



OPINION :

Dix propositions de réforme financière pour l'Allemagne

Depuis 1949, la répartition des pouvoirs en Allemagne s'est modifiée au profit du gouvernement fédéral. L'auteur propose un rééquilibrage des pouvoirs.

THÈME III : RÉPARTITION DES TÂCHES ET FÉDÉRALISME FINANCIER

PAR *ULRICH KARPEN*

« *Quiconque* tient les cordons de la bourse a le dernier mot! » Dans un régime fédéral comme celui de la République fédérale d'Allemagne, la nature et l'étendue des activités du gouvernement fédéral, des gouvernements des *Länder* et des administrations municipales dépendent de leurs ressources financières et de leurs pouvoirs fiscaux. Comme l'ont montré Udo Margedant et Werner Heun, leurs activités sont également limitées par les lois européennes [cf. références].

Pour régler les problèmes des *Länder* et des municipalités, je présente 10 propositions :

1. Admettre que les compétences des *Länder* et du gouvernement fédéral sont inextricablement liées. La Constitution de la République fédérale d'Allemagne, la Loi fondamentale de 1949, est en vigueur depuis plus de 50 ans. Au cours de cette période, les compétences en matière de prise de décision du gouvernement fédéral, des *Länder* et des administrations municipales sont devenues très étroitement liées. Il s'agit là d'un phénomène qui est contraire au principe de base du fédéralisme et de l'autonomie locale. Diverses réformes du régime et des politiques ont eu pour conséquence d'accroître les fonctions et les pouvoirs du gouvernement central. En outre, le Conseil fédéral (ou chambre haute), où sont représentés les gouvernements des *Länder*, joue un rôle législatif croissant. Comme l'a bien montré Ursula Männle, il en est résulté un effritement des pouvoirs des parlements des *Länder* [cf. références].
2. Désenchevêtrer les compétences. Un débat a donc surgi sur les

méthodes visant à désenchevêtrer et à décentraliser les pouvoirs législatifs et juridiques (conformément au principe de subsidiarité – cf. encadré). Il en va de même pour le régime financier et, notamment, les paiements de péréquation entre le gouvernement fédéral et les *Länder*, ainsi qu'entre les *Länder*.

3. Mettre fin à l'absence de connexité entre pouvoirs et responsabilités. Il y a une absence quasi-totale de connexité entre compétences législatives et responsabilité financière. Le principe de connexité enchâssé dans la Constitution – qui crée et administre un programme doit en acquitter les frais – ne s'applique presque plus. Les lois fédérales que les *Länder* doivent mettre en œuvre en utilisant leurs propres ressources financières ne cessent de se multiplier. Certaines lois fédérales attribuent des programmes

à des villes et municipalités sans que le gouvernement fédéral ne s'engage à financer au moins une partie des frais afférents. Comme l'a soutenu Wolfgang Renzsch, il faut au plus tôt établir de nouveaux liens entre autorité législative et responsabilité financière [cf. références] et instituer un taux de co-financement obligatoire auquel serait assujéti le gouvernement fédéral lorsqu'il crée des prestations en espèces, par exemple dans le domaine des services sociaux.

4. Accroître les pouvoirs des *Länder*. Les lois-cadres fédérales et les programmes conjoints entre le fédéral et un *Land* (construction d'universités, développement économique, etc.) ne laissent pas suffisamment de marge de manœuvre aux *Länder*. Qui dit financement partagé dit hausse des frais administratifs, multiplication des

Solidarité, subsidiarité et connexité

La politique sociale allemande repose en grande partie sur trois principes : la subsidiarité, la solidarité et la connexité.

« Le principe de solidarité procède du principe de l'État providence. Selon ce principe, les membres d'un groupe donné qui sont assujettis à des risques comparables doivent se soutenir les uns les autres ... »

« Le principe de subsidiarité est toutefois assujéti à la condition selon laquelle certains groupes de personnes ne reçoivent de l'aide extérieure que si les mesures prises pour s'aider soi-même sont épuisées... »

- *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Heinz Lampert, Berlin: Springer, 1998, 5^{ème} édition.

« Selon le principe de connexité, toute législature qui confie à des villes, municipalités ou districts des responsabilités auxquelles sont associés des frais doit également pouvoir à leur financement (Qui engage des frais doit les acquitter). »

- Site Internet du Parti démocrate chrétien, « Politique communautaire », <http://www.cdu.de/politik-a-z/kommunal/kap57.htm>

délais et perte de souplesse. On devrait supprimer les programmes conjoints entre le fédéral et un *Land*.

5. Mettre fin aux distorsions de concurrence. L'aide financière fédérale nuit à la concurrence entre les *Länder*. Il conviendrait de supprimer l'aide financière fédérale destinée à prévenir les perturbations macroéconomiques et à encourager la croissance économique. Le calcul des paiements de péréquation est si complexe que seuls les spécialistes y comprennent quelque chose. Ces paiements sont également inévitables parce qu'ils ont des effets défavorables sur les *Länder* qui remportent des succès économiques et politiques.
6. Conférer des pouvoirs fiscaux aux *Länder*. Il ne peut y avoir de fédéralisme fort sans que les *Länder* ne disposent de leurs propres pouvoirs fiscaux. Les *Länder* ne doivent pas être dépendants du gouvernement fédéral. Chaque *Land* devrait posséder tous les pouvoirs requis pour fixer les taux s'appliquant à l'échelle de son territoire (impôts fonciers, taxes sur les véhicules, impôts sur les successions).
7. Donner aux *Länder* le pouvoir de prélever des impôts sur le revenu.

Trois ordres de gouvernement en Allemagne

Bund : fédération : le gouvernement fédéral de la République fédérale d'Allemagne. Ses compétences sont définies dans la Loi fondamentale de 1949 (*Grundgesetz*). Les origines de la fédération remontent à l'Empire allemand fondé en 1871: il y avait 25 états au sein de cette fédération, la Prusse étant de loin la plus puissante. Les *Länder* ont été abolis aussi bien dans l'Allemagne nazie que dans la République démocratique communiste allemande (1949-1990), mais la République fédérale d'Allemagne les a rétablis. La soi-disant « clause éternelle » de l'article 79(3) de la *Grundgesetz* précise que le régime fédéral ne doit jamais être aboli.

Land : une des 16 unités infra-nationales de la République fédérale d'Allemagne. Avant l'unification allemande, il y avait 11 *Länder*. Trois d'entre eux seulement ont des antécédents précis – Hambourg, Brême et la Bavière. Les *Länder* ont certains droits définis dans la Constitution. Ils possèdent en outre des droits résiduels dans les domaines qui ne sont pas attribués au gouvernement fédéral ou qui ne figurent pas dans la liste des « droits simultanés ». Les droits exclusifs des *Länder* sont les droits d'administration et tous les droits afférents à la police et à l'ordre public, à la culture, aux médias et à l'éducation.

Stadt, Gemeinde : ville, municipalité : l'ordre des administrations municipales. En plus des trois cités-états de Berlin, Hambourg et Brême (qui constituent trois des 16 *Länder*), on compte 13 682 villes et municipalités en Allemagne. Leurs pouvoirs ne sont pas les mêmes : il y a 112 *Kreisfreie Städte* ou « villes sans districts » qui ont les mêmes pouvoirs que les districts (*Kreisen*).

L'autonomie des *Länder* en ce qui concerne les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés devrait être accrue.

8. Accorder une plus grande autonomie aux administrations

municipales. L'exigence d'autonomie fiscale devrait également s'appliquer aux villes et aux municipalités. Pour ce qui est des paiements de péréquation locale, il est préférable de recourir à des transferts généraux plutôt qu'à des transferts réservés à des fins particulières.

Références ... en allemand

- Udo Margedant, "Grundzüge der deutschen Finanzordnung," in *Föderalismusreform: die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand, Zukunftsforum Politik* Nr. 44, publié par le Konrad-Adenauer-Stiftung (St. Augustin, 2002), p. 7 – 18.
- Werner Heun, Allocation of Tasks and Regimes of Public Finance Responsibilities between the Federal and other Levels of Government, General Report, in: Eibe Riedel (ed.), *Aufgabenverteilung und Finanzregime im Verhältnis zwischen dem Zentralstaat und seinen Untereinheiten, Schriften der Gesellschaft für Rechtsvergleichung*, vol. 195 (Baden-Baden, 2001), p. 17 – 33.
- Ursula Männle, "Thesen zur Reform der Finanzverfassung," in *Zukunftsforum Politik* no 44 (footnote 1), p. 19 – 20.
- Wolfgang Rensch, *Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates. Perspektiven nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts* (Friedrich-Ebert-Stiftung: Bonn, 2000), p. 1 – 18.
- Kurt Döring, "Ein bisschen Wettbewerb" in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 14, mai 2002, p. 10.

9. Adopter des mesures concernant le désenchevêtrement, la connexité, la transparence et la subsidiarité. Les mots clés de la réforme du régime financier sont : désenchevêtrement, connexité, transparence et subsidiarité [cf. encadré]. On devrait faire une plus grande place à la responsabilité, faciliter la concurrence et assurer un meilleur suivi des décisions.
10. Abandonner le « fédéralisme de l'égalité ». Il faut renoncer au fédéralisme de l'égalité et de la redistribution et s'orienter vers un fédéralisme plus concurrentiel. On peut le faire sans porter ombrage à la règle de conditions de vie comparables au sein de l'État fédéral ou au principe de solidarité [cf. encadré].