Pas d'exception budgétaire pour Berlin

Isabelle Bourgeois

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/727>

DOI : 10.4000/rea.727

ISBN : 978-2-8218-0854-6

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2006

Pagination : 29-32

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

Isabelle Bourgeois, « Pas d'exception budgétaire pour Berlin », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 79 | décembre 2006, document 4, mis en ligne le 01 décembre 2008, consulté le 04 mai 2019.
URL : <http://journals.openedition.org/rea/727> ; DOI : 10.4000/rea.727

Pas d'exception budgétaire pour Berlin

Isabelle Bourgeois

Le Land de Berlin vient de se voir débouter par le Tribunal constitutionnel fédéral. Dans un arrêt rendu le 19 octobre (2 BvF 3/03), la Cour de Karlsruhe a estimé que le Land, bien que lourdement endetté, ne se trouve pas « en situation de crise budgétaire extrême » (extreme Haushaltsnotlage). Cette situation est tout au plus « tendue », et Berlin devrait, « selon toute vraisemblance, parvenir seul à la surmonter ». Rien ne justifie donc un soutien financier exceptionnel de la Fédération pour aider le Land à assainir ses finances publiques.

Comme toujours, la portée de l'argumentation des juges suprêmes dépasse de loin le contentieux particulier dont ils avaient à connaître. En déboutant Berlin, ils ont placé toutes les collectivités territoriales face à leurs responsabilités, rappelant qu'elles ont des droits, mais aussi des devoirs : avant tout, celui de veiller à la soutenabilité de leurs finances. Or la dérive des mécanismes solidaires au fondement du fédéralisme financier ne leur permet plus de réaliser cet objectif. Indirectement donc, les juges suprêmes ont ainsi rappelé à l'ordre le gouvernement de grande coalition, mais aussi les gouvernements des Länder, les sommant de donner corps enfin au projet de réforme du fédéralisme financier.

Le 10 mars 2003, Berlin avait saisi le Tribunal constitutionnel fédéral pour qu'il arbitre le contentieux qui l'opposait au Bund : arguant du précédent que constituent les Länder de Brême et de Sarre auxquels un arrêt constitutionnel de 1992 avait ouvert droit au versement d'aides fédérales dans le but de les aider à surmonter leur « *crise budgétaire extrême* », Berlin estimait que son déficit, incompressible malgré les efforts entrepris, lui ouvrait les mêmes droits à dater de 2002. Le Land avait aussi saisi la Cour en prévision de la fin, programmée pour début 2005 par la Loi prorogeant le Pacte de solidarité (entrée en vigueur le 01-01-05), de ces aides complémentaires exceptionnelles (*Bundesergänzungszuweisungen*) justifiées par l'évolution dramatique, exceptionnelle elle aussi, des finances publiques de certaines collectivités. Sur ce point, Brême et la Sarre ont d'ailleurs engagé un recours à Karlsruhe ; mais depuis l'arrêt rendu à propos de Berlin, il est vraisemblable que ces Länder seront déboutés.

**Brême et la Sarre
avaient créé un précédent**

Pour évaluer la situation budgétaire de Berlin, les juges se sont basés sur les données relatives aux budgets des Länder fournies par Destatis, et ont établi une comparaison plus fine avec une autre ville-Etat : Hambourg. Certes, comparé à la moyenne des Länder (1995-2004), le taux de financement à crédit par habitant est au moins deux fois le plus élevé à Berlin (5 fois certaines années), ce qui justifierait une situation de crise extrême. Mais le ratio entre recettes fiscales et intérêts de la dette place Berlin en meilleure position : il ne dépasse la moyenne que de 56 %, alors que le critère adopté pour Brême et la Sarre est de plus de 71 %. Quant au solde budgétaire, il n'est guère plus dramatique qu'ailleurs : tous les Länder sont en déficit, et tous recourent à la dette comme à la vente d'éléments de patrimoine. Autrement dit : les finances de Berlin ne sont guère plus tendues que celles de la plupart des autres Länder.

**Berlin n'est pas plus mal loti
que les autres Länder...**

Rien ne permet d'étayer que « *la situation particulière de Berlin à la fois en tant que ville-Etat et partiellement de nouveau Land se traduirait nécessairement par un niveau de dépenses supérieur* ». Si Berlin n'est pas parvenu à enrayer la

**... mais ses dépenses
sont disproportionnées**

spirale de l'endettement (sa dette atteint 60 milliards € pour un budget 2006 de 21 milliards €), c'est que, dans l'ensemble, ses problèmes budgétaires « *se situent plutôt du côté des dépenses que de celui des recettes* ». Aucun des efforts de consolidation menés entre 1995 et 2004 n'a réellement réduit les dépenses de fonctionnement et de transferts. De ce fait, la Cour de Karlsruhe présume que le « *potentiel d'économies est loin d'être épuisé* ».

Des dépenses nettement supérieures à celles de Hambourg

La comparaison des dépenses entre Berlin et Hambourg le révèle : à Berlin, le « *surcroît de dépenses est impressionnant* ». Bien que, entre 2001 et 2003, le Land ait réduit les dépenses relatives aux universités, à la recherche extra-universitaire et à la culture, elles restent supérieures à celles de Hambourg (respectivement de 63,3, de 49 et de 132 millions € en 2003). Elles restent élevées aussi dans le domaine de la santé, de l'environnement, du sport et des loisirs (47,5 millions € de plus qu'à Hambourg, avec une nette prédominance pour les sports et loisirs). Le poste de loin le plus important est celui de l'habitat, qui dépasse l'équivalent hambourgeois de 1,3 milliard €. Enfin, la différence dans les dépenses de protection sociale s'élève à 780 millions €, ce qui incite les Juges à penser qu'elle repose « *ou bien sur un nombre plus important de personnes dans le besoin ou bien sur une pratique plus généreuse des transferts* ».

Au total, en 2003, les dépenses de Berlin sont supérieures de 3,5 milliards € à celles de Hambourg, un Land lui aussi fortement endetté (plus de 23 milliards € la même année, pour un budget de près de 10 milliards € après prélèvement de la part destinée à la péréquation financière entre les Länder). Mais Hambourg s'est lancé à partir de 2002 dans une politique de consolidation visant à réduire drastiquement ses dépenses et, plus encore, le recours à la dette pour financer ses investissements. Outre le fait qu'il s'agit d'un petit Land, c'est là un des aspects qui a déterminé le choix de Hambourg pour la comparaison avec Berlin.

Berlin doit accroître ses recettes...

Outre une compression des dépenses, le Tribunal recommande une hausse de ses recettes. Le Land pourrait ainsi augmenter le barème de l'impôt sur les exploitations industrielles et commerciales (*Gewerbesteuer*), un impôt propre aux municipalités, mais Berlin a comme Hambourg le double statut à la fois de commune et de Land. Certes, cela pourrait provoquer quelques délocalisations dans le Brandebourg environnant, mais ce risque devrait rester minime. Surtout, le Land pourrait vendre son patrimoine immobilier (habitat), dont les juges estiment la valeur marchande à quelque 5 milliards €. Cet encours devrait servir à rembourser une partie de la dette, ce qui aurait pour effet de réduire le poids des intérêts et de contribuer durablement à la consolidation.

... et engager une politique de rigueur

Berlin doit donc se passer des près de 35 milliards € espérés au titre de la solidarité du Bund et définir les priorités d'une politique de rigueur – un défi pas seulement pour le gouvernement de coalition SPD/Die Linke reconduit le 23 novembre. Car le verdict force le Land à rompre avec une longue tradition de responsabilité budgétaire limitée, fondée sur son statut particulier : du temps de la partition, Berlin ne percevait pas d'aides des Länder au titre du *Finanzausgleich*, mais était abondamment soutenu par le Bund. Depuis l'unité, Berlin fait partie du groupe des bénéficiaires de cette péréquation horizontale, mais a vu fondre les aides spécifiques du Bund, supprimées fin 2001. En contrepartie (comme pour Hambourg et Brême, les deux autres villes-Etat), la pondération des habitants (voir REA 52-53/01) avait été réévaluée pour tenir compte de sa situation particulière. Quant aux dépenses, elles se sont accrues nettement lorsque Berlin est devenue capitale, la dette quadruplant en l'espace de dix ans.

Le Sachverständigenrat critique les conseils de Karlsruhe

Les conséquences de l'arrêt de Karlsruhe pour Berlin « *ne sont pas claires* », estime le Conseil des Sages dans son rapport de novembre. Il constate d'abord que Berlin a réalisé d'importants efforts de consolidation (réduction des effectifs dans la fonction publique, hausse du temps de travail des fonctionnaires...), qu'il s'agit de poursuivre. Mais les préconisations de Karlsruhe ne sont guère incitatives. Et elles ne sont « *que partiellement sensées* ». La vente du patrimoine immobilier n'améliorera pas l'état des finances publiques : une vente massive

fera baisser les prix, et le produit réalisé ne compensera pas les pertes au niveau des loyers. La hausse de la fiscalité n'accroîtra guère les recettes. Au risque de délocalisation d'entreprises s'ajoutent les effets pervers induits par la péréquation entre les diverses recettes fiscales des différents échelons territoriaux : en admettant que Berlin améliore son encours de 1 million € pour l'impôt sur le revenu et d'autant pour l'impôt sur les sociétés, il ne lui en resterait *in fine* plus que respectivement 133 300 € et 81 100 €, a calculé le Conseil des Sages. Cela plaide pour un renforcement de l'autonomie fiscale des Länder, ne serait-ce qu'en tant qu'instrument de gestion de crises budgétaires.

Mais le problème de Berlin n'est pas soluble pris isolément. C'est là que réside la portée générale de l'arrêt des juges constitutionnels : il révèle au grand jour les dérives et les limites de l'organisation financière de la République fédérale. Le « *devoir incombant au Bund d'aider à l'assainissement des finances* » d'un Land en difficulté, ainsi que les « *revendications afférentes* » d'un Land dans cette situation « *sont des corps étrangers* » au sein du système de péréquation de la RFA, rappellent les juges. En effet, « *ils entrent 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* ».

Il s'ensuit que voir dans les aides complémentaires exceptionnelles un instrument d'assainissement *ad hoc* présente le danger de reléguer *sine die* les réformes qui s'imposent au niveau de la répartition des différentes recettes fiscales, voire « *d'honorer la politique dispendieuse d'un Land* ». L'aide solidaire du Bund doit rester une *ultima ratio*. Les dérives d'un système financier déresponsabilisant pour les Länder les moins vertueux ont amené la Cour à rappeler un des principes fondateurs de l'ordre économique et financier de l'Allemagne : l'aide à l'auto-assistance qui découle du principe de subsidiarité, et selon lequel chaque partie prenante est tenue de chercher à résoudre ses problèmes par elle-même avant d'en appeler à la solidarité collective. Mais ces principes ont connu une dérive égalitariste au fil des décennies – la même que celle qu'on peut observer dans le généreux système de solidarité sociale et qui a mené à la loi Hartz IV dont le cœur consiste à rétablir l'équilibre entre droits et devoirs.

La Cour se contente de rappeler ces principes, son rôle n'étant pas de formuler des préconisations d'action à l'intention des législateurs. C'est à eux qu'il revient de leur donner une forme concrète. En revanche, le *Sachverständigenrat*, dont la mission consiste à conseiller le gouvernement, du moins sur les grandes orientations (voir *REA 78/06*), s'est emparé de la question pour développer l'idée d'un « *frein constitutionnel à l'endettement des Länder* » sur le modèle suisse, nettement préférable à l'instauration d'une procédure d'insolvabilité pour les collectivités territoriales – impossible au demeurant à mettre en place dans le fédéralisme coopératif qui caractérise l'Allemagne. Etant donné que la législation de la plupart des Länder fixe un plafond pour le recours au déficit (il doit être inférieur au montant des investissements), proche de l'art. 115 de la Loi fondamentale qui s'applique au budget fédéral, mais que ces dispositions ne « *se sont pas révélées particulièrement efficaces* », le Conseil des Sages suggère dès lors de les renforcer. D'abord, en adoptant « *une définition plus étroite des investissements à financer à crédit* » ; ensuite, en prenant « *une mesure contraignante pour éviter les déficits budgétaires conjoncturels au-delà d'un cycle conjoncturel* ». De telles mesures seraient en effet « *plus faciles à justifier et, en même temps, auraient plus de sens que les limitations des déficits prévues dans le Traité de l'Union* ». Voilà un clair rappel à l'ordre portant sur l'adoption d'un Pacte de stabilité interne à la RFA.

Dès son arrivée au pouvoir, la grande coalition avait certes pris des mesures impliquant davantage les Länder dans la discipline budgétaire européenne. L'art. 109 de la Loi fondamentale a ainsi été augmenté d'un § 5, stipulant que les Länder contribuent désormais à hauteur de 35 % au financement des sanctions en cas de violation des règles de Maastricht (le Bund prenant en charge le

L'arrêt de Karlsruhe pointe les dérives du fédéralisme...

... et rappelle que les collectivités ont des droits et des devoirs

Le Sachverständigenrat esquisse les orientations d'un Pacte de stabilité interne à la RFA

Un premier pas avait été franchi par le gouvernement

restant). Mais l'apport des Länder est divisé en deux parties : 65 % sont à la charge des Länder contrevenants ; les 35 % restants sont supportés solidairement par la collectivité des Länder, la part de chacun étant fonction de sa population. Autrement dit, si ces dispositions respectent les principes du fédéralisme coopératif, elles ne sont guère responsabilisantes.

Mais ces dispositions ne sont pas applicables

Elles sont encore moins applicables, rappelle le Prof. Rolf Peffekoven, membre du Conseil économique auprès du ministère fédéral des Finances depuis 1973, et membre du Conseil des Sages de 1991 à 2001. La ventilation du déficit allemand entre les divers échelons territoriaux, entre ceux-ci et le système de protection sociale, reste à faire. Le plafond de déficit autorisé des Länder reste à préciser en fonction de chaque situation particulière. Un catalogue de sanctions doit être adopté pour les Länder. Enfin, il faut établir une clef de répartition des sanctions communautaires, à la fois horizontale (entre Länder) et verticale (Bund/Länder) – seul point réglé par l'art. 109, § 5. La réforme est restée à mi-chemin. C'est à cela aussi que renvoient aussi les préconisations des Sages.

Sachverständigenrat : rendre le fédéralisme financier plus performant

Or une limitation du déficit des Länder « *n'est économiquement pas compatible avec l'autonomie et l'indépendance du Bund et des Länder dans leur gestion budgétaire, telles que les garantit l'art. 109, § 1 de la Loi fondamentale, s'il n'est pas accordé parallèlement aux Länder, en contrepartie, une certaine autonomie fiscale* ». Le Conseil des Sages plaide donc, une fois de plus, pour qu'une plus large autonomie fiscale des Länder fasse partie du second volet de la réforme du fédéralisme. Dans ce cadre doit également être révisée la structure de la péréquation financière horizontale (*Länderfinanzausgleich*) « *afin d'en réduire les effets négatifs* » actuels sur la compétitivité et, surtout, « *pour que les avantages d'une plus grande autonomie fiscale des Länder ne soient pas immédiatement neutralisés* ». Si ces effets sont amplement débattus depuis de nombreuses années, et si l'impact négatif de ces mécanismes sur la croissance allemande est régulièrement chiffrée par les experts à 1 point, voire 1,5 point du PIB, tout projet de réforme se heurte à de fortes réticences.

PAR SON VERDICT, LE TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL FEDERAL place toutes les collectivités, et pas seulement Berlin, face à leurs responsabilités. L'arrêt relance la nécessité d'une réforme de fond de l'organisation des finances publiques allemandes. Il renoue indirectement avec un arrêt rendu sur le *Finanzausgleich* le 11-11-1999, et dans lequel les juges faisaient injonction aux législateurs de réformer ce système. Ceux-ci s'inclinèrent certes en 2001, mais en prorogeant les effets pervers, déresponsabilisant encore plus les Länder – en contradiction flagrante avec le « *principe d'interdiction du nivellement* » rappelé par la Cour. Et ils accentuèrent le centralisme rampant des mécanismes de solidarité, poussés aussi à cela par des Länder est-allemands craignant de voir se réduire les aides perçues au titre du Fonds de solidarité. Entre-temps, la situation du Bund s'était elle aussi dégradée... Actuellement, Bund et Länder débattent de l'avenir de l'*Aufbau Ost* (voir REA 71/05). L'évaluation de l'utilisation des aides complémentaires versées aux Länder de l'est est en cours. Seule la Saxe les a gérées pour investir ; tous les autres, y compris Berlin, les utilisent pour financer leurs dépenses courantes. Aucune sanction n'est prévue par la loi. Le cas de Berlin, Land mi-occidental, mi-oriental, aura permis d'apporter un éclairage non partisan à cette question, tout en rappelant à la grande coalition un axe majeur de réformes qu'elle s'était fixé.

Indications bibliographiques

- SACHVERSTÄNDIGENRAT, *Widerstrebende Interessen – ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/07, novembre 2006*
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, « Kein Anspruch des Landes Berlin auf Sanierungshilfe », communiqué de presse n°96/2006 et arrêt 2 BvF 3/03 en date du 19-10-2006
- PEFFEKOVEN R., « Klare Verantwortlichkeiten. Die Föderalismusreform ist nur ein erster Schritt. Handlungsbedarf bei den Finanzbeziehungen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19-08-2006