des acteurs économiques, qu'elles sont accordées plus longtemps ».

**Des aides pourtant
reconduites en 2005**

Ce constat s'appliquait au Pacte de Solidarité expirant fin 2004. Il était alors prévu que le soutien de l'ouest à l'est prendrait fin à cette date. Mais face aux revendications des nouveaux Länder à l'approche de l'élargissement de l'UE à l'Est, qui mettaient en avant le risque de se voir « pris littéralement en sandwich entre une économie ouest-allemande hautement productive et les régions est-européennes à bas salaires » (Lothar Späth, *Handelsblatt*, 19-02-2003), ces aides ont finalement été prolongées après de longs et très houleux débats (voir Bourgeois, 2003). L'Allemagne avait réussi à négocier à l'échelon européen le maintien des régions est-allemandes dans le dispositif des Fonds structurels européens. Les gouvernements du Bund et des Länder, qui étaient contraints par l'injonction que leur avait faite la Cour de Karlsruhe de réviser le mode de péréquation horizontale entre les Länder, étaient alors parvenus à un compromis à l'été 2001, débouchant sur l'adoption du *Solidarpakt II*.

Fonds Deutsche Einheit...

Un autre point de discorde avait également été résolu dans ce contexte : la répartition des charges du *Fonds Deutsche Einheit*. Ce fonds de solidarité avait été créé dans le cadre du Traité sur la création d'une Union monétaire, économique et sociale conclu entre la RFA et la RDA et entré en vigueur le 1^{er} juillet 1990. Son objectif était d'équilibrer les finances publiques de la RDA en vue de l'Unité politique (3 octobre 1990). Ce Fonds de solidarité était abondé à l'origine par Bund, Länder et communes de l'ouest et financé par recours au crédit.

Alors qu'il était destiné à ne couvrir que la période transitoire jusqu'à l'Unité politique, il avait été prorogé par le Traité d'unification, mais avec un changement d'objectif : ses aides étaient dorénavant destinées à couvrir les besoins financiers généraux des nouveaux Länder qui venaient de se constituer. Pour cette raison, ces derniers n'avaient pas été intégrés dans le système de péréquation horizontale entre les Länder. Ils le furent en 1995, ce qui amena la clôture de ce Fonds qui n'est plus depuis qu'un fonds d'amortissement.

Restait donc à résoudre, au sein du système financier de répartition horizontale et verticale, la question de savoir comment partager le service de la dette ainsi encourue. C'est la conclusion du *Solidarpakt II* qui permet de trouver un compromis : en 2005, le Bund en a pris l'essentiel à sa charge, intégrant et fondant ces engagements dans son budget. En contrepartie, la part de la TVA revenant aux Länder dans la répartition verticale avait été légèrement réduite. Selon les calculs de la Bundesbank, le montant de la dette du *Fonds Deutsche Einheit* s'élevait à 38,65 milliards € à la fin 2004.

... fondu dans la
dette du Bund en 2005

Soutenabilité et compatibilité européenne

Il y a consensus en Allemagne sur la nécessité de réformer la Constitution financière. Mais le consensus se limite à ce constat. Quel député ou chef de gouvernement en effet se risquerait à remettre en négociation telle ou telle disposition, sachant que les différentes lois et les compromis à leur base sont si étroitement interdépendants qu'il risquerait de déclencher un effet domino à l'issue incertaine en matière d'acquis ou de statut ? La littérature retraçant les débats de réforme est édifiante.

Un difficile
processus de réformes

Ainsi par exemple le rapport de conclusion de la Commission conjointe du Bundestag et du Bundesrat, instituée dans la foulée de la réforme du fédéralisme politique (2006) pour formuler des propositions de modernisation des relations financières Bund-Länder (*Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*), qui siégea de mars 2007 à mars 2009. Ce rapport, publié début 2010, retrace avec une grande objectivité les heurs et malheurs des consultations sur l'ensemble des questions liées au mode d'organisation du fédéralisme financier, sans négliger les sujets les plus épineux : soutenabilité des finances publiques respectives, définition de la notion d'investissement, frein à la dette, soutien aux Länder lourdement endettés, accroissement des pouvoirs des Länder en matière de politique fiscale, ou encore modalités de fusion des Länder. C'est à la suite des travaux de cette « Commission fédéralisme II » que fut adoptée la « règle d'or budgétaire » – la seule réforme notable issue de ses travaux. Presque toutes les autres propositions, pourtant directement liées à la consolidation budgétaire et son volet compétitivité, ont été repoussées, car trop peu consensuelles.

La conscience du caractère inachevé de la Constitution financière, des dérives qu'elle a subies, bref : de la nécessité d'une réforme, n'est pourtant pas nouvelle. Deux complexes de constats la nourrissent : l'un est interne, l'autre découle de l'accélération de l'intégration européenne, tout particulièrement depuis l'instauration de l'UEM. Ces deux complexes interagissent, ce dont on ne prend la pleine mesure qu'aujourd'hui.

En interne, la praxis du fédéralisme financier s'est révélée peu efficiente à la fois en termes de soutenabilité des finances publiques et de compétitivité des économies. Un seul Land a réellement bénéficié de son approche solidaire : la Bavière. Économie à dominante agricole, coupée de ses zones d'échange par la construction du Rideau de Fer, elle est parvenue à restructurer son économie pour devenir l'un des grands sites industriels d'Allemagne grâce aux dotations des autres Länder et du Bund. Bénéficiaire de leur(s) aide(s) depuis 1950, ce Land est devenu donateur dans le cadre de la péréquation entre Länder depuis 1989. À l'inverse, la Rhénanie du Nord-Westphalie, principale économie industrielle de la RFA, et qui figurait parmi les donateurs jusqu'en 2003, a aujourd'hui le statut de bénéficiaire. *Trois Länder* – Bavière, Bade-Wurtemberg et Hesse : les 'poids lourds' du sud qui totalisent près de 40 % du PIB allemand – supportent donc l'essentiel de l'effort de solidarité envers *tous les autres* dans le cadre du *Länderfinanzausgleich*.

Un système
peu efficient dans la praxis...

Et parmi les Länder est-allemands, seule la Saxe présente aujourd'hui une économie dynamique qui a su développer des forces de croissance propres ; il

est vrai qu'elle a rompu dès 1994 avec la politique d'aide indifférenciée de l'*Aufbau Ost* et que, à la différence des autres, elle fait bénéficier depuis les aides allemandes et européennes à l'investissement productif. Tout comme la Bavière, la Saxe est également un Land à la gestion financière particulièrement rigoureuse en comparaison.

... car devenu
trop égalitaire

Mais ces deux exceptions confirment ce qui est devenu la règle : le fédéralisme financier et la multitude de liens solidaires qu'il crée ne respectent plus le principe constitutionnel « *d'interdiction du nivellement* », ainsi que l'avait rappelé le Tribunal de Karlsruhe en 1999. Ce qui brouille l'équilibre (« juste milieu »), c'est un ensemble de facteurs. Le principe d'*équité des chances* et son corollaire dans la praxis, l'*aide à l'auto-assistance*, s'étaient transmués au fil du temps, le premier se confondant avec *égalité* de traitement, le second avec un *droit à l'assistance* (solidarité) sans contrepartie. Cette évolution a affecté pareillement la protection sociale (une réaction fut l'adoption de la Loi *Hartz IV*) et les finances publiques. Elle a été favorisée et l'est toujours par l'imprécision ou l'absence de réelle définition de certains critères-clés comme celui de capacité financière, et par la quasi-inexistence d'un contrôle parlementaire sur les décisions concernant le partage ou l'allocation des ressources (elles sont prises au niveau inter-gouvernemental).

Une des origines
de la dette allemande

Plus importantes encore sont les conséquences de l'organisation du fédéralisme financier sur la soutenabilité des finances publiques. Lorsque ce modèle avait été adopté sous la Grande coalition à la fin des années 1960, l'art. 115 LF qui limite le recours annuel à l'emprunt avait été amendé, les Länder modifiant en conséquence les dispositions correspondantes dans leurs Constitutions. Son § 2 était rédigé ainsi : « *Le produit des emprunts ne doit pas dépasser le montant des crédits d'investissement inscrits au budget ; il ne peut être dérogé à cette règle que pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global* ». C'est l'invocation de cette perturbation qui a fini par généraliser la pratique du *deficit spending* pour corriger les dysfonctionnements dans la réalisation des grands objectifs gouvernementaux, dont la lutte contre le chômage. Des correctifs étaient certes prévus pour rétablir ensuite l'équilibre, mais au final, « *les dettes contractées par le passé ne furent pas réduites durant les périodes de conjoncture plus favorable* », conclut par exemple le chapitre consacré à la réforme du fédéralisme dans le rapport mensuel d'octobre 2007 du ministère fédéral de l'Economie.

C'est là la principale origine de la dette allemande : alors qu'elle ne représentait que quelque 55 milliards € en 1967 (bien avant la réunification, donc), elle s'élevait en 2007 à plus de 1 500 milliards € (la part du Bund étant de 950 milliards € ; elle a doublé depuis 1993, du fait de l'effort consenti à l'Unité). « *Cette évolution a considérablement restreint la latitude de manœuvre de la politique financière de l'Etat, du Bund et des Länder* », conclut ce rapport avant de plaider pour l'adoption d'un frein à la dette.

Vices inhérents à
l'ancien art. 115 LF...

Deux ans plus tôt, la Bundesbank, qui plaidait déjà dans le même sens, pointait avec précision les principales opportunités prévues par la Constitution pour contourner l'obligation théorique de l'équilibre budgétaire (*Monatsbericht*, avril 2005). Parmi celles-ci, une « *notion d'investissement à l'acception très large* » et comportant un « *risque d'arbitraire* », une interprétation « *extensible* » du concept de « *perturbation de l'équilibre économique global* », et l'absence de toute contrainte de compensation en période de croissance. Les incitations sont fortes de « *faire passer des dépenses courantes pour des investissements afin d'étendre le cadre limitant le recours à l'endettement* ».

Dans un arrêt rendu en juillet 2007 (2 BvF 1/04), le Tribunal constitutionnel fédéral avait rappelé au Bund l'obligation faite par la Constitution de présenter un budget sincère et de rembourser sa dette. Il « *n'a jusqu'ici même pas commencé à le faire* » (al. 199), s'insurgent les juges avant de conclure que, de ce fait, « *le législateur du Bund viole de manière répétée, comme en récidive perma-*

nente, l'obligation constitutionnelle de rembourser durant les phases de croissance conjoncturelle les emprunts contractés en vertu de l'art. 115 LF » (al. 200).

Finalement, une 'règle d'or' a été adoptée en 2010. Elle est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011. L'art. 115 LF a été modifié substantiellement, la première phrase du § 2 disposant désormais : « *Par principe, recettes et dépenses doivent s'équilibrer sans recettes issues de crédits* ». L'art. 109 LF § 3 précise cette obligation d'équilibre pour le Bund et les Länder : le montant des emprunts est plafonné à 0,35 % du PIB pour le Bund ; les Länder n'étant pas autorisés à recourir au crédit. Certes, cette limitation s'applique – à la différence du Pacte de stabilité et de croissance – à une acception très exhaustive de la notion de déficit, qui inclut non seulement déficits structurel et conjoncturel, mais prévoit également que leur réduction s'effectue quasi automatiquement, étape après étape, en période de croissance (voir Wissenschaftlicher Beirat beim BMWI, rapport 2011). Mais le même article prévoit également un certain nombre d'exceptions limitant cette règle de rigueur en ce qui concerne le déficit conjoncturel ou en cas de force majeure : « *évolution conjoncturelle différant de la norme* », catastrophes naturelles ou « *situations d'urgence échappant au contrôle de l'Etat et causant un important préjudice à l'état des finances publiques* ». Le détail est réglé par une Loi d'accompagnement (*Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform*). Au fond, cette approche reste d'une grande souplesse, comme le révèle par exemple la réponse du gouvernement fédéral à une question parlementaire en 2007 : « *le déficit structurel correspond au déficit public établi selon les critères de la comptabilité nationale après déduction des influences conjoncturelles et des effets exceptionnels* » (BT Drucksache 16/4538, 06-03-2007). Se pose enfin l'éternelle et délicate question de la définition du concept d'investissement (voir à ce propos Deutsche Bundesbank, *Monatsbericht*, 2005). Si la consolidation budgétaire est désormais une priorité, elle n'en reste donc pas moins tributaire des aléas conjoncturels et de leur interprétation politique.

... corrigés par l'adoption de la 'règle d'or'

Dans le cadre de ces réformes a également été institué en avril 2010 un Conseil de la Stabilité (*Stabilitätsrat*) composé du ministre fédéral des Finances, de ses homologues des Länder, ainsi que du ministre fédéral de l'Economie. Sa présidence est assurée conjointement par le ministre fédéral des Finances et le président de la Conférence permanente des ministres de Finances des Länder. Contrairement au Conseil de planification des finances publiques (*Finanzplanungsrat*) qui présente une constellation comparable (à quoi il faut ajouter les communes et, en qualité d'invité, un membre de la Bundesbank) et dont la vocation est notamment de vérifier la compatibilité des programmes budgétaires avec le Pacte de stabilité et de croissance, le Conseil de la Stabilité a une mission préventive de contrôle interne, annuel, des finances publiques du Bund et des Länder, principalement pour prévenir les risques de « *situation budgétaire extrême* » et engager les mesures appropriées, y compris leur suivi.

Institution d'une instance de contrôle budgétaire

Sans que cela soit expressément dit, ce contrôle collectif peut ainsi impliquer, pour le Land en situation de crise (ou risque) budgétaire, une limitation de son autonomie. En effet, le Tribunal constitutionnel fédéral avait rappelé en 1999 (2 BvF 3/03) que l'indépendance du Bund et des Länder ne s'applique qu'à la gestion de leur budget. La solidarité financière au sein de la RFA n'est pas indifférenciée ; elle s'accompagne de contraintes, ou plutôt : elle repose sur le fait que chacune des parties doit assumer sa responsabilité et, si elle n'y parvient pas, se soumettre au contrôle collectif. Cette limitation de l'autonomie des Länder avait incité le parlement du Land de Schleswig-Holstein à saisir la Cour de Karlsruhe (motif : violation du principe étatique des Länder et du principe démocratique ; 2 BvF 1/10) ; sa plainte a été déboutée le 19 août 2011.

Cette année, quatre Länder sont considérés comme menacés de crise budgétaire : Berlin, Brême, la Sarre et le Schleswig-Holstein. Les programmes d'assainissement présentés par ces Länder seront évalués par le Conseil lors de sa

Le nouveau dispositif doit encore faire ses preuves

réunion du 17 novembre 2011. Elle sera une épreuve de vérité. Car le Conseil de Stabilité est juge et partie. Et jusqu'ici, ainsi que l'incrimine depuis longtemps le Conseil des Sages, « *les Länder s'opposent à la transparence de l'information sur la stabilité [de leurs budgets]* » et « *font tout pour se protéger contre une mission accrue de contrôle... par le Finanzplanungsrat* » en ce qui concerne la soutenabilité de leurs finances publiques (SVR, rapport annuel 2004 ; al. 805). Cette critique s'adressait alors à leur long refus de conclure un Pacte de stabilité interne à la RFA. Mais la crise de la finance mondiale, puis la crise de la dette dans l'UE, semblent avoir « *fait atterrir dans la réalité* » tous les pouvoirs publics en Allemagne, constate le Conseil des Sages dans son rapport annuel 2010 (p. 184).

Reste à savoir quel degré de transparence les Länder seront prêts à accepter vis-à-vis du *Stabilitätsrat*. Restent également en suspens deux questions. Celle de sanctions éventuelles à l'encontre de Länder refusant de se plier à la discipline budgétaire – elles ne sont pas prévues par la réforme, bien que le Conseil des Sages les ait expressément revendiquées dans un rapport consacré à la réduction de la dette (2007), différenciant entre endettement 'accidentel' et récidive. Et celle, toujours renvoyée aux 'calendes grecques', de la création d'une procédure d'insolvabilité spécifique aux collectivités territoriales, et qui disposerait « *que les créanciers du Land contribuent aux coûts liés à la crise budgétaire* », comme le proposait par exemple en 2005 le Conseil scientifique auprès du ministère fédéral des Finances (p. 48 du rapport).

Le Pacte de stabilité interne...

La problématique de la stabilité budgétaire a gagné en importance dans les années 1990, alors que commençaient à se dessiner les contours d'une Union économique et monétaire et que l'Allemagne se demandait en 1997 comment respecter le nouveau critère d'un plafond de déficit de 3 % du PIB. C'est alors que s'est imposée la nécessité d'adopter un Pacte de stabilité interne : à l'époque, le Bund était seul responsable vis-à-vis de « Bruxelles » en cas de non respect. Mais il fallut attendre la réforme du fédéralisme politique en 2006 pour qu'un tel Pacte soit adopté et inscrit dans la Constitution (art. 109, § 5 LF). Désormais, le Bund contribue à hauteur de 65 % à l'amende, les Länder collectivement à hauteur de 35 %. La part supérieure du Bund se justifie par le fait que son budget est plus sensible aux aléas conjoncturels que ceux des Länder.

... demande à être parachevée

Mais cette réforme s'est attirée un certain nombre de critiques, motivées par le fait qu'elle ne résolvait qu'une partie des problèmes et qu'elle n'avait pas, notamment, fixé de plafond au déficit ou à la dette des échelons respectifs ; ce point trouva une réponse partielle en 2010, avec la *Schuldenbremse*. Dans une longue tribune libre parue dans le quotidien *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (19-08-2006), Rolf Peffekoven, membre du Conseil scientifique auprès du ministère fédéral des Finances et ancien membre du Conseil des Sages (1991-2001), résume le catalogue des questions restées en suspens, et dont la réponse aurait fait de cet amendement à la Constitution une réforme de fond véritable. Il y plaide entre autres pour la prise en considération des comptes sociaux, ou pour l'accroissement des compétences fiscales des Länder ; ces deux points feront vraisemblablement partie de l'ordre du jour d'une probable et prochaine 'Commission de réforme III'.

Et il souligne les limites du principe de responsabilité collective (solidarité) : « *en cas d'urgence, c'est le Bund qui intervient, c'est pourquoi même les Länder lourdement endettés conservent un certain prestige, même si c'est seulement par procuration, aux yeux de leurs créanciers, et ceux-ci n'affrontent qu'un risque limité lorsqu'ils financent des Länder lourdement endettés* ». Ce constat avait été établi aussi dans l'attente du jugement de Karlsruhe sur l'exigence d'un soutien formulée par Berlin à l'encontre du Bund. Le fait que la Cour déboute Berlin a été en ce sens un choc salutaire interne s'accumulant aux défis de l'UEM et forçant une réorientation dans la praxis comme une révision de la Constitution.

« *L'ALLEMAGNE DOIT D'URGENCE RÉFORMER SON FÉDÉRALISME pour être à la hauteur de la concurrence intra-européenne* ». Voilà ce qu'écrivaient il y a douze ans Wolfgang Schäuble et Karl Lamers dans une longue tribune libre où ils livraient leurs réflexions sur la poursuite du processus d'intégration européenne (F.A.Z., 04-05-1999). Un long chemin a été parcouru depuis, et la Constitution financière allemande respecte désormais les termes des Traités européens.

Mais le degré d'intégration atteint par l'Union européenne (et la zone Euro) pose à l'Allemagne un défi bien plus fondamental. S'il n'est pas nouveau, il a pris récemment une acuité nouvelle, la question – européenne et nationale – de la soutenabilité des finances publiques jouant dans cette prise de conscience un rôle de révélateur. C'est le Tribunal constitutionnel fédéral qui a explicité ce défi, son arrêt du 7 septembre 2011 (2 BvF 987/10) ne constituant en cela que le dernier point d'orgue dans une longue jurisprudence. Certes, la Cour avait été saisie à propos des aides à la Grèce, mais comme toujours, la portée du jugement dépasse de loin ce cadre, prolongeant notamment la dimension constitutionnelle nationale de l'arrêt du 30 juin 2009 sur le Traité de Lisbonne (2 BvE 2/08 ; voir Müller-Graff, 2009). Dans son dernier arrêt, elle souligne ainsi que « *le droit budgétaire est ... un élément central de la formation de la volonté en démocratie* » (principe directeur 2, a), développant de la sorte sa doctrine sur la participation démocratique au pouvoir de l'Etat – *via* l'institution parlementaire

Or en Allemagne, du fait de la centralisation rampante des pouvoirs en matière de finances publiques, le fédéralisme coopératif qui associait à l'origine des Etats largement souverains et démocratiquement légitimés (Länder), est devenu au fil du temps un « *fédéralisme exécutif* », comme le résume l'ancien président du Tribunal constitutionnel fédéral, Hans-Jürgen Papier (*Das Parlament*, 28-12-2009/04-01-2010). Les décisions budgétaires sont dans une large mesure prises par les chefs de gouvernement, et non plus par les parlements, qu'il s'agisse de ceux des Länder ou du Bundestag. Or ce renforcement du pouvoir exécutif pose la question de la légitimité démocratique des choix ainsi opérés, puisqu'il ne respecte plus la volonté des citoyens, ou des contribuables en l'occurrence. De ce fait, il remet en question l'identité même de la démocratie parlementaire qu'est la République fédérale d'Allemagne. Trop peu démocratique, l'organisation actuelle du fédéralisme financier remet donc en question la légitimité étatique des Länder (de même que, dans leur version incriminée, les lois d'application du Traité de Lisbonne remettaient en question celle de la RFA).

Voici douze ans déjà, Wolfgang Schäuble et Karl Lamers insistaient : « *La construction européenne n'est solide et durable que si ses trois éléments de fondation sont solides : le subnational, le national et le supranational-européen. C'est là l'objectif que doit poursuivre aussi la réforme du fédéralisme allemand* ». Désormais, Bund et Länder doivent retrouver ce « juste milieu » entre solidarité et autonomie, entre transferts et responsabilité(s) assumée(s), qui respecte les identités à ces trois échelons, c'est-à-dire la volonté du peuple qui les légitime tout comme elle légitime leur adhésion à l'Europe. Cela implique bien plus qu'une réforme du fédéralisme financier : une réforme de la Loi fondamentale.

Indications bibliographiques

- **BOURGEOIS I. (dir)**, *Allemagne : compétitivité des territoires*, Coll. Travaux et Documents du CIRAC, Cergy-Pontoise, 2007
Voir en particulier les contributions :
BOURGEOIS I., « La gouvernance territoriale allemande à l'épreuve de la globalisation et de l'intégration européenne » (2007a)
BOURGEOIS I., « Compétitivité des territoires : état des lieux et perspectives » (2007 b)
GABEL M., « *Aufbau Ost* : entre rattrapage et différenciation »
- **BOURGEOIS I.**, « Pas d'exception budgétaire pour Berlin », *Regards sur l'économie allemande*, n° 79, décembre 2006 ; et « Quelle politique pour les nouveaux Länder dans l'UE 25 ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 61, mai 2003

- **BRÜGELMANN R., TRÖGER M.**, « Die deutsche Finanzverfassung », in **INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN (ed)**, *Föderalismus in Deutschland. Ökonomische Analyse und Reformbedarf*, Cologne, 2007
- **DEUTSCHE BUNDESBANK**, « Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland », *Monatsbericht*, avril 2005
- *Föderalismusreform aus ökonomischer Sicht*, *DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, vol. 3/2003
- **FREIGANG D., RAGNITZ J.**, « Die Ergebnisse der Föderalismusreformkommission II und die Bewertung der Verschuldungsgrenze », *ifo Dresden berichtet*, 3/2009
- **GABEL M.**, « La réforme du fédéralisme financier allemand. Beaucoup de bruit pour rien ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 52-53, octobre 2001
- **HESSE J. J.**, « Die bundesstaatliche Ordnung als Strukturprinzip und Gestaltungsaufgabe : Zur Parallelität der deutschen und der europäischen Föderalismusdiskussion », *ZEW Wirtschaftsanalysen*, vol. 49, 2000
- **HUBER B.**, « Föderaler Wettbewerb : Möglichkeiten und Grenzen », *ZEW Wirtschaftsanalysen*, vol. 49, 2000
- **KITTERER W.**, « Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung », *FiFo – CPE Discussion Papers*, n° 07-3, 2007
- **MÜLLER-GRAFF P.-C.**, « L'arrêt de Karlsruhe sur le Traité de Lisbonne », *Regards sur l'économie allemande*, n° 92, 2009
- **PAPIER H.-J.**, « Bewährte Strukturen. Bilanz der Staatsreform. Statt den Exekutivföderalismus sollte Deutschland die Landesparlamente stärken. Ein Standpunkt », *Das Parlament*, 28-12-2009/04-01-2010
- **PEFFEKOVEN R.**, « Reform des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpakts II. Statt grundlegender Reform fragwürdige Änderungen im Detail », *Wirtschaftsdienst*, 2001/VIII
- **RENZSCH W.**, « Reform der Finanzverfassung zwischen ökonomischer Effizienz, bundesstaatlicher Funktionalität und politischer Legitimität », *ZEW Wirtschaftsanalysen*, vol. 49, 2000
- **SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG**, *Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*, mars 2007 ; et rapports annuels, principalement ceux de 2001, 2004, 2006 et 2010
- **SCHÄUBLE W., LAMERS K.**, « Europa braucht einen Verfassungsvertrag », *F.A.Z.*, 04-05-1999
- **STEINPASS P.**, « Sans le principe que le libre exercice de la responsabilité exige en contrepartie que celle-ci soit pleinement assumée, nulle communauté ne peut fonctionner durablement », 31-01-2011 (www.cirac.u-cergy.fr/colloques_etudes_wp/interview4_fr.pdf)
- **SCHELLER H.**, « Die Reform der Finanzverfassung », *APuZ*, 50/2006
- **WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT**, *Überschuldung und Staatsinsolvenz in der Europäischen Union*, janvier 2011: *Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes*, mars 2008 ; *Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates*, octobre 2005
- **WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN**, *Haushaltskrisen im Bundesstaat. Gutachten*, avril 2005, et *Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999*
- www.bundesverfassungsgericht.de.