

REFORME ET AVENIR DE LA PEREQUATION FINANCIERE EN ALLEMAGNE

Utilité pour la coopération au développement

À son titre d'entreprise fédérale, la GIZ aide le gouvernement fédéral allemand à concrétiser ses objectifs en matière de coopération internationale pour le développement durable.

Publié par :
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sièges de la société
Bonn et Eschborn

An der Alster 62
20099 Hamburg
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15

E info@giz.de
I www.giz.de

Auteurs :
Dr. Michael Thöne et Jens Bullerjahn

Conception/Maquette :
Diamond media GmbH, Neunkirchen-Seelscheid

Crédits photos/Sources :
Shutterstock.de

Renvois et liens :
La présente publication comporte des liens ou renvois vers des sites Internet externes.
Les contenus des sites externes liés relèvent de la responsabilité des fournisseurs ou hébergeurs de ces sites. Lors du premier référencement, la GIZ a vérifié si le contenu de tiers n'était pas de nature à entraîner une responsabilité civile ou pénale. Cependant, il ne saurait être raisonnablement envisagé de procéder à un contrôle permanent du contenu des sites liés en l'absence d'indices concrets de violation du droit. Si la GIZ constate ou si on lui signale qu'une offre externe pour laquelle elle a mis un lien à disposition soulève une responsabilité civile ou pénale, le lien correspondant sera immédiatement supprimé. La GIZ se démarque expressément de tels contenus.

Sur mandat du
Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ),
401 – Principes sectoriels et thématiques, gouvernance, démocratie et État de droit
Bonn

La GIZ est responsable du contenu de cette publication.

Imprimé sur du papier recyclé à 100 % certifié selon les standards FSC.

©GIZ 2018

AVANT-PROPOS

Entreprise fédérale de la coopération internationale pour le développement durable, la GIZ intervient dans plus de cent vingt pays. Elle aide ses pays partenaires à mettre en œuvre les processus de transition politique, économique et sociale nécessaires pour un avenir digne d'être vécu. Depuis quelques années, il ressort du dialogue avec nos partenaires qu'ils recherchent davantage à avoir des échanges sur l'expérience spécifique de l'Allemagne en matière de réformes, par exemple dans les domaines de la décentralisation et de la décentralisation fiscale, de l'économie socio-écologique de marché ou du système de formation en alternance des personnels administratifs.

Les pays partenaires souhaitent vivement analyser ces approches « Made in Germany », les comparer avec leurs systèmes et leurs idées de réforme et examiner quels éléments, démarches et expériences pourraient être intéressants pour eux. C'est précisément à ce niveau qu'intervient le Fonds de gouvernance institué par la GIZ sur mandat du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) : ce fonds met à la disposition des pays partenaires, par l'intermédiaire d'un réseau mondial d'experts, l'expertise allemande nécessaire à la concrétisation de leurs idées de réforme et appuie ainsi divers processus de réforme. Il n'a pas pour objectif de transposer à l'identique, sans aucun examen critique, les systèmes allemands, mais d'identifier avec les pays partenaires les éléments efficaces et utiles et d'analyser leur pertinence pour le pays concerné.

Le Fonds de gouvernance a fait réaliser quatre études qui illustrent les expériences allemandes en matière de réforme et doivent servir de base au dialogue avec nos partenaires. Elles ont été examinées et révisées dans le cadre d'une évaluation par les pairs, tant avec des experts issus de la pratique (p. ex. d'anciens ministres de *Länder* allemands) qu'avec des experts de la GIZ et des praticiens des pays partenaires.

Les études suivantes ont été réalisées à ce jour :

1. « Reform und Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland – Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit » (Réforme et avenir de la péréquation financière en Allemagne – Utilité pour la coopération au développement), menée par Michael Thöne (membre du directoire de l'institut de recherche financière de l'université de Cologne) et Jens Bullerjahn (ancien ministre des finances de Saxe-Anhalt)
2. « Federalism and Decentralization in Germany - Basic Features and Principles for German Development Cooperation » (Fédéralisme et décentralisation en Allemagne – Caractéristiques et principes fondamentaux de la coopération allemande au développement), menée à l'université de Potsdam par les professeurs Sabine Kuhlmann, Julia Fleischer et Harald Fuhr

3. « Forming Civil Servants - Elements of Success and Ideas for Transfer Based on Germany's Dual Public Administration Education » (Formation des fonctionnaires – Éléments de réussite et idées pour un transfert sur la base du système de formation en alternance de l'administration publique allemande), menée à l'Institut allemand de recherche en administration publique par le professeur Jan Ziekow
4. « The Social-Ecological Market Economy in Germany » (L'économie sociale-écologique de marché en Allemagne), menée par DIW Econ, professeur Alexander Kritikos, commentée par Jost de Jager, ancien ministre de l'Agriculture du Schleswig-Holstein

Michael Thöne et Jens Bullerjahn, les auteurs de l'étude sur la péréquation financière allemande, associent l'expertise scientifique et l'expérience politique. Le Dr Michael Thöne, économiste et conseiller politique, conseille des responsables politiques allemands sur des questions financières, tandis que Jens Bullerjahn a été, en tant qu'ancien ministre des Finances de Saxe-Anhalt, l'un des artisans de la réforme de la péréquation financière entre les *Länder* d'Allemagne.

Par cette étude, nous voulons stimuler la discussion avec les pays partenaires sur l'utilité de l'expérience allemande dans le domaine des relations budgétaires. Cette étude s'adresse tant aux décideurs politiques qu'à un public plus large de professionnels intéressés dans le domaine de la politique du développement. Nous remercions les deux auteurs ainsi que les collègues en Allemagne et à l'étranger qui, par leurs commentaires précieux, ont contribué à la réussite de l'étude.



Ute Klamert
Chef de département



Karen Losse
Chef de projet fonds de gouvernance

REFORME ET AVENIR DE LA PEREQUATION FINANCIERE EN ALLEMAGNE

Utilité pour la coopération au développement

Tous les dix ans environ, l'Allemagne réforme les relations financières entre l'État fédéral et ses seize Länder (États fédérés). Malgré des débuts difficiles, la réforme de 2017 a fait l'objet d'un consensus politique remarquable. Dans cette brève étude, la politique et la science se répondent pour analyser les expériences tirées de l'organisation et de la réforme des finances de l'État fédéral allemand et des Länder qui pourraient se révéler utiles dans une perspective internationale, en particulier pour la coopération au développement. Nous soulevons donc les prochaines questions à inscrire à l'agenda fédéral allemand, dont certaines figurent déjà dans l'accord de coalition du nouveau gouvernement fédéral.

Les auteurs

Jens Bullerjahn (*1962) est un ancien homme politique allemand (SPD). Il a été ministre des Finances et vice-ministre-président du Land de Saxe-Anhalt de 2006 à 2016 ainsi que vice-président fédéral du SPD en 2006 et 2007. Ministre des Finances pendant dix ans, il a participé aux réformes de la commission du fédéralisme II et à l'actuelle réforme de la péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder*. À ce titre, il a été membre du Conseil de stabilité depuis sa création jusqu'en 2016.

Dr. Michael Thöne (*1967) est directeur général de l'institut de recherche de sciences financières de l'Université de Cologne (FiFo Cologne). Économiste et conseiller politique scientifique, il travaille notamment depuis une vingtaine d'années sur le fédéralisme budgétaire allemand et ses réformes.

Remerciements

Les auteurs remercient Werner Gatzer, Harald Küppers, Dorothy Akosua Onny, Erik Reinhard, Rizwan Sherwani, Manuela Söller-Winkler, de nombreux collaborateurs de la GIZ à Eschborn et globalement les participants à la 3^e rencontre du réseau du Fonds de conseil en politique structu-

relle et en Fonds de gouvernance, et surtout Karen Losse pour les suggestions, les encouragements, les questions et les remarques critiques. Toute erreur restante est du fait des auteurs.

APERÇU DES PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les finances de l'État fédéral allemand et des *Länder* ont beaucoup évolué ces quinze dernières années. Après deux commissions du fédéralisme majeures et après la réforme de la péréquation financière de 2017, les conditions de financement de tous les échelons, et plus particulièrement des *Länder*, et de tous les champs politiques qui en dépendent vont fondamentalement changer à partir de 2020. Mais les réformes ne répondent pas à tous les défis que va devoir relever le fédéralisme budgétaire allemand. Comme le veut le principe fédéral, « une réforme en amène une autre ».

Dans cette brève étude, nous analysons la situation et l'avenir des finances de l'État fédéral allemand et des *Länder* sur le plan de la coopération au développement. Ancien ministre des Finances pour l'un et chercheur en sciences financières pour l'autre, nous avons tous deux participé à la réforme dans l'exercice de nos fonctions et tirons des conclusions communes sur les forces du modèle de financement fédéral actuel et de ses réformes. Notre expérience permet-elle d'identifier des facteurs de succès transposables au-delà des conditions spécifiquement allemandes ? À bien des égards, la péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder*, qui combine le rééquilibrage de capacités financières différentes et le partage de responsabilité solidaire entre l'État fédéral, les *Länder* et les communes, fait partie de l'« image de marque » allemande. Ce modèle de fédéralisme est largement valorisé à l'étranger, et notamment sur les marchés des capitaux. Mais en quoi est-il exemplaire ? Faut-il suivre le modèle allemand ?

Dans notre étude, nous expliquons en détail les finances de l'État fédéral et des *Länder* ainsi que le rôle spécifique de l'échelon communal en évoquant tant les mécanismes financiers que les mécanismes politiques qui les sous-tendent. Nous évoquons la répartition des importants impôts communs, les mécanismes de péréquation horizontaux entre les *Länder* et le rôle croissant de l'État central dans le financement fédéral. Nous analysons de l'intérieur la réforme de la péréquation financière adoptée en 2017 : pourquoi était-elle nécessaire, quels en étaient les objectifs et comment ont-ils été atteints ? Nous montrons aussi pourquoi aucune réforme ne peut atteindre tous ses objectifs dans un État fédéral dynamique et comment gérer la nécessité d'une évolution permanente.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous identifions six facteurs de succès qui jouent un rôle central dans le fonctionnement du financement fédéral à l'allemande. Sans présupposer leur transposabilité générale, nous les présentons comme des structures qui pourraient aussi fonctionner hors du contexte allemand. Ces facteurs de succès sont : (1) des normes semi-précises comme les conditions de vie équivalentes

inscrites dans la Loi fondamentale ; (2) la législation intégrée des finances fédérales ; (3) des normes communes de données et de comptabilité ; (4) la compensation partielle des différences horizontales par l'échelon central ; (5) une homogénéité fiscale entre les *Länder* et (6) des instruments de droit mou ou « soft law » comme le Conseil de stabilité.

Si l'on souhaite tirer des conclusions de ces facteurs de succès et en déduire une utilité pour la coopération au développement, une transposition même directe des idées structurelles dans d'autres contextes nationaux donnerait des solutions qui ne ressembleraient que vaguement au modèle allemand. Un fédéralisme fonctionnel est une lutte constante pour l'amélioration, pour le renouvellement et pour l'adaptation aux nouveaux défis. C'est également le cas en Allemagne, un pays en mutation démographique et économique qui devra encore gérer de nombreuses tâches à l'avenir. Si la réforme de la péréquation financière de 2017 crée une base solide, elle relègue également quelque peu la pertinence de la péréquation financière au second plan. Toute une série d'étapes sont inscrites à l'agenda fédéral allemand et devront être traitées à court et moyen terme pour renforcer l'équivalence des conditions de vie, soutenir systématiquement l'échelon communal et permettre des budgets équilibrés et durables, notamment pour respecter l'accord de coalition du nouveau gouvernement fédéral. À nos yeux, cinq thèmes devraient figurer sur ce programme, même si tous ne sont pas intrinsèquement fédéraux : (1) les prestations sociales et la connexité ; (2) la mutation démographique et la migration interne ; (3) les investissements de modernisation ; (4) une gestion des dettes en cas de crise ; et (5) le financement des retraites et de la santé, en particulier dans les *Länder* de l'Ouest.

L'Allemagne est capable de relever ces défis si elle renforce la soutenabilité des finances publiques de tous les échelons et si elle affronte les nombreuses questions de gouvernance qualitative en s'orientant davantage vers les résultats. Si elle y parvient, elle renforcera également l'État fédéral. Ainsi, le regain d'importance de l'État fédéral sur l'« amplitude fédérale » pourrait annoncer un renforcement financier et politique durable des *Länder* et des communes.

TABLE DE MATIÈRES

I.	INTRODUCTION : UN FEDERALISME FONCTIONNEL	8
II.	ROLE ET MECANISMES DE LA PEREQUATION FINANCIERE EN ALLEMAGNE	9
	A. Bases	9
	B. Aperçu du système de péréquation actuel	14
	1. Répartition verticale des recettes fiscales entre l'État fédéral et les <i>Länder</i>	14
	2. Découpage horizontal des impôts communs	14
	3. Répartition de l'impôt sur le chiffre d'affaire	15
	4. Péréquation financière horizontale entre les <i>Länder</i>	15
	5. Péréquation financière verticale par les dotations compensatoires fédérales	17
	C. Des montants a priori minimes, mais une importance de premier plan	17
	D. La nouvelle péréquation financière à partir de 2020	18
III.	LE FINANCEMENT DES LÄNDER, ELEMENT D'UNE POLITIQUE FINANCIERE COOPERATIVE	21
	A. La réforme de la péréquation financière, un compromis réussi	21
	B. Facteurs de succès	22
	1. Viser des conditions de vie équivalentes tout en tolérant les différences	22
	2. Une vision intégrée des finances de l'État fédéral et des <i>Länder</i>	22
	3. Des normes communes de données et de comptabilité	23
	4. Rééquilibrage par l'échelon central	25
	5. Des impôts uniformes	26
	6. Conseil de stabilité : soft law pour la fidélité fédérale et le renflouement	29
	C. Utilité pour la coopération au développement	31
IV.	PRINCIPE FEDERAL ET AGENDA FEDERAL : UNE REFORME EN AMENE UNE AUTRE	33
	A. Compromis fédéraux	33
	B. Éléments de l'agenda fédéral	34

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Illustration 1 : Aperçu des différents échelons de l'État allemand	9
Illustration 2 : Étapes de l'évolution des finances de l'État fédéral et des <i>Länder</i> de 1950 à 2030	13
Illustration 3 : Éléments de péréquation dans les recettes totales (2017)	17
Illustration 4 : Part de la péréquation financière entre l'État fédéral et les <i>Länder</i> dans les recettes finales des différents <i>Länder</i> (2017)	18
Illustration 5 : Structure des recettes fiscales dans les pays fédéraux de l'OCDE	27

I. INTRODUCTION : UN FEDERALISME FONCTIONNEL

Les grands États sont souvent fédéraux. En effet, la taille est généralement synonyme de diversité : la diversité régionale reflète les différences géographiques, naturelles, sociales, économiques, ethniques ou encore religieuses. Fédéralisme et décentralisation selon le principe de subsidiarité sont les solutions habituellement adoptées par les États pour préserver la diversité régionale tout en favorisant l'appartenance politique.

Assurer et préserver un fédéralisme fonctionnel est un défi de chaque instant pour la société et la politique, un numéro d'équilibriste : il convient de rééquilibrer constamment des intérêts différents et en évolution. Non seulement il faut réinventer chaque jour l'équilibre entre les différences sociales, économiques, ethniques et religieuses de chaque région, mais l'équilibre des pouvoirs entre l'État central et les unités fédérées est rarement statique dans un État fédéral démocratique.

L'importance de ce numéro d'équilibriste complexe et parfois éprouvant se révèle lorsqu'une décision fédérale ne parvient pas à refléter la diversité régionale. Ces dernières années, les pays européens ont échoué plusieurs fois à trouver cet équilibre. La Catalogne tente actuellement de quitter l'Espagne, où elle jouit d'une moindre autonomie que les communautés autonomes spéciales, qui n'émettent cependant aucun souhait de départ. Le Royaume-Uni a échappé de peu à une sécession de l'Écosse il y a quelques années et quitte aujourd'hui l'Union européenne.

C'est dans ce contexte que la présente étude analyse la péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder*, clé de voûte (notamment symbolique) de la répartition fédérale des ressources. Tous les dix ans environ, l'Allemagne réforme les relations financières entre l'État fédéral et les seize *Länder*. Malgré quelques difficultés initiales, la réforme de 2017 a fait l'objet d'un large consensus politique. Dans cette brève étude, la politique et la science se répondent pour analyser les expériences tirées de la péréquation financière entre l'État fédéral allemand et les *Länder*. Nous ne cherchons pas ici à comparer la vision des sciences financières et celle de la politique financière, mais à livrer des conclusions et enseignements communs concernant la péréquation financière allemande, dans l'espoir qu'il soit possible d'en tirer ensuite profit dans le dialogue international et pour la coopération au développement.

Quel type de conclusions et d'« enseignements » ?

Les vrais États fédéraux (ceux qui connaissent des différences et des identités régionales notables) cherchent constamment le bon équilibre entre égalité/compensation/centralisme d'un côté et divergence/régionalité/autonomie de l'autre. Cette tension est dans l'ADN du fédéralisme ; aucun équilibre durable ne peut l'apaiser. Il en va de même pour les relations des communes indépendantes entre elles et avec les échelons supérieurs, que ce soit dans un pays comme l'Allemagne ou dans des États centralisés.

La société et l'économie sont dynamiques. L'une comme l'autre attend de l'État qu'il accompagne et canalise leur dynamique. L'État et l'administration doivent refléter la dynamique sociale et économique : l'État de droit démocratique en est le principal garant. Le fédéralisme et la décentralisation, dans les États à plusieurs échelons, peuvent jouer un rôle central comme modérateurs de ces dynamiques. En tant qu'échelons démocratiques, ils recensent les besoins de changements (mais aussi de stabilité) avec une grande précision et beaucoup de nuances.

Il appartient aux structures constitutionnelles du fédéralisme politique et administratif de se saisir de ces dynamiques et de les traduire en politiques qui reflètent toujours de nouveaux compromis entre des exigences et des besoins souvent contraires. Lorsque ces structures y parviennent dans la durée, dans un esprit de partenariat empreint d'une acceptation sincère des compromis fédéraux, le fédéralisme et la démocratie décentralisée fonctionnent. Aux yeux des auteurs, cette définition d'un fédéralisme fonctionnel s'applique aujourd'hui à l'Allemagne.

Le système de financement fédéral, et en particulier la péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder*, joue ici un rôle central. C'est lui qui règle (ou peut régler) tous les conflits matériels. De l'imposition aux prestations publiques, les États modernes ne manquent pas de solutions pour atteindre la convergence matérielle et penser les divergences de manière constructive. Cela s'applique également au thème de la présente étude : les relations des États fédérés entre eux et avec l'échelon central. Les moyens financiers ne sauraient ni ne devraient cependant régler toutes les questions fédérales. Les questions fédérales financières ne sont donc jamais qu'une dimension de la dynamique complexe d'un État fédéral.

Dans la présente étude, nous présentons les structures et mécanismes du financement fédéral en Allemagne. Il ne s'agit pas pour nous ici de nous focaliser sur les nombreuses caractéristiques et spécificités techniques de ce système financier. Nous en expliquerons plusieurs, dont certaines pourraient servir d'inspiration au-delà du contexte spécifiquement allemand. Nous nous intéresserons avant tout à la péréquation financière allemande comme système politique source de nouveaux compromis irréguliers entre l'État fédéral et les seize *Länder*.

C'est ce que nous appelons une histoire des réformes. En clair, une histoire des finances de l'État fédéral allemand et des *Länder* dont la dernière réforme date de 2017. Histoire qu'il convient de ne pas confondre avec une autre qui porterait sur les nombreuses réformes imaginables et parfois demandées, voire recommandées, des finances fédérales. En Allemagne, les débats autour de la réforme portaient également sur des éléments de réforme envisageables qui n'ont cependant pas été retenus. Nous reviendrons sur cette autre dimension dans le dernier paragraphe IV. Mais nous étudierons avant tout le fédéralisme budgétaire réel en Allemagne ainsi que sa réforme effective.

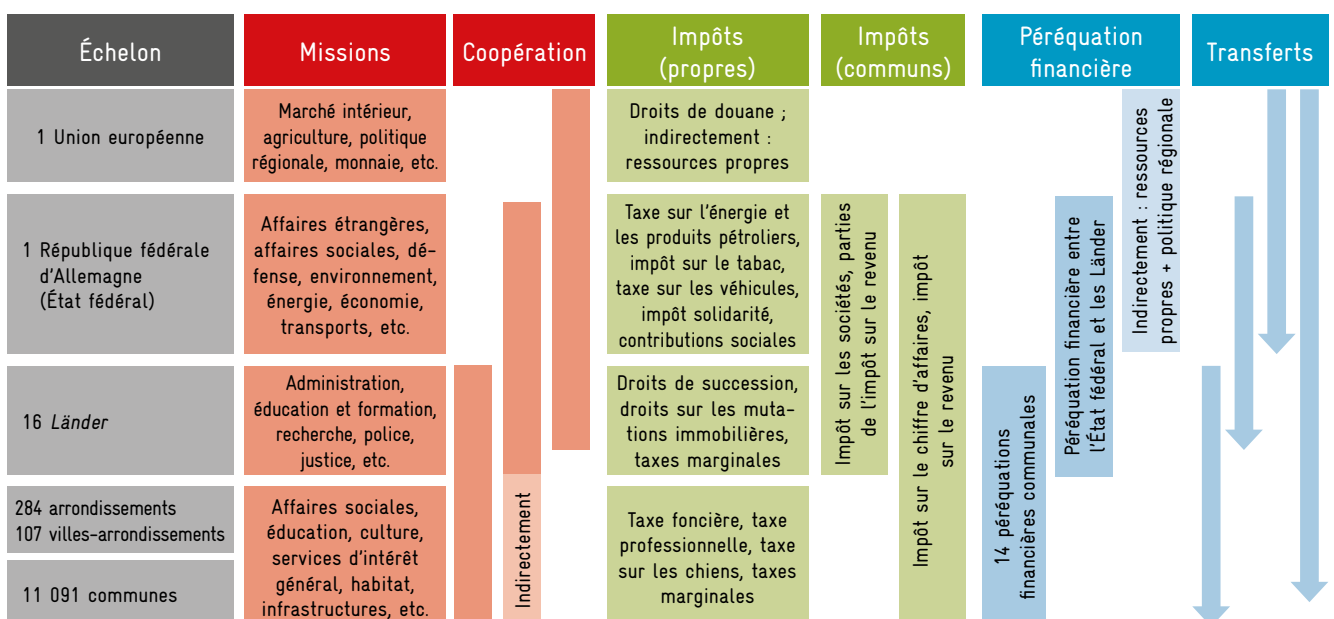
II. ROLE ET MECANISMES DE LA PEREQUATION FINANCIERE EN ALLEMAGNE

A. Bases

La répartition des fonds publics assurée par la péréquation financière se répercute sur la répartition des ressources, mais aussi sur la répartition du pouvoir politique. Par ailleurs, cette réglementation légale de la répartition financière est le fait de la répartition des compétences politiques. Mais la situation est trop complexe pour résumer les finances et le pouvoir aux proverbiales « deux faces de la médaille ». Cette analogie est trop statique. Les interactions entre le pouvoir politique et le pouvoir financier sont au contraire très dynamiques : si l'équilibre entre compétences et finances vient à se rompre, les réformes devenues nécessaires apportent un nouvel équilibre, différent du précédent. N'oublions pas non plus l'une des caractéristiques de la dynamique fédérale allemande : les rôles des différents acteurs sont évolutifs. L'État libre de Bavière, actuellement principal contributeur de la péréquation financière horizontale entre les *Länder* en raison de la bonne santé de son économie, a lui-même bénéficié du transfert solidaire en provenance des *Länder* riches de l'époque pendant une quarantaine d'années, jusqu'à la fin des années 1980.

Avant d'entrer dans les détails, nous proposons une illustration de quelques bases afin de clarifier le rôle du système de péréquation financière dans cette dynamique fédérale. L'illustration 1 présente dans un premier temps un aperçu simplifié de l'ensemble de la répartition des missions et des finances entre les différents échelons fédéraux de l'Allemagne.

ILLUSTRATION 1 : APERÇU DES DIFFERENTS ECHELONS DE L'ETAT ALLEMAND



État fédéral, l'Allemagne compte seize *Länder*, dont trois villes-États et treize autres *Länder* à moindre densité de population (*Flächenländer*). Étant membre de l'Union européenne, l'Allemagne fait aussi elle-même partie d'une communauté qui, si elle n'est pas encore considérée comme un État fédéral, est déjà bien plus qu'une confédération d'États. Cette structure fédérale sui generis réunissant actuellement 28 États membres est au-dessus de l'État fédéral. En Allemagne comme partout, l'échelon inférieur à l'État fédéral et aux *Länder* est l'échelon local, avec quelque 12 000 villes, communes indépendantes et arrondissements.

Ce fédéralisme à quatre échelons prévoit systématiquement une péréquation financière entre deux échelons voisins. Cette péréquation comprend des flux financiers verticaux, mais organise également une redistribution horizontale entre les collectivités :

- Dans les treize *Flächenländer* et la ville-État de Brême, le Land cofinance l'échelon local par le biais de la **péréquation financière communale** de manière à assurer également une péréquation horizontale entre les communes les plus solides financièrement et les communes les moins solides. Seules les villes-États de Berlin et Hambourg, où l'échelon communal et le Land se confondent, n'ont pas de péréquation financière communale.
- La **péréquation financière entre l'État fédéral et les Länder**, objet principal de la présente étude, consiste avant tout en une péréquation entre les *Länder* relativement riches et les *Länder* plus pauvres. D'importants flux verticaux de l'État fédéral vers la plupart des *Länder* sont cependant indissociables de la péréquation horizontale entre les *Länder*.

- On peut également considérer les relations financières entre l'Union européenne (UE) et ses États membres par le biais des « ressources propres » comme une **péréquation financière européenne de fait** en raison de leur fonction économique, bien que ce terme soit sciemment évité. Contrairement aux péréquations financières nationales allemandes, les flux verticaux se font ici de bas en haut ; associé à la distribution régionale des dépenses de l'UE, ce système assure également une redistribution horizontale entre les États membres les plus riches et les États membres les moins riches.¹

Cette configuration est d'autant plus importante pour la suite de l'étude de la péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder* que ce système de péréquation financière intermédiaire n'est pas le seul à se trouver pour ainsi dire « pris en sandwich » entre les péréquations financières communales et le financement de l'UE. Les différents acteurs publics des finances de l'État fédéral et des *Länder* sont dans la même position : les *Länder*, même les *Länder* relativement pauvres qui sont bénéficiaires de la péréquation, sont des contributeurs « riches » vis-à-vis de leurs communes. L'État fédéral quant à lui contribue vis-à-vis des *Länder*, mais aussi de l'Union européenne, et donc indirectement de nombreux autres États membres de l'UE. Ainsi, tout échelon en engage d'autres dans ses négociations. Il est donc impossible de choisir des critères et des échelles de richesse sans réfléchir à leur pertinence pour d'autres configurations de négociations ; ils doivent parfois rester acceptables et cohérents dans des contextes radicalement différents.

¹ À ce sujet, voir : M. Thöne (2017), EU-Regionalpolitik und europäischer Finanzausgleich, in : Deutsches Forschungsinstitut für die öffentliche Verwaltung/BMF (édit.) : Reform der EU-Finzen, Speyer/Berlin, pp. 69-82.

Encadré : Les *Länder* et le financement de leurs communes

La présente étude porte sur la réforme des finances de l'État fédéral et des *Länder*. Mais le troisième échelon (les villes, communes et groupements de communes) est toujours partie prenante – de manière plus ou moins implicite. En 2017, lors de la réforme de la péréquation financière fédérale, les *Länder* étaient tenus de toujours parler et négocier également au nom de leurs communes. Ainsi, celles-ci étaient, dans une certaine mesure, à la table des négociations, sans toutefois négocier directement.

Ce rôle ambivalent est inscrit dans la Constitution allemande ; il reflète également les mécanismes multi-échelons parfois complexes du financement des missions communales et de la politique : les communes font institutionnellement partie des *Länder*. Ceux-ci sont théoriquement tenus de participer à leur financement par des systèmes de péréquation financière. Mais les communes sont également des collectivités démocratiques indépendantes dont l'autonomie de gestion est garantie par la Constitution allemande (art. 28 de la Loi fondamentale). Cette protection particulière de l'autonomie des communes s'exprime également dans l'octroi à celles-ci de plus de droits fiscaux qu'au Land qui leur est supérieur : les villes et communes jouissent du droit à déterminer librement le montant de la taxe foncière et de la taxe professionnelle par la fixation de taux locaux.

Dans la pratique, les liens ambivalents entre les communes et leur Land se distinguent nettement par une importante diversité : la plus petite commune indépendante d'Allemagne, Hallig Gröde en mer du Nord, compte en tout et pour tout neuf habitants. La plus grande étant Berlin, à la fois ville et Land, avec ses 3,5 millions d'habitants. À cette diversité s'ajoutent les groupements de communes, échelon intermédiaire supplémentaire entre les communes et les *Länder*. Les arrondissements, qui assument des missions collectives au nom des villes et villages, sont bien connus. Mais il existe des groupements plus conséquents : la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Land le plus peuplé, se subdivise ainsi en deux groupements de communes qui assument des missions communales sociales et médicales avec une forte centralisation. Le plus grand, la province de Rhénanie, compte quelque 9,6 millions d'habitants, près de 15 fois plus que le Land de Brême, qui est le plus petit des *Länder* avec seulement deux villes.

Cette grande diversité s'exprime avec plus de force encore par des « degrés de communalisation » très divers. Ce terme décrit la répartition des missions publiques entre les *Länder* et leurs communes. Chaque échelon se voit attribuer des missions fixes et incessibles. Cependant, pour beaucoup d'autres missions, il appartient aux *Länder* de déterminer s'ils les assument eux-mêmes, s'ils les assument en coopération avec les communes ou s'ils les confient aux communes dans une large mesure. Ainsi, selon la taille des villes et communes, le type de groupements de communes et l'évolution historique, les degrés de communalisation peuvent varier du tout au tout entre les *Länder*.

Ce facteur, parmi d'autres, révèle également un autre aspect, purement fiscal, de la diversité communale de l'Allemagne : le type de financement des communes par les *Länder* est très hétérogène. Les bases sont les mêmes partout, mais la composition et la pondération diffèrent. En plus des deux impôts réels mentionnés plus haut dont elles peuvent fixer le taux, les communes perçoivent 15 % de l'impôt sur le revenu de leurs habitants et 2,2 % du produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Mais elles lèvent également des taxes assimilables à des prix pour des services locaux d'intérêt général, comme l'eau potable, les eaux usées, l'enlèvement des ordures et le nettoyage de la voirie. Dans les villes et communes fiscalement fortes, ces recettes suffisent à couvrir les dépenses. Mais ce n'est pas le cas de la plupart des communes ; les *Länder* complètent alors leurs recettes par la péréquation financière communale (PFC). Cette PFC varie d'un Land à l'autre, mais le principe est toujours globalement le même : une échelle de capacité fiscale est déterminée pour toutes les communes d'un Land, puis comparée à une échelle de besoin financier forfaitaire. Si le besoin est supérieur à la capacité de perception, la différence est compensée par une formule fixe. Ainsi, le financement compensatoire vertical entraîne toujours une compensation horizontale – et toujours partielle – des différences de capacité financière. Chaque Land applique ensuite ses propres mécanismes pour déterminer les besoins financiers des communes. Certains utilisent des échelles traditionnelles négociées sur le fond, d'autres recourent pour ce faire à de nombreuses méthodes scientifiques. Les systèmes de financement communaux touchent de très nombreux acteurs et leurs résultats dans chaque dimension sont toujours controversés : les plaintes contre les lois sur la péréquation financière sont donc monnaie courante. Les Cours constitutionnelles des *Länder* en contrôlent alors l'adéquation et l'équité.

Un deuxième élément des relations financières entre les communes et leur Land, fortement imprégnées de la jurisprudence, découle du principe dit de connexité. L'échelon communal (communes, villes, mais surtout arrondissements ou groupements de communes supérieurs) assume de nombreuses tâches fortement influencées par les lois du Land concerné, voire de l'État fédéral. Aujourd'hui, le principe de connexité, qui veut que « celui qui commande paie l'addition », empêche de plus en plus les échelons supérieurs de voter des lois sur des prestations dont la mise en œuvre et le financement reviendront ensuite aux communes. Désormais, tous les *Länder* ont inscrit ce principe dans leur constitution financière. Ce principe ne s'applique cependant pas directement aux anciennes lois sur les prestations. Les communes, les *Länder* et l'État fédéral réévaluent donc régulièrement le financement de nombreuses prestations sociales traditionnellement à la charge des communes.

Il est aisé de comprendre, dans ce contexte, pourquoi l'on considère que les communes participent toujours indirectement aux négociations entre l'État fédéral et les *Länder* sur les questions financières fédérales. Par ailleurs, l'interdiction de coopération inscrite dans la Loi fondamentale fait obligation à l'État fédéral de ne pas conclure d'accord financier direct avec les communes : il est donc d'autant plus important que les *Länder* représentent leurs communes dans les négociations. À quelques exceptions près (la réforme des finances de l'État fédéral et des *Länder* négociée en 2017 dont il est question ici a quelque peu allongé cette courte liste), les communes et l'État fédéral ont l'interdiction d'entrer directement en relation. Normalement, les *Länder* doivent servir d'intermédiaire pour leurs communes.

Cette interdiction de coopération est loin de faire l'unanimité, notamment car pour certains, l'État fédéral est structurellement plus riche et plus « généreux » que ne peuvent l'être de nombreux *Länder*. De ce point de vue, demander des fonds directement à l'État fédéral peut sembler la solution rapide aux difficultés de financement des communes. En effet, celui-ci est aujourd'hui financièrement plus performant sur plusieurs plans. Mais il n'est pas certain qu'il serait systématiquement plus prompt à participer s'il était légalement intégré à l'obligation de financement. Ainsi, espérer que la simple levée de l'interdiction de coopération serait la solution rapide aux problèmes de financement des communes n'est que peu réaliste.

L'interdiction de coopération vise avant tout à fixer des règles et des responsabilités claires : chaque maillon de la chaîne État fédéral – *Länder* – communes n'a qu'un seul et unique interlocuteur, dans un sens comme dans l'autre. En revanche, une relation triangulaire formelle dans laquelle les communes se financeraient auprès de leur Land et auprès de l'État fédéral serait complexe et exigerait une délimitation difficile des responsabilités. Une telle situation serait la porte ouverte à des manœuvres tactiques qui pourraient déboucher sur des lacunes de financement, mais aussi sur des doublons.

L'interdiction de coopération n'est cependant pas une solution parfaite : dans la configuration décrite, il est difficile pour les *Länder* de défendre leurs propres intérêts tout en jouant leur rôle d'intermédiaire neutre pour défendre ceux des communes. Cet inévitable double rôle des *Länder* poussera donc à toujours chercher dans la structure des différents échelons de l'État allemand des pistes pour faire évoluer les relations entre l'État fédéral, les *Länder* et les communes. Dans ce cadre, il est avant tout capital, en particulier pour les communes, que l'évolution des missions de l'État moderne, importantes pour l'organisation et intéressantes politiquement, se reflète dans des mécanismes de financement tout aussi modernes et maîtrisables. Y parvenir durablement ne va cependant pas de soi. La suite de l'étude analysera ce défi principalement sous l'angle des relations entre l'État fédéral et les *Länder*. Comme nous l'avons vu, les communes sont toujours parties prenantes, au moins indirectement.

Il convient également d'étudier la péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder* ainsi que le système fiscal essentiellement composé d'impôts communs qu'elle sous-tend dans le contexte de la constitution financière allemande. Dans la décennie qui a précédé la décision de réforme, celle-ci a subi deux changements déterminants pour son évolution future : les réformes suivant les commissions du fédéralisme I et II, respectivement en 2006 et en 2009.

Par rapport aux autres pays, le fédéralisme allemand se caractérise par un haut degré de coopération verticale entre les échelons, mais aussi par une grande coordination horizontale entre les administrations des seize *Länder*. L'administration de l'État central lui-même étant relativement restreinte, cette coopération approfondie est nécessaire, car les *Länder* assument l'administration de nombreuses missions fédérales. C'est pour cette raison que les *Länder* participent, conjointement avec l'État fédéral, à toutes les décisions législatives qui concernent leur compétence administrative en votant dans la deuxième chambre, le Bundesrat.

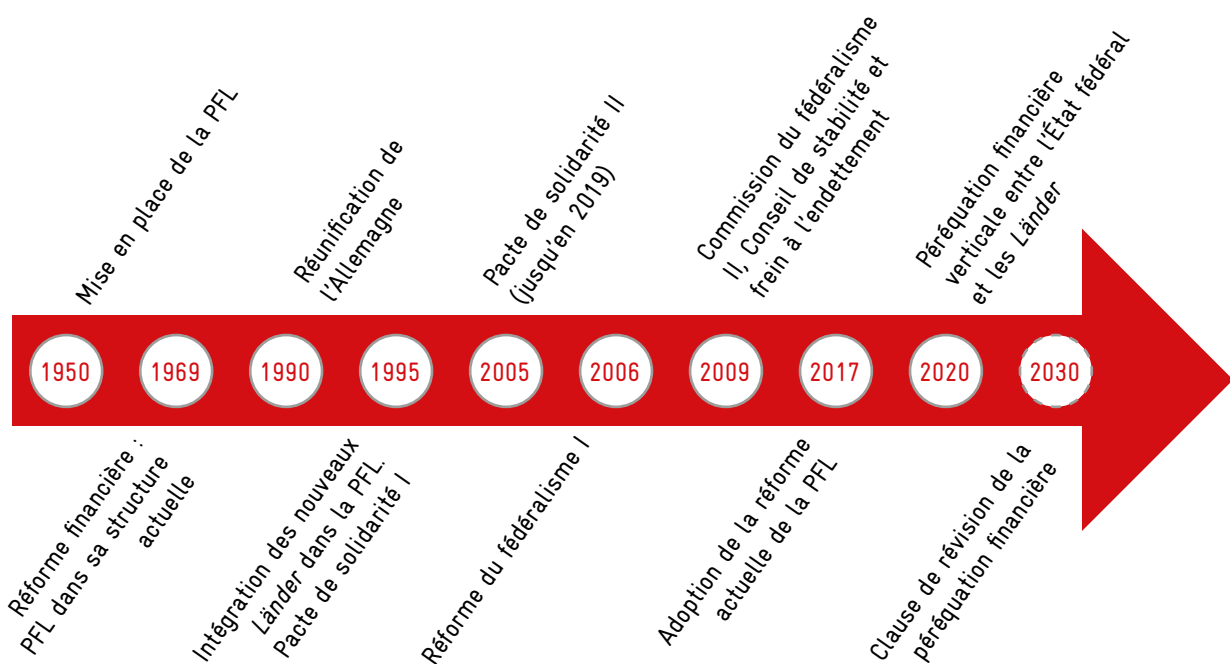
Face au partage croissant des tâches et des compétences au fil des décennies, la commission du fédéralisme I devait aboutir à une répartition permettant à l'État fédéral et aux *Länder* de décider à nouveau seuls d'un nombre plus important de questions politiques. La réforme de 2006 a constitué une première étape, mais le fédéralisme coopératif restait prédominant dans de nombreux domaines. Par ailleurs, la réforme accordait un élément d'autonomie fiscale restreint aux *Länder* dans le cadre des droits sur les mutations immobilières.

Suite à la crise financière et économique mondiale de 2007, la commission du fédéralisme II a établi une nouvelle limitation constitutionnelle de l'endettement de l'État fédéral et des *Länder*. Selon cette nouvelle règle constitutionnelle, appelée « Frein à l'endettement » sur le modèle suisse, l'État fédéral ne peut accroître son endettement que de 0,35 % maximum du produit intérieur brut depuis 2016. Les *Länder* devront faire de même dès 2020 ; chaque Land devra alors adopter un budget équilibré. L'endettement conjoncturel reste permis, mais devra être compensé par des excédents lors de la reprise. Pour que tous les *Länder* puissent respecter le frein à l'endettement, l'État fédéral a également prévu des aides financières de consolidation pour les *Länder* qui en ont besoin.

Le Conseil de stabilité a été créé pour surveiller le budget des *Länder* en consolidation et pour observer préventivement la politique financière de tous les *Länder*. Ce conseil réunit le gouvernement fédéral et les seize *Länder* deux fois par an pour évaluer l'évolution des finances publiques avec l'aide de scientifiques et pour prononcer en temps utile des avertissements en cas de dérapage. Cet organe consultatif peut également supprimer temporairement les subventions de consolidation accordées aux *Länder* en consolidation qui ne respectent pas le cadre du programme d'aide. Le frein à l'endettement et le Conseil de stabilité ont joué un rôle décisif dans la dernière réforme des finances de l'État fédéral et des *Länder*, même si cela ne transparaît pas directement dans toutes les étapes.

L'illustration 2 présente les principales étapes de l'évolution des finances de l'État fédéral et des *Länder* de 1950 à 2030. Les principales décisions et l'introduction de nouvelles procédures sont indiquées sur un axe chronologique.

ILLUSTRATION 2 : ETAPES DE L'ÉVOLUTION DES FINANCES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL ET DES LÄNDER DE 1950 A 2030



Source : Représentation personnelle.

B. Aperçu du système de péréquation actuel

La péréquation financière entre les seize *Länder* est certes au cœur du système allemand de financement de l'État fédéral et des *Länder* (et de nombreux débats), mais il n'est qu'un échelon parmi d'autres du système de financement. Or, les conséquences de cet échelon intermédiaire de la péréquation financière sont influencées par les échelons précédents. Il est donc nécessaire d'étudier le système dans son ensemble. On peut distinguer cinq échelons de péréquation financière active en partant des recettes fiscales des *Länder* fixées par la Loi fondamentale et les lois fédérales. Les sections 1 à 5 ci-dessous décrivent ces échelons.

1. Répartition verticale des recettes fiscales entre l'État fédéral et les *Länder*

Le système fiscal allemand repose en grande partie sur les impôts communs répartis entre les différents échelons.² Les impôts propres à l'État fédéral, à chaque Land et aux communes ne sont que secondaires. L'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le chiffre d'affaires et, dans le cadre d'une répartition spécifique, la taxe professionnelle sont des impôts communs. Leurs recettes sont réparties entre l'État fédéral et les *Länder* (impôt sur les sociétés) ou entre les trois échelons (impôt sur le revenu, impôt sur le chiffre d'affaires et taxe professionnelle). Les taux de répartition sont propres à chaque impôt. Traditionnellement, l'affectation des recettes de l'impôt sur le chiffre d'affaires est le seul élément flexible de cette répartition si une modification verticale se révèle nécessaire. Au total, ces impôts répartis entre les échelons représentaient environ 72 % de l'ensemble des recettes fiscales allemandes en 2017.

Les impôts spécifiques des différents échelons représentent ainsi 28 % des recettes fiscales allemandes. La plupart sont fédéraux : les recettes issues de la fiscalité de l'énergie, du tabac et d'autres impôts sur la consommation représentent 13 % des recettes fiscales totales ; les communes collectent 8 % des recettes fiscales totales. Les *Länder* se distinguent ici : leurs impôts ne représentent que 2,9 % des recettes fiscales totales. L'analyse au niveau des échelons rend encore plus flagrante la grande dépendance des *Länder* vis-à-vis des recettes fiscales communes : en 2017, 89 % des recettes fiscales des *Länder* provenaient des impôts communs, contre respectivement 75 % et 42 % pour l'État fédéral et les communes.

Mais les *Länder* n'ont pas encore dit leur dernier mot concernant leur dépendance fiscale. Une petite moitié de leurs recettes issues de taxes régionales provient de l'impôt sur les successions et de l'impôt sur les paris sportifs et sur les loteries : autant de recettes qui, bien que revenant aux *Länder*, sont définies uniformément au niveau fédéral.

Jusqu'en 2006, c'était également le cas des droits sur les mutations immobilières. Cependant, la réforme du fédéralisme I a donné aux *Länder* le droit de déterminer eux-mêmes le taux d'imposition, tandis que l'assiette, les exonérations, etc. restaient du ressort de l'État fédéral. Ainsi, pour la première fois en plusieurs décennies, les *Länder* allemands se sont vu confier une compétence fiscale limitée. Ce petit droit à l'imposition était plus que bienvenu pour les finances des *Länder*, et il était même salvateur : douze ans après la décentralisation de ce droit à l'imposition, seuls deux *Länder* sur seize n'ont pas augmenté cet impôt. Deux *Länder* ont même déjà relevé le taux d'imposition trois fois. Les droits sur les mutations immobilières sont ainsi l'impôt qui a connu la plus forte augmentation en Allemagne : les recettes totales ont bondi de 115 % entre 2006 et 2017. Pourtant, il ne représente que 4,5 % des recettes fiscales moyennes des *Länder*. L'Allemagne reste ainsi l'État fédéral qui accorde le moins d'autonomie fiscale à ses États membres dans le monde.

2. Découpage horizontal des impôts communs

Une fois les recettes fiscales de l'ensemble des *Länder* connues, elles sont, dans un deuxième temps, affectées aux différents *Länder*. Les impôts régionaux reviennent ici aux différents *Länder* selon leur lieu de perception : les recettes restent dans le Land où elles ont été perçues par les autorités fiscales. Lorsque l'affectation des impôts selon le lieu de perception entraînerait, en raison du processus de collecte, des distorsions, et donc des écarts par rapport à la capacité fiscale « réelle », un découpage peut être réalisé.

L'impôt sur les sociétés est découpé car seule l'administration fiscale du siège d'une entreprise est compétente, même lorsque l'entreprise est établie dans plusieurs *Länder*. Généralement, les recettes sont réparties entre les *Länder* dans lesquels l'entreprise en question est établie en fonction de la masse salariale dans chaque Land. Pour les salariés, l'impôt sur le revenu est versé par l'entreprise à son administration fiscale. Les recettes fiscales reviennent cependant au Land de résidence des salariés, qui peut être différent lorsque les salariés font de la route pour se rendre au travail. C'est notamment le cas, mais pas uniquement, pour les villes-États, où de nombreux salariés sont domiciliés dans un Land voisin. La loi sur le découpage s'appuie sur les statistiques de l'impôt sur les salaires pour corriger les disparités. Il en résulte une matrice 16×16 qui détermine quelle part de ses recettes issues de l'impôt sur les salaires chaque Land doit reverser à chacun des quinze autres *Länder*.

Le découpage fiscal vise à donner à chacun ce qui lui revient, et non à redistribuer les recettes de l'État. Pourtant, des éléments de redistribution sont apparents ici aussi,

² La présentation du système actuel suit, dans l'ensemble, des travaux précédents : M. Thöne et C. Fuest (2012), Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, in : Handbuch Föderalismus, éd. par I. Härtel, Bd. II, Springer, Berlin, pp. 265-321.

en particulier dans le découpage de l'impôt sur le revenu des salariés. En effet, s'il paraît évident à première vue que seul le Land de résidence est habilité à percevoir les impôts de ses citoyens, dans le détail, les choses ne sont pas si évidentes. Les impôts visent à financer les services publics, dont les citoyens jouissent en grande partie à leur domicile. Pourtant, les citoyens bénéficient également de services publics sur leur lieu de travail. Au-delà de l'ordre public, de la sécurité intérieure ou encore de la justice, ils bénéficient notamment des infrastructures économiques. Les villes-États de Hambourg, Brême et Berlin, dans lesquelles travaillent de nombreux résidents de *Länder* voisins, ont longtemps demandé en vain que l'attribution des recettes fiscales dépende au moins en partie de la localisation des emplois pour couvrir les coûts publics liés à la circulation économique et aux infrastructures d'emploi.

3. Répartition de l'impôt sur le chiffre d'affaires

La répartition horizontale de l'impôt sur le chiffre d'affaires entre les *Länder* combine un découpage fiscal et une redistribution horizontale en amont. L'affectation explicite de la part d'impôt sur le chiffre d'affaires à chaque Land est nécessaire, car le lieu de perception ne constitue pas ici un critère de répartition approprié : l'impôt sur le chiffre d'affaires est versé en fonction du siège de l'entreprise.

La part de l'impôt sur le chiffre d'affaires n'est cependant pas attribuée aux *Länder* selon un critère de découpage qui s'approcherait des revenus consommés. Le critère d'attribution dépend en grande partie du nombre actuel d'habitants de chaque Land. Avant l'attribution, le système prévoit une redistribution sous la forme de « parts compensatoires ». Les recettes des *Länder* qui collectent moins d'impôts sont partiellement complétées par l'impôt sur le chiffre d'affaires. Les *Länder* dont la capacité fiscale par personne est inférieure à la moyenne pour les autres impôts se voient rembourser 95 % des montants qui leur manquent jusqu'à 97 % de la capacité fiscale moyenne. Un barème compensatoire linéaire s'applique entre 97 % et la moyenne. Jusqu'à 25 % de la part d'impôt sur le chiffre d'affaires total des *Länder* peuvent être consacrés à cette péréquation préalable. En 2017, 14,7 % de cette part ont suffi pour attribuer les parts compensatoires.

Cette « péréquation avant la péréquation » réduit les écarts entre les *Länder* qui collectent le plus d'impôts et ceux qui en collectent le moins. Dans son fonctionnement, il s'agit d'une péréquation financière verticale ayant un effet redistributif horizontal. Par rapport à une attribution selon le nombre d'habitants uniquement, 8,4 milliards d'euros ont ainsi été déjà redistribués entre les *Länder* en 2017. Ce nivellement réduit nettement le volume visible à compenser dans le cadre de la péréquation financière entre les *Länder* (PFL) proprement dite. En 2017, la PFL représentait encore 11,2 milliards d'euros de versements directs entre les *Länder*.

La péréquation de l'impôt sur le chiffre d'affaires a été créée en 1969 dans le sillage de la grande réforme fiscale en vue de réduire la péréquation financière visible entre les *Länder*. Après l'octroi des premières parts compensatoires d'impôt sur le chiffre d'affaires en 1970, le volume de la péréquation financière entre les *Länder* a été divisé par deux. Une impression renforcée par le fait que cette péréquation financière de jure était encore perçue comme une étape de l'attribution fiscale originale. Dans cette optique, la redistribution horizontale officielle ne commençait qu'après, avec la péréquation financière entre les *Länder* proprement dite. Progressivement, cette vision des choses a disparu ; dans les négociations qui ont précédé la réforme de 2017, chacun considérait les éléments compensatoires horizontaux de la répartition de l'impôt sur le chiffre d'affaires pour ce qu'ils sont.

4. Péréquation financière horizontale entre les *Länder*

La péréquation financière entre les *Länder* au sens strict constitue la redistribution horizontale officielle entre les *Länder* les plus riches et les *Länder* les plus pauvres. Après l'octroi des premières parts compensatoires d'impôt sur le chiffre d'affaires en 1970, la péréquation financière entre les *Länder* est devenue une sorte de rééquilibrage entre des *Länder* fiscalement très proches. La situation s'inverse à nouveau en 1995 avec la réunification de l'Allemagne et l'intégration des *Länder* de l'Est et de Berlin à la péréquation financière entre les *Länder* (PFL) normale ; depuis, cet échelon corrige toujours de gros écarts de richesse par la redistribution.

La structure de cette péréquation financière entre les *Länder* a peu évolué jusqu'à aujourd'hui. Globalement, lorsque la capacité financière d'un Land (mesurée à l'aune d'un « indice de capacité financière ») est supérieure à son besoin financier forfaitaire (exprimé par un « indice de péréquation »), le Land est soumis à une obligation de contribution. Dans le cas contraire, donc si l'indice de péréquation est supérieur à l'indice de capacité financière, le Land est éligible à une dotation.

La détermination concrète de la capacité financière et du besoin financier d'un Land est radicalement différente entre la PFL et la péréquation financière de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Si la péréquation de l'impôt sur le chiffre d'affaires est un simple rééquilibrage de la capacité fiscale dans lequel l'indice de besoin fictif dépend seulement du nombre d'habitants, la péréquation financière entre les *Länder* intègre également quelques éléments de besoin spécifiques. Cette dernière tient par ailleurs également compte de la capacité financière et du besoin financier des communes et des groupements de communes.

On entend par « capacité financière » la somme des recettes fiscales du Land, en tenant compte des parts d'impôt sur le chiffre d'affaires, plus 64 % de la capacité fiscale communale. Si cette valeur peut sembler étrange, il s'agit en réalité d'une forme de compromis entre les 50 % utilisés jusqu'en 2004 et la demande récurrente de prendre en compte 100 % de la capacité fiscale communale. Pour les impôts dont le taux est

fixé par les communes (taxe foncière et taxe professionnelle) et les droits sur les mutations immobilières, qui sont un impôt régional variable, le calcul de l'indice de capacité financière part d'un taux d'imposition moyen unitaire et non des recettes réelles. Ainsi, les variations de taux d'imposition et de perception sont isolées de la péréquation financière pour éviter que ce mécanisme ne neutralise leur impact, un outil nécessaire pour préserver l'autonomie en matière de fixation des taux.

Le besoin financier forfaitaire d'un Land est représenté par l'indice de péréquation. Cet indice représente les recettes moyennes fictives de chaque Land, c'est-à-dire les recettes fiscales moyennes par personne actuelles pondérées par le nombre d'habitants. Techniquement, l'indice de pondération est composé de deux éléments : un « indice de péréquation des recettes du Land » et un « indice de péréquation des recettes fiscales des communes ».

Cette séparation est importante pour déterminer le besoin financier. En effet, l'indice de péréquation ne se base pas toujours sur le nombre d'habitants réel pour tous les *Länder*, mais sur un nombre « corrigé ». Dans les villes-États de Berlin, Hambourg et Brême, le nombre d'habitants est multiplié par 135 % (pour les deux indices partiels). De même, dans les *Länder* à faible densité de population que sont le Brandebourg, le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale et la Saxe-Anhalt, le nombre d'habitants est multiplié par 102 à 105 % depuis 2005, mais uniquement pour calculer la capacité fiscale communale. Ce mécanisme de correction rehausse le besoin financier des *Länder* concernés ; les *Länder* contributeurs versent moins dans le cadre de la péréquation financière entre les *Länder* et les *Länder* bénéficiaires perçoivent des versements compensatoires plus élevés. Ce rééquilibrage est financé par les *Länder* qui utilisent le nombre d'habitants réel. En effet, l'augmentation artificielle du nombre d'habitants sous-jacent diminue le montant des recettes moyennes par personne qui est intégré au besoin forfaitaire.

Pour les villes-États, la correction du nombre d'habitants s'explique par la « loi du parallélisme progressif entre les dépenses et la concentration démographique » énoncée par Arnold Brecht en Allemagne, où elle reste appliquée traditionnellement. Selon cette théorie formulée en 1932, plus une agglomération est grande, plus ses dépenses publiques par habitant sont élevées. Les villes auraient donc des besoins plus importants. À cette époque, les voies piétonnes pavées et l'éclairage des routes restaient rares dans les régions rurales. Aujourd'hui encore, les villes fournissent des services centralisés dont bénéficient également les habitants de régions rurales (hôpitaux, écoles, théâtres, etc.). Sans oublier que les prestations sociales sont proportionnellement plus nombreuses dans les villes, d'autant que la production de services publics est plus coûteuse dans les zones urbaines, comme le montrent le prix des terrains et le montant des loyers.

La correction du nombre d'habitants dans les villes-États n'a jamais été remise en question. Aujourd'hui, on doute autant

du besoin supérieur des grandes villes que des coûts supplémentaires prétendus. Du fait des économies d'échelle possibles dans la production de biens et de services (coût unitaire dégressif quand le volume de production augmente), certains estiment que les services publics ne coûtent pas forcément plus cher, au contraire. Et en effet, la nouvelle réglementation de 2005 reconnaît que le coût de fourniture de services publics (entretien des routes, transports scolaires, etc.) peut aussi être supérieur à la moyenne dans les *Länder* à faible densité de population. La justification empirique de la correction du nombre d'habitants n'est toujours pas possible scientifiquement par manque de données objectives. Cependant, cette correction reste largement acceptée tant politiquement que constitutionnellement.

Ainsi, une fois l'indice de capacité financière et l'indice de péréquation calculés pour chaque Land, il reste à appliquer le barème compensatoire. Si la capacité financière est supérieure au besoin, le Land doit verser une contribution. Dans le cas contraire, le Land recevra une dotation dans le cadre de la PFL. En d'autres termes, la capacité financière relative des contributeurs est supérieure à 100 %, tandis qu'elle est inférieure pour les bénéficiaires.

Le barème compensatoire indique comment compenser les déficits et comment les *Länder* les plus riches y contribuent. Après le rejet par la Cour constitutionnelle fédérale d'un barème original asymétrique fonctionnant par paliers, un barème symétrique et linéaire ponctuel a été mis en place en 2005 pour les contributeurs et les bénéficiaires. Ce nouveau barème est appliqué depuis cette date. Lorsque la capacité financière est inférieure à 80 % de la moyenne des *Länder*, les déficits sont compensés à 75 %. Entre 80 et 93 % de la capacité financière moyenne, le barème passe progressivement de 75 à 70 %. Enfin, entre 93 et 100 %, le barème baisse encore progressivement, mais de manière plus marquée, de 70 à 44 %. Pour les *Länder* dont la capacité financière est supérieure à la moyenne, le barème de contribution est inversé. Ce barème est ensuite adapté par le biais d'un multiplicateur pour que le montant prélevé aux *Länder* les plus riches corresponde exactement aux besoins des *Länder* les plus pauvres.

5. Péréquation financière verticale par les dotations compensatoires fédérales

La péréquation financière allemande entre l'État fédéral et les *Länder* commence par une répartition verticale des revenus et s'achève également par un élément vertical. Avec les dotations compensatoires, l'État fédéral peut verser des fonds complémentaires non ciblés aux *Länder* dont la capacité financière reste faible ou pour répondre à tout autre besoin objectif. Quatre types de dotations compensatoires fédérales (DCF) sont versés aujourd'hui.

1. **DCF pour déficit** : Les déficits des *Länder* à faible capacité financière dont la capacité n'atteint pas encore 99,5 % de la capacité moyenne après la PFL sont com-

pensés à 77,5 %. En 2017, 4,5 milliards d'euros ont été répartis entre douze *Länder* dans le cadre de ces DCF.

2. **DCF pour besoin exceptionnel en raison de coûts politiques supérieurs à la moyenne :** Proportionnellement, les coûts fixes d'un parlement de Land, d'un gouvernement et d'une administration centrale sont supérieurs pour les petits *Länder*. Afin de compenser ces dépenses, dix *Länder* sur seize touchent des dotations compensatoires fédérales exceptionnelles. Fixées à long terme, ces dotations sont révisées tous les cinq ans par l'État fédéral et les *Länder*. Ce poste représentait 517 millions d'euros au total en 2017.
3. **Le DCF pour besoin exceptionnel visant à couvrir les frais exceptionnels dus à la division** sont des fonds centraux versés par l'État fédéral dans le cadre du « Pacte de solidarité II ». Les *Länder* de l'ancienne Allemagne de l'Est et Berlin touchent une part fixe du « fonds de solidarité II » fixé pour la période 2005-2019. Pendant cette période, l'enveloppe totale de ce fonds baisse progressivement, de 10,5 à 2,1 milliards d'euros par an. En 2017, elle était encore de 3,6 milliards d'euros. Ces dotations ciblées visent à combler le déficit d'infrastructure qui existe entre les *Länder* de l'ancienne Allemagne de l'Est et ceux de l'Ouest et à compenser une capacité financière communale inférieure à la moyenne.
4. **DCF pour besoin exceptionnel visant à compenser les frais exceptionnels dus au chômage structurel :** Un chômage structurel élevé est synonyme de coûts exceptionnels pour les *Länder*. Dans ce cadre, les nouveaux *Länder* de l'Est (sauf Berlin) touchent chaque année 0,5 milliard d'euros au total, répartis selon la loi par le biais de montants fixes. Ces dotations compensatoires sont vérifiées et redéfinies le cas échéant tous les trois ans par l'État fédéral et les *Länder*.

C. Des montants a priori minimes, mais une importance de premier plan

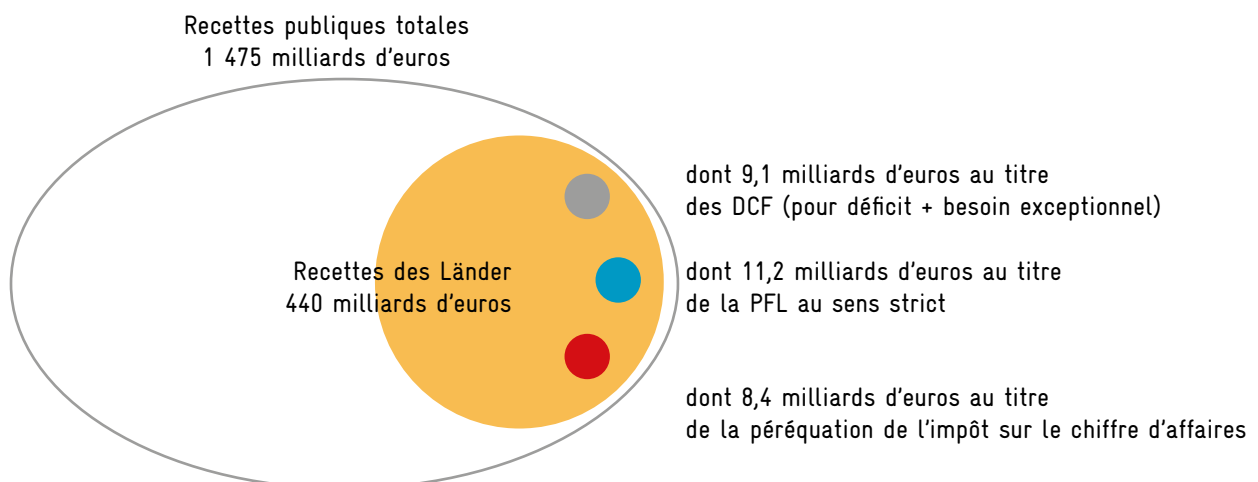
La péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder* joue un rôle à la fois mineur et majeur dans les finances publiques allemandes. Comme souvent, son importance quantitative dépend du point de vue. Dans une perspective globale, la péréquation est plutôt faible avec ses trois éléments. À elles trois, la péréquation de l'impôt sur le chiffre d'affaires, la péréquation financière entre les *Länder* et les dotations compensatoires fédérales représentaient 28,7 milliards d'euros en 2017. Comparés aux 1 475 milliards d'euros de recettes publiques totales (2017 ; comptabilité nationale), ces 2 % ne sont qu'une goutte d'eau.

L'illustration 3 propose également une comparaison au niveau des *Länder*. Les recettes normales totales des *Länder* représentaient environ 440 milliards d'euros en 2017. Même sous cet angle, l'importance accordée à la péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder* dans le financement des *Länder* et dans le débat public reste difficilement compréhensible.

Pour comprendre, il faut étudier la question du point de vue des différents *Länder*. La péréquation ne semble marginale que parce que tous les *Länder* n'ont pas le même poids, les grands *Länder* (fiscalement parlant) masquant les plus petits.

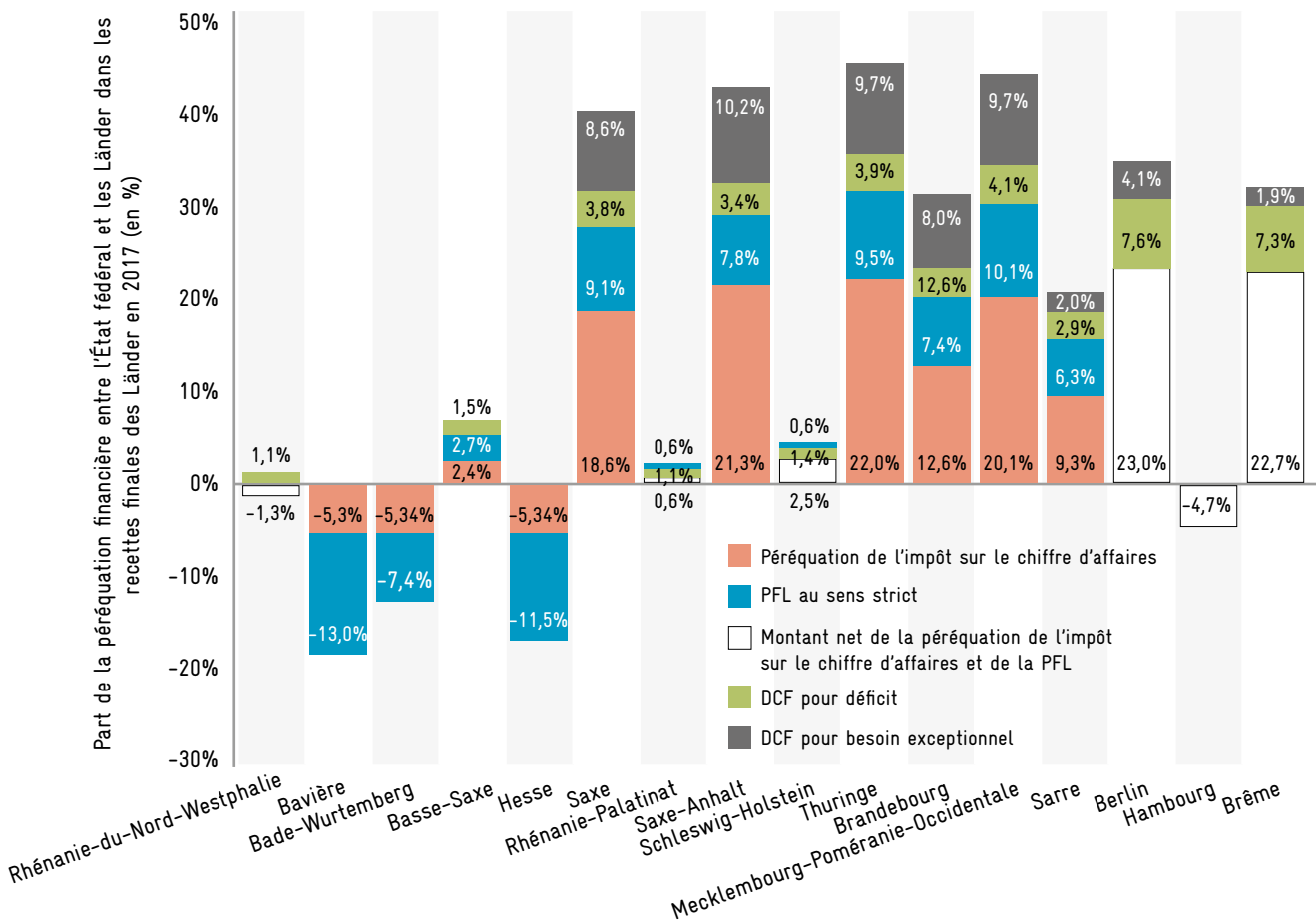
L'illustration 4 présente l'importance des différents éléments de la péréquation fédérale en pourcentage des recettes finales des *Länder*. Le montant net de la péréquation de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de la péréquation financière entre les *Länder* est indiqué pour les *Länder* dont les recettes sont grevées au premier échelon, mais qui bénéficient ensuite de la PFL. Les différences entre les *Länder* sont manifestes dans ce graphique : la péréquation

ILLUSTRATION 3 : ELEMENTS DE PEREQUATION DANS LES RECETTES TOTALES (2017)



Source : Calculs personnels, représentation personnelle ; données : ministère fédéral des Finances, Destatis (comptabilité nationale).

ILLUSTRATION 4 : PART DE LA PEREQUATION FINANCIERE ENTRE L'ETAT FEDERAL ET LES LÄNDER DANS LES RECETTES FINALES DES DIFFERENTS LÄNDER (2017)



Source : Calculs personnels, représentation personnelle ; données de base : ministère fédéral des Finances ; loi sur la péréquation financière.

financière entre l'État fédéral et les *Länder* est bien marginale dans le grand Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et dans la ville-État de Hambourg, qui dispose de recettes importantes. Mais c'est loin d'être le cas des autres *Länder*. À Berlin et à Brême, la péréquation financière entre les *Länder* occupe la première place, tandis que la péréquation de l'impôt sur le chiffre d'affaires et les dotations compensatoires fédérales sont les plus importantes pour les *Länder* de l'Est. La péréquation financière représentait également une part importante des recettes finales des quatre *Länder* qui ont contribué à la PFL en 2017.

L'illustration 4 incluant également le transfert horizontal par le biais des parts compensatoires d'impôt sur le chiffre d'affaires, elle est on ne peut plus claire. Aux deux extrémités, les mécanismes de répartition entraînent pour la Bavière une perte de plus 18 % de ses recettes finales, tandis qu'ils représentaient en 2017 plus de 45 % des recettes de la Thuringe. À la lecture des chiffres de l'illustration 4, il ne fait plus aucun doute que la péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder* touche les intérêts vitaux de nombreux *Länder* : les montants a priori minimes cachent une importance de premier plan.

D. La nouvelle péréquation financière à partir de 2020

Le 1^{er} juin 2017, le Bundestag a voté en troisième lecture le projet de loi de modification de la Loi fondamentale (document 18/11131) à la majorité requise des deux tiers ainsi que le projet de loi sur la nouvelle réglementation du système fédéral de péréquation financière à partir de 2020 et sur les prescriptions budgétaires (document 18/11135) à la majorité simple. Le vote du Bundesrat a suivi le lendemain.

Symboliquement, deux suppressions sont au cœur de cette réforme : les descriptions rendues publiques parlent d'une suppression de la péréquation de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de la péréquation financière entre les *Länder* elle-même. Mais dans les faits, les négociations et leur résultat portaient sur d'autres questions. Les *Länder* avaient posé trois conditions pour entamer les discussions autour de la réforme, toutes trois intégrées aux décisions finales :

- Tous les *Länder* doivent être en mesure de respecter le frein à l'endettement à partir de 2020. Cela implique que l'ensemble des *Länder* s'engage à verser des aides

d'assainissement à la Sarre et à Brême pour que ces *Länder* puissent respecter cet impératif.

- La réforme ne doit dégrader les finances d'aucun Land. Les *Länder* contributeurs, dont la Bavière et la Hesse, qui avaient introduit un recours auprès de la Cour constitutionnelle fédérale contre la péréquation financière entre les *Länder*, doivent payer moins, mais les *Länder* bénéficiaires n'ont aucune marge de manœuvre. Une condition a donc été posée dès le départ : l'État fédéral devra fournir des fonds supplémentaires pour la péréquation financière.
- La capacité fiscale communale doit être davantage prise en compte dans le calcul de la capacité financière des *Länder* aux fins de la PFL.

Au cours des négociations, une nouvelle exigence a failli empêcher tout accord entre les parties prenantes. La péréquation en amont de l'impôt sur le chiffre d'affaires, c'est-à-dire le rééquilibrage de fait de la capacité fiscale qui intervient avant la PFL proprement dite, constituait une pierre d'achoppement. Au fil des années, ces deux systèmes de péréquation mis en place successivement, mais sans coordination, posaient un problème de représentation pour le plus grand Land : aujourd'hui, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie est certes un Land contributeur au niveau de la péréquation de l'impôt sur le chiffre d'affaires, mais ce mécanisme grève sa capacité financière dans une mesure telle qu'il devient un Land bénéficiaire dans la péréquation financière entre les *Länder*. C'est dans cette optique que le Land a demandé la suppression de la péréquation de l'impôt sur le chiffre d'affaires, arguant que la redistribution devait prendre intégralement place dans la PFL de manière transparente.

Les *Länder* contributeurs de la PFL s'y sont opposés : ce mécanisme représentant déjà une charge conséquente, ils ne pouvaient approuver un mécanisme de PFL encore plus important. Certains *Länder* qui sont bénéficiaires des deux échelons n'avaient pas davantage intérêt à supprimer la péréquation en amont de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Les débats autour de la péréquation de l'impôt sur le chiffre d'affaires avaient une forte valeur symbolique pour les *Länder* concernés, car ils impactaient davantage la perception des choses et la communication publique que les questions financières sous-jacentes.

Le compromis trouvé est plutôt habile : il tranche le nœud gordien en « supprimant » l'ensemble de la péréquation financière entre les *Länder*, reportant intégralement la péréquation horizontale sur la répartition verticale de

l'impôt sur le chiffre d'affaires. Le « problème d'image » de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de ses interlocuteurs provenant du cadre de référence du système actuel, il fallait redéfinir le cadre de référence, et c'est ce qui a été fait.

La péréquation de l'impôt sur le chiffre d'affaires disparaîtra donc en 2020. La part d'impôt sur le chiffre d'affaires de chaque Land lui sera donc attribuée en fonction de son seul nombre d'habitants. Mais ces parts ne seront pas versées telles quelles. Des majorations et des minorations seront calculées selon des critères dont l'application est très proche de la péréquation financière entre les *Länder*. À l'avenir, un calcul rectificatif appelé « péréquation de la capacité financière » sera effectué dès la répartition de l'impôt sur le chiffre d'affaires en lieu et place des dotations de la PFL. La péréquation financière horizontale entre les *Länder* est remplacée par une péréquation financière verticale à portée horizontale entre l'État fédéral et chacun des seize *Länder*.

Certaines des autres réformes étaient plus importantes sur le fond. Parmi les changements dans la péréquation horizontale :

- La capacité financière communale est prise en compte dans la capacité financière des *Länder* à 75 % au lieu de 64 %.
- La péréquation entre les *Länder* à faible capacité financière et les *Länder* à forte capacité financière suit un barème de majorations et de minorations symétrique linéaire de 63 % au lieu du barème actuel, qui est similaire, mais linéaire et progressif.
- La taxe minière³, dont le volume financier n'est notable que dans les *Länder* de Basse-Saxe et du Schleswig-Holstein, n'est plus prise en compte qu'à 33 % au lieu de 100 % dans la capacité financière des *Länder*.

Plusieurs changements interviennent également dans les relations verticales entre l'État fédéral et les *Länder* :

- Les dotations compensatoires destinées aux *Länder* de l'Est dont les communes ont une faible capacité fiscale sont remplacées par des dotations accessibles à tous les *Länder* dont les communes ont une faible capacité fiscale. Dans les faits, ces communes restent majoritairement dans l'ancienne Allemagne de l'Est.
- Une nouvelle dotation compensatoire fédérale offre une péréquation financière partielle aux *Länder* dans

³ Conformément à l'art. 31 de la loi minière fédérale, les *Länder* collectent une taxe pour l'exploitation de ressources du sol sous le régime de la concession équivalant à 10 % de la valeur vénale. En raison de nombreuses exonérations historiques encore en vigueur, seule la production de gaz naturel et de pétrole dans les *Länder* de Basse-Saxe et du Schleswig-Holstein génèrent des recettes fiscales supérieures à 100 millions d'euros par an. L'extraction de houille et de lignite et l'exploitation des mines de sel n'entraînent en revanche aucune recette fiscale.

lesquels le financement de la recherche enregistre des succès inférieurs à la moyenne. Ces fonds ne sont pas forcément affectés à la recherche.

- L'État fédéral contribue à l'assainissement financier de la Sarre et de la ville-État de Brême à hauteur de 400 millions d'euros par an pour chaque Land.
- Dans le cadre de la loi sur le financement du transport communal, l'État fédéral verse environ 330 millions d'euros de plus par an aux *Länder*.
- Brême, Hambourg et les *Länder* côtiers reçoivent des aides supplémentaires de 39 millions d'euros par an pour compenser leurs frais portuaires.
- Le Brandebourg reçoit 11 millions d'euros supplémentaires par an dans le cadre des dotations compensatoires fédérales (DCF) pour besoin exceptionnel en raison de coûts politiques supérieurs à la moyenne. Les montants nominaux ne changent pas pour les neuf autres *Länder* qui bénéficient de cette dotation.

Dans le même temps, d'autres versements verticaux vont disparaître à partir de 2020 avec la nouvelle péréquation financière. Lors des négociations, les 9,5 milliards d'euros bruts de versements supplémentaires de l'État fédéral (4 milliards de parts d'impôt sur le chiffre d'affaires supplémentaires, 4,3 milliards de DCF supplémentaires et 1,2 milliard d'autres fonds fédéraux) sont venus se substituer à d'autres prestations fédérales, représentant aujourd'hui 5,4 milliards d'euros (DCF exceptionnelles liées au pacte de solidarité, subventions pour l'amélioration du trafic dans les communes, aides à la consolidation, ancien programme fédéral de financement du transport communal). Ainsi, les dépenses fédérales liées à la péréquation financière augmenteront de 4,1 milliards d'euros nets par an à partir de 2020. Ces évolutions répondent ainsi à une condition commune posée avant la réforme : la situation financière de chacun des seize *Länder* sera meilleure qu'avec le système précédent.

Mais pour y parvenir, l'État fédéral devait également trouver un intérêt dans le compromis. En compensation des 4,1 milliards d'euros supplémentaires, la réforme de la péréquation financière s'accompagne des mesures suivantes dans les relations entre l'État fédéral et les *Länder*, qui étendent pour certaines les compétences fédérales :

- Une nouvelle société d'infrastructure fédérale doit regrouper les investissements sur le réseau routier longue distance pour maîtriser les dépenses. À l'avenir, l'État fédéral sera donc seul responsable de la planification, de la construction, de l'exploitation, de l'entretien et du financement des autoroutes fédérales. L'administration de cette société doit cependant rester régionale.
- L'État pourra participer plus facilement aux investissements dans les infrastructures communales, en particulier dans les infrastructures d'enseignement des communes à faible capacité financière. Il obtient ainsi pour la première fois le droit d'intervenir directement auprès des communes par des aides financières.
- Les compétences de l'État fédéral en matière d'administration fiscale sont renforcées.
- Lorsqu'il accorde des aides financières, l'État fédéral peut déterminer les grandes lignes des programmes des *Länder* avec l'accord du Bundesrat ou via un accord administratif.
- Les droits de contrôle de la Cour fédérale des comptes sont renforcés concernant l'utilisation de fonds fédéraux par les *Länder*.
- Le Conseil de stabilité est renforcé pour le contrôle du budget des *Länder*.

III. LE FINANCEMENT DES LÄNDER, ELEMENT D'UNE POLITIQUE FINANCIERE COOPERATIVE

A. La réforme de la péréquation financière, un compromis réussi

Après d'intenses négociations entre les *Länder*, la réforme de 2017 de la péréquation financière entre les *Länder*, des dotations compensatoires fédérales verticales et d'éléments annexes de la coopération entre l'État fédéral et les *Länder* a fait l'objet d'un consensus exceptionnellement large : les seize *Länder* se sont entendus fin 2015 sur un modèle de réforme commun. Ils ont su trouver des compromis sur les questions de fond essentielles, mais aussi proposer un système de financement dans lequel la réforme améliore la situation des seize *Länder*. L'État fédéral doit apporter les fonds supplémentaires requis dès 2020 ; en contrepartie, le contrôle commun est renforcé. L'État fédéral lui-même, impliqué dès le départ dans le processus des *Länder*, a été dans le même sens après quelques adaptations, portant principalement sur le transfert à lui-même de certaines compétences.

Naturellement, le résultat ne correspond pas à tous les souhaits et recommandations des observateurs. Certains scientifiques ainsi qu'une partie de la presse et de l'opposition parlementaire fédérale ont émis sur la réforme de la PFL des propositions divergentes, parfois plus poussées et, cela va de soi, non concordantes. Mais ces acteurs n'étaient pas non plus tenus de trouver ensemble une solution acceptable. L'accord sur la réforme des finances de l'État fédéral et des *Länder* a été négocié par ceux qui devaient ensuite assumer et appliquer les décisions. Le gouvernement fédéral est soutenu par la majorité parlementaire du Bundestag, première chambre du pouvoir législatif fédéral. Les seize *Länder* forment le Bundesrat, la deuxième chambre du pouvoir législatif fédéral. Certes, juridiquement, cette réforme aurait pu se passer de l'unanimité des *Länder* au Bundesrat. Mais au vu des conditions-cadres constitutionnelles, une large majorité est toujours souhaitable pour ce type de réformes financières. Sinon, les *Länder* minoritaires risquent de remettre rapidement en question le compromis en introduisant des recours devant la Cour constitutionnelle.

Qu'un grand État fédéral composé de *Länder* aux intérêts divergents ait adopté une réforme aussi consensuelle qui pose par avance les bases des finances de l'État fédéral et des *Länder* pour la période 2020-2030 est également un grand succès. Cela n'a rien d'évident : il n'est pas rare, même dans le fédéralisme allemand, que les débats sur des réformes dont personne ne remet en cause la nécessité s'enlisent, chaque Land défendant ses intérêts propres. Débattue

depuis des décennies sans qu'aucune décision ne semble proche, la réforme de la taxe foncière en est un parfait exemple. Même face à une pression extrême (la structure de la taxe foncière pourrait être prochainement frappée d'inconstitutionnalité), les *Länder* ne parviennent pas toujours à s'entendre sur le plan fiscal.

Concernant les finances de l'État fédéral et des *Länder*, l'échéance fixée dans la loi sur la péréquation financière (Finanzausgleichsgesetz, FAG) imposait également de trouver un nouveau système au-delà de 2020. Cependant, la FAG – vouée à être abrogée fin 2019 – régissant également la répartition de l'impôt sur le chiffre d'affaires entre l'État fédéral et les *Länder*, le délai fixé ne garantissait aucunement l'émergence d'une réforme substantielle. L'État fédéral tout autant que les *Länder* est extrêmement dépendant de cet impôt, le deuxième par ses recettes. Dans le pire des cas, les différentes parties prenantes auraient toujours fini par s'entendre sur une simple prolongation de la FAG ou sur l'annulation du délai. La réforme des finances fédérales de 2017 va pourtant bien plus loin en résolvant des conflits importants et en répondant à de nombreuses questions urgentes pour l'avenir.

Nous soulignerons dans la suite les éléments et conditions-cadres des finances de l'État fédéral et des *Länder* qui ont simplifié ou permis ces succès. Nous nous attarderons particulièrement sur les facteurs structurels et non sur les configurations politiques et historiques concrètes.

C'est l'intérêt de ces éléments structurels pour les observateurs internationaux qu'il convient d'étudier. On peut notamment se demander si les éléments des finances de l'État fédéral et des *Länder* peuvent réellement servir d'exemples. Ou alors, dans les cas où aucune transposition des facteurs de succès n'est possible en raison de différences fondamentales avec le fédéralisme allemand, si le modèle allemand peut quand même servir de référence pour préciser les attentes propres et les options disponibles.

B. Facteurs de succès

Pour une meilleure lisibilité, les facteurs de succès seront présentés comme des éléments indépendants. Il apparaît cependant clairement que ces différents facteurs sont concomitants dans la pratique, voire se renforcent mutuellement.

Il ne faudrait pas non plus oublier dans la liste des facteurs de succès structurels du fédéralisme coopératif à l'allemande deux facteurs extérieurs qui auront probablement favorisé l'émergence de la réforme de 2017. Le premier, c'est que l'Allemagne était en phase de haute conjoncture au moment de la décision (phase qui perdure à la rédaction de la présente étude). La croissance économique a été synonyme de nette embellie pour les recettes fiscales et les budgets publics. Sans la consolidation que cette croissance a permise et sans la perspective d'une nouvelle hausse des recettes fiscales, le volet financier du compromis aurait probablement suscité plus de débats. Le deuxième facteur extérieur, c'est que la coalition de gouvernement disposait d'une majorité de 80 % des voix au Bundestag au moment de la décision, à l'été 2017. Cette majorité a favorisé l'adoption de la modification constitutionnelle, qui nécessite les deux tiers des voix de chacune des chambres.

Au-delà de ces facteurs extérieurs favorables à la dernière réforme, les facteurs présentés ci-après contribuent structurellement et durablement à l'évolution progressive du fédéralisme allemand, de sorte que l'ensemble des acteurs parviennent toujours à trouver des compromis et soutiennent activement les nouvelles solutions après leur mise en œuvre.

1. Viser des conditions de vie équivalentes tout en tolérant les différences

La solidarité fédérale n'est pas le seul moteur de la péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder* : la Constitution impose une péréquation adaptée de la capacité financière des *Länder* (art. 107 de la Loi fondamentale). L'exigence que cet article sous-tend est formulée plus tôt dans la Loi fondamentale : l'une des missions essentielles de l'État fédéral est d'assurer des conditions de vie équivalentes sur tout le territoire fédéral (art. 72 de la Loi fondamentale).

L'équivalence des conditions de vie ne constitue pas un objectif univoque et vérifiable objectivement, même en se limitant aux sphères de l'influence publique sur les conditions de vie des habitants. Pendant les 45 premières années, la Constitution (ouest-)allemande mentionnait encore l'uniformité des conditions de vie comme critère de l'action publique. Un critère abandonné par la modification constitutionnelle de 1994, sans lien toutefois avec la réunification allemande quatre ans plus tôt, quoi qu'en aient dit certains observateurs. Si la réunification a particulièrement mis en lumière la complexité de ce critère, l'uniformité des conditions de vie n'était déjà pas un objectif adapté pour la péréquation fédérale entre 1949 et 1994 ni un objectif réaliste dans un

pays aussi vaste et hétérogène. Une personne vivant dans un village proche des Alpes ou à Heligoland, en mer du Nord, ne saurait vivre dans les mêmes conditions qu'au cœur d'une grande ville comme Berlin ou Hambourg. D'ailleurs, la plupart ne le souhaitent pas. Le fédéralisme consiste à préserver les différences régionales au nom du principe de subsidiarité et à ne pas « uniformiser » les régions par la péréquation.

Un objectif de péréquation régionale qui n'est pas réalisable et qui n'a finalement pas vocation à être atteint ne saurait servir de ligne directrice, dans la Constitution comme en dehors. Le critère d'équivalence est vivement critiqué depuis son introduction, trop imprécis et ouvert aux interprétations. À quoi servirait-il de poursuivre un objectif dont il est impossible de vérifier si on l'a atteint ?

Nous voyons les choses différemment : pour nous, c'est justement la « semi-précision » de l'équivalence qui en fait un bon critère d'orientation pour les finances de l'État fédéral et des *Länder* et pour la péréquation financière. En effet, dans le processus fédéral, le critère a une double fonction. En premier lieu, une mesure approximative des résultats attendus de la redistribution financière est nécessaire. Dire qu'« approximatif » ne donne pas de direction assez claire, c'est passer à côté de l'intérêt réel de la formule : l'équivalence indique assez clairement qu'il convient de s'écarter au maximum des inégalités initiales. Le critère assure une protection constitutionnelle contre les inégalités flagrantes résultant de différentes possibilités fiscales, et non de différences géographiques ou d'autres différences objectives qui ne pourraient ou ne sauraient être corrigées. Cependant, l'équivalence des conditions de vie n'est pas qu'une protection importante contre des différences arbitraires. En effet, cet objectif légitime également une large redistribution des ressources lorsque la situation l'exige.

Par ailleurs, on sous-estime souvent le fait que tout fédéralisme a besoin d'une formule supportable dans la durée par chacune des parties, autant l'État fédéral que les régions à capacité financière forte ou faible. Cette formule doit promouvoir l'identification commune au fédéralisme et devenir un récit fédéral. Chacune des parties doit donc pouvoir s'identifier. Si certains apprécient le regain de différenciation apporté par l'abandon de l'uniformité tandis que les autres mettent en avant le haut niveau d'égalisation implicite de l'équivalence, la multiplicité de l'objectif est un réel avantage. Il n'est visiblement pas inutile que l'objectif commun exprime lui-même la multiplicité d'un bon compromis s'il doit ensuite servir de base à la recherche continue de compromis intrinsèques au fédéralisme.

2. Une vision intégrée des finances de l'État fédéral et des *Länder*

En Allemagne, les dispositions portant sur la distribution aux *Länder* de fonds généraux non ciblés sont inscrites en principe dans la réglementation de la péréquation financière

entre l'État fédéral et les *Länder*. Toutes les conventions se reflètent dans la loi sur la péréquation financière (FAG), notamment certaines dispositions qui ne sont pas liées à la péréquation financière entre les *Länder* au sens strict :

- Répartition de l'impôt sur le chiffre d'affaires entre l'État fédéral et les *Länder*,
- Distribution de l'impôt sur le chiffre d'affaires aux *Länder* (péréquation de l'impôt sur le chiffre d'affaires jusqu'en 2019),
- Dotations compensatoires générales de l'État fédéral à tous les bénéficiaires nets de la péréquation financière entre les *Länder*,
- Dotations compensatoires fédérales pour besoin exceptionnel accordées sur des critères spécifiques, contrairement au mécanisme général de la péréquation financière.

La loi n'évolue cependant pas qu'à l'occasion des vastes réformes de la péréquation financière, comme en 2001 ou en 2017. Régulièrement, la FAG intègre des modifications, rendues nécessaires par certaines situations, concernant principalement la répartition de fonds entre l'État fédéral et les *Länder*. Ces modifications passent néanmoins toujours par l'attribution par l'État fédéral aux *Länder* de parts de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Ces modifications peuvent être motivées par des évolutions des allocations familiales, par des subventions pour les assurances retraite, par des hausses ou baisses d'impôts communaux, par l'accueil de réfugiés, etc. Les flux financiers ne sont définis hors de la FAG que lorsque l'État fédéral poursuit expressément des objectifs spécifiques avec ses propres programmes ou lorsqu'il prend en charge certains coûts concrets des *Länder*.

La prise en compte intégrée de tous les flux financiers non ciblés entre l'État fédéral et les *Länder* est précieuse à deux égards :

- La vision est automatiquement globale. Les acteurs examinent les finances de l'État fédéral et des *Länder* et leurs effets dans leur ensemble.
- L'habitude de régir tout ce qui touche aux finances dans la FAG (ce qui n'est nullement obligatoire) a un effet structurant sur les négociations et sur les options étudiées.

Dans des négociations ad hoc, il pourrait parfois sembler pertinent de traiter chaque convention séparément et sans tenir compte de la péréquation financière. Le risque serait alors que ces décisions fassent peu à peu émerger

des structures de péréquation financière parallèles et non coordonnées. La péréquation financière espagnole en est un exemple : plusieurs systèmes partiels de péréquation financière horizontale se côtoient au fil des créations. Non seulement cette juxtaposition rend les effets de répartition particulièrement opaques, mais elle est également avant tout injuste, car les interactions entre plusieurs logiques partielles ont créé une sorte de grand illogisme. C'est justement l'un des principaux obstacles à l'évolution des relations financières fédérales en Espagne.⁴

Cette situation est inimaginable en Allemagne tant que les acteurs conservent leur vision intégrée.

3. Des normes communes de données et de comptabilité

La distinction claire des chiffres budgétaires utilisés et des données économiques est une condition sine qua non pour mettre en place des solutions de péréquation financière et de transfert. Les chiffres ne doivent laisser planer aucun doute quant à

- leur volume,
- leur exhaustivité et
- leur comparabilité.

Si ces qualités sont remises en question, c'est toute la confiance sur laquelle repose le système de financement qui s'effondre. Si les normes de traitement des données sont imprécises et incomplètes, ouvrant la voie à une « comptabilité créative », la confiance des acteurs s'effrite également. La perte de confiance peut se passer de la preuve formelle d'une exploitation tactique de telles lacunes. La simple idée de pouvoir interpréter légalement les normes communes à des fins égoïstes suffit à créer la défiance, laissant peu de place à des compromis acceptés de tous.

À première vue seulement, l'existence formelle de normes communes de données et de comptabilité ainsi que leur utilisation uniforme dans la pratique sont une évidence dont l'évocation semble inutile. Pourtant, cette pratique est loin d'être automatique, surtout dans les États fédéraux historiques. Créer des normes de comptabilité communes pour les missions publiques complexes serait souvent extrêmement coûteux. Leur existence ne va donc pas de soi.

En Allemagne, l'État fédéral et les *Länder* appliquent des principes comptables communs. Au niveau fédéral, ces principes sont inscrits dans la loi sur les principes de comptabilité et dans le règlement budgétaire fédéral (Bun-

⁴ Voir A. de la Fuente, C. Kastrop, M. Thöne (2016) : Regional Financing in Germany and Spain : Comparative Reform Perspectives, BBVA Working Paper N° 16/04, Madrid.

deshaushaltsordnung, BHO). Les *Länder* ont adopté des règlements budgétaires locaux suivant largement le BHO pour la tenue de leur budget. Les éléments clés des finances de l'État fédéral et des *Länder* reposent sur ces règlements, sur une comptabilité financière et une comptabilité économique harmonisées entre l'office fédéral des statistiques et les offices des statistiques des *Länder*, mais aussi sur les réglementations qui s'y réfèrent. Au début des années 1970, les *Länder* ont créé le Centre de données central des ministères des Finances des *Länder* dans le but spécifique de mettre en commun la collecte et la validation des données. Soutenu par les ministères des Finances des seize *Länder*, ce centre siège au Bundesrat, à Berlin. L'inscription du « frein à l'endettement » dans la Loi fondamentale en 2009, les critères de convergence du Traité de Maastricht (1992) et le pacte budgétaire européen (2012) ont donné un nouvel élan de taille aux normes communes.

La qualité et l'amélioration des données résultent toujours d'un dialogue entre la pratique et la théorie⁵, mais aussi entre les praticiens dans l'esprit d'un examen par les pairs. Généralement, ces processus débouchent progressivement sur des avancées.

Cependant, si les intérêts sont trop contradictoires ou si certaines mesures concernent davantage certains *Länder* que d'autres, il appartient à la sphère politique ou aux hautes juridictions de régler les questions liées aux données. La Cour constitutionnelle fédérale a justement été saisie au printemps 2018 pour une question de données centrale pour les finances de l'État fédéral et des *Länder* : le dernier recensement allemand, réalisé en 2011, a été effectué par échantillonnage et extrapolation. Pour des raisons statistiques, les extrapolations pour les communes de moins de 10 000 habitants étaient plus simples que les corrections et extrapolations appliquées aux plus grandes communes et aux villes. Ainsi, le nouveau décompte présenté en 2013 affichait une baisse du nombre d'habitants en Allemagne de 1,5 million de personnes. Les modifications n'étaient cependant pas réparties uniformément à travers le pays : le nombre d'habitants était en forte hausse dans certaines régions, mais chutait dans d'autres. Berlin, par exemple, perdait mathématiquement 180 000 habitants. Or, dans le cadre de la péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder*, ce chiffre est déterminant pour les flux financiers liés la répartition des recettes de l'impôt sur le chiffre d'affaires, car le besoin financier moyen

et les dotations compensatoires fédérales dépendent du nombre d'habitants. Selon les calculs du FiFo, les modifications représentaient plus de 940 millions d'euros par an, dont 515 millions de pertes rien que pour Berlin.⁶ Les nouveaux décomptes de population sont désormais entrés en vigueur après un délai transitoire de trois ans, et les systèmes de péréquation financière sont appliqués sur leur base. Constatant les pertes considérables que cela représentait pour elles, les villes-État de Berlin et Hambourg ont saisi la Cour constitutionnelle fédérale pour vérifier le recensement de 2011. Pour elles, l'application de méthodes différentes selon la taille des communes constitue un traitement inégalitaire et inconstitutionnel. Au moment de la rédaction de la présente étude, aucune décision n'a encore été rendue.⁷ Cet exemple montre combien l'acceptation des questions liées aux données est essentielle au succès des systèmes de péréquation financière.

Les obstacles surviennent également lorsque l'amélioration de la qualité des données ne peut passer par des améliorations successives, mais nécessite un changement de système radical et très coûteux. Ainsi, seuls six pays de l'OCDE (sur 35), dont l'Allemagne, utilisent encore la méthode de trésorerie (Cash Accounting) pour leur comptabilité et leur budget publics. Les 29 autres tiennent une comptabilité double suivant la méthode de la comptabilité d'exercice (Accrual Accounting) ou sont en cours de transition vers cette méthode.⁸

Les finances de l'État fédéral et des *Länder* suivent donc également la méthode de trésorerie. Les deux *Länder* qui utilisent aujourd'hui la comptabilité d'exercice (Hambourg et la Hesse) déposent également leurs comptes selon la méthode de trésorerie. Le fait que l'Allemagne utilise majoritairement la méthode de comptabilité publique traditionnelle de trésorerie, tant au niveau national qu'au niveau des *Länder*, illustre deux autres facteurs importants pour les normes comptables communes :

- Toute nouveauté doit générer une valeur ajoutée correspondant au surcoût de son introduction et de la transition. La conversion de l'ensemble de la comptabilité représente un surcoût conséquent. Selon la Cour fédérale des comptes, l'introduction en Allemagne d'une comptabilité d'exercice conforme aux normes EPSAS (normes comptables européennes pour le secteur public) coûterait bien plus que les 3,1 milliards d'euros estimés par la Commission européenne.⁹ L'Allemagne

⁵ Voir, p. ex., H.T. Burret et J. Schnellenbach (2013), Umsetzung des Fiskalpakts im Euro-Raum, SVR-Arbeitspapier 08/2013, Wiesbaden.

⁶ Calculs effectués pour la péréquation financière de l'année 2012. Voir M. Thöne in M. Greive : Zensus stellt Länderfinanzausgleich auf den Kopf, Welt am Sonntag 02/06/2013.

⁷ L'audition tenue dans le cadre des procédures (2 BvF 1/15 2 BvF 2/15) semble indiquer que la Cour devrait au moins émettre des réserves quant à la méthode de recensement développée par les autorités statistiques : « On a un peu l'impression d'avoir affaire à une construction de type Münchhausen, » a déclaré Andreas Voßkuhle, Président de la Cour constitutionnelle (voir Das geschätzte Volk, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24/10/2017).

⁸ Voir OCDE (2017), Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries, Paris.

est loin d'être convaincue que la comptabilité d'exercice vaille ce surcôt.⁹ Cette modernisation offrirait cependant de bonnes perspectives pour ancrer plus solidement une gouvernance progressiste ainsi qu'une comptabilité analytique.

- Si les normes comptables doivent également servir de base pour débattre et négocier, elles se doivent d'être aussi claires que possible pour les non-initiés. Sur ce plan aussi, la comptabilité d'exercice suppose la formation de toute personne impliquée dans le processus politique (donc également de la presse et de l'opinion publique qui s'y intéresse), comme le confirme l'expérience de l'échelon communal en Allemagne.

Même si l'État fédéral et les *Länder* finissent par adopter une comptabilité d'exercice à partie double, ils ne pourront pas se passer d'une comptabilité de trésorerie parallèle avant longtemps. C'est le seul moyen de garantir la préservation de la double fonction de la base comptable commune, essentielle aux finances fédérales, comme base de communication et de confiance.

4. Rééquilibrage par l'échelon central

L'expérience allemande montre qu'une péréquation financière horizontale fonctionnelle ne doit pas prendre trop d'ampleur. Si la péréquation financière doit néanmoins rétablir un équilibre financier entre des *Länder* qui affichent des différences relativement fortes, le niveau fédéral central doit assumer une part significative de l'équilibrage horizontal effectif entre les « pauvres » et les « riches ». Ce constat n'est pas purement monétaire et comptable. La perception politique de la péréquation financière, la psychologie fédérale, en quelque sorte, est bien plus importante.

Nombre de solutions différentes seraient équivalentes sur un plan purement comptable. Comme nous l'avons vu plus haut, en Allemagne, les différents impôts sont attribués en parts différentes à l'État fédéral, aux *Länder* et aux communes, chaque part étant considérée comme « leur » impôt. La répartition de l'impôt est le résultat d'un processus historique qui aurait pu prendre une autre direction. La péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder* assure une redistribution sur la base de cette répartition initiale de sorte à atteindre la répartition des moyens financiers définie selon les critères politiques communs. Sur le plan comptable, une autre répartition initiale à laquelle répondrait un autre système de péréquation atteindrait le même résultat.

Dans la péréquation financière actuelle entre l'État fédéral et les *Länder*, l'État central joue déjà un rôle important pour la péréquation horizontale entre les *Länder*. Avant la péréquation financière horizontale entre les *Länder* proprement dite, la répartition de l'impôt sur le chiffre d'affaires assure un bon nivellement. Après la PFL, les dotations compensatoires fédérales pour déficit sont versées à tous les *Länder* bénéficiaires de la PFL pour réduire encore les écarts financiers qui subsistent. L'État fédéral répond également aux besoins spécifiques de manière verticale en octroyant des dotations compensatoires fédérales pour besoin exceptionnel. En 2020, avec l'entrée en vigueur de la réforme de 2017, la péréquation financière horizontale entre les *Länder* sera également assurée verticalement par l'État fédéral. Rien ne l'impose sur le plan purement comptable : dans une situation initiale différente, les *Länder* pourraient très bien assurer le rééquilibrage visé par un système exclusivement horizontal. Le rôle fort de l'État fédéral n'est pas non plus préétabli, mais le résultat d'un processus historique : avant 1920, l'Empire allemand vivait encore « aux crochets des *Länder* ».

Mais dans les faits, cette vision théorique n'est justement pas historique. Elle ne reflète pas le processus fédéral réel ni ce que nous appelons de manière schématique la psychologie fédérale. Comme nous l'avons vu, le fédéralisme est toujours partagé entre l'autonomie régionale et la solidarité fédérale. Si les disparités régionales rendent un rééquilibrage nécessaire, cet acte de solidarité ne doit pas entrer en conflit avec la perception de l'autonomie régionale des « payeurs », pas plus que des « bénéficiaires ». Ainsi, la participation des « payeurs » à cette péréquation financière ne doit pas dépasser leur sens de la solidarité. Dans le même temps, les « bénéficiaires » ne doivent pas avoir la sensation de demander la charité. Tous les acteurs doivent pouvoir se considérer comme égaux. La redistribution horizontale ne doit donc pas devenir prédominante dans leurs relations.

Cependant, aucun mécanisme n'assure automatiquement que les besoins de rééquilibrage objectifs et la capacité de rééquilibrage financier objective correspondent à ces limites d'aide subjectives. C'est possible dans une situation idéale, mais rien ne saurait le garantir. La situation est plutôt simple quand les limites d'aide subjective sont supérieures aux besoins objectifs.

Mais l'expérience allemande tend vers l'autre direction depuis quelques décennies : les limites d'aides subjectives des payeurs et des bénéficiaires sont souvent inférieures

⁹ Cour fédérale des comptes : Bericht über die angestrebte Einführung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Bonn, 15/11/2017.

¹⁰ La comptabilité d'exercice est en revanche adoptée au niveau communal dans une large majorité des *Länder*. En effet, les nombreux investissements des communes rendent cette méthode plus que nécessaire.

aux besoins objectifs et aux possibilités objectives. Il est alors tentant de reporter une partie de la redistribution nécessaire « objective » vers des versements d'équilibrage fédéraux plus discrets qui, bien que verticaux, ont un effet horizontal. Ainsi, la redistribution visible entre les *Länder* s'approche de l'acceptation d'une redistribution horizontale directe entre les *Länder*.

D'autres systèmes de péréquation financière identifient également ce besoin. Ainsi, en Suisse (dont le modèle fédéral est radicalement différent du modèle coopératif allemand sur de nombreux autres aspects), la péréquation financière nationale (PFN) entre les cantons s'appuie dans une large mesure sur le financement de l'échelon central : en 2018, la Confédération finance les trois instruments de la PFN (péréquation des ressources, compensation des cas de rigueur et compensation des charges) à hauteur de 3,3 milliards de francs, soit 65 % du volume total.¹¹ En Allemagne, la création de la péréquation de l'impôt sur le chiffre d'affaires en 1969 suivait déjà la même logique. En 1970, un an après la mise en place de cet échelon de péréquation verticale à effet horizontal créé par le ministre des Finances fédéral Franz-Josef Strauß, la péréquation financière entre les *Länder* visible, jusqu'alors en forte hausse, était divisée par deux.

L'intégration des *Länder* est-allemands à la péréquation financière normale en 1995 a fait bondir les disparités de capacité économique et de conditions de vie individuelles à compenser, et les montants à redistribuer sont devenus vraiment conséquents. La péréquation de l'impôt sur le chiffre d'affaires et les dotations compensatoires fédérales ont aidé à contenir au maximum la péréquation financière horizontale entre les *Länder* proprement dite. Ces mesures ont cependant donné finalement l'impression que seuls quelques *Länder* finançaient la péréquation pour un grand nombre de bénéficiaires : en 2017, dans le système de péréquation financière entre les *Länder* encore en vigueur, quatre *Länder* paient pour douze bénéficiaires, alors que la péréquation verticale de l'impôt sur le chiffre d'affaires réalisée en amont compte huit payeurs pour huit bénéficiaires. Progressivement, cette concentration sur seulement quelques *Länder* dans le cadre de la péréquation financière visible entre les *Länder* a laissé croître le sentiment que la solidarité coûtait trop cher. La part croissante des versements de la Bavière au titre de la PFL du fait de son dynamisme économique a accentué encore le malaise : l'État libre de Bavière supporte aujourd'hui à lui seul la moitié des versements de la PFL ; la péréquation financière entre les *Länder* représente ainsi régulièrement plus de 10 % du budget du Land.

La réforme de 2017 arrive à effacer cette apparente surcharge d'un très petit nombre de payeurs. En reportant intégralement la péréquation à un décompte vertical, plus aucun Land n'apparaît comme payeur ou bénéficiaire. Au contraire : désormais, tous les *Länder* reçoivent de l'État fédéral une part personnalisée de l'impôt sur le chiffre d'affaires selon les critères de la PFL. À partir de 2020, plus aucun Land ne devra prévoir de dépenses destinées à la péréquation solidaire dans son budget.

Le sens de la solidarité subjectif n'a certainement pas baissé au point de rendre nécessaire le report intégral de la péréquation sur le décompte vertical. Même si elle est plus discrète, la perception d'une redistribution horizontale ne disparaît pas totalement. La configuration spécifique des négociations explique en partie que la réforme ait abouti à une verticalisation complète apparente ; il était devenu nécessaire de trancher le « nœud gordien » (voir paragraphe II.D).

On constate néanmoins qu'une verticalisation au moins partielle (un renforcement de l'État central) peut régulièrement se révéler très utile pour rendre acceptable le rééquilibrage nécessaire des disparités régionales réalisé horizontalement. Or, sur le plan purement comptable, nous avons vu que le rééquilibrage est tout aussi efficace horizontalement que verticalement ; la verticalisation ne présente donc aucun inconvénient fondamental. Sous cet angle, la prise en compte de la psychologie fédérale et le choix d'un haut niveau de verticalisation pour renforcer l'acceptabilité tiennent d'une sorte d'art de gouverner typique du fédéralisme.

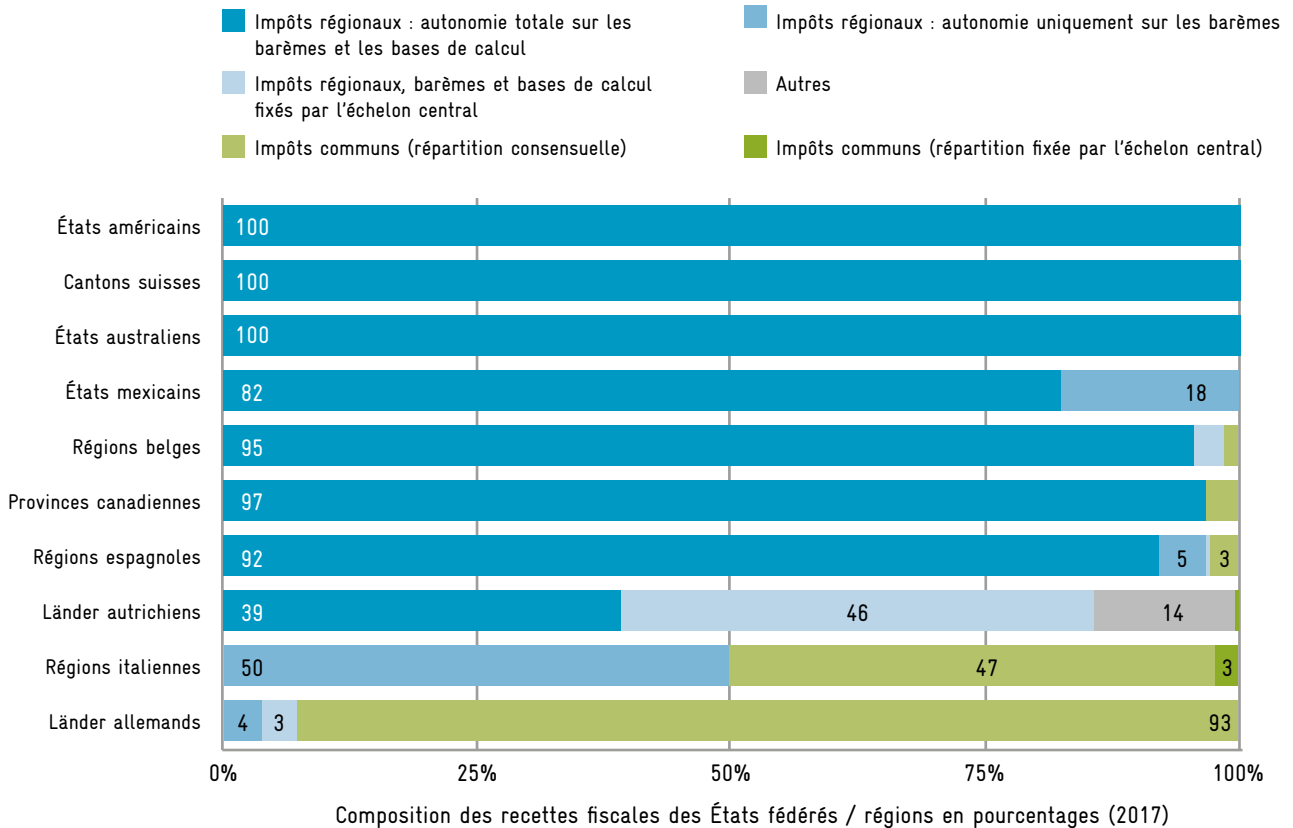
5. Des impôts uniformes

Le système fiscal allemand est très homogène. À l'exception de quelques taxes marginales, tous les impôts sont décidés et modifiés uniformément par le législateur. La première chambre (le Bundestag) n'est seule compétente que pour les impôts que l'État fédéral collecte lui-même et qui lui reviennent intégralement. Cela concerne surtout les principaux impôts sur la consommation, comme les taxes sur les carburants et sur l'énergie, ainsi que l'impôt sur le tabac.

Tous les autres impôts notables sont déterminés en commun et de manière uniforme par le Bundestag et le Bundesrat, la chambre représentant les *Länder* : impôts communs, impôts des *Länder*, impôts communaux et impôts fédéraux gérés par les *Länder*. Le pouvoir de législation comprend ici la définition des bases de calcul ainsi que les exceptions, ou réductions d'impôts. Le législateur fixe également les montants exonérés, les plafonds d'exonération et les barèmes (proportionnel, progressif indirect/direct).

¹¹ Voir Confédération suisse – Conseil fédéral (2018), Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016-2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Mars 2018, Berne.

ILLUSTRATION 5 : STRUCTURE DES RECETTES FISCALES DANS LES PAYS FEDERAUX DE L'OCDE



Source : OCDE (2017) ; représentation personnelle. [* Une erreur a été corrigée pour l'Allemagne.]

Les différentes collectivités locales disposent d'une marge de manœuvre au niveau fédéral pour les impôts fédéraux cités, qui représentent environ 30 % de leurs recettes fiscales. Depuis 2006, les *Länder* peuvent relever librement le taux des droits sur les mutations immobilières au-delà du niveau commun. Ils peuvent ainsi influencer sur le barème de moins de 5 % de leurs recettes fiscales et en percevoir le produit. Les communes disposent du droit constitutionnel de déterminer elles-mêmes le montant de la taxe foncière et de la taxe professionnelle en fixant leurs propres taux de perception. Elles peuvent ainsi influencer sur tout juste 60 % de leurs recettes fiscales.¹²

Les recettes fiscales des *Länder* pertinentes pour la péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder* sont ainsi largement harmonisées. L'illustration 5 présente cette particularité des *Länder* allemands par rapport aux autres pays fédéraux de l'OCDE.

La comparaison internationale ne semble donc pas recommander d'uniformiser largement l'imposition en

suisant le modèle allemand. En Allemagne aussi, certains ont vu dans l'introduction de l'autonomie sur les taux d'imposition pour les droits sur les mutations immobilières comme un premier pas vers une autonomie fédérale accrue pour les recettes. En revanche, il semble évident qu'une autonomie fiscale totale comme celle des États américains, dont la coordination déjà limitée a été encore restreinte par la réforme fiscale de 2018 de l'État fédéral,¹³ serait parfaitement incompatible avec un système de péréquation financière horizontale efficace comme celui qui existe en Allemagne. Pour fonctionner, une péréquation financière nécessite un haut degré de coordination fiscale ; une certaine dose d'harmonisation fiscale n'est pas inutile non plus.

Incontestablement, l'imposition uniforme est avantageuse pour la communication et la recherche de compromis dans le domaine des finances de l'État fédéral et des *Länder* : malgré quelques éléments de besoins abstraits, la péréquation financière entre les *Länder* est vue avant tout comme une compensation de la capacité financière. Cette vision des choses est étroitement liée à la vision fédérale : si la

¹² Voir C.A. Hummel, M. Thöne (2017), *Wachstumsgerechte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Munich.

¹³ En plus de la baisse des taux d'imposition fédéraux américains, la déductibilité des impôts à payer dans les États a été très largement restreinte. Ces changements font disparaître la coordination ex post indirecte par l'État fédéral.

péréquation repose avant tout sur la capacité du côté des recettes, il doit appartenir à chaque Land de déterminer ses besoins propres sur le plan des dépenses pour faire vivre les différences régionales et les différentes préférences politiques.

Cette image idéale ne correspond certes pas toujours à la réalité complexe et largement contrainte de la politique fédérale. Elle est cependant essentielle pour l'image de soi de chaque Land et pour la reconnaissance de chacun dans tous les débats fédéraux. Il est vrai que, dans la première phase des négociations sur la PFL, des questions publiques animaient sporadiquement les débats sur des thèmes comme « pourquoi certains *Länder* bénéficiaires peuvent mettre en place des offres comme des années de garderie gratuite alors que tous les *Länder* payeurs ne peuvent pas se le permettre ? ». Ces questions justifiaient les positions de chacun dans les négociations et « mettaient de l'ambiance ». Cependant, au cours des négociations proprement dites, les différentes dépenses et les différents programmes politiques qui les engendrent étaient secondaires. Tant qu'un Land « fait son travail » au Conseil de stabilité (voir III.B.6 ci-dessous), personne ne remet en question les niveaux ni les types de prestations des *Länder*.

Pour pouvoir « ignorer » les différences sur le plan des dépenses, la péréquation doit être performante au niveau des recettes, ce qui suppose une compréhension commune et acceptable de ce qu'est la capacité financière :

- Le système fiscal allemand étant largement uniforme, il est évident d'emblée que l'essentiel des recettes fiscales des *Länder* est mesuré partout selon les mêmes critères. Théoriquement, des différences peuvent subsister dans l'exécution de la perception de l'impôt, car les importants impôts communs sont gérés par les *Länder*. Le ministère fédéral des Finances coordonne cependant le recouvrement de l'impôt par de nombreux règlements administratifs : les seules différences pénalisantes possibles seraient dans la zone grise de la semi-légalité ou, dans des cas complexes, lorsque les administrations fiscales de certains *Länder* atteignent leurs limites. La réforme de 2017 des finances de l'État fédéral et des *Länder* a renforcé les compétences d'administration fiscale de l'État fédéral pour approfondir encore l'uniformisation.
- Lorsque le système fiscal est uniforme, il semble évident d'inclure à la capacité financière les recettes issues de tous les impôts dans leur intégralité, ce qui est facile à réaliser. La seule exception notable concerne la prise en compte de la capacité fiscale communale dans

la capacité financière des *Länder*. Cette exception systématique bénéficie également d'un traitement séparé : comme l'explique l'encadré ci-dessus, institutionnellement, les communes sont considérées comme des parties des *Länder*. Ceux-ci sont théoriquement tenus de participer au financement des communes par des systèmes verticaux de péréquation financière. Il apparaît alors normal d'inclure les *Länder* et les communes dans le calcul de la capacité financière. Cependant, les communes sont également des collectivités démocratiques indépendantes dont l'autonomie de gestion est garantie par la Loi fondamentale. Les impôts communaux ne devraient donc pas être considérés comme équivalant aux recettes des *Länder*. Un compromis est par conséquent nécessaire. La réforme de 2017 a porté la part des recettes communales intégrée à la capacité financière du Land de 64 à 75 % pour la PFL. Ce relèvement renforce encore l'idée d'une uniformisation de la base de revenus de la péréquation financière.

- Il n'est pas possible d'intégrer les impôts dont les taux peuvent être fixés localement à une péréquation financière en utilisant les recettes réelles, car cela neutraliserait la fixation autonome des taux. Au lieu du taux réel, on utilise donc un taux d'imposition uniforme de normalisation pour convertir les recettes réelles en un montant fictif utilisé pour la péréquation financière. Il semble évident et plausible d'utiliser alors le taux d'imposition moyen. C'est l'option qui a été retenue pour les droits sur les mutations immobilières dans la PFL. Le taux d'imposition moyen n'est cependant pas neutre : lorsqu'un Land relève son taux, il relève également le taux auquel les recettes que chaque autre Land retire des droits sur les mutations immobilières sont intégrées à sa capacité financière. Depuis 2006, quatorze des seize *Länder* allemands ont relevé au moins une fois le taux des droits sur les mutations immobilières.¹⁴ Cette situation laisse craindre que la normalisation n'entraîne le taux d'imposition moyen dans une « spirale » : les augmentations des uns incitent les autres à relever également leur taux pour contrer la baisse de prise en compte que les premières hausses impliquent.¹⁵ Dans ce cas, un taux de normalisation fixe freine cette spirale. Un bon financement de base reste cependant meilleur. La fixation autonome du taux d'imposition n'entraîne alors aucune spirale et le taux d'imposition peut servir de normalisation sans autre précaution.
- En Allemagne, la péréquation financière entre les *Länder* n'est pas concernée par le problème théorique de la normalisation dans le cadre de l'autonomie fiscale

¹⁴ En soi, cela indique clairement que cette autonomie fiscale limitée a été mise en place dans un contexte de sous-financement structurel des *Länder*.

¹⁵ Voir Hummel/Thöne (2017), *Wachstumsgerechte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, ibid, pp. 26 sq.

décentralisée, car ces recettes sont marginales. Mais le problème se pose en partie dans les systèmes communaux de péréquation financière, car la liberté de fixation du taux de collecte des impôts réels (taxe foncière et taxe professionnelle) concerne une masse financière bien plus importante. Si les collectivités locales sont financées de manière égale par ces impôts et par des transferts de la péréquation financière, la question du rapport entre ces deux socles de financement finira par se poser. Un questionnement qui culminera rapidement avec la question du nombre de hausses d'impôts pouvant être attendues ou demandées par les collectivités locales en moyenne.¹⁶ Sans l'orientation claire d'une règle (constitutionnelle), cette problématique peut éroder rapidement les bases nécessaires à des négociations constructives sur la péréquation financière ou monopoliser plus que de raison des négociations en cours.

- L'Allemagne n'est aujourd'hui pas concernée par la combinaison la plus complexe imaginable entre péréquation financière et autonomie fiscale : mettre en place une péréquation financière efficace dans un État où règne une autonomie fiscale régionale totale tant sur les barèmes que sur les bases de calcul est une tâche difficile. Les taux d'imposition de normalisation ne suffisent plus : il faut également recourir à des impôts de référence fictifs, voire à des systèmes fiscaux de référence pour déterminer la capacité financière. Il va de soi que, dans le cas d'une autonomie fiscale approfondie, s'entendre sur un système fiscal de référence commun et uniforme qui serait le point de départ de la péréquation financière est certainement laborieux. Mieux vaut dans ce cas réduire la complexité (et donc le nombre de questions sujettes à débat) à un nombre lisible d'indicateurs utilisables durablement.¹⁷ En raison de son importance capitale, il est probable que les négociations autour de cette simplification seraient également longues.

Il apparaît que les péréquations financières efficaces sont parfaitement compatibles avec différents degrés d'uniformisation ou d'autonomie fiscale. Cependant, plus les revenus sont hétérogènes, plus l'accord sur une compréhension commune de la capacité pertinente sera difficile à obtenir lors des négociations sur la péréquation financière. Ce serait l'un des « prix » à payer pour une plus grande autodétermination fiscale. Nous avons vu que l'Allemagne peut se concentrer sur d'autres questions pour la péréquation

financière entre l'État fédéral et les *Länder* : la question des revenus est claire pour le moment.

6. Conseil de stabilité : soft law pour la fidélité fédérale et le renflouement

Une institution, dont il avait rarement été question dans ce contexte, a joué un rôle central dans les négociations sur le nouveau financement de l'État fédéral et des *Länder* à partir de 2020 : le Conseil de stabilité.

Ce conseil a été créé en 2010 après l'adoption du frein à l'endettement visant à prévenir les crises budgétaires. Avec le frein à l'endettement (une règle commune de non-endettement), les *Länder* ne pourront plus souscrire de nouveaux crédits dans une conjoncture économique normale à compter de 2020. Le Conseil de stabilité examine régulièrement le budget de l'État fédéral, des *Länder* et des communes et peut les forcer à développer des programmes d'assainissement. Il peut faire appel à un conseil consultatif scientifique indépendant pour des conseils et pour une réflexion critique.

Le Conseil de stabilité réunit les ministres des Finances des *Länder*, le ministre fédéral des Finances et le ministre fédéral de l'Économie. La présidence commune est assurée par le ministre fédéral des Finances et par le président de la conférence des ministres des Finances des *Länder*. Le conseil se réunit deux fois par an et communique toujours publiquement ses conclusions et ses décisions.

Le Conseil de stabilité reste donc un organe relativement jeune, créé pour surveiller les règles d'endettement, et non aux fins de la péréquation financière. Il a pourtant joué un rôle important pour le type de réforme de la péréquation financière et pour son contenu, bien qu'il ne soit pas intervenu en tant qu'institution. En effet, le Conseil de stabilité et les négociations opérationnelles sur la réforme de la péréquation financière réunissent les mêmes personnes dans le même rôle, et les décisions concernant la péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder* ont des répercussions majeures sur la capacité des *Länder* à présenter chaque année le budget structurel équilibré imposé par le frein à l'endettement à partir de 2020. L'espoir de voir les *Länder* représentés au Conseil de stabilité et l'État fédéral respecter le frein à l'endettement est loin d'être le seul motif de collaboration : en Allemagne, les unités étatiques ne laissent pas leurs homologues « faire faillite ». Le récit fédéral évoqué plus haut trouve son écho dans le principe de fidélité fédérale. Tous

¹⁶ C'est le cas aujourd'hui en Allemagne dans le Land de Rhénanie-Palatinat, où l'on soupçonne, suite à une polémique sur la répartition verticale, l'ensemble des quelque 2300 villes et communes d'appliquer des taux de collecte trop bas (voir T. Döring (2018) : *Unzureichende Ausschöpfung der Realsteuern – das Beispiel Rheinland-Pfalz*, in : *Wirtschaftsdienst* 201, H. 1, pp. 42-49). Il est difficile de répondre objectivement à ce soupçon. Dans une situation de négociation réelle, c'est-à-dire non hiérarchique, le risque d'échec des négociations serait fort.

¹⁷ En Suisse, la « péréquation des ressources » repose sur un indice des ressources cantonales ou de leur potentiel fiscal. Le potentiel de ressource se compose (1) du revenu imposable des personnes physiques, (2) de la fortune des personnes physiques et (3) des bénéfices imposables des personnes morales avec et sans statut fiscal particulier (art. 3 de la loi PFCC). La péréquation repose donc de manière simplifiée sur trois larges bases de calcul.

les membres d'une fédération sont fidèles à celle-ci. Dans la pratique, cela signifie que, dans chaque Land, l'échelon régional et les groupements communaux répondent des dettes des autres communes. La fidélité fédérale des *Länder* et de la République fédérale d'Allemagne constitue le pendant de cette promesse de « renflouement ».

Cette promesse de renflouement multilatérale de toutes les collectivités locales allemandes est l'un des signes forts de la grande solvabilité de l'Allemagne et de ses *Länder* et communes, synonyme de taux bas. Sur les marchés financiers internationaux, la vaste responsabilité mutuelle est justement considérée comme l'une des « images de marque » de l'Allemagne en tant qu'emprunteur public. Pourtant, les acteurs évoquent rarement explicitement cette responsabilité entre eux. Un doute subsiste sur la prise au sérieux de la volonté d'intervenir de tous ceux qui pourraient y être appelés : ce doute a un effet disciplinant face au « risque moral » (moral hazard) d'une promesse de renflouement.

Le Conseil de stabilité doit apporter une discipline supplémentaire. En raison de son pouvoir de sanctions limité, on lui reproche parfois d'être un « tigre de papier ». Si l'urgence budgétaire menace dans un Land ou au niveau fédéral, l'échelon concerné doit convenir d'un programme d'assainissement avec le Conseil de stabilité. Les aides d'assainissement ne peuvent être accordées que si le Land concerné (ou l'État fédéral) prévoit des mesures d'assainissement adaptées qui dépendent de la seule compétence de cette collectivité. Si celles-ci ne suffisent pas ou si leur mise en œuvre est insuffisante, la loi sur le Conseil de stabilité définit une procédure qui prévoit principalement la publication médiatique dans le rapport de stabilité ainsi qu'un rappel à l'ordre à plusieurs niveaux, sans qu'aucune autre sanction ne semble identifiable (art. 5, al. 2-4 de la loi sur le Conseil de stabilité). Cette impression est trompeuse : les accords administratifs portant sur les programmes d'assainissement prévoient normalement la suspension des aides d'assainissement pendant un an si un Land n'applique pas suffisamment les mesures d'assainissement convenues. En principe, ce mécanisme s'appliquerait

également à l'État fédéral le cas échéant. Le Conseil de stabilité dispose donc d'autres niveaux d'escalade qui ont en eux-mêmes un effet disciplinant. Il est néanmoins vrai que ce système n'a pas encore été réellement mis à l'épreuve, par une crise conjoncturelle majeure ou par la politique non coopérative durable d'une collectivité à assainir, par exemple.

Jusqu'à présent, la pratique du Conseil de stabilité incite à l'optimisme. En effet, on oublie souvent les qualités du Conseil en tant qu'instrument de soft law. Un Conseil de stabilité en forme d'instrument de « hard law » prononçant avant tout des sanctions restrictives aurait été synonyme de nette poussée centralisatrice. Sous cette forme, il n'aurait pas pu voir le jour. Le risque est nettement moins fort en soft law. Le Conseil a un rôle relativement théorique¹⁸ : ses activités comprennent le benchmarking, l'examen par les pairs et des échanges sur les bonnes pratiques. L'assainissement et les sanctions n'interviennent qu'en dernier recours.

Résumer le Conseil de stabilité à des rappels à l'ordre qui n'engagent à rien, ce serait méconnaître son fonctionnement en seulement quelques années. Le conseil fonctionne déjà très bien en tant qu'examen par les pairs à huis clos entre les ministres des Finances. Et ce huis clos, aussi opaque qu'il puisse sembler à première vue, est essentiel. Sans le grand public, les ministres des Finances parlent en ministres des Finances, et non en représentants d'un gouvernement de Land ou d'un parti. Cette assemblée est bien plus efficace et convaincante que ce à quoi on aurait pu s'attendre avec un outil de hard law.

La marque du Conseil de stabilité était évidente dans le résultat des négociations sur la péréquation financière. Non seulement les aides accordées à Brême et à la Sarre leur permettront de respecter le frein à l'endettement, mais l'idée que les ministres se retrouveront régulièrement au sein du conseil à des fins de contrôle transparait dans toutes les conclusions. Ainsi, aucun compromis qui aurait été politiquement acceptable en 2017, mais instable à long terme n'a été envisagé pour la péréquation financière.

¹⁸ Voir notamment David Trubek et al., *Soft Law, Hard Law, and European Integration: Toward a Theory of Hybridity*, in : Joanne Scott & Gráinne de Búrca eds., 2006, *New Governance and Constitutionalism in Europe and the US*. Oxford.

C. Utilité pour la coopération au développement

L'étude des finances de l'État fédéral allemand et des *Länder* et de leurs réformes révèle que beaucoup d'éléments du système sont étroitement liés. En ce sens, même les caractéristiques mises en avant comme des facteurs de succès ont un fonctionnement particulier en Allemagne. Pourtant, ces facteurs ne sont pas spécifiquement allemands. Nous les avons réunis ici avec la conviction que les éléments de péréquation financière eux-mêmes ou les mécanismes sous-jacents peuvent être intéressants dans une optique internationale, voire servir de modèles.

Bien entendu, il n'est pas question ici de transposer directement des éléments de la péréquation financière al-

lemande. Il faut bien distinguer le côté structurel d'un facteur de succès des effets de niveau, parfois spécifiquement allemands : l'Allemagne est un État fédéral historique doté d'une économie performante et d'un revenu national élevé. Un tel État peut aussi s'offrir une qualité administrative de haut niveau et une vaste redistribution dans ses relations fédérales en tenant compte de toutes les particularités des régions. Les nombreuses options font cependant face à des exigences, dont le nombre croît souvent assez vite, vis-à-vis de la politique financière. Si l'on fait abstraction de ces effets de niveau d'un pays unanimement considéré comme riche au niveau international, les forces structurelles qui peuvent se révéler utiles pour d'autres pays apparaissent plus clairement.

Le tableau suivant résume les principaux facteurs de succès.

Facteur de succès en Allemagne...	... dans une optique internationale
<p>Conditions de vie équivalentes : des objectifs semi-précis...</p>	<p>... comme récit national renforcent le pouvoir intégrateur d'un système de péréquation en contribuant à dépasser la tension inconsciente entre péréquation et autonomie.</p> <p>Dans une dynamique fédérale, des objectifs trop précis deviennent souvent des obstacles ou doivent être réévalués régulièrement. Des objectifs imprécis sont quant à eux des coquilles vides qui n'engendrent aucun engagement dans le processus politique. Un objectif semi-précis enfin permet à chacun de s'identifier tout en ouvrant la voie au sentiment d'engagement. Ainsi peuvent émerger une vision des limites de l'autonomie dans un État fédéral ainsi qu'une vision de la péréquation.</p>
<p>Une législation intégrée pour les finances fédérales...</p>	<p>... assure la prise en compte systématique de l'impact global des modifications. En effet, toutes les questions de financement centrales du fédéralisme budgétaire sont réunies dans une seule loi.</p> <p>À court terme, ce fonctionnement complique parfois des décisions ad hoc dont la gestion aurait été plus simple à côté du système de péréquation financière qu'en son sein. Mais à moyen et long terme, une législation intégrée écarte les obstacles potentiels pour parvenir à un accord en fermant la porte à toute rivalité annexe. Si les décisions ad hoc ne peuvent être réglées directement au sein de la péréquation financière, elles devront être intégrées à la prochaine révision.</p>
<p>Des normes communes de données et de comptabilité...</p>	<p>... réduisent nettement le nombre de litiges potentiels dans les négociations. Rien ne sert en effet de débattre des faits si ceux-ci sont fiables.</p> <p>L'acceptation des données suppose l'acceptation des institutions. Ces données sont des vecteurs de confiance et forment une base fiable pour les réflexions de droit. L'indépendance politique des statisticiens et de la comptabilité est ici primordiale. En cas de doute, on peut s'appuyer sur les normes internationales et sur l'examen par les pairs.</p> <p>Tant que les données communes sont acceptées par les acteurs, elles n'ont pas besoin de suivre les toutes dernières normes ; c'est la fiabilité des données de base qui importe.</p>

Facteur de succès en Allemagne...

Le rééquilibrage par l'échelon central...

... dans une optique internationale

... fournit les conditions politiques d'une péréquation solidaire entre des partenaires de capacité financière forte et ceux de capacité financière faible lorsque les conditions initiales sont complexes.

La compensation des disparités régionales ne doit pas entrer en conflit avec le sentiment d'autonomie des différents partenaires. Lorsque les différences initiales sont fortes, il peut arriver que les besoins de rééquilibrage objectifs (et la capacité de rééquilibrage objective) soient supérieurs aux limites d'aides subjectives acceptables politiquement. Le report partiel de la redistribution entre les plus forts et les plus faibles vers l'échelon central est alors une manière d'éviter l'échec des négociations.

L'homogénéité fiscale entre les Länder...

... simplifie énormément le calcul de la capacité financière, élément central d'une péréquation financière. Chacun connaît automatiquement le montant et le détail des recettes de l'autre.

Il n'est pas impossible de trouver des références acceptées de tous pour la capacité financière en présence d'une forte autonomie fiscale, mais elles prennent une place très importante dans les compromis de réforme tout en nécessitant d'excellentes données de comparaison.

La concurrence fiscale n'est plus source de controverses politiques sur le niveau « adéquat » des impôts et sur la capacité financière.

L'exemple du Conseil de stabilité. Des commissions communes comme instruments de soft law...

... assurent le dialogue permanent entre les responsables de la politique financière et entre les responsables politiques en mettant en place un suivi des décisions fondamentales nationales.

La dynamique politique du fédéralisme se caractérise par l'action des personnes. Les sanctions dures sont larges et indifférenciées, elles ignorent la structure interne des gouvernements. La soft law peut réunir précisément et en douceur les bonnes personnes dotées d'une responsabilité politique individuelle et susciter leur engagement par l'esprit d'équipe et par la pression des pairs. En petit comité et à huis clos, elles parviennent à des accords qui auraient généralement été impossibles dans un débat politique public.

L'application de sanctions dures pour garantir les aides communes est ainsi moins souvent nécessaire, ce qui renforce également l'esprit d'équipe fédéral. Les comités de soft law sont aussi de bons outils pour impliquer l'échelon local dans les processus politiques de l'État fédéré.

Le principe fédéral « une réforme en amène une autre »...

... aide à trouver des compromis acceptés de tous lorsque la réforme implique de nombreux acteurs. Chacun sait d'entrée de jeu que même les grands projets de réforme ne peuvent traiter qu'un nombre limité de questions lorsqu'ils impliquent de nombreux acteurs. Cette situation est assez courante dans un contexte fédéral.

« Une réforme en amène une autre », cela implique également que les questions traitées par une réforme ne seront pas réexaminées avant longtemps. À l'inverse, les thèmes qui ne sont pas abordés dans la réforme ne sont pas traités : dans la mesure du possible, ils peuvent et devront l'être prochainement.

Le dernier facteur sur l'essence de la recherche de compromis fédéraux anticipe déjà sur le paragraphe IV à suivre portant sur l'agenda. Il montre, en reprenant les questions et défis qui y sont présentés, que le fait de lister les facteurs de succès de l'évolution fédérale ne vise pas à atteindre un état désiré pour ensuite ne plus en changer. Les facteurs de succès peuvent aider à formuler des objectifs intermédiaires réalistes et à les atteindre. Chaque petite étape ouvre la voie à la prochaine étape, probablement tout aussi petite.

IV. PRINCIPE FEDERAL ET AGENDA FEDERAL : UNE REFORME EN AMENE UNE AUTRE

A. Compromis fédéraux

Les décisions liées à la péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder* prises à l'été 2017 ont vocation à s'appliquer de 2020 à 2030. Selon les connaissances actuelles, elles sont effectivement conçues de sorte à pouvoir s'appliquer aussi longtemps. Personne ne peut dire aujourd'hui si ce sera le cas. Tout dépendra de l'évolution de nombreux facteurs politiques et économiques nationaux et internationaux tout aussi difficiles, voire impossibles à prévoir.

Mais il est évident dès aujourd'hui que certains aspects des finances de l'État fédéral et des *Länder* devront revenir à l'ordre du jour avant 2030. L'idée que la péréquation financière puisse fonctionner jusqu'en 2030 n'exclut pas d'y ajouter des éléments pour traiter les problèmes dont l'émergence est prévisible et trouver une solution commune.

Certaines questions se dessinent clairement pour l'avenir proche, notamment en raison du fonctionnement bien rodé des réformes récentes et anciennes des compétences, des règles d'endettement et de la péréquation financière. Le fédéralisme pratique d'un État fédéral comme l'Allemagne suppose un rééquilibrage permanent des compétences, des responsabilités et des financements. Ce système global fait l'objet de nombreuses exigences et les souhaits de réformes sont courants. Les scientifiques l'étudient et le mesurent avec différents critères. Tout cela engendre un flux continu de suggestions et de nouvelles demandes de missions.¹⁹

L'État fédéral et les *Länder* étudient ces recommandations dans toute leur diversité, mais ne suivent naturellement pas toutes les suggestions. Fidèle à sa nature, le discours scientifique formule des recommandations tournées vers l'optimisation et l'ajustement systémique dont la portée et les exigences vont au-delà de ce que peut obtenir un processus politique de recherche de compromis, même dans le meilleur des cas. Il apporte cependant une contribution importante aux processus de réforme du fédéralisme et des finances de l'État fédéral et des *Länder* en fournissant des références ainsi qu'une base de connaissances et d'idées.

¹⁹ L'un des auteurs de la présente étude a également participé à ce processus, formulé des critères et prononcé des recommandations du point de vue de la théorie financière. À ce sujet, voir notamment : M. Thöne et C. Fuest (2012), Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, in : Handbuch Föderalismus, éd. par I. Härtel, Bd. II, Springer, Berlin, pp. 265-321. M. Thöne (2014), Vertikaler, Transparenter, Aufgabengerechter: Agenda für einen Bund-Länder-Finanzausgleich für das 21. Jahrhundert, in : ifo Schnelldienst 01/2014, pp. 26-31. De la Fuente, A., C. Kastrop, M. Thöne (2016), Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives, BBVA Working Paper N° 16/04, Madrid.

C'est également le cas lorsque chaque étape de la réforme ne peut répondre qu'à une partie des questions que la politique et la science inscrivent initialement à l'ordre du jour, et notamment pour la réforme de 2017 que nous étudions ici. En Allemagne, les compromis fédéraux doivent mettre d'accord de nombreux acteurs aux intérêts parfois radicalement différents : seize *Länder* qui tiennent à leur autonomie et un État fédéral également animé d'une volonté d'organisation. Avec autant d'acteurs, il est presque impossible de ne pas limiter les dimensions concrètes prises en compte dans le compromis. La diversité des acteurs et la diversité des thèmes à traiter compliquent grandement l'obtention d'un compromis ambitieux.

Pourtant, la réforme des finances de l'État fédéral et des *Länder* décidée en 2017 est tout sauf unidimensionnelle. Elle traite des thèmes qui étaient prioritaires pour les responsables politiques des *Länder*, auxquels se sont greffés des éléments qui revêtaient une valeur importante, parfois symbolique, pour certains acteurs. Les responsables politiques ne pouvaient se séparer sans un succès dans cette dimension également symbolique. Sans oublier les décisions qui constituent les contreparties alors devenues indispensables ainsi que quelques aspects minimes qui n'étaient ni particulièrement importants ni dommageables pour l'ensemble de l'édifice, mais ont aidé à parfaire le compromis et à obtenir l'approbation de chacun. C'est ainsi que les négociations ont abouti à une réforme couvrant plusieurs niveaux.

B. Éléments de l'agenda fédéral

Une réforme en amène une autre. La nouvelle péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder* entre en vigueur en 2020 et doit perdurer au moins jusqu'en 2030. Cette réforme s'est concrétisée. Mais nous avons vu que d'autres questions fédérales deviennent pressantes et s'inviteront sur l'agenda d'ici quelques années. Nous reviendrons sur certaines de ces questions supplémentaires dans le paragraphe final.

Les prochaines réformes devront notamment développer la répartition des compétences et répondre à certaines questions budgétaires. Cela ne concerne pas directement la PFL, mais la portée financière de ces questions est telle qu'il est impossible d'y répondre sans parler des finances de l'État fédéral et des *Länder*. À l'heure actuelle, nous pensons que les thèmes suivants joueront un rôle majeur dans l'évolution du fédéralisme en Allemagne :

1. Prestations sociales et connexité. Le rôle politique de prestations sociales de qualité et de la péréquation sociale ne s'affaiblit pas dans un État providence développé. Il tend même à s'accroître en Allemagne. Outre les missions importantes des assurances sociales étatiques (vieillesse, maladie, chômage et soins), les prestations sociales des communes et des *Länder* occupent de plus en plus le devant de la scène.

Parallèlement aux débats dont nous parlons ici sur les finances de l'État fédéral et des *Länder*, un autre débat anime l'Allemagne depuis quelques années sur le manque de relations financières entre l'État fédéral et les communes. Ce débat s'appuie sur les nombreuses prestations sociales régies par le législateur dans le Code social (et notamment dans les livres II, VIII et XII), mais qui sont assurées et financées sur place par les communes, et parfois par les *Länder*. Dans le détail, cela concerne principalement l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi, les aides pour les enfants et la jeunesse, l'aide sociale et l'aide à la réinsertion pour les personnes en situation de handicap. L'arrivée massive de réfugiés en 2015 et 2016 a également mis sur le devant de la scène une autre loi sur les prestations dont l'importance financière est centrale pour le budget des *Länder* et des communes. Pour nombre de prestations partielles, l'État fédéral verse désormais des fonds aux *Länder*, qui les reversent ensuite aux communes via différents mécanismes. Il répond ainsi à la demande d'une plus grande connexité selon le principe « celui qui commande paie l'addition ».

Dans la pratique, il apparaît toutefois de plus en plus évident que le versement forfaitaire de fonds aux *Länder* et leur transfert aux communes ne répondent pas aux problèmes de gouvernance de cet arrangement. Comme les dépenses concernées explosent dans le même temps, les appels à impliquer l'État fédéral dans la fourniture de « ses » prestations sociales tant sur le plan organisationnel qu'institutionnel pour rapprocher à nouveau la responsabilité du financement et la responsabilité des résultats vont se multiplier. La plus grande verticalisation que cela implique ne doit pas forcément se traduire par une centralisation. Dans tous les cas, toute solution à caractère plus « vertical » doit cependant réunir l'État fédéral, les *Länder* et les communes.

2. Mutation démographique et migration interne. L'Allemagne est en pleine mutation démographique. Il est vrai que l'immigration importante due à l'arrivée de réfugiés masque la tendance depuis 2015, mais l'Allemagne vieillit plus que beaucoup de ses voisins. À la hausse positive de l'espérance de vie moyenne s'ajoutent des taux de natalité qui ne permettent pas d'assurer l'équilibre entre les générations depuis des

décennies. Le taux de natalité remonte progressivement depuis quelques années, mais pas dans une proportion qui permettrait d'envisager un ralentissement du vieillissement structurel.

Les *Flächenländer*, d'abord dans l'ancienne Allemagne de l'Est, et de plus en plus dans les régions de l'Ouest, sont les plus touchés par la mutation démographique. Outre la faible natalité et le vieillissement de la population, l'exode des jeunes vient renforcer encore la tendance dans de nombreuses régions. Ce dépeuplement signe également une perte de capacité économique, et donc de recettes fiscales. Dans le même temps, la péréquation financière étant largement centrée sur le nombre d'habitants, elle implique la possibilité d'une réduction de l'offre de prestations publiques des *Länder* et de leurs communes proportionnelle à la baisse du nombre d'habitants. Cette réduction est objectivement impossible en raison d'une « rémanence des coûts » (les dépenses diminuant moins vite que la population) et d'effets d'échelle qui perdurent : les coûts fixes par personne des prestations publiques augmentent quand la population diminue.

Ces deux « deltas démographiques » entre une baisse des recettes au rythme de la démographie et une diminution éventuellement lente des dépenses ne sont qu'une dimension des conséquences sur les finances fédérales d'une mutation démographique qui touche chaque Land différemment. Ici aussi, le principe d'équivalence des conditions de vie va alimenter encore les débats. Encore une fois, aucune solution n'est envisageable sans réflexion commune entre l'État fédéral et les *Länder*.

3. Investissements en faveur de la modernisation.

Pendant des décennies, l'Allemagne a négligé l'entretien et le renouvellement des infrastructures publiques. Ce constat est alarmant pour un pays industrialisé moderne qui fait face à une concurrence de pays émergents dynamiques qui n'est probablement pas près de ralentir.

Les principales réformes financières du fédéralisme budgétaire allemand (la création du frein à l'endettement et du Conseil de stabilité ainsi que la réforme des finances de l'État fédéral et des *Länder* de 2017) se sont peu posé la question des investissements publics. Cette dimension a en grande partie fait l'objet d'un traitement séparé dans le processus politique. Depuis 2003, les investissements nets en infrastructures publiques de l'ensemble de l'État sont négatifs, une situation qui trouve sa principale origine au niveau des communes. Par comparaison, l'État fédéral ne s'en sort ni bien ni mal : ses investissements nets n'ont pas diminué en 25 ans, mais ici aussi, on s'est avant tout contenté d'entretenir et de gérer les infrastructures.

Considérant la responsabilité des *Länder* vis-à-vis des communes et l'important retard d'investissement qui subsiste au niveau local, l'État fédéral, les *Länder* et les communes ont des missions particulières, car à l'ère du numérique, il ne s'agit plus d'entretenir, mais de moderniser les infrastructures.

Aujourd'hui, l'État fédéral apporte déjà une aide sous la forme d'enveloppes individuelles dans le cadre de la loi sur l'encouragement des investissements communaux. Mais pour renforcer durablement les investissements publics dans des conditions conjoncturelles moins favorables et en respectant le frein à l'endettement, l'État fédéral et les *Länder* doivent trouver ici aussi une solution structurelle qui laisse de côté les programmes d'encouragement ponctuels. Attendons de voir les approches et les réflexions de l'accord de coalition que le nouveau gouvernement fédéral concrétisera.

4. **Gestion des dettes en période de crise.** Pour l'Allemagne, la crise économique et la crise de la dette qui ont sévi à partir de 2007 ont combiné de manière inhabituelle des conditions-cadres conjoncturelles extrêmement favorables : la sous-évaluation latente (aux yeux de l'Allemagne) de la monnaie unique et les taux d'intérêt historiquement bas alimentent la conjoncture économique, qui semble voler de record en record. Les effets secondaires sont également largement favorables pour les finances publiques : les taux bas et la hausse des recettes fiscales remplissent les caisses, facilitant l'équilibre budgétaire et le désendettement. Mais cet environnement conjoncturel exceptionnel ne durera pas.

L'Allemagne s'est engagée dans l'application du frein à l'endettement dès 2016 pour l'État fédéral, et dès 2020 pour les *Länder*. Avec la péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder* qui entrera en vigueur en 2020, tous les *Länder* seront en mesure de respecter ce frein à l'endettement. Cette condition est nécessaire à l'application durable de cette règle dans tous les *Länder*. Il sera tout aussi important de préparer la gestion des dettes des *Länder* (et des communes) en prévision des crises. Les taux finiront par remonter en Allemagne et en Europe et la conjoncture ne sera pas toujours aussi favorable. Il faut faire preuve de prudence pour être en mesure de continuer à respecter le frein à l'endettement dans des conditions défavorables et préparer la gestion des dettes et les règles liées aux déficits autorisés en prévision des jours difficiles à venir. La prudence passe également par la constitution de réserves financières plus importantes. Certains *Länder* doivent s'y mettre, d'autres doivent renforcer leurs efforts. La prudence conjoncturelle concerne également les communes : la taxe professionnelle est particulièrement sensible et les revenus peuvent rapidement passer d'une hausse exponentielle à une chute brutale.

5. Financement des retraites et de la santé. Dans un pays vieillissant comme l'Allemagne, la soutenabilité à long terme des finances publiques dépend aussi en grande partie de l'âge des agents de la fonction publique et du financement de leurs retraites et de leurs soins de santé.

En Allemagne, les fonctionnaires de l'État fédéral, des *Länder* et des communes ainsi que les juges n'ont habituellement pas d'assurance sociale : ils sont membres de la fonction publique à vie. Après leur départ en retraite, ils continuent de toucher leur rémunération, mais celle-ci est réduite ; leurs frais de santé sont également pris en charge toute leur vie à 70 % au niveau de qualité des « patients privés ». Il en va de même pour les conjoints survivants des fonctionnaires et des juges. Ce système de retraite très attractif est un facteur clé du recrutement pour le secteur public. Traditionnellement, ce système a toujours été financé sur le budget courant. Selon les principes des années précédentes, aucun fonds de pension ni aucune assurance sociale séparée n'étaient prévus pour la couverture des fonctionnaires.

Le financement budgétaire des pensions et des frais de santé du 1,7 million de fonctionnaires et juges allemands et du 1,6 million de retraités actuels posera un énorme défi en particulier aux *Länder*, qui emploient plus de 75 % des fonctionnaires allemands. Les services publics qui mobilisent le plus de personnel sont ici les écoles et les universités, la police et la justice ainsi que les autorités financières. Avec la dynamique qui se dessine et la hausse actuelle des embauches du service public, ce sont surtout les *Länder* (pas l'État fédéral, les communes dans une moindre mesure) qui seront confrontés à une augmentation des frais de santé, et en particulier ceux de l'Ouest.

La plupart des *Länder* ont commencé à constituer des réserves pour les retraites des nouveaux fonctionnaires depuis quelques dizaines d'années, mais celles-ci seront loin de suffire au refinancement de la vague de départs à la retraite qui s'annonce principalement dans les *Länder* de l'Ouest. Les fonctionnaires embauchés suite au développement de l'éducation et de la formation dans les années 1970 et 1980 partent aujourd'hui en retraite. Avec la hausse de l'espérance de vie, les dépenses de santé augmentent déjà de 5 % et plus chaque année dans le budget de nombreux *Länder*.

Aucun refinancement suffisant n'est aujourd'hui en vue dans le budget des *Länder* concernés pour couvrir ces financements conséquents et en augmentation. Si la faiblesse fiscale est majoritaire dans les *Länder* est-allemands, ce problème financier émergent concerne principalement les « anciens » *Länder* de l'Ouest. Dans le même temps, il n'existe actuellement aucune

manière politique envisageable de réduire, voire d'esquiver ces engagements de retraite. Alors, bien qu'il ne s'agisse en soi pas d'un problème financier fédéral, aucune solution unanime n'a la moindre chance d'émerger sans une réflexion commune de l'État fédéral et des *Länder*.

En conclusion, deux éléments devraient donc jouer un rôle encore plus important dans l'évolution du fédéralisme budgétaire en Allemagne : la maxime de soutenabilité durable doit s'imposer dans un nombre croissant de domaines des finances publiques dans ce pays en mutation et de plus en plus vieillissant, et les innovations qualitatives doivent se multiplier pour obtenir des améliorations quantitatives. La gestion moderne des finances publiques ne s'occupe pas « que de l'argent », mais tient également compte des résultats et utilise des structures de responsabilité compatibles avec les flux financiers. L'Allemagne a encore beaucoup à faire pour développer une gestion axée sur les résultats. Ces deux principes sont également inscrits dans l'accord de coalition du nouveau gouvernement fédéral et devraient se développer et se diffuser davantage dans l'ensemble de la politique allemande, à tous les échelons.

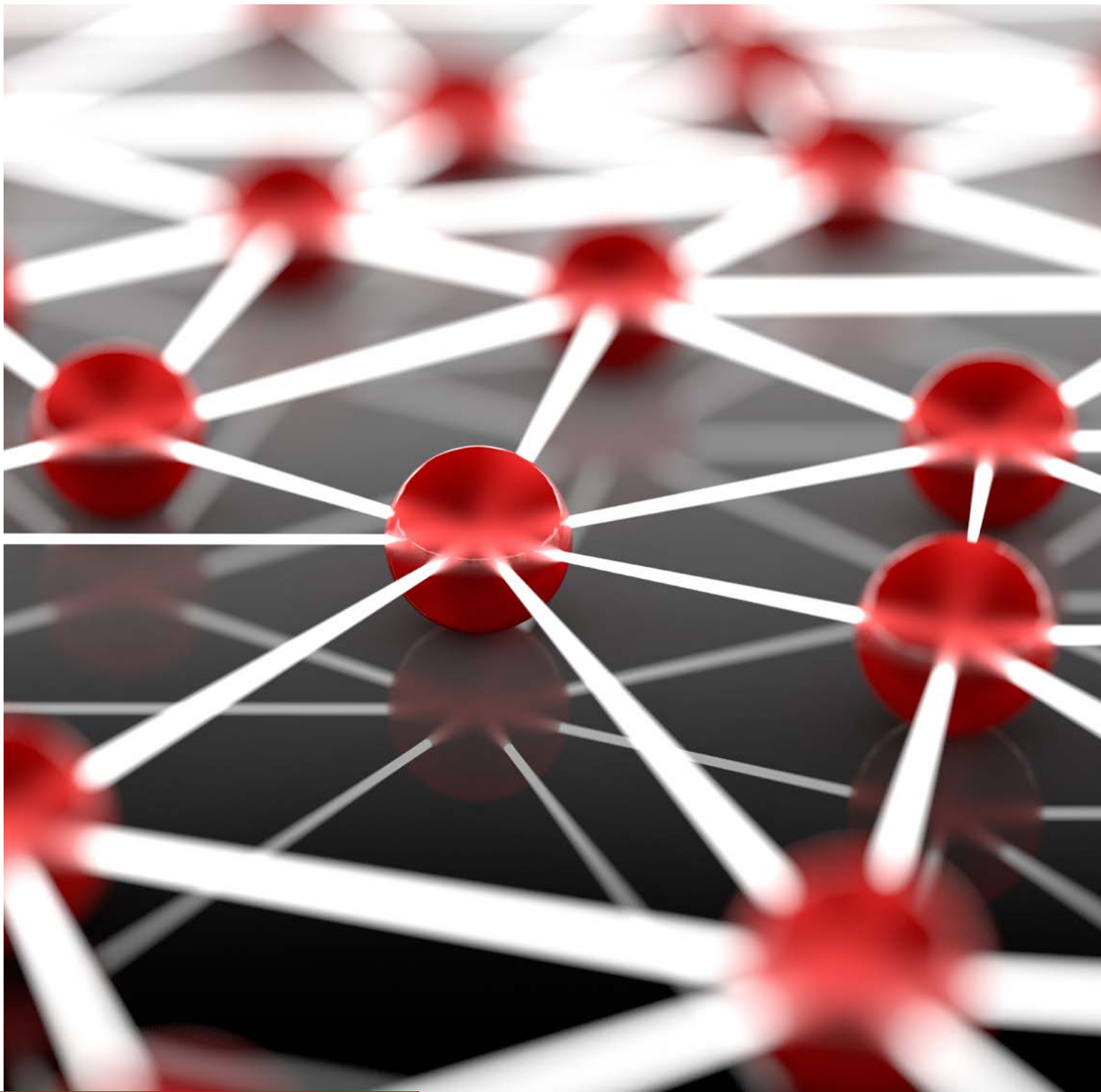
Le processus fédéral allemand, probablement comme celui de la plupart des pays fédéraux du monde, ne vise pas à atteindre une situation précise ni même à atteindre un équilibre. Les efforts déployés en permanence pour adapter la répartition des missions à des exigences en mutation tout en équilibrant les finances publiques ouvrent in fine une sorte de grande amplitude. Beaucoup d'observateurs ont vu dans la réforme des finances de l'État fédéral et des *Länder* de 2017, principal objet de la présente étude, un renforcement de l'État central. Et beaucoup de champs d'action cités ici pour faire évoluer le fédéralisme allemand supposent également une implication renforcée de l'État fédéral.

Mais ce que certains appellent une centralisation croissante peut aussi n'être qu'un retour à l'équilibre : l'échelon central, qui peut visiblement supporter une charge plus conséquente aujourd'hui, se voit confier davantage de responsabilités. Les *Länder* et les communes sont renforcés financièrement et leur charge structurelle est allégée. Ils sont ainsi en mesure de changer d'orientation dans « l'amplitude fédérale ». La centralisation apparente pourrait donc bien annoncer un renforcement des *Länder* : si les prestations sociales sont davantage gérées par l'État fédéral (ce qui est son rôle), rien n'empêche les *Länder* d'exercer de manière accrue leur compétence clé dans le domaine de l'éducation et de la formation dans les prochaines années. On peut ainsi imaginer décharger les communes et l'État fédéral de leur engagement pour la prise en charge de la petite enfance et confier aux *Länder* une compétence claire pour « l'école maternelle ». On peut également imaginer que la charge structurelle des *Länder* diminue tellement qu'ils parviennent à se reposer sur un nombre plus important d'éléments d'autonomie fiscale. Pour y parvenir, les *Länder* les moins riches doivent eux aussi avoir l'assurance

qu'ils ne devront pas augmenter leurs impôts pour compenser une baisse de la solidarité. Ils doivent au contraire voir en l'autonomie fiscale un élément de responsabilité flexible qui autorise des baisses d'impôts, même aux *Länder* qui ont une capacité financière moindre, si leurs citoyens le demandent dans le processus démocratique tout en acceptant de renoncer à certaines prestations publiques.

Ce ne sont que deux exemples de la voie que les *Länder* peuvent emprunter sur l'amplitude fédérale. Ils peuvent également se renforcer d'autres manières, selon les besoins de la population et selon la vision des acteurs politiques aux différents échelons de l'État.

Quoi qu'il arrive et quels que soient les défis qui se poseront aux Hommes et aux représentants qu'ils se choisissent, le simple fait que plusieurs échelons peuvent se mobiliser, voire parfois rivaliser politiquement pour proposer des solutions constitue une réelle valeur ajoutée démocratique. Dans ce sens, le fédéralisme est toujours pertinent et toujours précieux, où que se trouve l'amplitude fédérale.



Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sièges de la société
Bonn et Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40
53113 Bonn, Allemagne
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1 - 5
65760 Eschborn, Allemagne
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15

E info@giz.de
I www.giz.de

Mandaté par



Ministère fédéral de la
Coopération économique
et du Développement