

Le Fédéralisme allemand et son organisation fiscale

Roger Dehem

Volume 32, numéro 1, avril-juin 1956

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002773ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002773ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Dehem, R. (1956). Le Fédéralisme allemand et son organisation fiscale. *L'Actualité économique*, 32(1), 99–113. <https://doi.org/10.7202/1002773ar>

Le Fédéralisme allemand et son organisation fiscale¹

SOMMAIRE

I — *Historique*

- | | |
|----------------|----------------|
| A. — 1648-1871 | D. — 1933-1945 |
| B. — 1871-1919 | E. — 1945-1949 |
| C. — 1919-1933 | |

II — *Le régime fiscal sous la Constitution de Bonn*

- A. — Principes constitutionnels
- B. — L'expérience 1950-1954
- C. — La loi de constitution financière de 1955

III — *Conclusions*

I

A. — Né en 1648, à l'issue de la guerre de Trente Ans, le fédéralisme allemand émergea des guerres de religion qui avaient rompu l'unité du Saint Empire Romain Germanique. La Paix de Westphalie résolut les contradictions internes à l'Empire en accordant la souveraineté aux princes, catholiques et protestants, sur leurs territoires respectifs, et en limitant les pouvoirs de l'Empereur à l'extrême.²

1. Cette étude fut rendue possible par un octroi du Conseil canadien pour la recherche sociale, ainsi que par l'assistance bienveillante de la Bank Deutscher Laender et du Dr. Fischer-Menshausen du Ministère des Finances à Bonn.

2. Cf. J. Bryce, *Le Saint Empire Romain Germanique et l'Empire actuel d'Allemagne*, Paris, Colin, 1890, ch. XIX.

Après la dissolution de l'Empire, provoquée par Napoléon en 1806, et la défaite de ce dernier, l'Acte de Confédération de 1815 restaura la souveraineté absolue des princes. La Diète, ou assemblée fédérale, avait principalement une fonction policière de répression des mouvements démocratiques éventuels dans les principautés.

À la suite de la guerre austro-prussienne de 1866, la Confédération germanique fut dissoute, et fit place à la Confédération de l'Allemagne du Nord, dans laquelle la Prusse avait les prérogatives dominantes. L'intégration économique des États tudesques fut préparée par l'union douanière de 1834, reconstituée en 1867.

B. — La Constitution de 1871 du nouvel Empire allemand sauvegarda l'héritage fédératif du Saint Empire, tout en consacrant, en fait, la prépondérance de la Prusse. L'administration publique demeurait fort décentralisée. La compétence impériale se limitait aux affaires étrangères, à l'administration coloniale, aux postes, télégraphes et téléphones, ainsi qu'à l'armée.¹

Les sources fiscales furent réparties conformément à la distribution des fonctions publiques. Les États, prépondérants dans l'administration publique, se virent attribuer les sources fiscales les plus abondantes et les plus extensibles, à savoir les impôts directs, tandis que l'Empire régissait les impôts indirects, dont les droits douaniers. L'administration de tous les impôts incombait entièrement aux États. À titre transitoire, et en attendant l'extension du système fiscal impérial, la Constitution prévoit des subventions de la part des États à l'Empire. Elles seraient déterminées annuellement par législation impériale. La charge en serait répartie entre les États proportionnellement aux populations. Ce système de subventions permettait aux États de maintenir l'administration centrale en tutelle. C'est pourquoi les États résistèrent à toute tentative impériale de s'en affranchir. Lorsqu'une politique douanière plus protectionniste gonfla les recettes impériales, la « clause Frankenstein » de la loi tarifaire de 1879 prévoit le remboursement aux États, au prorata des populations,

1. Pour l'histoire financière de l'Allemagne depuis 1871, nous nous sommes principalement inspiré de l'exposé des motifs du triple projet de loi relatif à la réforme fiscale: Entwurf eines Gesetzes zur Aenderung und Ergaenzung der Finanzverfassung, zur Anpassung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Laendern an die Finanzverfassung, ueber den Finanzausgleich unter den Laendern. Document 6-52.000-841/54 II de la Chancellerie fédérale, daté du 29 avril 1954.

des recettes douanières au delà d'un certain chiffre. Cette mesure s'appliqua aussi aux droits d'accise sur le tabac et l'eau-de-vie, et aux droits de timbre. Ce système de transferts réciproques dura jusqu'au début de la première guerre mondiale. Jusqu'en 1898, les transferts nets, de montants très variables, s'effectuaient généralement en faveur des États, tandis que par après les besoins croissants de l'Empire nécessitèrent des transferts nets en faveur de celui-ci.

Le gouvernement impérial obtint, entre 1896 et 1904, certains amendements à la loi de 1879, qui réduisirent ses ristournes d'impôts indirects aux États. À partir de 1904, le gouvernement central se réserva la totalité du produit des droits de douane et d'accise sur le tabac.

L'extension des sources fiscales de l'Empire pour répondre aux besoins financiers croissants fut très laborieuse. Les premiers impôts directs fédéraux, tel que l'impôt sur les successions introduit en 1906, durent être légalement considérés comme indirects pour ne pas enfreindre les principes constitutionnels. La perception d'une contribution pour la défense et d'un impôt sur la propriété, en 1913, consacra les pouvoirs nouveaux de l'Empire en matière d'impôts directs. En 1916, un impôt non récurrent de guerre fut prélevé. Le gouvernement impérial ne fut cependant pas habilité à prélever un impôt régulier sur le revenu ni sur les bénéfices de guerre. Cela eut pour effet de nécessiter un recours exagéré à l'emprunt.

C. — Sous la constitution de Weimar, le système fiscal fut profondément modifié.¹ Les responsabilités nouvelles du gouvernement central, à la suite de la guerre et de la défaite, devaient justifier un élargissement des pouvoirs fiscaux de la République. D'autre part, l'abolition des dynasties dans les États devait affaiblir les forces décentralisatrices. Le niveau considérablement plus élevé des charges publiques en général, imposait, au surplus, une rationalisation du régime fiscal.

Selon la constitution, le gouvernement central était habilité à prélever tout impôt nécessaire au financement de ses tâches. Il était, en outre, autorisé à légiférer en matière d'impôts des

1. Cf. M. Newcomer, *Central and Local Finance in Germany and England*, New York, Columbia University Press, 1937, Ch. 3.

États, afin d'éviter que ceux-ci nuisent aux recettes fédérales, au commerce interrégional, ou résultent en une double imposition d'une même matière. Une réforme fiscale attribua au Reich les impôts sur le revenu, les sociétés, les successions, les transactions foncières et le chiffre d'affaires. Une administration fiscale centrale fut créée, non seulement pour régir les impôts du Reich, mais aussi pour contrôler l'exécution des lois fiscales nationales par les corps publics subalternes. Les États furent ainsi évincés de la plus grande partie de leurs pouvoirs fiscaux d'antan. Il ne leur restait pratiquement que les taxes immobilières et d'affaires, qu'ils avaient d'ailleurs à partager avec les communes. Ces impôts ne suffirent pas aux besoins des États. Il devint dès lors nécessaire d'instituer des subventions du Reich aux États, système opposé à celui en vigueur sous l'Empire.

La loi de 1920 sur les impôts des États organisa la participation des États aux revenus fédéraux. Ainsi, les États reçurent initialement les deux-tiers et ensuite les trois-quarts du produit de l'impôt sur les revenus et les sociétés, 15 p.c., puis 25 p.c. de la taxe de transmission, 20 p.c. de l'impôt sur les successions, 50, puis 96 p.c. de la taxe sur les transactions foncières, 50 p.c. de celle sur les automobiles.

Les transferts du Reich aux États du produit de l'impôt sur le revenu et les sociétés étaient effectués au prorata des prélèvements centraux dans les différents États. Cette règle fut toutefois tempérée, au bénéfice des États moins fortunés, par un principe redistributif qui assurait à chaque État une recette par habitant d'au moins quatre-vingts p.c. de la moyenne nationale. Le produit de la taxe de transmission était redistribué proportionnellement au nombre d'habitants. C'était là un embryon de transferts fiscaux horizontaux entre États.

Le nouveau système fiscal n'eut pas le temps de faire ses preuves. À peine mis en route, il fut rendu inopérant par la grande inflation. La planche à billets devint le principal moyen de financement du gouvernement central. Du 1^{er} octobre au 15 novembre 1923, 99.6 p.c. des recettes du Reich provenaient de cette ressource, tandis que le reste, soit 0.4 p.c., venait de l'impôt. L'inélasticité des revenus des États et communes rendit nécessaire une assistance à grande échelle de la part du gouvernement central. Celui-ci

assuma 75 p.c. des augmentations de traitements des fonctionnaires des administrations régionales et locales à partir de 1921.

Après l'inflation, les États essayèrent en vain de recouvrer leur autonomie fiscale. Le décret fiscal de 1924 leur accorda cependant une participation plus large aux recettes fédérales. 90 p.c. du produit de l'impôt sur le revenu et les sociétés, 96 p.c. des recettes de la taxe sur les automobiles et sur les transactions immobilières, devaient être retournés aux États.¹ Les résidus attribués au Reich correspondaient aux frais de l'administration centrale, plus économique, des impôts. Comme la part des États au produit de la taxe de transmission fut réduite de 25 à 20 p.c., le nouvel arrangement était presque équivalent à un système de séparation des sources de revenus, semblable à celui de l'Empire. Les transferts financiers généreux du Reich aux États étaient compensés en partie par le retour aux États des fonctions d'instruction publique, de police et de bien-être qui avaient été assumées par le gouvernement central au cours de l'inflation. Ces concessions constituaient aussi une mesure de défense contre les demandes de réparations de la part des Alliés.

En dépit des résolutions de la conférence des ministres des finances des États à Dresde, en 1925, en faveur de nouvelles concessions de la part du Reich, notamment d'un retour à l'administration des impôts par les États, les dispositions du décret de 1924 furent modifiées en 1925 à l'avantage du Reich. La part de celui-ci dans les impôts sur le revenu et les sociétés devait remonter à 25 p.c. Ce chiffre allait se maintenir jusqu'en 1932. D'autre part, la participation des États à la taxe de transmission fut élevée à 35 p.c., mais elle devait retomber à 30 p.c. de 1926 à 1932. Malgré les garanties de revenus minima accordées aux États, les recettes de transfert de ceux-ci baissèrent de 5 p.c. en 1925-26 comparativement à 1924-25. Afin de préserver les ressources des États financièrement faibles, l'on fit un pas de plus, en 1927, dans le sens de la redistribution horizontale. Une somme de 450 millions de Reichsmarks, soit environ un huitième du produit de l'impôt sur le revenu et les sociétés, et de la taxe de transmission, attribuée aux États, devait être réservée pour une répartition selon une clef spéciale: un tiers selon les rendements de la taxe de transmis-

1. Seuls les faits typiques sont rapportés ici. Cf. l'ouvrage cité de M. Newcomer pour les détails.

sion dans les États, et les deux-tiers proportionnellement aux nombres d'habitants. Toutefois, les mesures antécédentes de redistribution furent atténuées. La crise allait, en outre, donner lieu à une réduction des sommes redistribuées, en 1931-32.

D. — Les éléments fédératifs qui subsistaient dans la constitution de Weimar furent rapidement éliminés sous le règne national socialiste. La loi sur la réorganisation du Reich, du 30 janvier 1934, enleva aux États leurs droits de souveraineté, et en fit de simples circonscriptions administratives du Reich. Le problème de l'organisation fiscale dégénérait ainsi en une question de technique administrative.

Les fonctions des États furent réduites et transférées au pouvoir central.¹ Les pouvoirs fiscaux des États furent progressivement démantelés au profit du Reich ou des communes. Ainsi, par la réforme de 1937-38, les impôts immobiliers furent transférés entièrement aux communes. En 1942, les États perdirent tout droit de taxation.

La participation des États aux recettes centrales, qui caractérisait le régime fiscal de la République de Weimar, fut graduellement réduite. La loi fiscale de 1934 augmenta la part du Reich dans les recettes de l'impôt sur le revenu et les sociétés. Une nouvelle loi en 1936 abaissa la part des États au produit de la taxe de transmission. Le transfert de certaines responsabilités des États au Reich en 1935, 1937 et 1940, et les nécessités financières de la guerre furent autant d'occasions de réduire davantage les subventions aux États. Cette évolution atteint son terme en 1944, lorsque le Reich mit fin à la participation financière des États aux recettes centrales, en lui substituant un système de subventions selon les besoins. Les communes furent soustraites à la compétence financière des États et placées sous le contrôle direct du gouvernement central. L'unification et la centralisation avaient ainsi été achevées à la veille de la défaite.

E. — Avec la capitulation, la souveraineté passa aux puissances occupantes. Les régimes fiscaux variaient selon les zones d'occupation. Dans les secteurs américain et français, les pouvoirs fiscaux furent dévolus aux États renaissants. Dans la zone britan-

1. Nous maintenons, improprement, le terme États pour désigner les «Laender» dépourvus de souveraineté.

nique, l'administration fiscale fut centralisée, ce qui permit de procéder à une certaine péréquation horizontale nécessitée par les fortes disparités financières des États de cette zone.

À la suite de la fusion des zones américaine et britannique, le régime fiscal de la zone américaine fut étendu à la zone britannique. Dans cette dernière, les États devinrent les organes supérieurs de l'administration fiscale, à partir du 1^{er} avril 1948. L'abolition des péréquations rendit très aigu le problème des inégalités financières des États. Une tentative de péréquation volontaire en faveur de la Bavière, de la Basse-Saxe et du Schleswig-Holstein échoua. La loi 1949 sur le règlement provisoire des dommages de guerre imposa des transferts des États relativement fortunés aux États pauvres.

II

A. — La constitution de Bonn du 23 mai 1949 restaura la structure fédérative de l'Allemagne, et, par conséquent, la tension entre les forces centralisatrices et centrifuges.

L'article 70 de la constitution confère aux États les pouvoirs législatifs non attribués à l'État fédéral (Bund). Les compétences de celui-ci sont de deux ordres: exclusives et concurrentes. Le domaine des compétences exclusives, circonscrit par l'article 73, correspond à la norme générale des constitutions fédératives. La constitution de Bonn se distingue par le domaine très étendu de la compétence concurrente du Fédéral et des États, dans lequel les législateurs des États ne peuvent légiférer que pour autant que le Fédéral n'a pas usé de ses pouvoirs (article 72, par. 1). Le domaine de la compétence concurrente, défini en vingt-trois alinéas (article 74), comporte, entre autre, le droit civil et pénal, le droit du travail, l'assistance publique, la recherche scientifique.

Au chapitre des dispositions transitoires de la constitution, l'article 120 impose au Fédéral la prise en charge des frais d'occupation et des dommages de guerre, ainsi qu'une participation au financement des assurances sociales.

L'organisation fiscale est régie par la section X de la constitution. L'article 105 confère au Fédéral le droit exclusif de légiférer en matière de douane et de «monopoles financiers», tel le monopole de l'alcool. Le Fédéral possède, en outre, une compétence concurrente en matière de taxes de consommation et de transmission,

à l'exception de celles à assiette locale, et en matière d'impôts sur le revenu, la fortune, les successions et les dons. Il peut aussi régir les impôts immobiliers (*Realsteuern*) sauf la détermination des barèmes de ces derniers. La compétence fédérale en ces domaines est conditionnée par le besoin financier ou par l'existence des cas prévus par l'article 72, al. 2. Celui-ci définit les cas où une réglementation fédérale est requise, à savoir : 1° lorsqu'une matière ne peut être réglée efficacement par les législations particulières des États; 2° lorsque dans une certaine matière, une loi d'un État pourrait causer préjudice aux intérêts d'autres États; 3° lorsque le maintien de l'unité juridique et économique du pays l'exige. En accordant à l'autorité fédérale une compétence concurrente dans le domaine des impôts sur le revenu et les sociétés, lorsque le besoin financier l'exige, la constitution élimine pratiquement toute limite financière à l'activité fédérale.¹

Le régime de la compétence législative concurrente sur certains impôts fut considéré comme provisoire par les constituants. L'article 107 prévoit un partage définitif de ce domaine entre le Fédéral et les États avant la fin de 1955. Seraient exceptés les impôts à assiette locale et les taxes immobilières. Ce partage, à effectuer par loi fédérale approuvée par le Conseil fédéral, devrait fixer les droits respectifs du Fédéral et des États au rendement, intégral ou partiel, des différents impôts.

Les lois fédérales qui régissent les impôts dont le rendement est dévolu entièrement ou partiellement aux États ou aux communes requièrent l'approbation du Conseil fédéral (*Bundesrat*), où siègent les représentants des gouvernements des États.

Le droit de légiférer dans le domaine d'un impôt n'implique pas toutefois le droit au rendement de cet impôt. L'article 106 prescrit la répartition du produit des différents impôts. Il prévoit notamment que le produit des impôts sur le revenu, les sociétés, la fortune, les successions et les immeubles est attribué aux États et aux communes (al. 2). Toutefois, l'alinéa 3 confère à la législature fédérale, moyennant l'accord du Conseil fédéral, le droit de prélever une part du produit de l'impôt sur le revenu et les sociétés, pour autant que cela lui soit nécessaire pour couvrir les dépenses

1. Cf. G. Wacke, *Das Finanzwesen der Bundesrepublik*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1950, pp. 21-24.

qui n'auraient pu être couvertes autrement, «en particulier pour couvrir les subventions qui auraient dû être accordées à des États pour financer les dépenses dans les domaines scolaire, de la santé et du bien-être». Le Fédéral est ainsi habilité à opérer une redistribution conditionnelle de la masse fiscale, en vue de fins extrinsèques à sa compétence, même concurrente.

L'alinéa 4 de l'article 106 autorise le gouvernement fédéral à opérer, par une loi approuvée par le Conseil fédéral, une redistribution horizontale non conditionnelle du produit des impôts, afin d'assurer la solvabilité des États financièrement faibles. Cette redistribution fiscale inter-États est effectuée en dehors du budget fédéral.

L'administration fiscale est divisée entre les gouvernements central et des États selon la répartition du produit des impôts. Toutefois, par loi fédérale approuvée par le Conseil fédéral, le gouvernement central régit l'administration financière des États (article 108).

B. — Sous le régime institué par la nouvelle constitution, l'importance relative des finances fédérales grandit rapidement. Par les lois du 28 novembre 1950 et du 21 août 1951, le Fédéral dut assumer les responsabilités relatives aux dommages de guerre, à l'occupation et aux assurances sociales, ainsi que certaines charges supra-régionales, tels les autoroutes et les canaux. Pour équilibrer les comptes fédéraux de l'exercice 1950, le gouvernement fédéral n'eut pas recours à un prélèvement sur le produit des impôts sur le revenu et les sociétés, mais il obtint une participation des États, de l'ordre de 10 à 25 p.c., à ses dépenses sociales et de réparation des dommages de guerre, ce qui devait, d'ailleurs, inciter les États à une exécution économe des directives fédérales.

L'intégration des États dans le nouveau réseau fiscal eut des incidences fort différentes sur chacun d'eux. Les régions à faible capacité fiscale et à dommages de guerre élevés jouirent d'un soulagement appréciable, tandis que les États plus riches subirent des diminutions de recettes à la suite du transfert au Fédéral des taxes indirectes. Cette redistribution était toutefois insuffisante pour permettre aux États financièrement faibles d'exécuter les tâches collectives essentielles. Une redistribution complémentaire fut jugée nécessaire, d'autant plus que certains États assu-

maient encore certaines charges supra-régionales qui n'avaient pas encore été transférées au gouvernement fédéral. Cette redistribution horizontale fut l'objet de lois annuelles depuis 1950. Des recettes fiscales de l'État et de ses communes, sont déduits les montants de certains fardeaux financiers, d'ordre supra-régional ou inégalement répartis d'un État à un autre. Le reste est considéré comme destiné à répondre aux besoins courants relativement équivalents dans les différents États. Il représente la capacité financière des divers États et peut être comparé à une moyenne pour le pays. L'écart entre la capacité financière d'un État, ainsi définie, et la moyenne nationale, est compensé en partie par une subvention des États riches aux États pauvres. En 1953, la somme ainsi transférée correspondait à environ 2 p.c. de la masse fiscale des États. Tandis que l'État industriel de Rhénanie du Nord-Westphalie versait environ 4 p.c. de ses recettes, l'État de Rhénanie-Palatinat recevait environ 6 p.c. et le Schleswig-Holstein environ 40 p.c. de leurs recettes propres.

En dépit de la redistribution horizontale effectuée en 1950, la situation financière des États fut encore jugée trop inégale. Aussi les contributions des États aux réparations des dommages de guerre furent-elles abolies, ce qui contribua à accroître le fardeau financier du gouvernement fédéral, à qui de nouvelles responsabilités continuaient d'être imposées. Aussi, le gouvernement fédéral dut-il se prévaloir de son droit de participation au rendement des impôts sur le revenu et les sociétés. En 1951, il préleva 27 p.c. de ce produit. Ce prélèvement se monta à 37 p.c. en 1952, et à 38 p.c. en 1953.

Les impôts sur le revenu et les sociétés, qui, dans l'esprit des constituants, devaient essentiellement demeurer dans le domaine des États, sont ainsi devenus une matière commune au Fédéral et aux États. Chaque année le partage du fruit de ces impôts doit être débattu à la Diète et au Conseil fédéral, en fonction de l'urgence relative des différents besoins. Ce système de répartition élastique du produit fiscal entraîne une tension annuelle entre l'autorité fédérale et les États.

C. — La constitution de 1949 ne régla la répartition de la masse fiscale entre les gouvernements fédéral et des États qu'à titre provisoire. Les circonstances économiques étant mouvantes

et les principes de répartition fiscale étant vivement débattus sur le plan politique, les constituants laissèrent au législateur la tâche de résoudre « définitivement » le problème du partage du produit des impôts soumis à la juridiction concurrente de l'autorité fédérale et des États, sauf les impôts immobiliers (*Realsteuern*) et ceux à assiette locale. L'objet de la législation complémentaire, à promulguer avant la fin de 1955, couvrait ainsi le produit des taxes de consommation et de transport, mais surtout celui des impôts sur le revenu, la fortune, les successions et les dons. L'article 107, qui assignait cette tâche future au législateur, prescrivait le principe de la correspondance entre les recettes fiscales des différents gouvernements et les tâches qui incombent à ceux-ci. Cela excluait toute possibilité de subvention d'un niveau de gouvernement à l'autre.

La tâche assignée au législateur était particulièrement délicate, à la fois du point de vue politique et du point de vue économique. Sur le plan politique, il y avait lieu d'assurer une certaine indépendance financière des États pour étayer leur autonomie politique à l'égard du pouvoir central. Le souvenir de la centralisation outrancière sous le régime national-socialiste appelait des garanties constitutionnelles contre l'omnipotence du pouvoir central. D'autre part, au point de vue économique, la solution devait être à la fois stable, souple, et ne pas causer de perte de rendement social. La stabilité est nécessaire pour que la responsabilité des gouvernements puisse être effective. Ceux-ci doivent considérer leurs recettes fiscales comme une donnée pour être incités à une administration judicieuse des deniers publics. Cette stabilité ne peut toutefois dégénérer en rigidité intangible, si l'on veut permettre des adaptations du réseau fiscal à l'évolution future des responsabilités respectives de l'autorité fédérale et des États. Bien que les constituants de 1949 aient requis du législateur une formule « définitive » de répartition des recettes fiscales, le qualificatif « définitif » a été interprété dans un sens large qui assurait la stabilité sans exclure la possibilité de révisions. Une interprétation plus stricte de la constitution aurait fait du régime fiscal une camisole de force qui aurait figé le fédéralisme et empêché le développement.

La flexibilité du système de répartition de la masse fiscale était d'autant plus nécessaire que la constitution attribuée à l'auto-

rité fédérale une compétence législative qui s'étend au domaine des dépenses et des recettes des États. L'extension de la zone des compétences concurrentes du Fédéral et des États, où le premier a incontestablement les prérogatives les plus amples,¹ était incompatible avec toute disposition qui régirait de façon intangible le partage des ressources fiscales entre les deux niveaux de gouvernement.

La loi amendant et complétant la constitution financière, promulguée le 23 décembre 1955, reformule les articles 106 et 107 de la constitution.²

Sont attribués au gouvernement fédéral (art. 106): le produit des monopoles financiers, des douanes, des impôts à la consommation sauf de celui sur la bière, de la taxe de transmission, de la taxe sur les transports, des impôts non récurrents sur la fortune, des contributions de péréquation des charges, de la contribution en vue de l'aide à Berlin et de l'impôt complémentaire sur le revenu et les sociétés.

Aux États sont réservées les recettes des impôts sur la fortune, les successions, les automobiles, la bière, le jeu, les immeubles et, en général, le produit des impôts à assiette locale.

La disposition la plus importante du nouvel article 106 de la constitution est celle qui prévoit le partage du produit de l'impôt sur le revenu et les sociétés. C'est sur ce point que le législateur a dû effectuer un compromis entre la stabilité et la flexibilité. Il est prévu que jusqu'au 31 mars 1958, un tiers de cet impôt irait au gouvernement fédéral et les deux-tiers aux États. À partir du 1^{er} avril 1958, 35 p.c. sera versé au Fédéral et 65 p.c. aux États.

Par loi fédérale, approuvée par le Conseil fédéral (*Bundesrat*) ou assemblée des représentants des États, les quotes-parts ci-dessus prévues peuvent, à partir du 1^{er} avril 1958, être modifiées lorsque le rapport entre les recettes et les dépenses du gouvernement fédéral et le rapport entre les recettes et les dépenses des États évoluent différemment et qu'il en résulte un déficit tel dans le budget du gouvernement fédéral ou de ceux des États, qu'une rectification du partage à l'avantage de celui-là ou de ceux-ci s'impose. La loi indique trois principes qui devront inspirer le législateur futur dans cette matière délicate.

1. Voir ci-dessus, section IIA.

2. *Bundesgesetzblatt*, Teil 1, 1955, n° 47.

En premier lieu, le principe de la correspondance entre les ressources fiscales et les responsabilités d'une autorité souveraine devra être respecté. Une modification future dans les sphères respectives de responsabilité devra être accompagnée d'un ajustement correspondant dans le partage de la masse fiscale conjointe.

Le second principe affirme l'égalité des droits du Fédéral et des États à la couverture de leurs besoins financiers. Aucun niveau de gouvernement ne peut prétendre à une priorité.

Le troisième principe veut assurer l'efficacité économique du système fiscal. Le partage des recettes fiscales conjointes doit s'effectuer de façon à minimiser le poids de l'impôt sur les contribuables, et à ne pas enfreindre l'unité économique du territoire fédéral.

Afin d'empêcher un recours trop fréquent à la clause de révision de la répartition fiscale, ce qui serait contraire au désir de stabilité, la loi n'autorise la révision qu'à partir du 1^{er} avril 1958, et, ensuite, après un délai d'au moins deux ans après le dernier ajustement.

La loi mentionne un cas typique où la clause de révision pourrait être invoquée. C'est celui où le gouvernement fédéral, par ses prérogatives législatives étendues, assignerait de nouvelles dépenses aux États, ou réduirait les recettes fiscales de ceux-ci (art. 105). Cependant, si la surcharge imposée aux États n'est que temporaire, elle pourra être compensée par des subventions du gouvernement fédéral régies par une loi fédérale homologuée par le Conseil fédéral.

Parmi les sources fiscales réservées exclusivement au gouvernement fédéral, il importe de souligner l'impôt complémentaire sur le revenu et les sociétés. Celui-ci permet de répondre à une expansion des besoins financiers du gouvernement central, lorsqu'une réallocation suffisante de la masse fiscale conjointe n'est pas possible, et qu'un relèvement des autres impôts fédéraux, notamment des impôts indirects, est jugé inopportun. Cette disparition fut insérée dans la loi pour éviter qu'une élévation des barèmes d'impôts directs en vue de couvrir un besoin supplémentaire de l'autorité fédérale ne donne lieu à une augmentation superflue des recettes des États. Cette ressource peut aussi être utilisée par le gouvernement central pour atténuer les fluctuations économiques.

Le nouvel article 107 de la constitution régit le partage *entre* les États, de la masse fiscale qui leur est dévolue par l'article 106. Cette répartition doit être opérée selon le principe de l'origine et le principe de péréquation. Selon le premier principe l'apport de chaque État à la masse fiscale, après le prélèvement de la quote-part fédérale, lui est restitué. Le deuxième principe vise à réaliser une meilleure correspondance des ressources financières aux besoins des différents États par une redistribution horizontale. Les modalités d'une telle péréquation seront déterminées par une loi fédérale approuvée par le Conseil fédéral. La péréquation fiscale inter-États est présentement régie par la loi du 27 avril 1955.¹ Les États dont la capacité fiscale dépasse une norme légale sont astreints à des versements aux États dont la capacité fiscale n'atteint pas 95 p.c. de la norme. Les montants à transférer sont déterminés selon des formules relativement compliquées dont il ne peut être rendu compte ici. Malgré la minutie qui caractérise le système, celui-ci ne permettra pas d'éviter tout conflit d'intérêt. Ainsi, si un État exerce les prérogatives de son autonomie fiscale en vue de promouvoir son industrie, sa capacité fiscale telle que définie légalement pourrait en être réduite au détriment fiscal des autres États.²

Enfin, l'article 107 permet aussi au législateur fédéral d'inclure dans sa loi de péréquation financière des subventions fédérales complémentaires aux États financièrement faibles.

III

Au point de vue de son organisation fiscale, l'Allemagne a sur d'autres pays l'avantage de ses défaites militaires et politiques de 1918 et de 1945. Les transformations radicales de la structure politique ont par deux fois été l'occasion de refontes complètes du système fiscal. Celui-ci a ainsi pu s'affranchir d'éléments traditionnels toujours vénérables mais rarement rationnels.

La constitution fiscale actuelle, apparemment compliquée, mais très systématique et profondément étudiée, est le fruit

1. Bundesgesetzblatt, 1955, n° 13, pp. 199-201.

2. H. Fischer-Menshausen, Das Finanzverfassungsgesetz, *Die öffentliche Verwaltung*, mars 1956, Heft 6, p. 170.

d'une expérience mouvementée et d'une conception judicieuse des réalités économiques et politiques contemporaines.

Le caractère compliqué de la structure actuelle dérive surtout du fait que les constituants ont dû dissimuler autant que possible le degré de centralisation de la souveraineté que les conditions économiques requéraient. Plutôt que de diviser clairement le domaine de la souveraineté entre l'autorité fédérale et les États, la constitution prévoit une vaste zone où les pouvoirs législatifs sont concurrents, mais où le droit fédéral prime celui des États. La législation qui régit l'impôt sur le revenu appartient à cette zone de concurrence. La constitution définit les conditions de l'action fédérale (art. 72), d'une façon à lui éviter tout obstacle chaque fois que l'intérêt national l'exigera. C'est ainsi que le pouvoir central a pu s'arroger le droit de régir la ressource fiscale la plus importante, notamment la taxation des revenus. Afin de protéger l'indépendance politique des États à l'égard du pouvoir central, la constitution a prévu des normes de répartition du produit de l'impôt sur le revenu et les sociétés de façon à assurer la correspondance entre les recettes et les responsabilités de dépenses des différents gouvernements. Il est vrai que l'ensemble des États dispose d'un organe, le Conseil fédéral, auprès du gouvernement central pour défendre ses prérogatives. Toute loi financière fédérale qui affecte les finances publiques des États doit lui être soumise.

Si la constitution a prévu des normes de partage de la masse fiscale conjointe provenant de l'impôt sur le revenu et les sociétés, de façon à enrayer un glissement trop rapide, quoique naturel, vers la centralisation, elle n'a pas exclu la possibilité de révisions. Ici encore, il a fallu masquer les tendances profondes qui animent les finances publiques pour obtenir l'adhésion politique des États à une constitution viable.

Roger DEHEM,
*professeur à la Faculté des sciences sociales
de l'Université de Montréal.*