



« La plus grande réforme qui soit »

# En Allemagne, un compromis met un terme à l'impasse sur le fédéralisme

PAR MARGARET HECKEL

**Le 1<sup>er</sup> septembre** 2006 a marqué une date de nombreux politiciens allemands appelaient de leurs vœux depuis des années.

Ce jour-là, leur réforme du fédéralisme — la plus ambitieuse depuis 1949 — est enfin devenue réalité. Le premier ministre bavarois, M. Edmund Stoiber, a même dit d'elle qu'il s'agissait de « la plus grande réforme qui soit ».

Ayant comme principe directeur la clarification des niveaux décisionnels entre le centre et la périphérie, la réforme cherche notamment à faire en sorte que le citoyen moyen sache plus facilement « qui est responsable de quoi ». L'Allemagne étant une fédération, la majorité des lois adoptées par le *Bundestag*, la Chambre basse du Parlement, doivent également être approuvées par le *Bundesrat*, la Chambre qui représente les 16 États fédérés, ou *länder*. Dans le passé, il est souvent advenu que les majorités politiques des deux Chambres ne coïncident pas, de sorte que les dirigeants des *länder* ont utilisé le *Bundesrat* comme instrument pour s'opposer au gouvernement fédéral. Les impasses politiques ont parfois pris le pas sur la collaboration, ce qui a produit une législation bien loin de la perfection, tant et si bien que même les responsables politiques des *länder* ont fini par admettre que le moment était venu de changer de système. L'occasion d'adopter une réforme fédérale d'envergure s'est offerte lorsque la « grande coalition » réunissant le Parti social-démocrate et le Parti chrétien-démocrate est arrivée au pouvoir en automne 2005 : ses partenaires disposaient d'une écrasante majorité dans les deux Chambres du Parlement.

## Les *länder* endossent des responsabilités supplémentaires

Grâce à cette réforme, le nombre de lois sur lesquelles le *Bundesrat* dispose d'un droit de veto est moindre — un tiers des lois selon certains, 40 pour cent, voire un peu plus, pour d'autres — contre environ 60 pour cent auparavant. En compensation, les *länder* disposent à présent de compétences exclusives en matière d'éducation, de maintien de l'ordre dans les prisons, de lois relatives aux manifestations, de rémunération des fonctionnaires et même d'horaires d'ouverture des magasins. Ce ne sont bien évidemment pas les seuls changements, mais il s'agit des plus importants. Le

*Margaret Heckel est rédactrice politique en chef des titres Die Welt, Welt am Sonntag et Berliner Morgenpost, publiés par les Éditions Axel Springer, situé à Berlin, depuis avril 2006. Elle était auparavant rédactrice politique en chef du Financial Times Deutschland et chef de son bureau de Berlin.*



— AP Photo : REUTERS/Manuela Hartling

*Des enfants de six ans lors de leur première journée d'école à Berlin. Les enfants allemands commenceront-ils tous l'école au même âge à présent que l'éducation est de la compétence des *länder* ?*

gouvernement fédéral, le *bund*, assume de son côté plus de responsabilités en matière de protection de la nature et de réglementation des eaux.

Les réformes sont le fait de la chancelière Merkel et de ses partenaires de la coalition, MM. Edmund Stoiber et Kurt Berk, mais aussi du ministre de l'Intérieur, M. Wolfgang Schäuble. Tout compte fait, cette réforme confère une plus grande marge de manœuvre aux *länder* et leur permet de passer d'un fédéralisme presque coopératif à un fédéralisme plus compétitif. Le fédéralisme coopératif « à la sauce allemande » s'est révélé fort coûteux : chaque fois que le *bund* et les *länder* n'arrivaient pas à se mettre d'accord sur ce qu'il convenait d'entreprendre, le *bund* tentait d'acheter l'autre partie. Un exemple révélateur date de 1999, lorsque le chancelier Schröder et sa coalition comprenant le Parti social-démocrate et le Parti vert ont présenté une nouvelle réforme fiscale devant le Parlement. À cette époque, le *Bundesrat* se trouvait dominé par l'opposition, notamment les chrétiens-démocrates, qui se sont employés à faire avorter cette tentative. M. Schröder tenta — avec succès — de gagner l'appui de certains leaders chrétiens-démocrates dans les *länder*. Il promit, par exemple, au maire de Berlin des fonds pour sa ville en contrepartie d'un vote favorable à la réforme fiscale (Berlin est un *land* et dispose de sièges au *Bundesrat*). La réforme fut adoptée, mais elle coûta infiniment plus aux contribuables qu'elle ne l'aurait autrement. La récente réforme de la loi sur le marché du travail, appelée loi Hartz, en représente un autre exemple : certains *länder* ne l'approuvèrent que lorsque le *bund* offrit davantage de fonds.

## L'avenement du fédéralisme compétitif ?

Malgré tout, certains craignent que ce passage à un fédéralisme plus compétitif présente des désavantages. Les domaines qui les inquiètent le plus sont l'éducation, l'environnement et la rémunération des employés locaux et des fonctionnaires des *länder*, y compris les enseignants et les policiers. Bien que certaines de ces craintes semblent légitimes, d'autres ne font que refléter une désaffection générale à l'égard des systèmes compétitifs.



M. Wolfgang Schäuble, ministre de l'Intérieur de l'Allemagne

Prenons comme exemple l'échelle des salaires pour les employés locaux et régionaux. Actuellement, deux policiers ayant la même ancienneté et le même grade reçoivent un salaire équivalent, qu'ils travaillent en Bavière au sud ou au Schleswig-Holstein au nord. Il existe des différences entre l'Allemagne de l'Ouest et de l'Est, mais aucune entre les *länder* d'Allemagne de l'Est — la Thuringe et la Saxe, par exemple. En principe, la Bavière pourrait désormais décider d'octroyer à ses nouveaux policiers une augmentation salariale de 10 pour cent, estimant que ses effectifs sont dégarnis et que cela constitue une menace à la sécurité des rues du *land*. Il serait alors concevable que des policiers de la Thuringe ou même du Schleswig-Holstein, attirés par le salaire plus élevé, viennent travailler en Bavière. Bien entendu, les ministres des Finances de la Thuringe et du Schleswig-Holstein seraient contrariés s'ils ne pouvaient égaler le salaire offert par la Bavière et se retrouvaient par conséquent avec un manque de personnel. Dans une économie de marché, ce sont là les règles du jeu, mais il s'agit d'une expérience toute nouvelle pour l'Allemagne — d'où les réticences. De leur côté, les syndicats avancent des arguments diamétralement opposés : ils craignent que les conditions de travail et les salaires ne connaissent un nivellement par le bas sitôt que les *länder* seront aux commandes.

Dans le domaine de l'éducation, on craint surtout que les normes communes soient supprimées et remplacées par 16 réglementations régionales différentes. Le pays ne s'est pourtant jamais doté d'un programme d'études national et, contrairement à la Grande-Bretagne et aux États-Unis, impose bien peu d'épreuves standardisés.

Quoi qu'il en soit, les *länder* disposent désormais d'une liberté presque totale en matière d'éducation primaire, secondaire et supérieure. Le Bade-Wurtemberg, par exemple, pourrait décider que tous les enfants ayant atteint l'âge de cinq ans doivent commencer la première année, alors que la Bavière voisine pourrait statuer que la scolarité obligatoire commence à l'âge de sept ans. Les désavantages sont évidents. Par exemple, une famille dont les enfants sont d'âge préscolaire qui quitte la Bavière pour s'installer au Bade-Wurtemberg se trouverait en difficulté. En pratique, aucun ministre régional de l'Éducation le moins raisonnable n'agirait de la sorte. Mais les points de friction potentiels sont nombreux — et ils devront être résolus par des négociations complexes entre les 16 ministres de l'Éducation des *länder*, sans oublier leur homologue fédéral. Il est également évident qu'une telle autonomie devra être accompagnée par une surveillance plus rigoureuse sur le plan national afin de s'assurer que tous les *länder* respectent des normes éducatives minimales. De fait, cela existe déjà en raison de l'étude sur l'éducation menée par le programme PISA de l'Organisation pour la coopération et le développement

économiques (OCDE). Cette étude a dépeint une Allemagne largement à la traîne en ce qui concerne la réussite scolaire, loin derrière la plupart des nations industrialisées.

Dans le domaine de l'environnement, le *bund* peut désormais légiférer au plan national sur la protection de la nature. Il existe cependant certains domaines dans lesquels les *länder* peuvent choisir de se soustraire à une loi fédérale et donc de ne pas l'observer. La raison de cette curieuse exception tient à la nécessité du compromis : ni le *bund* ni les *länder* n'étaient prêts à abandonner leurs prérogatives de sorte que, dans certains domaines, la nouvelle réforme souffre des mêmes compromis boiteux qui ont tant desservi le fédéralisme par le passé. En principe, une grande entreprise de recyclage présente dans les 16 *länder* peut aujourd'hui espérer une loi commune réglementant ses activités partout au pays. Si un problème survient cependant, l'entreprise pourrait se voir confrontée à 16 réglementations différentes. Le bon sens prévaudra-t-il sur les intérêts particuliers des *länder* ? Cela reste à vérifier...

La réforme des finances représente un autre dossier sur lequel la « plus grande réforme qui soit » laisse à désirer. Elle avait été exclue des négociations parce que tous les politiciens concernés craignaient que même les majorités détenues par la « grande coalition » ne soient en mesure de trouver un compromis sur un sujet aussi controversé. Des discussions à ce propos sont prévues dans le contexte de ce que l'on a baptisé la Réforme fédérale II, mais la plupart considèrent qu'elles ne résulteront pas à grand-chose.

La raison de la complexité des flux financiers qui s'est développée entre les États depuis 1945 tient au fait que la plupart des impôts, à quelques exceptions près, relèvent encore et toujours des lois fédérales. L'impôt sur le revenu, par exemple, est réparti entre le *bund* (42,5 pour cent), les *länder* (42,5 pour cent) et les collectivités locales (15 pour cent). La moitié de l'impôt sur les sociétés va dans les caisses fédérales et l'autre moitié dans celles des *länder*. La TVA est elle aussi

Suite à la page 12

## Survol de l'Allemagne

Nom :	République fédérale d'Allemagne ( <i>Bundesrepublik Deutschland</i> )
Capitale :	Berlin
Unités constituantes :	16 <i>länder</i>
<b>Gouvernement central :</b>	
Chef d'État :	Président ( <i>Bundespräsident</i> )
Désigné par :	Les membres du <i>Bundesrat</i> et un nombre équivalent de députés des Parlements des <i>länder</i>
Chef du gouvernement :	Chancelier ( <i>Bundeskanzler</i> / <i>Bundeskanzlerin</i> )
Désigné par :	Le <i>Bundestag</i>
Chambre basse :	<i>Bundestag</i> de 614 membres
Élus par :	Suffrage universel avec représentation proportionnelle mixte
Chambre haute :	<i>Bundesrat</i> de 69 membres
Désignés par :	Parlements des <i>länder</i>

## **En Allemagne, un compromis met un terme à l'impasse sur le fédéralisme**

répartie entre les trois ordres de gouvernement — sans compter qu'elle ne cesse de fluctuer. Ce qui rend le système encore plus opaque, c'est que la plupart des impôts sont au surplus répartis entre les *länder* « riches » et « pauvres » — les premiers se trouvant obligés de subventionner les seconds. Si ces derniers accumulent trop de dettes, ils doivent être renfloués — comme l'ont été le Brême et la Sarre, par exemple. Beaucoup prétendent que ce système conduit à une forme d'irresponsabilité collective, parce que les *länder* en mauvaise posture savent que quelqu'un viendra régler la note de leurs « extravagances ».

Pourtant, le 19 octobre 2006, un arrêt de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a statué que la ville de Berlin ne méritait pas d'être renflouée. La ville avait accumulé des dettes de quelque 60 milliards d'euros et plaidé qu'elle ne pourrait s'en sortir sans une contribution du gouvernement fédéral et des autres *länder*. L'un des juges a fait mention du slogan de Berlin « pauvre, mais envoûtante », suggérant que la ville était peut-être envoûtante précisément parce qu'elle n'était pas pauvre. Cette jurisprudence ne manquera pas d'influencer l'ampleur de la future réforme des finances fédérales.

La réforme du fédéralisme en Allemagne est loin d'être terminée. Au cours de ses premières années d'existence, le système fédéral a relativement bien servi le pays. Pourtant, à mesure que les lois sont devenues plus complexes, seuls quelques experts pouvaient se vanter de savoir « qui était responsable de quoi » et, surtout, « qui devait payer la facture ». Cette situation n'a pas profité à l'État fédéral, dans la mesure où ses citoyens en sont venus à considérer le fédéralisme comme un fardeau plutôt qu'un flambeau. Le fait que l'Allemagne se soit finalement lancée dans une refonte de son fédéralisme après tant d'années est encourageant, mais ce le serait encore davantage si le pays trouvait le courage de s'attaquer aussi à ses finances. (6)