



REUTERS/TOBIAS SCHWARZ

Gardienne de l'unité de la coalition, la chancelière allemande Angela Merkel préside une réunion des membres de la coalition aux côtés du social-démocrate Peter Struck, coprésident de la commission parlementaire mixte chargée de la réforme du fédéralisme fiscal allemand.

Plus d'autonomie fiscale pour les *länder* ?

La réforme du fédéralisme fiscal, « l'un des dossiers les plus épineux depuis la réunification »

PAR FELIX KNÜPLING

EN 2006, LA RÉPUBLIQUE fédérale d'Allemagne a fait aboutir la réforme constitutionnelle la plus ambitieuse de toute son histoire. Cette refonte, que les Allemands ont baptisée « Réforme du fédéralisme I », a inauguré une nouvelle répartition des compétences législatives entre la fédération et ses unités constituantes, les *länder*.

L'année 2007 a été marquée par le lancement d'un nouveau programme appelé « Réforme du fédéralisme II ». Dans leur accord de coalition destiné à former le gouvernement fédéral à la suite des élections d'octobre 2005, les chrétiens-démocrates et les sociaux-démocrates ont en effet convenu que la première étape de la réforme serait

suivie d'une deuxième – destinée à adapter les relations financières entre la fédération et les *länder* aux nouvelles conditions économiques prévalant en Allemagne et dans le reste du monde.

Lors de la première étape de la réforme, les législateurs de Berlin n'avaient pas osé toucher aux dispositions constitutionnelles régissant les finances de l'État, car leur tâche se serait alors transformée en une mission impossible. Aujourd'hui encore le défi semble insurmontable. Pour mettre toutes les chances de son côté, la nouvelle réforme est pilotée par une commission parlementaire conjointe réunissant la chambre basse (*Bundestag*), et la chambre haute (*Bundesrat*). Comme l'a rappelé le dirigeant chrétien-

démocrate Norbert Lammert, président du Parlement fédéral, lors de la première réunion de la commission en mars 2007, la réforme du fédéralisme fiscal « représente assurément l'un des dossiers les plus épineux auquel le gouvernement fédéral et les *länder* vont s'attaquer depuis la réunification. »

Une commission sur la réforme

La commission est dirigée conjointement par un social-démocrate, Peter Struck, président de son groupe parlementaire au *Bundestag*, et par le chrétien-démocrate Günther Oettinger, premier ministre du Bade-Wurtemberg. Chaque chambre du Parlement y a délégué 16 membres ordinaires. Quatre des délégués du *Bundestag* sont membres du gouvernement fédéral et presque tous les *länder* y ont envoyé leur premier ministre.

Les deux chambres ont arrêté une série de mesures inscrites dans une résolution corres-

Felix Knüpling est directeur des programmes en Europe pour le Forum des fédérations. Auparavant, il a travaillé pendant six ans au Parlement allemand, le *Bundestag*, où il occupait un poste de cadre supérieur dans le bureau d'un membre de la Commission des affaires étrangères.

pendant à l'approbation de la première étape de la réforme. Le mandat donné à la commission comprend les tâches suivantes :

- Le développement de mécanismes efficaces destinés à la prévention et à la gestion de crises budgétaires en raison de la dette publique colossale de l'Allemagne, qui s'élève à plus de 1,5 billion d'euros.
- La rédaction de propositions visant la modernisation des relations financières entre la fédération et les *länder*, particulièrement dans les domaines de la croissance et de la politique de l'emploi.
- Le renforcement des compétences des autorités régionales et locales, tout en s'assurant qu'elles disposent des ressources nécessaires pour mener à bien les tâches dont elles sont investies.
- La modernisation de l'administration des services publics et leur regroupement, dans le but d'en améliorer l'efficacité et de réduire les lourdeurs administratives.
- L'assouplissement des conditions mises à des fusions volontaires entre *länder*.

La commission et les 18 experts qu'elle avait mandatés se sont déjà penchés sur les questions financières au cours d'audiences publiques qui se sont déroulées en juin 2007. Une deuxième série d'audiences consacrées aux questions administratives est prévue pour novembre. Son but avoué est de faire aboutir cette législation en 2008.

Plus d'autonomie ?

En Allemagne, le droit fiscal est essentiellement fédéral, et les *länder* sont confrontés à de nombreuses restrictions touchant leurs revenus et leurs dépenses. Le pays connaît un système mixte de perception et de redistribution des impôts. Les plus importants d'entre eux - la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés - doivent être répartis entre les *länder* et le gouvernement fédéral, et leurs bases d'imposition sont établies conjointement par le *Bundestag* et le *Bundesrat*. Les taux et l'assiette d'autres ressources fiscales relevant exclusivement des *länder*, comme l'impôt sur les successions ou sur les automobiles, doivent également être adoptés par les deux Chambres. Les experts estiment que seuls deux pour cent des revenus totaux des *länder* sont en fait autonomes : les taxes

frappant les boissons (la taxe sur la bière), les loisirs, les chiens, la chasse et la pêche. La seule exception notable à l'harmonisation globale de la fiscalité tient à la taxe locale sur le commerce, dont le taux est déterminé par chaque collectivité ou ville en fonction de ses besoins.

En Allemagne, le fédéralisme fiscal se caractérise également par un système péréquatif très complexe destiné à permettre l'équivalence des conditions de vie à travers tout le pays. Après la distribution aux *länder* des revenus qui leur reviennent de droit, un programme de transferts horizontaux et verticaux se met en place, qui égalise la capacité financière de chaque *land* à 97,5 pour cent du montant correspondant aux conditions de vie moyennes. Les détracteurs du système font valoir que l'indice péréquatif extrêmement élevé entre les *länder* dissuade les plus performants de renforcer leur efficacité, parce



La taxe sur la bière constitue une des seules sources de revenus autonomes des gouvernements régionaux allemands. On peut voir ici, verre en main, le chrétien-démocrate Günther Oettinger, premier ministre du Bade-Wurtemberg et coprésident de la commission parlementaire mixte chargée de la réforme du fédéralisme fiscal allemand.

qu'alors la plus grande partie des gains engrangés risque d'être redistribuée aux *länder* les plus démunis. Cela décourage également ces derniers d'améliorer leur efficacité, puisqu'ils verraient diminuer d'autant les montants reçus au titre des transferts.

Le manque d'autonomie fiscale des *länder*, joint aux sévères limitations que l'obligation d'offrir une qualité minimale de services publics leur impose du côté des dépenses, ont conduit les *länder* à se reposer sur les transferts provenant du gouvernement fédéral et à recourir à l'emprunt comme instrument privilégié pour financer les déficits les plus variés.

Tout cela n'a pas peu contribué à la dette colossale accumulée par le pays.

Une politique de réforme fiscale

Certains des *länder* les plus opulents et les plus puissants sur le plan économique, avec à leur tête des chrétiens-démocrates, revendiquent plus d'autonomie fiscale. Ils aimeraient percevoir la part d'impôts qui leur revient en propre. À l'évidence, redéfinir de cette manière le mécanisme des recettes permettrait d'encourager la concurrence. Cette approche est largement partagée par les politiciens chrétiens-démocrates élus au *Bundestag* et dans les *länder* les plus riches, de même que par les libéraux-démocrates.

Cependant, les *länder* moins favorisés, surtout dans l'ancienne Allemagne de l'Est, dont le potentiel économique ne dépasse pas les deux tiers environ de la moyenne nationale, se montrent très réticents à l'idée de plus de concurrence. Nombre de sociaux-démocrates, invoquant les différences structurelles entre les *länder*, font eux aussi preuve de scepticisme. Le 8 mars 2007, au cours d'un débat au *Bundestag*, Klaus Wowereit, le maire social-démocrate de Berlin, a en effet rappelé que : « La concurrence implique que la fédération, les *länder* et les collectivités disposent de moyens identiques pour remplir leurs obligations. » De la même manière, les premiers ministres des six *länder* de l'ancienne Allemagne de l'Est ont clairement fait savoir qu'ils ne souhaitent pas la modification du système actuel de péréquation financière. Une partie de celui-ci repose sur le Pacte de solidarité II négocié en 2001. En vertu de celui-ci, les

länder de l'Est doivent recevoir des subventions fédérales spéciales pour un montant s'élevant à 159 milliards d'euros versés de manière dégressive au fil des années d'ici 2019, et ce, afin de leur permettre de relever les défis posés par la réunification.

Un frein à l'endettement

L'une des propositions avancées consiste à introduire un « frein à l'endettement », c'est-à-dire une limite au montant qu'il est possible d'emprunter. Une autre prévoit l'introduction d'un système « d'alarme préventive » pour

[SUITE À LA PAGE 31]

éviter les surprises en matière budgétaire. Mais de tels procédés ne permettraient que de parer aux endettements futurs. Les parlementaires doivent encore faire face à la dette actuelle de la fédération et des *länder*. Günther Oettinger, le coprésident de la Commission, a proposé l'introduction d'un fonds spécial de solidarité destiné à aider les *länder* à réduire leur dette. Mais certains d'entre eux ont fait valoir qu'il convenait avant toute chose de trouver un accord sur la manière d'éviter l'accumulation future de déficits avant de s'attaquer à la dette existante.

Il n'en demeure pas moins que les *länder* – et surtout ceux de l'Est, les plus démunis – seront confrontés à des situations impossibles pour peu qu'un tel frein à l'endettement soit introduit. Jusqu'à maintenant, ils disposaient de deux moyens d'équilibrer leurs budgets : réduire les dépenses ou emprunter encore plus, accroissant du même coup la dette cumulée. Mais la réduction des dépenses ne représente pas une solution réaliste puisque la majorité de celles-ci sont prescrites par des lois fédérales. Et si un frein à l'endettement devait être introduit, ils ne pourraient plus emprunter.

La situation semble sans issue et pourtant, Hans-Peter Schneider, directeur de l'Institut du fédéralisme de Hanovre, prétend que les *länder* de l'Est pourraient se montrer intéressés par plus de responsabilités financières, tout simplement parce qu'ils savent qu'il s'agit là de leur seule porte de sortie. « Les *länder* ont besoin de plus d'autonomie fiscale, » a rappelé Hans-Peter Schneider. « Premièrement, ils doivent disposer de la compétence de légiférer sur les impôts qui leur sont attribués. Deuxièmement, ils doivent pouvoir frapper d'une surtaxe les revenus partagés, de manière à financer des tâches spécifiques durant un temps limité. Finalement, ils doivent être en mesure d'administrer les lois fédérales avec plus de souplesse et de s'écarter des normes fédérales qui se révèlent souvent fort coûteuses pour les *länder*. » De manière plus générale, il préconise de transformer le fédéralisme administratif allemand pour en faire un modèle plus créatif et plus constructif.

La « Réforme du fédéralisme II » ne sera pas achevée avant 2008 au plus tôt. La grande coalition doit se montrer conciliante afin de s'entendre avec les *länder* sur les lois pour lancer cette réforme, puis les faire adopter par Berlin. Quand ce sera chose faite, le fédéralisme allemand aura fait une avancée importante. 