

Chacun
sa part

Le fardeau que traîne Berlin : une dette de 61 milliards d'euros

Devant l'impossibilité d'une aide fédérale, la capitale allemande cherche une issue de secours

PAR KAREN HORN

La décision de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe de ne pas voler au secours de la ville de Berlin « me rappelle la fameuse métaphore du naufragé : nous sommes tous embarqués dans un canot de sauvetage lorsqu'un bateau à vapeur surgit à l'horizon. Nous lui adressons des signaux désespérés, mais il poursuit sa route. Même après un tel coup du sort, ce serait une erreur de ne pas essayer de ramer jusqu'à la côte : il reste peu d'espoir, mais c'est notre seule chance de survie. »

— Thilo Sarrazin, ministre des Finances de Berlin (SPD)

Lorsque la Cour constitutionnelle allemande a refusé d'intimer au gouvernement fédéral l'ordre de renflouer les finances de Berlin, écrasée sous une monumentale dette cumulée de 61 milliards d'euros (79 milliards USD), la ville s'est retrouvée livrée à elle-même.

Rendue en octobre 2006, la décision de la Cour ne restera pas sans conséquence dans les années à venir. Le plus gros de cette dette, qui représente plus de trois fois le budget annuel de la ville, a été contracté après la réunification allemande. Au début des années 1990, la ville de Berlin — qui constitue également un des seize *länder* (États) de la fédération allemande — comptabilisait une dette encore gérable de 10,8 milliards d'euros (14 milliards USD). À cette époque, la ville recevait du gouvernement fédéral (le *bund*) et de l'Union européenne des subventions s'élevant à presque 10 milliards d'euros, somme qui fut réduite à 5,5 milliards d'euros en 1995.

La crise financière frappant la capitale a été attribuée à son mauvais comportement financier après la réunification, lorsque l'« aide spéciale » fournie à Berlin par le *bund* s'est vue radicalement réduite, surtout après 1995, et que la ville n'a rien entrepris pour diminuer ses colossales dépenses de fonctionnement. Dans le même ordre d'idées, Berlin a omis d'investir sérieusement dans ses infrastructures de type industriel, avec pour corollaire la fuite des entreprises et l'augmentation du chômage, augmentation qui s'est répercutée sur les coûts lui incombant en matière d'assurance-emploi et d'assistance sociale. Un problème supplémentaire a surgi avec le scandale entourant la faillite de la *Berliner Bankgesellschaft*, une banque dont la ville est propriétaire. Cette faillite a fait un trou dans le budget équivalant à huit pour cent de la dette globale de l'époque.

La Cour a dit : Nein !

Voilà donc la toile de fond sur laquelle la Cour constitutionnelle a rendu sa décision le 20 octobre — décision en vertu de laquelle Berlin ne recevra aucune subvention fédérale extraordinaire pour l'aider à surmonter sa crise financière. Selon la Cour, la capitale du pays ne se trouve pas dans un véritable « état de nécessité » et, « selon toute probabilité », arrivera à s'en sortir par ses propres moyens. Les juges ont

Karen Horn est correspondante en matière de politique économique pour le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* depuis 1995. Elle travaille au siège social du journal, à Francfort, et est spécialisée dans les questions économiques et politiques.



Photo: Kay Schmedes for Deutsche Oper Berlin

La ville de Berlin subventionne l'opéra. Silja Schindler et Jean-Luc Chaignaud chantent une version moderne de l'opéra *Arabella* de Richard Strauss à la Deutsche Oper Berlin qui sera présenté en mars.

également soutenu que le fait de prétendre qu'il était du devoir du *bund* de voler au secours d'un *land*, se révélait « totalement étranger » au système des aides fédérales. Ce genre de subvention — des transferts financiers verticaux provenant du gouvernement central — n'est admissible qu'en tout dernier recours, autrement dit lorsqu'une crise financière est considérée comme « extrême », ce qui suppose que le *land* a déjà épuisé toutes les autres solutions envisageables. En particulier, la Cour constitutionnelle a précisé que le ratio entre les frais d'intérêts de la dette de la ville et les impôts que cette dernière est en mesure de prélever ne se révélait pas encore « assez déséquilibré » pour justifier une intervention juridique. La Cour s'est montrée inhabituellement précise dans ses recommandations, exhortant Berlin à prélever une taxe commerciale sur les bénéfices des entreprises, l'un des rares impôts dont les autorités municipales peuvent librement fixer le taux, et qu'elles sont en plus les seules à encaisser. La Cour a également recommandé à Berlin une politique de privatisation, se référant tout spécialement aux 270 000 logements qu'elle possède encore, et dont la valeur peut être estimée à quelque 5 milliards d'euros (environ 6,5 milliards USD).

À la lecture du verdict, Thilo Sarrazin, ministre des Finances de Berlin (SPD), poursuivant sa métaphore du canot de sauvetage, a insisté sur le fait que la ville n'allait pas se contenter d'attendre le

passage du prochain bateau. Autrement dit, Berlin n'entend pas poursuivre son comportement financier habituel comme si de rien n'était — ce qui mènerait inévitablement, à plus ou moins long terme, à une crise financière « extrême » — puis revenir demander l'aide de la Cour constitutionnelle. Et pourtant, c'est exactement le scénario qui semble se dessiner ! Peu avant le jugement de la Cour, les élections au *Abgeordnetenhaus* — l'équivalent berlinois d'un Parlement de *land* — ont donné une courte majorité au parti sortant, ce qui a entraîné une coalition gouvernementale de gauche entre les sociaux-démocrates (SPD) et le Parti des socialistes démocratiques (PDS), le parti autrefois au pouvoir en Allemagne de l'Est.

Lors des négociations visant à former cette coalition, entreprises après que la Cour constitutionnelle ait rendu sa décision, les deux partis se sont entendus pour ne pas suivre les recommandations de la Cour, suivant ainsi la voie tracée par Klaus Wowereit, maire de Berlin (SPD), qui déclarait fièrement que sa ville était « pauvre, mais envoutante ». Klaus Wowereit a affirmé que Berlin « n'entendait pas se lancer dans toutes sortes de compressions budgétaires radicales, ce qui reviendrait à chercher des ennus. » La coalition s'est mise d'accord pour ne pas prélever la fameuse taxe professionnelle, de peur d'effaroucher encore plus le milieu des affaires, et de plutôt recourir à une hausse de l'impôt foncier. Elle a également décidé de continuer à emprunter, mais à un rythme décroissant, et d'entreprendre des pourparlers avec le gouvernement fédéral au sujet d'une aide financière. La ville de Berlin affirme par ailleurs que les coûts de construction de la ligne de métro dite « du chancelier » entre la porte de Brandebourg et l'*Alexanderplatz* doivent désormais être supportés par le gouvernement fédéral, et que celui-ci doit également payer l'intégralité des dépenses liées aux services de police dans le quartier des institutions gouvernementales, de même que la reconstruction de l'ancien château de Berlin, le *Stadtschloss*, sans oublier le budget de fonctionnement de l'un des trois opéras de la ville, le *Staatsoper*, ce qui comprend également les coûts liés à la rénovation imminente de l'édifice estimés à 130 millions d'euros (169 millions USD).

Réduire les effectifs ou vendre les bijoux de famille ?

De tous les moyens possibles pour limiter les dépenses, Thilo Sarrazin, ministre des Finances, n'a réussi à faire accepter qu'un dégraissage limité du service public, dont le côté pléthorique

implique des coûts administratifs exorbitants. D'ici 2010, la capitale entend réduire son personnel de 115 000 à 95 000 fonctionnaires, ce qui devrait générer une économie annuelle de quelque 200 millions d'euros. On estime à ce propos que Berlin compte 40 pour cent de fonctionnaires de plus que les métropoles allemandes comparables. La privatisation des 270 000 logements a été exclue, tout comme la vente de certaines des compagnies de transport, des hôpitaux ou des usines de traitement des déchets. Seule la *Gewerbesiedlungsgesellschaft* (GSG), une filiale de la *Investitionsbank Berlin*, propriété du *land*, a été mise en vente. Le problème avec la vente de la GSG, laquelle soutient les petites et moyennes entreprises en leur louant des installations de production à des tarifs préférentiels, c'est que ses recettes ne s'ajouteront plus directement au budget du *land*.

Début décembre, Thilo Sarrazin a présenté le plan financier de la ville pour la période qui se termine en 2010. Il considère que son budget d'environ 20 milliards d'euros (26 milliards USD), dont un quart provient de subventions fédérales, est actuellement « sous contrôle », étant donné que Berlin bénéficiera de la reprise économique générale qui promet un accroissement des rentrées fiscales. Cette seule perspective a déjà relancé la propension de Berlin à la prodigalité. Balayant toute idée de privatisation, elle sera ainsi le premier *land* allemand à instaurer des maternelles sans frais sur l'ensemble de son territoire plutôt que de les privatiser. Cela entraînera un surcoût de 38 millions d'euros jusqu'en 2011. De la même manière, la ville a renoncé à toute réduction importante de ses dépenses générales en matière d'enseignement supérieur et de culture. Même la possibilité d'augmenter les frais de scolarité dans les universités publiques a été rejetée par le gouvernement de Berlin pour des « raisons sociales. » Le résultat de tout cela coule de source : Berlin ne saurait survivre sans de nouveaux emprunts, même s'ils se feront « à un rythme décroissant », comme s'est empressé de le préciser M. Sarrazin. Le montant des emprunts annuels ne devrait être que de 900 millions d'euros (1,2 milliard USD) en 2010.

Berlin doit présentement verser chaque année une somme de 2,4 milliards d'euros uniquement pour le service d'une dette colossale de 61 milliards d'euros. Cette situation risque de se détériorer encore à l'avenir, étant donné que la subvention reçue par la ville en vertu d'un plan fédéral de redistribution aux *länder* de l'Est, appelé *Solidarpakt II*, doit passer de quelque 2 milliards d'euros actuellement à zéro en 2020. On estime que la dette accumulée en 2010 sera de 65 milliards d'euros ; et certains observateurs la chiffrent même à hauteur de 80 milliards. Rien que pour maintenir son déficit annuel à 900 millions d'euros, Berlin devra procéder à des compressions budgétaires lui permettant d'économiser un total de 1,7 milliard d'euros d'ici 2020.

Les partis politiques prennent position

Une réforme de la planification financière ne constitue cependant pas la seule et unique solution. Bien d'autres idées circulent quant à la manière de redynamiser le budget de Berlin. Les Verts, par exemple, estiment que la ville pourrait prélever une taxe commerciale au même taux que sa voisine Potsdam sans pour autant effaroucher le milieu des affaires. Cela permettrait de créer des revenus supplémentaires de quelque 100 millions d'euros par an. De la même manière, les effectifs de la fonction publique pourraient être réduits au moyen de licenciements et de l'embauche de davantage d'employés à temps



La maternelle est offerte gratuitement à plusieurs berlinois. Des tout-petits dégustent les crêpes qu'ils ont préparées à la maternelle Sparrow's Nest.

Suite à la page 20

Suite de la page 13

Le fardeau que traîne Berlin : une dette de 61 milliards d'euros

partiel moins bien rémunérés. Les Verts préconisent également la privatisation de toutes les maternelles — à l'heure actuelle, un tiers d'entre elles demeurent publiques. Ils caressent aussi l'idée de prélever une taxe touristique. De leur côté, les chrétiens-démocrates (CDU) appuient la vente des propriétés de la ville à l'une ou l'autre des agences immobilières qui semblent se montrer intéressées; ils sont également partisans d'une privatisation de l'aéroport de Tempelhof.

Des idées plus radicales ont également été avancées. Ainsi, certains universitaires prônent l'instauration d'un système de faillite publique, ouvrant la porte à un moratoire sur la dette de Berlin. Cette option permettrait non seulement à la ville de prendre un nouveau départ, mais prendrait également une valeur incitative, en ce sens que les créanciers auraient la possibilité d'abaisser la cote de solvabilité de Berlin, ce qui les inciterait à prêter à la ville avec plus de circonspection. À l'opposé, Eric Schweitzer, président de la chambre de commerce de Berlin, plaide pour la transformation de la capitale en une zone économique spéciale offrant des taux d'imposition

préférentiels et une bureaucratie moins lourde afin d'attirer les investisseurs. Quant au ministre fédéral des Transports, Wolfgang Tiefensee (SPD), il souhaite ajouter une disposition à la Constitution allemande selon laquelle Berlin aurait droit à davantage de subventions fédérales en raison de son statut de capitale nationale.

Si l'on prend un peu de recul, le cas de Berlin rappelle surtout que l'Allemagne a urgemment besoin de se doter d'un régime accordant aux *länder* une véritable autonomie financière et, par conséquent, une réelle responsabilité en la matière. Les nouvelles à ce propos sont encourageantes : des discussions ont déjà été menées au sein de la Commission de réforme créée le 15 décembre 2006 et baptisée « Réforme du fédéralisme II ». Son objectif consiste à désenchevêtrer les flux financiers et les responsabilités du *bund* et des *länder*, ainsi qu'à établir de sévères sanctions pour les déficits injustifiables. L'une des propositions les plus précises dans ce sens, avancée par le premier ministre de Saxe, M. Georg Milbradt (CDU), consiste à limiter les déficits régionaux à environ 1,5 pour cent du PIB, proportion au-delà de laquelle les *länder* se verraient dans l'obligation de hausser leurs impôts, de renoncer à leur souveraineté financière en matière budgétaire, ou de limiter le recours aux aides offertes par le système fédéral, de telle sorte que les marchés financiers en arriveraient à créer leurs propres sanctions pour stigmatiser une mauvaise gestion financière. ⑥