



Gestion Publique Réactive

Bureau de la Recherche - IGPDE

N° 64 – juin 2014



Allemagne : budgets modèles pour les Länder de l'ex-RDA

Le pays, qui a mis en place la « règle d'or¹ » ainsi qu'un « frein à l'endettement » (Schuldenbremse) en 2011 franchit cette année une étape aussi importante que symbolique : pour la première fois et ensemble, les cinq « nouveaux Länder » et la ville de Berlin ont clos leur exercice budgétaire avec une situation excédentaire. Un bénéfice utilisé majoritairement pour le remboursement de la dette.

Existant depuis 1950 et inscrit à l'article 107² de la Loi fondamentale, le « Länderfinanzausgleich » (mécanisme de compensation financière) se décompose en deux niveaux : l'un (vertical) entre les Länder et le Bund (la fédération) et l'autre (horizontal) pour les seize Länder entre eux. Si le premier est assez bien accepté, le second reste – même s'il est basé sur un principe de solidarité – très controversé. Il a notamment créé les notions de « Geber- und Nehmerländer » (Etats donateurs et preneurs), voire pérennisé des situations que certains d'entre eux ont fini par ne plus vouloir accepter au point de saisir la Cour constitutionnelle³ d'un recours.

L'intégration dans le dispositif, en 1995, des cinq « nouveaux Länder » (Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, Saxe, Saxe-Anhalt, Thuringe) et de Berlin-Est qui composaient l'ex-RDA a, inévitablement, redistribué les cartes de cette répartition fédérale. La situation économique désastreuse de l'autre côté de l'ancien Rideau de fer a imposé à l'Allemagne un effort sans précédent pour tenter d'harmoniser les situations entre l'Est et l'Ouest. Le programme « Aufbau Ost » (reconstruction de l'Est) financé par les « Solidarpakte » (pactes de solidarité) I et II a très largement mis à contribution les Länder de l'Ouest.

De bons résultats qui ne seront pas sans influence

Vingt-cinq ans après la chute du Mur, la roue semble avoir tourné. Le ministère fédéral des Finances, qui publie annuellement un rapport sur la situation budgétaire des Länder, a indiqué le 23 avril dernier que les cinq nouveaux Länder ainsi que la ville de Berlin avaient désormais, avec le Schleswig-Holstein, rejoint la Bavière dans les rangs des territoires excédentaires⁴. Situation inverse, en revanche, pour des Länder longtemps qualifiés de « riches » tels que le Bade-Wurtemberg ou la Hesse.

De prime abord, il serait tentant d'expliquer ce renversement de tendance par la péréquation que constitue ce mécanisme de compensation financière et de considérer le temps qu'il aura fallu pour parvenir à gommer les disparités entre les deux parties du pays. Les choses sont plus complexes : même s'ils ont bénéficié, sur l'ensemble de la période et proportionnellement, d'un volume plus important de subventions fédérales et de fonds européens, les nouveaux Länder, soumis à une très forte pression, ont mis en œuvre des budgets extrêmement serrés. Il est à noter, par exemple, que les dépenses de personnel n'y représentent que 24 %, alors qu'à l'Ouest elles atteignent 38

¹ Voir *Gestion Publique Réactive* n° 41 de janvier 2012.

² « Chaque citoyen, en Allemagne, doit pouvoir bénéficier des mêmes conditions de vie, indépendamment des recettes fiscales du Land dans lequel il réside ».

³ <http://www.dw.de/länderfinanzausgleich-solidarität-am-ende/a-16638734>.

⁴ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/finanzen-der-laender-bayern-hat-den-groessten-haushaltsueberschuss-a-951541.html>.

%⁵. S'ajoute à cela une dimension historique et culturelle : les gouvernements de l'Est, qui ont connu la faillite de la RDA, semblent moins gênés pour freiner les dépenses et la population locale montre une plus grande tolérance à la rigueur.

Sur les 8,28 milliards d'euros payés en 2013 (au titre de cette compensation « horizontale ») par quatre⁶ des seize Länder, la moitié l'a été par la Bavière⁷. Les trois quarts de cette somme sont allés à l'Est. La ville de Berlin a, à elle seule, reçu 3,32 milliards⁸. Avec les nouvelles données budgétaires, la liste des Länder payeurs va mécaniquement être modifiée. La Saxe, par exemple, qui réalise le meilleur excédent budgétaire à l'Est avec 822 millions d'euros, devra donc contribuer proportionnellement aux économies réalisées. Même si l'heure est, pour l'instant, à la satisfaction au vu des résultats obtenus (la moitié des Länder est aujourd'hui en situation bénéficiaire), le sujet d'une remise à plat du mécanisme de compensation, voire de sa suppression, est à nouveau d'actualité.

Parvenir à mettre fin au clivage Est / Ouest

Le fait que des situations d'inégalités dues à la différence de taille, de population, de structures économiques et donc de recettes fiscales des Länder doivent être réduites n'est absolument pas contesté. La critique se focalise sur le mode de calcul du dispositif et les conditions de redistribution des sommes versées à ce fonds de compensation. Plusieurs responsables politiques, dont Markus Söder⁹, ministre bavarois des Finances, ont regretté le « manque d'incitation à la rigueur budgétaire ».

Au-delà des différences de point de vue entre les Länder payeurs et receveurs qui s'opposent naturellement, la nouvelle situation, si elle se confirme dans les années à venir, devrait vraisemblablement apaiser les tensions qui se sont installées au cours de ces vingt années entre les deux parties du pays. Comme l'indique Manfred Stolpe, ancien ministre-président du Land de Brandebourg : « Il y a eu une très longue période au cours de laquelle les Länder de l'Ouest nous soupçonnaient de vivre au-dessus de nos moyens. De dépenser de l'argent pour des choses qui n'étaient pas indispensables. Je me souviens avoir été maintes fois pris à partie, car nous avons trop de crèches. Entre-temps, la fédération a changé de cap et nous sommes devenus un modèle ».

Quelles évolutions possibles pour le système ?

Un nouveau modèle régissant les interactions budgétaires entre la fédération et les Länder devra être arrêté au plus tard fin 2019, car le pacte de solidarité II et l'actuel mécanisme de compensation financière prennent fin à cette date. Lors de la signature du traité de coalition en novembre dernier, les trois partis au pouvoir se sont entendus pour former une commission¹⁰ qui réunira la fédération et les Länder mais associera également des représentants des communes. Cette commission devra présenter début 2016 ses propositions pour réformer le mécanisme de compensation ainsi que la taxe de solidarité.

À l'heure actuelle, de nombreuses pistes sont évoquées parmi lesquelles :

- la création d'un fonds de compensation dans lequel le critère de solidarité Est / Ouest serait supprimé mais qui prendrait en compte les zones économiquement défavorisées sur l'ensemble du territoire ;
- l'attribution au Land de Berlin d'un statut particulier¹¹, avec une plus forte subvention de la fédération, pour compenser sa situation de ville-capitale et les coûts supplémentaires qu'elle engendre ;
- une meilleure prise en compte de la situation spécifique des trois villes-État (Berlin, Brême et Hambourg¹²), fortement endettées car confrontées au manque de rentrées fiscales dû au grand nombre de personnes qui y travaillent mais résident dans le Land voisin.

Jean-François Adrian

⁵ <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/207069/umfrage/wirtschafts-und-strukturdatenvergleich-von-ost-und-westdeutschland/>.

⁶ Bade-Wurtemberg, Bavière, Hesse et Hambourg.

⁷ <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bund-laender-finanzbeziehungen-bayern-traegt-die-haelfte-des-laenderfinanzausgleichs-12673631.html>.

⁸ <http://www.tagesspiegel.de/berlin/klage-gegen-laenderfinanzausgleich-wie-berlin-auf-kosten-der-anderen-lebt/7989028.html>.

⁹ <http://www.finanzen.net/nachricht/aktien/Soeder-Laenderfinanzausgleich-und-Solidarpakt-koppeln-3287348>.

¹⁰ http://www.focus.de/politik/deutschland/bundestagswahl-2013/der-koalitionsvertrag-im-wortlaut-3-solide-finanzen_id_3437526.html.

¹¹ <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/infoservice/News/2014/02/news-20140214-ifo-Dresden-berichtet-Berlin.html>.

¹² Les trois projets de fusion (Berlin avec le Brandebourg, Brême avec la Basse-Saxe et Hambourg avec le Schleswig-Holstein) ont échoué lors de la consultation des citoyens.