Économie publique/Public economics

08 | 2001/2
Aspects financiers et fiscaux de l'économie publique locale

Fédéralisme fiscal en Allemagne. Quelle réforme de la péréquation financière allemande ?

Laurent Guihéry

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/economiepublique/652
DOI : 10.4000/economiepublique.652
ISSN : 1778-7440

Éditeur
IDEP - Institut d'économie publique

Édition imprimée
Date de publication : 15 juillet 2001
ISBN : 2-8041-3635-3
ISSN : 1373-8496

Référence électronique
Laurent Guihéry, « Fédéralisme fiscal en Allemagne. Quelle réforme de la péréquation financière allemande ? », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 08 | 2001/2, mis en ligne le 07 décembre 2005, consulté le 12 septembre 2020. URL : http://journals.openedition.org/economiepublique/652 ; DOI : https://doi.org/10.4000/economiepublique.652

© Tous droits réservés

économie publique

public economics

Revue de **l'Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

nº 8 – 2001/2

IDEP

© De Boeck & Larcier s.a., 2002
Editions De Boeck Université
Rue des Minimes 39, B-1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.
Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur,de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

ISSN 1373-8496
Dépôt légal 2002/0074/241
ISBN 2-8041-3635-3

économie publique sur internet : www.economie-publique.fr

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

La revue économie publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496

Fédéralisme fiscal en Allemagne. Quelle réforme de la péréquation financière allemande ?*

Laurent Guihéry**
Laboratoire d'Economie des Transports (L.E.T.) - UMR CNRS - Université Lumière Lyon 2

La péréquation financière allemande – ou *Finanzausgleich* en allemand – fait l'objet de très nombreuses contributions, théoriques comme empiriques. Elle est au fondement de l'analyse économique du fédéralisme – *Ökonomische Theorie des Föderalismus* en allemand (Biehl, 1994) – qui fonde le cadre théorique et méthodologique pour l'enseignement et la recherche en termes de finances publiques dans les universités allemandes. Dans les pays de langue allemande, le terme de *Finanzausgleich* apparaît pour la première fois en Suisse à la fin du siècle dernier et décrit les relations financières entre les différents niveaux de pouvoir. Les travaux de Popitz[1], en 1927, évoquent à de nombreuses reprises le terme de *Finanzausgleich* qu'il définit comme « la totalité des procédures et règles qui caractérisent les relations financières entre les juridictions d'un Etat centralisé ou d'une confédération d'États » (Popitz, 1927). La définition contemporaine de la péréquation financière est plus complexe. Elle se définit, dans un sens large, comme la répartition des compétences, des recettes et des dépenses entre les différents niveaux de pouvoir, mais aussi, dans un sens strict, comme les mécanismes de redistribution horizontale des recettes fiscales entre les *Länder*. Dans la littérature allemande, le concept de péréquation financière (*Finanzausgleich*) se décline de nombreuses manières : péréquation au sens large (répartition des compétences), péréquation au sens strict (transferts entre niveaux de pouvoir), péréquation passive (répartition des missions et des dépenses), péréquation active (répartition des recettes), péréquation verticale (entre *Bund* et *Länder*), péréquation horizontale (entre *Länder*).

* Ce travail a bénéficié des commentaires de rapporteurs anonymes. Qu'ils soient ici remerciés.
** Maître de conférences. ISH, 14 avenue Berthelot, F-69363 LYON CEDEX 07, Téléphone : 04-72-72-64-03, Télécopie : 04-72-72-64-48, Laurent.Guihery@let.ish-lyon.cnrs.fr
[1] Ministre des Finances de la Prusse dans les années 20.

L'ancrage constitutionnel de la péréquation financière est fondamental en Allemagne : la Constitution intègre en effet, à deux reprises, un impératif constitutionnel d'équité territoriale et d'aménagement de territoire en garantissant « une homogénéité des conditions de vie sur l'ensemble du territoire de la RFA » (article 72 §2-3 et article 106 §3-2 de la Loi Fondamentale). Cet impératif est au fondement de la plupart des instruments de politique régionale et de redistribution des ressources fiscales qui font une des caractéristiques majeures du système fédéral allemand. En termes de finances publiques, elle constitue une véritable définition de la solidarité territoriale en tentant une synthèse entre l'indépendance des *Länder*, qui est reconnue, et une participation solidaire aux responsabilités et aux tâches communes. Ces deux principes – indépendance et participation – animent donc la Constitution Financière, en particulier le chapitre X « Les Finances » (article 104a à article 115), et se retrouvent et s'affrontent dans la pratique fédérale et administrative allemande.

Du côté français, la péréquation financière fait l'objet d'une moins grande attention même si ce sujet connaît de nouveaux développements avec l'introduction de nouveaux instruments péréquateurs[2] dans les finances publiques, comme par exemple dans la Loi du 4 février 1995 sur l'Aménagement du territoire (Guengant, 1996; Gilbert, 1996). L'article 68-I définit ainsi de façon très claire la péréquation financière qui a pour objectif exclusif « la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charges... », dans une perspective d'aménagement du territoire (Gilbert, 1996, p. IX).

Le débat est actuellement très vif en Allemagne autour d'une réforme de la péréquation financière et vise à un réaménagement des mécanismes techniques de cette péréquation. L'introduction des nouveaux *Länder* dans la mécanique complexe du *Finanzausgleich* a en effet profondément modifié l'équilibre qui prévalait jusqu'alors et les contributions de certains *Länder* Ouest-allemands se sont grandement accrues. Les Ministres-Présidents des *Länder* de Bavière (Stoiber), du Bade-Wurtemberg (Teufel) et de Hesse (Koch) ont ainsi déposé une plainte auprès du Tribunal Constitutionnel de Karlsruhe et ont publié le 8 juillet 1999 un document commun sur « la nécessité d'une réforme du fédéralisme dans le sens d'une orientation concurrentielle

[2] La péréquation financière se situe en France au niveau des multiples et complexes mécanismes de solidarité connexes à la DGF mais elle se distingue de la péréquation allemande par une certaine opacité, chaque instrument ayant une logique propre. Les principaux fonds de péréquation sont le Fonds Départemental de Péréquation de la Taxe Professionnelle (FDPTP, 1975), Fonds National de Péréquation de la Taxe Professionnelle (FNPTP, 1980), la Dotation de Compensation de la Taxe Professionnelle (1986), la Dotation de Solidarité Urbaine (1991), le Fonds de Solidarité des Communes de la Région Ile-de-France (1991), les mécanismes de solidarité financière entre départements (1991), le Fonds de Correction des Déséquilibres Régionaux (1992), la Dotation de Développement Rural (1992), le Fonds National de Péréquation (1995).

et efficace ». Face à ce débat, l'objectif de cet article est de rentrer dans le détail des instruments redistributifs mis en œuvre par le fédéralisme budgétaire allemand, d'en évaluer les effets sur longue période avant de présenter les enjeux du débat actuel. Nous replacerons d'abord ce débat dans le cadre de l'opposition théorique entre le modèle concurrentiel de fédéralisme et le modèle coopératif pour tenter ensuite d'appliquer cette grille de lecture au fédéralisme financier allemand. Nous proposerons alors une méthode d'évaluation économique de la péréquation financière qui nous permettra de prendre la mesure du débat contemporain sur la réforme de la péréquation financière en Allemagne.

1 Le fédéralisme allemand au cœur du débat entre fédéralisme concurrentiel et fédéralisme coopératif

Le fédéralisme allemand se situe aujourd'hui au cœur du débat entre deux modèles de fédéralisme : un fédéralisme de type concurrentiel et un fédéralisme de type coopératif.

Le modèle concurrentiel du fédéralisme

Le modèle concurrentiel a d'abord de solides racines théoriques : il s'inscrit dans une perspective très anglo-saxonne du fédéralisme fondée sur une stricte logique d'efficacité et sur l'idée que les choix collectifs sont déterminés à partir des simples utilités individuelles. Mais la question se pose alors de savoir comment faire apparaître ces choix collectifs, par exemple pour des biens publics ? Pour lever ce problème classique d'agrégation des choix individuels en valeurs collectives, l'analyse économique du fédéralisme propose, avec le modèle fondateur de Tiebout (1956), une réponse fondamentale : le choix de la résidence, c'est-à-dire la libre mobilité des citoyens, devient un mécanisme de révélation en même temps que d'efficacité dans la production des biens et services publics locaux. Malgré des hypothèses très restrictives et des conclusions en termes d'équilibre et d'optimalité qui sont peu solides sur un plan purement théorique[3] (Guihéry, 1997), le modèle de Tiebout offre une perspective intéressante : les individus peuvent, en effet, quitter leur localité – d'où le sens du « vote avec les pieds » (*voting by feet*, Tiebout, 1956) –, ce qui crée une incitation pour les autorités locales à fournir des quantités et une qualité de services publics reflétant les préférences des individus. Les communes sont en concurrence entre elles, la mobilité des agents – plus largement des facteurs – permettant, par tâtonnement, d'atteindre un équilibre. Par-

[3] Pour une appréciation critique de la validité purement théorique du modèle, le lecteur se reportera par exemple à S. Scotchmer (1992)

fait substitut au marché, le fédéralisme serait alors à même de faire une synthèse entre efficacité – la révélation des préférences – et démocratie – le vote avec les pieds. Les choix collectifs sont donc réalisés par le fait que les agents se regroupent en communes de manière homogène, même si, au bout du compte, cela revient à créer une multitude d'unités fédérales. On voit bien que cette perspective fait peu de place à des logiques redistributives de type péréquation ou « tâches communes » typiques du fédéralisme allemand, en justifiant la redistribution de manière très individualiste c'est à dire en laissant les agents seuls maîtres de leur choix redistributifs, via des mécanismes de charité ou de dons. De plus, ce modèle a du mal à intégrer les corrections horizontales, qui doivent intervenir en présence d'effets externes et d'effets de débordement. Le monde idéal est en effet souvent choisi sans effets de débordements entre collectivités, en référence au principe d'équivalence fiscale. Ce modèle classique a inspiré une vision traditionnelle de l'espace fédéral, de type *layer-cake* (« en tranche ») dans lequel les différentes compétences publiques sont réparties de manière stricte et indépendante, verticalement entre les différents niveaux de pouvoir. L'affectation des compétences commande la répartition fonctionnelle des dépenses publiques par niveau de collectivités. Quant aux recettes fiscales, elles sont prélevées de manière indépendante à chaque niveau de pouvoir, en référence au principe d'autonomie. De manière plus opératoire, le degré de décentralisation optimale peut être obtenu par un calcul coûts-avantages fondé sur des contraintes spatiales, techniques et financières. Si un tel calcul se révèle impossible, la concurrence entre juridictions peut aussi conduire à une structure optimale, d'où le sens du terme « fédéralisme concurrentiel ». D'une certaine manière, c'est le fédéralisme américain qui se rapproche le plus de ce modèle concurrentiel (Stotsky et Sunley, 1997; Ladd, 1999). Le fédéralisme allemand renvoie peu à cette perspective, même si les américains ont tenté d'imposer en 1948-1949 à la jeune démocratie allemande un fédéralisme de type concurrentiel. La « Grande Réforme » allemande de 1969 a définitivement consacré une organisation plus coopérative du fédéralisme, fidèle à une tradition ancienne du fédéralisme allemand (Guihéry, 1997).

Le modèle coopératif du fédéralisme

Cette perspective coopérative, d'inspiration européenne, continentale, mais aussi canadienne, du fédéralisme, s'appuie plus sur des considérations d'équité de l'action publique. Cette facette de l'analyse économique du fédéralisme puise ses racines dans la pensée allemande, chez Althusius, Leibniz, Frantz, Hegel mais aussi dans l'esprit français (Proudhon, Tocqueville)[4]. Cette approche considère que l'utilité collective n'est pas simplement utilitariste et ne s'obtient pas à partir d'une

[4] Une présentation synthétique de l'émergence de la pensée fédérale en Europe est présentée chez Guihéry (1997)

simple agrégation des valeurs individuelles. Ces approches proposent une perspective plus organique de l'action publique en repoussant une vision naïve et a-historique du fédéralisme, fondée sur une base spatiale vierge de tout référentiel historique, politique et territorial. Le regroupement et l'homogénéisation des agents en une communauté sont acquis, non plus par des migrations comme c'est le cas dans ce modèle concurrentiel, mais par une modification des fonctions de préférences individuelles des individus, sous l'impulsion de l'histoire commune, des traditions, d'une culture. Ces analyses insistent sur les mécanismes de choix constitutionnels, de coordination et de coopération de l'action publique entre les différents niveaux de pouvoir. On parlera d'une perspective coopérative du fédéralisme (Spahn, 1987). Une place est faite dans ces analyses à des instruments de redistribution interrégionale des richesses : péréquation fiscale, politique régionale susceptible de mettre en place une offre homogène des biens publics sur le territoire fédéral. Cette perspective plus coopérative du fédéralisme est censée prendre en compte la diversité des pratiques fédérales, principalement en termes de financement. Cette réflexion fut largement développée en Allemagne, ce qui n'est pas un hasard vu le caractère très coopératif et solidaire du fédéralisme allemand. Face au modèle concurrentiel du *layer-cake*, il convient de prendre en compte l'ensemble des dispositions caractérisant une vision d'une machinerie fédérale co-ordinative, qui s'exprime avant tout dans le partage des recettes fiscales entre plusieurs niveaux de pouvoir (*tax sharing*). Mais la perspective va plus loin puisqu'elle intègre les systèmes élaborés de transferts entre juridictions, de partage des recettes fiscales (péréquation financière) et de certaines charges entre les différents niveaux de pouvoir, des organes de décisions collectives concertées, des arrangements constitutionnels plutôt coopératifs... Ces mécanismes peuvent être issus de choix constitutionnels. Dans cette perspective, il s'avère important de tenir compte des mécanismes de coordination inséparables de la logique fédérale. Ce modèle suppose en effet un niveau élevé de consensus au sein de la fédération, un coût d'administration fiscale peu élevé, l'absence ou la limitation de la compétition fiscale entre les juridictions afin d'encadrer, chez les contribuables, les comportements stratégiques (Föttinger et Spahn, 1997). Le pourcentage de recettes fiscales partagées révèle alors « le degré de consensus » d'une fédération. Qu'en est-il pour le fédéralisme allemand ?

2 Le fédéralisme financier allemand : entre subsidiarité et solidarité

L'étude du fédéralisme allemand se présente comme un travail difficile car il comporte un mélange complexe d'éléments de régulation de type concurrentiel et de type coopératif. C'est un univers dynamique où les interactions entre le gouvernement central, le *Bund*, les régions – les *Länder* – et les communes sont multiples et complexes. Pour en décomposer son fonctionnement, nous nous intéresserons d'abord à l'initiative en matière de pouvoir réglementaire, pour analyser ensuite le volet des dépenses et de l'allocation des biens publics et enfin les recettes fiscales au sens large, incluant les transferts entre les différents niveaux de pouvoir.

Organisation des compétences

La répartition des tâches et du financement constitue une des premières grilles de lecture plutôt explicite de la Constitution financière allemande. Certaines compétences sont affectées exclusivement à un niveau de pouvoir : éducation, police, justice, culture,.. pour les *Länder*; affaires étrangères, défense, contrôle des flux migratoires, réseaux nationaux de transports,... pour le *Bund*. À côté de cela, la Constitution, dans les articles 72, 74 et 74a, met en place les principes d'une « législation concurrente » *(Konkurrierende Gesetzgebung*). Elle se fonde sur une liste de compétences concurrentes (*Katalog*) pour lesquelles le *Bund* et les *Länder* peuvent être concurrents ou, dans un sens coopératif, complémentaires : Droit civil, Droit pénal, Justice, Économie, Droit du travail, Affaires sociales, Transport, Santé, Protection de l'environnement,... Cet article 74 constitue un des fondements du fédéralisme allemand et peut être considéré comme un outil essentiel de la décentralisation (Guihéry, 1997). En effet les *Länder* peuvent légiférer dans ces domaines si le *Bund* n'a pas fait usage de ses prérogatives. À l'inverse, le *Bund* peut investir certains de ces domaines s'il apparaît nécessaire de promouvoir une législation uniforme au niveau fédéral. Cependant l'article 75 de la Constitution précise que l'État fédéral peut prendre l'initiative dans certains domaines plutôt régionaux (Éducation, Recherche, Infrastructure de transport, Aménagement du territoire...) par une « législation cadre ». Ces lois-cadres ont contribué à l'apparence centralisée et forte du système actuel (Spahn, 1987). Enfin, les collectivités territoriales, dans un esprit subsidiaire, se retrouvent investies d'un ensemble assez vaste de compétences, héritées d'une pratique pragmatique du fédéralisme. Ces compétences de l'échelon local sont de trois ordres : les compétences propres, les compétences volontaires laissées à son initiative et les compétences déléguées, exercées sous la direction de l'administration du *Land*.

De manière générale, les compétences législatives sont plutôt à la

Tableau 1 : *La fonction publique allemande en 1993 et 1997*

	Nombre de fonctionnaires et assimilés	Dépenses (mill de DM)	en %	en % des dépenses de chaque niveau de pouvoir
Bund 1993	344 024	52 713	15, 7%	11, 5%
Bund 1997	307 706	52 500	14, 9%	11, 9%
Länder 1993	1 923 318	178 315	53, 2%	35, 5%
Länder 1997	1 848 327	195 900	55, 8%	39, 5%
Communes 1993	1 383 402	103 884	31, 0%	31, 6%
Communes 1997	1 116 344	102 800	29, 3%	31, 9%
TOTAL 1993	3 650 744	334 912	100, 0%	26, 8%
TOTAL 1997	3 272 377	351 200	100, 0%	27, 9%

Source : Finanzbericht 2000, Bundesministerium der Finanzen, p. 128-130 et p. 338-339

charge du *Bund*, même si, pour certaines lois[5], en particulier en matière fiscale, l'accord du *Bundesrat* – la Chambre des Représentants des *Länder* – s'avère indispensable. Cela vient surtout du fait que l'action du *Bund* dans les « compétences concurrentes » est importante et limite l'action des *Länder*[6]. À l'inverse, il apparaît que les compétences d'exécution sont plutôt l'affaire des *Länder*. Le tableau 1 illustre en effet un certain déséquilibre entre le couple *Länder* / Communes et le *Bund*, ce dernier jouissant d'une marge de manœuvre plus importante du fait de charges fixes, par exemple en personnel, bien moins importantes que celles des *Länder*. Ainsi en 1997, les dépenses de personnels représentaient 12% des dépenses totales du *Bund* alors que ces mêmes dépenses absorbaient 40% des dépenses des *Länder* et 32% des dépenses des communes, ce qui *de facto* réduit la marge de manœuvre des niveaux inférieurs de gouvernement (Finanzbericht 2000, p. 128-130 et p. 338-339).

Du point de vue de la répartition des compétences publiques, le *Bund* teint une place traditionnellement importante. On a toutefois vu, ces dix dernières années, s'accroître le rôle des *Länder* qui ont attiré à eux de nouvelles compétences : régionalisation du transport régional ferroviaire de voyageurs, reconnaissance par la Cour Constitutionnelle d'une participation, aux cotés du *Bund*, aux négociations avec l'Union Européenne concernant les compétences qui les concernaient... Globalement, la programmation des grands projets, politiques ou d'infrastructures par exemple, et les initiatives législatives restent une compétence du Gouvernement central, ce qui lui permet d'orienter les débats et les choix. Le *Bund* possède aussi une forte compétence réglemen-

[5] En fait pour toute loi pour laquelle les *Länder* supportent au moins $\frac{1}{4}$ des charges financières ainsi que pour toute loi modifiant les relations financières *Bund-Länder* (art. 104 a3). Les représentants des communes, au sein des *Länder*, ont un rôle consultatif.

[6] Au fondement de cet engagement de plus en plus massif du *Bund* dans l'action législative, l'article 31 est sans appel : *Bundesrecht bricht Landesrecht* soit, « Le droit fédéral prime sur le droit du *Land* ».

Tableau 2 : *Budget des différents niveaux de pouvoir et part des transferts en 1999 (milliards de DM)*

	Recettes	en %	Part des transferts (1998)	Dépenses (1999)	en %
Budget *Bund*	432	36,9%	–	486	38,9%
Budget *Länder*	432	39,0%	16,2%	483	38,6%
Budget Communes (1)	282	24,1%	32,1%	281	22,5%
TOTAL	1171	100%		1250	100%

Source : Finanzbericht 2000, Bundesministerium der Finanzen, p. 164-165

(1) depuis 1998 : sans les hôpitaux

taire, au nom d'une uniformisation fédérale exigée par la Constitution afin de garantir « l'uniformisation des conditions de vie sur le territoire de la RFA » (Loi Fondamentale, Article 106, paragraphe 4). Il promulgue ainsi des lois-cadres qui donnent cette vision assez uniforme du fédéralisme allemand. Tout au plus peut-on parler d'une décentralisation des missions d'exécution au profit des *Länder*, ceux-ci pouvant à leur tour déléguer ces compétences à l'échelon inférieur, c'est à dire les communes, dont les compétences et la marge de manœuvre restent cependant bien encadrées par le *Land*.

Des dépenses publiques équilibrées et le choix de « tâches communes »

En termes budgétaires (tableau 2), le fédéralisme allemand apparaît équilibré entre le *Bund* et les *Länder* (40% des recettes et des dépenses environ incombent à ces deux niveaux de pouvoir). De plus, s'inscrivant dans un mouvement vertical du haut vers le bas, la part des transferts dans le budget de chaque niveau de pouvoir – *Länder* et Communes – est importante, ce qui laisse à penser à une multitude de financements croisés rendant la perception difficile (tableau 2). Ainsi les transferts en provenance du *Bund* représentent 16,2% des recettes fiscales des *Länder* en 1998 contre 22,4% en 1993, ce qui constitue une forte baisse dans le sens d'une plus grande autonomie financière des *Länder* allemands. Enfin, les transferts comptent pour 32,1% des recettes des communes (contre 27,7% en 1988, ce qui traduit un recul d'autonomie financière des communes). Néanmoins, le financement des différentes missions publiques est plus complexe, même si la Constitution oblige, à l'origine, à une répartition stricte et classique en fonction du « principe d'équivalence » entre missions et moyens mis en œuvre. Ainsi les « tâches communes » – *Gemeinschaftsaufgaben* – constituent depuis la réforme constitutionnelle de 1969 (art. 91a) une particularité du fédéralisme allemand puisqu'elle s'inscrivent en rupture avec les principes fédéraux d'adéquation des compétences d'exécution avec les charges financières qui en découlent. Pour ces missions, une concertation *Bund-Länder* préalable est indispensable. Elles s'inscrivent dans trois axes majeurs de développement régional : « amélioration

Tableau 3 : *Participation aux recettes fiscales totales entre 1990 et 1999 (en %)*

	1991	1995	1999
Bund	48	45	42,5
Länder	34,4	38,5	40,6
Communes	18,8	11,7	12,3
Union Européenne	4,8	4,9	4,7

Source : Finanzbericht 2000, Bundesministerium der Finanzen

des structures économiques régionales », « amélioration des structures agricoles et des régions côtières », « construction et extension d'universités ». Le *Bund* et les *Länder* se partagent alors les coûts, sauf pour les missions communes liées aux régions côtières et aux espaces agricoles où la participation financière du *Bund* est de 60%. Les « tâches communes » correspondent donc à un partage de responsabilité et de financement pour de grands projets collectifs. Elles mettent en place une « planification-cadre collective » (Spahn, 1987) et offrent là encore cette vision coopérative du fédéralisme allemand (Guihéry, 1997).

D'autres aides financières du *Bund* pour les investissements dans les *Länder* et les Communes[7] – *Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der Länder und Gemeinden* - complètent cette vaste toile des relations financières, plus ou moins complexes liant le *Bund* aux *Länder* et aux communes. Ces dotations verticales visent à assurer une offre équilibrée de biens publics sur l'ensemble du territoire. Financées par le *Bund*, elles restent cependant sous le responsabilité directe des *Länder* qui les reversent aux communes.

Recettes fiscales : le modèle des recettes fiscales partagées

La répartition des recettes fiscales constitue la troisième grille d'analyse de la Constitution Financière. Elle offre là encore une vision équilibrée du fédéralisme allemand (tableau 3). *Bund* et *Länder* se partagent 40% des recettes fiscales. Depuis l'unité allemande, il est intéressant d'observer que la part du *Bund* a chuté de 6 points en 8 ans au profit des *Länder* (passage de 48% à 42,5% entre 1991 et 1999). Les communes occupent une place marginale qui reste largement encadrée par le *Land*.

La répartition primaire des recettes fiscales fait référence à un système mixte qui combine deux options : un système séparé où certains impôts sont perçus en propre (*Trennsystem*, Article 106, alinéa 1 et 2 de la Loi Fondamentale) et un système commun où certains impôts sont partagés entre les différents niveaux de pouvoir (*Verbundsystem*,

[7] En 1993, elles atteignent 16 milliards de DM environ et sont consacrées à des financements pour les transports publics, la rénovation des villes et les réseaux de transport urbain, le logement social et les aides structurelles. L'Allemagne de l'Est bénéficie de 50% de ces aides.

Tableau 4 : *Répartition verticale des recettes communes, 1997 (en % des recettes perçue)*

Impôts partagés	*Bund*	*Länder*	Communes
Impôt sur le revenu	42,5	42,5	15
Impôt sur les sociétés	50	50	0
TVA	50,5	49,5	0
Taxe professionnelle	5	15	80

Source : Finanzbericht 1999

Article 106, alinéa 3). Concernant les impôts perçus en propre, les principales taxes fédérales sont l'impôt sur les produits pétroliers, sur le tabac et sur l'alcool. Elles représentent 17% des recettes fiscales totales. Les principales taxes perçues par les *Länder* concernent l'impôt sur les véhicules à moteur, les taxes sur la fortune et sur les successions, les taxes sur la bière[8] qui représentent 5% des recettes fiscales totales. Les communes perçoivent une taxe professionnelle levée sur le chiffre d'affaires et sur le capital des entreprises industrielles et commerciales, dont le rôle a été réduit[9], les impôts fonciers levés sur les immobilisations agricoles et sur l'immobilier bâti et non bâti et les taxes sur les services publics (7% de l'ensemble des recettes fiscales). Certains arrangements peuvent néanmoins être observés dans ce schéma assez strict : parce que précisément le rendement de la taxe professionnelle oscillait fortement, les collectivités locales en paient depuis 1970 une partie au *Bund* et aux *Länder*, à parts égales, et reçoivent en retour une fraction de 15% de l'impôt sur le revenu, ressource considérée comme plus stable (tableau 4; Färber, 1996). Enfin une partie de la taxe sur les produits pétroliers est transférée aux *Länder* pour subventionner le transport public (Föttinger W., Spahn P. B., 1997, p. 229). Les autres taxes, les plus importantes, comme la TVA, ainsi que l'impôt sur le revenu et les sociétés, sont ainsi perçus en propre puis partagés entre le *Bund*, *Länder* et Communes, en y intégrant, pour certains (TVA), des mécanismes péréquateurs (tableau 4). L'assiette de l'impôt est toujours fixée conjointement par le *Bundestag*, et le *Bundesrat*, la chambre des représentants des *Länder*, même si les taux d'imposition locaux restent du ressort des communes. Fixée par l'article 106 de la Constitution, la ventilation de ces impôts partagés indique qu'ils représentent 71% du produit fiscal en 1995, ce qui accentue, du côté recettes, la vision coopérative du fédéralise allemand.

[8] L'affectation de cette taxe aux *Länder* s'explique par des arguments historiques, principalement défendus par la Bavière au moment de la fondation de la RFA Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le rendement par habitant de cet impôt est plus important en Rhénanie du Nord – Westphalie et en Sarre qu'en Bavière !

[9] Face au débat sur le niveau du coût du travail en Allemagne et l'avenir du « Standort Deutschland » ou « localisation Allemagne », la partie de cette taxe professionnelle levée sur le capital des entreprises industrielles et commerciales a été supprimée. En échange les communes reçoivent, depuis le 1^{er} janvier 1998, une part de l'impôt sur la TVA, ce qui renforce le caractère intégré et coopératif du fédéralisme allemand.

Tableau 5 : *Origine des recettes fiscales du Bund, Länder et communes, 1995*
(en % des recettes totales de chaque niveau de pouvoir)

	Bund	*Länder*	Communes
Impôts propres	30	9	5
Impôts partagés	59	63	26
Transferts inconditionnels		6	18
Transferts spécifiques		9	15
Autres recettes	11	13	36
TOTAL	100	100	100

Source : Föttinger et Spahn, 1997, p. 231

Fondée sur ces impôts partagés, l'imbrication des différents niveaux de pouvoir est réelle et témoigne de ce caractère coopératif du fédéralisme allemand. Il est clair que ces impôts partagés garantissent, à côté de leurs ressources propres, la véritable indépendance[10] des *Länder* et des Communes dont les recettes fiscales agrégées représentent, en 1999, 53% des recettes fiscales totales (tableau 3). Cette large indépendance des *Länder* apparaît aussi dans le tableau 5 qui détaille la distribution verticale des recettes fiscales en fonction des catégories de recettes et de transferts : les recettes propres des *Länder* allemands (impôts perçus en propre et recettes issues des impôts perçus en communs) représentent 72% des recettes fiscales totales des *Länder*. Cette indépendance est moins vraie pour les communes.

La Constitution laisse cependant de côté les relations *Länder*-Communes, ce qui a amené à l'existence de treize systèmes de péréquation locale (Färber, 1996). Ainsi, la détermination des bases fiscales relève du niveau central, de façon directe pour les impôts dont la compétence revient exclusivement au *Bund*, ou de façon indirecte pour les autres : l'accord du *Bundesrat* est ainsi indispensable pour les impôts partagés. Afin de garantir une « homogénéité des conditions de vie sur le territoire de la RFA », le fédéralisme allemand se caractérise finalement par le rôle important du gouvernement central, le *Bund* (tableau 3) et par l'uniformité du droit fiscal, réduisant considérablement l'éventualité d'une concurrence fiscale entre les régions pour n'ouvrir la voie qu'à une concurrence via « les dépenses publiques » (Färber, 1996).

La pratique fédérale témoigne d'une double logique, coopérative et subsidiaire, même si le poids du gouvernement central, le *Bund*, reste important par l'intermédiaire de normes, d'actions propres ou déléguées et de contrôle. Le rôle de gouvernement est, à juste titre, perçu comme plutôt fort par rapport à ce qu'il est dans d'autres fédérations. Il est en effet doté d'une large gamme de responsabilités et d'outils effi-

[10] P.B. Spahn fait remarquer que ce partage des impôts évite une situation où l'un est à la merci de l'autre « comme c'est le cas en Australie ou celui de la CEE dont le budget est entièrement approvisionné par les États Membres » (Spahn, 1978).

Tableau 6 : *Ressources financières des Länder et niveaux de péréquation*

	Impôt et part revenant aux *Länder*	Critères de redistribution horizontale	Effet de péréquation horizontal
Niveau 1	Impôt sur le revenu (42, 5%)	Principe de résidence	Faible
	Impôt sur les sociétés (50%)	Principe de résidence modifié	Faible
	TVA (49, 5%)		
	– dont 75%	Base par tête	Fort
	– dont 25%	Péréquation	Très fort
	Taxe professionnelle	Cadre régional de la base fiscale	Non
	Taxes propre aux *Länder* (100%)	Cadre régional de la base fiscale	Non
Niveau 2	Péréquation horizontale entre les *Länder*	Transferts entre *Länder* contributeurs ou bénéficiaires (la somme des transferts est nulle)	Fort
Niveau 3	Transferts verticaux asymétriques du *Bund*		
	Inconditionnels	Subventions complémentaires du *Bund*	Fort
	Conditionnels	Tâche communes et « grants-in-aid »	modéré

Source : Föttinger W., Spahn P. B., 1997, p. 235

caces. Pourtant l'organisation politique et administrative définie par la Loi Fondamentale n'est ni centralisée, ni hiérarchique (Spahn, 1987). Elle est en revanche marquée par une grande complexité des relations liant les trois niveaux de pouvoirs que forment le *Bund*, les *Länder* et les communes. Contrairement au modèle américain, peu d'efforts sont faits pour séparer verticalement les responsabilités du *Bund* de celles des gouvernements des *Länder*. Le système fédéral allemand se caractérise plutôt par une organisation horizontale où les différents niveaux de pouvoirs traitent, plus ou moins sur un pied d'égalité, des affaires communes. L'initiative législative est l'affaire du Gouvernement Fédéral tandis que les *Länder* et les communes assurent l'exécution d'une politique décidée en commun. C'est une forme de fédéralisme coopératif (Spahn, 1978).

La version allemande du fédéralisme décrit donc un système où la décentralisation est réelle, mais où le processus de décision est concerté et s'inscrit dans un cadre solidaire entre les territoires. Elle offre une définition particulièrement intéressante du principe de subsidiarité. Néanmoins, de telles organisations où la complexité des enchevêtrements est grande, si elles ont pour vertu d'enraciner localement la démocratie et de diminuer les tensions politiques et les déséquilibres entre le centre et la périphérie, comme nous les connaissons en France, comportent aussi un coût de fonctionnement élevé. Ainsi, le multiplication des niveaux de pouvoir, les recoupements de compétences verticales entre le Ministère Fédéral et les différents ministères correspondant dans les *Länder* augmentent les coûts d'administration des

compétences[11].

La répartition des recettes fiscales intègre aussi des mécanismes de redistribution, à la fois au niveau des *Länder*[12] mais aussi entre les communes – *Gemeindefinanzausgleich* ou péréquation financière locale – plus méconnue en France, qui constituent assurément l'édifice le plus achevé de la solidarité fiscale interrégionale en Allemagne. Nous laisserons de côté la péréquation financière communale pour investir l'analyse des mécanismes de péréquation au niveau des *Länder*. Une analyse plus fine de ces mécanismes de redistribution horizontale et verticale des recettes fiscales entre les différents niveaux de pouvoir fait apparaître trois niveaux de péréquation qui seront décrits par la suite (tableau 6).

Ces mécanismes, analysés au niveau des *Länder*, feront l'objet des développements suivants.

3 La péréquation financière entre les *Länder*

Répondant aux exigences de la Loi Fondamentale, trois niveaux de redistribution fiscale ont été mis en œuvre grâce à la grande réforme de 1969 (tableau 5). Ils expriment cette forme « coopérative » (Föttinger, Spahn, 1994) et solidaire (Guihéry, 1997) que revêt le fédéralisme allemand contemporain :

- Niveau 1 : une redistribution intervenant lors du partage des impôts perçus collectivement, en particulier à partir des recettes de l'impôt sur la TVA
- Niveau 2 : la péréquation financière horizontale entre *Länder (Länderfinanzausgleich in engeren Sinne* – péréquation financière au sens strict), sans intervention du *Bund*.
- Niveau 3 : la péréquation verticale entre le *Bund* et les *Länder* (*Ergänzungszuweisungen des Bundes* – subventions non affectées du *Bund*).

Après une période de transition caractérisée par le recours au Fonds de l'Unité Allemande visant à couvrir les dépenses de fonctionnement des nouveaux *Länder* et de leurs communes, l'intégration, dès 1995, des nouveaux *Länder* de l'Est dans la péréquation financière allemande n'a pas profondément modifié cette dernière (Föttinger et

[11] Par exemple, les *Länder* possèdent un Ministère pour les Affaires Fédérales et Européennes qui vient s'adosser au Ministère Fédéral des Affaires Étrangères, en charge des question européennes.

[12] À ce titre, il est intéressant de noter que les nouvelles dispositions de la péréquation financière en France s'inspirent très largement de l'expérience allemande. Le plus grand défenseur de la péréquation en France, M. le Sénateur J. François-Poncet, est en effet un des spécialistes français de l'Allemagne. Il a publié une thèse célèbre sur le miracle économique allemand d'après-guerre.

Spahn, 1994). Les principales dispositions redistributives ont été reconduites après quelques aménagements. Mais les transferts se sont considérablement accrus : ainsi, en 1994, c'est à dire la dernière année avant l'introduction des nouveaux *Länder*, 2,9 milliards de DM ont transité par l'intermédiaire du deuxième niveau de redistribution, celui de la redistribution horizontale sans intervention du *Bund* (Lenk, 1999, p. 164). En 1998, soit quatre années plus tard, ces transferts ont été multipliés par plus de 4 (13,5 milliards de DM; Finanzbericht 2000, p. 170).

Une redistribution lors du partage de l'impôt sur la TVA

Après une répartition de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les revenus, c'est la répartition de l'impôt sur la TVA qui est la base du système redistributif primaire. Le produit de cet impôt est, dans un premier temps, réparti entre le *Bund* et les *Länder* en fonction d'une clé de répartition qui peut être modifiée : 56% (*Bund*) et 44% (*Länder*) à partir de 1995, puis 50,5% (*Bund*) et 49,5 (*Länder*) en 1996 et 1997[13]. En 1998 et 1999, certains aménagements ont été décidés, en particulier pour financer l'assurance retraite et pour compenser, au niveau des communes, la suppression de la taxe sur le capital professionnel, ou *Gewerbekapitalsteuer* (Finanzbericht 1999, p. 143-144). Le tableau 7 résume l'évolution de cette clé de répartition : entre 1972 et 1992, on observe une grande stabilité de cette clé de répartition qui témoigne d'une équilibre des forces entre *Bund* et *Länder*. Depuis 1992 et donc depuis la réunification, la répartition de cette clé de répartition s'est surtout faite au profit des *Länder* traduisant en fait les transferts de compétences : les *Länder* ont ainsi reçu en 1997 la compétence de gestion de l'activité de transport ferroviaire régional. La gestion des compétences devient de plus en plus une affaire régionalisée au niveau des *Länder*, susceptible selon la volonté du *Land* d'une décentralisation plus poussée au profit des communes. Comme nous l'avons observé précédemment, le *Bund* garde néanmoins un fort pouvoir d'initiative législatif, de régulation, via des lois-cadres, et de contrôle.

Après avoir réparti, entre les *Länder*, 75% du produit de l'impôt en fonction du nombre d'habitants, les 25% restant sont utilisés à des fins redistributives en faveur des *Länder* les plus pauvres. Avec un volume redistribué de près de 16,7 milliards en 1996, dont 16,5 à destination des nouveaux *Länder*, l'objectif inscrit dans la Constitution est d'atteindre une répartition fiscale entre *Länder* au moins égale à 92% de la moyenne fédérale (Lenk, 1998, p. 42).

[13] C'est une conséquence de la réforme des allocations familiales en Allemagne qui met à la charge des *Länder* les dépenses qui étaient jusque là supportées par le budget fédéral (Finanzbericht 1997)

Tableau 7 : *Clé de répartition des recettes de TVA entre Bund et Länder*

	Part du *Bund* en %	Part des *Länder* en %
1970/1971	70	30
1972/1973	65	35
1974	63	37
1975	68, 25	31, 75
1976/1977	69	31
1978/1982	67, 5	32, 5
1983	66, 5	33, 5
1984/1985	65, 5	34, 5
1986/1992	65	35
1993/1994	63	37
1995	56	44
1996	50, 5	49, 5
1997	50, 5	49, 5
1998/1999(1)	50, 5	49, 5

Source : Lenk (1999), p.6; Finanzbericht 1999, p.143;

(1) : Sur les recettes totales, le *Bund* prélève 3, 64% pour financer l'assurance retraite (5, 65% en 1999) et les communes 2, 2%, en 1998 et 1999, comme compensation liée à la suppression de la taxe sur le capital professionnel (*Gewerbekapitalsteuer*). Du montant restant, la clé de répartition présentée est alors appliquée.

La péréquation financière horizontale entre *Länder*

Le *Länderfinanzausgleich* – ou péréquation financière horizontale entre *Länder* constitue assurément l'édifice le plus achevé de la solidarité interrégionale en Allemagne. Il a pour objectif d'égaliser les capacités fiscales effectives des *Länder*. Il organise la redistribution horizontale des recettes fiscales entre les *Länder*, y compris les nouveaux *Länder* de l'Est à partir du premier janvier 1995, sans intervention du gouvernement central. L'ensemble des opérations de péréquation est très complexe mais mérite d'être précisé : l'ensemble des recettes fiscales des *Länder* est retenu ainsi que la moitié des recettes fiscales des communes situées sur le territoire de chaque *Land*. Pour Hambourg, Brême, la Basse-Saxe, et la Région du Mecklembourg-Poméranie Antérieure, des charges liées à l'activité portuaire sont soustraites. Pour l'ensemble de ces ajustements, le nombre d'habitants est multiplié par 1, 35. On obtient ainsi un potentiel fiscal total en millions de DM. En fonction du nombre d'habitants par *Länder* ou Villes-États on établit un seuil de péréquation : défini comme la moyenne *per capita* des indices de capacité fiscale de tous les *Länder* multipliée par le nombre d'habitants de chaque Région. Les *Länder* situés sous ce seuil bénéficient d'une redistribution, les autres étant contributeurs. Un taux de transfert de 80% est appliqué aux contributeurs qui sont au-dessus de 110% de ce seuil. Pour ceux compris entre 101% et 110% un taux de

66% est appliqué. Entre 100 et 101%, les excédents ne peuvent plus être conservés, comme c'était le cas précédemment (zone neutre). Un nouveau taux de 15% est alors appliqué. Pour les *Länder* les plus pauvres, dont la capacité fiscale effective est inférieure à la capacité fiscale désirée, c'est à dire ceux qui sont situés en dessous de 92% de la *Ausgleichmesszahl*, la péréquation est totale. Pour ceux compris entre 92% et 100%, un taux de 37, 5% est appliqué. Certaines clauses de sécurité et, dans le cas de situations difficiles, certains ajustements pourront être opérés[14], rendant le système plus complexe encore.

Tableau 8 : *Péréquation financière horizontale 1995 et 1998 / Länderfinanzausgleich (en millions de DM)*

***Länder* bénéficiaires**	1995	1998	par habitant 98
Basse-Saxe	452	787	101, 0
Rhénanie-Palatinat	229	431	108, 2
Sarre	180	228	210, 5
Brême	562	912	1 343, 7
Berlin	4 222	4 888	1 409, 7
Saxe	1 773	1 990	436, 7
Saxe-Anhalt	1 123	1 205	441, 2
Thuringe	1 019	1 160	464, 6
Brandebourg	864	1 041	409, 0
Mecklembourg-Poméranie occ.	771	876	481, 2

***Länder* contributeurs**	1995	1998	par habitant 98
Rhénanie du Nord-West.	3 449	3 095	172, 8
Bavière	2 532	2 901	241, 5
Bade-Wurtemberg	2 803	3 473	335, 7
Hesse	2 153	3 435	571, 0
Hambourg	117	613	358, 8
Schleswig-Holstein	141	0	

Source : Finanzbericht 2000, p.471

La somme des contributions et des dotations est nulle. Au terme de ce processus, il n'y a pas d'égalisation complète : ce système « fraternel »[15] assure aux *Länder* les plus pauvres un socle de 95% de la moyenne fédérale des ressources fiscales *per capita*. De façon globale, les flux de transferts sont estimés en 1998, pour ce deuxième niveau de redistribution, à 13, 5 milliards de DM environ (Finanzbericht 2000, p. 170). Le tableau 8 précise les principaux contributeurs et bénéficiaires. En transferts par habitant, Berlin et Brême sont les mieux dotés. Les *Länder* de l'Est, tous bénéficiaires, sont traités de manière à peu près

[14] On cherchera à éviter les phénomènes de sur-compensation (Etat contributeur pouvant se retrouver, après péréquation, plus démuni qu'un Etat bénéficiaire).

[15] P.B. Spahn précise que le *Bund*, une fois la Loi mise en place, n'intervient plus dans ce processus, d'où le terme de « fraternel » (Spahn, 1987).

homogène. Les dotations à destination de l'Est ont aussi fortement augmenté entre 1995 et 1998.

La Hesse, Le Bade-Wurtemberg, la Bavière ont vu leur contribution augmenté fortement entre 1995 et 1998, ce qui motive leurs critiques contre la péréquation financière. La contribution de la Rhénanie du Nord – Westphalie diminue au contraire sensiblement.

La péréquation verticale entre le *Bund* et les *Länder* ou (Bundesergänzungszuweisungen)

Cette péréquation verticale, prévue par la Constitution[16], prend la forme de subventions « destinées à couvrir à titre complémentaire les besoins financiers généraux » des *Länder* qui sont déjà bénéficiaires de la redistribution horizontale. Les subventions sont en général non affectées, même si le Pacte de Solidarité de 1993, appliqué à partir de 1995, a décliné ces transferts en 5 dotations en les affectant précisément. À cela s'ajoutent des aides complémentaires pour les investissements dans les nouveaux *Länder*.

- Une dotation visant à compenser 90% de la capacité déficitaire après péréquation (5, 7 milliards en 1998)
- Les neufs petits *Länder*, de Brême à Berlin, reçoivent une compensation pour les coûts plus que proportionnels de la « gestion publique » (1, 5 milliards);
- Une dotation est destinée à compléter la capacité financière insuffisante des collectivités locales dans les nouveaux *Länder*, et cela jusqu'en 2004 (14 milliards de DM par an).
- Les anciens *Länder*, bénéficiaires jusqu'en 1994 de versements de péréquation, recevront pendant 10 ans des dotations de transition dégressives. (0, 9 milliard de DM)
- Brême et la Sarre, considérées par la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe comme étant dans des situations budgétaires catastrophiques, recevront chaque année entre 1995 et 1998 1, 8 et 1, 6 milliards de DM (3, 4 milliards de DM).

Le tableau 9 détaille les montants transférés dans le cadre de ce troisième niveau de redistribution. Le poids de ce système de redistribution central n'a cessé d'augmenter depuis plusieurs années, passant à 3 milliards de DM en 1990 à 25, 7 en 1998. Il traduit un engagement massif du gouvernement central, le *Bund*, dans le processus de réunification et pose la question du nouvel équilibre *Bund* – *Länder* dans le fédéralisme budgétaire allemand. D'une perspective horizontale, significative du deuxième niveau de redistribution, il semblerait que le fédéralisme fiscal allemand évolue vers une perspective plus verticale, dans laquelle la place du *Bund* serait renforcée.

[16] Les *Bundesergänzungszuweisungen* sont régies par l'article 107 al. 2 de la Loi Fondamentale.

Tableau 9 : *Péréquation verticale / Bundesergänzungszuweisungen 1998 (en millions de DM)*

	Compensation	Coût gestion publique	Transition anciens *Länder*	Besoins spéciaux nouveaux *Länder*	Brême et Sarre	
Basse-Saxe	1 181		355			
Rhénanie-Palatinat	647	219	316			
Schleswig-Holstein		164	159			
Sarre	209	153	56		1 600	
Brême	143	126	56		1 800	
Berlin	882	219		2 662		
Saxe	873			3 658		
Saxe-Anhalt	520	164		2 208		
Thuringe	477	164		2 008		
Brandebourg	498	164		1 985		
Mecklembourg-Poméranie occ.	348	164		1 479		
TOTAL	5 778	1 537	942	14 000	3 400	25 657

Source : Finanzbericht 2000, p.171

La péréquation financière ne se limite pas au seul cadre institutionnel des *Länder*. Elle existe aussi au niveau local entre les communes, avec l'objectif d'égaliser la capacité contributive des communes avec leurs besoins supposés égaux sur le territoire de la RFA.

La pratique du fédéralisme allemand en matière fiscale se caractérise ainsi par le rôle important du gouvernement central, le *Bund*, et par l'uniformité d'un droit fiscal qui limite l'espace concurrentiel des politiques publiques. Cet élément est au centre des critiques actuelles des Ministres-Présidents des *Länder* de Bavière (Stoiber), du Bade-Wurtemberg (Teufel) et de Hesse (Koch) qui exigent une plus grande autonomie fiscale susceptible de donner une marge de manœuvre aux *Länder* pour des politiques fiscales de type concurrentiel entre *Länder*, voire entre régions européennes. Ils ont déposé dans ce sens une plainte auprès du Tribunal Constitutionnel de Karlsruhe et ont publié le 8 juillet 1999 un document commun sur « la nécessité d'une réforme du fédéralisme dans le sens d'une orientation concurrentielle et efficace ». Face à ce débat, vif aujourd'hui en Allemagne, il semble important de rappeler les enseignements de 25 ans en proposant une évaluation économique de la péréquation financière.

4 Quelle évaluation économique de la péréquation financière ?

L'objectif de notre analyse vise maintenant à évaluer l'impact des instruments redistributifs du fédéralisme budgétaire allemand. L'évaluation économique de la redistribution interrégionale reste une piste largement ouverte (Sachs et Sala-i-martin, 1991 ; Duboz et Nicot, 1998). La *Revue d'Économie Politique* a ainsi publié dans le numéro 108 (1) de janvier-février 1998 une analyse économétrique des enseignements de l'expérience allemande dans la perspective de l'union monétaire européenne (Duboz M.-L. et Nicot B., 1998). L'article vise à estimer les fonctions de stabilisation et de redistribution de l'Allemagne, en insistant sur la façon dont le budget fédéral a pu être sollicité dans le cadre de l'Union monétaire réalisée entre la RDA et la RFA le 1^{er} juillet 1990. S'attachant à évaluer l'effet de redistribution et de stabilisation, l'article se fonde sur trois méthodes : la méthode des élasticités, la méthode par simulation et la méthode du revenu disponible. Il met en valeur le rôle important des finances publiques allemandes dans les mécanismes de redistribution – avec un degré de redistribution moyen de 39% sur la période allant de 1984 à 1995 – et de stabilisation du fédéralisme budgétaire allemand – avec un degré de stabilisation de 48% sur la même période (Duboz M.-L. et Nicot B., 1998, p.47 et p.49). Notre contribution s'attache plus à mesurer, sur une longue période (1970-1996), la dynamique de réduction des inégalités que suscite la péréquation financière allemande.

Deux méthodes d'évaluation sont traditionnellement mises en œuvre, sans néanmoins rendre compte de la dynamique de la péréquation financière fondamentale dans le cas allemand, (Docquier, 1999). La première méthode s'intéresse à l'analyse des effets redistributifs de la péréquation financière allemande. La seconde s'intéresse à l'effet incitatif. La première vise à comparer les recettes dont disposeraient les entités fédérées suite à un partage des impôts sur la base du principe de territorialité (ou de « juste retour ») avec les recettes dont elles disposent effectivement suite à la mise en œuvre des mécanismes de péréquation. La seconde méthode mesure l'impact marginal, sur le budget des entités fédérées, d'une variation de l'impôt sur le revenu sur les recettes obtenues par les *Länder* et la Fédération (Docquier, 1999, p. 73). Ces méthodes ont une portée limitée. En l'absence d'estimation économétrique des élasticités, impossible ici vu l'absence de données, elles offrent toutefois un aperçu comptable des inégalités.

En écho avec la première méthode, le tableau 10 détaille les effets redistributifs de la péréquation financière allemande en 1995. Il met d'abord en évidence l'importance des objectifs définis par la péréquation, soit pour le deuxième niveau (deuxième colonne) l'objectif de 95% de la moyenne fédérale. Il révèle aussi le fort impact du troisième

Tableau 10 : *Effets redistributifs de la péréquation financière en 1995*

Land	Capacité financière avant le deuxième niveau (en %)	Capacité financière après le deuxième niveau (en %)	Capacité financière après le troisième niveau (en %)
R-W	107	102, 3	102, 3
Bay	107, 7	102, 5	102, 5
B-W	109, 7	103	103
B-Saxe	96, 2	97, 6	101, 4
Saxe	85, 4	95	119, 1
R-Palat.	96, 2	97, 6	103, 9
Saxe-An.	85	95	120, 7
S.-Holstein	102, 5	101, 2	104, 7
Thuringe	85	95	120, 8
Brand.	86, 6	95	120, 4
Meck.-V.	84, 6	95	121, 6
Saarl.	90, 9	95	104, 8
Berlin	72, 7	95	114, 8
Hambourg	103, 5	102, 2	102, 2
Brême	80, 9	96, 3	105, 3
Hesse	112	103	103

Source : Docquier, 1999, p. 71

niveau, la redistribution verticale du *Bund* vers les *Länder*, qui déstabilise l'ensemble de la mécanique de péréquation.

La mise en œuvre de la deuxième méthode fondée sur les effets incitatifs est présentée dans le tableau 11 (Huber et Lichtbau, 1998). La répartition primaire de l'impôt sur le revenu fonctionne de la manière suivante : *Länder* (42, 5%), *Bund* (42, 5%) et communes (15%). Le tableau 11 mérite certains approfondissements et tente de répondre à la question suivante : supposant que les bases d'imposition s'accroissent dans un *Land* donné entraînant, à taux d'imposition constant, une augmentation des recettes de x DM, quel sera le taux marginal ? Pour la Basse-Saxe, au niveau de la répartition de l'impôt sur le revenu, le *Land* n'en récupère au mieux que 42, 5%. Mais du fait de la perte de revenus de péréquation au niveau 2 et 3 (deuxième colonne du tableau 11), le taux marginal d'imposition est beaucoup plus fort, quasiment confiscatoire (troisième colonne du tableau 11).

Cette analyse ne permet pas de mettre en valeur la dynamique de convergence des mécanismes de la péréquation financière allemande sur longue période. Une analyse historique de l'évolution sur longue période des inégalités de potentiels fiscaux avant et après redistribution s'avère alors indispensable.

Tableau 11 : *Effets incitatifs de la péréquation financière*

Land	Perte de transferts de péréquation (niv. 2 et niv. 3) suite à un accroissement de recettes (en % de cet accroissement de recettes)	Gains nets d'une hausse de l'impôt sur le revenu (en % de cette hausse)
R-W	$-28,7$	$28,8$
Bay	-32	$25,5$
B-W	-33	$24,5$
B-Saxe	$-42,5$	$14,9$
Hesse	$-37,3$	$20,2$
Saxe	$-47,4$	$10,2$
R-Palat.	$-44,7$	$12,8$
Saxe-An.	$-48,3$	$9,1$
S.-Holstein	$-45,4$	$12,1$
Thuringe	$-48,5$	9
Brand.	$-48,5$	9
Meck.-V.	$-48,9$	$8,6$
Saarl.	$-49,4$	$8,1$
Berlin	$-47,3$	$10,2$
Hambourg	$-48,9$	$8,6$
Brême	$-50,1$	$8,4$

Source : Huber et Lichtbau, 1998

Une analyse sur « longue période » : la mesure des inégalités territoriales en Allemagne

Les inégalités territoriales constituent un objet d'étude pertinent pour l'analyse des tendances lourdes qui sont à l'œuvre entre les différentes unités territoriales composant une nation. Mais elles restent difficiles à définir et à maîtriser dans le temps car de nombreux facteurs, endogènes comme exogènes, agissent sur leur évolution. Notre recherche se concentrera sur la mesure des inégalités de potentiels fiscaux régionaux par habitant (b_i). La méthode retenue s'efforce de « comparer l'ampleur des inégalités primaires de potentiel fiscal réel, avant transfert, aux disparités secondaires après répartition des dotations fiscales redistributives », (Guengant, 1996, p.29) afin de mesurer un pouvoir de redistribution qui s'applique aux bases fiscales des *Länder* allemands entre 1970 et 1996. En se fondant sur une matrice symétrique des écarts de potentiels fiscaux, cette méthode se ramène au calcul d'un indice de Gini de type « organiciste », c'est à dire qui assimile les régions à des individus sans pondération. Si b_i représente le potentiel fiscal nominal par habitant du *Land* i et N le nombre de *Länder*, l'indice de Gini est calculé en prenant comme individus au sens statistique les *Länder*

(Guengant, 1996, p.30) :

$$\sum_{i=1}^{N}\sum_{j=1}^{N}|b_i - b_j| \qquad [1]$$

Une double correction doit être apportée, d'une part en calculant un écart moyen pour l'ensemble des *Länder* N, d'autre part en divisant ce résultat par la moyenne arithmétique ($\bar{b}$) de la distribution, soit :

$$\text{Indice de Gini « organiciste » : } \frac{\sum_{i=1}^{N}\sum_{j=1}^{N}|b_i - b_j|}{2\bar{b}N(N-1)} \qquad [2]$$

Lorsque cet indicateur vaut 1, l'inégalité entre les régions est maximale. À l'inverse, une stricte égalité implique que l'indice vaut 0.

La méthode précédente peut faire l'objet de nombreux enrichissements, en particulier en se plaçant dans une optique plus « individualiste », qui reviendrait à pondérer, par la population, les disparités interrégionales, avant et après transferts. Cette seconde méthode lisse les résultats mais ne modifie pas les conclusions que l'on peut inférer des résultats obtenus avec la première méthode. On peut par exemple retenir un calcul incluant des spécificités régionales et une pondération à partir du poids de chaque région dans la population[17].

Nous disposons d'informations officielles[18], relatives aux dix *Länder* de l'Allemagne de l'Ouest sur une période allant de 1970 à 1994. Berlin, bénéficiant d'un statut spécial, est exclue de l'analyse. Pour 1995 et 1996, les cinq nouveaux *Länder* de l'Allemagne de l'Est et Berlin sont intégrés à l'analyse. La construction de la base statistique est obtenue en sommant, d'abord pour les *Länder*, les impôts perçus en propre et la part revenant aux *Länder* de l'impôt sur les revenus et les sociétés. Le même travail est effectué pour les communes. Le premier niveau de redistribution intègre alors les transferts liés à la redistribution de la TVA, le deuxième niveau des transferts liés à la péréquation horizontale et le troisième niveau les dotations verticales du *Bund*, ou *Bundesergänzungszuweisungen*.

Une convergence des potentiels fiscaux avant redistribution ?

L'évolution de ce taux d'une année sur l'autre met en valeur la dynamique, régressive ou au contraire progressive, de la péréquation financière. L'application de la méthode précédente pour une évaluation économique des mécanismes de péréquation financière en Allemagne est rendue possible, à la fois par la connaissance précise et

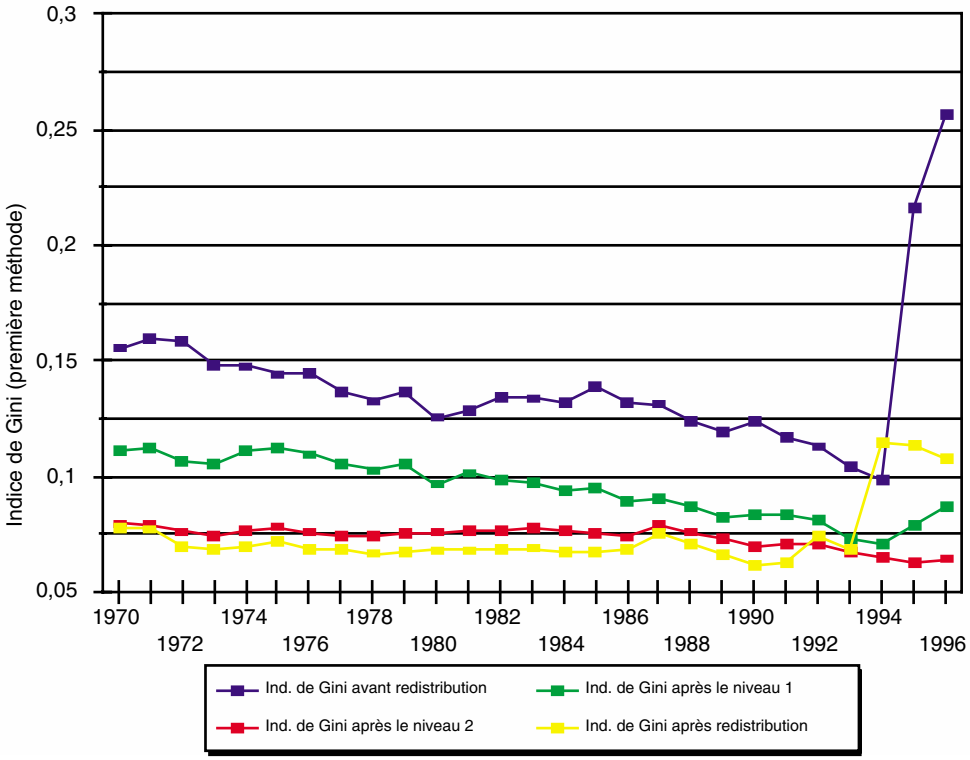
[17] Indice de Gini pondéré $G = 1/2 * \sum_i \sum_k f_i f_k . |S_i - S_j|$
avec : $S_i = g_i/f_i$
$f_i = \dfrac{\text{Population de la région } i}{\text{Population nationale}}$ et $g_i = \dfrac{\text{Revenu ou PIB ou base fiscale de la région } i}{\text{Revenu ou PIB ou base fiscale nationale}}$

[18] à partir des « Zweite Verordnung des Gesetzes über den Finanzausgleich », Drucksache, 1970-1996, *Bundesrat*. Ces données sont souvent publiées avec 2 ou 3 années de retard.

explicite des bases fiscales des *Länder*; mais aussi, chaque année, par le suivi des niveaux de population et des migrations inter-*Länder*. Mesuré tout d'abord entre 1970 et 1994, l'indice de Gini « organiciste » témoigne, avant redistribution et sur une première période d'étude de vingt-quatre ans, d'une sensible diminution des inégalités de potentiel fiscal entre les dix *Länder* de la RFA (Graphe 1 ; passage d'un indice de Gini de 0, 16 à 0, 1).

Graphe 1

Inégalité de potentiels fiscaux entre les Länder (méthode "organiciste")
1970-1994 : 10 Länder ; 95-96 : 16 Länder



Cette tendance lourde exprime une lente convergence des potentiels fiscaux régionaux avant redistribution. Il apparaît donc que l'objectif fixé par la Constitution de la RFA d'atteindre une « homogénéité des conditions de vie sur le territoire de la RFA » a été rempli sur une longue période. Ce résultat caractérise-t-il une facette du modèle économique allemand, fondé sur une répartition partagée des fruits de la croissance ? Quelle place peut alors tenir la péréquation financière dans cette tendance lourde, en agissant alors de façon endogène et auto-entretenue ? Quelle importance peut-on donner aux facteurs

exogènes, par exemple les autres formes de redistribution, et en particulier les politiques régionales – en particulier le programme des tâches communes, symbole du fédéralisme coopératif à l'allemande – qui agissent aussi sur le niveau d'infrastructure comme « facteur de développement régional » (Biehl, 1995) ?

Après redistribution, le niveau des indices de Gini apparaît stable sur les vingt-quatre années de cette étude et se situe aux alentours de 0,07 en moyenne. La péréquation financière agit bien comme une vaste mécanique de réduction des inégalités et d'égalisation des potentiels fiscaux régionaux. La redistribution primaire de la TVA joue un rôle fortement redistributif, tandis que les effets redistributifs de la péréquation horizontale déclinent plus rapidement. Entre 1970 et 1992, les subventions complémentaires – troisième niveau – semblent jouer un rôle marginal, même si elles agissent de manière plus précise et ponctuelle. En 1993 et 1994 néanmoins, les décisions du *Bund* de soutenir massivement les *Länder* de la Sarre et de Brême en proie à de graves difficultés financières et le programme *Sanierungshilfe Bremen und Saarland* qui a amené, en 1994, le transfert de 2 milliards de DM à Brême et 1,9 milliards à la Sarre – ont inversé la tendance. L'intervention du gouvernement central dans le cadre du troisième niveau de redistribution (7,2 milliards de DM en tout) déstabilise le savant équilibre qui prévalait jusqu'alors et entraîne un accroissement des inégalités à l'issue de ce troisième niveau de redistribution à un niveau largement supérieur à celui « avant redistribution ». Ce résultat doit être néanmoins nuancé, dans la mesure où la méthode d'évaluation s'appuie sur une mesure des disparités de capacité fiscale sans pondération par la population.

Les estimations pour 1995 et 1996 trahissent un fort accroissement des inégalités de potentiels fiscaux avant redistribution entre les *Länder*. De fait ceux-ci sont désormais, avec les *Länder* plus pauvres de l'Est, au nombre de 16. La réduction des inégalités principalement imputable au premier niveau de redistribution est massive (passage d'un indice de 0,25 à un indice proche 0,1). Néanmoins le fait marquant reste la hausse de l'indice de Gini lors du troisième niveau de redistribution et de la mise en œuvre des *Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)*, c'est à dire lors de l'intervention du Gouvernement Central. En effet, à l'issue du deuxième niveau de redistribution, celui de la péréquation financière horizontale – l'indice de Gini tombe à 0,07 environ, soit au même niveau que durant la période 1970-1994, pour progresser ensuite à 0,12. Même si ce résultat doit être pris avec prudence, il rejoint quelques analyses qui mettent en doute l'effet redistributif du troisième niveau de péréquation – les BEZ – et surtout l'ampleur des transferts constatés qui représentent, rappelons-le, près de 50% de la péréquation financière en 1995-1996 (Föttinger et Spahn, 1997; Docquier, 1999). Une pondération de l'indicateur de Gini par la population (seconde méthode) donne des résultats semblables, c'est-à-dire une convergence des potentiels fiscaux par habitant des *Länder* entre

70 et 94. Les résultats sont cependant plus lisses et confirment l'effet déstabilisateur de l'intervention du gouvernement central dans le troisième niveau de la péréquation financière.

De nombreuses réserves peuvent être apportées aux méthodes précédentes. La matrice utilisée – potentiel fiscal par *Länder* avant et après redistribution – intègre les modifications des objectifs et des règles de péréquation, par exemple les variations du taux de répartition de la TVA entre *Bund* et *Länder*. Ces règles peuvent aussi s'inscrire dans une logique allocative, et non pas redistributive, par exemple en contrepartie d'un transfert d'une compétence au niveau des *Länder* et donc en entraînant une variation en leur faveur de la clé de répartition de l'impôt sur la TVA pour financer cette nouvelle mission.

Le pouvoir redistributif de la péréquation financière

La comparaison des indicateurs avant et après redistribution fournit une évaluation du taux de correction des disparités, ou pouvoir redistributif, et offre alors une vision de « la performance de la politique redistributive une année donnée » (Guengant, 1996, p. 31) :

Pouvoir redistributif[19] :

$$\frac{\text{Indice de Gini après péréquation} - \text{Indice de Gini avant péréquation}}{\text{Indice de Gini après péréquation}} \qquad [3]$$

L'évolution de ce taux d'une année sur l'autre met en valeur la dynamique, régressive ou au contraire progressive, de la péréquation financière. Le pouvoir redistributif de la péréquation financière est présenté, en valeur absolue sur le graphe 2. Il est particulièrement fort, avec une moyenne sur 24 ans (1970-1994) de 48%[20], le maximum étant observé en 1972 (56%), après quelques années de forte croissance (5% de croissance entre 1967 et 1973). La lente érosion de l'effet péréquateur sur longue période est expliquée par la baisse sensiblement équivalente de l'indice de Gini avant péréquation tout au long de l'étude. Il y a donc bien un resserrement du niveau d'inégalités des bases fiscales en Allemagne de l'Ouest entre 1970 et 1991, qui conduit à une réduction du pouvoir redistributif de la péréquation financière sur cette période. La chute importante de l'indice en 1992 et 1993 pourrait-elle être expliquée par les mutations de l'espace ouest-allemand consécutives à l'ouverture du Mur, comme en témoigne les effets plutôt positifs de l'unité allemande sur les *Länder* ouest-allemands, traditionnellement en peu en retrait, comme en Basse-Saxe et au Schleswig Holstein ? Ces derniers se trouvent en effet au centre des flux – transports, migrations – et de l'activité – nouvelles infrastructures – entre l'Ouest et l'Est. En

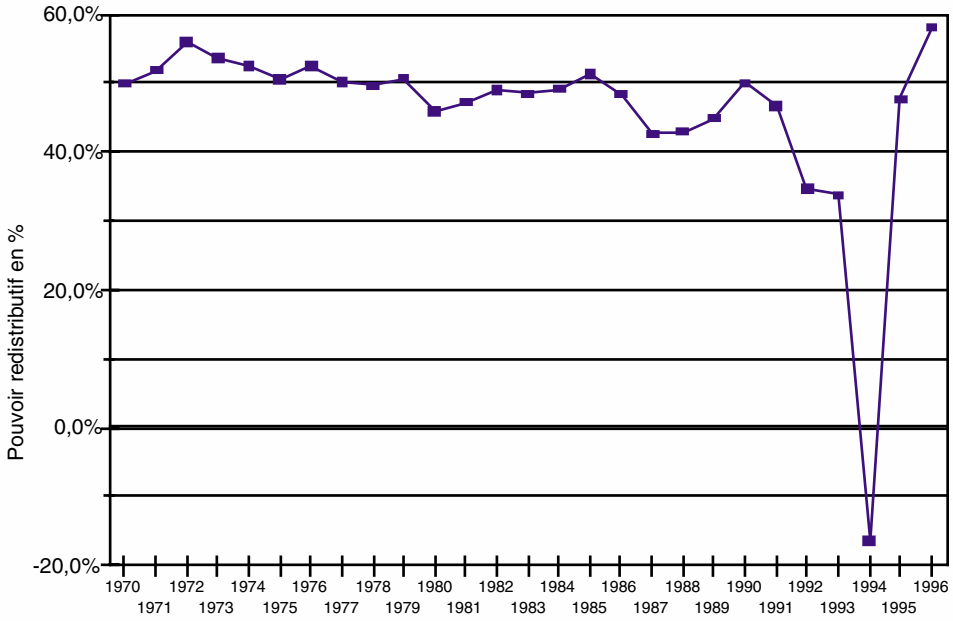
[19] Appelé aussi taux de péréquation chez Guengant (1996)

[20] Ce qui nous rapproche de l'évolution du taux de redistribution proposée par Duboz M.-L., Nicot B. (1998) et présentée dans la même revue (numéro 108 (1) de janvier-février 1998).

raison de la méthode employée, qui attribue à chaque *Land* le même poids, le pouvoir de redistribution est largement négatif en 1994 : il traduit, au niveau des *Länder*, une augmentation des inégalités après redistribution qui atteint un niveau supérieur aux inégalités avant redistribution. Ce résultat s'explique, en grande partie, par l'engagement massif du *Bund* pour les *Länder* de Brême et de la Sarre, en proie à de réelles difficultés financières. En 1996, le pouvoir redistributif, estimé à 57% environ, confirme là encore à la fois l'existence de larges disparités mais aussi le fort pouvoir redistributif des mécanismes redistributifs du *Finanzausgleich*.

Graphe 2

Evaluation du pouvoir redistributif avant et après redistribution (méthode "organiciste")
1970 - 1994 : 10 Länder ; 1995 -1996 : 16 Länder



À l'issue de l'intégration des nouveaux *Länder* dans la péréquation financière, la quasi totalité des *Länder* de l'Ouest deviennent maintenant contributeurs au profit des *Länder* de l'Est. Pour compenser les charges qui en résultent sur les *Länder* de l'Ouest, en particulier la Sarre et Brême, le *Bund* accroît son rôle en finançant près de 50% de la péréquation grâce à des subventions fédérales verticales (*Bundesergänzungszuweisungen*), ceci pose d'ailleurs la question de la constitutionnalité d'un tel système : ainsi un volume de transferts équivalent

à 13% des dépenses du *Land* de Hesse – le *Land* le plus riche derrière la Ville-État de Hambourg – sont redistribués au profit des *Länder* de l'Est, soit 1% de son PIB régional[21] en 1996 (Guihéry, 1997) ! De nombreux spécialistes considèrent en effet que le système actuel est, économiquement comme politiquement, non viable à terme (Föttinger et Spahn, 1997; SD, 1999 et 2000). Cette prise de position de spécialistes en Allemagne s'appuie sur deux types de justifications, économiques d'une part et politiques d'autre part : d'un point de vue économique, la péréquation financière a atteint un tel niveau de redistribution que les effets désincitatifs de cette péréquation financière, exprimés sous la forme d'une absence de prime à l'efficacité budgétaire dans les *Länder* contributeurs et, à l'inverse, une prime à l'inefficacité budgétaire dans les *Länder* bénéficiaires, pourraient avoir un impact sur les choix politiques des *Länder* les plus riches. Pour la première fois, ces effets désincitatifs semblent maintenant supérieurs aux gains traditionnels liés au système (Föttinger et Spahn, 1997), c'est-à-dire une meilleure allocation spatiale des ressources, un développement de la demande dans les régions périphériques et une réduction des pertes liées à la congestion dans les zones très développées. D'un point de vue politique maintenant, le statu-quo qui prévalait jusqu'alors semble s'effacer : les *Länder* les plus riches critiquent ouvertement, depuis l'unité allemande, ce système et la Cour Constitutionnelle a tranché dans le sens d'une révision de la méthode de calcul des transferts sans remettre en cause le principe constitutionnel. Quelles critiques peuvent être adressées à la péréquation financière et quelles réformes peut-on entrevoir ?

5 La péréquation financière allemande en crise ?

Le débat sur la réforme du fédéralisme allemand est actuellement très vif en Allemagne, 30 ans après la grande réforme de 1969 qui avait institué un modèle très coopératif de fédéralisme (Föttinger et Spahn, 1994). Ce débat s'est aussi durci à l'occasion de l'annonce, par le gouvernement Schröder, d'un programme d'austérité budgétaire. Les Ministres-Présidents des *Länder* de Bavière (Stoiber), du Bade-Wurtemberg (Teufel) et de Hesse (Koch) redoutent un transfert des charges liées aux choix gouvernementaux qui se ferait au détriment des *Länder* et des communes, en particulier pour les États du Sud de l'Allemagne, traditionnellement considérés comme les plus riches (SD, 06/07/99). La coalition des *Länder* les plus riches, contributeurs dans

[21] Finanzplan des Landes Hessen 1994-1998, Ministère des Finances de Hesse, 1994. Soit, en détail, 415 millions pour le *Land* et 315 pour les communes au profit du « Fonds Deutsche Einheit », 3750 millions pour la péréquation financière et 17 millions pour le partenariat Thuringe-Hesse (estimations). Les dépenses au budget pour 1996 sont estimées à 33 793 millions de DM.

les mécanismes de solidarité fiscal inter-*Länder* et située politiquement dans l'opposition, exige une remise à plat du *Länderfinanzausgleich* qui passerait par une autonomie accrue des *Länder* en matière fiscale sans entraîner une augmentation des prélèvements obligatoires (SD, 09/07/99, p. 6). Selon leur propos, il s'agit en fait de « moderniser » le fédéralisme allemand, qui doit retrouver « la forme » (SD, 9/07/99, p. 6). Il s'agit aussi de faire face à une concurrence accrue entre régions européennes, en particulier entre la Bavière et l'Italie du Nord mais aussi avec la Rhénanie du Nord – Westphalie. Ils ont déposé dans ce sens une plainte auprès du Tribunal Constitutionnel Fédéral de Karlsruhe et ont publié le 8 juillet 1999 un document commun sur « la nécessité d'une réforme du fédéralisme dans le sens d'une orientation concurrentielle et efficace » (SD, 10.09.99, p. 11). Il est clair qu'un arrêt de la Cour dans le sens d'un recul des mécanismes de solidarité inter-*Länder* pourrait constituer un signal pour une évolution du fédéralisme allemand dans un sens plus concurrentiel. Les débats consécutifs à cette plainte ont débuté à la fin septembre (SD, 20/08/99, p. 9). Un arrêt de la Cour a été rendu en novembre 1999. Sans remettre en cause les principes de la péréquation financière, il oblige les parties à réformer le système avant la fin 2004 (SD, 2000). Les premières négociations viennent tout juste de commencer au niveau des *Länder*.

Le débat sur l'avenir de la péréquation en Allemagne fait écho au débat théorique entre « fédéralisme concurrentiel » versus « fédéralisme coopératif » présenté en introduction. Si le *Finanzausgleich* est remis en cause, c'est un des fondements du fédéralisme « coopératif » à l'allemande qui risque de disparaître au profit d'une orientation plus « concurrentielle » (Schäuble, Lamers, FAZ, 4.05.99, p. 10). Dans quelle mesure les *Länder* est-allemands pourront-ils supporter une concurrence accrue avec leurs voisins de l'Ouest ? Que restera-t-il de l'objectif fixé par la Loi Fondamentale d'une « homogénéisation des conditions de vie sur le territoire de la RFA » ?

La critique fondamentale adressée au *Länderfinanzausgleich* est d'abord économique : elle concerne un système qui ne procure aucune incitation à une conduite efficace des politiques budgétaires. Les *Länder* contributeurs ne bénéficient pas de meilleures recettes fiscales consécutives, par exemple, à une meilleure gestion publique. Les *Länder* bénéficiaires subissent les effets désincitatifs de la recherche de meilleures recettes qui les amènent à privilégier, pour certaines niches, des mécanismes d'exonérations fiscales que la théorie économique a souvent identifier comme sous-optimales. Pour un million de DM de recettes supplémentaires, la Hesse doit reverser 800 000 DM au titre de la solidarité inter-*Länder* (SD, 9/07/99, p. 6) ! D'autre part, les *Länder* bénéficiaires ne sont pas non plus incités à une meilleure efficacité dans l'allocation des ressources publiques. Les pouvoirs publics, anticipant de nouvelles recettes, vont dépenser plus, souvent de manière sous-optimale. Les jeux concurrentiels entre *Länder* bénéficiaires se situent aussi surtout au niveau de la dépense publique, par exemple

afin d'attirer de nouvelles localisations de firmes. L'absence de coordination a des effets négatifs facilement observables, par exemple en Allemagne de l'Est, dans l'offre pléthorique de zones aménagées pour de nouvelles entreprises qui restent largement sous utilisées.

Une issue possible consiste en un redécoupage des *Länder*, avec un regroupement de compétences pour les *Länder* les plus pauvres bénéficiant de la péréquation financière. L'objectif est de réaliser des économies d'échelle et de réduire à terme le poids des *Länder* est-allemands et la péréquation financière. Néanmoins, cet argument suppose une perte d'autonomie des *Länder* concernés, ce qui est peu envisageable. De plus, il est difficilement concevable qu'une pays remodelé à l'Est après l'unité – il y a 10 ans – puisse subir encore une refonte de son cadre territorial.

Les critiques portent aussi sur la répartition de l'impôt sur les successions et sur l'impôt sur le revenu. Stoiber, Teufel et Koch proposent de limiter la part du *Bund* dans l'impôt sur le revenu à son enveloppe actuelle (42,4% des recettes), laissant aux *Länder* une marge de manœuvre de 1 à 2% sans augmentation de la charge fiscale (SD, 9/07/99, p. 6). De même, un des fondements du fédéralisme coopératif à l'allemande est critiqué, à savoir les « tâches communes » entre *Bund*, *Länder* et Communes : ainsi, le cofinancement des programmes universitaires et hospitaliers, jugé peu flexible car nécessitant l'accord des 16 *Länder*, pourrait être modifié. De plus, les *Länder* revendiquent un transfert de nouvelles compétences (promotion de la recherche, formation extra-scolaire,...), qui pourrait amener un renforcement de l'échelon régional en Allemagne déjà observable à propos de l'évolution du partage des recettes fiscales entre *Bund*, *Länder* et Communes (Tableau 3).

L'esprit de ces critiques est clair il s'agit de remettre en cause le « fédéralisme coopératif » à l'allemande issu de la Grande Réforme de 1969, au profit d'un recentrage vers des logiques plus concurrentielles, fondées sur une plus grande autonomie fiscale et budgétaire des *Länder*. Derrière cette idée se trouve une motivation politique fondée sur la vision d'une Europe des régions, celles-ci se trouvant en concurrence les unes avec les autres. Teufel considère ainsi qu'il est temps, 50 ans après la fondation de la RFA, de mettre en œuvre un processus de modernisation du fédéralisme allemand. La majorité SPD, par l'intermédiaire de Renate Schmidt, leader du SPD en Bavière, reproche cependant au Ministre-Président Stoiber de faire du débat sur le fédéralisme une stratégie de combat partisane de l'opposition contre le gouvernement Schröder (SD, 9/07/99, p. 6). Néanmoins, le débat est ouvert. Une contribution importante à cette réflexion, intitulée « L'Europe a besoin d'un contrat constitutionnel » et publiée par W. Schäuble et K. Lamers dans le FAZ du 4 mai 1999, résume bien la problématique : dans ce texte, le leader de la CDU et son porte-parole estiment que le fédéralisme européen est un fédéralisme de type concurrentiel, qui ne s'apparente pas à un fédéralisme de type coopératif, fondé sur des

transferts comme c'est le cas en Allemagne. La fiscalité joue un rôle fondamental, de même que l'établissement de règles strictes, limitant par exemple l'usage des subventions. La mise en concurrence des politiques publiques serait susceptible d'inciter les autorités à plus de rigueur et d'efficacité budgétaire. Au nom de l'intégration européenne et de ses contraintes (concurrence fiscale entre Etats-membres, mobilité du capital, délocalisation, rôle-clé des investissements étrangers…), une critique radicale du fédéralisme coopératif allemand est énoncée : selon les auteurs, les *Länder* ont réduit leur capacité d'innovation et de décision en raison des multiples programmes de co-financement *Bund-Länder* et de tâches communes (*Gemeinschaftsaufsgaben*) ; les mécanismes incitatifs que constitue la fiscalité locale ont été réduits au minimum ; la redistribution interrégionale atténue le pouvoir d'innovation des *Länder* les plus efficaces ; les lenteurs dans les mécanismes de prises de décisions freinent le dynamise local et régional ; les mécanismes de coordination et le rôle central du *Bund* limitent le contrôle démocratique des électeurs… « Fédéralisme et un minimum de concurrence sont synonymes », affirment les auteurs, qui précisent : « qui veut de la diversité doit encourager la concurrence ». Constatant que « la pratique du fédéralisme allemand est à l'opposé du fédéralisme de type concurrentiel » (FAZ, 04.05.99, p.11), les auteurs appellent à une refondation du fédéralisme allemand dans le cadre dynamique et concurrentiel de l'intégration européenne.

La voie coopérative du fédéralisme allemand est-elle en passe d'être abandonnée en Allemagne ? Le débat est plus complexe et renvoie à l'impact de la réunification allemande, en termes économiques et politiques.

D'un côté, l'unité allemande a constitué, d'un point de vue économique, un choc sans précédent sur le fédéralisme allemand : l'accroissement des disparités Est-Ouest et le retard infrastructurel des *Länder* est-allemands exigent, pour répondre aux impératifs de la Loi Fondamentale, des niveaux de redistribution élevés. Avant l'unité allemande, les disparités interrégionales fonctionnaient dans une logique de convergence plus ou moins rapide suivant le niveau de redistribution mis en œuvre. Désormais, le débat se pose en termes de divergence, car l'unité allemande peut conduire à « une solution en coin », caractérisée par le dépeuplement et la désindustrialisation de la partie orientale de l'Allemagne !

D'un autre côté, la mise en œuvre de la péréquation financière en Allemagne de l'Ouest depuis 1970 a été, d'un point de vue politique, très largement favorable… à des *Länder* comme la Bavière qui est passée peu à peu d'une situation de bénéficiaire net à une situation de contributeur. La Bavière aurait-elle la mémoire un peu courte ? La redistribution fiscale allemande a été globalement favorable, entre 1970 et 1994, à une convergence des potentiels fiscaux des *Länder* mesurée à partir d'une mesure d'inégalités de capacité fiscale de type Gini (cf. partie précédente). L'objectif fixé par la Constitution d'une homogénéi-

sation des conditions de vie sur le territoire de la RFA a donc bien été atteint à l'échelle des anciens *Länder* de l'Ouest. Tout l'enjeu du débat est aujourd'hui de savoir si ce résultat est transposable à l'Allemagne réunifiée. Le contexte politique, en particulier européen, est aussi différent : en 1969, la construction européenne n'avait pas atteint le niveau qu'elle a aujourd'hui. Dotée d'un grand marché unifié et d'une monnaie unique, l'Europe n'est pas un modèle de fédéralisme coopératif : l'absence de coordination, au niveau européen, des politiques fiscales nationales ouvre la voie des ajustements de type concurrentiel entre États, voire même entre régions. C'est dans ce contexte que se situe le débat actuel sur la refonte de la péréquation financière en Allemagne.

Trop de solidarité pourrait-elle tuer la poule aux œufs d'or ? Derrière ce débat se cache une analyse plus fine en termes de choix constitutionnels et d'effets désincitatifs, à la fois pour les nouveaux *Länder*, peu incités à mener des choix budgétaires motivés, mais aussi pour les anciens *Länder*, dont l'autonomie, pourtant reconnue par la Constitution, se trouve *de facto* limitée. Le nombre des acteurs – 16 contre 11 avant l'unité – joue-t-il contre un éventuel consensus ? Le retour à une logique stable et modérée de redistribution des recettes fiscales, qui n'est au bout du compte pas vraiment remis en cause, se heurte avant tout à la masse des transferts qui doivent intervenir (près de 60 milliards de DM pour les trois niveaux de redistribution). Les prévisions sont pessimistes : « les représentants des *Länder* (…) ne semblent pas capables de restaurer le fonctionnement global de la constitution fiscale parce que le système de péréquation représente dans sa multiplicité, sa complexité et son opacité un système d'irresponsabilité organisée où presque personne n'a intérêt à accroître l'information des acteurs, ni à lever le « voile de l'ignorance » ni à accepter des réformes fondamentales » (Färber, 1996). Face à ces critiques, il est indispensable de revenir sur les trente dernières années de péréquation en Allemagne et de prendre la mesure des enseignements plutôt positifs sur « longue période » qu'elles comportent pour la nouvelle donne en Allemagne.

Conclusion

La péréquation financière allemande est considérée comme l'exemple le plus abouti de solidarité interrégionale en Europe, combinant des mécanismes de péréquation horizontaux (le *Länderfinanzauslgiech* au sens strict) et verticaux (les transferts du *Bund* aux *Länder*). Si elle a permis, avant l'unité allemande, de réduire sur « longue période » les inégalités de potentiels fiscaux entre les *Länder*, la chute du Mur de Berlin a profondément bouleversé la donne. D'un jeu à onze acteurs, la péréquation fait intervenir maintenant seize acteurs engagés dans la dynamique de la construction européenne fondée, non pas sur des logiques coopératives, mais bien plus sur des logiques con-

currentielles. Cette intégration de plus en poussée des régions européennes les unes face aux autres explique l'enjeu du débat public en Allemagne sur la réforme de *Finanzausgleich*. Les *Länder* les plus riches demandent un éloignement du modèle coopératif de fédéralisme pour s'orienter vers une perspective plus concurrentielle du fédéralisme, plus proche de la dynamique de l'intégration européenne. Quel arbitrage l'Allemagne pourra-t-elle proposer entre ces deux modèles ? Il est encore trop tôt pour y répondre politiquement. Le débat a d'ailleurs glissé vers le monde universitaire, caractérisé en Allemagne en ce qui concerne les finances publiques, par une grande proximité avec les décideurs politiques (Guihéry, 1997). Les contributions sont nombreuses, théoriques et empiriques, tentant de renouveler les méthodes de calcul des indicateurs de dépenses, de charges et de potentiels fiscaux des *Länder*. Quels que soient les choix qui seront retenus par les acteurs du fédéralisme allemand, la péréquation financière allemande étonne par sa grande lisibilité et par les signaux qui sont donnés *ex ante* aux agents sur le niveau de dépenses publiques et des recettes. Dans ce sens, cette pratique des finances publiques joue un rôle d'apprentissage pour des agents qui reçoivent des signaux *ex ante* relativement à la situation de leur *Land* ou de leur commune, et agit comme une variable d'environnement indispensable pour motiver et évaluer la participation à la gestion publique[22]. Ceci conforte l'idée d'un fédéralisme allemand fonctionnant par anticipation et par tâtonnement. Il est toutefois clair que le choc de l'unité allemande constitue une remise en cause profonde de ce pragmatisme et met à mal les mécanismes de solidarité locaux comme régionaux.

[22] Cette particularité du fédéralisme allemand semble moins présente en France.

Bibliographie

Biehl D., 1994, "Fiscal Federalism in Germany", in Mullins A., Saunders C., *Economic Union in Federal Systems*, The Federation Press.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1993, *Wochenbericht*, 45/93

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1994, *Wochenbericht*, 43/94

Docquier F., 1999, « La solidarité entre régions », De Boeck Université

Duboz M.-L., Nicot B., 1998, « Fédéralisme budgétaire et union monétaire européenne : les enseignements de l'expérience allemande », *Revue d'Économie Politique*, janvier-février 1998, N° 108 (1), p. 37-51

Färber G., 1996, « Le système allemand de péréquation », in G. Gilbert, « La péréquation financière entre les collectivités locales », PUF, Paris, 1996, chapitre 6, p. 93

Föttinger W., Spahn P.B., 1994, "German unification and its consequences for intergovernmental financial relations", Current Economics and Politics in Europe, vol. 4, number 1.

Föttinger et Spahn P. B., 1997, "Germany", in Heller, Ter-Minassian, *Fiscal Federalism*, FMI, Washington D.C.

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1999, "Europa braucht einen Verfassungsvertrag", Dr. W. Schäuble, K. Lamers, 4 mai 1999; Nr. 102

Gemeindefinanzbericht 1996.

Gilbert G., 1996, « La péréquation financière entre les collectivités locales », PUF, Paris

Guengant A., 1996, « Évaluation du pouvoir péréquateur de la dotation globale de fonctionnement des communes », in Gilbert G., *La péréquation financière entre les collectivités locales*, PUF, Paris, 1996, chapitre 2, pp 21-40.

Guihéry L., 1997, *Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand*, thèse de doctorat de Sciences Économiques, Université Lumière Lyon 2

Huber, Lichblau, 1998, "Germany's Federal Financing System : An Analysis and A Reform Proposal", working paper.

Ladd H.F., 1999, *The Challenge of Fiscal Disparities for State and Local Governments*, Edward Elgar, 1999

Laufer H., 1991, *Das Föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Munich.

Lenk T., 1999, "Kooperativer Föderalismus - wettbewerbsorientierter Föderalismus", Diskussionbeiträge, Universität Leipzig, März

Lenk T., 1998, "Länderfinanzausgleich : Reform des Ausgleichsmechanismus", RWI-Mitteilung, Heft 1/2 Jahrgang 49

Mac-Dougall (Sous la direction de), Commission des Communautés Européennes, 1977, *Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne*, Volume 1 et 2, Connu sous le nom de *Rapport MacDougall*, en particulier les contributions de D. Biehl, Commission des Communautés Européennes, Bruxelles.

Ministère fédéral des finances, *Finanzbericht 1999 et 2000*

Musgrave R., 1959, *The theory of public finance*, Mac Graw Hill, New York.

Popitz, 1927, "Der Finanzausgleich", in *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 1st ed., Vol. 2, Tübingen, pp. 338-75

Sachs J. et Sala-i-Martin X., 1991, "Federal fiscal policy and optimum currency area : evidence for Europe from the United States", *NBER Working Paper*, n°3855

SD, Süddeutsche Zeitung, 31.08.99, 06.07.99, 9.07.99, 10.08.99, 20.08.99, 10.09.99, janvier - mars 2000, Munich

Spahn P. B., 1978, *Principles of federal policy co-ordination in the Federal Republic of Germany*, Center for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Research Monograph 25, Canberra.

Spahn P. B., 1987, « Le fédéralisme financier en RFA », Revue Française de Finances Publiques, Numéro 20.

Scotchmer S., 1994, "Public Goods and The Invisible Hand", in Quigley J. et Smolensky E., *Modern Public Finance*, Harvard

Stotsky J.G. et Sunley E.M., 1997, "United States", in Heller, Ter-Minassian, *Fiscal Federalism*, FMI, Washington D.C.

Tiebout, 1956, "A pure theory of public expenditure", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, Nr.5, p. 416.

Résumé

L'objectif de cette contribution est dévaluer l'impact redistributif de la péréquation financière allemande entre 1970 et 1994 mais aussi depuis 1995, date à laquelle les nouveaux *Länder* de l'Allemagne de l'Est ont rejoint les mécanismes complexes du fédéralisme budgétaire allemand. Un des résultats les plus intéressants montre, jusqu'en 1994, une lente convergence des capacités fiscales des *Länder* ouest-allemands avant redistribution. Il apparaît ensuite que l'unité allemande a profondément bouleversé le savant équilibre des finances publiques allemandes qui prévalait précédemment.

Abstract

The purpose of this contribution is to assess the redistributive impact of the German fiscal equalization system between 1970 and 1994, but also since 1995, at the time when the new East-*Länder* joined in the complex mechanism of the German fiscal federalism. One of the most interesting results shows between 1970 and 1994 a slow convergence of regional fiscal capacities of Western German *Länder* before redistribution. It appears also that the German unity has deeply changed the clever balance of German public finances that had existed before unity.

Mots-clés

Fédéralisme fiscal, finances publiques, redistribution, Allemagne

Key words

federalism, public finance, redistribution, Germany

Classification JEL : H7.