

# Fédéralisme fiscal comparé au Canada et en Allemagne : quels enseignements et quelles convergences ?

*Pierre-Marcel Desjardins*  
**Institut canadien  
de recherche sur le développement régional  
et département d'économie**  
Université de Moncton (Canada)  
[desjarpm@umoncton.ca](mailto:desjarpm@umoncton.ca)

*Laurent Guihéry*  
**Laboratoire d'Economie des Transports (LET)**  
**Faculté de Sciences Economiques et de  
Gestion**  
Université Lumière Lyon 2 (France)  
[laurent.guihery@let.ish-lyon.cnrs.fr](mailto:laurent.guihery@let.ish-lyon.cnrs.fr)

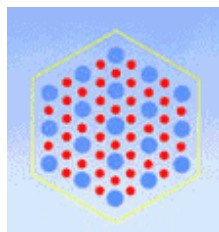
**Association de Science Régionale De Langue Française**

**XL<sup>ème</sup> Colloque**

**Bruxelles, 1-3 septembre 2004**

**Convergence et disparités  
régionales au sein de  
l'espace européen :**

les politiques régionales  
à l'épreuve des faits



**DULBEA**

Le Canada et l'Allemagne fédérale constituent des deux côtés de l'Atlantique deux modèles d'organisation fédérale des finances publiques particulièrement achevés. Le premier, au Canada, s'inscrit dans une logique plus concurrentielle des finances publiques et suscite un grand intérêt aujourd'hui chez les chercheurs européens, en particulier par la dynamique d'efficacité, de rigueur budgétaire mais aussi d'équité interpersonnelle et interrégionale qu'il a développé, ce qui le différencie d'ailleurs du fédéralisme américain. L'autre, allemand, plus coopératif, solidaire (Guihery, 1997) et ancré dans cet espace historique que constitue l'Europe traverse aujourd'hui une crise existentielle liée à l'arbitrage équité/efficacité sur lequel il se fonde, en grande partie en raison du coût toujours très important de l'unité allemande mais aussi en raison de l'intégration de plus en plus poussée de nos économies, qui conduit à une mobilité forte des bases fiscales et surtout des entreprises à la recherche du couple coût fiscal / efficacité de la localisation le plus optimal<sup>1</sup>. Ces deux systèmes fédéraux sont ainsi engagés dans la même dynamique et contrainte mondiale d'une globalisation de leurs économies – ALENA pour le Canada et Union Européenne pour l'Allemagne – qui n'est pas neutre sur leur fonctionnement interne et externe.

En tenant compte de cette dynamique de mondialisation et d'interpénétration des économies, l'objectif de cette communication est de comparer ces deux systèmes fédéraux en étudiant les capacités de convergence ou de divergence de nos deux modèles. Nous apporterons une attention particulière aux mécanismes de péréquation qui ont été mis en œuvre pour corriger les inégalités interrégionales. Nous tenterons enfin de présenter quelques enseignements conclusifs.

Une première lecture rapide fait apparaître des similitudes classiques pour un pays fédéral, à savoir le rôle central des Provinces ou Länder : le fédéralisme canadien s'organise en effet, comme le fédéralisme allemand, autour du rôle central des provinces, ou des Länder du côté allemand. A ce niveau d'analyse, la Suisse se place à un niveau encore plus décentralisée que nos deux pays : les cantons suisses jouissent en effet d'une très large indépendance (Tableau 1).

Tableau 1 : part des recettes fiscales des niveaux inférieurs de gouvernement (en pourcentage des recettes fiscales totales)					
Australie	Etats-Unis	Belgique	<b>Allemagne</b>	<b>Canada</b>	Suisse
31 %	33 %	33 %	50 %	54 %	63 %

Source : Privy Council Office, 2002

---

<sup>1</sup> Ce défi s'est amplifié le 1<sup>er</sup> mai 2004 avec l'entrée de 10 nouveaux pays dans l'Union Européenne, au premier rang desquels la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque.

Cette première observation pourrait faire croire à certaines similitudes, voire à une proximité des modèles fédéraux canadien et allemand. Une analyse plus fine va-t-elle permettre de confirmer cette première impression ?

### *A) Répartition des compétences publiques*

Du côté de l'analyse de l'affectation des compétences entre les différents niveaux de pouvoir, la place centrale des Provinces ou des Länder se confirme : l'éducation est régionalisée dans les deux pays (tableau 2), le Canada apparaissant plus « centralisé » pour les dépenses de sécurité publique et les services publics généraux. La grande différence concerne les dépenses de Sécurité Sociale/Santé qui sont plutôt financées par le centre en Allemagne, grâce à de nombreux transferts forfaitaires, alors que la Constitution canadienne énonce qu'il s'agit d'une compétence provinciale. Cette différence jouera un rôle essentiel dans les contraintes budgétaires pesant par la suite sur les provinces canadiennes.

Tableau 2 : Distribution des compétences publiques en fonction des différents niveaux de pouvoir (C : centre, R : région, L : niveau local)			
Secteur	États fédéraux	Canada	Allemagne
Services publics généraux	Centre	63	38
	Région / province, Länder	16	34
	Niveau local	21	28
Défense	Centre	100	100
	Région / province, Länder	0	0
	Niveau local	0	0
Sécurité publique	Centre	34	8
	Région / province, Länder	33	72
	Niveau local	33	21
Éducation	Centre	6	4
	Région / province, Länder	57	68
	Niveau local	38	27
Sécurité sociale / santé	Centre	4	72
	Région / province, Länder	95	12
	Niveau local	1	15
Sécurité sociale et bien-être	Centre	69	79
	Région / province, Länder	27	11
	Niveau local	4	11
Logement	Centre	26	7
	Région / province, Länder	34	26
	Niveau local	40	53
Sport, loisir	Centre	31	4
	Région / province, Länder	19	33
	Niveau local	50	63
Économie et services	Centre	24	46

	Région / province, Länder	45	35
	Niveau local	31	18
Autres	Centre	65	63
	Région / province, Länder	31	31
	Niveau local	4	6

Source : Darby J., Muscatelli A., Roy G., 2002, p. 3

La dynamique temporelle de l'affectation des compétences semble différente dans les deux pays (tableau 3) : on observe nettement en Allemagne une « recentralisation » des dépenses avec une baisse forte de la part des Länder entre 1985 et 1995 (-13 % sur le total des dépenses, -10 % pour les dépenses en biens et services) qui pourrait s'expliquer par le coût de l'unité allemande considérée en Allemagne comme « un bien public national » à la charge du Bund, le Gouvernement central (Guihéry, 1997, 2001 et 2002). A l'inverse, le Canada trahit une réelle stabilité, ce qui est fidèle à une pratique politique sans a-coups, classique au Canada<sup>2</sup>. A l'inverse de l'Allemagne, il est vrai que le Canada n'a pas subi de chocs externes de l'ampleur de l'unité de l'Allemagne. Environ 82 % des dépenses totales sont à la charge des niveaux inférieurs de gouvernement contre 50 % environ en Allemagne, ce qui renforce l'idée d'un fédéralisme canadien plus « décentralisé » que le fédéralisme allemand. Les différences historiques et des espaces géographiques expliquent en partie cette différence.

Tableau 3 : Dépenses des niveaux inférieurs de Gouvernement en % des dépenses totales											
	<i>Total des dépenses</i>					<i>Dépenses sur les biens et services</i>					
	1985	1990	1995	Les plus récentes	Variation en %		1985	1990	1995	Les plus récentes	Variation en %
<i>Etats fédéraux</i>											
<b>Canada</b>	<b>58</b>	<b>57</b>	<b>58</b>	<b>60</b>	<b>3</b>	<b>Canada</b>	<b>77</b>	<b>79</b>	<b>81</b>	<b>82</b>	<b>7</b>
Allemagne <sup>2</sup>	40	40	38	35	-13	Allemagne	53	53	53	47	-10

Source: Darby J., Muscatelli A., Roy G., 2002, p. 6

### 1) Le cas allemand

<sup>2</sup> La Constitution Canadienne de 1867 définit par « Paix et Bon Gouvernement » (*Peace and Good Government*) les objectifs des politiques publiques.

Pour l'Allemagne, la répartition des compétences prévues par la Constitution est double : d'un côté des compétences affectées exclusivement à un niveau de pouvoir : Education, Police, Justice, Culture,... pour les Länder ; Affaires Etrangères, défense, contrôle des flux migratoires, réseaux nationaux de transports,... pour le Bund. D'un autre côté, 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, Economie, 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. A 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'Etat fédéral peut prendre l'initiative dans certains domaines plutôt régionaux (Education, 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 qui tranche avec l'exemple canadien (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. Sans entrer dans le détail, les niveaux locaux en Allemagne, comme au Canada, sont étroitement encadrés par les Länder ou les Provinces : il y a là des similitudes qu'il conviendrait d'analyser plus en détail.

De manière générale, les compétences législatives sont plutôt à la charge du Bund, même si, pour certaines lois<sup>3</sup>, 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

---

<sup>3</sup> En fait pour toute loi pour lesquelles les Länder supportent au moins ¼ 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.

dans les « compétences concurrentes » est importante et limite l'action des Länder<sup>4</sup>. A l'inverse, il apparaît que les compétences d'exécution sont plutôt l'affaire des Länder. Le tableau 4a 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).

Tableau 4a : la fonction publique allemande en 1993/1997

	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%	38,5%
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

En entrant dans le détail de la répartition des compétences publiques du fédéralisme allemand, nous observons un fort engagement du gouvernement fédéral qui finance près de 50 % des dépenses totales (plus de 50% pour les sciences et recherche, la sécurité sociale, l'économie et les infrastructures et la gestion des entreprises publiques). Police, Justice, Education, Gestion des hôpitaux, gestion de l'espace sont décentralisées (tableau 4b).

Tableau 4b : la part des différentes juridictions allemandes dans les dépenses par domaine de toutes les collectivités (en %) pour 1999			
Domaine	Etat fédéral	Fédérés	Communes
Administration générale	21,70	35,80	42,50
Défense	100,00	–	–
Sécurité publique	10,09	60,66	29,25
Écoles	–	71,99	28,01
Hautes écoles et universités	10,18	89,82	–

<sup>4</sup> 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 ».

Education	23,38	38,65	37,97
Sciences et recherche	69,82	28,07	2,11
Sécurité sociale	66,98	14,07	18,95
Santé, sport, loisirs	5,06	42,35	52,59
Habitation et espace	6,88	23,66	69,46
Économie et autres infrastructures	52,74	41,47	5,79
Trafic	42,79	26,69	30,52
Entreprises publiques	57,06	16,24	26,70
Administration des propriétés	63,72	13,43	22,85
Dépenses totales	47,1	35,8	16,8

Source : Feld Lars P., 2003

## 2) Le cas canadien

Pour le Canada, le tableau 5a résume les principaux postes de dépenses du fédéralisme canadien. On observe certaines similitudes avec l'Allemagne: rôle central du Gouvernement Fédéral dans les transferts sociaux et la redistribution interpersonnelle, rôle primordial des Provinces dans l'éducation. Par contre, la santé occupe une place importante dans les dépenses des Provinces alors que c'est une compétence plutôt financée par le niveau fédéral du côté allemand, du moins sur son volet sécurité sociale. Récemment la gestion des hôpitaux a été décentralisée au niveau des communes et des Länder. Afin d'enrayer la croissance des dépenses de santé, le fédéralisme allemand semble en effet se rapprocher de la gestion canadienne plutôt décentralisée des systèmes de santé.

	Gouvernement fédéral		Provinces et gouvernement local		Total	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003
<b>Services généraux</b>	3,2%	4,0%	2,9%	2,9%	3,3%	3,6%
<b>Protection personnes et propriété</b>	9,9%	10,8%	5,3%	5,7%	7,8%	8,1%
<b>Transport</b>	2,2%	1,1%	6,4%	6,2%	4,9%	4,5%
<b>Santé</b>	5,3%	1,3%	21,9%	27,5%	13,8%	18,6%
<b>Services sociaux</b>	37,9%	39,4%	16,6%	15,0%	26,0%	26,6%
<b>Education</b>	3,5%	2,6%	22,8%	21,5%	14,9%	14,8%
<b>Dev. Ind et ressources</b>	4,8%	3,5%	3,5%	4,0%	4,1%	3,7%
<b>Environnement</b>	0,8%	0,8%	3,1%	2,8%	2,2%	2,2%
<b>Culture</b>	1,7%	1,8%	2,6%	2,7%	2,4%	2,5%
<b>Emploi</b>	1,2%	1,3%	0,4%	0,3%	0,7%	0,7%

<b>Logement</b>	1,1%	1,0%	1,2%	1,2%	1,0%	0,9%
<b>Assistance national</b>	2,7%	2,5%	0,0%	0,0%	1,2%	1,1%
<b>Dev. Regional</b>	0,2%	0,3%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%
<b>Recherche</b>	1,0%	1,3%	0,2%	0,2%	0,6%	0,4%
<b>Charge dette</b>	18,3%	13,0%	12,7%	9,4%	16,4%	11,7%
<b>Autres</b>	5,9%	15,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
<b>Total</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Calculs des auteurs à partir de : Treff K., Perry D. B., 2004, annexe A, p. A : 6

Tableau 5b : structure fédérale / provinciale des dépenses du fédéralisme canadien <sup>5</sup>				
	1995		2003	
	FED	PROV	FED	PROV
<b>Services généraux</b>	46,1%	54,4%	48,0%	53,4%
<b>Protection personnes et propriété</b>	59,6%	41,6%	56,7%	46,4%
<b>Transport</b>	21,6%	81,1%	10,3%	90,6%
<b>Santé</b>	18,1%	97,5%	3,1%	97,8%
<b>Services sociaux</b>	68,6%	39,4%	63,1%	37,1%
<b>Education</b>	11,2%	94,5%	7,4%	96,0%
<b>Dev. Ind et ressources</b>	54,8%	51,5%	40,0%	70,6%
<b>Environnement</b>	17,0%	85,0%	16,2%	84,0%
<b>Culture</b>	34,2%	66,1%	30,5%	69,7%
<b>Emploi</b>	83,4%	33,3%	81,5%	30,9%
<b>Logement</b>	50,5%	69,8%	48,4%	84,7%
<b>Assistance internationale</b>	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%
<b>Dev. Regional</b>	23,8%	77,4%	26,0%	77,0%
<b>Recherche</b>	82,5%	19,6%	82,0%	18,0%
<b>Charge dette</b>	52,5%	47,5%	47,1%	52,8%
<b>Total</b>	47,1%	61,7%	42,6%	66,0%

Source : Calcul des auteurs à partir de : Treff K., Perry D. B., 2004, annexe A, p. A : 6

Les tableaux 5a et 5b confirment bien l'idée, au Canada et en Allemagne, d'une subsidiarité réelle des modèles fédéraux de ces deux pays : les provinces et régions gèrent un ensemble vaste de compétences. On peut aussi commencer à entrevoir le « *pouvoir de dépenses* » des niveaux fédéraux – allemand comme canadien – peu gênés par de larges compétences très coûteuses en termes de ressources, de personnels et de dépenses de fonctionnement qui sont affectées au Länder et aux Provinces. Qu'en est-il du côté des recettes ?

<sup>5</sup> Certaines sommes dépassent 100% en raison de double compte provincial.

## B) Fiscalité

Une analyse plus fine des recettes fiscales des deux pays met en lumière le caractère très décentralisé du Canada : les provinces ont en effet un contrôle total sur leurs bases fiscales et sur la fixation des taux, à l'inverse de ce qui se pratique en Allemagne où le Bund, le Gouvernement Fédéral, et les Länder fixent **conjointement** la répartition des recettes fiscales, ce qui en fait un modèle coopératif de fédéralisme (tableau 6). Le rôle central du Bundesrat, Chambre des « régions » où siègent des représentants des Länder, doit être ici souligné car il n'a pas d'équivalent strict au Canada. En effet, en Allemagne, l'accord du Bundesrat est indispensable pour toute modification importante des règles de fiscalité qui concernent conjointement Bund et Länder : c'est le cas pour les impôts les plus rémunérateurs. Nous avons là une différence forte entre le fédéralisme allemand et le fédéralisme canadien : les Länder ont un réel pouvoir de décision fiscale en Allemagne qui peut contrebalancer les choix fiscaux du Bund. Le tableau 6 est à cet égard sans appel : l'Allemagne, contrairement au Canada, ne connaît pas de décentralisation fiscale totale.

Tableau 6 : taux de contrôle des bases et des taux des niveaux intermédiaires de gouvernement en % de leurs propres recettes fiscales					
<b>Allemagne</b>	Autriche	Belgique	Suisse	Etats-Unis	<b>Canada</b>
<b>0 %</b>	2 %	8 %	89 %	100 %	<b>100 %</b>

Source : Privy Council Office, 2002

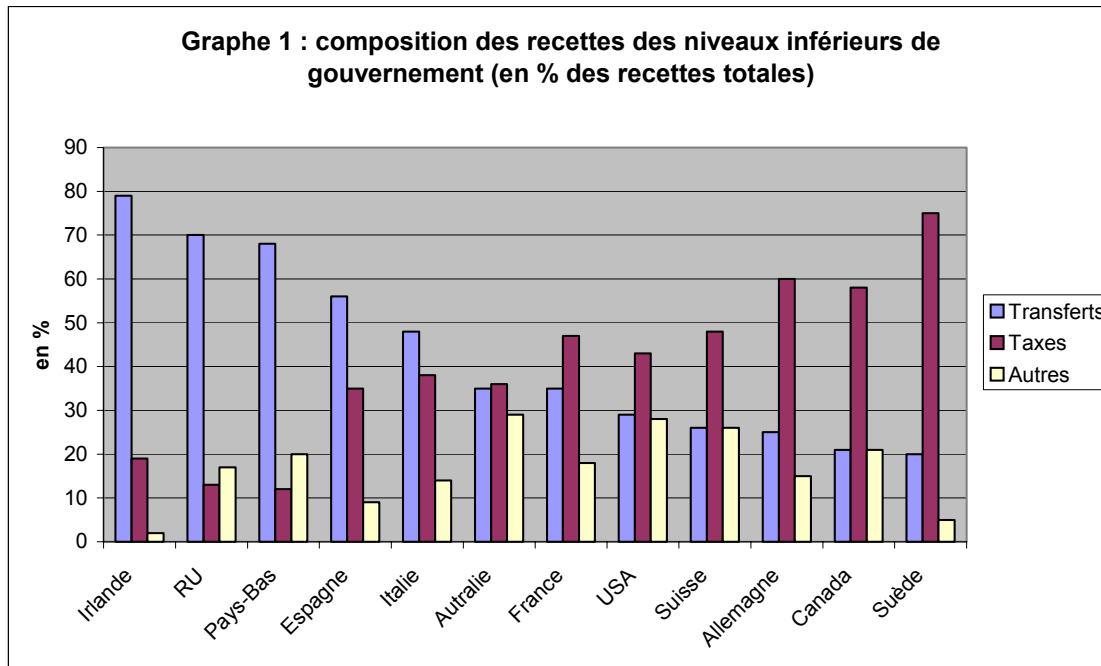
Une comparaison internationale des principaux indicateurs d'autonomie fiscale fait apparaître que le niveau d'autonomie fiscale est particulièrement élevé au Canada puisque le fédéralisme canadien se place, dans le cadre d'une comparaison internationale, au premier rang en ce qui concerne le ratio « recettes fiscales propres » rapportées aux recettes fiscales provinciales et locales totales (88%, tableau 7).

Tableau 7 : Ratio des recettes fiscales propres par rapport aux recettes fiscales totales (locales et provinciales)			
<b>Canada</b>	<b>88 %</b>	Etats-Unis	70 %
Belgique	87 %	Inde	61 %
Malaisie	82 %	Australie	59 %
<b>Allemagne</b>	<b>82 %</b>	Autriche	56 %
Suisse	81 %	Espagne	22 %

Source : Privy Council Office, 2002

Allemagne et Canada sont d'abord des Etats pour lesquels le financement des niveaux inférieurs de gouvernement passe d'abord par la fiscalité, propre au Canada ou partagée comme

c'est le cas en Allemagne : 60 % des recettes fiscales des niveaux inférieurs de gouvernement sont des recettes fiscales : mais, dans ces pays, les transferts jouent aussi une grande place comme nous le verrons dans la section suivante. Ainsi, dans les deux pays, les transferts représentent entre 20 et 30 % des recettes des Provinces ou Länder (graphe 1).



Source : Privy Council Office, 2002

### 1) Le cas allemand

En termes budgétaires (tableau 8), 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). Les communes, dont le rôle s'est accru en raison de transferts de compétences, gèrent environ 20% des dépenses, en augmentation depuis une vingtaine d'années. 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. Ainsi les transferts en provenance du Bund représentent 16,2 % des recettes fiscales des Länder en 1998 (Guihéry, 2002). Le fédéralisme fait enfin une place importante aux « tâches communes » - *Gemeinschaftsaufgaben* – qui constituent depuis la réforme constitutionnelle de 1969 (art. 91a) une particularité du

fédéralisme allemand puisqu'elles s'inscrivent en rupture avec les principes fédéraux d'adéquation des compétences d'exécution avec les charges financières qui en découlent comme on peut l'observer au Canada. Pour ces missions, une concertation Bund-Länder préalable est indispensable.

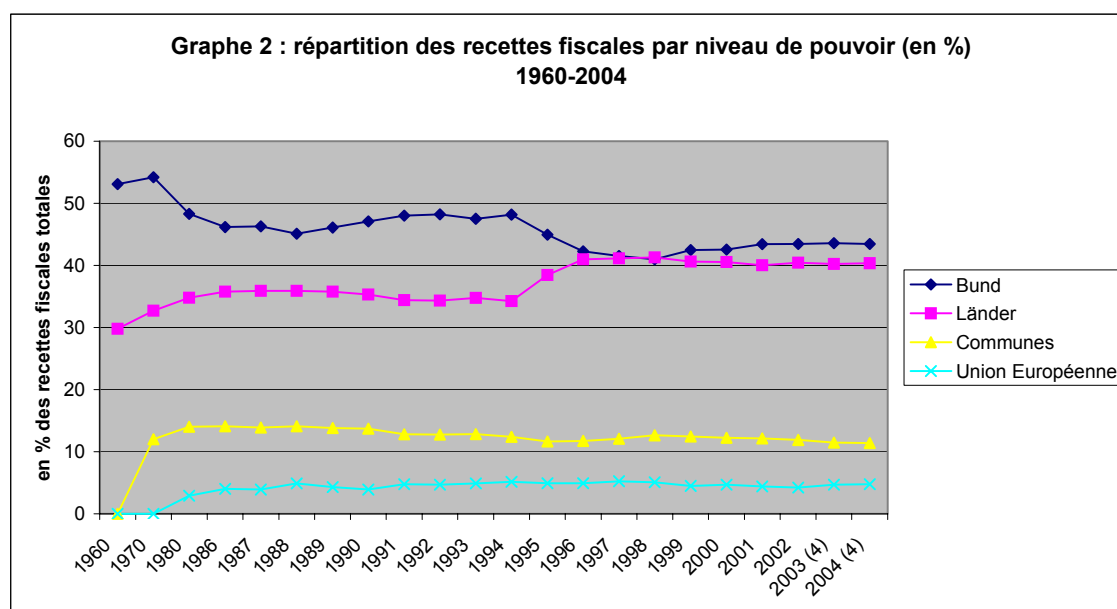
Il est enfin intéressant d'observer sur le tableau 8 que le fédéralisme allemand se positionne d'emblée dans une logique de déficit budgétaire à tous les niveaux de pouvoir depuis 1998 alors que le fédéralisme canadien évolue dans une logique, certes un peu trop dogmatique, semble-t-il, de rigueur budgétaire et de ciblage sur une équilibre budgétaire voire un excédent des comptes publics. Cette situation trahit, pour l'Allemagne, une réelle difficulté à intégrer économiquement et socialement l'Allemagne de l'Est, qui bénéficie de nombreux transferts publics de plus en plus importants depuis 1990.

Tableau 8 : Budget des différents niveaux de pouvoir 1998-2002 (milliards d'€)								
	1998	1999	2000	2001	2002	<i>en % des dép./ rec. Bund /Länder /Communes</i>	2003	2004
Dépenses	580,6	597,2	599,1	603,1	608,4	<i>Env. 100 %</i>	624,5	623
Recettes	551,8	570,3	565,1	555,9	551,3	<i>Env. 100 %</i>	554,5	554
Solde	-28,8	-26,9	-34	-47,1	-57,1		-79	-69
<b>Bund</b>								
Dépenses	233,6	246,9	244,4	243,1	249,3	<b>38 %</b>	260	257
Recettes	204,7	220,6	220,5	220,2	216,6	<b>37 %</b>	216,5	227
Solde	-28,9	-26,2	-23,9	-22,9	-32,7		-44	-29,5
<b>Länder</b>								
Dépenses	244,7	246,4	250,7	255,1	257	<b>39 %</b>	262	258
Recettes	230,5	238,1	240,4	229,4	227,7	<b>39 %</b>	229	228
Solde	-14,3	-8,3	-10,4	-25,7	-29,3		-33	-30
<b>Communes</b>								
Dépenses	142,5	143,7	146,1	147,9	149,2	<b>23 %</b>	150,5	148
Recettes	144,7	145,9	148	144	144,6	<b>25 %</b>	141	142
Solde	2,2	2,2	1,9	-3,9	-4,6		-9,5	-6

Source : Monatsbericht 03.2004, Bundesministerium der Finanzen, p. 92

Dans une logique de comparaison Allemagne-Canada, le graphe 2 est intéressant : il révèle, du côté des recettes, une montée en puissance des Länder dans le fédéralisme fiscal allemand depuis 1960, ce qui confirme leur position centrale dans les négociations fiscales Bund

– Länder, en particulier en raison du poids du Bundesrat, la chambre des représentants des Länder, dans le fédéralisme allemand. Nous sommes là dans une situation inverse de celle observée au Canada, où les Provinces ont du mal à se faire entendre vis à vis du Gouvernement Fédéral, en particulier sur la répartition des recettes fiscales. Les spécialistes des finances publiques au Canada parlent d'ailleurs de déséquilibre fiscal (Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002). On peut dire, à l'inverse, que cette problématique de déséquilibre fiscal, ne se pose pas en Allemagne, le jeu coopératif des acteurs permettant de trouver une solution souvent à l'avantage des Länder, comme ce fut le cas lors de la négociation du Pacte de Solidarité II en juin 2001.



Source : Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2004 ; (4) prévisions

La répartition des recettes fiscales offre ainsi encore une vision équilibrée du fédéralisme allemand (tableau 9). 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). A l'inverse du Canada, les Länder ont accru de manière importante leurs recettes fiscales provenant des recettes communes, en particulier en raison de leur pouvoir de blocage au Bundesrat, la Chambre des Représentants des Länder. Les communes occupent une place marginale qui reste largement encadré par le Land.

Le tableau 9 résume les principaux impôts du fédéralisme fiscal allemand : l'impôt sur le revenu et la TVA occupent la première place avec 50 % des recettes fiscales totales : ce sont deux impôts partagés entre le Bund et les Länder. En fait, le système est plus complexe : 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, équivalent à ce que l'on trouve au Canada – le *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*, 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 environ 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 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<sup>6</sup>, 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).

Tableau 9 : principaux impôts du fédéralisme allemand et évolution des recettes depuis 1980

	1980		1990		2001		2002	
	Mrd €	%	Mrd €	%	Mrd €	%	Mrd €	%
<b>Impôt sur le revenu</b>	<b>56,8</b>	<b>30,4</b>	<b>92,6</b>	<b>31,9</b>	<b>132,6</b>	<b>29,7</b>	<b>132,2</b>	<b>29,9</b>
<b>TVA</b>	<b>20,8</b>	<b>11,1</b>	<b>43,3</b>	<b>14,9</b>	<b>104,5</b>	<b>23,4</b>	<b>105,5</b>	<b>23,9</b>
<b>Impôt sur les carburants</b>	<b>10,9</b>	<b>5,9</b>	<b>18,8</b>	<b>6,5</b>	<b>40,7</b>	<b>9,1</b>	<b>42,2</b>	<b>9,6</b>
Taxe professionnelle	13,9	7,4	19,8	6,8	24,5	5,5	23,5	5,3
Taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation	20,8	11,1	35,8	12,3	34,5	7,7	32,7	7,4
Impôt sur les sociétés	5,8	3,1	15,4	5,3	-0,4	-0,1	2,9	0,6
Taxe sur le tabac	3,3	1,8	9,4	3,2	12,1	2,7	13,8	3,1
Divers revenu	18,8	10,1	18,7	6,4	8,8	2,0	7,5	1,7
Impôt production	2,1	1,2	5,5	1,9	20,9	4,7	14,0	3,2
Impôt patrimoine	2,4	1,3	3,2	1,1	0,3	0,1	0,2	0,1

<sup>6</sup> 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<sup>er</sup> janvier 1998, une part de l'impôt sur la TVA, ce qui renforce le caractère intégré et coopératif du fédéralisme allemand.

Taxe foncière A et B	3,0	1,6	4,4	1,5	9,1	2,0	9,3	2,1
Impôt véhicules	3,4	1,8	4,3	1,5	8,4	1,9	7,6	1,7
Douane	2,4	1,3	3,7	1,3	3,2	0,7	2,9	0,7
Taxe sur les alcools	2,0	1,1	2,3	0,8	2,1	0,5	2,1	0,5
Divers	20,3	10,9	12,8	4,4	45,1	10,1	45,3	10,3
<b>TOTAL</b>	186,6	100,0	289,9	100,0	446,2	100,0	441,7	100,0

Source : Bundesministerium des Finanzen, Finanzbericht 2004

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 que nous verrons par la suite. 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 environ 75% du produit fiscal en 2002, ce qui accentue, du côté recettes, la vision coopérative du fédéralisme allemand très différent, à ce niveau, de l'exemple canadien. D'autres arrangements coopératifs sont à relever dans le partage des impôts et peuvent être observés sur le tableau 10 : parce que précisément le rendement de la taxe professionnelle oscillait fortement, les collectivités locales en paient depuis 1970 une part au Bund et aux Länder et reçoivent en retour une fraction de 15 % de l'impôt sur le revenu, ressource considérée comme plus stable (tableau 10).

<b>Impôts partagés</b>	Bund	Länder	Communes
Impôt sur le revenu	42,5	42,5	15
Impôt sur les sociétés	50	50	0
TVA	51,4	46,5	2,1
Impôt sur les plus-values	44	44	12
Taxe professionnelle	7,5	9	83,6

Source : Bundesministerium des Finanzen, Finanzbericht 2004

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 et différemment du Canada, la véritable indépendance des Länder dont les recettes fiscales agrégées représentent, en 1999, 75 % des

recettes fiscales totales. Le tableau 11 confirme l'évolution historique du fédéralisme coopératif à l'allemande avec le rôle accru des impôts partagés depuis 1965.

Tableau 11 : 1965 – 2001 : évolution des impôts communs et recettes propres des différents niveaux de pouvoir		
Année	Part des impôts communs	Revenus propres
<b>Etat fédéral</b>		
1965	27,1	72,9
1975	69,3	30,7
1985	73,5	26,5
1995	63,4	36,6
1998	61,9	38,1
2001	76,9	23,1
<b>Länder</b>		
1965	77,4	22,6
1975	85,1	14,9
1985	87,9	12,1
1995	88,2	11,7
1998	89,2	10,8
2001	75,8	24,2
<b>Communes</b>		
1965	–	–
1975	21,6	78,4
1985	35,5	64,5
1995	39,4	60,6
1998	34,9	65,1
2001	46,6	53,4

Source : Feld, 2003, p. 18 ; Bundesministerium des Finanzen, Finanzbericht 2004

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 R.F.A. » selon la Loi Fondamentale allemande (la Constitution), le fédéralisme allemand se caractérise finalement **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). **Nous avons une nouvelle différence fondamentale avec le Canada** qui est le théâtre d'une concurrence fiscale forte.

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 efficaces. 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 à l'exemple canadien, 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) ou solidaire (Guihéry, 1997 et 2002). Le 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 comme au Canada et de diminuer les tensions politiques et les déséquilibres entre le centre et la périphérie, tensions que nous observons au Canada, comportent aussi un coût de fonctionnement élevé.** Ainsi, la multiplication des niveaux de pouvoir, les recouvrements de compétences verticales entre le Ministère Fédéral et les différents ministères correspondant dans les *Länder* augmentent les coûts d'administration des compétences<sup>7</sup>. A l'inverse, **le modèle canadien de fédéralisme axé sur un modèle plus concurrentiel de fédéralisme semble plus « économe » en termes de ressources publiques, et éventuellement plus efficace ou optimisé du côté de la dépense. Les vifs débats actuels sur une réorientation du fédéralisme allemand dans un sens plus concurrentiel s'inscrivent dans cette perspective (Guihéry, 2002).**

---

<sup>7</sup> Par exemple, les *Länder* possèdent un Ministère pour les Affaires Fédérales et Européennes qui vient s'adosser au Ministère Fédéral des Affaires Etrangères, en charge des question européennes.

## 2) Le cas du Canada

Alors que le fédéralisme allemand révèle une structure équilibrée dans la répartition des recettes fiscales entre Bund et Länder, le fédéralisme canadien à l'inverse révèle un poids indéniable du niveau fédéral, que l'on peut observer au tableau 12. Nous retrouvons là le débat classique au Canada sur le déséquilibre fiscal et le « *pouvoir de dépenser* » du gouvernement fédéral (Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002). Ainsi 60 % des recettes de l'impôt sur le revenu reviennent au Gouvernement Fédéral, 64% de l'impôt sur les sociétés et près de 46 % des impôts sur la consommation...alors que les compétences publiques sont plutôt décentralisées, pour la santé ou l'éducation par exemple. Les impôts les plus rémunérateurs sont d'abord perçus par le Gouvernement Fédéral. **De plus, entre 1995 et 2003, on observe que la place du Gouvernement Fédéral semble s'accroître alors que les besoins des Provinces sont de plus importants, en particulier du côté de la santé** : le fédéralisme canadien ne peut alors qu'évoluer vers un fédéralisme de transferts... ce qui trahit indirectement une forme de « dépendance » des niveaux provinciaux vis à vis du Gouvernement (Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002).

Tableau 12 : répartition des recettes fiscales du fédéralisme canadien

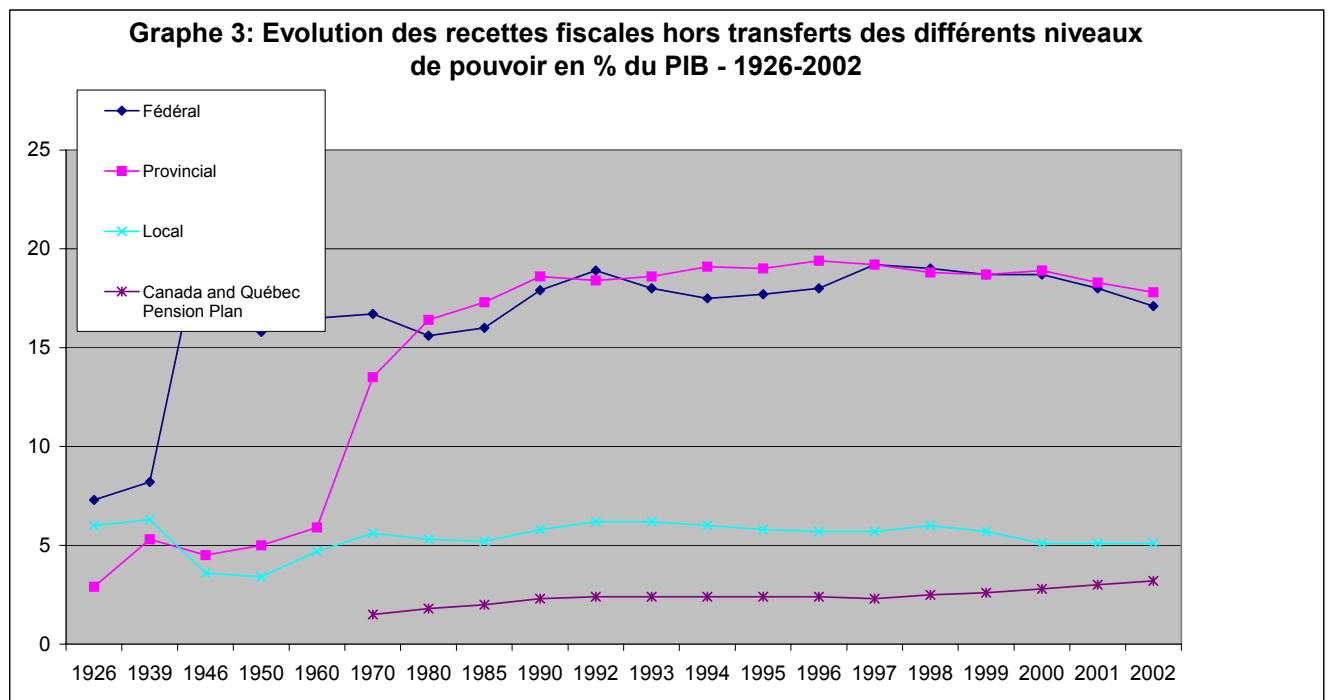
Tableau 12 : répartition des recettes fiscales du fédéralisme canadien				
	1995		2003	
	FED	PROV	FED	PROV
Impôt sur le revenu	60,4%	39,6%	62,3%	37,7%
Impôt sur les sociétés	63,7%	36,3%	63,9%	36,1%
Impôts fonciers	0,0%	100,0%	0,00%	100,00%
Impôt sur la consommation	46,5%	53,5%	45,8%	54,2%
Contribution Sécurité Sociale	74,3%	25,7%	73,9%	26,1%
Impôts divers et ventes de biens et services	18,6%	81,8%	18,6%	81,0%

Source : Calcul des auteurs à partir de : Treff K., Perry D. B., 2004, annexe A, p. A :6.

Dans un sens plus dynamique, le graphe 2 retrace l'évolution des recettes fiscales hors transferts des différents niveaux de pouvoir au Canada (en % du PIB depuis 1926). On peut observer la grande stabilité de cette courbe, la stabilité étant une constante des dynamiques fédérales canadiennes, et surtout la maîtrise de la croissance des prélèvements obligatoires puisque cette courbe recule à partir de 1997 : nous avons un des éléments qui font du Canada moderne un modèle de rigueur budgétaire pour de nombreux pays, au premier rang desquels la

France et l'Allemagne. En effet, on observe dans ce dernier pays une hausse quasi continue des recettes fiscales, liée au financement de l'unité allemande en particulier. Il est clair que le choc de l'unité allemande a mis à mal la rigueur budgétaire traditionnelle en Allemagne sans être dogmatique néanmoins, comme on pourrait le penser pour le Canada.

On peut observer aussi le déséquilibre au niveau des recettes entre le niveau fédéral et le niveau provincial qui tranche avec l'exemple allemand plus équilibré. En effet, si l'échelon fédéral semble au même niveau que l'échelon provincial en termes de recettes fiscales hors transferts par rapport au PIB, il ne faut pas oublier que les compétences publiques « lourdes » - santé et éducation - sont d'abord l'affaire des provinces. Celles-ci ne peuvent « qu'espérer<sup>8</sup> » bénéficier de transferts suffisants, ce qui semble de plus en plus difficile aujourd'hui en particulier du côté des Provinces atlantiques. Si le fédéralisme canadien semble, au premier abord équilibré, il contient en fait une asymétrie fondamentale Etat fédéral / provinces au détriment de ces dernières qui tranche avec le fédéralisme allemand.



Source : Treff K., Perry D. B., 2004, table B.3, B.8 (annexe B)

<sup>8</sup> Parfois, on a l'impression, dans le débat politique et la presse, que certaines Provinces « quémangent » des transferts de ressources fiscales auprès du Gouvernement Fédéral.

Le Gouvernement Fédéral canadien est ainsi confronté aux demandes incessantes de l'ensemble des provinces pour réduire ce « déséquilibre fiscal » (Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002), les provinces reprochant au Gouvernement central de taxer au-delà de ses besoins et de pas redistribuer suffisamment aux provinces. Une solution, repoussée par le Gouvernement Fédéral, serait de transférer des points de taxe supplémentaires aux provinces, ce qui impliquerait aussi une péréquation de ces recettes entre les régions riches et pauvres. Le problème est l'accès partagé des niveaux provinciaux et fédéraux à la plupart des bases fiscales les plus importantes (cf. tableau 13) qui limite de facto la marge de manœuvre provinciale d'autant plus que les provinces canadiennes sont en concurrence vive entre elles mais aussi avec leurs voisines américaines pour attirer des bases fiscales. Le fédéralisme canadien est donc un fédéralisme concurrentiel fort, horizontal entre provinces et vertical avec l'Etat Fédéral<sup>9</sup>. C'est, semble-t-il, **un fédéralisme asymétrique, verticalement et horizontalement.**

Base fiscale	Disponible au niveau fédéral	Disponible au niveau provincial
Impôt sur le revenu	X	X
Impôt sur les sociétés	X	X
Impôt sur la consommation	X	X
Taxe sur les salaires	X	X
Taxe sur les jeux		X
Taxe sur les alcools		X
Ressources naturelles		X
Droit de douane	X	
Taxe sur les non résident	X	

Source : McLean, 2003, p. 23

Le système allemand à l'inverse se fonde, non pas sur une séparation des recettes fiscales par niveaux de pouvoir, mais sur le système du « *tax sharing* » : le produit de l'impôt sur la TVA, un des plus rémunérateurs, est ainsi réparti entre le *Bund* et les *Länder* en fonction d'une clé de répartition qui peut être modifiée chaque année à l'issue d'une négociation Bund/Länder. Le tableau 14 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'un équilibre des forces entre Bund et

---

<sup>9</sup> Il est alors possible de voir émerger au Canada un débat sur la sécession – comme ce fut le cas au Québec en 1995 voire aussi en Alberta si le Gouvernement Fédéral remet en cause l'affectation aux Provinces des recettes pétrolières – alors que cette question, en dépit du fort régionalisme de la Bavière par exemple, est profondément absente du débat allemand.

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 vers ces derniers et vers les communes mais aussi le fort pouvoir de négociation des Länder dans le rapport de force Bund - Länder.

Tableau 14 : Clé de répartition des recettes de TVA entre Bund et Länder allemands			
	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	Communes
1998	51,2	46,7	2,1
1999	52,2	45,7	2,1
2000 et 2001	52	45,9	2,1
2002 et 2003	51,4	46,5	2,1

Sources : Bundesministerium des Finanzen (BMF) , Finanzbericht 1999, p.143 ; Finanzbericht 2004 et 2003

A l'inverse de la grande stabilité du fédéralisme canadien, le fédéralisme allemand révèle une modification quasi annuelle des règles fiscales de financement des différents niveaux de pouvoir en fonction de l'évolution des transferts de compétences et de la situation financière des Länder et des Communes : il est alors clair que le fédéralisme allemand est ainsi plus centré, plus proche des niveaux décentralisés que le fédéralisme canadien, ce dernier imposant une contrainte budgétaire plus forte à ses provinces, qui est aussi une incitation à une meilleure efficacité des politiques publiques, indispensables d'ailleurs de nos jours dans un environnement économique incertain. Cette contrainte budgétaire est indéniable, d'autant plus que les niveaux provinciaux ne peuvent, en raison de fortes dynamiques de « *yardstick comparison* », augmenter leurs impôts...

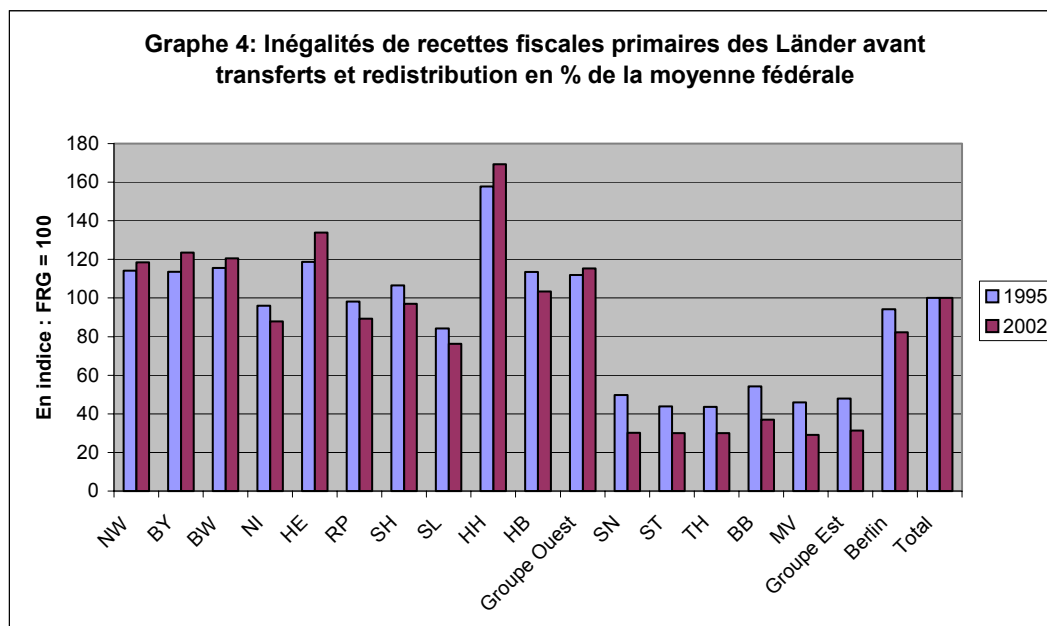
d'où la difficulté de résoudre une équation budgétaire au niveau provincial qui est extrême dans les régions les plus dépendantes de transferts, comme les Provinces Atlantiques. À l'inverse, des Provinces comme l'Alberta affiche des excédents budgétaires exceptionnels, de l'ordre de 1,3% du PIB provincial.

L'arbitrage entre contrainte budgétaire et autonomie / décentralisation est clairement de côté de la contrainte budgétaire au Canada, pour les provinces les plus pauvres, alors que l'Allemagne, et c'est un des problèmes contemporains du fédéralisme allemand, se situe plutôt dans l'arbitrage inverse plus favorable au niveau régionaux. Le Gouvernement Fédéral Canadien garde clairement la main sur les transferts de ressources fiscales et les Provinces n'ont pas d'institutions équivalentes au Bundesrat en Allemagne susceptibles de rééquilibrer le rapport de force Fédéral / Provincial. Nous avons là une différence fondamentale sur laquelle nous reviendrons.

### *C) Transferts et péréquation au cœur du fédéralisme allemand et canadien*

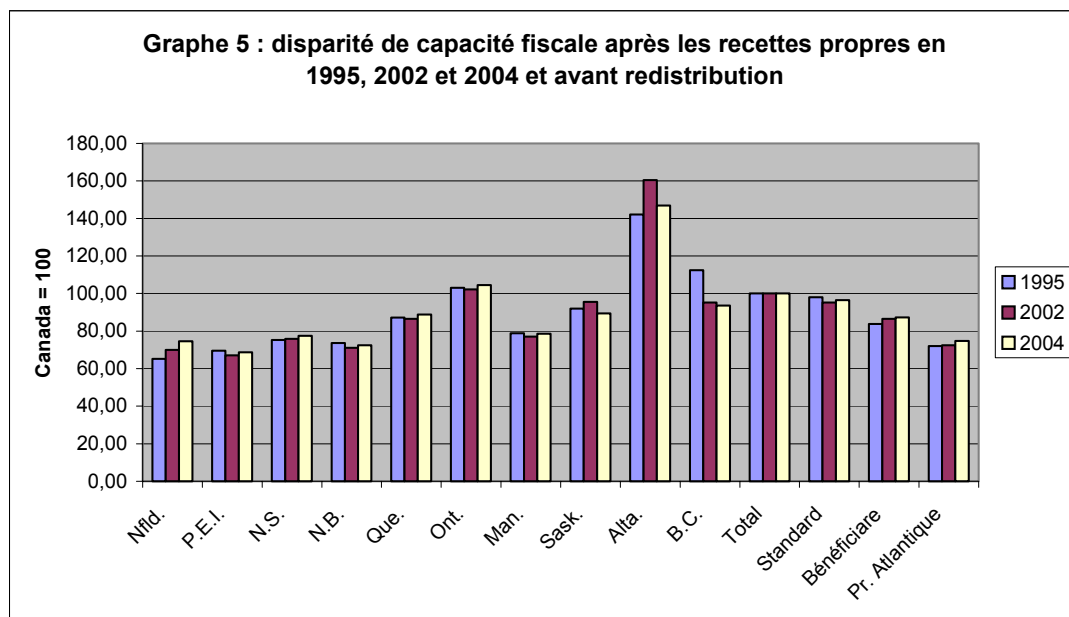
Comme nous l'avons évoqué précédemment, les fédéralismes allemand et canadien reposent sur les transferts, mais dans une direction opposée : le fédéralisme canadien révèle un contrôle fort des transferts du Gouvernement Fédéral vers les Provinces – une **contrainte budgétaire forte** associé à un « *pouvoir de dépenser* » du niveau fédéral – alors que le fédéralisme allemand a bien du mal à contrôler les transferts publics massifs vers l'Allemagne de l'Est et évolue dans le cadre **d'une contrainte budgétaire souple et plus favorable aux niveaux régionaux**.

Avant de rentrer dans une analyse des transferts et de la redistribution fiscale de nos différents niveaux de pouvoir, il semble indispensable de mener une analyse en termes d'inégalités interrégionales de recettes fiscales. L'Allemagne se caractérise par des inégalités de recettes fiscales primaires Ouest – Est fortes qui se sont accrues largement depuis l'unité allemande (Graphe 4). Nous avons là la confirmation de logiques économiques de polarisation de la croissance économique qui n'ont pas encore vraiment profité à l'économie est-allemande. La question se pose pour l'Allemagne unie de retrouver les chemins d'une convergence interrégionale forte des capacités fiscales par tête et d'une réduction des inégalités de capacités fiscales observée avant l'unité allemande (Guihéry, 1997).



Source : Treff K., Perry D. B., 2004

Du côté canadien, le graphe 5 précise le niveau des disparités de capacité fiscale après les recettes propres des provinces en 1995, 2002 et 2004. Le recours aux capacités fiscales nécessite quelques éclaircissements au Canada : en effet, la fiscalité est très différente d'une province à l'autre, l'Alberta par exemple n'ayant pas de taxe sur la consommation. Un taux de taxe **moyen** concernant les 10 provinces a donc été développé pour calculer et comparer les capacités fiscales provinciales et déterminer par la suite les montants de péréquation. Les disparités avant transferts sont moins fortes qu'en Allemagne. L'Alberta est clairement à part du reste du Canada qui reste assez homogène en fin de compte.



Source : Données statistiques du Ministère Fédéral des Finances / Nouveau-Brunswick ;  
Ministère des Finances

### *La péréquation et les transferts en Allemagne*

Du côté allemand, la répartition des recettes fiscales intègre des mécanismes de redistribution, à la fois au niveau des Länder mais aussi entre les communes. 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 15) :

	Impôt et part revenant aux Länder	Critères de redistribution horizontale	Effet de péréquation horizontale
Niveau 1	Impôt sur le revenu (42,5 %)	Principe de résidence	Faible
	Impôt sur les sociétés (50 %)	Principe de résidence modifié	Faible
	TVA (46,5 %)		
	- dont 75 % - dont 25 %	Base par tête Péréquation	Fort Très fort

	Taxe professionnelle (9%) Taxe propre aux Länder (100 %)	Cadre régional de la base fiscale Cadre régional de la base fiscale	Non 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 Conditionnels	Subventions complémentaires du Bund Tâche communes et « <i>grants-in-aid</i> »	Fort modéré

Source : Föttinger W., Spahn P. B., 1997, p. 235 ; mise à jour des auteurs.

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 15). Ils expriment cette forme « coopérative » (Föttinger, Spahn, 1997) 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 T.V.A. 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 10 milliards d'€ en 2001 et 2002 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).
- Niveau 2 : la péréquation financière horizontale entre *Länder* (*Länderfinanzausgleich*) sans intervention du Bund 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 par l'intermédiaire d'une redistribution horizontale des recettes fiscales entre les *Länder*, y compris les nouveaux Länder de l'Est à partir du premier janvier 1995. 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-Etats 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. 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 » 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 2001 et 2002, pour ce deuxième niveau de redistribution, à 7,5 milliards d'€ environ (BMF, 2003, p.43a). Le tableau 16 précise les principaux contributeurs et bénéficiaires en indiquant les niveaux de disparités (indice). Les Länder de l'Est, tous bénéficiaires, sont traités de manière à peu près homogènes. Les dotations à destination de l'Est ont aussi fortement augmenté entre 1995 (5,7 milliard d'€) et aujourd'hui (7,4 milliards d'€). En 2001, une réforme a été mise en œuvre afin de renforcer, à la marge, les mécanismes incitatifs du système, sans les bouleverser néanmoins. Cette réforme a permis de réduire symboliquement les transferts des Länder les plus riches et a renforcé le Gouvernement Central dans sa mission de financement de la solidarité Ouest-Est liée à l'unité allemande.

Tableau 16 : Péréquation financière horizontale en 2002 (millions d'€)

<b>Länder bénéficiaires</b>	<b>2002</b>	<b>Indice 2002</b>	<b>Länder contributeurs</b>	<b>2002</b>	<b>Indice 2002</b>
Basse-Saxe	486	95,3	Rhénanie du Nord - West.	-1 627	102,5
Rhénanie - Palatinat	417	95,0	Bavière	-2 038	103,7
Sarre	138	95,0	Bade-Wurtemberg	-1 640	103,7
Brême	407	95,9	Hesse	-1 904	105,1
Berlin	2 670	95,0	Hambourg	-190	102,4
Saxe	1 036	95,0			
Saxe-Anhalt	600	95,0			
Thuringe	565	95,0			
Brandebourg	534	95,0			
Mecklembourg - Poméranie occ.	435	95,0			
Schleswig - Holstein	111	97,0			

Source : BMF, 2003, p. 43a

- Niveau 3 : la péréquation verticale entre le Bund et les Länder (*Ergänzungszuweisungen des Bundes* - subventions non affectées du Bund). Cette péréquation verticale, prévue par la Constitution, 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. A cela s'ajoute des aides complémentaires pour les investissements dans les nouveaux Länder. Le poids de ce système de redistribution central n'a cessé d'augmenter depuis plusieurs années, passant à 12 milliards d'€ en 1995 à 15,7 milliard d'€ en 2002 (tableau 17). 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.

Tableau 17 : Transferts verticaux complémentaires du Bund (*Bundesergänzungszuweisungen 2002*)

	Total	Indice après redistribution
Basse-Saxe	807	99,50
Rhénanie - Palatinat	578	99,50
Schleswig - Holstein	286	99,70
Sarre	578	99,50
Brême	761	99,60
Berlin	2 557	99,50
Saxe	3 180	99,50
Saxe-Anhalt	1 996	99,50
Thuringe	1 829	99,50
Brandebourg	1 830	99,50
Mecklembourg - Poméranie occ.	1 367	99,50
TOTAL	15 769	100 = moyenne fédérale

Source :BMF 2003, p. 45a

Les derniers développements du fédéralisme confirment l'idée que l'unité de l'Allemagne n'est pas achevée en termes de transferts<sup>10</sup> : l'Allemagne de l'Est bénéficie toujours de transferts

<sup>10</sup> Roger de Weck, éditorialiste aux Echos, résume assez abruptement le bilan de l'unité allemande en termes de transferts et de coûts pour l'Allemagne dans son ensemble (Les Echos, 2004, n°19146, p. 15, 28 avril 2004) : « le bilan est catastrophique. Depuis 1990, l'Ouest a transféré 1.250 milliards d'euros à l'Est, sans grand succès. D'année en année, les transferts s'élèvent à quelque 115 milliards, dont les deux tiers vont à la consommation, et non pas à l'investissement. L'Ouest finance 45 p.c du revenu des Allemands de l'Est. Malgré cela, l'Allemagne de l'Est se dépeuple, les jeunes partent. La population a diminué de 1 million en à peine dix ans, tombant de 18 à 17 millions.

Depuis la réunification, la RFA a dépensé plus de 50 milliards d'euros pour moderniser les infrastructures (sans compter les 25 milliards déboursés par Deutsche Telekom), elle a versé 30 milliards d'aides à l'investissement et accordé des rabais fiscaux de 20 milliards d'euros. Mais l'est du pays fait du surplace et l'Ouest se surmène. Car les transferts coûtent 4 p.c du produit intérieur brut ouest-allemand. Dans un rapport récent, la Commission de Bruxelles

financiers publics massifs, interpersonnels et interrégionaux, de l'Ouest vers l'Est. De plus, la négociation du pacte de solidarité II en juin 2001 a vu le renforcement du Bund comme acteur central des transferts, alors que le fédéralisme allemand, à l'inverse du fédéralisme canadien, repose sur une redistribution interrégionale horizontale des ressources fiscales. En termes pratiques, le Gouvernement Fédéral reprend à sa charge les dettes héritées du Fonds de l'Unité Allemande, ce qui conduit à ce que les Länder de l'Ouest contribuent moins que précédemment. En termes d'incitation, les progrès sont maigres : le modèle d'égalisation est calé sur un écrêtement par rapport à la moyenne de 72,5 % et non plus 80 % comme précédemment. De plus, 12 % des recettes marginales supplémentaires perçues par un Land riche sont conservées par ce Land et ne sont pas comptabilisées dans le calcul du *Länderfinanzausgleich*. Pour les Länder les plus pauvres, le cadeau fiscal tient dans le fait qu'ils peuvent dès 2005 prendre en compte 60 % des recettes fiscales des communes alors que précédemment seulement 50 % des recettes fiscales des communes étaient intégrées au modèle. Les villes-états de Brême, Hambourg et Berlin gardent leur statut particulier et le nombre d'habitant est pondéré de 135 % comme dans le système actuel, en raison de charges exceptionnelles liées à leurs fonctions de Villes-Etats<sup>11</sup>.

L'enveloppe globale du pacte de solidarité II concerne environ 150 milliards d'€ sur 15 ans, à partir de 2005. Les Länder de l'Ouest restent contributeurs mais réduisent leurs contributions et réussissent à récupérer de 100 à 200 millions d'€ par Land<sup>12</sup>. Les Länder bénéficiaires le restent. Berlin recevra par exemple 87 millions d'€ de plus par rapport à l'ancien système, soit 26 €/habitant. Pour parvenir à un accord, le Bund a dû revoir sa contribution à la hausse, passant de 0,5 à 1,3 milliards d'€ (700 millions dans le cadre de la péréquation et 500 millions dans le cadre du Fonds de l'Unité Allemande). Cet accord n'est donc une réforme à proprement parler mais une tour de table complexe où chaque participant recevra un peu plus du système sauf un... le Bund. Le pacte de solidarité II renforce le statu quo qui pèse sur le

---

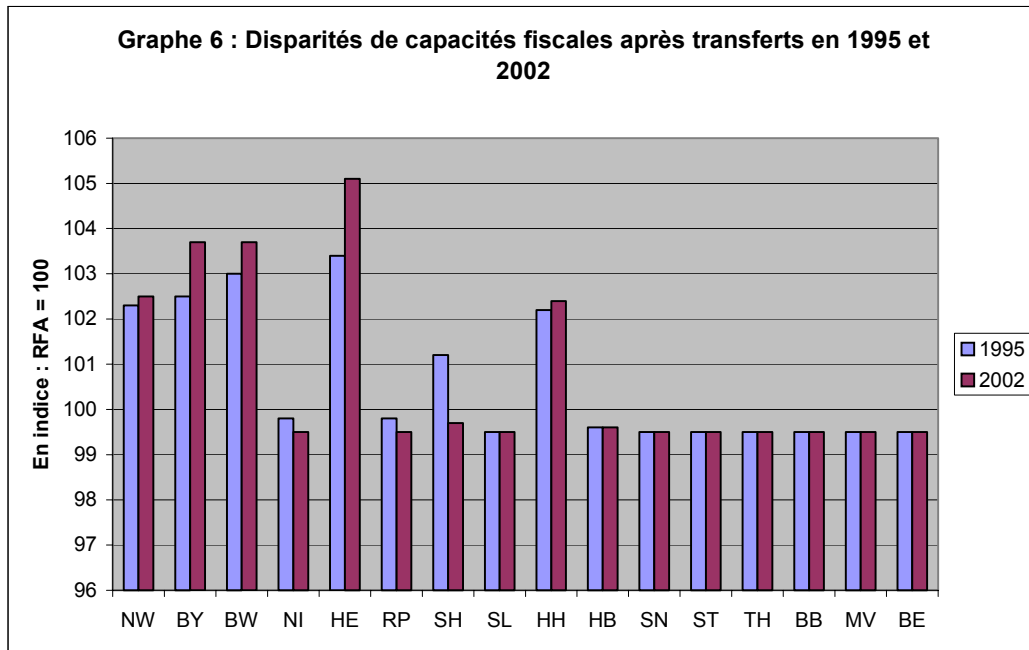
écrivait que « jusqu'à deux tiers du différentiel de croissance entre l'Allemagne et ses partenaires européens sont la conséquence directe ou indirecte des effets de la réunification » et de la crise du bâtiment en chute libre depuis la fin abrupte du boom immobilier est-allemand. »

<sup>11</sup> Ce critère de pondération suscite de nombreux débats en Allemagne. Ainsi, selon Gabel (2001, p.12), en 1999, « il a été calculé un besoin supplémentaire de 4,6 milliards de DM pour Berlin, de 2, 3 pour Hambourg et de 0,9 milliards pour Brême. Sans cette sur-pondération, le besoin supplémentaire n'aurait été que de 0,4 milliards de DM pour Berlin, 0,1 pour Brême. Quant à Hambourg, la ville-Etat, aurait dû rétrocéder 1,7 milliards de DM » (Gabel, 2001, p. 12).

<sup>12</sup> Pour la Bavière, cette enveloppe est estimée à 92 millions d'€ dès 2005.

fédéralisme allemand et conforte l'idée que l'unité allemande est « un bien public national » à la charge de Gouvernement central.

Le graphe 6 reprend pour 1995 et 2002 l'analyse des disparités de capacité fiscale entre Länder allemands, cette fois-ci en y intégrant les transferts. La redistribution est très forte en Allemagne puisque les Länder de l'Est atteignent 99,5% de la moyenne fédérale. On observe là encore un accroissement des inégalités depuis 1995 (graphe 6).



Source : Bundesministerium des Finanzen, Bund – Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden

Finanzverfassungsordnung, Octobre 2003.

Les tendances du fédéralisme allemand : moins de fédéralisme fiscal, plus de « fédéralisme de gouvernement »

Ce nouveau pacte de solidarité est peu satisfaisant : d'une part, il n'offre pas de réforme fondamentale des mécanismes de la péréquation financière qui ont été construits sur la base d'une croissance économique proche de celle des trente glorieuses. D'autre part, il renforce le rôle du Gouvernement fédéral et réduit encore un peu plus les mécanismes horizontaux de péréquation financière qui font ou faisait de ce système un modèle. 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, c'est en termes de divergence que se pose le débat, car l'unité allemande peut toujours conduire à « une solution en coin », caractérisée par le dépeuplement et la désindustrialisation totale de la partie orientale de l'Allemagne ! En forçant un peu la comparaison, ces questions se posent aussi pour les provinces Atlantiques du Canada

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 région contributrice. 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 des capacités fiscales de type Gini (Guihéry, 1997). L'objectif fixé par la Constitution d'une homogénéisation des conditions de vie sur le territoire de la R.F.A. 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 bientôt 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 Etats, voire même entre régions. C'est dans ce contexte que se situe le débat actuel sur la refonte de la péréquation financière en Allemagne.

Enfin il apparaît que, depuis 1969, le fédéralisme allemand s'est lentement transformé d'un modèle de **fédéralisme fiscal** à un **fédéralisme de gouvernement**, dont le moteur interne est avant tout politique (Piper, 2001). Les Ministres-Présidents, qui nomment directement leurs représentants au Bundesrat, la chambre des représentants des Länder, sont très puissants et éclipsent de plus en plus les Parlements régionaux qui sont censés incarner l'expression des choix collectifs, particulièrement dans les nouveaux Länder. Le Chancelier est ainsi très souvent amené à négocier tels ou tels avantages particuliers avec un ou plusieurs Länder afin de gagner une

majorité au Bundesrat. Nous sommes loin de l'esprit de la Loi Fondamentale de 1948 et 1949 qui « interdisait » l'achat des voix au Bundesrat par le Bund. Aujourd'hui, cette pratique est devenu monnaie courante. Avant l'unité allemande, cette pratique était délicate car le nombre d'acteurs (11) et leur homogénéité limitait ces manœuvres.

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 nouveau 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 30 milliards d'€ 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).

Avec le nouveau pacte fiscal pour le fédéralisme allemand, c'est donc le débat entre fédéralisme coopératif et fédéralisme concurrentiel qui est relancé. Certaines propositions<sup>13</sup> visent à séparer radicalement les recettes fiscales du Bund et de celles des Länder comme on peut l'observer au Canada. Grossièrement, le Bund recevrait les impôts indirectes et les Länder les impôts directs. D'autres visent, à l'image de ce que l'on peut trouver au Canada, à une meilleure et plus claire séparation des budgets, synonyme d'une fin des instruments coopératifs des tâches communes, (W. Clement, Ministre-Président de Rhénanie du Nord – Westphalie). La même idée revient : à l'heure de l'Euro, il est indispensable de renforcer la capacité concurrentielle des Länder allemands face aux principales régions européennes. Comme nous le verrons pour le Canada, l'intégration régionale des espaces (ALENA pour le Canada, Union Européenne pour l'Allemagne) pousse à remettre en cause les programmes de redistribution interrégionale (Guihéry, Desjardins, 2001). L'issue proposée vise à donner plus d'autonomie fiscale aux Länder, à l'image de ce qui existe en Suisse ou au... Canada. Toutefois, cela ne peut se faire

---

<sup>13</sup> En particulier celles avancées par l'ancien Ministre des Finances d'Helmut Kohl, Theo Waigel.

qu'en abandonnant le principe constitutionnel d'homogénéisation des conditions de vie sur le territoire de la R.F.A. autant dire qu'il faudra résoudre la quadrature du cercle !

**Bref, de plus en plus, le fédéralisme allemand, confronté à une crise budgétaire indéniable et à un coût important du fonctionnement de la solidarité interrégionale, semble « lorgner » vers un fédéralisme plus concurrentiel à la ... canadienne !**

*La péréquation et les transferts au Canada*

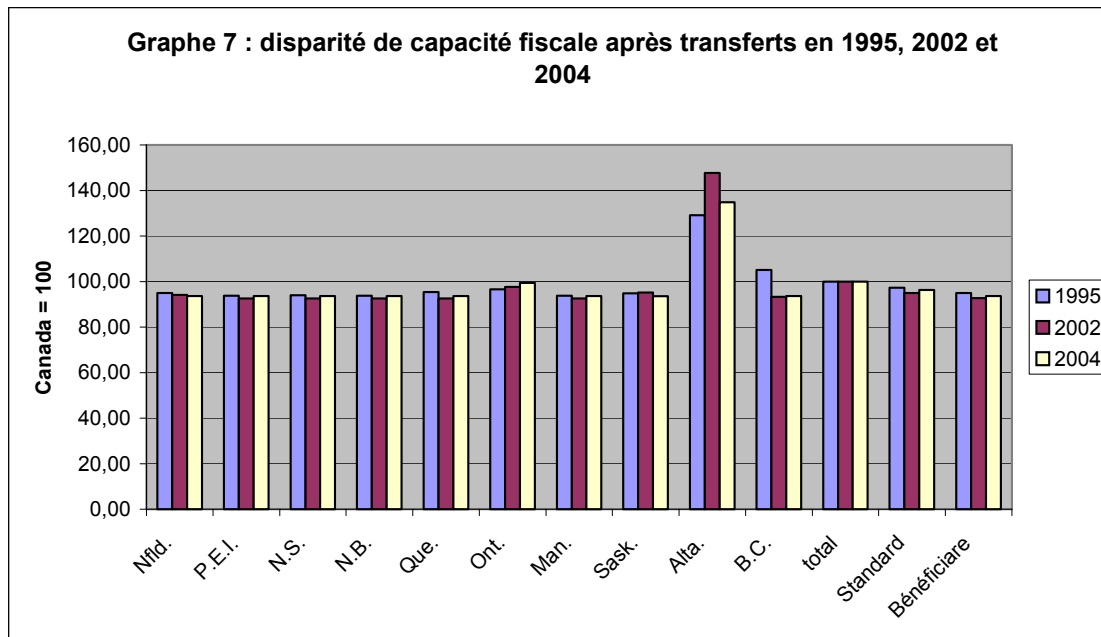
Le fédéralisme canadien, comme le fédéralisme allemand, fait une place importante aux transferts intergouvernementaux, à destination des provinces, qui à leur tour, subventionnent les communes. L'ensemble des transferts du fédéralisme canadien s'élève à environ 60 milliards de \$. Deux types de transferts sont observés : les transferts monétaires (« *cash transfers* », environ 40 milliards de \$ en 2003) et les transferts fiscaux (« *tax transfers* », environ 18 milliards de \$ en 2003). Les transferts monétaires se répartissent en deux parties : les transferts forfaitaires (38%) et les transferts spécifiques (62 %). Ce qui est intéressant de noter dans ce premier point est la relative stabilité, voire la baisse (cf. tableau 18 et graphe 9) de l'évolution des transferts sur les dix dernières années. Ceci peut surprendre vue l'évolution rapide des dépenses ces dernières années à la charge de provinces, en particulier pour la santé et l'éducation, et tranche avec les expériences allemandes de dérapage des finances publiques fédérales et régionales. Par contre, le financement des territoires augmente, dans un sens de discrimination positive très classique en Amérique du Nord.

	1993-1994	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Transferts de péréquation	7755	9898,9	10951	11108	10545	10499
Financement des territoires	1055	1401	1492	1317	1598	1730
FPE et TCSPS <sup>14</sup>	7709(1)	15891 (2)	13500	17300	18600	19300

Source : Treff K., Perry D. B., 2004 ; (1) ancien système du EPF – (2) nouveau système du CHST

<sup>14</sup> Le FPE (Financement des programmes établis) est créé en 1977, visant à contribuer au financement des soins de santé et de l'éducation post secondaire. Il remplace alors des programmes à frais partagés. Le FPE est à son tour combiné, en 1996, au RAPC (régime d'assistance publique du Canada) – un accord de partage des coûts des programmes d'aide sociale – pour devenir le TCSPS (transfert en matière de santé et de programmes sociaux).

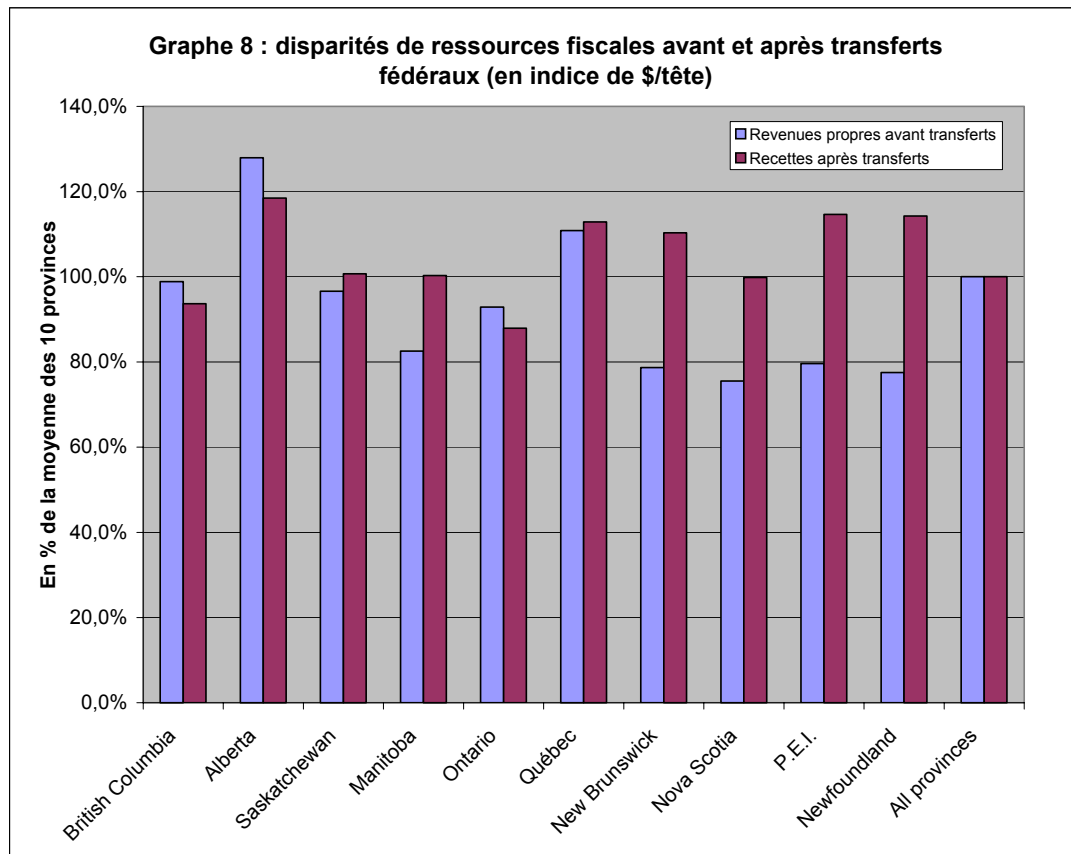
Contrairement à certaines idées reçues, la péréquation fiscale est importante au Canada, à l'image de ce que l'on peut observer en Australie ou en Allemagne, et vise à compenser le faible niveau de capacité fiscale des régions les plus pauvres. Le graphe 7 retrace au Canada le niveau des disparités de capacités fiscales après transferts en 1995, 2002 et 2004. Là encore, l'Alberta apparaît clairement à part.



Source : Données statistiques du Ministère Fédéral des Finances / Nouveau-Brunswick ; Ministère des Finances.

La force de la péréquation au Canada apparaît de manière encore plus significative sur le graphique 8 qui utilise cette fois-ci les recettes fiscales propres brutes sans harmonisation interprovinciale des taux de taxation comme c'était le cas précédemment (DBRS, 2004). Avec cette grille d'analyse, on obtient évidemment des résultats bien plus significatifs caractérisant la force de la redistribution – péréquation et CHST – sur les recettes fiscales par tête des différences provinces. Ainsi, l'Alberta, avant redistribution, se situe à un niveau quasiment double par rapport à Terre Neuve Labrador. A l'inverse, les transferts vers cette province sont 4,3 fois ceux dont bénéficient l'Alberta. Ainsi, on observe que les provinces atlantiques, partant d'un niveau faible par rapport à l'Alberta ou l'Ontario, dépassent même pour certaines provinces la moyenne après redistribution. Il y a là une sur-redistribution au profit des provinces les plus pauvres. Il est important de noter que, pour la Canada, nous travaillons sur les ressources fiscales brutes avant transferts et après transferts non pas sur les capacités fiscales harmonisées, comme c'est le cas

dans les graphes précédents. En effet, la taxation n'est pas uniforme au Canada à l'inverse de l'Allemagne : il est donc difficile de comparer les niveaux d'inégalités de ressources fiscales qui renvoient aussi à des systèmes fiscaux différents (par exemple part importante de la taxation des ressources naturelles en Alberta alors que cette part est quasi-nulle au Nouveau-Brunswick).



Source : propres calculs sur la base des statistiques DBRS, 2004 ; recette fiscales propres et brutes par provinces sans harmonisation interprovinciale des taux de taxation.

On retrouve, dans le graphe précédent, le résultat déjà observé en Allemagne<sup>15</sup> d'une sur-redistribution au profit des régions les plus défavorisées<sup>16</sup> : le Bund, par le troisième niveau de redistribution vertical, comme le Gouvernement Fédéral au Canada, par la péréquation et les transferts pour la santé, joue la carte d'une certaine forme de « discrimination positive » par les

<sup>15</sup> Voir Guihéry (1997 et 2002). Cette sur-redistribution est d'ailleurs à l'origine de la plainte déposée par les trois Länder les plus riches – BY, BW et HE – auprès de la Cour Constitutionnelle en 1999, ce qui a entraîné la négociation d'un nouveau Pacte de Solidarité 2 de juin 2001. Il entrera en vigueur en 2005. Il est trop tôt pour savoir si cette sur-redistribution sera corrigée.

<sup>16</sup> « *Some of the wealthier provinces complained that their funding per capita, which was based on allocations under the previous programs, was well below that of other provinces* », cité par Beale, 2002, p.4.

transferts. Il y a clairement dans le fédéralisme allemand et canadien une asymétrie dans les transferts, qui contrebalance ainsi les effets de polarisation et de concentration de la croissance économique sur le territoire (Guihéry, 1997). Les régions les plus défavorisées sont donc « sur-dotées » en termes de transfert en Allemagne comme au Canada. C'est une constante à nos deux pays.

La péréquation et l'objectif de réduire les inégalités régionales se retrouvent en effet aux articles 36(1) et 36(2) de la Constitution canadienne. Cette péréquation concerne uniquement les inégalités de ressources, **pas les inégalités de besoins entre les provinces ou les coûts différentiels d'offre de biens et services publics**<sup>17</sup>. En ce sens, la péréquation canadienne est moins avancée et égalitaire que les mécanismes de péréquation en Australie, qui fonctionne sur les besoins, ou en Allemagne. La péréquation se compose de deux transferts principaux :

- 1) le « Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux » (TCSPS) qui sera scindé en 2004-2005 en deux transferts : santé<sup>18</sup> - rappelons que la santé est d'abord une compétence provinciale - et les autres programmes sociaux, dont l'éducation supérieure. Les transferts de péréquation liés à la santé se comprennent bien face à l'objectif partagé par tous d'une qualité uniforme sur l'ensemble du territoire de l'offre de santé au Canada. Les transferts sont en principe égaux en valeur par tête pour l'ensemble des provinces. Néanmoins, un paramètre de la péréquation fiscale horizontale – un transfert de « tax point » aux provinces - permet de réduire les transferts par tête comptant vers les deux provinces les plus riches (Ontario et Alberta). En 2001-2002, le TCSPS s'élevait à 1076\$/hb au total ou 607\$/tête comptant (*cash*) pour les provinces. Sur les 46 milliards de \$ aux provinces et territoires versés en 2001-2002, le TCSPS comptait pour 33 milliards soit 75 % de l'ensemble des transferts (McLean, 2003, p. 7 ; Commission sur le Déséquilibre Fiscal, 2002).
- 2) Le second programme de transferts est le programme de péréquation, soit 11,7 milliards de \$ (25 % de l'ensemble des transferts). Il est inscrit dans la Constitution de 1982. Le Ministère des Finances prend en compte chaque base fiscale provinciale, estime la capacité fiscale par

---

<sup>17</sup> Pour les trois territoires du Nord, le Gouvernement Fédéral a néanmoins développé une péréquation en fonction des besoins.

<sup>18</sup> Cela reflète l'attachement des canadiens à l'universalité, au caractère public, au bon niveau de prestations et d'accessibilité des services canadiens de santé.

tête provinciale de chaque taxe et compense, par rapport à la moyenne de référence qui est la capacité fiscale moyenne par tête des 5 provinces canadiennes médianes, les provinces dont la capacité fiscale par tête est inférieure à la moyenne fédérale des 5 provinces. Il ne prélève rien chez les provinces les plus riches, même si de facto, ces provinces subissent un écrêtement. Ce qui est intéressant dans le système canadien est l'exclusion des extrêmes, en particulier les provinces atlantiques, dans le calcul du niveau de capacité fiscale moyen qu'il serait impossible constitutionnellement de transposer en Allemagne. En effet, au Canada, les mécanismes et les règles de péréquation se décident au Ministère Fédéral des Finances à Ottawa et les Provinces n'ont pas d'institutions - l'équivalent du *Bundesrat* en Allemagne par exemple - susceptible de défendre et de prendre en compte leurs intérêts. Alors que la question politique de l'autonomie est absente dans le débat politique en Allemagne, on comprend mieux que cette question puisse parfois apparaître dans le débat politique canadien, du côté québécois ou de l'Alberta par exemple, en raison des réelles asymétries qui existent dans les finances publiques canadiennes. Entre 1957 et 1962, les transferts de péréquation se sont fondés sur trois taxes (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés principalement). Les régions les plus riches étaient le Québec et l'Ontario à cette époque, les autres recevaient des transferts de péréquation. Désormais, la capacité fiscale est déterminée par 33 sources de revenus possibles, ce chiffre variant selon les provinces, certaines bénéficiant d'avantages dus à la présence de ressources naturelles importantes qui ont impact sur une base fiscale ou un impôt particulier et entraîne des distorsions. La capacité fiscale par tête des cinq provinces à revenus moyens – Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Colombie Britannique - s'élève à 5924 \$ pour 2003-2004. Les provinces atlantiques et l'Alberta sont exclues du calcul, en particulier en raison de ressources naturelles importantes (Pétrole pour l'Alberta, aussi pour TNL et la NÉ). Les résultats de la péréquation sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 19 : transferts de péréquation 2003-2004

	TNL	IPE	NÉ	NB	QC	MB	SK	CB
En millions \$	866	240	1209	1184	4543	1239	355	862
Par tête	1633,54	1709,94	1277,78	1564,55	608,37	1074,40	350,04	205,49

Source : McLean, 2003

Le calcul de la capacité fiscale moyenne sur une base de 5 provinces seulement peut surprendre et tranche avec la pratique du fédéralisme allemand qui a intégré avec difficulté tous les Länder allemands, comme nous l'avons précédemment (Guihéry, 1997). Prenons un exemple : soit une région appartenant aux 5 régions de référence : si l'on intègre certains impôts dans certaines régions (redevances pétrolières par exemple), la capacité fiscale par tête moyenne va progresser et la province va voir ses dotations de péréquation se réduire, d'une valeur inférieure à 100 %. Mais si cette province est en dehors des 5 provinces de référence et si, là encore, elle augmente ses revenus fiscaux, le revenu moyen de référence n'évolue pas et la province subit une perte de transferts de péréquation de 100 %. Le problème est que 4 des 5 provinces se trouvant à l'extérieur sont pauvres ce qui est assez largement sous-optimal et inéquitable (McLean, 2003, p. 8). Pour faire face à cette situation, les mécanismes de péréquation intègre une « rustine » ou « *generic solution* » qui garantit que les transferts de péréquation d'une province ne peuvent baisser que d'un maximum de 70 cents pour 1 \$. (McLean, 2003, p.8). Selon le Ministère des Finances, « Terre Neuve, la Nouvelle Ecosse, le Québec et Saskatchewan bénéficient tous de la solution générique » (McLean, 2003, p. 8).

Selon McLean (2003), il semblerait plus judicieux de calculer une capacité fiscale moyenne pour toutes les provinces intégrant toutes les bases fiscales, comme cela peut s'observer en Allemagne. Le problème apparemment est qu'une telle solution entraînerait une hausse des transferts de péréquation à la charge du Gouvernement Fédéral et... des régions les plus riches. Les régions pauvres souhaitent des avancées dans ce sens, ce qui n'est pas le cas des provinces riches. Cette solution pourrait aussi dégrader la politique fiscale liée aux ressources naturelles.

Un autre point de débat concerne les « points d'impôt » qui est utilisé dans le calcul de la CHST uniquement. Ces « points d'impôt » renvoient à des accords fédéraux-provinciaux de 1977. Le gouvernement fédéral transfère 13,5 points de % de son impôt sur le revenu et un point de pourcentage de l'impôt sur les sociétés aux provinces et territoires et apparaît comme une réponse fiscale - intelligente selon McLean(2003, p. 8) - aux problèmes du déséquilibre fiscal vertical entre le Gouvernement Fédéral et les provinces. Le Gouvernement Fédéral a en effet un surplus de recettes fiscales alors que les provinces, en charge de la santé par exemple, ont des besoins budgétaires importants. Toujours selon McLean, ce mécanisme a un double impact peu observable immédiatement : un double compte de dépenses qui oppose les positions du gouvernement fédéral et des provinces et un impact en termes de péréquation (McLean, 2003, p.

8). En effet, pour le second point, les « points d'impôt » ont une valeur différente selon les provinces.

La place des transferts dans les recettes totales des gouvernements provinciaux est présentée dans le tableau suivant. On peut caricaturer et affirmer que l'on retrouve deux types de provinces, celles qui jouent un jeu « non coopératif » avec l'Etat Fédéral, comme le Québec, l'Alberta et l'Ontario et celles qui jouent un jeu coopératif avec l'Etat fédéral, comme les provinces atlantiques, pour lesquelles les transferts occupent une place importante dans les recettes provinciales. Même si la comparaison est limitée et réductrice, on peut rapprocher la situation des provinces atlantiques du Canada, bénéficiaire de transferts, des nouveaux Länder de l'Est. De nombreux signes nous indiquent une similitude : baisse sur longue tendance de la population et émigration, difficulté à stabiliser une base industrielle suffisante, importance du secteur primaire, rôle-clé des services et nouveau positionnement sur les NTIC, avec les risques de volatilité de secteur, dépendance des programmes fédéraux de transferts interrégionaux et interpersonnels, difficulté d'atteindre économiquement une masse critique,...

	Transferts fédéraux		Recettes provinciales propres
	Forfaitaire	Spécifique	
TNL	27,9	10,8	61,3
IPE	26,2	13	59,3
NÉ	22,1	13	64,9
<b>Nouveau-Brunswick</b>	24	13,7	<b>62,2</b>
Qc	9,2	9,5	81,3
Ont		14,2	85,8
Man	19	15,3	65,7
Sask	2,8	14,2	83,1
Alberta		10,9	<b>89,1</b>
CB	2,6	12,8	84,6
TNO	94,7	6,7	-
Nunavut	82,6	8,1	9,3
Yukon	66,5	4	29,5

Source: Treff K., Perry D. B., 2004, 8 :4

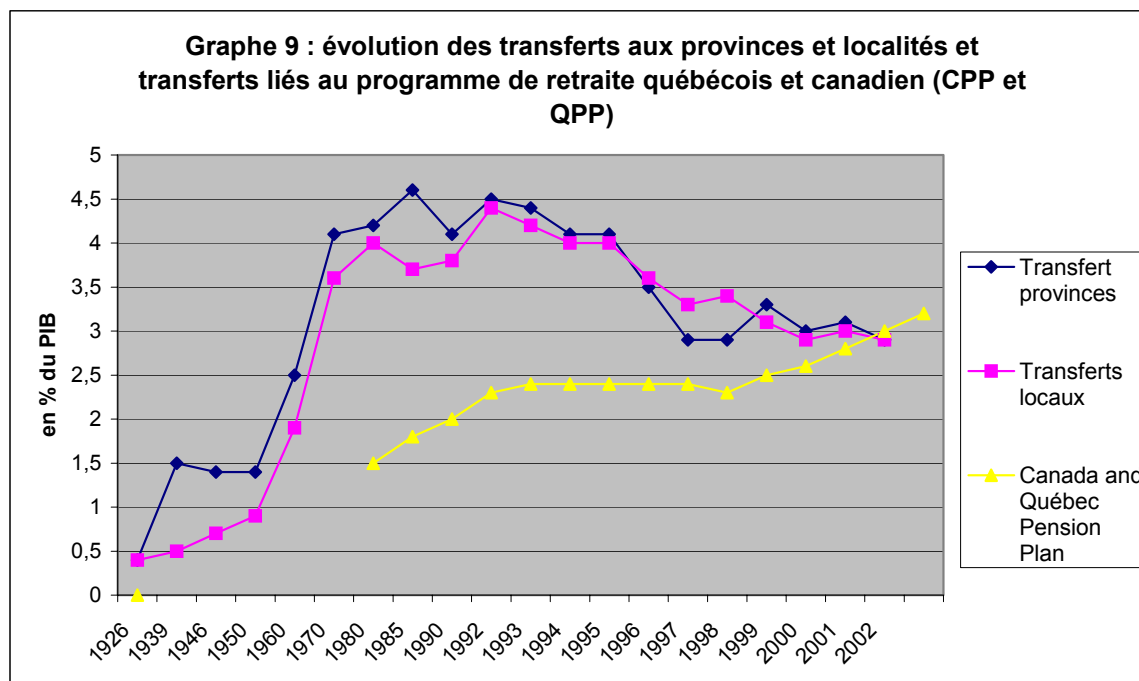
La grande différence du fédéralisme canadien avec le fédéralisme allemand réside dans la tendance observée au graphe 9 d'un recul des transferts du Gouvernement Fédéral depuis 1995, en raison principalement de la politique budgétaire assez dogmatique adoptée à Ottawa et fondé sur le ciblage d'un équilibre budgétaire du budget fédéral : cette situation amène des arbitrages

certes efficaces, car les provinces sont incitées à mener une politique publique serrée et plutôt efficace, mais aussi douloureux car les dépenses des provinces dans leurs principales compétences progressent rapidement (santé, éducation). Le tableau 21 nous offre un autre aperçu de cette contrainte budgétaire forte pesant sur les budgets provinciaux incités à une efficacité budgétaire douloureuse parfois.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	%	%	%	%	%	%	%	%
Transferts fédéraux totaux aux Provinces / PIB	4.26	3.89	3.96	3.33	2.77	2.76	3.20	2.89
Transferts fédéraux totaux aux Provinces / Recettes du Gouvernement Fédéral	24.75	23.43	23.57	19.43	15.45	15.50	18.13	16.33
Péréquation / PIB	1.09	1.12	1.18	1.06	1.00	1.07	1.12	0.97
Péréquation / Recettes du Gouvernement Fédéral	6.36	6.74	7.02	6.18	5.56	5.99	6.34	5.45

Source : Calcul des auteurs d'après : Statistique Canada, Catalogue 13-213-PPB, p. 238

Si l'on effectue une analyse sur une période de temps plus longue (graphe 9), le recul des transferts aux provinces en % du PIB est encore plus net : nous sommes ici à l'opposé du fédéralisme allemand où l'on assiste au contraire à une forte croissance des transferts vers l'Allemagne de l'Est.



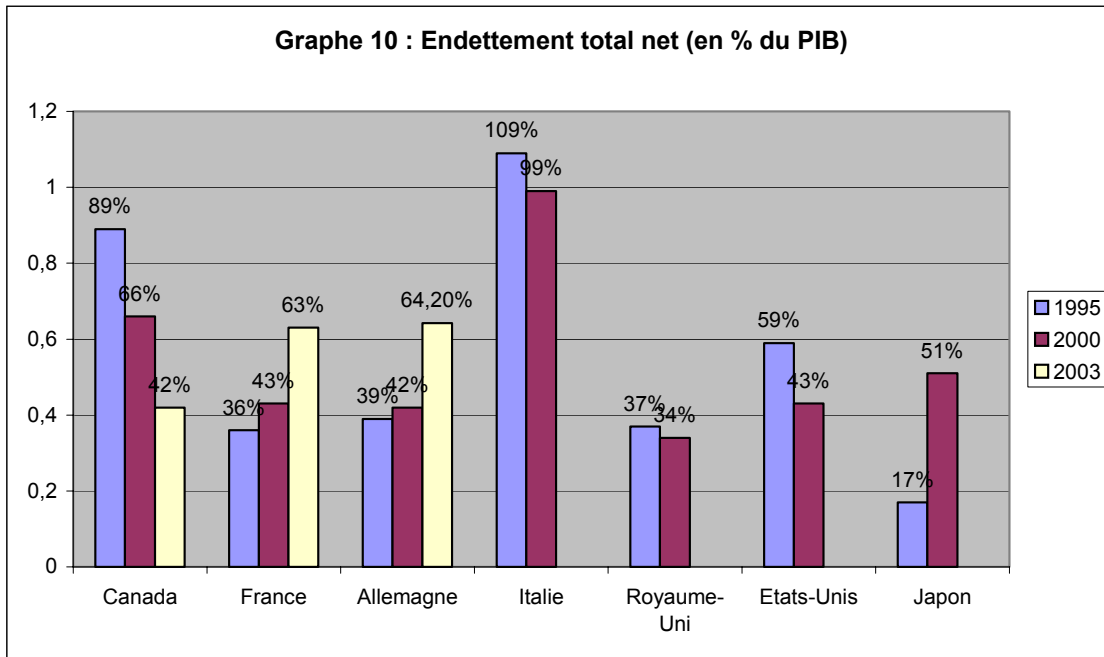
Source : Calcul des auteurs d'après : Treff K., Perry D. B., 2004, Appendix B : Economic Perspective

Sur la question des transferts et de la péréquation, le fédéralisme canadien se situe dans une position opposée par rapport au fédéralisme allemand. Il est toutefois vrai que le fédéralisme canadien n'a pas subi le choc de l'unité allemande.

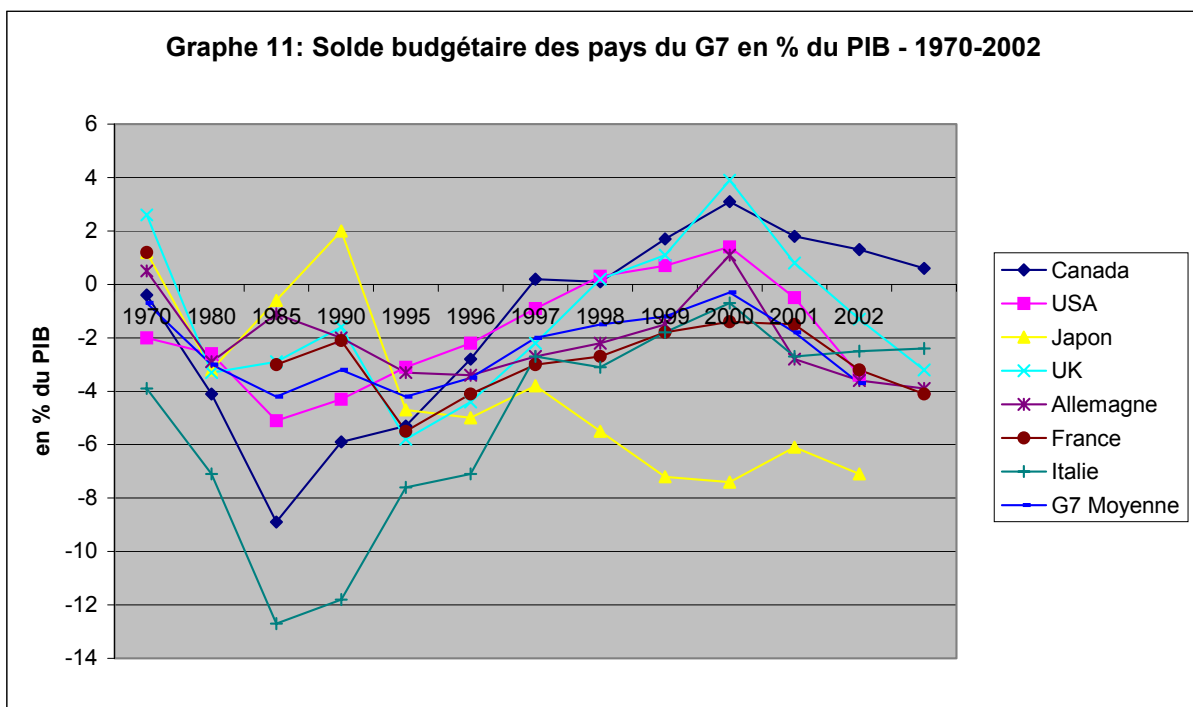
#### *D) Synthèse et enseignements sur le fédéralisme concurrentiel au Canada versus le fédéralisme coopératif en Allemagne : convergence ou divergence ?*

Les éléments précédents nous amènent à présenter une série d'enseignements intéressants sur le fédéralisme canadien :

- 1) Le premier point de différence concerne la discipline budgétaire profondément différente dans le fédéralisme allemand et canadien. Le fédéralisme canadien est confronté, en externe comme en interne, à une discipline budgétaire forte, à un environnement compétitif intense, en particulier en externe avec les Etats-Unis dans le cadre de l'ALENA, ce qui l'oblige à une contrainte budgétaire forte. En interne, la forte mobilité des bases fiscales, la concurrence pour l'attractivité des implantations industrielles et du capital amène là aussi une grande rigueur budgétaire qui tranche avec le fédéralisme allemand qui se caractérise par une contrainte budgétaire sur les niveaux inférieurs de gouvernement plutôt souple (Rodden, 2003) : les graphes 10 et 11 confirment cette idée : on observe nettement une tendance inversée entre le fédéralisme allemand et le fédéralisme canadien du côté de l'endettement mais aussi du solde budgétaire. Une des raisons des déséquilibres budgétaires allemands concerne l'Allemagne de l'Est qui n'a pas été encore totalement intégrée économiquement et socialement dans l'Allemagne réunifiée et bénéficie encore de très vastes transferts. Une autre raison réside dans le coût élevé de fonctionnement coopératif du modèle social et fédéral allemand qui pèse largement sur les finances publiques en Allemagne. Enfin, l'ouverture de l'Europe à l'Est et l'élargissement entraînent des délocalisations importantes d'entreprises allemandes qui pèsent sur les recettes fiscales régionales et fédérales.



Source: Privy Council Office, 2002



Source : Treff K., Perry D. B., 2004

- 2) Le deuxième enseignement de notre analyse concerne la place de la Chambre des représentants des Länder, le **Bundesrat** en Allemagne, qui est un acteur incontournable et indispensable du fédéralisme allemand, surtout en matière fiscale. Son accord est en effet indispensable pour toute modification de la législation fiscale d'importance. Cette chambre a entraîné une protection efficace des intérêts des régions qui tranchent avec le cas canadien où le pouvoir fédéral ne semble pas rencontrer de contre-pouvoir provincial fort au niveau fédéral. Il s'ensuit une place centrale du Gouvernement Fédéral – le fameux « pouvoir de dépenser » – et une *asymétrie* dans la mesure où le Gouvernement Fédéral décide seul du niveau et de la forme des transferts financiers vers les provinces, et en particulier de la péréquation<sup>19</sup>. Il y a là un paradoxe, une asymétrie, dans la fédéralisme canadien entre un très fort niveau de décentralisation observée précédemment et une forte centralisation des recettes fiscales qui entraîne de facto une dépendance des provinces vis à vis du Gouvernement Fédéral. Ainsi, pour le calcul de la péréquation, il est possible, dans le fédéralisme canadien, **d'exclure certaines régions de la formule de calcul de la péréquation sans poser de problèmes institutionnels**. Du côté allemand, **il serait institutionnellement impossible d'exclure une entité du système fédéral**. Ainsi, il semble aussi que, du côté allemand, le rôle de le Cour Constitutionnel de Karlsruhe, central dans le fédéralisme allemand pour la résolution des conflits, soit plus important que l'équivalent du côté canadien, où l'on privilégie plutôt les solutions politiques fondées sur des négociations interprovinciales.
- 3) Le troisième point concerne le fondement coopératif du fédéralisme allemand – en particulier les impôts partagés – qui s'opposent aux logiques plus concurrentielles du fédéralisme canadien. En effet, de nombreuses actions publiques au Canada s'inscrivent dans un rapport de concurrence horizontale avec d'autres provinces, ou verticale avec le gouvernement fédéral sur certaines compétences. En Allemagne, le fédéralisme allemand repose bien plus sur des tâches communes, des institutions de coopération intergouvernementales que sur des logiques concurrentielles, même si le débat actuel et vif en Allemagne viserait à accroître la dynamique concurrentielle dans le fédéralisme allemand susceptible de réduire les coûts globaux de fonctionnement qui sont très élevés en Allemagne.

---

<sup>19</sup> Est-ce qu'une éventuelle réforme du Sénat canadien pourrait modifier la donne ?

4) Le facteur « taille » est néanmoins essentiel pour comparer les fédéralismes allemand et canadien : dans le fédéralisme allemand, la forte densité de localisation de la population (près de 200 hb. au km<sup>2</sup>) et des entreprises dans certains centres urbains entraîne une forte congestion qui est aussi un facteur de diffusion spatiale des entreprises, des ménages dans leur localisation (sauf à l'Est, plutôt vers la Pologne et l'Europe de l'Est). Le fédéralisme allemand bénéficie naturellement d'une logique de diffusion de la croissance qui ne s'observe pas au Canada où l'immensité des espace entraîne une tendance à la polarisation des localisations des ménages – concentration des nouveaux immigrants dans les grands centres d'Ottawa, Vancouver ou Montréal - et des entreprises, au détriment des régions périphériques en particulier. Ainsi, on retrouve entre autre au Canada Atlantique, non pas en termes d'infrastructure mais plus en termes de population, de formation, de main d'œuvre disponible, la même question de masse critique que dans certaines régions de l'Allemagne de l'Est. Ceci est assurément un frein à son attractivité industrielle.

De manière synthétique, on peut conclure que le fédéralisme allemand et canadien se fonde tous les deux sur une asymétrie fondamentale entre le Gouvernement Fédéral et les régions, provinces ou Länder. Cependant cette asymétrie a une dynamique opposée dans nos deux systèmes politiques. Le fédéralisme allemand révèle une asymétrie au profit des Länder qui ont une place centrale dans la prise de décision, fiscale en particulier, du fédéralisme allemand. On peut même observer un renforcement de leurs prérogatives et de leurs capacités financières ces dernières années, le Gouvernement Central prenant de plus en plus en charge seul le financement de l'unité allemande alors que le fédéralisme coopératif à l'allemande a prévu des mécanismes horizontaux d'intervention intra-Länder. A l'inverse, on observe dans le fédéralisme canadien une asymétrie forte au détriment des Provinces, qualifiée dans le débat scientifique et politique au Canada, de « déséquilibre fiscal ». Les provinces en effet, bien que dotées de larges compétences par la Constitution, n'ont que peu de prises aux recettes fiscales. Il y a là une opposition fondamentale entre les deux systèmes.

On pourrait même conclure en imaginant un rapprochement de deux systèmes, le fédéralisme allemand recherchant plus de « concurrence » et d'incitations classiques au Canada alors que le

fédéralisme canadien évoluerait vers plus de coopération<sup>20</sup>, de solidarité et de renforcement du « *pouvoir de dépenser* » de ses...provinces... !

Enfin, la relation à la nation semble aussi différente : les grands espaces, les distances, les trajectoires historiques différentes des provinces, les diversités linguistiques du fédéralisme canadien ont entraîné un certain « patriotisme » de provinces au Canada qui peut amener parfois certaines provinces, comme le Québec, à envisager la sécession. Ainsi, une dégradation de la situation économique et sociale dans une province ne devrait pas émouvoir les habitants des autres provinces et il est attendu que la province en perte de vitesse trouve elle-même les ressources indispensables pour faire face. A ce titre, l'affectation aux provinces d'une recette fiscale liée à la taxation des ressources naturelles conforte cette idée puisque affecter cet impôt au niveau provincial est profondément inéquitable puisqu'il renvoie à une différence initiale de dotation en facteur, bref à une absence d'égalité des chances<sup>21</sup>. Cette situation est absolument impossible en Allemagne.

### *E) Conclusion*

Cette analyse comparée du fédéralisme allemand et canadien nous amène à réfléchir sur le sens à donner à la « nation » au sens économique du terme : nous avons en effet dans cette comparaison Allemagne – Canada deux modèles de nation : une vision canadienne plutôt concurrentielle typique de l'Amérique du Nord de la nation, nuancée au Canada par un ancrage constitutionnelle<sup>22</sup> des dispositions de péréquation et de redistribution interrégionale et une vision

---

<sup>20</sup> La mise en place du Conseil de la Fédération doit être perçue dans ce sens ?

<sup>21</sup> Il est très difficile de justifier théoriquement – en termes d'équité comme d'efficacité - l'affectation régionale d'un impôt possédant par définition de fortes externalités fiscales horizontales (comme une taxe sur les carburants) et, malheureusement accessoirement en Amérique du Nord, environnementales... !

<sup>22</sup> Les objectifs de la Loi constitutionnelle de 1982 (partie III, section 36) obligent l'Etat Fédéral à mettre en œuvre une redistribution interrégionale des ressources fiscales, comme suit :

#### PÉRÉQUATION ET INÉGALITÉS RÉGIONALES

Engagements relatifs à l'égalité des chances 36. (1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

- a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
- c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

Engagement relatif aux services publics (2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus

plus solidaire et coopérative de la nation classique dans l'histoire du fédéralisme allemand : d'ailleurs la Loi Fondamentale intègre une disposition qui semble plus forte que l'impératif constitutionnel canadien de redistribution interrégionale, à savoir « l'homogénéisation des conditions de vie sur le territoire de la R.F.A. ».

Le plus surprenant néanmoins dans le fédéralisme canadien est, semble-t-il, l'absence de références quelconques dans le débat politique et économique à des justifications intertemporelles dans la redistribution interrégionale des ressources fiscales et plus généralement dans la solidarité interprovinciale. Même si cela n'apparaît pas explicitement dans la Constitution Allemande, les transferts Ouest-Est vers l'Allemagne de l'Est, au delà d'une application stricte de la Loi Fondamentale, la Constitution de la R.F.A., visant à « homogénéiser les conditions de vie sur le territoire de la R.F.A. », ont pour objectif politique de rétablir un espace historique de la nation allemande déchirée par la seconde guerre mondiale et le Mur de Berlin. Il est peut-être utile de rappeler qu'avant la première guerre mondiale, le poumon intellectuel et économique de l'Allemagne se trouvait dans l'actuelle Allemagne de l'Est, à Leipzig, Dresde, Berlin ou Halle. A cette époque, l'Allemagne orientale participait largement à l'essor de l'Allemagne dans son ensemble : les premiers chemins de fer sont ainsi apparus dans la partie orientale de l'Allemagne et non à l'Ouest. Politiquement, le centre de décision de l'Allemagne s'est donc trouvé du XVIIIème siècle à 1945 dans la partie orientale de l'Allemagne, pas à l'Ouest. Aujourd'hui, c'est l'inverse et les programmes massifs de transferts de l'Ouest vers l'Est peuvent être appréhendés, avec d'autres objectifs – frein au dépeuplement et à la désindustrialisation, diffusion de la croissance, efficacité économique spatiale... -, comme une forme de solidarité intergénérationnelle et historique, bref une sorte de « retour d'ascenseur ». Ce vecteur intertemporel et historique de la solidarité interrégionale est aussi très présent en France : le Nord-Pas-de-Calais, qui a fondé la France industrielle moderne au XIXème siècle, est aujourd'hui dans une phase de restructuration profonde et bénéficie de la solidarité nationale...

Du côté canadien, cette justification intertemporelle semble absente dans les débats. Ainsi, les provinces atlantiques, qui ont fondé, au delà des considérations linguistiques, le Canada moderne – cet état de fait est rappelé d'ailleurs par les festivités 1604-2004 – et ont donc participé à son essor, ne bénéficient d'aucune redistribution horizontale directe des provinces plus

---

suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. »

« jeunes », comme l'Alberta, l'Ontario ou la Colombie Britannique alors que le fédéralisme allemand a développé une redistribution horizontale des recettes fiscales sans intervention du gouvernement central. Pourquoi au Canada ne se développe-t-il pas des instruments de péréquation directe horizontale interprovinciale ancrés dans des logiques d'assurances intergénérationnelles, même si celle-ci est en débat voire en crise aujourd'hui en Europe ? Les citoyens de l'Alberta sont-ils si peu intéressés de la situation économique et sociale de leurs compatriotes des Ile-du-Prince-Edouard ou de Terre-Neuve ? Il est intéressant de rappeler que l'Alberta avant de découvrir du pétrole et donc la « fortune » a connu le seul défaut de paiement du Canada : le défaut de paiement de l'Alberta en 1936 a été le point culminant des crises financières des années trente du fédéralisme fiscal canadien : ceci est d'autant plus intéressant que l'Alberta constitue aujourd'hui la région la plus riche, en particulier en raison de ressources naturelles importantes alors que c'était avant la plus pauvre (Rodden et alii, 2003, p. 96). Le défaut de paiement de l'Alberta s'explique par de nombreuses et complexes raisons : des erreurs de politiques internes (programme populiste), des tensions avec le gouvernement fédéral, et des considérations politiques car la province voisine du Saskatchewan fut soutenu par le Gouvernement fédéral (Rodden et alii, 2003). L'Alberta resta en défaut de paiement jusqu'en 1945 jusqu'à en fin de compte le gouvernement fédéral ne viennent en aide à la Province, « pour restaurer ouvertement la fiabilité du Canada sur les marchés financiers ». La citation du Ministre des Finances de l'époque est claire en ce sens :

*« I would like the public to have complete assurance that when any Canadian government gives its promise to pay it will abide by its undertakings »* (Cité par Rodden et alii, 2003, p. 96).

La solidarité nationale a donc bien fonctionné à l'époque avec cette Province. Comme la Bavière en Allemagne, région pauvre en 1945 qui se place maintenant parmi les plus riches de l'Allemagne réunifiée, l'Alberta aurait ... la mémoire courte. Le fédéralisme canadien moderne et le fédéralisme allemand ne serait donc pas si différent !

## **BIBLIOGRAPHIE**

- Beale E., «The Equalization Program : a Perspective from Atlantic Canada », papier présenté à la conférence « Canadian Fiscal Arrangements », Winnipeg, Manitoba, mai 2002
- Bundesministerium der Finanzen, « Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung », juin 2003
- Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2004 et années précédentes
- Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht, Mars 2004
- Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada, Québec*, Gouvernement du Québec.
- Darby Julia, Muscatelli Anton, Roy Graeme, « Fiscal Federalism and fiscal autonomy : lessons for the UK from other industrialised countries », University of Glasgow, September 2002.
- Desjardins Pierre-Marcel, Guihéry Laurent (2001), « La redistribution interrégionale «sous le feu» des critiques : expériences canadiennes et allemandes », 37ème colloque de l'Association de Sciences Régionales de Langues Françaises (ASRDLF) Bordeaux, 3-5 septembre 2001
- Färber G., 1996, « Le système de péréquation allemand », in G. Gilbert, « La péréquation financière entre les collectivités locales », PUF, Paris, 1996, chapitre 6, p. 93
- Feld Lars P., « Le degré de décentralisation fiscale en Allemagne : dépenses, impôts, pression fiscale, dettes », 2003, working paper
- Föttinger W. et Spahn P. B., 1997, « Germany », in Heller, Ter-Minassian, *Fiscal Federalism*, FMI, Washington D.C.
- Gabel M., 2001, « La réforme du fédéralisme financier allemand. Beaucoup de bruit pour rien ? », Regards sur l'Economie Allemande, n°52-53, October, CIRAC, Paris
- Guihéry L (1997), Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand, Thèse pour le Doctorat de Sciences Economiques, Faculté de Sciences Economiques et de Gestion, Université Lumière Lyon 2.
- Guihéry L. (2001), « An Economic Assessment of German Fiscal Equalization Schemes Since 1970 : What Prospects for a Unified Germany ? », *Public Finance and Management*, Vol. 1, n° 4, p. 393-419
- Guihéry L. (2002), "Fédéralisme fiscal en Allemagne : quelle réforme de la péréquation financière allemande ? », *Economie Publique*, « Aspects financiers et fiscaux de l'économie publique locale », n°8, 2001/2, De Boeck Université, p.1-34
- Lenk T. , 1998, « Länderfinanzausgleich : Reform des Ausgleichsmechanismus », RWI-Mitteilung, Heft 1/2 Jahrgang 49
- Lenk T. , 1999, « Kooperativer Föderalismus - wettbewerbsorientierter Föderalismus », Diskussionbeiträge, Universität Leipzig, März
- McLean I., « Fiscal Federalism in Canada », Nuffield College Politics Working Paper 2003-W17, 2003
- Piper N., 2001, Das schwierige Erbe von herrnschiemsee », Süddeutsche Zeitung

Privy Council Office, « Fiscal Balance and Fiscal Relations between Governments in Canada », Intergovernmental Affairs, mai 2002

Rodden J., Eskeland G., Litvack J. (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press.

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

Treff K., Perry D. B., « Finances of the Nation 2003 : a review of expenditures and revenues of the federal, provincial, and local governments of Canada », Canadian Tax Foundation, 2004