

Le maintien de l'équilibre fiscal dans une fédération : l'Allemagne

La fédération allemande moderne n'a vu le jour qu'après la Deuxième Guerre mondiale – en 1949 pour les États de l'Ouest – et, un demi-siècle après sa création, elle semble solide et plus vigoureuse que jamais, malgré l'incident de l'unification avec l'ex-RDA. Dans l'ensemble, on considère que l'Allemagne s'est dotée d'institutions démocratiques qui fonctionnent bien et d'un système politique fiable, qui a même exercé une certaine influence sur l'organisation des relations intergouvernementales à l'échelle supranationale en Europe. Cependant, en ce début de nouveau millénaire, l'Allemagne – peut-être plus que d'autres nations – se trouve devant un choix historique entre solidarité et subsidiarité. Cela est dû au fait qu'au fil des ans la subsidiarité, et par conséquent la diversité régionale, a régulièrement été sacrifiée au profit de la solidarité nationale. La solidarité a maintenant atteint un niveau tel que la souplesse et la capacité de réaction des gouvernements infranationaux, notamment des États, semblent avoir été gravement atteintes. Plus particulièrement, on dirait que la péréquation interrégionale a été nettement exagérée, de façon plus évidente après l'unification de l'Allemagne, affirmation qui a même été appuyée par la Cour constitutionnelle dans sa récente décision sur le *Finanzausgleich*.

Contexte historique

La situation actuelle du fédéralisme allemand ne peut se comprendre qu'à la lumière de l'histoire du pays. Pendant la plus grande partie du dix-neuvième siècle, l'Allemagne était constituée d'une mosaïque de mini-États soumis aux intérêts hégémoniques de superpuissances d'expression allemande (la Prusse et l'Autriche) et d'États-nations européens centralisés (comme la France, la Russie et le Royaume-Uni). L'ambition allemande de l'époque était de créer un solide État-nation pour contrebalancer les intérêts européens concurrents du point de vue tant politique qu'économique. Il était clair que la force unificatrice venait de la langue et de la culture allemandes, ainsi que de motifs économiques, comme la création d'un marché commun sans frontières entre les États allemands. Le critère linguistique était tellement déterminant que l'unification était impossible sous le régime autrichien, l'Autriche étant une monarchie qui, à ce moment-là, avait d'autres aspirations dans les Balkans et en Europe centrale. Lorsque le Reich allemand a enfin été établi en 1871, la Prusse contrôlait environ les deux tiers des ressources économiques de l'Allemagne, situation hautement asymétrique qui exposera la fédération aux tendances centripètes et aux abus de pouvoir.

Même s'il s'agissait officiellement d'une fédération, avec des représentants des États allemands constitutifs qui coopéraient de la même façon que l'actuel Conseil de l'Union européenne, le régime avait toutes les caractéristiques d'une monarchie, l'empereur et son cabinet exerçant le pouvoir souverain du Reich. Il est vrai qu'il y avait un parlement élu qui était devenu la source de querelles politiques incessantes, en particulier après que l'opposition aux partis gouvernants eut obtenu une importante majorité, mais ce parlement n'avait pour ainsi dire aucun pouvoir ni influence politique notable.

Après la Première Guerre mondiale, la Constitution de Weimar avait aspiré à rendre le gouvernement responsable devant un parlement élu. Elle n'avait cependant pas réussi à rendre ce dernier politiquement viable. Le régime de partis très fragmenté, reflet d'une société instable traversant une période de bouleversements sociaux et politiques importants, et le parlement national avaient finalement cédé devant le stratagème et la menace nazis, ce qui avait mis fin à la brève démocratie de l'entre-deux-guerres. La montée d'Hitler au pouvoir s'était effectuée à Berlin dans le cadre des institutions prussiennes, les autres États de la fédération étant réduits à l'impuissance ou ne voulant pas contrebalancer son usurpation du pouvoir. C'est la raison pour laquelle les Alliés aboliront l'État prussien immédiatement après la guerre afin d'éliminer une importante asymétrie, source d'instabilité politique.

Les nouvelles zones créées (appelées plus tard *Länder* ou États) ne respectaient pas forcément les frontières historiques et, après l'expérience nazie, l'équilibre régional et la symétrie sont devenus des principes de base pour la reconstruction de l'Allemagne d'après-guerre, du moins pour l'ouest du pays à ce moment-là. Cependant une concession à l'histoire allemande a été la création de ce qu'on a appelé des villes-États, Hambourg et Brême, les villes de la Hanse, et, après l'unification, Berlin, ce qui a introduit une légère asymétrie dans les relations fiscales intergouvernementales qui a récemment attiré l'attention de la Cour constitutionnelle.

Cependant, en règle générale, comme cette guerre dévastatrice avait précipité toutes les régions allemandes dans la pauvreté, les laissant sans ressources économiques, un développement régional équilibré et l'uniformisation des conditions de vie à l'échelle du pays sont devenus des caractéristiques attrayantes pour l'élaboration des politiques et la création d'institutions. Ces principes ont non seulement été incorporés dans la nouvelle Constitution fédérale (*Grundgesetz*), mais ils se sont tellement enracinés dans l'esprit populaire et ils ont tellement imprégné tous les domaines impliquant une prise de décision collective, y compris des décisions non gouvernementales telles que les négociations collectives, qu'ils ont même survécu aux difficultés de l'unification de 1990. Il est bien évident que l'unification avec l'ex-RDA, qui représentait environ 20 % de la population, mais moins de 6 % seulement de la valeur économique totale ajoutée, a été et est toujours un défi important pour le système politique et économique de l'Allemagne.

Ce rapide tour d'horizon historique peut aider à mieux comprendre certains éléments clés des caractéristiques et des institutions allemandes, à savoir : le désir de regroupement de la nation autour de sa langue et de son héritage culturel¹, la volonté de partager les fruits du développement national et de la croissance économique de façon égale (solidarité interpersonnelle, sectorielle et régionale), la coreprésentation des États à la deuxième chambre (le *Bundesrat*) du parlement fédéral, et l'acceptation de normes uniformes et de taxes harmonisées dans toute la nation, y compris l'homogénéité des politiques aux paliers inférieurs de gouvernement. La philosophie du fédéralisme allemand est donc, en fin de compte, hautement symétrique en ce qui a trait aux résultats possibles. Mais il peut néanmoins y avoir de grandes asymétries dans le fonctionnement des institutions et dans l'application des procédures politiques et bureaucratiques.

¹ Juridiquement, un citoyen allemand n'est toutefois pas défini par sa langue. Le critère demeure « le lien du sang », vestige douteux de l'idéologie nazie. Au cours des dernières années, ce critère s'est révélé controversé et coûteux, car il englobe les descendants des émigrants allemands, même du temps de la tsarine Catherine, qui sont maintenant très éloignés de la culture allemande, et exclut les enfants des étrangers, nés et résidant en Allemagne.

Pour parvenir à l'uniformité des conditions de vie et à l'homogénéité des politiques, il doit y avoir des principes directeurs uniformes, généralement centralisés², pour toute la nation. Cette notion comme telle introduit un nouveau type d'asymétrie au niveau vertical. Alors que d'autres fédérations comme les États-Unis ou le Canada acceptent les souverainetés concurrentes à différents paliers, avec pleins pouvoirs de taxer et de dépenser à chaque palier, le modèle allemand de fédéralisme se caractérise par un partage asymétrique des pouvoirs. Dans ce modèle différent, la fédération (mis à part ses compétences exclusives dans les affaires étrangères et la défense) établit un cadre général pour l'élaboration des politiques de tous les *Länder* (et en fin de compte des municipalités), et ces derniers mettent en œuvre et administrent ces politiques dans ce cadre général. Le fondement historique de ce partage des pouvoirs remonte au temps du Reich allemand où les États (et les municipalités) avaient déjà une longue tradition d'administration sur laquelle le centre pouvait miser, alors que le Reich, lui, ne possédait aucune infrastructure comparable (sauf pour ses responsabilités exclusives comme la défense).

De plus, l'histoire explique le fait que les États allemands modernes exercent leur souveraineté conjointement à l'échelle nationale par l'intermédiaire du *Bundesrat*, la Chambre des *Länder*, qui comprend des représentants des gouvernements, et non des sénateurs directement élus, comme dans le cas du Sénat américain. À la deuxième chambre du parlement, aucun État ne se voit accorder de privilèges mis à part son vote, qui s'exerce en bloc et qui est pondéré par la population³. Les résultats du vote majoritaire ont force exécutoire pour tous, et les politiques qui en résultent sont uniformes pour toute la nation. En particulier, la législation fiscale est identique, même en ce qui concerne les impôts des États et des municipalités⁴, et les États n'ont pas le droit d'avoir leur propre imposition. Les recettes fiscales sont généralement partagées et réparties entre les différents paliers de gouvernement en vertu de la Constitution (impôts sur le revenu) ou de la loi (TVA), et entre les entités régionales selon des formules comportant de fortes composantes péréquatives.

L'homogénéité des politiques est aussi encouragée à l'échelle nationale par le mécanisme de scrutin pour le parlement national (*Bundestag*), qui suit le modèle de la représentation proportionnelle et exclut tous les partis qui obtiennent moins de 5 % des voix. Cette clause tend à neutraliser les partis extrémistes et de faction qui, dans le passé, ont joué un rôle clé dans la chute de la République de Weimar. Ce mécanisme est un autre exemple d'institutions asymétriques visant à favoriser l'homogénéité et, au bout du compte, la symétrie des résultats à l'échelle nationale.

Cependant, les règles protègent assez efficacement les minorités de façon égale au moyen de différentes clauses asymétriques : des mandats directs selon le scrutin majoritaire sont combinés à la représentation proportionnelle, de sorte que le système de scrutin majoritaire favorise des candidats particuliers (et même des non-partisans); et les partis qui obtiennent au moins trois mandats directs sont représentés au parlement bien que leur vote proportionnel puisse tomber au-dessous de la limite⁵.

² En fait, la centralisation de tels principes est la règle, mais des principes uniformes peuvent également être établis au moyen d'une coordination horizontale entre les États. Cela se fait dans le cadre de conférences des ministères d'État et dans les traités de conformité au sein des gouvernements. Un bon exemple est la coopération réalisée dans les domaines de l'éducation et de la culture dans le cadre de la *Kultusministerkonferenz*.

³ Malgré ces clauses constitutionnelles, il y a eu des situations où des États ayant des votes déterminants ont reçu des « faveurs » du gouvernement fédéral (en anglais : *pork-barreling*), comme lorsque ce dernier voulait en inciter certains à appuyer la réforme fiscale de 2000.

⁴ Cependant, on accorde une certaine marge de manœuvre aux municipalités dans l'établissement des taux d'imposition à l'intérieur de certaines limites.

⁵ Cette clause a principalement favorisé le PDS, parti ayant succédé à l'ancien parti communiste, et par là-même les citoyens de l'Allemagne de l'Est.

Même si le paysage politique a beaucoup évolué au cours de l'histoire de la République fédérale d'Allemagne, avec de nouveaux arrivants au parlement comme les Verts et les anciens communistes après l'unification, le système politique et ses institutions comptent beaucoup sur l'établissement d'un consensus aligné sur les préférences de l'électeur moyen. Au bout du compte, c'est cet électeur qui déterminera l'allure des politiques à l'échelle nationale, les États et les municipalités étant contraintes de mettre en œuvre et d'administrer ces politiques au sein d'un cadre national commun.

L'absence quasi-totale de pouvoirs politiques aux paliers inférieurs de gouvernement et « l'ordre du jour désespérément vide » des parlements des États, associés à l'incapacité des États de recourir à leurs propres instruments fiscaux, sont exacerbés par une foule de transferts intergouvernementaux qui visent tous à favoriser l'homogénéité nationale et l'uniformité des conditions de vie. Il y a d'abord répartition du produit de la TVA entre les États au moyen d'une formule (principalement fondée sur la population et hautement péréquative); il y a ensuite redistribution horizontale des ressources parmi les États en vertu de la Loi sur la péréquation (*Finanzausgleich*); puis interviennent un certain nombre de transferts verticaux asymétriques accordés par le gouvernement fédéral aux États dits « défavorisés » – principalement, mais non exclusivement, les États ex-communistes de l'Allemagne de l'Est. Cette solidarité interrégionale est tellement poussée que la quote-part moyenne des ressources publiques par habitant est maintenant plus élevée dans les États les plus « défavorisés » que dans certains des États les plus riches de l'Ouest. C'est ce constat qui a poussé trois États riches du sud de l'Allemagne, le Bade-Wurtemberg, la Bavière et la Hesse, à contester la Constitution. C'est ainsi que le problème de la solidarité par rapport à la subsidiarité a été officiellement soulevé pour la première fois, même s'il faisait l'objet de discussions depuis un certain temps dans les milieux académiques.

Solidarité versus subsidiarité : quel est l'enjeu?

En Allemagne, la solidarité est une « vache sacrée » – notamment en ce qui concerne les nouveaux États d'Allemagne de l'Est. Les raisons sont moins morales que politiques : les Allemands de l'Est sont désormais des citoyens dont les voix sont déterminantes lors des élections, bien plus que les hispanophones aux États-Unis. Le prix de cette solidarité se traduit par un transfert annuel de ressources de l'Ouest vers l'Est dont le volume est énorme : il correspond à plus du double de l'aide officielle au développement de tous les pays industrialisés à tous les pays en voie de développement du monde⁶. Ce phénomène a, en soi, introduit de nouvelles asymétries dans les relations intergouvernementales qui continueront de hanter la politique allemande et de décider des développements économiques régionaux.

On s'attendait à ce que la solidarité avec les Allemands de l'Est produise deux types d'avantages immédiats : l'un politique (intégration nationale et stabilité politique); l'autre économique (alignement des niveaux de productivité et des débouchés d'emploi entre les régions). Ni l'un ni l'autre ne se sont concrétisés dix ans après l'unification. On relève toujours un degré élevé d'insatisfaction à l'Est, parfois même la manifestation de souhaits politiques de rétablissement de l'ordre précédent; et les Allemands de l'Ouest déplorent subrepticement l'« ingratitude » des Allemands de l'Est. Le taux de chômage reste deux fois plus élevé dans

⁶ Il est difficile d'établir le montant exact du transfert en raison des asymétries régionales dans les dépenses et les recettes du gouvernement fédéral. Les chiffres officiels se bornent aux transferts intergouvernementaux directs, qui sont de l'ordre de DM 140 à 150 milliards par an, soit un tiers du PIB de l'Allemagne de l'Ouest. Ce chiffre est toutefois sous-estimé, car les sorties et dépenses fiscales fédérales sont réparties de façon inégale entre les régions et fortement biaisées en faveur de l'Est. De même, la participation des États de l'Est au produit de la TVA par habitant est une forme de péréquation cachée, car elle leur permet de profiter indirectement des potentiels fiscaux (plus élevés) de l'Ouest.

les nouveaux États par rapport aux anciens. Il faut reconnaître que d'importants transferts ont aplani les écarts de revenus, sans toutefois stimuler sensiblement la hausse de la productivité ni la croissance à l'Est. On soupçonne même ces transferts de prolonger indéfiniment les écarts existants en préservant des structures économiques dépassées, en décourageant l'esprit d'entreprise et en induisant un risque moral.

Sans tenir compte des asymétries en faveur de l'Est – qu'aucun politicien allemand n'oserait critiquer – la solidarité interrégionale avait déjà fait l'objet d'attaques avant la réunification. Les effets péréquatifs du *Finanzausgleich* en particulier avaient été critiqués non seulement en raison de critères de répartition douteux, mais encore en raison des inefficacités économiques qui en sont résultées. La réunification a rendu cette question encore plus pressante. On estime qu'un excès de solidarité entraîne une déresponsabilisation, une pénurie d'initiatives régionales de croissance, un manque d'intérêt à développer ses propres ressources et même un risque moral et un gaspillage au niveau des États. Les économistes et les experts en finances publiques sont de plus en plus d'avis que l'approche allemande « corporatiste » du fédéralisme est dépassée et représente même un risque à l'ère de la mondialisation. Selon ce point de vue, un gouvernement moderne devrait relever le défi des marchés – tout comme le secteur privé – et il devrait accepter la concurrence entre les entités et les institutions publiques⁷.

Il est évident qu'il faut aussi envisager le fédéralisme allemand dans le contexte de l'intégration européenne. Il est vrai que l'Union européenne (UE), dans sa quête de mécanismes de prise de décisions entre États nationaux souverains, a énormément profité de l'expérience allemande et de son approche coopérative. L'impact des institutions allemandes est notable au niveau européen : le Conseil européen est modelé sur le *Bundesrat*; ECOFIN est un dérivé des conseils de planification allemands; les « directives » établies par Bruxelles s'inspirent des « lois-cadres » allemandes; les statuts de la Banque centrale européenne sont calqués sur la loi de la *Bundesbank*; et ainsi de suite. Mais le modèle allemand présente une importante caractéristique qui est absente à l'échelle supranationale, la solidarité, ce qui limite son utilité pour l'intégration supranationale là où la cohésion interrégionale est en fait beaucoup plus faible. Un modèle « corporatiste » de fédéralisme n'est donc pas acceptable pour l'Europe – ni aujourd'hui, ni dans un avenir prévisible. Par ailleurs, la construction européenne doit rechercher de nouveaux paradigmes étant donné que l'Agenda 2000 prévoit étendre l'Union européenne à l'Europe Centrale et de l'Est. Comment cela pourrait-il affecter le fédéralisme allemand?

Il est intéressant de noter que l'intégration européenne a déjà entraîné un renforcement des régions, tant du point de vue économique que politique; qu'elle a favorisé un processus de décentralisation même dans les États unitaires; et que des éléments de « fédéralisme de concurrence » font maintenant l'objet de plus en plus de discussions dans toute l'Europe, et en Allemagne en particulier, non seulement de la part d'économistes universitaires, mais encore de la part de politiciens et d'avocats. Le concept de subsidiarité en particulier – cher au Traité de Maastricht parce qu'il protège la souveraineté des États-nations et des paliers inférieurs de gouvernement contre l'interférence supranationale – est devenu un principe directeur attrayant pour la réorganisation de la relation entre la fédération allemande et ses États. Dans cette veine de « fédéralisme de concurrence », les gouvernements de certains États – notamment la Bavière – ont commencé à remettre en question la Constitution financière existante, demandant une solidarité intergouvernementale moindre en échange d'une plus grande autonomie des États et réclamant, pour ces derniers, le droit de lever certains impôts propres.

C'est sur cette toile de fond qu'il faut comprendre le récent jugement rendu par la Cour constitutionnelle sur le *Finanzausgleich*⁸. Il est évident qu'une Cour dont le rôle est de

⁷ Voir, par exemple, Kronberger Kreis (2000).

⁸ BVerfG, 2 BvF 2/98 du 11 novembre 1999, N^{os} 1 – 347; <http://www.bverfg.de/>.

contrôler la validité des normes ne peut transgresser le cadre établi par la Constitution, ni demander sa révision pure et simple dans l'esprit du fédéralisme de concurrence. Les arguments de la Cour seront toujours subordonnés au statu quo constitutionnel. Son verdict a toutefois donné un certain appui à une révision en profondeur de la philosophie générale de la *Grundgesetz*, et cela a suscité des discussions d'une grande portée sur les relations fiscales intergouvernementales en Allemagne. Dans ce contexte, il convient de noter les points suivants en ce qui touche les conclusions de la Cour :

- Les arguments font ressortir l'importance de « la préservation de l'individualité historique »⁹ des États, d'« un degré de concurrence entre les États garanti par le principe fédéral » (section 213) et de la « fonction d'encouragement à l'innovation d'une concurrence politique entre les États et vis-à-vis de la fédération » (section 214), reprenant des éléments d'une critique plus fondamentale des théoriciens du fédéralisme de concurrence.
- Le jugement demande au législateur non seulement de réviser la loi sur la péréquation, mais insiste sur une « loi sur les normes générales » (*Maßstäbengesetz*) qui devra préciser les principes constitutionnels régissant le processus de péréquation (section 277). Cette loi aurait presque un rang constitutionnel et devrait être élaborée dans l'esprit du « voile de l'ignorance » de Rawls (section 282) – quoique cela soit difficile à réaliser dans la pratique.
- Dans le même ordre d'idées, la Cour a exprimé son refus de tolérer une législation qui, en pratique, fait incomber la péréquation au seul *Bundesrat* (section 284). Une majorité parlementaire simple ne justifierait pas la péréquation aux dépens d'une minorité d'États – même si leurs gouvernements ont pu avoir une participation active et favorable. Cela confère au gouvernement fédéral un rôle responsable, équilibrant et d'évaluateur neutre, un devoir limité par des principes juridiques élémentaires, généraux et absolus¹⁰.

Le conflit sur la péréquation, et de là le degré de solidarité interrégionale, par opposition à une plus grande liberté d'action aux paliers inférieurs de gouvernement, et donc la subsidiarité, illustre bien les questions fondamentales qui se jouent en Allemagne en ce début de nouveau millénaire. Si la fédération allemande et son secteur public veulent plus de dynamisme, de vivacité, d'esprit d'entreprise, de créativité et d'inventivité aux paliers inférieurs de gouvernement, le moment est venu de revoir non seulement la péréquation à la lumière du jugement de la Cour, mais aussi de s'attaquer à des questions plus fondamentales qui dépassent le cadre de la Constitution, et de faire entrer des éléments de concurrence plus solides dans la fédération allemande.

L'asymétrie de la solidarité

Compte tenu de la nature corporatiste des arrangements fiscaux fédéraux allemands, il est normal que les impôts soient non seulement uniformes dans toute la nation mais encore, ce qui va plus loin, que leur produit revienne conjointement à l'ensemble. C'est le cas pour tous les impôts importants, qui représentent environ 75 % des recettes totales (y compris la principale taxe municipale, la *Gewerbesteuer*). Les recettes des impôts exclusifs des États ne représentent que 4,4 % du total. Il en résulte un fouillis dans les responsabilités politiques, une

⁹ Cette citation et les citations suivantes de la Cour sont des traductions libres.

¹⁰ C'est là un très net contraste par rapport au comportement *de facto* du gouvernement fédéral qui recourait récemment à la politique de favoritisme pour acheter des voix au *Bundesrat* en faveur d'une proposition de réforme fiscale. Les concessions comprenaient même la garantie d'avantages spécifiques aux villes-États qui avaient été critiqués par la Cour constitutionnelle.

réduction de l'autonomie financière par la politique fiscale et un enchevêtrement de mécanismes de financement conjoints. Ces limitations du pouvoir fiscal sont maintenant largement perçues comme des restrictions de la souveraineté des États en particulier. Les dispositions qui régissent la péréquation entre les États accentuent l'ambiguïté des arrangements fiscaux intergouvernementaux allemands. Elles brouillent les responsabilités politiques et restreignent le principe de subsidiarité.

La solidarité intergouvernementale a deux dimensions : d'abord le besoin de partager les ressources entre les paliers de gouvernement (péréquation verticale); puis le besoin de répartir la part des États entre les diverses juridictions des États (péréquation horizontale). Il est utile de résumer le mécanisme de péréquation horizontale en trois étapes :

- Répartition des impôts conjoints (en particulier la TVA) entre les États (péréquation régionale implicite);
- Redistribution régionale explicite agissant horizontalement au niveau des États d'une « manière fraternelle » (*Finanzausgleich* à proprement parler); et
- Effets de redistribution découlant des transferts verticaux asymétriques de la fédération aux États (transferts fédéraux supplémentaires).

Solidarité verticale

La péréquation verticale entre la fédération et les États s'appuie sur l'article 106 sections 3-9 GG. La Constitution présume qu'il est possible de définir les « dépenses nécessaires » aux deux paliers – celui des États et celui du gouvernement central – dans le cadre d'un exercice de planification financière à moyen terme, et d'obtenir une « juste compensation » (*billiger Ausgleich*) entre les deux paliers de gouvernement (article 106, section 3). Conformément aux objectifs de la Constitution, il n'y a pas de « déséquilibre fiscal vertical » en Allemagne comme c'est le cas dans d'autres fédérations où les impôts sont affectés de façon exclusive (comme en Australie). On peut y voir un avantage, même si la mise en œuvre politique et technique de cette règle constitutionnelle pose de nombreux problèmes.

En vertu de la Constitution, la moitié des recettes de l'impôt sur le revenu revient à la fédération, d'une part, et aux États, d'autre part, les municipalités recevant une part de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cette règle est simple techniquement car les parts sont établies et la répartition horizontale des recettes suit strictement le principe de résidence¹¹. Toutefois, une loi fédérale exigeant le consentement du *Bundesrat* régit la répartition verticale du produit de la TVA. Le partage de la TVA joue un rôle décisif dans la garantie d'« équité » entre la fédération et ses États constitutifs, et il est donc très politisé. En fait, les parts de la TVA revenant aux États ont augmenté considérablement au cours des dix dernières années, ce qui reflète la nécessité de parvenir à un consensus avec les anciens États à propos de l'incorporation des nouveaux États dans le système fiscal intergouvernemental. On n'a trouvé un compromis qu'aux dépens de la part fédérale de la TVA¹².

¹¹ La répartition horizontale de l'impôt sur le revenu n'est toutefois pas dénuée de problèmes. La répartition régionale de la taxe sur les sociétés exige une formule de répartition du revenu pour les entreprises ayant des activités régionales multiples (*Zerlegungsgesetz*), et l'affectation de l'impôt sur le revenu des particuliers selon le lieu de résidence favorise les zones résidentielles par rapport aux lieux de production – ce qui pourrait être critique pour les municipalités et les villes-États.

¹² Il convient de noter toutefois, que le gouvernement fédéral était en partie compensé par des taxes fédérales plus élevées (en particulier sur l'huile minérale) et par une surcharge fédérale de « solidarité » sur l'impôt sur le revenu.

Tableau 1 : Part de la TVA revenant aux États en %

1991-92	37,0
1993	39,0
1994	40,1
1995	44,0
1996-2000	49,5

À l'heure actuelle, la part fédérale de la TVA est de 50,5 %, les États encaissant les 49,5 % restants d'une assiette rajustée en fonction des besoins spécifiques de la fédération et des municipalités¹³.

Solidarité horizontale

Le jugement de la Cour traite essentiellement de péréquation horizontale et de ses différents aspects critiques. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la péréquation horizontale comporte trois étapes :

Au premier niveau, les trois-quarts de la TVA sont répartis entre les États en fonction de la population. Le dernier quart est réservé aux États qui sont considérés comme « fragiles financièrement ». Ils reçoivent des transferts supplémentaires de TVA destinés à porter leur potentiel fiscal à au moins 92 % de la moyenne par habitant des taxes totales des États¹⁴.

Les effets de redistribution implicites du partage de la TVA sont souvent sous-estimés. Si on ne considère que les nouveaux États de l'Est (sans Berlin), leur potentiel fiscal n'était que de 43,8 % de la moyenne nationale par habitant avant répartition de la TVA, mais atteignait un niveau de 84,6 % de la moyenne nationale après inclusion des recettes de la TVA¹⁵. Cela implique que ces États de l'Est obtiennent à peu près deux fois plus de recettes de la TVA par habitant que leurs homologues de l'Ouest. Les effets de redistribution du partage de la TVA entre les États sont illustrés à la figure 1¹⁶.

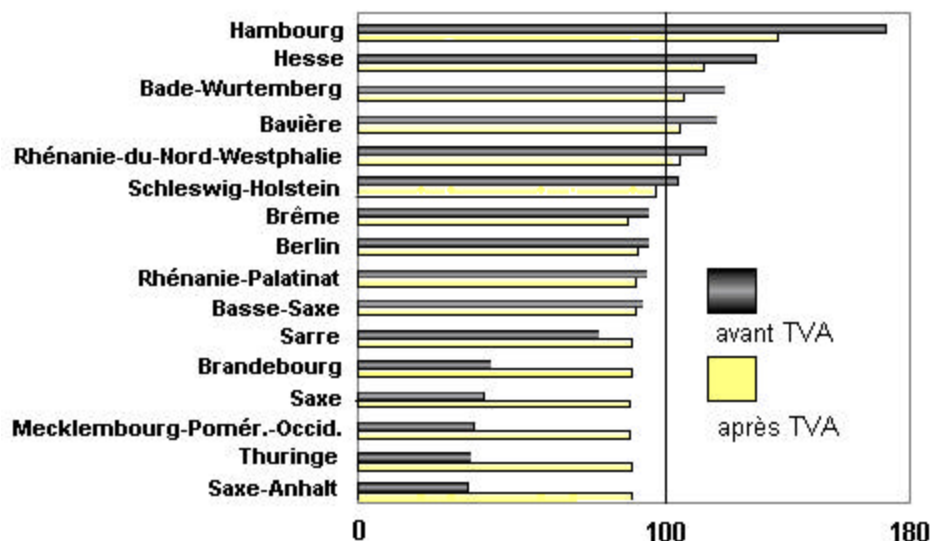
¹³ À l'heure actuelle (2001), la fédération a droit à une déduction initiale de 5,63 % de la TVA en compensation des contributions supplémentaires au régime national de pensions. Les municipalités participent au partage de la TVA depuis 1998 (article 106 section 5a GG). Elles ont droit à 2,2 % avant le partage de la TVA entre la fédération et les États.

¹⁴ Les taxes des États sont définies au paragraphe 7 (1) *Finanzausgleichsgesetz*.

¹⁵ Les taxes des États indiquées à la note 14 – l'indice de référence aux fins de la compensation par transferts supplémentaires de TVA – ne comprennent pas la TVA. C'est pourquoi la part incluant la TVA restera inférieure au seuil de 92 % mentionné plus haut.

¹⁶ *Source*: BverfG (1999).

Figure 1 :
Capacité financière relative par habitant par rapport à la moyenne nationale,
avant et après la répartition de la TVA
 (en pourcentage)



Au deuxième niveau intervient le mécanisme de *Finanzausgleich*, une redistribution des ressources entre les États. Un tel mécanisme est logique dans une situation où il n'y a pas de déséquilibres fiscaux verticaux. S'il y avait de tels déséquilibres – comme c'est le cas en Australie en faveur du Commonwealth ou dans l'UE en faveur des États-membres – des mécanismes de péréquation régionale seraient en général mis en œuvre sous forme de transferts par habitant verticalement asymétriques (vers le bas en Australie, vers le haut dans l'UE). En l'absence de déséquilibre vertical, toutefois, la péréquation régionale doit être organisée horizontalement entre les États participants (voir figure 2). L'Allemagne est le seul pays à avoir créé un tel système reposant, bien entendu, sur une loi fédérale régissant le mécanisme à l'aide de règles uniformes.

Figure 2 :
Approches de la péréquation régionale



Quelle que soit l'approche retenue, des procédures claires et des critères solides doivent régir la péréquation. Au niveau international, les mécanismes de péréquation interrégionale ont adopté diverses philosophies.

- Aux États-Unis par exemple, il n'existe pas de programme explicite de redistribution régionale, mais il y a des effets de péréquation implicites découlant, par exemple, d'un impôt sur le revenu national progressif. Il existe aussi, dans la multitude de programmes fédéraux, des asymétries régionales entraînant soit des transferts aux personnes, soit des subventions spécifiques ou globales aux juridictions régionales. De plus, le profil de péréquation régional varie en fonction du «taux d'acceptation» de ces programmes et subventions au niveau local.
- D'autre part, l'Australie a mis en place un mécanisme de péréquation explicite ambitieux qui vise une péréquation budgétaire totale. Comme point de référence, l'Australie n'évalue pas seulement les pouvoirs de taxer standardisés de ses États, mais aussi les dépenses standardisées rajustées en fonction des besoins et des écarts de coûts entre les juridictions.
- En Allemagne (comme au Canada), la péréquation s'intéresse uniquement à la capacité d'imposition, sans se soucier vraiment des charges spécifiques. La loi fiscale étant uniforme dans toute l'Allemagne (sauf pour ce qui est de la capacité limitée des municipalités de modifier leur taux d'imposition), il n'est pas nécessaire de standardiser la capacité d'imposition entre les régions (comme au Canada), car on peut considérer que l'impôt *perçu* reflète les variations régionales des potentiels fiscaux¹⁷.

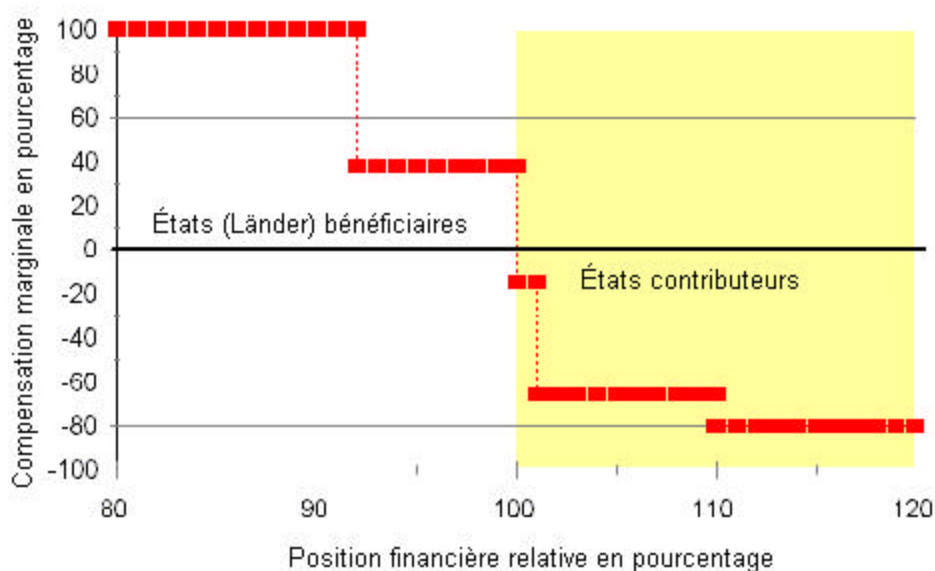
La définition des écarts de capacité fiscale exige un point de repère. On utilise à cette fin un « indice de péréquation » standardisé (*Ausgleichsmesszahl*) pour mesurer le potentiel fiscal de chaque État, indice qui correspond à peu près aux recettes fiscales moyennes par habitant multipliées par la population de chaque État. La procédure est toutefois plus complexe. Elle comprend en particulier un biais asymétrique en faveur des villes-États dont les populations sont pondérées par un facteur de 1,35 (contre 1 pour les autres États)¹⁸. Ce repère est comparé à la situation financière de chaque État, et l'écart est ensuite égalisé selon une formule. Les États qui se situent sous la moyenne (*ausgleichsberechtigte Länder*) reçoivent une compensation qui sera financée, par étapes progressives, par les États qui se situent au-dessus de la moyenne (*ausgleichspflichtige Länder*). La somme des paiements reçus est toujours égale à la somme des déboursements; il y a donc compensation complète. Le « tarif » progressif du procédé de redistribution reflétant le degré de solidarité interrégionale entre les États est illustré à la figure 3. D'un côté, les États dont la position financière par rapport à la moyenne nationale tombe au-dessous de 92 % recevront des transferts marginaux qui

¹⁷ Un régime fiscal uniforme entre États est, bien sûr, juridiquement à l'abri de toute concurrence fiscale horizontale entre les États. Les États pourraient toutefois être incités à assouplir leur administration fiscale afin de stimuler l'activité économique régionale. Ils le seront si la baisse des recettes découlant d'une administration fiscale plus laxiste est intégralement compensée par les subventions de péréquation, ce qui est vrai pour un certain nombre d'États allemands. Ce genre de laxisme, bien que soupçonné, est bien sûr difficile à prouver dans la pratique.

¹⁸ L'indice de péréquation tient également compte des recettes fiscales des municipalités des États (à 50 %). Pour les taxes locales dont les municipalités peuvent modifier le taux, on utilise un taux moyen national d'imposition pour standardiser les recettes. La compensation conformément au paragraphe 7 (3) FAG de certaines « charges spéciales », effectuée au moyen de corrections par montants forfaitaires, représente un élément non systématique du mécanisme. La procédure de pondération en fonction de la population est régie par le paragraphe 9 (2) FAG pour les États et par le paragraphe 9 (3) pour les gouvernements locaux; dans le deuxième cas, on utilise un mécanisme progressif en fonction de la population du territoire. Les pondérations différentielles pour les villes-États et les grandes municipalités peuvent être interprétées comme représentant certains « coûts d'agglomération » des grandes juridictions.

comblent 100 % de la différence; pour les États ayant une position relative entre 92 et 100 %, les transferts marginaux comblent 37,5 % de l'écart. D'autre part, les États contributeurs voient leurs ressources financières marginales réduites de 15 % (pour une position relative entre 100 et 101 % de la moyenne nationale) à 80 % (pour une position relative supérieure à 110 % de la moyenne)¹⁹.

Figure 3 :
Taux marginaux de compensation atteints
par le *Finanzausgleich*
(en pourcentage)



Les effets péréquatifs du *Finanzausgleich* sont considérables. Le programme garantit que la capacité fiscale de tous les États atteint au moins 95 % de la capacité fiscale moyenne. La charge marginale qui pèse sur les États contributeurs atteint 80 %, et elle peut même dépasser la barre des 100 % dans certaines conditions²⁰.

Au troisième niveau, il y a une correction finale de la répartition des ressources publiques sous forme de transferts verticaux asymétriques émanant du gouvernement fédéral : c'est ce qu'on appelle les transferts fédéraux supplémentaires (*Bundesergänzungszuweisungen*). En vertu de la section 107 (2) GG, ces transferts ont été largement utilisés après la réunification alors qu'ils étaient pour ainsi dire insignifiants auparavant. Ils ont également joué un rôle décisif dans l'établissement d'un consensus entre les diverses juridictions dans le but de compenser les anciens États socialistes de l'Est. En particulier, des « transferts pour combler les écarts » (*Fehlbetragsergänzungszuweisungen*) ont été introduits pour garantir au moins 99,5 % de la capacité fiscale moyenne à tous les États. De plus, neuf États sur seize reçoivent des transferts fédéraux pour alléger les coûts de « gestion politique » (*politische Führung*), et les nouveaux États de l'Est et certains de leurs homologues de l'Ouest reçoivent des transferts fédéraux en compensation de « charges spéciales ».

¹⁹ Le Canada évite l'impact négatif des « charges fiscales » marginales implicites élevées grâce à son système de péréquation asymétrique des recettes (nivellement vers le haut, mais pas vers le bas).

²⁰ C'est le cas si la somme des paiements nécessaires pour les États moins nantis dépasse la somme des paiements pour les États contributeurs calculée conformément aux formules. Dans ce cas, l'écart est réparti uniformément entre les États qui contribuent.

Le volume des très controversés « transferts pour combler les écarts » accordés par le gouvernement fédéral s'élevait à 5,8 milliards de DM en 1998; les transferts spéciaux pour les nouveaux *Länder* étaient de 14,0 milliards de DM. Le volume élevé de ces transferts fédéraux fait désormais l'objet de critiques non seulement de la part des économistes, qui ont tendance à souligner les inefficacités des contraintes budgétaires « assouplies », mais encore de la part des politiciens et des avocats – et notamment de la Cour constitutionnelle –, qui font ressortir les effets de redistribution excessifs de ce genre de transferts. La Constitution avait réservé ces formes d'intervention verticale asymétrique par le gouvernement fédéral à des cas exceptionnels (l'unification, par exemple); l'intention n'était pas d'y recourir régulièrement pour « combler les écarts » dans les budgets d'une majorité d'États.

L'importance en volume de chacun des trois volets de la péréquation horizontale est présentée dans le tableau suivant pour l'année 1998.

Volume de ressources redistribuées (en milliards de DM)		
TVA (paiements supplémentaires seulement)	<i>Finanzausgleich</i>	Transferts fédéraux
17,6	13,5	25,7

L'effet de redistribution des deux derniers stades de la péréquation est illustré aux figures 4a et 4b (voir aussi la figure 1 pour les effets de péréquation implicites du partage de la TVA).

Si on mesure en termes de coefficient de variation les effets péréquatifs des diverses étapes du *Finanzausgleich*, on obtient le tableau suivant : au début des années 70, la variation moyenne de la capacité fiscale par habitant avant le stade un (répartition de la TVA) était d'environ 17 % et de seulement 9 % après le stade trois (transferts fédéraux asymétriques). Ce dernier ne jouait toutefois qu'un rôle négligeable tant du point de vue quantitatif que du point de vue de la réduction des inégalités régionales. L'effet péréquatif du partage de la TVA était à peu près aussi important que l'effet du *Finanzausgleich*.

Figure 4a :
Position financière relative des États,
avant et après le *Finanzausgleich*
 (en pourcentage de l'indice de référence moyen)

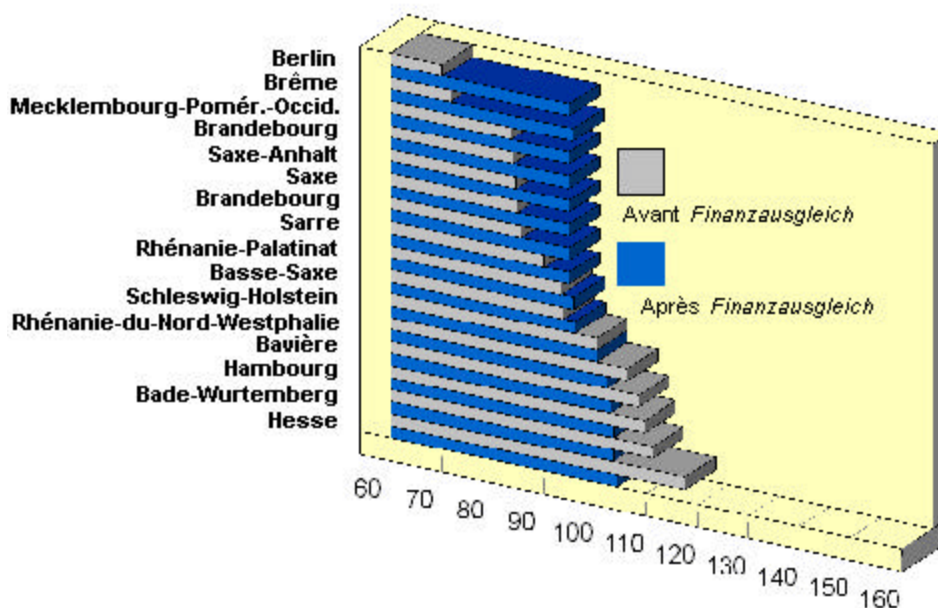
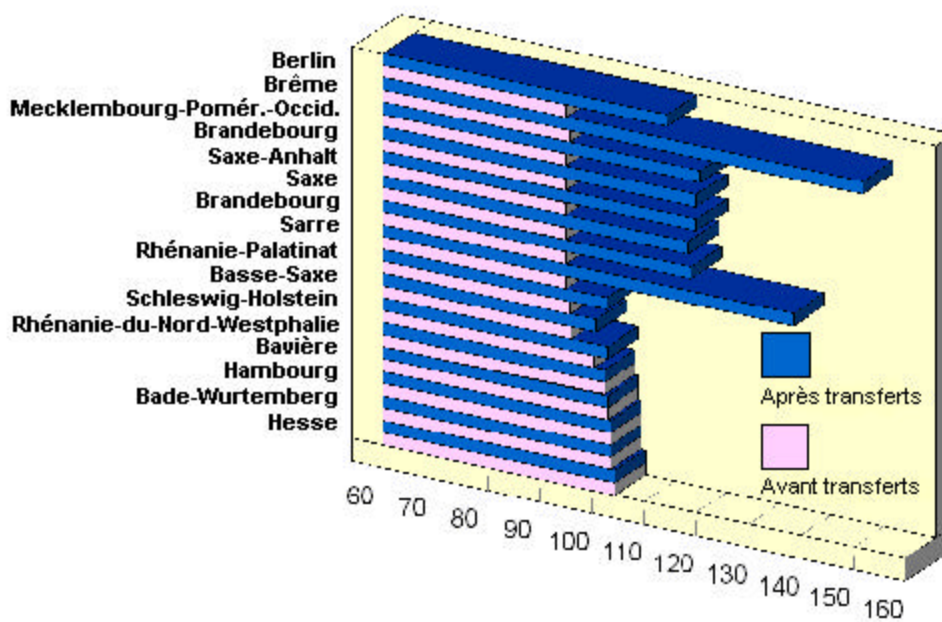


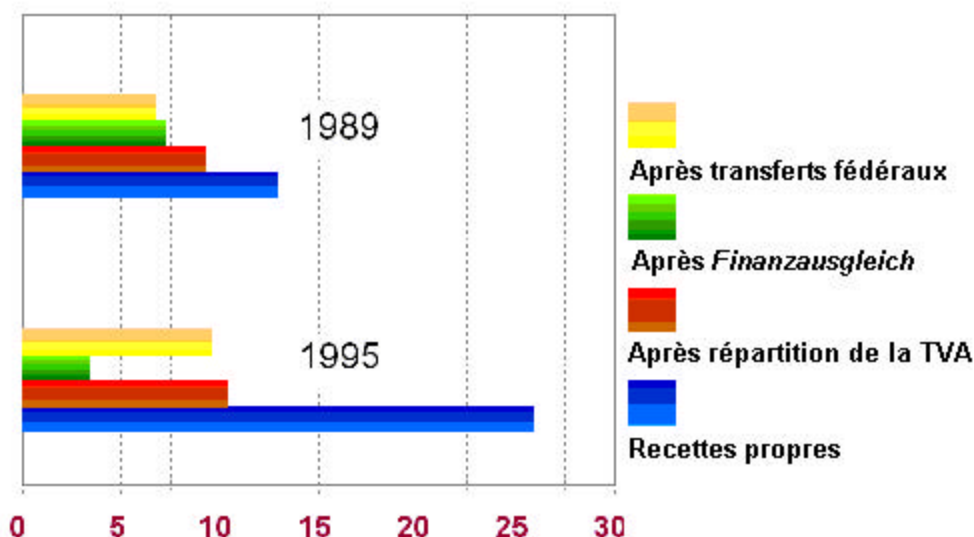
Figure 4b :
Position financière relative des États,
avant et après les transferts fédéraux
 (en pourcentage de l'indice de référence moyen)



Si on compare les effets des trois stades de péréquation immédiatement avant la réunification (1989) à ceux du mécanisme actuel introduit en 1995, le tableau change nettement (voir figure 5²¹) : comme on peut s'y attendre, le coefficient de variation préalable à la péréquation est beaucoup plus important qu'auparavant (25,9 %), mais – ce qui surprend – le partage de la TVA à lui seul est capable de réduire le coefficient de variation à des niveaux proches de la période préalable à la réunification (10,3 % contre 9,2 en 1989). Par ailleurs, l'approche égalisatrice du *Finanzausgleich* avait été remarquablement élargie : après le deuxième stade de la péréquation, le coefficient de variation de 1995 tombe à 3,3 % (contre 7,2 en 1989). Plus remarquable encore, le troisième stade – celui des transferts fédéraux asymétriques – *creuse* encore plus les écarts au lieu d'entraîner une égalisation plus poussée. Le coefficient de variation atteint presque le même niveau qu'avant le *Finanzausgleich*. Bien sûr, cela s'explique surtout par le traitement préférentiel des États de l'Est mais, même pour les États de l'Ouest, le programme de transferts fédéraux accroît les écarts régionaux au lieu de les aplanir.

Figure 5 :

Effet des trois étapes de la péréquation sur la variation inter-régionale
(coefficient de variation, en pourcentage)



Le conflit entre solidarité et subsidiarité

En Allemagne, on prend de plus en plus conscience que l'homogénéité des résultats a un prix. Le degré de redistribution régionale a été nettement poussé à l'extrême : non seulement la capacité fiscale par habitant a été totalement égalisée (à un niveau de 99,5 % de la moyenne nationale après les transferts fédéraux « pour combler les écarts »), mais si on prend en considération tous les transferts fédéraux, les écarts entre les États s'accroissent à nouveau²².

Si la solidarité interjuridictionnelle par le biais de la péréquation facilite le consensus dans un cadre intergouvernemental, cela ne se fait pas sans un coût politique et économique. Le processus de redistribution entre les États et entre la fédération et les paliers inférieurs de gouvernement rompt le lien qui devrait exister entre les décisions en matière de dépenses et

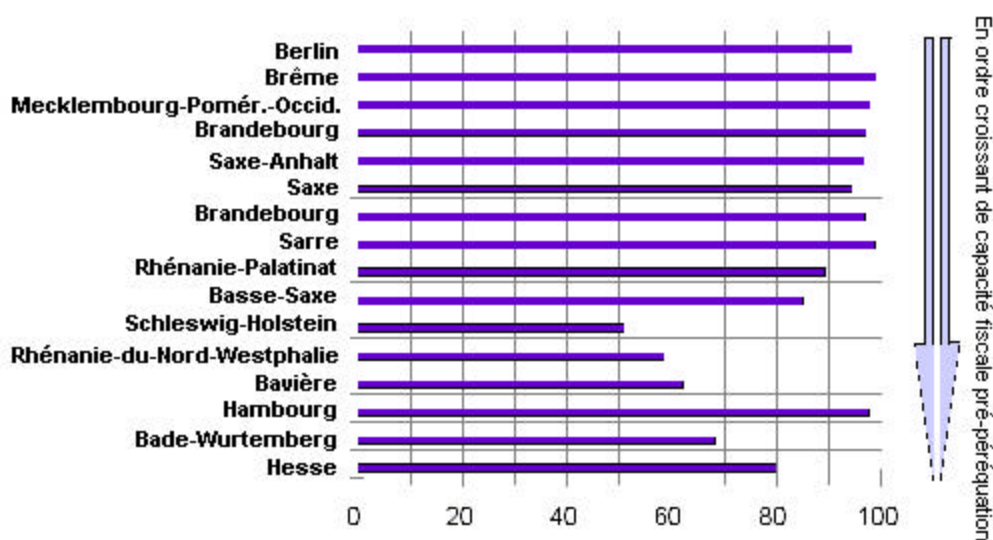
²¹ Ce graphique s'appuie sur nos propres calculs à partir de données fournies par le ministère des Finances (*Finanzbericht*).

²² La Cour constitutionnelle fédérale a aussi critiqué ce degré élevé de péréquation, mais elle a reconnu, dans son jugement de 1999, le seuil des 95 % – obtenu après la redistribution du stade deux – conforme à la Constitution.

leur financement. Cela réduit la responsabilité des décideurs et diminue l'influence que les citoyens-électeurs peuvent exercer sur les politiciens. Par ailleurs, les États perdent tout intérêt à développer leurs propres assiettes fiscales, par exemple par une administration fiscale plus efficace ou de meilleures politiques économiques²³. D'un point de vue formel, la solidarité interrégionale tend à réduire encore davantage l'autonomie financière des États qui, de toute façon, est déjà très restreinte par la Constitution. Cela met en péril l'indépendance de leur budget, et donc de leurs politiques. De plus, les arrangements de péréquation qui pénalisent fortement toute capacité fiscale excédentaire par rapport à la moyenne nationale tendent à encourager des comportements budgétaires inefficaces, surtout s'ils sont combinés à un mécanisme de transferts fédéraux qui remet à flot les gouvernements non performants.

Figure 6 :

Charge marginale imposée sur les ressources fiscales propres des États
(en pourcentage)



Source : Ebert et Meyer (1999), p. 108.

L'analyse de la charge marginale implicite inhérente au système combiné de péréquation entre États soulève la question suivante : quelle part de l'accroissement fictif des recettes propres d'un État restera en fin de compte à la disposition de cet État et, inversement, quelle serait la charge marginale implicite correspondant à l'accroissement des recettes propres. Si un État se voit garantir un minimum, et si ses ressources tombent sous ce minimum, tout accroissement de ses ressources est pratiquement « taxé » ou détourné par le système de péréquation. Voilà qui explique le manque d'intérêt de ces États à développer leur propre assiette fiscale. La figure 6 indique le degré élevé de charge marginale implicite sur les impôts propres inhérent au système allemand de transferts intergouvernementaux²⁴.

Un autre aspect du système tient au risque moral potentiel des autorités de l'État. Un système de subventions qui prend en considération les recettes et les dépenses réelles favorise un

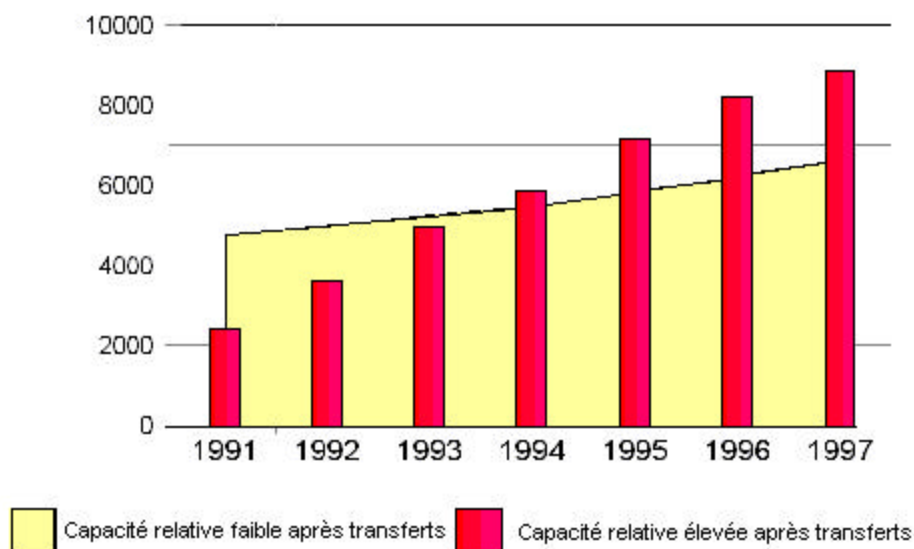
²³ Ces caractéristiques des arrangements de subventions ne sont pas uniques à l'Allemagne. Par exemple, François Vaillancourt a attiré mon attention sur une déclaration du ministre des Finances de Terre-Neuve selon laquelle 85 % des nouvelles recettes résultant de l'ouverture de la mine de nickel de la baie de Voisey seraient perdues du fait de la péréquation réduite.

²⁴ Les données utilisées pour ce graphique sont tirées de Ebert et Meyer (1999), p. 108

comportement budgétaire irresponsable. La communauté qui produit presque automatiquement des déficits budgétaires n'est pas incitée à éviter de tels déficits en raison du principe de solidarité intergouvernementale. Au contraire, un pays peut dépenser plus que ce qui correspond à sa capacité fiscale initiale, sachant ou espérant que l'ensemble des États ou le gouvernement fédéral le sortiront d'affaire en fin de compte. Il est certes difficile de prouver ce genre d'attitude dans la pratique, mais il faut reconnaître que le *Finanzausgleich* et les transferts fédéraux « assouplissent » toute contrainte budgétaire rigide au niveau des États, ce qui entraîne des inefficacités économiques et un gaspillage des ressources publiques.

Le ratio d'endettement des divers États peut fournir un indicateur indirect de la dérive inhérente vers le risque moral. Si la consolidation des budgets des États par le biais des subventions compensatoires contrecarrait les tendances à l'endettement des États, ceux qui bénéficient le plus du *Finanzausgleich* (y compris des transferts fédéraux) auraient un ratio d'endettement par habitant au moins aussi bon que celui des autres États. Afin d'examiner cette proposition, cet indicateur a été déterminé pour les huit États qui viennent en tête de liste de la capacité fiscale *après* redistribution (notamment tous les États de l'Est) et comparé à l'indicateur équivalent pour les huit États « pauvres » *après* redistribution (parmi eux figurent les États les mieux nantis *avant* redistribution); voici le tableau obtenu (voir figure 7).

Figure 7 :
Endettement des États (*Länder*) par habitant, pour deux groupes d'États
(DM par habitant)



Les huit États « riches » avant péréquation (qui se retrouvent dans la catégorie des États comparativement « pauvres » après transferts fédéraux de péréquation)²⁵, ont continuellement, mais modérément, augmenté leur endettement par habitant pendant la période allant de 1991 à 1997 (de 4 740 DM à 6 610 DM). Leurs homologues « pauvres » avant péréquation (qui se retrouvent dans la catégorie des États comparativement « riches » après subventions)²⁶ ont

²⁵ Ces États sont : Bade-Wurtemberg, Bavière, Hambourg, Hesse, Basse-Saxe, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat et Schleswig-Holstein, avec au total 62,8 millions d'habitants.

²⁶ Ces États sont : Berlin, Brandebourg, Brême, Mecklenbourg-Poméranie-Occidentale, Sarre, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe, avec au total 19,2 millions d'habitants.

toutefois adopté un comportement plus agressif face à l'endettement par habitant au cours de la même période. Il est vrai que la dynamique d'endettement de ce groupe peut s'expliquer par le fait qu'il comprend les anciens États socialistes, qui jouissaient d'une situation particulière (ils sont partis d'un endettement nul après la réunification), mais il est difficile d'accepter que leur endettement par habitant ait déjà distancé celui de leurs homologues d'une manière presque débridée. Cet empirisme pourrait être interprété comme une allusion d'encouragement au risque moral découlant du système de relations fiscales intergouvernementales en Allemagne. Cela demande un examen plus approfondi de la relation entre solidarité interrégionale et subsidiarité dans ce pays, ainsi que des politiques de péréquation et de leurs dispositions constitutionnelles en particulier.

Recherche d'un équilibre entre solidarité et subsidiarité

Compte tenu des critiques de plus en plus vives du *Finanzausgleich* allemande et des programmes de transferts fédéraux péréquatifs, il n'est pas surprenant de voir affluer les propositions de réforme. Toutefois, vu l'importance politique de cette question, il est également compréhensible que ces propositions aient peine à rallier un grand appui, car elles remettent généralement en question les positions financières acquises par rapport à la moyenne nationale.

Notre propos n'est pas de discuter en détail des propositions de réforme²⁷. On peut toutefois présenter un bref portrait de la réforme du mécanisme financier allemand, qui tient compte tant des critiques de la Cour constitutionnelle que de certains principes de « fédéralisme de concurrence » sans abandonner l'idée de la solidarité interjuridictionnelle.

La Cour constitutionnelle a surtout critiqué le manque de critères précis pour définir les « charges spéciales » et elle a demandé plus de transparence dans les relations fiscales intergouvernementales. Si on prend ces questions au sérieux, il est nécessaire de définir des critères précis pour la péréquation tant verticale qu'horizontale. On ne sait pas trop comment définir des critères pour le partage des ressources entre le gouvernement fédéral et les États. La Cour pense que cela serait possible sur la base de données objectives, ce qui est probablement illusoire. Il est impossible, par exemple, d'évaluer les besoins pour la défense au palier central par rapport aux besoins pour l'éducation au palier de l'État sans un processus politique et sans faire de jugements de valeur. Pour l'évaluation des besoins, les critères sont plus faciles à établir à un palier infranational entre des entités ayant des responsabilités semblables. Par exemple, il est possible de définir des critères de répartition des ressources pour l'éducation primaire entre les États en se fondant sur le nombre d'enfants d'âge scolaire, les ratios élèves/enseignants, etc.

Il n'en demeure pas moins un net dilemme constitutionnel : tandis que la Constitution allemande préconise une approche quantitative pour le partage vertical des ressources, ce qui est pratiquement impossible, elle établit la population comme seul critère de répartition horizontale des ressources²⁸, là où une approche quantitative axée sur les besoins serait en principe possible. Par ailleurs, étant donné que la péréquation horizontale se limite à la capacité fiscale, sans tenir compte des besoins de dépenses, la Cour demande que les éléments autres qui se sont infiltrés dans le système (comme les primes pour les États dotés de ports maritimes) soient éliminés ou bien, s'ils sont acceptés en principe, généralisés. Dans ce cas, il faudrait prendre en considération d'autres types de « charges spéciales » qui se justifieraient.

²⁷ Voir, par exemple, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992), Nos. 363ff.; Peffekoven (1994); Huber et Lichtblau (1997); Renzsch (1999); Rosenfeld (1999); Kronberger Kreis (2000).

²⁸ C'est la raison pour laquelle le corps législatif a été si ingénieux de « pondérer » les populations en faveur des villes-États, une procédure critiquée par la Cour.

On aboutirait en fin de compte à l'adoption de la philosophie australienne de péréquation²⁹. Compte tenu de la tradition des relations fiscales intergouvernementales en Allemagne, il est hautement improbable que le corps législatif suive cette voie et opte pour une approche plus complète.

Si toutefois on suivait la voie australienne, au moins en principe, il faudrait revoir les transferts péréquatifs pour prendre en considération : (1) la position fiscale relative par habitant pour toutes les recettes courantes; (2) des critères de besoins relatifs; et (3) l'impact des transferts fédéraux spécifiques qui affectent la position relative de l'État telle que définie au stade (1). De plus, les éléments (1) et (2) devraient être standardisés au lieu d'être fonction des recettes ou des dépenses effectives. En Allemagne, il existe déjà une certaine standardisation quant aux recettes des municipalités, où un taux d'imposition moyen est utilisé plutôt que le taux effectif. Quant au reste des recettes fiscales, la capacité fiscale est déjà largement « standardisée » du fait même de l'uniformité de la loi fiscale dans l'ensemble du pays.

Cette dernière assertion se limite toutefois aux aspects juridiques de la taxation. En principe, la standardisation devrait tenir compte d'autres aspects, comme les divergences régionales dans les assiettes fiscales ou dans l'efficacité de l'administration et de la perception des impôts. Ce serait bien sûr possible, comme le montre l'exemple australien. Si on part du point de vue que ces divergences sont négligeables en Allemagne, il est inutile de standardiser les recettes au-delà des dispositions actuelles pour les municipalités. La nécessité de standardiser augmentera toutefois avec la plus grande autonomie des États et des municipalités en matière de taxation. Cela est essentiel pour toutes les propositions qui favorisent l'idée d'accorder aux États une plus grande autonomie fiscale.

Il convient de traduire les critères de besoins relatifs en dépenses « nécessaires » – là encore à un niveau standardisé. L'approche fondamentale consiste à définir les coûts de prestation de services publics standards entre les divers gouvernements à un palier donné. Idéalement, il faudrait former des catégories de dépenses appropriées pour lesquelles ces besoins seraient quantifiés selon des méthodes statistiques qui pourraient varier d'une catégorie à l'autre. C'est plus facile à faire dans le monde anglo-saxon, où le partage des pouvoirs est vertical, que dans les arrangements fiscaux très enchevêtrés de l'Allemagne, qui sembleraient exiger un certain degré de « désenchevêtrement » (*Entflechtung*) – en fait une revendication populaire en Allemagne³⁰. Malgré l'entremêlement des fonctions de dépenses et un réseau complexe d'arrangements financiers, qui comprend du cofinancement, il existe une solution claire pour résoudre ces problèmes si on prend en considération de façon appropriée l'élément (3). Elle impliquerait que les diverses formes de transferts fédéraux soient considérés comme un renforcement de la capacité fiscale des États. Cela signifie que des portions des transferts fédéraux qui sont maintenant accordées *après* le *Finanzausgleich* soient prises en considération *avant* la péréquation horizontale.³¹

²⁹ L'approche australienne consiste à standardiser les budgets – la capacité fiscale ainsi que les besoins et les coûts de recettes – afin de déterminer la position relative de n'importe quel État par rapport à la moyenne pour le transfert des subventions de recettes générales du Commonwealth. Voir, par exemple Rye et Searle (1997), ou Spahn et Shah (1995).

³⁰ Cette orientation des critiques a vu le jour au milieu des années 70 avec Scharpf, Reissert et Schnabel (1976). Voir aussi Rosenfeld (1999).

³¹ Les transferts fédéraux comme dernière étape de la péréquation ne sont fondés que s'ils visent à compenser ces charges spéciales temporaires – comme dans la *Grundgesetz*. Cela est vrai pour les transferts destinés à alléger la situation spéciale des nouveaux États. Il convient de retenir ces transferts comme dernière (quatrième) étape pour corriger la capacité fiscale des États. Toutefois, il faut absolument, et de façon anticipée, les réduire dans le temps afin de souligner leur nature temporaire.

S'il était possible de définir un « déficit standardisé » pour chaque État, qui correspondrait au nombre d'habitants multiplié par la somme des dépenses standardisées moins les recettes standardisées plus les subventions spécifiques et les moyens de cofinancement provenant du gouvernement fédéral, on établirait une base « neutre » et juste pour la péréquation horizontale. Par « neutre », on entend dans ce contexte qu'aucune juridiction bénéficiaire n'aurait d'incitation à négliger son propre potentiel de recettes, ni à manipuler son budget, par exemple en accroissant ses dépenses afin de bénéficier des transferts compensatoires implicites et explicites inhérents au système.

Jusqu'où la solidarité interrégionale doit-elle aller? C'est une question de choix politique. La Cour constitutionnelle a sanctionné un nivellement de 95 % de la moyenne nationale comme étant conforme à la Constitution, mais a exprimé des inquiétudes quant à d'autres compensations qui vont au-delà de cette cible. Cela devrait suffire à guider les politiciens dans la refonte de la loi. En outre, le critère de population imposé par la Constitution comme principe directeur pour la péréquation interrégionale pourrait alors servir sans autres corrections au palier suivant du *Finanzausgleich* horizontal, où les « charges spéciales » – qui auraient alors été prises en compte par des transferts fédéraux spécifiques à un stade précédent – ne joueraient plus aucun rôle. En pratique, cela soulagerait les États de la compensation des « charges spéciales » dans le cadre du mécanisme de péréquation interrégionale.

Le montant de la contribution à la solidarité interrégionale qui serait demandé aux États financièrement plus solides dépendra du « taux d'imposition » implicite qui reflète le taux de compensation illustré à la figure 3. Les experts des finances publiques ont en général exprimé l'opinion que ce barème devrait être linéaire – plutôt que très progressif comme c'est maintenant le cas. On cherche surtout à éviter une poussée brutale des taux marginaux d'accroissement ou d'absorption de l'impôt. La pente de ce barème est encore une fois une question de choix politique.

À ce stade, les réflexions sur la réforme dans ce document reposent sur une interprétation personnelle des jugements de la Cour constitutionnelle. Elles devraient donc se conformer à la *Grundgesetz*. Des éléments favorisant plus de concurrence pourraient toutefois être introduits et conciliés avec cette approche, bien qu'ils impliquent un amendement constitutionnel. Les éléments compétitifs pourraient améliorer la subsidiarité et donc renforcer les administrations locales et régionales tant politiquement qu'économiquement sans mettre en péril la solidarité interrégionale. Je pense en particulier au droit des États de lever des impôts propres. Une politique fiscale autonome – du moins « à la marge » – est un élément constitutif essentiel de la souveraineté des États. Elle renforce la responsabilité des politiciens et des bureaucrates vis-à-vis de leurs citoyens et contribue donc à rendre les politiques budgétaires des États plus adaptées, plus efficaces et plus efficientes.

On pourrait simplement introduire des droits d'imposition propres par analogie au droit des municipalités de modifier leur taux d'impôt sur les sociétés et d'impôt foncier. Il serait possible (et équitable) en particulier de permettre aux États de prélever une surcharge (par analogie avec l'impôt ecclésiastique) sur l'impôt national sur le revenu perçu dans leur juridiction, ou plutôt, un impôt propre sur la base de l'impôt fédéral sur le revenu. Cela serait facile à mettre en œuvre du point de vue administratif, la part fiscale de l'État serait plus visible pour le citoyen-électeur et l'imputabilité s'en trouverait renforcée. Bien sûr, les recettes correspondant à cette taxe ou surcharge d'État seraient à l'abri de l'application du principe de solidarité, c'est-à-dire à l'abri de toute forme de redistribution interrégionale. Elles resteraient exclusivement à la disposition des autorités de l'État. Bien sûr, le gouvernement fédéral devrait « faire de la place » pour une surcharge prélevée par les États afin de garder constante la ponction fiscale sur les citoyens. La réalisation de cette proposition exigerait un amendement constitutionnel non seulement en vue de permettre aux États de lever de tels

impôts, mais encore elle affecterait la règle actuelle de partage 50:50 pour la répartition verticale de l'impôt sur le revenu.

Si ce droit de lever leurs propres impôts continue d'être refusé aux États allemands, ces derniers pourraient être amenés à prélever des recettes non fiscales – par exemple l'imposition de frais aux étudiants pour financer l'éducation – ce qui saperait la solidarité interrégionale d'autres façons. De plus, à l'ère de l'Internet, il existe de nouvelles possibilités de prélever des frais pour les services publics conformément au principe de contrepartie. Cela sous-entend que de nouvelles formes de prélèvement vont probablement apparaître et se répandre. Un dilemme continu en découlera : si ces recettes supplémentaires restent en dehors des mécanismes de péréquation tels qu'établis actuellement, il y aura un débat permanent sur ce que la Constitution entend par « recettes courantes » – la base de la péréquation. Les États « pauvres » exerceront une pression sur les États « riches » pour faire inclure ces recettes dans les mécanismes de la solidarité interrégionale³². Si ces recettes étaient intégrées aux programmes de solidarité interrégionale toutefois – en d'autres termes, les États renonceraient aux recettes provenant de l'imposition de leurs propres citoyens étant entendu qu'elles profitent à la communauté régionale – ceci prolongerait éternellement le manque d'incitation à mobiliser des ressources propres et à administrer les budgets régionaux plus efficacement au palier de l'État. Étant donné l'histoire du fédéralisme allemand et la réticence à effectuer des changements risquant de démanteler la solidarité interrégionale, le choix se portera vraisemblablement sur cette dernière option.

Dans cette perspective toutefois, on peut se demander si les gouvernements allemands seront en mesure de faire concurrence à d'autres nations et régions à l'ère de la mondialisation. L'excès de solidarité aux dépens de la diversité régionale et de la liberté d'action pourrait mettre en péril leur capacité de relever les défis que leur impose la nouvelle économie. Dans la mesure où la prise de décision publique régionale est décisive pour le développement économique et la croissance, cela pourrait porter préjudice à l'économie nationale et au bien-être de toute la nation.

Références

Bundesministerium der Finanzen (1999), *Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung*, BMF-Dokumentation 5/99 (avril), Bonn.

BverfG (1999), 2 BvF 2/98 du 11 novembre 1999, n^{os} 1 – 347.

Ebert, Werner, et Steffen Meyer (1999), « Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs », *Wirtschaftsdienst*, 80. Jg., 1999/II, p. 108.

Huber, Bernd, et K. Lichtblau (1997), « Systemschwächen des Finanzausgleichs – eine Reformskizze », *Wirtschaftsdienst*, 78. Jg., pp. 142-147.

Kronberger Kreis (2000). Juergen B. Donges, Johann Eekhoff, Martin Hellwig, Wernhard Möschel, Manfred J. M. Neumann, et Olaf Sievert, *Die föderative Ordnung in Not: Zur Reform des Finanzausgleichs*, Frankfurter Institut, Schriftenreihe Band 36, Bad Homburg.

Peffekoven, Rolf (1994), « Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance », *Finanzarchiv N.F.*, Bd. 51, pp. 281-311.

³² Cela correspond à la situation actuelle en Allemagne que la Cour constitutionnelle a expressément sanctionnée. Au Canada aussi de nouvelles assiettes fiscales sont ajoutées régulièrement à la formule de péréquation à mesure qu'elles sont utilisées par les provinces (les derniers exemples sont les recettes des vidéoloteries et des casinos).

Renzsch, Wolfgang (1999), « 'Finanzreform 2005' – Möglichkeiten und Grenzen », *Wirtschaftsdienst*, 80. Jg., pp. 156-163.

Rosenfeld, Martin T.W. (1999), « Mehr Eigenverantwortung durch Entflechtung? », dans Christoph Hüttig et Frank Nägele, *Verflochten und verschuldet: Zum (finanz-)politischen Reformbedarf des deutschen Föderalismus in Europa*, Loccum (Loccumer Protokolle 60/98).

Rye, C. Richard, et Bob Searle (1997), « The Fiscal Transfer System in Australia », dans Ehtisham Ahmad (éd.), *Financing Decentralized Expenditures*, Cheltenham/Brookfield (Edward Elgar), pp. 144-183.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992), *Für Wachstumsorientierung – Gegen lähmenden Verteilungsstreit*, Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart, n^{os} 363f.

Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert, et Fritz Schnabel (1976), *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg.

Spahn, Paul Bernd, et Anwar Shah (1995), « Intergovernmental Fiscal Relations in Australia », in Jayanta Roy (ed.), *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, EDI Seminar Series, Banque mondiale, Washington D.C., pp. 49-72.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), *Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn.