



# FINANCES COMMUNALES ET PÉRÉQUATION FINANCIÈRE COMMUNALE EN ALLEMAGNE

Utilité pour la coopération au développement

À son titre d'entreprise fédérale, la GIZ aide le gouvernement fédéral allemand à concrétiser ses objectifs en matière de coopération internationale pour le développement durable.

**Publié par :**  
Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sièges de la société  
Bonn et Eschborn, Allemagne

An der Alster 62  
20099 Hamburg, Allemagne

T +49 40 8 08 19 56-50  
F +49 40 8 08 19 56-60

E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)

**Auteur :**  
Dr. Michael Thöne und Jens Bullerjahn

**Conception/Maquette :**  
Diamond media GmbH, Neunkirchen-Seelscheid

**Crédits photos/Sources :**  
Shutterstock.de

**Renvois et liens :**  
La présente publication comporte des liens ou renvois vers des sites Internet externes.  
Les contenus des sites externes liés relèvent de la responsabilité des fournisseurs ou hébergeurs de ces sites. Lors du premier référencement, la GIZ a vérifié si le contenu de tiers n'était pas de nature à entraîner une responsabilité civile ou pénale. Cependant, il ne saurait être raisonnablement envisagé de procéder à un contrôle permanent du contenu des sites liés en l'absence d'indices concrets de violation du droit. Si la GIZ constate ou si on lui signale qu'une offre externe pour laquelle elle a mis un lien à disposition soulève une responsabilité civile ou pénale, le lien correspondant sera immédiatement supprimé. La GIZ se démarque expressément de tels contenus.

Sur mandat du  
Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ),  
401 – Principes sectoriels et thématiques, gouvernance, démocratie et État de droit  
Bonn

La GIZ est responsable du contenu de cette publication.

Imprimé sur du papier recyclé à 100 % certifié selon les standards FSC.

©GIZ 2020

# FINANCES COMMUNALES ET PÉRÉQUATION FINANCIÈRE COMMUNALE EN ALLEMAGNE

Utilité pour la coopération au développement

## À propos des auteurs

**Jens Bullerjahn** (né en 1962), ancien homme politique allemand membre du parti social-démocrate (SPD), a été ministre des Finances et vice-ministre-président du *Land* de Saxe-Anhalt de 2006 à 2016 ainsi que vice-président fédéral du SPD en 2006 et 2007. Pendant son long mandat de ministre des Finances, il a participé aux réformes de la deuxième commission du fédéralisme et à la dernière réforme du système de péréquation financière entre l'État fédéral allemand et les *Länder*. Il a été membre du Conseil de stabilité de sa création jusqu'en 2016.

**Dr. Michael Thöne** (né en 1967) est directeur général de l'institut de recherche de sciences financières de l'université de Cologne (FiFo Cologne). Économiste et conseiller politique scientifique, il travaille, depuis une vingtaine d'années, entre autres sur le fédéralisme budgétaire et les finances communales, en Allemagne et à l'international.

## Remerciements

Les auteurs remercient Daniela Trochowski, Marco Salm, Christiane Loquai, de nombreux collaborateurs-rice-s de la GIZ en Allemagne et dans le monde, les partenaires de la coopération au développement en Géorgie, au Mozambique, au Ghana, à Cuba et en Irak, d'autres participants

à la quatrième réunion de réseau du Fonds de consultation en politique structurelle et réglementaire relative aux réformes et, surtout, Karen Losse, pour leurs propositions, encouragements, questions et contributions. Toute erreur subsistante relève de la seule responsabilité des auteurs.

## APERÇU DES PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les finances et les péréquations financières communales forment les branches périphériques d'un système de financement qui, dans l'État fédéral allemand, lie et engage les trois niveaux de gouvernement que sont l'État fédéral, les *Länder* (États fédérés) et les communes. Les différents niveaux sont reliés par de nombreux mécanismes assurant l'exécution des missions de l'État et leur financement, notamment par un système fiscal commun auquel les trois niveaux participent. Au sein de ce dense réseau qui caractérise le fédéralisme coopératif allemand, il est toutefois possible de faire la distinction entre deux circuits réglementaires.

Le circuit de niveau supérieur est composé du système de péréquation financière État-*Länder*, qui relie l'État central et les 16 *Länder* (trois villes-États et 13 autres États-régions ou *Flächenländer*). Ce système et ses évolutions ont été examinés par les auteurs du présent document en 2018, dans le cadre d'une première étude réalisée par la GIZ qui portait sur la capacité du système à donner des pistes et des instruments aux partenaires de la coopération au développement.<sup>1</sup>

Tout aussi attentive aux incitations en faveur de la coopération au développement, la présente étude porte sur le deuxième circuit réglementaire du système de financement fédéral et décentralisé allemand, à savoir le financement des 11 000 communes et groupements de communes indépendants dans et à travers les 13 États-régions.

Ce rapport a lui aussi pour principe de ne pas présenter les mécanismes et instruments de financement public allemand comme étant directement fonctionnels et dignes d'être imités. Le système de financement communal allemand a évolué en fonction des développements et des besoins politiques des 150 dernières années. De nombreux instruments constituent, avant tout, des réponses à des questions concrètes qui se sont posées dans certains *Länder* ou dans l'ensemble du pays. Pratiquement aucune de ces questions ne pourrait aboutir à une réponse identique dans un pays partenaire de la coopération au développement. Par conséquent, nous ne présentons pas les composantes des finances communales comme des « solutions », mais comme les résultats de processus politiques qui cherchent, au mieux, à instaurer une décentralisation efficace des compétences de l'État et de leur financement. Cette approche sous forme de processus offre un certain nombre de pistes à la coopération internationale en vue de l'adaptation de certains modèles de solutions.

L'étude traite des finances publiques des communes, mais évite, dans un premier temps, de parler d'argent. Les recettes sont au service des compétences. Quiconque parle de finances communales doit commencer par évoquer la répartition des compétences au sein de l'État et leur financement. Plusieurs principes importants du système communal doivent déjà être à l'œuvre avant que des missions publiques puissent être lancées : subsidiarité, connexité, équivalence, solidarité, équivalence des conditions de vie et fidélité fédérale. Ces principes se retrouvent dans les finances communales.

Le premier pilier des finances communales est lié aux recettes fiscales propres telles que la taxe foncière, la taxe professionnelle, les redevances et les contributions. Nous évoquerons leur origine, leur évolution et leur avenir en détail. L'accent est mis sur l'interaction entre autonomie communale et intégration, qui trouve son expression dans le fait que chaque commune fixe elle-même ses taux de taxe foncière et professionnelle, mais que la législation est décidée par l'État fédéral et les *Länder*.

1 J. Bullerjahn et M. Thöne, Réforme et avenir de la péréquation financière en Allemagne. Utilité pour la coopération au développement. *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, Bonn/Eschborn 2018.

## SOMMAIRE

1.	<b>INTRODUCTION : LES FINANCES COMMUNALES ALLEMANDES DANS LE CONTEXTE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT</b>	<b>7</b>
2.	<b>FINANCEMENT DU NIVEAU COMMUNAL DANS LE SYSTÈME FINANCIER ALLEMAND</b>	<b>10</b>
	A. Recettes pour les missions à exécuter : finances dans le modèle fédéral à quatre niveaux	10
	B. Aperçu des finances communales	18
	C. Recettes fiscales communales	20
	Structure des recettes fiscales en Allemagne	20
	Impôts communaux mineurs	21
	Impôts réels traditionnels	22
	Taxe professionnelle	23
	Impôt foncier	25
	Critères des impôts communaux	27
	Part communale de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	28
	Part de l'impôt sur le revenu	30
	D. Redevances, contributions et concessions	30
	En résumé : enseignements pour la coopération au développement	32
3.	<b>PÉRÉQUATIONS FINANCIÈRES COMMUNALES EN ALLEMAGNE</b>	<b>34</b>
	A. Introduction	34
	B. Péréquation financière verticale	35
	Péréquation financière en tant qu'obligation constitutionnelle	35
	Dotations des <i>Länder</i> à leurs communes	35
	Partage fiscal obligatoire et partage fiscal facultatif	36
	Modèles de péréquation financière verticale	36
	Modèle des quotas ( <i>Verbundquotenmodell</i> )	37
	Système de quotas avec obligation de symétrie ( <i>Verbundquotensystem mit Symmetriegebot</i> )	37
	Modèle de stabilisation ( <i>Verstetigungsmodell</i> )	7
	Principe d'uniformité ( <i>Gleichmässigkeitsgrundsatz</i> )	37
	Système fondé sur les besoins ( <i>Bedarfssystem</i> )	38
	Adéquation du financement quel que soit le modèle	38
	C. Péréquation financière horizontale	39
	Définition légale de la péréquation financière	39
	Nombreux critères de la péréquation financière	39
	Dotations globales forfaitaires	40
	Taux de péréquation	40
	« Abondance » et contributions au titre de la péréquation financière	41
	Capacité fiscale	41
	Besoins financiers	42
	Approche principale et pondération par habitant	42
	Approches complémentaires / secondaires	44
	Différenciations supplémentaires	44
	En résumé : enseignements pour la coopération au développement	46
	<b>SOURCES</b>	<b>48</b>

## FIGURES

Figure 1 : Brève présentation des différents niveaux de l'État allemand	10
Figure 2 : Répartition des compétences : Gouvernement fédéral – <i>Länder</i> – Communes	12
Figure 3 : De la mission communale aux recettes	15
Figure 4 : Principes sous-tendant le système communal et son financement	16
Figure 5 : Dépenses des différents niveaux 1991-2018	18
Figure 6 : Données clés sur les finances communales 2016-2021	19
Figure 7 : Structure des recettes fiscales (2018)	20
Figure 8 : Taux de perception 2017 de la taxe professionnelle par communes	24
Figure 9 : Taux de perception 2017 de l'impôt foncier B par communes	26
Figure 10 : Types de dotations versées par les <i>Länder</i> aux communes	35
Figure 11 : Aperçu des modèles de péréquation financière verticale par <i>Land</i>	37
Figure 12 : Mécanisme de base de la péréquation financière horizontale	40
Figure 13 : Échelles de pondération par habitant dans les systèmes de péréquation financière des <i>Länder</i>	43
Figure 14 : Schéma du système de péréquation financière communale dans le Schleswig-Holstein	45

## I. INTRODUCTION : LES FINANCES COMMUNALES ALLEMANDES DANS LE CONTEXTE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

L'expérience de l'Allemagne en matière de finances communales ainsi que son système de péréquation financière pourraient être très utiles à la coopération au développement, même si ce postulat est loin d'être évident étant donné la complexité de certaines composantes du système de financement des communes dans le pays. Avec cette étude, nous souhaitons montrer que cette complexité résulte principalement du grand nombre d'institutions et de processus impliqués. Les multiples formes de financement communal du système fédéraliste de l'Allemagne sont un riche terreau montrant comment différentes solutions politiques ont émergé, souvent dans des conditions très variées. Nous présentons les finances communales allemandes comme un processus permanent d'interaction dynamique entre les principes établis et les solutions politiques apportées aux nouveaux enjeux. Pour la coopération au développement, l'intérêt du système de financement communal allemand est de non seulement montrer un grand nombre d'instruments de financement appropriés, mais aussi de livrer ce que l'on peut considérer comme une technique politique.

En Allemagne, de nombreux aspects des finances et missions communales sont actuellement en bonne place sur l'agenda politique du pays dans son ensemble. Cette attention particulière aux questions communales portée par le niveau central de l'État fédéral qu'est l'Allemagne est particulièrement remarquable et ne coule pas de source. Un comité, créé au niveau national pour étudier l'« égalité des conditions de vie » dans le cadre d'un plan de lutte contre l'inégalité régionale, a terminé ses travaux en 2019. Il travaillait principalement sur la disparité entre les différents cadres de vie communaux et sur les problèmes auxquels les communes sont confrontées pour mener à bien leurs missions.

Au-delà de cette question d'actualité spécifique, la question de savoir à quel niveau les missions de l'État doivent se situer au sein du système fédéral relève toujours, en premier lieu, d'un choix politique et social : quelles missions doivent être exécutées par quel niveau (centralisé ou décentralisé). Comment, et avec quelle qualité, les collectivités territoriales doivent-elles bénéficier de financements pour mener à bien ces missions ? L'Allemagne aborde cette question du point de vue d'un État traditionnellement décentralisé. Au niveau international, de nombreux pays sou-

haitent renforcer la décentralité. Pour ces pays, le renforcement de la décentralisation est une composante clé des stratégies de modernisation et de démocratisation. Dans ce contexte, il est important de souligner qu'une décentralisation accrue doit toujours être aussi voulue et encouragée au niveau central. Dans le meilleur des cas, les élites et électeurs et les politiques qui les représentent partagent un même souhait de décentralisation. En l'absence d'une telle volonté partagée et centrale, les mesures de décentralisation risquent de ne pas dépasser le stade d'exercices administratifs bien intentionnés.

Bien que cette étude sur la politique et les finances communales en Allemagne décrive l'état actuel de décentralité plutôt que le processus de décentralisation en lui-même, l'exécution des missions de l'État au niveau local et leur financement, c'est-à-dire le degré de décentralité, est loin d'être statique. Notre étude montre clairement que les communes sont constamment incitées à ajuster les missions qui leur incombent, que cela soit dû à l'évolution des besoins des populations et des entreprises ou à la concurrence politique. Par conséquent, même quand le niveau local exerce un degré élevé de compétences, il demeure en permanence l'obligation – très saine – d'en justifier pour vérifier si cela continue à répondre aux objectifs d'une décentralité efficace. Il va sans dire que la politique allemande à l'égard des communes n'est pas toujours aussi cohérente. Ici aussi, le plan directeur brille trop souvent par son absence et l'évolution suit les besoins politiques du jour.

Cela dit, il n'y a pas toujours besoin de plan directeur. Au niveau international, il est toutefois important de ne pas oublier que l'expérience allemande, bonne ou mauvaise, et les composantes du financement des communes en Allemagne, peuvent apporter des orientations utiles, à condition qu'il soit clairement établi que la décentralisation dans un pays donné doit se faire au bénéfice du système national. Ce rapport montre que l'expérience, les instruments et les approches du financement communal allemand ne sont pas, en eux-mêmes, bons ou mauvais. Les impôts communaux, les péréquations financières et les autres composantes du financement communal sont toujours un moyen de parvenir à une fin, en Allemagne comme ailleurs. Les différents modèles de financement communal permettent d'atteindre des objectifs de décentralisation différents. En fonction de la nature du programme de décentralisation,

les idées issues du contexte allemand peuvent apporter des indications utiles que ce soit pour les missions communales à exécuter, les impôts communaux ou la péréquation financière.

Si l'on regarde l'Allemagne de l'extérieur, on voit un pays qui non seulement possède une structure fédérale composée de 16 *Länder* (13 États-régions et trois villes-États), mais qui est avant tout fortement décentralisé avec 11 000 villes, communes, arrondissements et autres groupements de communes. De l'extérieur, le pays semble doté de structures administratives et politiques locales traditionnellement solides et efficaces, capables d'offrir aux citoyens et aux entreprises locales une large gamme de services publics de qualité.

L'autonomie communale, garantie par la constitution allemande, a pour pilier fiscal un système de financement communal qui a fourni aux municipalités des 13 États-régions un solde de financement positif d'environ 14 milliards d'euros en 2018, pour un montant de dépenses total de 272 milliards d'euros. Il s'agit d'un nouveau record après trois années de soldes également positifs<sup>2</sup>. Vu de l'extérieur, le système de financement communal de l'Allemagne apparaît donc comme particulièrement réussi et exemplaire.

Cette impression se confirme également de l'intérieur pour de nombreuses composantes du financement communal en Allemagne. Néanmoins, l'idée ici n'est pas d'affirmer que la coopération au développement peut tirer des bénéfices du système allemand en se contentant d'ériger ce dernier en modèle. Le financement communal allemand ne peut pas être présenté comme un modèle exportable pour la simple raison qu'il n'existe pas un modèle, mais 13 modèles différents, un dans chaque État-région. Même s'ils partagent certaines caractéristiques, ces 13 modèles laissent la place à de nombreuses solutions individuelles. Ils produisent également des résultats très différents : les bons résultats obtenus en moyenne cachent des disparités importantes entre les villes très riches et celles qui sont proches de la faillite, entre les communes très endettées et celles qui possèdent des actifs considérables, entre les communes dotées d'excellentes infrastructures et celles dont les infrastructures ont fortement besoin de rénovation. Certaines de ces disparités se sont accrues ces dernières années. La vision de l'intérieur révèle donc des aspects du financement communal allemand qui n'invitent pas nécessairement à l'imitation. Ces disparités financières ne sont qu'une des dimensions de la diversité communale. Il existe également

des différences géographiques, économiques, sociales, démographiques, écologiques et culturelles majeures en termes de gouvernance locale entre les 13 États-régions et les trois villes-États.

La gestion de cette diversité fait de la politique communale comme de la politique des *Länder* et de l'État fédéral allemand vis-à-vis des communes une tâche particulièrement dynamique. Il en va de même du financement communal. Dans un environnement social et économique en évolution constante, l'objectif est de préserver et de tirer parti des bienfaits de la diversité des régions et des localités, tout en jugulant ou en neutralisant les aspects négatifs de cette diversité.

Au premier regard, cette observation peut sembler paradoxale. Pour protéger l'autonomie des communes dans la diversité, nous parlons principalement, en Allemagne, d'équivalence des conditions de vie, de redistribution financière et de péréquation financière, sans oublier les lois-cadres nationales qui doivent s'appliquer équitablement à tous. Cela revient simplement à constater que la diversité communale ne peut pas être une fin en soi. Elle n'est pas non plus acceptée, en Allemagne, comme une excuse pour les différences substantielles qui existent en termes de services communaux. Tous les citoyens allemands veulent bénéficier de services de qualité. Que ce soit dans les villages ou dans les villes, sur la côte ou à la montagne, un consensus social a émergé ces dernières décennies sur le fait que les rues doivent être sûres et bien éclairées, les écoles et les hôpitaux proches, le réseau d'assainissement fiable et que les autorités chargées de l'urbanisme doivent prendre leurs décisions rapidement et en toute intégrité. Étant donné la taille et la diversité de l'Allemagne, les conditions de vie des populations ne peuvent pas être uniformes. Selon l'article 72 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, les décideurs politiques ont cependant pour mission de garantir des conditions de vie équivalentes à tous les citoyens du pays. Égalité de valeur sur fond de diversité... cette mission délicate dont la mise en pratique est souvent chargée de contradictions est caractéristique de la politique communale allemande et de la politique allemande vis-à-vis de ses communes. Elle est également à l'origine de l'évolution et parfois même de la fluctuation marquant la relation qui existe entre centralisation et décentralisation en Allemagne.

2 Données tirées de la comptabilité nationale de l'Office fédéral des statistiques. Les villes-États de Berlin et de Hambourg ne sont généralement pas incluses dans ces comparaisons car le niveau communal et le niveau du *Land* y sont intégrés, dans la mesure où elles sont à la fois des communes et des *Länder*. Plus petite, Brême, la troisième ville-État, n'est pas non plus incluse dans ces comparaisons, même s'il serait en théorie possible de faire la distinction entre le niveau du *Land* et le niveau communal puisque le *Land* de Brême est composé de deux communes, la ville de Brême et la ville de Bremerhaven.

Ces processus d'ajustement et de renégociation constante sont typiques d'une Allemagne à la fois fédérale et décentralisée. Les finances communales et les systèmes de péréquation financière qui sont mis en oeuvre pour gérer les disparités jouent un rôle clé dans ce contexte. Quand il s'agit de garantir l'autonomie communale dans le respect du principe d'égalité sur fond de diversité, la bataille est déjà en grande partie remportée une fois qu'un niveau de financement suffisant a été trouvé pour mener à bien les missions et fournir les services requis. Les auteurs de cette étude croient fermement que les principaux bénéfices pour la coopération au développement résident à ce niveau. Certaines composantes du système de financement communal de l'Allemagne peuvent sembler mériter d'être imitées. Nous allons présenter par la suite certains de ces modules « exemplaires »<sup>3</sup>. Toutefois, les processus politiques, administratifs et souvent aussi judiciaires et scientifiques qui conduisent au système sont tout aussi importants que ses composantes structurelles.

Nous ne voyons pas le système de financement communal allemand comme la construction complexe qu'il semble être au premier abord. Il est plus simple de considérer ce financement, dans toutes ses composantes et ramifications, comme le résultat de processus historiques engagés en réaction constante à de nouvelles exigences ou à des opportunités émergentes. Nous nous efforcerons donc de présenter le financement communal et la péréquation financière comme une boîte à outils composée de solutions de financement modulaires. Ces dernières peuvent ensuite être utilisées pour élaborer des solutions individuelles adaptées à de tout autres contextes locaux.

Comme c'est le cas pour tous les bonnes boîtes à outils, notre présentation montrera aussi clairement qu'on ne peut combiner à l'envi les différents éléments entre eux. Outre les interactions entre les composantes individuelles qui ne doivent jamais être perdues de vue, nous définirons certaines conditions préalables essentielles. Sans pour autant prétendre être exhaustifs, nous nous inspirerons pour cela non pas d'un modèle allemand, mais des 13 systèmes de péréquation financière communale qui existent dans les États-régions allemands.

---

3 Naturellement, les auteurs ne peuvent pas prédire quels éléments méritent d'être imités et de quel point de vue.

## II. FINANCEMENT DU NIVEAU COMMUNAL DANS LE SYSTÈME FINANCIER ALLEMAND

### A. Recettes pour les missions à exécuter : finances dans le modèle fédéral à quatre niveaux

Cette courte étude met l'accent sur les finances communales. Au vu de la relation qui existe entre le niveau central et les niveaux décentralisés, l'aspect financier est, en Allemagne aussi, très important et n'est jamais facile à régler. L'argent n'est cependant pas notre point de départ. Pour parler des finances communales en Allemagne, il est préférable de commencer par étudier les structures et la répartition des missions dans l'ensemble du pays.

La figure 1 offre un premier aperçu simplifié de la répartition complexe des missions et des financements dans le système fédéraliste à quatre niveaux. L'Allemagne est une république fédérale composée de 16 *Länder*, dont trois sont des villes-États et 13 des États-régions.

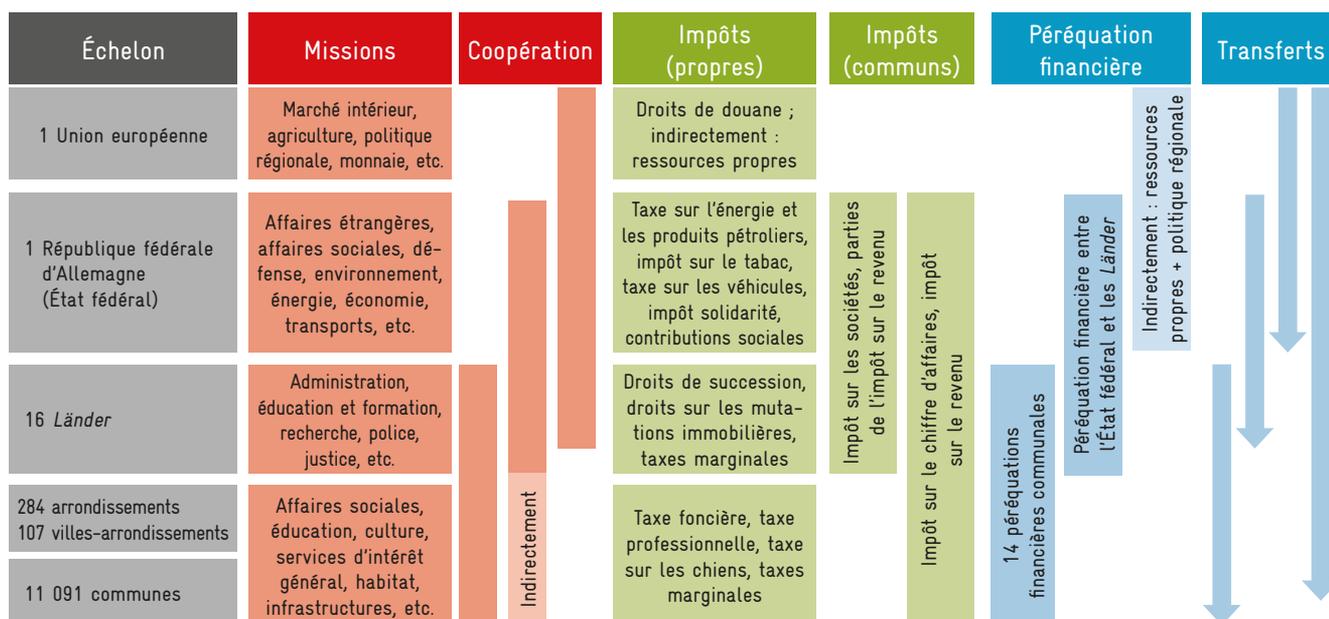
En tant qu'État membre de l'Union européenne, l'Allemagne fait également partie d'une autre communauté qui ne peut pas être considérée comme un État fédéral, mais qui est bien plus qu'une simple confédération d'États. Du point de vue de l'Allemagne, l'Union européenne (une structure fédérale sui generis composée de 27 États membres après le « Brexit ») se situe, sur le plan vertical,

au-dessus de l'État fédéral. L'Union européenne joue aujourd'hui déjà un rôle clé dans la mise à disposition de services publics et ce rôle pourrait se renforcer à l'avenir. Les débats sur l'évolution à venir de l'Union européenne ont souvent pour but de déterminer quelles compétences relevant actuellement des États-membres pourraient, à l'avenir, être assumées collectivement au niveau européen. Ces discussions sur les « biens publics européens » et sur la « valeur ajoutée européenne » sont centrées sur des missions telles que la défense, la sécurité intérieure, la migration et le droit d'asile ainsi que la protection du climat. De tels développements ont également des répercussions sur les autres niveaux. En Allemagne, ils affecteraient principalement l'État fédéral et, indirectement, les *Länder*.

À l'autre extrémité de la structure fédérale, le niveau local serait le moins impacté par de tels changements. Une modification, même progressive, de la répartition fédérale des compétences et des finances, qui serait susceptible de s'amplifier au fil du temps, finirait toutefois par affecter également les communes allemandes.

Mais les grandes structures actuellement en place permettent de garantir la stabilité des compétences communales et de leur financement en Allemagne et dans les *Länder* pour de longues années encore. Les finances

ILLUSTRATION 1 : APERÇU DES DIFFÉRENTS ECHELONS DE L'ÉTAT ALLEMAND



communales évoluent fréquemment en réponse à des changements dans la nature des compétences qui sont confiées aux communes, que ces changements viennent du « haut » (législation) ou du « bas » (modifications de la demande de services communaux de la part des citoyens). Les ajustements politiques apportés à la relation financière entre l'État fédéral et les *Länder* peuvent aussi avoir des répercussions sur les finances communales. L'efficacité d'un système financier municipal dépend avant tout de sa capacité à s'ajuster rapidement et bien à de tels changements.

Les communes présentées au niveau le plus bas de la figure 1 forment la base de l'administration publique. Les *Länder* et l'État fédéral se tiennent juste au-dessus. Il n'y a pourtant, à proprement parler, que deux niveaux de gouvernement en Allemagne : en droit public organisationnel, les communes font partie des *Länder*. Comme cette étude le montre, les *Länder* sont, à maints égards, le « niveau de référence » politique et financier pour les communes. Le niveau local est composé de quelque 11 000 communes de différentes sortes (villes, collectivités locales autonomes et arrondissements). Ce chiffre cache une très grande diversité. La plus grande commune du pays est Berlin, une ville-État de 3,5 millions d'habitants, qui est également un *Land*. La plus petite collectivité locale autonome d'Allemagne, la petite île (Hallig) de Gröde, n'abrite actuellement que sept habitants.

Entre ces deux extrêmes se déploie un large éventail de communes et villes de toutes tailles. Les structures organisationnelles varient fortement en fonction de la taille et de la situation de la commune. La plupart des hameaux et des petits villages allemands ne sont plus des communes autonomes, mais ont fusionné en entités plus importantes. Dans la plupart des *Länder*, les réformes territoriales successives ont conduit au regroupement des petits villages et des petites villes pour former des unités plus importantes et plus fonctionnelles. Par exemple, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le plus grand *Land* du pays avec une population de 17,9 millions d'habitants, est dorénavant composé de 396 villes et communes autonomes suite à deux réformes territoriales menées dans les années 1960 et 1970. Le *Land* voisin (au sud), la Rhénanie-Palatinat, regroupe, lui, quelque 2 300 villes et communes pour une

population de seulement 4 millions d'habitants. Au lieu de réformes territoriales, des groupements de communes ont été formés pour exercer des compétences de plus haut niveau au nom de leurs membres. Des solutions coopératives de ce genre existent également dans d'autres *Länder*.

Tous les États-régions (les villes-États de Brême, Hambourg et Berlin jouent toujours un rôle spécial) utilisent, en guise de niveau communal, des arrondissements (*Landkreise*) qui se situent au-dessus des différentes communes. Ces arrondissements assument des missions plus régionales et possèdent également leurs propres organes démocratiques sous forme de conseils d'arrondissement (*Kreistage*). Une grande partie du territoire allemand s'étend sur 284 arrondissements au total. À ceux-ci s'ajoutent 107 villes-arrondissements (*kreisfreie Städte*) qui ne font pas partie d'un arrondissement. Dans ce cas, la ville exécute à la fois des missions communales et des missions relevant des compétences de l'arrondissement<sup>4</sup>.

Le niveau administratif situé au-dessus des arrondissements et des villes-arrondissements est généralement celui des *Länder*. De nombreux *Länder* disposent, toutefois, d'autres unités administratives intermédiaires. Quelques *Länder* mettent en commun certaines compétences spécifiques au-dessus des arrondissements et des villes-arrondissements pour former ce que l'on appelle des collectivités territoriales supracommunales ou « *höhere Kommunalverbände* ». Ces entités s'occupent de missions sociales ou culturelles spéciales au nom des communes qui leur sont assignées. Le motif généralement fourni pour justifier de tels regroupements est celui de l'efficacité qu'apportent la spécialisation et les économies d'échelle.<sup>5</sup> A contrario de ces transferts au niveau supérieur, dans huit des 13 États-régions, certaines compétences des *Länder* sont déléguées au niveau inférieur des districts gouvernementaux (*Regierungsbezirke*). L'objectif de ces autorités intermédiaires est d'ancrer l'administration du *Land* à un niveau plus décentralisé<sup>6</sup>. Les districts gouvernementaux n'offrent généralement pas leurs propres services publics aux citoyens et aux entreprises. Leur rôle consiste à coordonner et à contrôler les communes, les villes et les arrondissements, dans le respect de la politique du *Land*.

4 Sans oublier les quatre communes ayant un statut hybride spécial. Il s'agit des régions de Hanovre, de Göttingen, d'Aix-la-Chapelle et de l'association régionale de Sarrebruck.

5 Les collectivités territoriales supracommunales (*höhere Kommunalverbände*) peuvent subdiviser un *Land* en plusieurs districts (*Bezirke*), comme c'est le cas en Bavière, ou unions territoriales (*Landschaftsverbände*) comme en Rhénanie du Nord-Westphalie. Elles peuvent aussi prendre la forme d'une seule association communale couvrant l'intégralité du territoire du *Land*, comme c'est le cas pour les associations communales sociales (*kommunale Sozialverbände*) en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale et en Saxe, le groupement communal de la Jeunesse et des Affaires sociales (*Kommunalverband für Jugend und Soziales*) en Bade-Wurtemberg ou l'association de solidarité (*Landeswohlfahrtsverband*) de la Hesse.

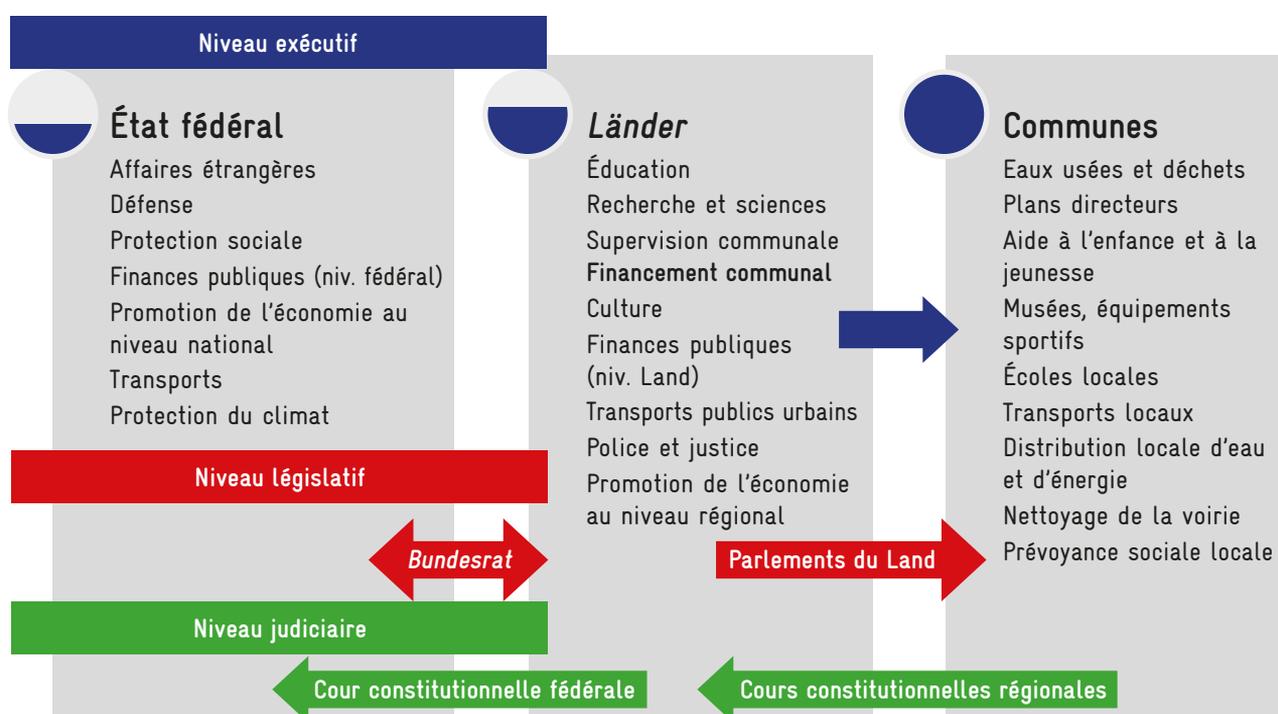
6 Résultats de cet amalgame entre le niveau communal et le niveau du *Land*, les collectivités territoriales supracommunales couvrent souvent une population et un territoire plus importants que les éléments décentralisés des administrations des *Länder*. Ce chevauchement des deux niveaux culmine en la personne du *Landrat* qui, dans la plupart des *Länder*, est l'élu communal suprême tout en étant le responsable de l'autorité administrative la plus basse, qui est une institution de niveau *Land*.

Ce mille-feuille organisationnel de l'administration communale allemande n'est pas l'aboutissement d'une réflexion planifiée, ce qui devient très vite évident. Les structures communales ont évolué au fil du temps. Même lorsqu'elles ont été modifiées, le processus s'est généralement fait par l'ajout d'éléments à des structures historiques et non par leur remplacement par de nouvelles solutions qui auraient pu être plus rationnelles du point de vue de la planification. La prédominance de ce processus de développement organique au détriment d'un design consciemment planifié apparaît également clairement dans la répartition fédérale des attributions entre l'État fédéral (central), les *Länder* et les communes (figure 2).

La répartition des missions et compétences entre les trois niveaux (ici, sans l'Union européenne), telle qu'elle est pré-

sentée à la figure 2, est globalement fonction des services publics selon qu'ils ont une portée locale, régionale ou nationale/internationale. Mais cette méthode de présentation de la répartition des compétences par niveau n'est pas conforme à la manière dont les services publics sont assurés dans la réalité. L'Allemagne se caractérise, en effet, par une coopération « verticale » étroite entre les niveaux, qui n'apparaît pas dans cette illustration. Ce n'est pas parce que l'État fédéral, les *Länder* et les communes possèdent leur propre administration exécutive dans les domaines mentionnés ici qu'ils disposent d'une autonomie suffisante pour pouvoir réglementer ces missions eux-mêmes et sous leur propre responsabilité.

FIGURE 2 : RÉPARTITION DES COMPÉTENCES : ÉTAT FÉDÉRAL - LÄNDER - COMMUNES



Propre graphique des auteurs.

## Zoom sur un pays partenaire : l'Afrique du Sud

Pays quasi fédéral, l'Afrique du Sud a redéfini en 1997 les relations fiscales entre les trois échelons exécutifs (national, provincial et communal). Les neuf provinces se sont vu confier des compétences importantes dans le domaine notamment de la protection de l'environnement, de la formation et de la santé. Les 257 communes ont été dotées de compétences locales comme l'entretien des installations locales, la prévention médicale ou encore la formation préscolaire. Les provinces dépendent à plus de 90 % des transferts financiers de l'échelon central pour exercer ces compétences. Au total, les collectivités locales disposent d'environ 50,2 % de l'argent public du pays, dont quelque 70 % résultent de transferts depuis l'échelon central et servent en grande partie à couvrir les frais courants. Les collectivités locales, et surtout les communes, génèrent moins de 20 % des recettes nationales par les contributions, taxes et impôt locaux.

L'Equitable Share Grant a été mis en place pour assurer les services locaux. Il s'agit d'une aide financière calculée selon une formule qui tient compte de facteurs démographiques et de facteurs de politique de développement. Le Conseil du budget, constitué des ministres des Finances national et provinciaux, prépare chaque année une loi sur le financement des collectivités locales. Ce projet de loi est débattu et amendé lors d'un forum budgétaire qui réunit le Conseil du budget et des représentants de l'association des collectivités territoriales, puis adopté par le parlement. Les fonds versés aux communes et aux provinces sont ainsi fixés par la loi et largement légitimes. D'autres subventions conditionnelles existent en plus de ce mécanisme de péréquation pour atteindre des objectifs de développement spécifiques, généralement de politique sectorielle. Ces subventions aident les provinces à construire des logements et des routes, mais aussi à exercer leurs compétences en matière de santé et de formation. C'est toutefois le Municipal Infrastructure Grant (MIG) créé en 2004 avec une compétence interdépartementale qui est devenu le mécanisme le plus important pour aider les communes à construire et entretenir les infrastructures publiques.

Le système fiscal sud-africain dispose d'un cadre institutionnel et juridique fonctionnel qui assure aux collectivités locales des recettes stables et prévisibles pour gérer les services et infrastructures locaux importants et clairement délimités.

Depuis 2014, la bonne gouvernance locale occupe le devant de la scène gouvernementale du pays. Sous le mot d'ordre « Back to Basics », l'objectif est d'appliquer des principes généraux de transparence, de responsabilité, d'effectivité et d'efficacité des prestations de services au niveau local. Le programme de promotion de la bonne gouvernance mis en place par la GIZ et ses partenaires en Afrique du Sud s'inscrit pleinement dans ces principes généraux à différents égards. La réforme de l'architecture fiscale reste ici l'une des principales priorités. En juin 2019, le gouvernement sud-africain a demandé à envoyer une délégation en Allemagne pour étudier la question des finances locales. Cette délégation a rencontré des représentantes et représentants du monde scientifique, de l'Association des villes allemandes et de l'administration municipale de Burg (Saxe-Anhalt) pour voir comment les communes gèrent le défi que constitue le financement de leurs coûts. L'autonomie dont jouissent les communes dans le système à plusieurs niveaux allemand a suscité un intérêt particulier.

En ce qui concerne les compétences réglementaires ou, au sens strict, législatives, le fédéralisme allemand est beaucoup plus intriqué que dans d'autres États fédéraux comme la Suisse ou les États-Unis. D'une part, les communes allemandes, mais aussi les *Länder*, exécutent de nombreuses missions en vertu du cadre législatif central. D'autre part, l'État fédéral ne dispose, lui-même, que d'une administration limitée, ce qui signifie que les *Länder* et les communes en exécutent régulièrement les missions au niveau local, en même temps que les leurs. C'est pour cette raison que le

statut fédéral spécial de l'Allemagne est également appelé fédéralisme exécutif ou « administratif ». L'État fédéral a tendance à assumer la plus grande partie de la répartition des pouvoirs entre les trois niveaux.

La manière dont la législation est élaborée joue un rôle majeur dans la répartition verticale des pouvoirs entre l'État fédéral et les *Länder*. Dans la relation entre l'État central et les 16 *Länder*, cette mission relève de la responsabilité de la deuxième chambre du parlement, le Bundesrat. Le Bundes-

rat représente les gouvernements des *Länder*<sup>7</sup>. Pour toutes les questions relatives à l'exécution des missions par les *Länder* ou à leurs compétences administratives, les lois fédérales allemandes ont besoin de l'approbation explicite de la deuxième chambre. Cela s'applique également aux lois fédérales qui ont un impact sur les finances des *Länder* ainsi qu'aux modifications de la constitution. Ces modifications de la Loi fondamentale doivent être adoptées à la majorité des deux tiers dans les deux chambres, le Bundestag et le Bundesrat. Pour toutes les autres lois fédérales, la deuxième chambre ne détient qu'un veto suspensif. Même si le Bundesrat peut obliger le Bundestag à participer à des médiations et à des consultations postérieures, la première chambre peut toujours, dans son analyse finale, outrepasser les objections de la deuxième chambre. Au vu de ces éléments, le Bundesrat fait rarement usage de son veto suspensif.

Les communes ne participent pas à la législation des *Länder*. La répartition du pouvoir législatif et donc aussi du pouvoir politique entre un *Land* et ses communes est délibérément asymétrique. En vertu de la Loi fondamentale allemande, les communes représentent un niveau fédéral indépendant dont l'existence et la liberté sont garanties par la constitution, mais en droit public organisationnel, les communes sont considérées comme des parties des *Länder*. Cela signifie que les communes sont partiellement indépendantes et partiellement subordonnées à leur *Land*.

Cela étant, le pouvoir accru dont dispose le *Land* est également assorti d'une plus grande responsabilité. Les *Länder* sont ainsi obligés, entre autres choses, de garantir un financement adéquat des communes, conformément au principe de subsidiarité. Le rôle de supervision des communes attribué au *Land* dérive également de cette obligation. Outre le contrôle de la légalité, le *Land* doit exercer une surveillance financière pour s'assurer que les budgets municipaux sont solides et ne mettent pas la commune en danger économique. En cas de difficultés financières, par exemple, les budgets communaux démocratiquement adoptés par le conseil municipal doivent être approuvés par l'organe de tutelle du *Land* avant de pouvoir être appliqués. Sachant que les *Länder* sont en définitive responsables des dettes de leurs communes, ils peuvent éviter que les villes et les communes ne se retrouvent en grave déséquilibre financier en les plaçant sous étroite surveillance. Dans les cas extrêmes, le *Land* peut même retirer à un conseil municipal sa souveraineté budgétaire jusqu'à ce que le « commissaire

du *Land* »<sup>8</sup>, diligenté à cette fin, ait suffisamment consolidé les finances communales pour que leur gestion financière puisse être restituée à la commune.

Sachant que le pouvoir est réparti de manière très asymétrique entre les *Länder* et leurs communes (en faveur du *Land*), les communes et les arrondissements doivent absolument disposer d'une protection juridique contre un usage disproportionné de ce pouvoir. Le contrôle et la supervision des communes exercés par les *Länder* comporte inévitablement un risque d'empiètement excessif sur le droit à l'autodétermination qui est garanti aux communes.

La protection juridique sert également de correctif supplémentaire dans la répartition verticale du pouvoir entre les *Länder* et l'État fédéral qui est évoquée ci-dessus. Les *Länder* peuvent influencer la législation à travers leur participation au Bundesrat seulement sur les questions pour lesquelles une majorité doit être trouvée dans la deuxième chambre. Mais le Bundesrat, en tant qu'organe collectif, ne protège pas les intérêts de *Länder* individuels ou de petits groupes de *Länder*. Si une loi fédérale empiète sur les droits constitutionnels d'un *Land*, le fait de saisir la Cour constitutionnelle fédérale offre une protection contre les charges ou les exigences disproportionnées du niveau central.

Au niveau inférieur, dans la relation entre les communes et leur *Land*, les litiges portés devant la cour constitutionnelle du *Land* (chaque *Land* possède la sienne) jouent un rôle plus important encore. Cela ne signifie pas que les litiges entre le *Land* et les communes sont monnaie courante dans tous les États-régions, mais plus la situation financière d'un *Land* dans son ensemble est mauvaise, plus les litiges entre les niveaux, particulièrement les litiges d'ordre financier, sont fréquents. Même si l'exception confirme la règle, il est souvent plus facile de trouver un compromis politique lorsque la situation financière est bonne ou dans les *Länder* financièrement bien dotés. Il est alors possible de trouver des arrangements financiers à la satisfaction de toutes les parties impliquées pour éviter un litige. À l'inverse, plus la situation financière est mauvaise, plus chaque acteur individuel doit s'efforcer de faire valoir ses propres intérêts en matière de répartition des fonds. Ainsi, plus la situation financière est problématique au départ, plus le contrôle juridique est important dans la répartition de fait du pouvoir entre le niveau communal et le niveau du *Land*.

7 L'État fédéral allemand ne possède donc pas de système bicaméral traditionnel dans lequel les deux chambres sont directement élues par la population. Sans compter que les 16 *Länder* allemands n'ont pas les mêmes droits de vote au Bundesrat. Même si les droits de vote au Bundesrat sont légèrement échelonnés en fonction de la population, ils ne sont sciemment pas proportionnels au nombre d'habitants.

8 Un commissaire de *Land* est un fonctionnaire désigné par le *Land* pour gérer temporairement une collectivité supervisée, dans ce cas, une commune. Un commissaire de *Land* est généralement nommé si la commune a gravement enfreint ses obligations ou si elle n'est plus en capacité d'agir. Le commissaire de *Land* est considéré comme le dernier recours dont un *Land* dispose pour superviser les communes et les districts. (En dehors du domaine de la supervision communale, les *Länder* peuvent également nommer des commissaires de *Land* pour superviser les universités qui se trouvent dans une situation similaire.)

Cette répartition formelle et de fait du pouvoir au sein de la hiérarchie verticale de l'État sont des aspects évidemment essentiels si, contrairement à ce qui se passe en Allemagne, la décentralisation s'effectue sans le niveau intermédiaire des *Länder*. Une protection juridique efficace des intérêts communaux ne se contente pas d'orienter la répartition existante du pouvoir et des financements entre le niveau central et le niveau décentralisé. Dans le processus de décentralisation, la présence d'un mécanisme de contrôle juridique fonctionnant bien joue aussi un rôle qui ne doit pas être sous-estimé quand il s'agit d'attribuer des compétences appropriées aux communes et de leur assurer un financement suffisant et équitable pour mener leurs missions à bien. Dans les présentations du financement communal allemand qui suivent, nous ne faisons pas toujours explicitement référence à la possibilité pour une commune de former un recours constitutionnel, mais rien que le fait de savoir que cette option existe a une forte influence sur la conception concrète des systèmes financiers.

Ce contexte montre clairement qu'il est impossible de prendre l'argent comme point de départ pour débattre de la question des finances communales en Allemagne. Comme nous l'avons déjà indiqué aux figures 1 et 2, la considération première va aux compétences qui sont attribuées à un niveau de l'État tel que celui des communes. Dans un système structuré en fonction d'activités nationales, régionales et locales, les compétences ne doivent pas être attribuées en fonction de l'endroit où se trouvent les sources de financement abondantes. Ce n'est pas le niveau qui « possède » l'argent qui doit exécuter une mission précise, mais le niveau qui convient le mieux selon des critères techniques. Même si, en Allemagne aussi, ce principe n'est pas toujours appliqué à la lettre, la constitution financière dit clairement que la première étape doit consister à définir qui doit se charger de quelles missions.

Les communes ont pour mission de base de fournir des « biens publics locaux ». La Loi fondamentale (GG) réglemente également ces missions avec une référence spatiale : « (...) Aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois » (article 28 GG). De nombreuses tâches transférées aux communes ne sont, en outre, pas censées, de par leur nature, relever du niveau politique local, mais les villes et les arrondissements sont souvent l'organe exécutif le plus efficace pour les mener à bien et le plus proche des citoyens. La définition des compétences et missions communales est donc la première étape du processus d'attribution de fonds aux communes, comme le montre la figure 3 sous forme schématique.

Les missions communales doivent être accomplies en fonction des conditions locales et régionales spécifiques. Hormis la situation géographique, les principales conditions-cadres sont les structures d'habitat et de transport qui sont le résultat d'un cheminement historique. Un autre facteur central est la démographie, avec le nombre d'habitants, le nombre de personnes arrivant ou quittant le lieu, les groupes d'âge et le vieillissement. L'évolution des revendications sur la qualité de services locaux spécifiques peut également avoir au fil du temps une forte influence sur le financement requis.

Les besoins financiers associés à ces services se déduisent de la mission définie et des conditions locales dans lesquelles elle sera exécutée. Si la mission est réalisée dans le respect des principes budgétaires d'efficacité et d'économie, les dépenses doivent, à leur tour, être en phase avec les besoins financiers. Du point de vue de la planification, les besoins financiers devraient, a priori, correspondre aux dépenses (requis). Ce n'est cependant pas toujours le cas dans la pratique pour deux raisons : d'une part, il est difficile de

FIGURE 3 : DE LA MISSION COMMUNALE AUX RECETTES



Propre graphique des auteurs.

mesurer les besoins « objectifs » et, d'autre part, les dépenses réellement engagées risquent de s'éloigner progressivement des besoins financiers exprimés<sup>9</sup>. Il est néanmoins plus facile, pour le moment, de se placer du point de vue de la planification pour tenter de répondre à la question suivante : comment, sur la base des dépenses requises, garantir des recettes suffisantes pour que les missions de chaque commune, y compris celles dont elles s'acquittent volontairement dans le cadre de leur gestion autonome, puissent être menées à bien de manière efficace.

Outre ce respect des besoins, il est important de garder à l'esprit d'autres principes du système communal et de son financement, qui sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Ces principes forment le cadre du système de financement communal allemand et en reflètent les caractéristiques. Fondements d'une politique (financière) communale équitable, constitutionnelle et efficace, ils doivent être appliqués à la fois pendant la phase de conception et lors d'un contrôle par les tribunaux. Cela ne signifie pas pour autant que ces principes ont entièrement précédé la conception du système de financement communal allemand. Ils ont, au contraire, évolué au fil du temps, en conjonction avec la pratique politique. Ce type de genèse constitutionnelle est un processus permanent qui perdure encore aujourd'hui.

Par exemple, la Loi fondamentale et les constitutions des *Länder* n'ont intégré que progressivement le principe de connexité évoqué à la figure 4, suite à des arrêts fondamentaux de la Cour constitutionnelle. Ce processus s'est achevé en 2008, date à laquelle le Bade-Wurtemberg a intégré le principe. Mais le développement de la constitution financière est loin d'être terminé. En ce qui concerne le principe de connexité, un vif débat se poursuit au sujet de l'« absence de connexité » qui persiste, soit parce que de nombreuses lois ont été promulguées avant l'introduction des lois sur la connexité, soit par manque de connexité dans la relation entre l'État fédéral et les communes. Il est actuellement impossible de prévoir comment et quand cette évolution progressive de la constitution financière aura atteint le point où le principe de connexité sera totalement et systématiquement appliqué. Sachant que la définition plus précise de ce principe s'accompagne, en pratique, d'obligations financières croissantes pour les niveaux centraux (État fédéral ou *Land*) vis-à-vis des niveaux décentralisés (*Länder* ou communes), on rencontre fréquemment, pour des raisons fiscales, une résistance à une mise en œuvre plus poussée du principe de connexité.

Ce qui a été dit ici au sujet du principe de connexité s'applique également aux autres principes évoqués : ces principes se développent et évoluent continuellement

FIGURE 4 : PRINCIPES SOUS-TENDANT LE SYSTÈME COMMUNAL ET SON FINANCEMENT

« Les communes sont rattachées aux *Länder*. Aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois » (art. 28 II GG). Les principes suivants doivent être respectés :

#### Principe de subsidiarité

- Les décisions doivent être prises au niveau décentralisé. Le niveau supérieur n'intervient que si le règlement uniforme est nettement plus avantageux.

#### Principe de connexité

- « Celui qui commande, paie l'addition » : la définition des compétences au niveau central exige un financement central adéquat.

#### Principe d'équivalence

- Correspondance entre les recettes perçues et les prestations fournies localement.

#### Principe de solidarité

- Redistribution entre communes financièrement bien dotées et communes ayant une faible capacité financière.

#### Conditions de vie équivalentes

- Justifie une compensation régionale organisée au niveau central en tant que norme constitutionnelle.

#### Fidélité fédérale

- Obligation d'intervention de tous pour tous (en dernier recours).

Propre graphique des auteurs.

9 Voir Gerhards et. al. (2019) pour une nouvelle approche permettant de recenser les besoins réels de péréquation financière.

## Zoom sur un pays partenaire : le Burkina Faso

On peut trouver les premières traces de décentralisation du Burkina Faso dans la nouvelle constitution de 1991. Onze blocs de compétences transférables aux communes ont progressivement été identifiés et les champs politiques ont été fixés par décret. Les nouvelles compétences communales concernaient principalement la formation, la santé, l'eau et les eaux usées ainsi que la culture et le sport. Selon un principe de connexité, les communes devaient être dotées graduellement des fonds nécessaires pour fournir effectivement lesdits services au niveau local.

Dans les faits, seuls quatre des onze blocs de compétences ont été décentralisés. La part du budget reversée aux échelons locaux stagne depuis des années à 4,9 % alors que le plan de développement national annonçait 10 % pour l'exercice 2018 et 15 % pour 2020. Le cadre de financement communal repose aujourd'hui sur un transfert d'un dollar par habitant. Les transferts financiers vers les communes ont triplé entre 2016 et 2017, mais ce triplement ne s'est pas pérennisé. Le budget 2018 a même vu ces transferts diminuer de nouveau. À ce non-respect du principe de connexité vient s'ajouter pour les communes le manque de fiabilité des transferts, qui prennent souvent du retard. Cette situation insatisfaisante et difficilement prévisible peut avoir plusieurs causes, dont la résistance des ministres sectoriels et les difficultés financières générales dues à la situation sécuritaire.

Au Burkina Faso, la coopération allemande au développement travaille à l'augmentation des recettes issues des transferts aux collectivités locales dans le cadre de projets de la GIZ financés par le BMZ (programmes Décentralisation et développement communal et Renforcement de la bonne gouvernance financière). Ces deux projets interviennent en conseil lors des processus de consultation portant sur l'amélioration de l'architecture fiscale. Le projet Décentralisation accompagne les ministères des Finances, de la Décentralisation et d'autres secteurs dans la mise en œuvre effective et dans le suivi du plan d'action pour le transfert de compétences et de ressources en apportant des conseils techniques et procéduraux, mais aussi par un développement des compétences. Il soutient également les parlementaires dans leurs échanges avec les ministères sectoriels.

Le ministère des Finances a par ailleurs chargé le programme de renforcement de la bonne gouvernance financière d'améliorer l'information et la coordination concernant les fonds à prévoir pour les communes. Cette amélioration commence par l'établissement d'une structure de comptes gérée de manière uniforme par tous les services de l'État sous la responsabilité de l'Office du Trésor. Il s'agit d'une condition essentielle pour que les transferts de fonds correspondent bien aux besoins des collectivités locales. Le système de gestion des liquidités est perfectionné par des solutions logicielles visant à améliorer la coordination des fonds mis à disposition et le contrôle des fonds pour les communes. Des formats d'échange entre les échelons centralisés et locaux ont été testés ou renforcés à cette fin. Les échanges internationaux ont également suscité beaucoup d'intérêt. Dès juin 2019, une délégation composée de représentantes et représentants du ministère de l'Économie, des Finances et du Développement, du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation, des collectivités locales et d'organisations non gouvernementales ainsi qu'une députée avait effectué un voyage d'études en Allemagne à l'invitation du Fonds de gouvernance. Les principaux thèmes évoqués à Berlin, au Brandebourg et en Saxe-Anhalt concernaient le système fiscal et financier allemand, et notamment la répartition fiscale ainsi que le système de péréquation financière et fiscale horizontale et verticale. Ces échanges seront approfondis au cours des trois prochaines années.

pendant leur mise en application pratique et en réponse aux tendances actuelles. Cela ne signifie pas toujours qu'ils se consolident ensuite (ainsi du principe de connexité). En règle générale, toutefois, les principes sont actualisés à chaque fois qu'ils sont appliqués à des problèmes controversés car il faut alors les formuler de manière appropriée à chaque cas et chaque époque. Les principes du système

communal et de ses finances ne deviennent ainsi jamais trop rigides et restent toujours pertinents. Dans le même temps, l'évaluation récurrente et souvent comparative des systèmes de financement communal par les cours constitutionnelles des *Länder* permet de s'assurer que les principes sont successivement appliqués dans tous les *Länder* et qu'ils ne peuvent pas être abolis en cas de changement de gouvernement.

## B. Aperçu des finances communales

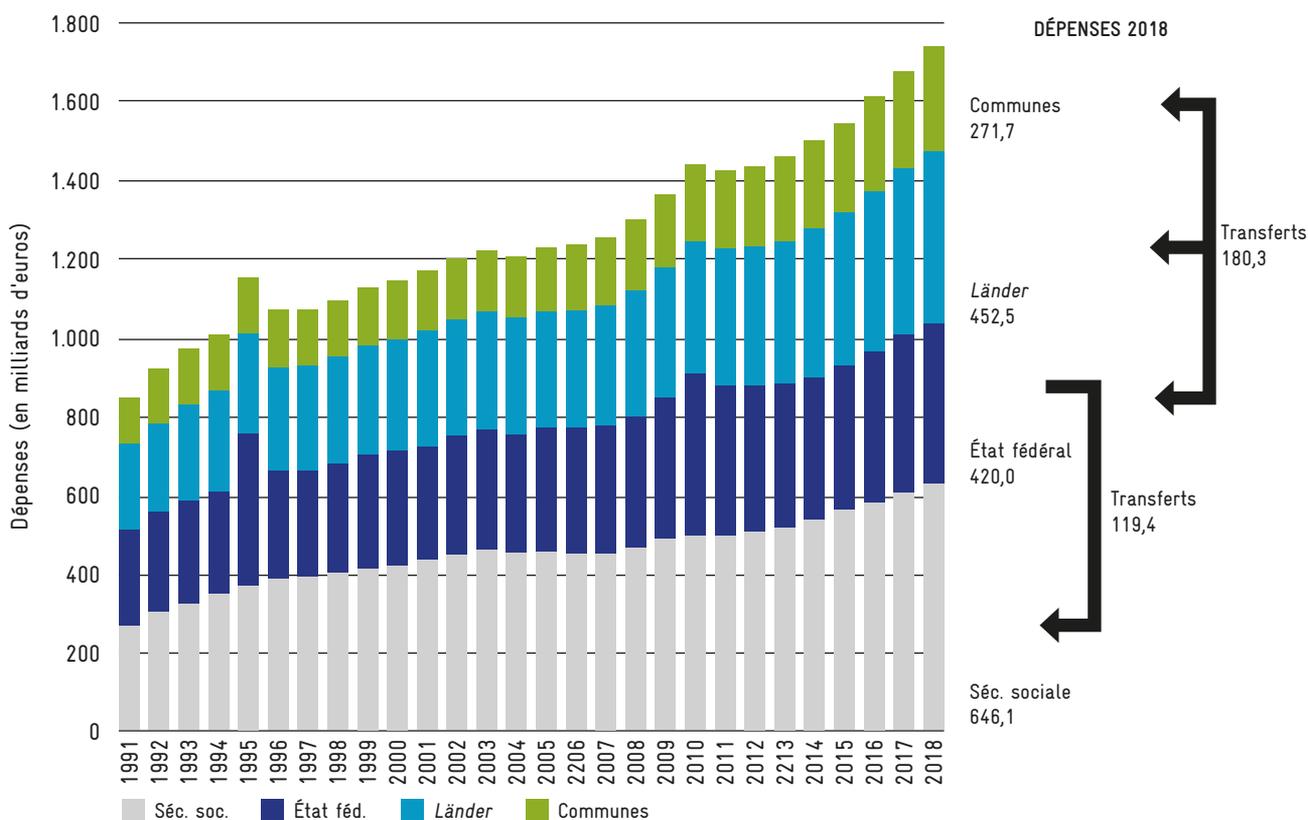
Si l'on examine les finances de l'État allemand dans l'ensemble de ses niveaux (en ignorant, pour simplifier les choses, les contributions comparativement faibles du niveau européen), deux constatations s'imposent concernant leur évolution depuis la réunification allemande (figure 5). D'une part, les dépenses de l'État à tous les niveaux, y compris pour la protection sociale, augmentent lentement mais sûrement. En effet, les dépenses de l'État ont plus que doublé depuis la réunification allemande de 1990. Notons, toutefois, que les valeurs nominales présentées ici surestiment la hausse réelle. Les dépenses de l'État allemand, ajustées en fonction de l'inflation, affichent la plupart des années une croissance très modérée. En outre, ce type de présentation désagrégée par niveau n'est pas consolidée, ce qui signifie que les paiements entre les niveaux ne sont pas déduits. Les données non consolidées reflètent les différents budgets publics, dans lesquels les dépenses doivent toujours être comptabilisées sous la forme de montants bruts.

Les paiements entre les niveaux jouent toutefois un rôle majeur, ce qui apparaît clairement si l'on étudie l'année 2018 : les dépenses non consolidées présentées ici atteignent 1 790 milliards d'euros, alors que les dépenses consolidées de l'Allemagne dans son ensemble s'élèvent

à 1 490 milliards d'euros. Cela signifie que 300 milliards d'euros ont été comptés deux fois ou même plusieurs fois sous la forme de transferts au sein même du secteur public. Un montant de 119,4 milliards d'euros des dépenses centrales représente les dotations aux régimes légaux de sécurité sociale qui sont ensuite versées aux assurés. Les paiements verticaux entre les trois niveaux que sont l'État fédéral, les *Länder* et les communes et les paiements horizontaux entre les entités de même niveau composent les 180,3 milliards d'euros restants. En dehors des subventions, des dotations et aussi des fonds entrant dans les péréquations financières, ce chiffre intègre les rémunérations des services et les remboursements de frais qu'une collectivité locale paye pour les services d'une autre. L'argent change ainsi de main deux fois ou, dans certains cas, trois fois, par exemple lorsque l'État fédéral verse aux *Länder* des dotations d'investissement destinées aux communes, que les *Länder* leur retransfèrent ensuite (parfois agrémentées de leurs propres subventions), puis que les municipalités dépensent les fonds pour réaliser l'investissement prévu. Cette intrication des liens entre collectivités territoriales sont caractéristiques du fédéralisme financier allemand.

L'autre constatation porte sur une autre évolution stable. La répartition des dépenses entre l'État fédéral (plus la sécurité sociale), les *Länder* et les communes est restée très

FIGURE 5 : DÉPENSES DES DIFFÉRENTS NIVEAUX 1991-2018



Propre graphique des auteurs. Données : destatis (2019).

stable au fil du temps. Le niveau communal est le plus petit des trois niveaux fédéraux. La légère différence de dynamique montre que les dépenses de sécurité sociale sont celles qui ont le plus augmenté (2018 : 233 % depuis 1991) ; tandis que les communes (216 %) et les *Länder* (211 %) affichent pratiquement la même hausse. L'État fédéral présente la croissance la plus faible, avec une hausse nominale de 164 % seulement par rapport à 1991. Cela est notamment dû à la baisse des dépenses consacrées à la défense suite à la fin du conflit Est-Ouest. Nominale, après plusieurs années de déclin, le budget militaire de 2017/2018 a seulement retrouvé le niveau de 1991/1992.

Dans ce contexte, la figure 6 donne un aperçu de la structure des dépenses communales et des sources de recettes qui sont utilisées pour les financer<sup>10</sup>.

Le système de financement communal a pour mission première d'assurer la mise à disposition durable de biens publics locaux pour les habitants de la commune et de sécuriser leur financement à long terme. Sur le plan des dépenses, trois catégories se démarquent : les dépenses de personnel, les dépenses consacrées aux services sociaux et les dépenses de matériel et d'exploitation. Sur une période relativement longue, les services sociaux des communes

n'ont pas cessé d'augmenter. Par contre, les investissements communaux dans les infrastructures, les écoles et les établissements de santé restent relativement bas et devront être rehaussés au fil du temps. Traditionnellement, les communes ont participé à hauteur de 50 % environ à l'investissement public total de l'Allemagne. Ce niveau n'a plus été atteint depuis le changement de millénaire. Pendant de nombreuses années, les investissements communaux ont été largement inférieurs à ce qui aurait permis de seulement préserver la valeur des infrastructures existantes. Un vif débat politique a vu le jour en Allemagne depuis 2015 au sujet de ce niveau d'investissement public insuffisant qui est également préjudiciable pour l'économie nationale. Entretemps, les trois niveaux font des efforts pour combler peu à peu les insuffisances en matière d'investissement.

Les dépenses communales sont financées par les impôts communaux et par une partie des impôts partagés (c'est-à-dire les impôts dont le produit revient en partie aux communes et en partie à l'État fédéral et aux *Länder*) ainsi que par les redevances et contributions et aussi par la péréquation financière des communes que les *Länder* organisent pour leurs villes, leurs communes et leurs arrondissements. À cela s'ajoute l'emprunt net (actuellement très bas) comme source possible de financement des

FIGURE 6 : DONNÉES CLÉS SUR LES FINANCES COMMUNALES 2016-2021

Mrd euros	2016	2017	2018*	2019*	2020*	2021*
<b>Dépenses</b>	<b>230</b>	<b>234</b>	<b>246</b>	<b>258</b>	<b>270</b>	<b>283</b>
Personnel	57	59	62	65	68	71
Matériel	49	50	52	55	57	59
Prestations sociales	59	59	61	64	67	71
Intérêts	3	3	3	3	3	3
Immobilisations corporelles	24	24	26	28	30	32
Autres dépenses	38	40	42	43	46	48
<b>Recettes</b>	<b>236</b>	<b>243</b>	<b>254</b>	<b>263</b>	<b>276</b>	<b>288</b>
Impôts et taxes	90	96	101	105	112	118
Redevances	19	19	20	20	20	21
Dotations courantes Land/État féd.	87	88	92	96	100	105
Dotations d'investissement Land/État féd.	7	7	8	9	11	11
Autres recettes	33	33	33	33	33	33
<b>Solde de financement</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>5</b>

\* Projections

Propre graphique des auteurs. Données : Association des villes allemandes (2018).

10 Les dépenses communales agrégées ne correspondent pas exactement car, dans la figure 5, les données utilisées sont dissociées des comptes nationaux alors que dans la figure 6, elles le sont des statistiques financières (en partie sous forme de projections réalisées par l'Association des villes allemandes).

mesures d'investissement communales. Comme le montre la figure 6, le solde agrégé du financement communal est pour le moment positif. Il existe cependant des différences substantielles entre les communes, comme c'est également le cas pour les autres recettes. Malgré une excellente conjoncture fiscale et la hausse des recettes qui en résulte, de nombreuses communes allemandes n'ont pas réussi à équilibrer leurs budgets entre 2017 et 2019.

Nous allons maintenant étudier les trois grandes sources de recettes des communes : impôts (section II.C), redevances et contributions (section II.D) et péréquation financière, qui est le principal instrument des dotations que les *Länder* versent aux communes et aux arrondissements (section III).

### C. Recettes fiscales communales

Pour expliquer les sources et la structure des recettes fiscales communales, nous devons commencer par étudier rapidement le système fiscal allemand dans son ensemble. Ce système fiscal se caractérise par une forte intégration, encore plus poussée que ne le suggère, à la figure 7, la répartition des recettes du système commun et du système séparé.

#### Structure des recettes fiscales en Allemagne

La figure 7 montre qu'environ trois quarts des recettes fiscales allemandes proviennent des impôts communs. On trouve clairement au premier rang l'imposition des flux de revenus macroéconomiques, principalement via l'impôt sur le revenu complété par l'impôt sur les sociétés qui taxe les revenus des entreprises. Les recettes de la taxe sur la valeur

FIGURE 7 : STRUCTURE DES RECETTES FISCALES (2018)

2018 (en millions d'euros)	État fédéral	Länder	Communes	Totaux	Part
<b>Impôts communs partagés</b>	262 022	256 350	48 666	567 038	74 %
Impôt sur le revenu (dt salaires)	117 208	117 208	41 182	275 598	36 %
Impôt sur le chiffre d'affaires	116 513	110 841	7 484	234 838	30 %
Impôt sur les sociétés et impôt libérateur à la source	28 301	28 301		56 602	7 %
<b>Impôts et taxes de l'État fédéral</b>	108 586			108 586	14 %
Taxe sur l'énergie	40 882			40 882	5 %
Taxe sur les véhicules à moteur	9 047			9 047	1 %
Taxe sur le tabac	14 339			14 339	2 %
Taxe sur l'électricité	6 858			6 858	1 %
Taxe sur les assurances	13 779			13 779	2 %
Impôt de solidarité	18 327			18 327	2 %
Autres	5 354			5 354	1 %
<b>Impôts et taxes des Länder</b>		23 913		23 913	3 %
Impôt sur les mutations foncières		14 084		14 084	2 %
Impôt sur les successions	9 047	6 813		6 813	1 %
Taxe sur la bière	14 339	655		655	0 %
Autres	6 858	2 361		2 361	0 %
<b>Recettes fiscales des communes</b>	2 058	7 020	62 707	71 785	9 %
Taxe foncière			14 202	14 202	2 %
Taxe professionnelle	2 058	7 020	46 795	55 873	7 %
Autres			1 710	1 710	0 %
<b>Totaux des différents niveaux</b>	<b>372 666</b>	<b>287 283</b>	<b>111 373</b>	<b>771 322</b>	<b>100 %</b>

(Sans les droits de douane versés à l'UE : 5 057 millions d'euros)

ajoutée sont à peu près égales à celles de l'impôt sur le revenu. Les années où la situation économique est favorable, telles que 2018, l'impôt sur le revenu mérite encore son surnom de « roi » du système fiscal allemand. Lorsque l'économie est plus faible, la TVA et l'impôt sur le revenu apportent à peu près le même niveau de recettes car la consommation est moins sensible au climat économique que les revenus.

La figure montre également qu'un bon quart des recettes fiscales allemandes provient des impôts dits « séparés », qui ne bénéficient qu'à une seule collectivité territoriale<sup>11</sup>. Les recettes des impôts séparés jouent un rôle clé pour l'État fédéral, mais surtout pour les communes.

La constatation initiale selon laquelle l'intégration au sein du système fiscal allemand va encore au-delà de la proportion des impôts partagés (qui est, de toute manière, dominante) est basée sur la nature du système de « cloisonnement fiscal » pratiqué. Les impôts séparés cités ici pour les *Länder* et les communes<sup>12</sup> sont, de fait, tous appelés « impôts séparés liés ». Même si les recettes fiscales locales reviennent exclusivement aux *Länder* ou aux communes (« compétences en matière de revenus »), la législation fiscale est la prérogative du parlement fédéral avec la participation du *Bundesrat* (compétence législative). Ce lien va encore plus loin avec l'impôt sur les successions, qui revient exclusivement au *Land* dans lequel l'héritier imposable (ou le donataire pendant la durée de vie de la personne décédée) possède son lieu de résidence. Pourtant, le *Land* n'a aucune influence législative sur la structure d'imposition ou sur le taux de l'impôt. L'impôt sur les successions est donc considéré comme un faux impôt séparé. Il en va de même de l'impôt sur la bière, qui doit être réglementé de manière uniforme dans tous les États membres de l'UE sous la forme d'une taxe sur la consommation de boissons alcoolisées, dans le respect de l'harmonisation fiscale européenne.

Pour les autres impôts séparés qui sont sources de recettes significatives – droits sur les mutations immobilières des

*Länder* et impôts réels des communes (impôt foncier et taxe professionnelle), la compétence législative échoit également au parlement fédéral<sup>13</sup>. Mais les collectivités territoriales qui ont compétence sur les recettes considérées peuvent fixer elles-mêmes les taux d'imposition applicables (droits sur les mutations immobilières) ou les taux de perception (impôts réels).

Globalement, les communes allemandes reçoivent 9 % des recettes fiscales annuelles. Ce taux est légèrement supérieur à la moyenne par rapport à des pays similaires au niveau international. Dans les États fédéraux de l'OCDE disposant de trois niveaux, les niveaux locaux reçoivent en moyenne 8 % des recettes fiscales totales<sup>14</sup>. À l'échelle mondiale, les recettes fiscales des communes allemandes (comme dans la plupart des pays de l'OCDE) sont clairement au-dessus de la moyenne, même si une quantification précise est difficile faute de données fiables<sup>15</sup>.

### Impôts communaux mineurs

Avant de nous pencher sur les impôts réels, qui sont extrêmement importants pour les recettes communales, nous nous devons de mentionner brièvement les quelques impôts totalement perçus en propre par les villes et les collectivités locales. Une partie de la souveraineté financière est liée à un certain niveau de souveraineté fiscale communale basée sur la garantie fondamentale de libre administration des communes (article 28 GG). Il en résulte un droit communal de fixer les impôts, qui est cependant restreint aux « impôts locaux sur les dépenses et la consommation ». Ces impôts communaux mineurs ont globalement peu de poids financier et les recettes correspondantes sont intégrées à la rubrique « divers » de la figure 7. Dans certains cas, cependant, les petits montants de recettes provenant de ces impôts mineurs font toute la différence pour permettre à une ville ou à une commune de respecter ses contraintes budgétaires. Les impôts communaux mineurs les plus courants sont les suivants :

11 Depuis l'introduction du partage de la taxe professionnelle avec le niveau fédéral et le *Land* concerné en 1969, la taxe professionnelle communale est devenue un faux impôt commun tout en continuant à être traditionnellement classée sous les impôts communaux.

12 Le parlement fédéral porte, seul, la responsabilité des impôts perçus en propre par l'État fédéral. Aucune intégration n'a lieu à ce niveau.

13 Au moment de la réalisation de cette étude, l'impôt foncier était en cours de réforme en Allemagne. Un nouveau modèle conforme à la constitution doit être promulgué avant la fin de l'année 2019 suite à une résolution de la Cour constitutionnelle fédérale. À l'occasion du débat de longue date sur la réforme de l'impôt foncier, la question de savoir si le gouvernement fédéral dispose bien de la compétence législative sur l'impôt foncier a fait l'objet de nombreuses discussions, jusqu'au niveau de la cour suprême. La question n'a pas encore été tranchée définitivement. L'analyse finale montre cependant que la réglementation de l'impôt foncier par le parlement fédéral ne viole pas la constitution, ce qui servira d'argument pour valider sa légitimité.

14 Voir OCDE (2019), Statistiques des recettes publiques 2019, tableau 3. Le groupe est composé de huit pays ; la part communale des recettes fiscales totales varie beaucoup, entre 3 % (Autriche) et 15 % (Suisse). Dans les pays de l'OCDE qui ne disposent pas d'un niveau intermédiaire, la part moyenne des recettes fiscales totales qui revient aux communes est plus élevée (11 %). Ici, la variation est encore plus importante ; en Estonie, les communes ne reçoivent que 0,9 % des recettes fiscales, alors qu'en Suède, ce chiffre atteint 35 %. En dehors du degré fort variable dans la décentralisation des missions de l'État vers le niveau communal, ces chiffres montrent également que les systèmes centraux d'affectation ont un impact très divers sur les recettes des communes.

15 Dans son Manuel de statistiques de finances publiques (MSFP), le Fonds monétaire international ne fournit aucune donnée sur les recettes communales pour la plupart des pays en développement. Voir <http://data.imf.org/>.

- Taxe sur la possession de chiens. En Allemagne, cette taxe de luxe remonte au XV<sup>e</sup> siècle. Aujourd'hui, des majorations importantes sont souvent imposées sur certaines races de chiens (chiens de combat) tandis que les chiens guides d'aveugles, les chiens de berger et autres types de chiens de travail sont exonérés de taxe.
- Taxe sur les divertissements (bals, jeux d'argent légaux, prostitution).
- Taxe sur les boissons/taxe sur le débit de boissons (non alcoolisées et alcoolisées).
- Taxe sur les résidences secondaires. Cette taxe complète le système des recettes communales dans la mesure où ce sont les personnes ayant leur habitation principale sur la commune qui déterminent l'attribution locale des recettes provenant de l'impôt sur le revenu et de la péréquation financière. Sans taxe sur les résidences secondaires, les communes qui en possèdent beaucoup (maisons de vacances, etc.) fourniraient de nombreux services communaux à des résidents qui ne payent pas d'impôts en dehors de l'impôt foncier local. La taxe sur les résidences secondaires incite également les gens à enregistrer comme résidence principale l'habitation dans laquelle ils vivent vraiment. Cela est important, notamment dans les villes universitaires qui n'ont aucun intérêt à collecter des étudiants des revenus substantiels de la taxe sur les résidences secondaires. Leur but est plutôt d'inciter le maximum de personnes à enregistrer leur résidence principale dans la ville afin d'éviter de payer la taxe sur les résidences secondaires. Le changement d'enregistrement a alors l'effet souhaité, qui est d'augmenter l'assiette d'attribution des dotations dans le système de péréquation financière, un processus généralement plus lucratif que la taxe sur les résidences secondaires.

Dans certains *Länder*, les communes rurales prélèvent également de plus en plus de taxes sur la chasse et la pêche et, plus récemment, sur les chevaux de loisir. Cela permet de rectifier une situation paradoxale, puisque les chiens ont depuis longtemps cessé d'être un luxe, alors qu'ils restaient souvent soumis à la taxe de luxe locale. Par contre, les chevaux de loisir, qui continuent à être considérés comme un luxe, n'étaient (et ne sont dans la plupart des cas) soumis à aucune taxe.

Les villes qui reçoivent de nombreux touristes prélèvent de plus en plus souvent une taxe de séjour pour les touristes qui séjournent à l'hôtel. Cette taxe, souvent appelée « taxe sur les lits », est l'équivalent moderne de la « taxe cure », qui existe dans les destinations touristiques traditionnelles, parfois depuis le XIX<sup>e</sup> siècle.

Mais le droit communal à établir des taxes est étroitement encadré. Les limites sont généralement définies par la

législation fiscale communale du *Land* concerné. Il suffit, pour en avoir la preuve, d'étudier la longue liste des idées de taxes que les communes ont présentées mais qu'elles n'ont pas réussi à faire promulguer. Parmi les idées proposées par certaines communes ou certains groupements de communes figurent notamment l'introduction de taxes sur les solariums, sur les antennes de téléphonie mobile, sur les files d'attente, sur les déchets d'emballage ou sur les chats.

### Impôts réels traditionnels

Les deux grands impôts communaux traditionnels, qui jouent un rôle beaucoup plus important que les petites taxes à la consommation, sont la taxe professionnelle et l'impôt foncier. Tous deux sont des impôts réels et sont exclusivement liés à l'objet de l'imposition (activité commerciale, terrains), indépendamment de la situation personnelle du contribuable. Ces deux impôts réels n'ont pas été abolis au moment de la modernisation de la fiscalité des revenus des personnes physiques et de l'introduction des réformes fiscales de Miquel (1891-1893) en Prusse. Ils ont été alloués au niveau communal. La renaissance de ces anciens impôts en tant que sources de recettes communales s'est ensuite propagée à un nombre croissant de *Länder* allemands et a culminé avec la réforme de l'impôt réel de 1936, qui a attribué la souveraineté des recettes de la taxe professionnelle et de l'impôt foncier aux communes. Ces deux impôts n'ont donc été normalisés dans l'ensemble du Reich allemand qu'à compter de cette date.

Au moment de la création de la République fédérale d'Allemagne en 1949, c'est l'État fédéral qui s'est vu attribuer la compétence législative concurrente sur les impôts réels, tandis que la souveraineté sur les recettes et le droit de décider des taux d'imposition étaient une nouvelle fois alloués aux communes. Depuis lors, les deux principaux impôts réels peuvent être considérés comme « traditionnellement dignes d'être réformés », car, en tant qu'impôts portant sur des valeurs indépendantes du revenu, ils ressemblent de plus en plus à des intrus dans le système fiscal allemand par rapport au régime d'imposition des particuliers qui est beaucoup plus moderne. Depuis une cinquantaine d'années maintenant, il est régulièrement appelé à réformer les impôts réels. Le simple fait que leur existence fasse l'objet de débats depuis si longtemps sans qu'aucun résultat probant n'ait été atteint illustre leur rôle particulier en tant que principales recettes fiscales des communes. Les discussions sur une réforme éventuelle tiennent naturellement compte des intérêts divergents (mais aussi des profils de revenus particulièrement hétérogènes) des plus de 11 000 villes et collectivités locales. Sachant qu'il est impossible de produire une réforme fiscale ne faisant aucuns « perdants » en plus des gagnants, il faut toujours s'attendre à de fortes résistances de la part de certains membres de la « grande famille » communale. C'est ainsi que tous les efforts engagés jusqu'ici pour moderniser les impôts réels historiques ont progressé très laborieusement.

## Taxe professionnelle

Par exemple, les débats sur la taxe professionnelle sont une « histoire sans fin »<sup>16</sup>, comme le disait Karl-Heinrich Hansmeyer en 1997. Il est vrai que la taxe professionnelle illustre parfaitement la corrélation négative qui existe entre l'intensité des travaux de réforme et les résultats qu'ils produisent. Tant que cette taxe, qui dépend fortement de la conjoncture économique, reste abondante, aucune objection, quelle qu'en soit la raison profonde, portant sur le régime fiscal ne parvient à déclencher une réforme politiquement viable. Les demandes de réforme ne resurgissent que lorsque l'économie ralentit et que les recettes de la taxe professionnelle chutent de manière disproportionnée. Plusieurs grandes commissions ont été créées lors de telles périodes pour tenter d'améliorer ou de remplacer la taxe professionnelle traditionnelle. Jusque-là, la situation économique a toujours fini par se redresser avant que les réformes aient pu être mises en pratique. Au final, lorsque les recettes de la taxe professionnelle recommencent à se déverser dans les caisses des grandes villes et des collectivités locales économiquement puissantes, l'ancienne taxe est réhabilitée aux yeux d'un nombre suffisant de personnes susceptibles d'opposer leur veto pour que les débats sur la réforme finissent par s'éteindre (jusqu'à la fois suivante).

Au vu des circonstances, il serait toutefois erroné de dire que la taxe professionnelle ne peut pas être réformée. Elle a, de fait, évolué plusieurs fois au cours des 50 dernières années, ce qui a fini par aboutir à une modification substantielle de sa nature d'« impôt réel ». Traditionnellement, la taxe professionnelle était interprétée comme une forme d'impôt directement liée à l'objet d'une entreprise commerciale et qui, contrairement à l'impôt sur les sociétés moderne, ne tenait pas compte des performances économiques ou même de l'existence d'un individu derrière l'entreprise. Les entreprises (à l'exception des professions libérales, de l'agriculture et de la foresterie) sont considérées comme bénéficiaires (proportionnellement à leur taille) de services municipaux qui sont approximativement compensés par le paiement de cette taxe. Ce postulat basé sur une notion de prestation et de contrepartie montre que la taxe professionnelle ne tient aucun compte du fait qu'une entreprise soit bénéficiaire ou non. Une entreprise qui perd de l'argent utilise autant les services et les infrastructures d'une commune qu'une autre qui fait des profits. Conformément à ce principe conceptuel, la taxe professionnelle était à l'origine basée sur trois piliers, dont un seul concernait le produit des performances. En dehors du revenu professionnel, la taxe tenait compte, à l'origine, des coûts salariaux de l'entreprise et de ses actifs, c'est-à-dire de son capital professionnel<sup>17</sup>.

C'est à cause de ces deux composantes reposant sur la substance de l'entreprise que la taxe professionnelle était considérée comme ayant un impact négatif sur l'emploi en période de difficultés économiques. Les réformes de la taxe professionnelle ont donc consisté à abolir les deux composantes non liées au bénéfice : d'abord la taxe sur les coûts salariaux en 1980, puis la taxe sur le capital professionnel en 1998. Avant cela, dès 1970, l'effet de répartition régionale de la taxe professionnelle au détriment de l'industrie avait été neutralisé. En échange de la remise d'une partie des recettes de la taxe professionnelle au gouvernement fédéral et au *Land*, 15 % du montant de l'impôt sur les salaires et sur le revenu de leurs habitants ont été attribués aux communes. Cet échange avait pour but de stabiliser la base de recettes des communes indépendamment de la conjoncture économique, sachant que, comme indiqué ci-dessus, les recettes de la taxe professionnelle fluctuent fortement en fonction de l'évolution de la situation économique.

Dans la mesure où les éléments les plus problématiques ont été abolis et où seule a été conservée la taxe sur le bénéfice professionnel, qui est l'assiette liée au revenu la plus productive, la taxe professionnelle a montré qu'elle pouvait être réformée. Toutes les tentatives plus ambitieuses de moderniser ou de remplacer cet impôt réel, lié à l'objet et non à la personne, qui se trouve être en décalage complet avec le régime fiscal moderne, ont toutefois échoué ou se sont soldées par des ajustements superficiels. Les propositions de réforme n'ont pourtant pas manqué. Le dernier débat majeur à ce sujet envisageait la création d'une « taxe économique communale » et d'une TVA locale, deux alternatives largement supérieures à la taxe professionnelle.

Dans ce contexte, le diagnostic technique de la taxe professionnelle actuelle est clair : rares sont les taxes ou impôts qui sont moins adaptés à la vie de la commune que la taxe professionnelle, dont le taux peut pourtant être fixé par chaque commune. De par sa nature, la taxe professionnelle dépend fortement de la conjoncture économique, et pas seulement depuis que les composantes indépendantes des revenus ont été abolies. En outre, la taxe professionnelle est conçue comme une taxe sur le bénéfice des entreprises qui concerne uniquement les entreprises de plus grande taille et laisse de côté les professions dites libérales (avocats, médecins, architectes, etc.). Cela rend la base de calcul de la taxe extrêmement dépendante de la conjoncture économique. Elle est souvent confrontée à des périodes de hausse et de baisse plus prononcées que les bénéfices mêmes des entreprises au niveau macroéconomique.

16 Voir K.-H. Hansmeyer (1997), *Der Streit um die Gewerbesteuer, eine unendliche Geschichte, dans : Gelebte Demokratie, Festschrift für Manfred Rommel*, Stuttgart 1997, pp. 159-178.

17 Pour une vue d'ensemble, voir C. Fuest et M. Thöne (2005).

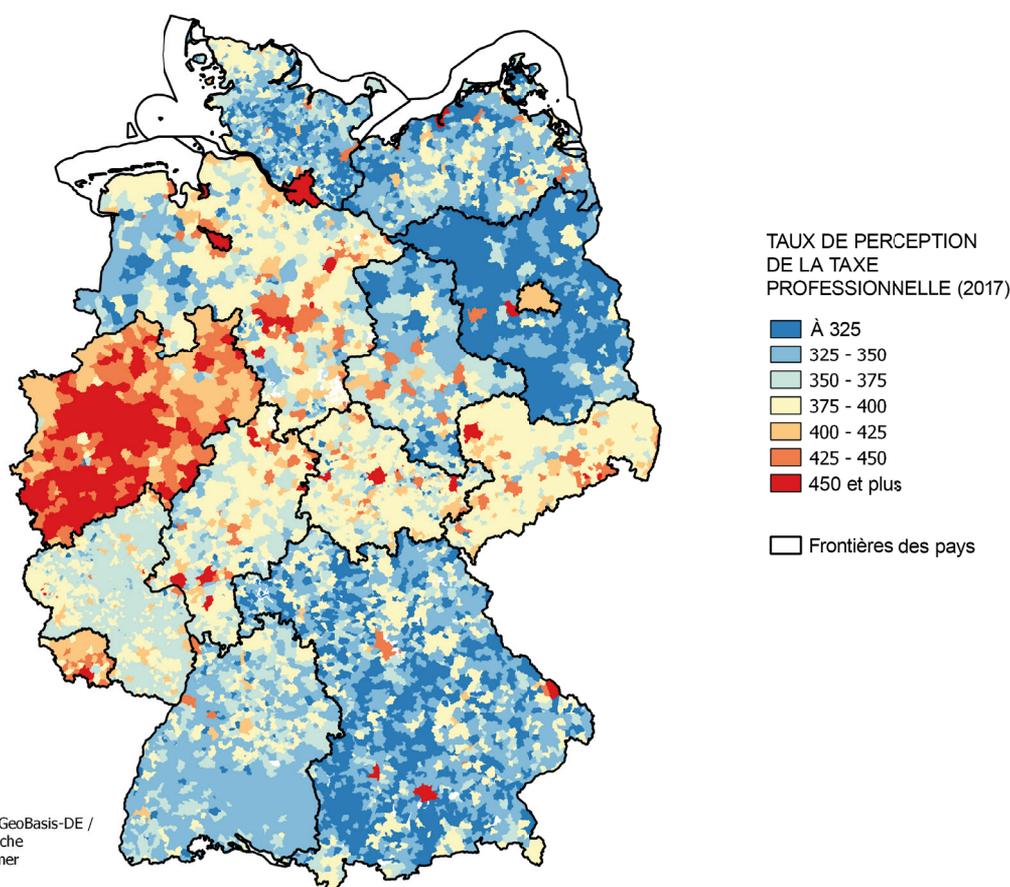
Le prélèvement de telles taxes devrait être réservé au niveau national, car les collectivités territoriales décentralisées ont besoin de recettes fiables pour pouvoir mener à bien leurs missions<sup>18</sup>. Les recettes de la taxe professionnelle sont réparties de manière très inégale entre les régions et entre les communes (une fois encore, de telles taxes devraient toujours être prélevées au niveau central). Enfin, de par sa conception de base, la taxe professionnelle génère une concurrence fiscale nocive (de nos jours, le prélèvement de ces taxes devrait être coordonné au niveau européen. Plus leur niveau est bas, plus elles sont nocives). La documentation sur les finances publiques regorge d'éléments de preuve indiquant que les impôts locaux basés sur le bénéfice génèrent une concurrence fiscale importante et dommageable, qui se fait clairement au détriment des collectivités présentant des taux plus élevés. Dans leur étude approfondie des données d'un panel économétrique, Fuest, Peichl et Siegloch montrent que la taxe professionnelle allemande est un fardeau économique (et plus particulière-

ment une perte de revenus) qui est en moyenne supporté pour moitié par la population active. Les femmes, les jeunes et les travailleurs non qualifiés sont particulièrement touchés<sup>19</sup>. En résumé, la taxe professionnelle est problématique du point de vue des finances publiques, mais elle est intrinsèquement totalement inadaptée en tant qu'impôt communal. Comme nous l'avons montré ci-dessus, cela ne change rien à sa forte résilience dans la pratique.

Le besoin urgent de repenser la taxe professionnelle est illustré par la carte qui montre les taux fixés par les communes allemandes en 2017 (figure 8). La figure montre la forte influence que les finances des *Länder* ont sur les taux de perception :

- Les communes des *Länder* économiquement puissants (Bavière, Bade-Wurtemberg) n'ont pas besoin de taux de perception élevés.

FIGURE 8 : TAUX DE PERCEPTION 2017 DE LA TAXE PROFESSIONNELLE PAR COMMUNES



18 Il va sans dire que les niveaux supérieurs de l'État fédéral doivent également continuer à mener à bien leurs missions, indépendamment des développements économiques. Toutefois, contrairement aux communes, le gouvernement fédéral et les *Länder* peuvent se permettre d'accuser des déficits en cas de crise économique, ce qui signifie que leurs budgets peuvent en principe servir d'instruments de la politique conjoncturelle et avoir des effets de stabilisation automatique.

19 Voir Fuest/Peichl/Siegloch (2017), *Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany*, ifo document de travail n° 241.

- Les communes économiquement faibles ne peuvent pas se permettre de fixer des taux élevés (Mecklembourg-Poméranie occidentale, Brandebourg, Saxe-Anhalt, etc.).
- Si les dotations et la péréquation financière communale n'assurent pas un financement adéquat, les taux de perception de la taxe professionnelle sont élevés (Rhénanie du Nord-Westphalie).

Ce n'est pas une bonne nouvelle pour le régime fiscal communal, sachant que les finances communales ne devraient pas simplement refléter les finances du *Land*. En regardant les choses de manière plus positive, le maintien de la taxe professionnelle montre qu'il est possible de vivre avec une taxe communale problématique mais résiliente à condition qu'elle soit assortie d'une panoplie d'instruments capables de juguler son impact : un système communal de péréquation financière efficace.

### Impôt foncier

Contrairement à la taxe professionnelle, le deuxième impôt réel, à savoir l'impôt foncier, a mené une existence relativement paisible pendant de nombreuses décennies, au moins du point de vue du législateur. Après un bref épisode en 1961 et 1962, au cours duquel un impôt sur les terrains constructibles a été introduit (« impôt foncier C ») dans le but de mobiliser davantage de terrains pour la construction et est venu s'ajouter à l'impôt foncier A (biens fonciers sous la forme de terres agricoles et forestières) et à l'impôt foncier B dominant (autres biens fonciers), pendant plus de 40 ans rien n'a changé sur le plan structurel et formel au niveau de cet impôt communal.

Même la réunification allemande de 1990 n'a pas modifié cet ancien impôt foncier, alors qu'il était déjà clair, à l'époque, que le modèle traditionnel ne serait pas viable à long terme. En effet, cet impôt foncier, aligné en principe sur la valeur des terrains et des biens immobiliers, se fonde sur une hypothèse qui ne peut pas être appliquée : tous les biens fonciers devraient être réévalués tous les sept à dix ans. Cela n'a jamais été fait. En Allemagne de l'Ouest, les « valeurs unitaires » de 1964 sont encore en usage aujourd'hui (pour les bâtiments récents, sur la base d'un montage administratif qui ne peut qu'espérer refléter les valeurs réelles par la plus grande des coïncidences). En Allemagne de l'Est, l'économie planifiée socialiste en vigueur en 1964 faisait peu de cas des « valeurs unitaires » capitalistes. De même, les *Länder* est-allemands n'ont pas introduits de nouvelles valeurs unitaires depuis la réunification en 1990. Au lieu de cela, les valeurs unitaires fixées en 1935 ont été réinstaurées et s'appliquent encore aujourd'hui.

Pourtant, les initiatives de réforme en la matière n'ont pas manqué. Le grand débat sur la réforme de l'impôt foncier, qui a duré de 1998 à 2001, était loin d'être la première tentative majeure de réorganiser fondamentalement cet impôt communal. Le fait que l'impôt foncier soit complètement réformé en 2019 peut être considéré comme une grande réussite. Mais ce résultat est surtout dû à des pressions extérieures : au printemps 2018, la Cour constitutionnelle fédérale a jugé que les différences dans l'application de l'impôt foncier traditionnel en Allemagne de l'Est et en Allemagne de l'Ouest (c'est-à-dire le traitement inéquitable devant la loi de circonstances objectivement identiques) étaient contraires à la constitution et a fixé à fin 2019 la date limite de mise en conformité avec la constitution.

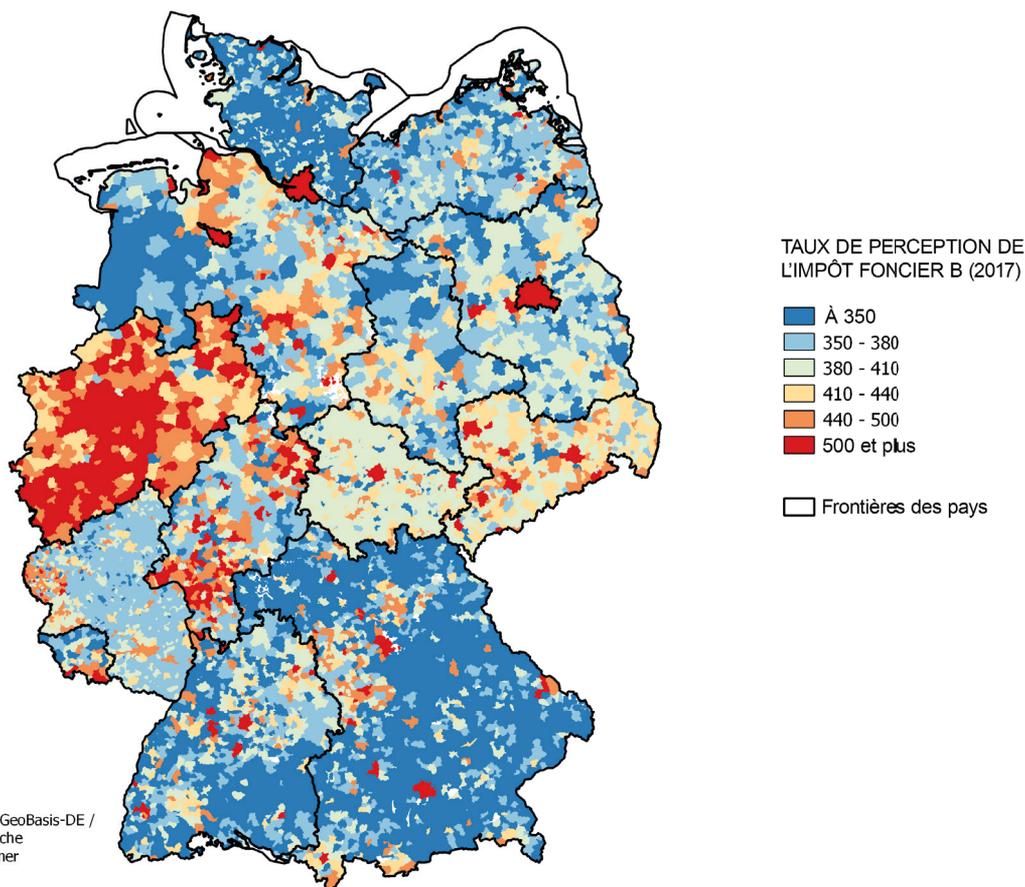
Point incontestable puisque la Loi fondamentale le garantit, les communes auront le droit de déterminer le nouvel impôt foncier et ses taux effectifs (*Steuersätze*) en y appliquant leurs propres taux de perception (*Hebesätze*). La figure 9 illustre la répartition de ces taux de perception pour l'impôt foncier existant.

Là aussi, la figure montre la forte influence que les finances des *Länder* ont sur les taux de perception. La structure est similaire à celle de la taxe professionnelle :

- Les communes des *Länder* économiquement puissants (Bavière, Bade-Wurtemberg) n'ont pas besoin de taux de perception élevés.
- Les communes économiquement faibles ne peuvent pas se permettre d'appliquer des taux trop élevés (Mecklembourg-Poméranie occidentale, Brandebourg, Saxe-Anhalt, etc.).
- Si les dotations et la péréquation financière communale n'assurent pas un financement adéquat, les taux de perception de l'impôt foncier sont élevés (Rhénanie du Nord-Westphalie).

Il apparaît également clairement que la fourchette des taux de perception est beaucoup plus importante dans certains *Länder* que dans d'autres. Un écart important sur la carte des taux de perception pourrait bien signifier que le *Land* concerné est également très hétérogène. La proximité spatiale de zones rurales et urbaines, suivies par de nouvelles zones rurales, est caractéristique de certains *Länder*. D'autres *Länder* possèdent de larges étendues rurales, dans lesquelles les taux de perception sont souvent similaires. Il ne peut cependant pas être exclu que les décisions prises par les communes en matière de taux de perception ne soient pas totalement indépendantes du système de péréquation financière en vigueur dans le *Land* en question. De telles interactions ne sont pas souhaitées, car elles affaiblissent l'autonomie des communes qui leur permet

FIGURE 9 : TAUX DE PERCEPTION 2017 DE L'IMPÔT FONCIER B PAR COMMUNES



de fixer leurs propres taux d'imposition<sup>20</sup>. Dans le même temps, la section III ci-dessous montre que les recettes fiscales des communes sont tellement interconnectées avec les dotations compensatoires du système de péréquation financière qu'il semble difficile d'éviter totalement les influences réciproques. Protéger l'autonomie des communes en matière de recettes fiscales tout en incluant ces recettes dans un système de répartition juste et équilibré, dans le respect des droits des communes, est un exercice d'équilibriste permanent entre deux objectifs plutôt divergents.

La réforme de l'impôt foncier adoptée en 2019 constitue un nouveau défi pour cet équilibre, le plus grand à ce jour. Et ce, même si la première grande étape a déjà été franchie puisqu'un accord a été trouvé (juste à temps) en vue d'une nouvelle loi sur l'impôt foncier. Si cet accord a pu être atteint, c'est grâce à la création d'un droit de dérogation pour certains *Länder*. La volonté de parvenir à un accord sur un impôt foncier uniforme applicable à l'ensemble de

l'Allemagne n'a pas permis, pendant plusieurs années, de parvenir à un véritable compromis. Même s'il existera bien, à l'avenir, un modèle d'impôt foncier standard, appelé modèle conjoint, applicable à l'ensemble de l'Allemagne, chaque *Land* aura le droit de choisir un modèle différent pour son propre impôt foncier. Le nouveau modèle conjoint sera conçu comme un impôt foncier aligné sur la valeur du terrain et des bâtiments qui y sont implantés. Le souhait de réévaluer la valeur économique réelle de chaque parcelle individuelle à intervalle régulier a été abandonné. C'est ce souhait qui a fini par conduire à l'échec de l'impôt foncier actuel. Au lieu de cela, les montants forfaitaires choisis seront basés sur des valeurs statistiques calculées pour le type de lieu ou sur le loyer de base hors charges. Le droit de chaque commune à fixer elle-même ses taux de perception reste inchangé.

Ce principe doit dorénavant s'appliquer à tous les modèles qui peuvent être appliqués, c'est-à-dire aussi à ceux qui dif-

20 Voir la section II.C, particulièrement la note de bas de page 37.

férent du modèle conjoint. Si un *Land* ou plusieurs *Länder* font usage de leur droit de dérogation, leurs modèles seront probablement basés sur la superficie des parcelles et sur les caractéristiques physiques des bâtiments qui y sont implantés. Il a déjà été proposé, à l'occasion du débat sur la réforme, de remplacer les modèles d'impôt foncier basés sur la valeur des biens par un impôt foncier basé sur la superficie. Le différend qui persiste sur les avantages de l'impôt foncier basé sur la valeur (et donc sur les actifs) par rapport à un impôt simple lié aux caractéristiques résulte notamment des doutes évidents qui pèsent sur la faisabilité administrative d'un modèle basé sur la valeur des biens.

D'un point de vue international, ce débat a pu sembler déroutant, sachant que de nombreux pays prélèvent depuis longtemps et avec succès des impôts fonciers basés sur la valeur du bien, c'est-à-dire des impôts fonciers dans le véritable sens du terme. Le fait que l'administration fiscale allemande, de tous les systèmes, ne parvienne pas à s'entendre sur ce point et se contente d'un simple impôt lié aux caractéristiques de l'objet, une démarche qui relève plus du XVIII<sup>e</sup> siècle que du XXI<sup>e</sup> siècle, est difficile à expliquer. La crainte de ne pas être à la hauteur des exigences administratives associées à un modèle basé sur la valeur est plus facile à comprendre, étant donné les nombreux échecs de l'ancien modèle basé sur la valeur. Mais cet argument n'est pas très convaincant dans l'analyse finale : le modèle d'impôt foncier actuel n'a pas échoué parce que la réévaluation régulière exigée pour toutes les parcelles soumises à l'impôt aurait été objectivement impossible. Une telle réévaluation des valeurs unitaires tous les sept à dix ans est une opération lourde, mais pas impossible. La véritable raison qui a conduit à l'abandon de la réévaluation périodique est liée à un calcul (non-dit) de rapport coûts/bénéfices, qui explique également les différences au niveau international : dans les pays où les impôts fonciers basés sur la valeur sont utilisés sans problème depuis longtemps, ces impôts constituent fréquemment la principale ou même la seule grande source de recettes d'une commune. Ce n'est pas le cas en Allemagne où l'impôt foncier représente en moyenne 12,5 % des recettes fiscales de la commune et seulement 6 % de l'ensemble des recettes communales<sup>21</sup>. Il est clair que l'effort relativement conséquent exigé pour percevoir des recettes certes importantes mais d'un produit assez moyen est jugé différemment que s'il s'agit de la source de recettes principale.

Il serait toutefois erroné de prétendre que les nombreux débats sur le modèle d'impôt foncier le mieux adapté à l'Allemagne tournent uniquement autour des différences de jugement quant à sa praticabilité administrative. Un impôt foncier basé sur la valeur pèsera différemment qu'un impôt foncier basé sur la superficie. Les modèles basés sur

la superficie ont, à ce jour, toujours été privilégiés par les *Länder* dont les habitants gagnent plus que la moyenne nationale et dans lesquels la valeur des biens immobiliers est (largement) supérieure à la moyenne. Vu de l'extérieur, le rejet de l'impôt foncier basé sur la valeur a donc pour effet d'éviter à la population du *Land* de voir sa fiscalité s'alourdir. Toutefois, si l'on y regarde de plus près, une telle équation ne tient pas car la charge fiscale finale ne dépend pas de la décision prise par le *Land* en faveur d'un modèle d'impôt ou d'un autre, mais du taux de perception appliqué par chaque commune. Les considérations qui vaudront ici davantage sont celles relatives à la répartition de la charge de l'impôt foncier entre les différentes communes d'un *Land* (riches et moins riches d'une part, urbaines et rurales de l'autre).

Le deuxième grand défi en ce qui concerne l'équilibre délicat entre la protection de l'autonomie des communes en matière de recettes et l'intégration de l'impôt foncier dans un système de financement communal équilibré permettant à la commune d'exécuter ses missions ne peut pas être résolu par une simple décision en faveur d'un modèle d'impôt foncier ou d'un autre. En effet, dans la pratique, quel que soit le modèle, le pays a besoin d'un nouvel impôt foncier qui soit sans incidence sur les recettes. En termes de communication politique, il est évident qu'il importe de réussir à démontrer que la réforme fiscale « imposée » a pour but de changer l'impôt et non de l'augmenter.

Reste à trouver comment concrétiser cet objectif, sachant que les communes fixent leurs taux de perception en fonction de leurs propres besoins. Le souhait du législateur fédéral de mener une réforme fiscale sans incidence sur les recettes n'a probablement aucun poids dans ce contexte. Au vu de la situation de départ extrêmement hétérogène présentée à la figure 9, il est difficile de prédire quels calculs chaque commune allemande utilisera pour fixer le taux de perception du nouvel impôt foncier largement modifié. Dans cette ignorance, comme pour la taxe professionnelle, il est bon et, dans une certaine mesure, rassurant, pour garantir la fiabilité du financement des missions communales, de savoir qu'il existe un instrument permettant de réduire les incertitudes associées aux recettes locales provenant de cet impôt réel : un système efficace de péréquation financière communale.

### Critères des impôts communaux

Même si l'expérience a montré que les deux grands impôts communaux allemands sont difficiles à réformer, le débat qui fait rage depuis longtemps à ce sujet a au moins un aspect positif : il est maintenant de tradition d'évoquer systématiquement les critères qui permettraient d'aboutir à de

21 Ces pourcentages sont calculés sur la base des recettes données aux figures 6 et 7.

meilleurs impôts communaux. Un bon système fiscal communal doit ainsi pouvoir satisfaire aux critères suivants :<sup>22</sup>

- **Objectif fiscal** : le principal objectif d'un impôt communal est de garantir aux communes des recettes constantes à long terme pour financer leurs missions. Il est ensuite possible d'en déduire des objectifs secondaires. Le besoin de constance se traduit par la nécessité d'un faible niveau de sensibilité à la conjoncture économique, principale faiblesse de la taxe professionnelle. En outre, les recettes fiscales doivent augmenter positivement, de préférence proportionnellement à la croissance économique (l'élasticité des recettes doit être de 1 au minimum). Un impôt de cette nature offre un revenu réel stable sur la durée. Il faut également garder à l'esprit la démographie locale qui est, de nos jours, un des principaux facteurs de croissance communale. Pour de nombreuses communes allemandes, l'évolution démographique (résultant en partie du vieillissement et en partie de la migration) est en train de devenir le facteur structurel dominant. Il ne faut donc pas perdre de vue la sensibilité du calcul de l'assiette fiscale à la démographie, même s'il est clair que les tendances démographiques et les recettes fiscales ne peuvent pas être véritablement dissociées sur le long terme.
- **Autonomie financière** : les communes doivent pouvoir prendre des décisions indépendantes pour une partie significative de leurs recettes. L'autonomie en matière de recettes est non seulement conçue pour garantir aux communes des recettes fiscales adéquates, mais aussi pour responsabiliser davantage les décideurs politiques communaux vis-à-vis de leurs citoyens et contribuables. Ils ont, pour cela, le droit de fixer les taux de perception ou les majorations des principales sources d'imposition communales.
- **Conciliation des intérêts** : en 1982, le comité consultatif du ministère fédéral des Finances a formulé le principe de conciliation des intérêts pour les systèmes fiscaux communaux, une version pragmatique du principe d'équivalence fiscale<sup>23</sup>. Au sens d'« équivalence de groupe », l'objectif est de concilier les intérêts de différents groupes au sein d'une même commune. Les principaux groupes à prendre en compte sont les résidents locaux, les entreprises locales et les propriétaires de biens immobiliers et fonciers. Les services qui sont surtout utilisés par un groupe devraient également être principalement financés par ce groupe. Le fardeau du financement des services publics utilisés en commun serait à partager en conséquence.

- **Lien avec l'économie locale** : il est également important de maintenir des liens fiscaux clairs avec les entreprises locales afin que les communes aient intérêt à ce que les entreprises s'installent sur leur territoire. Cela n'est absolument pas évident, particulièrement si les entreprises sont sources de nuisances pour les résidents locaux, par exemple, à cause d'un trafic de véhicules plus intense. Sans incitation financière à l'implantation des entreprises, les communes risquent de se cantonner à être des localités résidentielles et de loisirs et de laisser à d'autres le soin d'encourager les entreprises à s'implanter.
- **Autres critères** : en dehors de ces aspects communaux spécifiques, le système de recettes de la commune doit satisfaire aux critères généraux d'un système fiscal raisonnable. Les effets de la répartition doivent être pris en compte et les pertes d'efficacité évitées, sans oublier la faisabilité pratique. En ce qui concerne la taxe professionnelle, l'essentiel est d'être en mesure d'incorporer d'éventuelles nouvelles taxes dans le régime d'imposition des entreprises existant.

Il apparaît ainsi clairement que l'Allemagne peut offrir un bon socle normatif pour discuter de la réforme des impôts communaux.

#### Part communale de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Lors de l'examen approfondi des impôts propres des communes, il ne faut pas oublier que les recettes provenant des impôts communs jouent elles aussi un rôle majeur au niveau communal. Plus de 40 % des recettes fiscales des communes proviennent de la part communale de l'impôt sur le revenu et de la TVA (voir la figure 7).

La part communale de la TVA est la plus récente et la moins importante. Comme indiqué ci-dessus, la taxe sur le capital professionnel a été abolie en 1998. Pour la remplacer, les communes se sont vu attribuer 2,2 % du total des recettes de TVA. Quand la TVA est venue remplacer le mode de perception de la taxe professionnelle qui avait un impact négatif sur l'emploi et, au final, sur le lieu d'implantation des entreprises, les communes y ont trouvé une source de recettes fiable, peu sensible à la conjoncture économique et en croissance régulière. Ces caractéristiques sont très appréciées de la grande majorité des communes. Cela dit, sur le long terme, la part communale de la TVA reste une source de recettes singulière qui ne peut être véritablement assimilée à une recette fiscale, même si cette spécificité passe relativement inaperçue. Pour décider de la

22 Voir C. Fuest et M. Thöne, M. (2005) : *Gemeindefinanzreform - Hintergründe, Defizite, Alternativen*, Rapports FiFo N° 1 ; et, comme document de base, H. Zimmermann et T. Döring (2019) : *Kommunalfinanzen*, 4e édition, Berlin.

23 Voir Comité consultatif du ministère fédéral des Finances (1982) : *Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern*, Bonn.

part des recettes de TVA que touchent les différentes villes et collectivités locales, il était important dans un premier temps de tenir compte des recettes de la taxe « perdue » sur le capital professionnel, afin de garantir une transition en douceur pour toutes les parties concernées.

Mais il est clair que ces recettes ne peuvent pas être durablement réparties en fonction d'une taxe abolie aux racines de plus en plus lointaines. Il n'était pas non plus possible de répartir la TVA en fonction du nombre d'habitants, comme c'est le cas habituellement, notamment pour la part de cet impôt commun qui est reversée aux *Länder*. Conformément à la Loi fondamentale, il fallait durablement conserver l'aspect de remplacement approximatif d'une partie de la taxe professionnelle (article 106, paragraphe 5a, GG). Pour respecter ce principe, il était nécessaire d'établir un lien durable avec la situation locale et économique. Après de longues négociations et plusieurs phases de transition, une formule de répartition définitive a été mise en place en 2018 et est utilisée depuis : 25 % sont répartis en fonction du produit de la taxe professionnelle des six dernières années, 50 % en fonction du nombre de salariés soumis aux cotisations sociales (à l'exception de la fonction publique) et 25 % en fonction du total des

revenus du travail soumis aux cotisations sociales sur place. Cette formule de répartition, qui est totalement étrangère à la TVA en elle-même, signifie que ces recettes communales sont des dotations provenant des recettes de TVA plutôt qu'une partie dédiée de la taxe.

Toutefois, la formule de répartition fixe restreint en même temps le caractère de dotation de ces recettes, en faisant davantage une forme de fiscalité. Pour montrer les avantages de cette part de la TVA, le ministère fédéral des Finances indique que : « la part communale de la TVA est, depuis un certain nombre d'années, de plus en plus utilisée pour effectuer des transferts financiers entre l'État fédéral et les communes. Il est ainsi possible de s'assurer que les financements du gouvernement fédéral sont perçus directement par les communes »<sup>24</sup>. Cela ne fonctionne toutefois que pour les transferts qui sont censés augmenter en phase avec le renforcement du pouvoir économique des communes, ce qui est rarement le cas. L'utilisation de la TVA comme moyen de transfert oblige également à effectuer des ajustements ultérieurs via des péréquations financières pour faire en sorte que la répartition primaire des fonds issus notamment de la TVA finisse par être conforme à l'objectif d'exécution de missions communales alors qu'elle n'est pas

### Zoom sur un pays partenaire : la Géorgie

En Géorgie, les réformes de décentralisation sont assez dynamiques. Au départ, le système de transfert visait seulement à combler l'écart entre les recettes et les dépenses nécessaires des communes. Ce système était cependant contre-productif pour la décentralisation, car il n'encourageait pas les collectivités locales à mobiliser davantage leurs recettes. En poursuivant dans cette voie, le gouvernement géorgien n'aurait pas pu atteindre son objectif de dépenser au moins 7 % du produit intérieur brut à l'échelon local. Seul soutien externe du ministère des Finances, la GIZ a fourni des renseignements sur les inconvénients du système en place ainsi que plusieurs scénarios de réforme du système financier local. Ces éléments ont fait l'objet de débats au sein du groupe de travail sur la mise en œuvre de la décentralisation fiscale, lequel se composait de représentants des communes, des ministères et des universités. Des simulations de modèles de répartition fiscale ont ainsi été effectuées. Sur cette base, il a été décidé de répartir la taxe sur la valeur ajoutée entre l'échelon central et les collectivités locales et de définir des critères de répartition de cet impôt partagé vers les communes. Grâce à cette réforme, les communes touchent 19 % des recettes de la TVA depuis 2019. Cette part est définie selon cinq critères pondérés : taille de la population, nombre d'enfants en âge préscolaire, part de la population vivant en zone montagneuse et part de la population défavorisée. Une attention toute particulière a été portée au fait qu'aucune commune ne devait être pénalisée par cette réforme. En moyenne, les communes ont vu leurs recettes augmenter de 13 % sur un cycle budgétaire.

Par ailleurs, la GIZ accompagne le développement du transfert des secteurs, en particulier du fonds de développement régional, qui fonctionne par demandes de projet et qui est devenu le principal instrument de construction et d'entretien des infrastructures locales. La Géorgie est aujourd'hui devenue un précurseur régional et répond notamment à des demandes de l'Arménie concernant la réorientation de l'architecture fiscale dans le cadre du projet régional de la GIZ pour l'amélioration des finances publiques dans le Caucase.

24 Ministère fédéral des Finances (2019), pp. 1-2.

conçue d'après leur finalité. Cette étape ne pose toutefois pas de problèmes majeurs lorsqu'un système de péréquation financière efficace est en place.

À l'exception de l'objectif fiscal, la part communale de la TVA ne répond à aucun des critères d'un bon régime fiscal communal évoqués ci-dessus. La TVA reste cependant une source de recettes relativement populaire dans les discussions sur les réformes politiques. Au vu des spécificités de la TVA communale, accroître sa contribution au financement ne doit toutefois jamais devenir une priorité. En pratique, pourtant, la part communale de la TVA en Allemagne montre que certaines sources de recettes qui ne sont pas véritablement adaptées aux communes peuvent quand même être utilisées. En effet, les péréquations financières communales peuvent ensuite être utilisées pour ajuster la répartition finale des recettes.

### Part de l'impôt sur le revenu

Après la taxe professionnelle, la part communale de l'impôt sur le revenu est la deuxième source de recettes pour les communes allemandes. Pour les *Länder* qui n'ont que peu d'entreprises, et notamment tous les *Länder* est-allemands, la part communale de l'impôt sur le revenu est de loin la principale source de recettes.

Comme pour la TVA, la part communale de l'impôt sur le revenu a été créée pour remplacer la disparition de produits de la taxe professionnelle (dans ce cas, les revenus déplacés au niveau de l'État fédéral et des *Länder* avec la dotation de la taxe professionnelle, voir ci-dessus). Mais la similitude avec la part communale de la TVA s'arrête là. La part communale de l'impôt sur le revenu n'a rien à voir avec une dotation. Elle est directement liée aux revenus locaux des résidents de la commune (ainsi que des entreprises sous forme de sociétés de personnes soumises à l'impôt sur le revenu). Les communes reçoivent 15 % du produit de l'impôt sur les salaires et de l'impôt sur le revenu établi par voie de rôle et 12 % des dégrèvements d'intérêts (prélèvements libératoires).

Bien que la part de l'impôt sur le revenu versée aux communes soit venue « remplacer » les recettes de la taxe professionnelle, sur le plan normatif, elle peut être considérée comme un supplément ou un complément au régime

fiscal communal. L'équivalence fiscale au sens d'un rapport service/contrepartie entre la commune et l'utilisateur individuel se limite à la question des redevances, contributions et concessions (voir la section II.D). Elle est remplacée par le concept d'équivalence de groupe tel qu'il a été formulé par le Comité consultatif du ministère fédéral des Finances<sup>25</sup> en 1982 sur la base du principe de conciliation des intérêts. Comme indiqué ci-dessus, les principaux groupes à prendre en compte sont les résidents locaux, les entreprises locales et les propriétaires de biens immobiliers et fonciers. Dans l'idéal, chacun de ces groupes devrait payer son propre impôt communal à un taux variable fixé dans le cadre d'un processus démocratique local. La taxe professionnelle remplit cette fonction pour l'économie locale tandis que l'impôt foncier est perçu auprès des propriétaires de biens immobiliers et de terrains. Les deux sont assortis du droit de fixer les taux de perception.

La part communale de l'impôt sur le revenu vient compléter le trio fiscal communal découlant du principe de conciliation des intérêts. Le parallèle avec les deux impôts réels vient du fait que (en vertu de la Loi fondamentale) la loi fédérale peut décider que les communes fixeront également leurs propres taux de perception sur leur part de l'impôt sur le revenu (article 106, paragraphe 5, phrase 3 GG). Aucune loi fédérale de ce genre n'a toutefois été sérieusement envisagée dans le débat politique<sup>26</sup>.

Malgré tout, il n'y a aucun doute, aujourd'hui, que la part communale de l'impôt sur le revenu en tant que « troisième pilier du système » enrichit et stabilise largement le système de finances communales.

### D. Redevances, contributions et concessions

Au niveau communal, les collectivités locales autonomes ont notamment pour rôle de fournir des biens publics locaux efficaces aux citoyens et aux entreprises. Outre la démocratie communale, cela sous-entend l'existence d'une équivalence fiscale. Les biens publics pour lesquels des décisions sont prises au niveau local, qui sont proposés au niveau local et qui sont utilisés par les citoyens doivent également être financés par les recettes locales provenant

25 Comité consultatif du ministère fédéral des Finances (1982), p. 32 sqq.

26 En dehors du fait évident que les décideurs politiques n'ont pas vraiment intérêt à fixer également les taux de perception de l'impôt sur le revenu, il existe une réserve majeure à ce niveau : bien que l'impôt foncier soit officiellement perçu auprès des propriétaires de maisons et de terrains, l'Allemagne est un pays d'appartements loués. 55 % des logements allemands sont loués. La plupart des Allemands vivent dans un bien loué plutôt que dans un bien dont ils sont propriétaires. Ce pourcentage très élevé de locations par rapport à d'autres pays pourrait, dans un premier temps, sembler conforter le trio fiscal basé sur le principe de conciliation des intérêts, puisque les habitants d'une commune et les propriétaires de maisons sont deux groupes qui ne se recoupent pas nécessairement beaucoup. Mais il faut savoir que l'impôt foncier est souvent refacturé aux locataires. En Allemagne, il est possible de mentionner l'impôt foncier de manière explicite en tant qu'élément distinct dans la liste des charges locatives. Même si cette possibilité officielle de répercussion de l'impôt ne doit pas nécessairement se concrétiser par un transfert économique, la charge visible est, de fait, transférée aux locataires. L'impôt foncier est donc un impôt influencé de manière autonome par les communes et payé par les habitants. Dans ce contexte, l'introduction du droit à fixer également les taux de perception de l'impôt sur le revenu serait donc probablement mal acceptée.

des impôts, des taxes et des redevances. Cette équivalence fiscale incite, à son tour, les citoyens à participer activement à la définition des politiques communales. Lorsque l'équivalence fiscale peut être assurée sous la forme d'une relation clairement établie de service et de contrepartie entre la commune et ses habitants, il est conseillé d'opter pour un financement via la facturation de redevances. Les recettes tirées de la rétribution des services jouent un rôle clé pour les communes allemandes à trois niveaux : redevances, contributions et ce qu'on appelle les concessions. Les redevances occupent la première place en termes financiers.

Aujourd'hui, des **redevances** municipales sont principalement facturées pour les services suivants :

- eau,
- eaux usées,
- enlèvement des ordures et décharges,
- nettoyage de la voirie.
  - nettoyage de la voirie.

Les redevances ont une double caractéristique. D'un côté, elles représentent le « prix » à payer pour les services municipaux dans la mesure où elles couvrent uniquement les services réellement fournis. Les tribunaux ont rendu plusieurs jugements de doctrine qui ont mis fin au subventionnement croisé d'autres services municipaux via le prélèvement de redevances, qui était courant en Allemagne jusque dans les années 1980. Les redevances perçues ne peuvent être utilisées qu'aux fins déclarées. Les autres activités municipales doivent être financées par des impôts ou des péréquations financières. D'un autre côté, les redevances sont dépourvues d'une des principales spécificités qui caractérisent les prix sur un marché donné : leur nature volontaire. Bien que les redevances soient calculées comme des prix, ce sont, en fait, des paiements obligatoires portant sur des services qui sont associés à une obligation de raccordement et d'utilisation des réseaux.

Les **contributions** sont l'équivalent des redevances pour les investissements municipaux et sont clairement attribuables aux utilisateurs potentiels. Contrairement aux redevances, l'utilisation réelle ne joue aucun rôle dans les contributions. La possibilité ou la probabilité d'utilisation est suffisante. Par exemple, les contributions à l'équipement sont très courantes : une commune crée une zone de construction avec des voies publiques et des installations d'approvisionnement et d'élimination ; elle perçoit des

contributions à l'équipement auprès des propriétés privées riveraines et de ceux qui les acquièrent. Les contributions destinées aux travaux de voirie sont toutefois clairement en déclin. En cas de rénovation ou d'extension de la voirie et des installations associées, des contributions peuvent potentiellement être prélevées. Celles-ci sont souvent calculées sur la base de la longueur de mitoyenneté entre la propriété et la route. En fonction du coût de la mesure, les contributions à payer peuvent représenter une charge lourde pour le propriétaire ou même excéder sa capacité économique. Sachant que de telles contributions risquent, de nos jours, de provoquer beaucoup d'« énervement », les gouvernements des *Länder* sont de plus en plus nombreux à trouver des moyens de les éviter.

Les **droits de concession** sont des frais payés à une commune (ou à une autre collectivité territoriale) par des entreprises publiques ou privées. La règle veut qu'ils soit payés en échange d'une autorisation accordée à ces entreprises d'installer des câbles électriques ou des canalisations de gaz ou d'eau sous les voies publiques. Contrairement aux redevances et aux contributions, l'aménagement des droits de concession relève considérablement moins d'une autorité souveraine. Leur statut, à la fois « prélèvement » et « prix », soulève de nombreuses critiques, que cet instrument essentiel du système de financement communal ne mérite pourtant pas<sup>27</sup>.

27 Voir Kastrop (2019).

En résumé :  
enseignements pour la coopération au développement

### Financement du niveau communal

Le système de financement communal allemand ne peut pas être résumé en quelques phrases. L'étude le montre clairement. Nous avons donc dressé une liste de **quelques points potentiellement importants dans la perspective de la coopération au développement**.

**Recettes destinées aux missions à exécuter** : cette étude met l'accent sur les finances communales. L'argent n'est cependant pas notre point de départ. Avant de parler des finances communales, il faut commencer par étudier la répartition et le financement des missions dans le pays.

La question du financement communal est toujours aussi une **question de pouvoir politique**. En dehors des garanties offertes par la constitution quant au droit de participation et aux responsabilités des communes, il est important, dans la pratique, de disposer de **cours constitutionnelles accessibles** pour garantir la protection des finances communales sur la base de principes mûrement réfléchis. Ces derniers sont fondés sur la **garantie incontestable de libre administration** offerte aux communes et aux groupements de communes, qui est gravée dans la Loi fondamentale allemande.

Un **principe** particulièrement important, qui a émergé en Allemagne ces vingt dernières années, est celui de la **connexité**. Il protège les communes, qui ne peuvent ainsi pas se voir attribuer de compétences supplémentaires sans recevoir de financements associés.

En Allemagne, le financement communal est basé sur plusieurs piliers qui ont évolué au fil du temps et qui, aujourd'hui, se complètent et se soutiennent mutuellement. Les **redevances** en forment la base et créent un **financement de type tarification, généralement bien accepté**, pour les services municipaux qui peuvent être clairement attribués à leurs bénéficiaires. L'alimentation en eau douce, l'élimination des eaux usées, l'enlèvement des déchets et le nettoyage des rues sont presque intégralement financés par des redevances clairement réglementées, qui interdisent le financement croisé d'autres missions.

Les **impôts réels** forment l'épine dorsale de la fiscalité communale. Ils regroupent deux impôts historiques : la taxe professionnelle et l'impôt foncier. Ces deux impôts sont (à ce jour encore) réglementés de manière similaire dans tout le pays. Chacune des 11 000 communes allemandes a, toutefois, le droit de fixer elle-même les taux d'imposition qu'elle applique. Cette **liberté de fixer les taux de perception** permet aux communes d'avoir beaucoup d'influence sur leurs recettes fiscales. Dans le même temps, elle vise à renforcer le lien entre la politique communale et les citoyens en renforçant la **responsabilisation démocratique** et la notion de contrepartie pour les prestations fournies.

Les impôts réels eux-mêmes ne sont pas les meilleurs exemples de ce que devraient être de « bons » impôts communaux. Après plusieurs cycles de réforme pratiquement inévitables, la **taxe professionnelle** est devenue une taxe sur les bénéfices de certaines moyennes et grandes entreprises, qui est très dépendante du cycle économique et inéquitablement répartie entre les communes. Si cette taxe n'existait pas depuis longtemps et si les grandes villes, en particulier, ne tiraient pas largement profit de cet ancien modèle, elle n'aurait jamais été introduite de nos jours en tant que taxe communale.

L'ancien **impôt foncier** était tellement inefficace et avait été tellement injuste pendant des décennies qu'il a fini par être déclaré anticonstitutionnel par une cour suprême. Un nouveau modèle a été mis en place en Allemagne en 2019. Mais le consensus sur ce modèle n'a pu être atteint que parce que certains *Länder* allemands ont reçu le droit de pouvoir choisir leur propre modèle d'impôt foncier pour leurs communes, sans avoir à respecter le modèle standard. À ce jour, aucune expérience pratique n'a encore été recueillie avec cette constellation qui est particulièrement étrange pour l'Allemagne puisqu'elle implique que de grands impôts ne sont plus réglementés de manière uniforme dans l'ensemble du pays. Par comparaison avec d'autres pays, l'impôt foncier allemand est très peu élevé, qu'il s'agisse de l'ancien ou du nouveau modèle. Dans les pays qui ne perçoivent que peu ou pas de taxes municipales indépendantes, l'impôt foncier devra être beaucoup plus élevé qu'en Allemagne.

Après des décennies de débats souvent infructueux sur la réforme des deux principaux impôts communaux, l'Allemagne a pris l'habitude de formuler systématiquement des **critères en vue de l'amélioration des impôts communaux**. Les critères d'un bon impôt communal comprennent ainsi, entre autres, un niveau de rendement élevé et un ratio positif par rapport à la croissance, la conciliation locale des intérêts et l'établissement d'un lien avec les forces économiques locales. Aucun impôt ne peut, à lui seul, satisfaire à tous ces critères. Il est donc particulièrement important pour les communes de puiser dans un bon mix d'impôts et de redevances.

Il est également clairement établi que les **impôts communaux** traditionnels ne suffisent pas à créer une base de financement suffisante en tout lieu. C'est pourquoi les communes allemandes reçoivent, depuis 50 ans, une part du principal impôt commun (impôt sur les salaires et sur le revenu). La **part communale de l'impôt sur le revenu** s'élève à environ 15 % de l'impôt dû par les habitants de la commune. Les communes reçoivent également une part (2,2 % seulement) du deuxième grand impôt commun, la **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**.

Mais seules quelques communes tirent suffisamment de financement de ce régime fiscal communal différencié et ajustable individuellement pour pouvoir s'acquitter de leurs obligations et injecter de la vitalité dans leur droit démocratique de libre administration. D'où l'obligation de disposer d'un régime de **péréquation financière** (utilisé dans les 13 États-régions allemands) pour pouvoir obtenir des financements complémentaires au niveau communal. Ce sont ces outils de financement et de péréquation, et non les impôts, qui permettent de respecter l'intention initiale, à savoir envisager les services municipaux du point de vue de leurs missions plutôt que d'un point de vue monétaire. La section suivante va se consacrer à ces outils de financement et de péréquation.

### III. PÉRÉQUATIONS FINANCIÈRES COMMUNALES EN ALLEMAGNE

#### A. Introduction

Ensemble, les communes et les *Länder* allemands proposent une quantité impressionnante de services publics qui doivent tous être financés. Sachant que les collectivités territoriales ne disposent pas toutes des recettes nécessaires et qu'elles ne peuvent donc pas toutes offrir le même niveau de service, des versements de péréquation verticaux et horizontaux sont réalisés entre, d'une part, l'État fédéral et les *Länder* et, d'autre part, les *Länder* et leurs communes. Destinés à permettre l'exécution des missions concernées, ces versements complètent les financements existants de ces entités au moyen de transferts devant être au plus près de leurs besoins.

En premier lieu figure la péréquation financière entre l'État fédéral et les *Länder*. C'est à ce niveau supérieur que sont établies les souverainetés sur le produit des recettes fiscales séparées et partagées, et que sont déterminés les versements de péréquation entre les *Länder* les plus riches en recettes fiscales et ceux qui en touchent moins. La péréquation financière entre les *Länder* a pour objectif de s'assurer que chaque *Land* dispose de financements suffisants pour mener à bien ses propres missions et pour faire en sorte que ses communes puissent exécuter les leurs (principe de subsidiarité)<sup>28</sup>.

Dans aucun des États-régions allemands, les communes ne sont en mesure de financer leurs missions uniquement avec leurs propres recettes tirées des impôts et des redevances. Il existe bien, dans chacun des *Länder*, une petite minorité de villes et de collectivités locales qui perçoivent suffisamment de recettes fiscales. Mais, dans la plupart des communes, les recettes perçues sont insuffisantes et doivent être complétées par des fonds provenant du *Land*. Ces transferts de fonds sont réalisés au moyen de péréquations financières communales qui sont conçues individuellement dans chaque *Land*, même si elles se fondent sur des bases similaires dans toute l'Allemagne, certaines de ces bases étant prescrites par la Loi fondamentale. Les techniques utilisées pour la péréquation financière sont, elles aussi, similaires. Ensemble, elles forment une boîte à outils qui peut être utilisée pour trouver des solutions individuelles pour chaque *Land*. Les explications qui vont suivre sur la péréquation financière communale en Allemagne sont axées sur les principes de base que ces formes de péréquation ont en commun et offrent des exemples pour illustrer leur mise en application pratique.

La péréquation financière communale a pour but d'apporter aux communes d'un *Land* donné un financement fiable et économique leur permettant d'exécuter leurs missions sans entraver leur liberté de libre administration qui leur est garantie par la constitution. Dans les *Länder*, la péréquation financière communale est toujours conçue comme une « péréquation financière verticale à effet horizontal ». Cela signifie que les communes sont assurées de recevoir une partie des recettes du *Land*. Ces fonds sont répartis entre les villes, les collectivités locales et les groupements de collectivités locales de manière à compenser suffisamment les différences entre les recettes qu'elles perçoivent et à permettre à toutes ces entités d'exécuter les missions dont elles ont la responsabilité. Les facteurs pris en compte, en dehors des différences de capacité financière, sont les besoins de financement des communes qui varient en fonction de leurs missions différenciées et des conditions structurelles.

Il est très difficile de déterminer objectivement si, et dans quelle mesure, ces financements sont suffisants pour garantir la satisfaction de tous, car, dans la lutte pour l'attribution de ressources publiques limitées, aucun des acteurs n'a intérêt à dire qu'il a reçu suffisamment de fonds. Les incitations institutionnelles qui devraient pousser les *Länder* à garantir de façon « désintéressée » aux communes un financement adéquat pour l'exécution de leurs missions n'ont aucun effet non plus tant que les *Länder* n'ont pas mobilisé suffisamment de fonds pour leurs propres missions. Chaque niveau et chaque collectivité territoriale donne, naturellement, la priorité à ses propres intérêts. Toutefois, les fortes dépendances réciproques qui existent entre la politique communale et la politique des *Länder* permet généralement de faire en sorte que l'équilibre ne penche pas trop d'un côté ou l'autre. Les asymétries qui perdurent dans l'équilibre du pouvoir entre un *Land* et ses communes<sup>29</sup> expliquent en même temps pourquoi le contrôle juridictionnel et (à titre de mesure d'accompagnement et parfois de prévention) l'examen scientifique des finances communales ont un tel poids dans les litiges relatifs aux péréquations financières communales.

28 Les péréquations financières au niveau des *Länder* sont présentées en détail dans notre étude : J. Bullerjahn et M. Thöne (2018), Réforme et avenir de la péréquation financière en Allemagne. Utilité pour la coopération au développement, GIZ Bonn/Eschborn.

29 Voir la section II.A ci-dessus.

## B. Péréquation financière verticale

### Péréquation financière en tant qu'obligation constitutionnelle

Conformément à la Loi fondamentale allemande, les *Länder* sont dans l'obligation de transférer une partie de leurs recettes fiscales à leurs communes pour permettre à ces dernières d'exécuter leurs missions. L'article 106 paragraphe 7, GG réglemente la mise en œuvre de la péréquation financière communale verticale via le partage fiscal : « Sur la part des *Länder* dans le produit total des impôts communs, il est prélevé un pourcentage fixé par la législation du *Land* au bénéfice des communes et groupements de communes. En outre, la législation du *Land* détermine si et dans quelle mesure le produit des impôts du *Land* est attribué aux communes (ou groupements de communes). »

### Dotations des *Länder* à leurs communes

La Loi fondamentale ne prescrit pas quelle part de quelles recettes fiscales des *Länder* doit être transférée aux communes, c'est-à-dire la composition la masse de la péréquation financière. Les options en la matière sont nombreuses. La législation du *Land* doit définir à la fois la configuration du régime de péréquation financière et sa dotation. Cette absence de dispositions précises signifie que la conception verticale du système de péréquation financière communale fait souvent l'objet de vives controverses entre le *Land* et ses communes. Ces litiges sont fréquemment portés devant les cours constitutionnelles compétentes. Lorsque le problème est exclusivement lié à la péréquation verticale, les points de friction sont souvent clairement définis, car la « grande famille des communes » (en la personne de représentants des intérêts des grandes villes, de représentants des petites villes et collectivités locales et de l'association qui représente les intérêts des arrondissements) présente

généralement des objectifs homogènes et un front uni contre le *Land*.

Lorsque certains aspects horizontaux de la répartition entre les différentes communes, villes et arrondissements s'ajoutent à l'équation, les points de friction deviennent automatiquement plus flous. Il est souvent difficile de tracer une frontière nette entre les aspects purement verticaux et les aspects purement horizontaux, d'une part, parce que les flux financiers entre un *Land* et ses communes sont généralement la résultante d'une évolution historique et, d'autre part, parce que les aspects verticaux et horizontaux se mélangent de multiples manières. En effet, les systèmes de péréquation financière ne sont pas le seul moyen utilisé par le *Land* pour transférer de l'argent aux communes. Même les recettes globales générées par le partage fiscal ne sont pas la seule source de dotations versées par le *Land* ou via le *Land* aux communes. La figure 10 en offre un aperçu général.

La grande variété des systèmes de financement communal en Allemagne résulte en partie du fait que différents instruments sont utilisés pour atteindre des objectifs similaires. En fonction de la législation en vigueur dans le *Land* considéré, certaines missions peuvent être financées à partir du montant total disponible pour la péréquation financière ou par des montants extérieurs. La péréquation financière communale, au sens le plus strict, peut également financer une mission précise par des dotations forfaitaires globales (*Schlüsselzuweisungen*). Cette mission peut encore être financée par des subventions affectées à une finalité particulière ou à des besoins spécifiques. Ces dotations sont prélevées sur la masse des recettes fiscales partagées, mais sont accordées parallèlement aux dotations forfaitaires globales. Cela signifie que les différents types de dotations des *Länder* aux communes présentés à la figure 10 peuvent

FIGURE 10 : TYPES DE DOTATIONS VERSÉES PAR LES *LÄNDER* AUX COMMUNES

Dotations des <i>Länder</i> à leurs communes		
Dans le cadre du système de péréquation financière (recettes fiscales partagées)		Hors masse de la péréquation financière
Dotations forfaitaires globales → péréquation financière communale au sens strict	Subventions affectées Subventions spécifiques basées sur les besoins	Remboursement des frais administratifs Autres dotations du Land
En moyenne environ 15 % des recettes du Land		Transferts de remboursements versés par l'État fédéral/l'UE
En moyenne environ 30 % des recettes du Land		

se substituer partiellement (mais pas intégralement) les uns aux autres.

Le deuxième niveau horizontal de financement communal est conçu de manière à former une boucle de rétroaction permanente vers le niveau vertical situé en amont. Sachant que les dotations du *Land* ne proviennent pas uniquement de la masse des impôts partagés, mais aussi d'autres circuits, il n'est pas nécessaire que les partages fiscaux appliqués dans les différents *Länder* soient identiques pour aboutir à des résultats similaires au niveau des transferts.

### Partage fiscal obligatoire et partage fiscal facultatif

Quelle forme prennent les partages fiscaux entre les *Länder* et leurs communes ? Comme indiqué ci-dessus, la Loi fondamentale donne au législateur du *Land* beaucoup de liberté pour concevoir les détails du système. Deux questions sont cruciales pour le financement communal : quelles recettes fiscales des *Länder* alimentent la masse du partage fiscal et dans quelle proportion ? Comment cette masse<sup>30</sup> est-elle dynamisée ou stabilisée au fil du temps ?

Le « partage fiscal obligatoire » (*obligatorischer Steuerverbund*) désigne les recettes fiscales que les *Länder* doivent partager avec leurs communes. La Loi fondamentale indique qu'il s'agit des recettes des *Länder* provenant des impôts communs, c'est-à-dire de l'impôt sur les salaires et sur le revenu, de la TVA et de l'impôt sur les sociétés. Ces recettes fiscales sont prises en compte de manière globale. Selon les *Länder*, la part de ces recettes qui intègre la masse du partage fiscal est comprise entre 12,75 % (Bavière) et 23 % (Bade-Wurtemberg, notamment). Cette différence est en partie compensée par une participation inversement proportionnelle au « partage fiscal facultatif ». En effet, de nombreux *Länder* ont décidé de reverser à leurs communes une part des autres recettes du *Land*, le plus souvent une part des droits de mutation. La plupart des *Länder* versent aussi aux communes une part des recettes issues de la péréquation financière entre les *Länder*, des dotations compensatoires fédérales et des fonds de compensation pour la taxe sur les véhicules.<sup>31</sup> Les recettes de la taxe professionnelle et de l'impôt sur les successions sont aussi souvent partagées, mais dans des proportions variables<sup>32</sup>. La part des recettes fiscales redistribuées variant fortement d'un *Land* à l'autre,

il convient d'agrèger les différentes masses du partage fiscal avant toute comparaison.

Cependant, même après agrégation (sous forme d'une « masse du partage fiscal par habitant », par exemple), la comparaison ne présente que peu d'intérêt pour deux raisons. D'une part, la péréquation financière communale constitue un financement complémentaire pour les communes et les arrondissements. Or, les recettes fiscales primaires des communes varient fortement d'un *Land* à l'autre<sup>33</sup>. Dans les régions qui affichent une économie forte et des recettes fiscales élevées, le besoin de compléter les recettes communales par le biais de la péréquation financière est moindre que dans les régions qui engrangent moins de recettes fiscales. D'autre part, la répartition des compétences entre le *Land* et les communes n'est pas la même partout. Certains *Länder* confient ainsi de nombreux services sociaux à des institutions communales, alors que d'autres les assurent eux-mêmes. Si le degré de décentralisation communale des services sociaux et d'autres compétences est variable, la répartition financière verticale entre les *Länder* et les communes se doit de varier elle aussi.

### Modèles de péréquation financière verticale

Ainsi, comparer un *Land* avec les *Länder* voisins ne permet pas réellement de déterminer la relation financière verticale établie entre les communes et leur *Land*. Il est préférable d'analyser les principes qui régissent le système de péréquation financière verticale en vue d'assurer l'équité du financement et son adaptation dynamique aux compétences locales. La figure 11 donne un aperçu des modèles pratiqués aujourd'hui.

Quatre modèles de péréquation financière verticale sont actuellement utilisés en Allemagne. Le montant disponible pour la péréquation financière est calculé selon un système de quotas, selon un modèle de stabilisation, selon un principe d'uniformité ou selon un modèle fondé sur les besoins.<sup>34</sup>

30 Les usages varient : la « masse du partage fiscal » désigne généralement la part communale des recettes fiscales partagées. Cependant, la législation de certains *Länder* définit la « masse du partage fiscal » comme l'ensemble des ressources auxquelles s'applique le partage. Nous utilisons ici la première définition.

31 Cet ancien impôt des *Länder* a été repris par le gouvernement fédéral, qui reverse aux *Länder* un montant forfaitaire pour compenser la perte de recettes.

32 Voir Lenk/Hesse (2013), p. 33

33 Même si l'abondance ne concerne qu'un nombre limité de communes, quel que soit le *Land*.

34 Voir ci-dessous : Hummel/Rauch/Gerhards/Thöne (2015).

FIGURE 11 : APERÇU DES MODÈLES DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE VERTICALE PAR LAND

Land	Modèle de péréquation financière verticale
Bade-Wurtemberg Bavière Basse-Saxe Rhénanie du Nord-Westphalie Sarre	Système de quotas simple
Brandebourg Schleswig-Holstein	Système de quotas avec obligation de symétrie
Hesse (depuis 2016) Rhénanie-Palatinat (depuis 2007)	Modèle de stabilisation
Mecklembourg-Poméranie occidentale (depuis 2002) Saxe (depuis 1996) Thuringe (depuis 2014)	Principe d'uniformité
Saxe-Anhalt (depuis 2010)	Modèle fondé sur les besoins

Source : tableau produit par les auteurs basé sur Hummel/Lamouroux/Thöne (2018).

### Modèle des quotas (*Verbundquotenmodell*)

Le **modèle des quotas** reste le plus utilisé aujourd'hui. Ce modèle fixe la masse de péréquation financière en proportion de la base de partage, laquelle se compose du partage fiscal obligatoire et de la forme de partage fiscal facultative adoptée par chaque *Land*. Les quotas de partage fixés définissent la part des recettes du *Land* qui est transférée aux communes. Dans le système de quotas simple, cela signifie que la masse de partage fiscal de la péréquation financière fluctue au gré du cycle économique, au même titre que les recettes du *Land*, car les lois fixent les taux à long terme. Pour ce qui concerne la masse de partage fiscal, les recettes communales évoluent comme les recettes du *Land*.

### Système de quotas avec obligation de symétrie (*Verbundquotensystem mit Symmetriegebot*)

Deux *Länder* ont assorti leur système de quotas d'une obligation de symétrie, qui ajoute un nouveau niveau d'analyse. Les recettes à prendre en compte ne sont ici plus limitées aux seules recettes issues du partage fiscal, mais comprennent l'ensemble des recettes régulières du *Land* et des communes (hors dettes) en intégrant les charges résultant de l'exercice des compétences des *Länder* et des communes. Ce fonctionnement repose sur un principe de répartition du financement symétrique aux compétences dans lequel il convient d'équilibrer non seulement les différentes dynamiques de recettes, mais aussi l'évolution de la demande de services publics assurés par les communes et par le *Land*. Si les coefficients de symétrie élaborés spé-

cifiquement pour ces *Länder* s'éloignent trop de la valeur idéale d'un équilibre vertical parfait, le législateur du *Land* doit adapter le modèle des quotas.

### Modèle de stabilisation (*Verstetigungsmodell*)

Forme élargie du système de quotas, le **modèle de stabilisation** est utilisé en Rhénanie-Palatinat et en Hesse. L'objectif est de stabiliser les recettes communales en compensant par un fonds de stabilité les fluctuations potentielles de la masse de partage fiscal, elle-même exposée aux fluctuations des impôts communs dues à la conjoncture économique. Ce fonds vient ainsi combler les déficits et se recharge lorsque des surplus sont disponibles. Les neuf exercices budgétaires précédents servent d'indicateurs pour définir l'évolution du montant de stabilisation.

### Principe d'uniformité (*Gleichmäßigkeitsgrundsatz*)

Contrairement au système de quotas, le **principe d'uniformité** tient compte des recettes du *Land*, mais aussi de celles des communes. L'évolution positive des recettes communales est alors prise en compte avec un facteur négatif pour calculer le montant de la péréquation financière. Le taux de péréquation résulte de l'évolution des recettes aux deux niveaux. Comme avec le système de quotas, il existe différentes manières de définir la part des recettes fiscales du *Land* dans le calcul de la base de partage fiscal. Le principe d'uniformité crée un lien explicite entre l'évolution de la situation financière du *Land* et celle des communes, mais aussi un partage des risques beaucoup plus implicite :

l'éventuelle accélération des recettes fiscales d'un niveau est bénéfique pour l'autre niveau. Si cet argument semble a priori séduisant, le principe d'uniformité n'a d'effet réel que si les impôts communaux et les impôts du *Land* sont décorrélés. Or, les recettes fiscales des deux niveaux sont bien souvent corrélées, la prise en compte des recettes communales n'a donc bien souvent que peu d'effet.

### Système fondé sur les besoins (Bedarfssystem)

En Saxe-Anhalt, le montant disponible pour la péréquation financière est calculé selon un **système fondé sur les besoins**. Ce système tient compte des compétences communales et des dépenses que leur exercice implique. Le financement minimum est complété en fonction des capacités du *Land*. Le montant disponible pour la péréquation financière est calculé chaque année. Un système fondé sur les besoins implique de collecter un volume de données considérables et d'actualiser ces données en continu pour être en mesure de calculer les coûts de chaque domaine de compétence et de comparer les dépenses aux recettes.

### Adéquation du financement quel que soit le modèle

Il apparaît clairement que les modèles sont très différents et présentent chacun des avantages et des inconvénients instrumentaux. Il est scientifiquement impossible de déterminer de manière objective la « bonne » masse de partage fiscal. S'il est correctement conçu et régulièrement révisé, chaque système peut garantir une répartition équitable. C'est au final la répartition des compétences entre le *Land* et les communes qui permet de déterminer l'adéquation du financement. Peu importe en général qu'une compétence soit exercée par le *Land* ou par une commune, sa valeur est considérée comme identique. La répartition des compétences et les financements des *Länder* et des communes doivent donc être étudiés et évalués de manière globale. Le montant de la péréquation financière détermine la part des finances du *Land* qui est versée aux communes, qui dépend, à son tour, de la répartition verticale des compétences. C'est au final la masse de la péréquation financière qui est la grandeur clé pour garantir l'équité de la répartition verticale.

### Zoom sur un pays partenaire : le Togo

Les élections municipales se sont tenues au Togo en juin 2019, avec plus de 25 ans de retard. La modification de la loi sur les transferts fiscaux de 2018 montre également que le processus de décentralisation se réveille au Togo après un long sommeil. Le premier objectif de la réforme était de réduire la dépendance des collectivités locales (régions et communes) vis-à-vis de l'échelon central, de renforcer l'autonomie fiscale et d'améliorer ainsi l'exercice des compétences locales. Les directives de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ont donné une impulsion importante à la réforme. Le gouvernement devait assurer la conformité juridique du financement et de la comptabilité, de l'administration et du contrôle interne des collectivités locales avec les normes de l'UEMOA.

Aujourd'hui, les compétences des communes relèvent principalement de l'état civil, mais aussi de la gestion de l'eau et des eaux usées, de la santé de base, de l'éducation de base et des routes et parcs locaux. Les domaines de compétences, et donc les moyens financiers et les personnels, confiés aux communes doivent évoluer progressivement. Toutefois, l'influence du gouvernement central sur les services reste relativement forte. Dans les faits, les transferts du gouvernement central vers les communes ont été interrompus en 1998. En 2017, les experts du projet « Décentralisation » de la GIZ ont vu une opportunité de participer à la redéfinition intégrale de l'architecture financière intergouvernementale. Le projet s'est vu confier la mission d'émettre des propositions pour mettre en place pour le Togo une péréquation financière verticale équitable, prévisible et conforme aux réglementations de l'UEMOA. Un fonds de développement communal à créer à titre de fonds de péréquation destiné aux communes structurellement défavorisées a été conçu, débattu par les structures partenaires compétentes, puis adopté par le gouvernement en octobre 2019. Un Comité des finances locales, organisation publique indépendante, a aussi été créé pour déterminer les besoins financiers à moyen terme des communes et développer des mécanismes de répartition transparents pour le transfert vers celles-ci. La distribution des lignes du fonds (pour les frais opérationnels généraux et pour les investissements) doit désormais être publiée dans le cadre de la loi annuelle sur le budget. Afin de renforcer l'efficacité des transferts, la GIZ soutient également la mise en place d'une commission de surveillance des finances locales destinée à suivre ces transferts financiers.

## C. Péréquation financière horizontale

### Définition légale de la péréquation financière

La définition légale de la péréquation financière verticale permet de déterminer automatiquement le montant destiné à la péréquation financière communale. La péréquation financière horizontale, également définie par la loi, s'oriente à la masse de partage fiscal et au montant de la péréquation financière. Ces deux principes essentiels sont inscrits dans une loi sur la péréquation financière. Chaque commune connaît ainsi par avance les règles de péréquation financière qui s'appliquent, pour elle comme pour toutes les autres communes du *Land*. Dans la plupart des *Länder*, la **loi sur la péréquation financière** a une validité illimitée dans le temps. Ces lois doivent reposer sur une structure de base permanente et prévisible. La majorité des *Länder* ajustent toutefois régulièrement leurs lois sur la péréquation financière pour refléter l'évolution de la situation et des besoins. Le plus grand *Land*, la Rhénanie du Nord-Westphalie, en est parvenu il y a plusieurs années à la conclusion qu'il fallait promulguer chaque année une nouvelle loi sur le financement communal. Il ne s'agit cependant que d'une différence de façade : en Rhénanie du Nord-Westphalie comme dans les autres *Länder*, les bases de la péréquation financière communale sont assez stables au fil du temps.

Du fait de la définition légale de la principale composante du financement communal dans chacun des États-régions allemands, chaque commune sait, avant même le début de l'exercice budgétaire, dans quelles conditions et selon quels critères elle recevra des fonds via le système de péréquation financière communale. Les conditions sont transparentes et reposent généralement sur des indices statistiques. Les critères s'appliquent uniformément à toutes les communes. Celles-ci ont ainsi la garantie que les recettes provenant du système de péréquation financière communale sont versées sans aucun arbitraire et sans aucune réciprocité politique vis-à-vis du *Land* au même titre que les impôts communaux. Même si les communes les moins bien dotées dépendent financièrement de la péréquation financière, les villes, communes et arrondissements ne dépendent pas politiquement du bon vouloir du gouvernement ou du législateur du *Land*. Ces lois doivent garantir par des critères objectifs l'égalité de traitement entre des situations similaires (communes comparables). Le *Land* ne saurait avantager les communes de sa famille politique ni désavantager les autres.

Cela n'exclut pas totalement la possibilité qu'une loi communale sur la péréquation financière avantage certains groupes de communes par rapport à d'autres de par les critères de répartition choisis. Les systèmes de péréquation financière ne sauraient se contenter de traiter de manière identique des situations identiques. Pour être équitables, ils doivent aussi traiter différemment des situations différentes, ce qui ouvre la porte à un favoritisme pour certains groupes. En effet, il est difficile de déterminer objecti-

vement quelles inégalités sont appropriées et lesquelles conduisent à un léger favoritisme ou à une légère discrimination de certains groupes. C'est ainsi que les gouvernements des *Länder* dont l'électorat est principalement rural ont souvent la réputation de pénaliser les zones urbaines, et vice versa. Mais, là encore, dans une mesure très limitée. En effet, la plupart des litiges concernant les lois communales sur la péréquation financière jugés par les cours constitutionnelles des *Länder* portent précisément sur la justesse des inégalités de traitement entre des situations différentes. Ainsi, toute tentative de privilégier plus qu'à la marge certains groupes de communes dans le cadre de la péréquation financière finira tôt ou tard par faire l'objet d'un examen judiciaire ou scientifique. La protection contre les discriminations arbitraires ou politiques lors de la définition légale des modalités de la péréquation financière horizontale est donc très élevée ici aussi.

### Nombreux critères de la péréquation financière

Même si elle est parfois considérée comme allant de soi, cette garantie d'un traitement équitable et non arbitraire pour chaque commune, ville ou groupement de communes est une condition préalable essentielle pour qu'un système de péréquation financière atteigne son objectif qui est de garantir un financement des communes d'un *Land* qui soit :

- en phase avec les missions à exécuter,
- économique et rentable,
- respectueux de la garantie de libre administration et du principe de subsidiarité,
- capable de redistribuer les fonds en garantissant des conditions de vie égales,
- fiable et
- transparent.

Le respect de ces **multiples critères** constitue un défi de taille pour tout *Land* ou toute loi sur la péréquation financière. Encore plus que pour la péréquation financière verticale entre un *Land* et ses communes, c'est le critère de transparence qui est le plus en contradiction avec les critères énumérés ci-dessus, comme nous le montrerons un peu plus loin. Des systèmes de péréquation financière horizontale, qui doivent permettre l'exécution des missions, garantir la liberté et être efficaces et redistributifs, peuvent être conçus de manière fiable puisqu'ils sont prévus par la loi. En revanche, ils ne peuvent pas en même temps être conçus avec simplicité et avec une transparence maximale. En effet, la complexité des formes d'organisation communale et des compétences communales est un véritable obstacle à la création de solutions simples – trop simples par rapport à la réalité qu'elles sont censées refléter. Il est

donc d'autant plus important de faire le maximum pour garantir le plus de transparence possible et pour éliminer la complexité inutile qui s'est accumulée au fil des années. Celle-ci est d'ailleurs souvent beaucoup plus importante que la complexité du système de péréquation financière horizontale en lui-même.

### Dotations globales forfaitaires

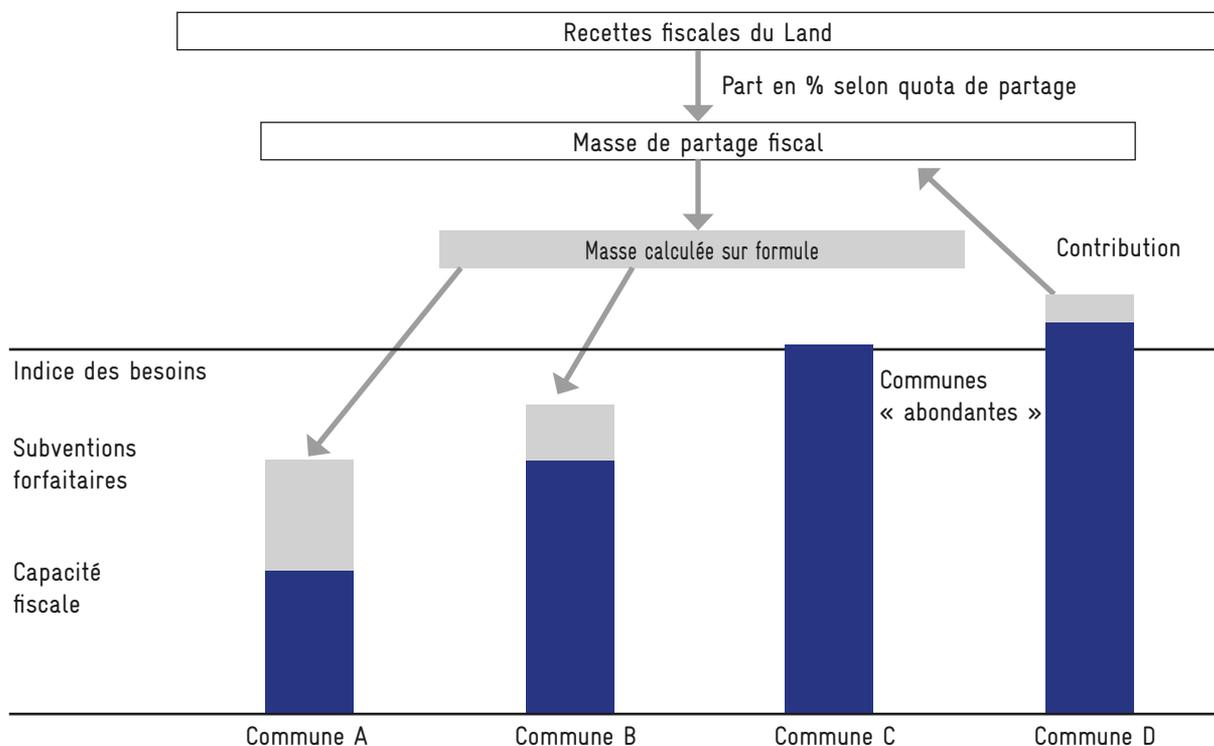
Par nature, tous les systèmes de péréquation financière allemands sont basés sur un mécanisme similaire. Une fois que la masse de péréquation verticale a été définie, la majeure partie de ce montant est répartie entre les communes du *Land* en vertu d'une formule précise. Ces **dotations globales, basées sur une formule fixe de calcul**, peuvent être utilisées assez librement. Elles sont ce qui se rapproche le plus des recettes fiscales perçues en propre par la commune. Contrairement aux subventions affectées, ces **dotations forfaitaires globales** satisfont donc aux critères de liberté et de libre administration de la commune.

Une commune reçoit des dotations globales si ses besoins financiers, tels qu'ils sont calculés en vertu de la loi sur la péréquation financière, sont plus importants que sa propre capacité financière, qui associe les recettes provenant des impôts communs et les recettes standardisées provenant des impôts réels. La différence entre la capacité fiscale et l'indice des besoins financiers est toujours exprimée sous la forme d'un pourcentage inférieur à 100 %. Les communes les plus pauvres ont ainsi la garantie de recevoir davantage de dotations globales en termes relatifs. Cette redistribution réduit les différences de potentiel fiscal initial.

### Taux de péréquation

Dans le même temps, des **taux de péréquation** toujours inférieurs à 100 % garantissent que les différences initiales en matière de capacité financière ne seront pas nivelées. Certains *Länder* utilisent certes des taux échelonnés par lesquels un financement minimum est garanti au cours d'une première étape : on complète alors les montants man-

FIGURE 12 : MÉCANISME DE BASE DE LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE HORIZONTALE



quants afin qu'ils atteignent 100 % quand le ratio entre le potentiel fiscal et l'indice de calcul des besoins financiers est très faible. Ensuite, le taux de péréquation final, qui joue un rôle décisif pour la dotation définitive dans le système à deux niveaux, est plus faible, entre 50 % et 90 % selon le *Land*. Cette manière de procéder permet de limiter la fonction redistributive afin d'inciter les communes à soigner leurs propres sources de fiscalité (en exploitant au maximum leur propre potentiel de recettes). L'interdiction de nivellement garantit que les communes financièrement plus faibles ne sont pas avantagées par rapport aux communes financièrement solides.

Si le potentiel fiscal d'une commune est supérieur à l'indice de calcul des besoins, cette commune bien dotée ne reçoit pas de dotations globales. C'est ainsi que les choses se passent dans certains *Länder* : les villes et les collectivités locales richement dotées ne reçoivent rien en vertu du mécanisme basé sur la formule, mais n'ont pas non plus besoin de céder une quelconque part de leur capacité financière importante. La péréquation financière communale reste donc purement verticale, avec un impact horizontal, puisque seuls les fonds versés verticalement à partir de la masse du partage fiscal entraînent une égalisation (partielle) des différences de potentiel financier.

#### « Abondance » et contributions au titre de la péréquation financière

Plusieurs *Länder* utilisent cependant des **contributions d'« abondance »** dans leurs systèmes de péréquation financière. Cette option consiste à prélever un pourcentage de la différence entre l'indice de mesure de la capacité fiscale (plus élevé) et l'indice des besoins (moins élevé) sous la forme d'une contribution qui vient généralement alimenter le fonds de péréquation. La contribution d'« abondance » ne prend généralement effet qu'à partir d'un seuil, c'est-à-dire qu'elle ne s'applique pas immédiatement si le potentiel fiscal ne dépasse que légèrement les besoins. Les taux de contribution utilisés sont également beaucoup plus faibles que les taux de péréquation applicables. Contrairement au système de péréquation financière des *Länder*, il n'y a donc pas de taux linéaire uniforme appliqué de manière identique au bénéficiaire et au contributeur. Mais, grâce à la contribution d'« abondance », les péréquations financières communales se transforment néanmoins en une combinaison de péréquations financières verticales et horizontales (avec un effet horizontal).

Cela s'applique également aux deux *Länder* (Bade-Wurtemberg et Rhénanie-Palatinat) qui utilisent des **contributions de péréquation financière** plutôt que des contributions d'« abondance ». Dans leur cas, c'est la

capacité fiscale des communes (Rhénanie-Palatinat) ou la capacité fiscale plus les dotations forfaitaires globales reçues l'année N-2 (Bade-Wurtemberg) qui sert de base au calcul de la contribution et non l'excédent de capacité fiscale communale. Alors qu'en Rhénanie-Palatinat, seules les communes dont la capacité fiscale est supérieure à la moyenne sont contributrices, dans le Bade-Wurtemberg, toutes les communes (et les arrondissements) doivent contribuer. Le volume contributif est donc ici considérable. En 2019, sur les 16,4 milliards d'euros à distribuer aux communes par le *Land* de Bade-Wurtemberg via le système de péréquation financière et d'autres mécanismes, pas moins de 4,4 milliards d'euros provenaient de la contribution de péréquation collectée auprès des communes<sup>35</sup>.

#### Capacité fiscale

L'allocation de fonds basé sur une formule aura une nature, un volume et surtout une adéquation qui dépendent fortement des deux facteurs qui sont mis en regard dans le système de péréquation décrit : d'une part, la capacité fiscale de la commune et, d'autre part, les besoins financiers calculés conformément au mécanisme de péréquation financière.

Dans le système de péréquation financière, la **capacité fiscale** d'une commune est calculée en vertu d'un principe de base qui est identique dans tous les *Länder*. Les recettes communales provenant des impôts communs, à savoir l'impôt sur le revenu et la TVA, sont ajoutées aux produits artificiellement standardisés des impôts réels, à savoir l'impôt foncier et la taxe professionnelle. Dans pratiquement tous les *Länder*, les calculs sont basés sur l'intégralité des recettes locales issues des impôts communs. Seuls trois *Länder* basent les calculs sur une partie seulement de ces recettes (entre 65 % et 90 %).

En ce qui concerne les deux impôts réels, la constitution garantit aux communes le droit de gérer le montant de la fiscalité locale en fixant elles-mêmes les taux de perception. Si l'indice du potentiel fiscal appliqué dans le cadre de la péréquation financière communale tenait compte des recettes réelles de l'impôt foncier et de la taxe professionnelle après application du taux de perception réel, cela se répercuterait en retour sur le droit d'autonomie fiscale qui s'en trouverait presque intégralement neutralisé : en effet, une augmentation des recettes résultant de taux de perception plus élevés serait assimilée à un niveau de capacité fiscale entraînant une réduction des dotations, tandis qu'une baisse des recettes due à des réductions d'impôt serait largement compensée par des dotations plus élevées dans le cadre du système de péréquation financière. Outre le fait que cela saperait l'autonomie de la commune en matière d'impôts réels, cette situation

35 Selon le ministère des Finances du Bade-Wurtemberg (2019).

créerait également des incitations négatives puisque toutes les communes seraient tentées de continuellement baisser leurs taux de perception en comptant sur un ajustement via le système de péréquation financière.

Pour éviter ce problème, les recettes des impôts réels sont ajustées pour tenir compte de l'impact des taux de perception fixés par les communes. Ce calcul consiste à diviser les recettes de la taxe professionnelle par le taux de perception local et à multiplier le résultat par un taux de perception uniforme, dit d'« égalisation » ou de « standardisation », qui est défini dans la loi sur la péréquation financière. La même procédure est appliquée à l'impôt foncier A et à l'impôt foncier B. Les indices fiscaux « fictifs » ainsi générés pour le système de péréquation financière reflètent bien la capacité fiscale structurelle de la commune tout en la laissant maître de gérer les excédents ou les déficits de recettes résultant des taux de perception qu'elle a elle-même fixés<sup>36</sup>.

### Besoins financiers

Il est beaucoup plus difficile de déterminer les **besoins financiers** d'une commune qui devront servir de base au calcul de la péréquation financière. Il n'est pas exagéré de dire que, dans la plupart des *Länder*, ce calcul représente une science à lui seul. L'objectif est de calculer un indice des besoins monétaires (parfois appelé indice de base) qui sera comparé à l'indice de capacité fiscale correspondant afin que les fonds disponibles pour les dotations forfaitaires globales (qui sont versées via le système de péréquation financière verticale et les éventuelles contributions d'« abondance ») soient intégralement utilisés.

Le **montant de base** satisfait à ces deux exigences mathématiques simples : (a) « monétaire » et (b) « intégralement utilisé ». Il s'agit d'un multiplicateur monétaire qui est calculé, pour chaque année de péréquation financière, de manière à ce que les fonds disponibles pour satisfaire aux besoins (total des indices de capacité fiscale standardisés et du montant total des fonds disponibles pour la péréquation financière) soient intégralement utilisés.

Il s'agit d'un tout autre problème lorsqu'il faut calculer l'indice des besoins structurels qui s'applique à chaque commune et qui est multiplié par ce montant de base. Cet

indice (**Gesamtansatz**), doit tenir compte des facteurs qui déterminent les besoins financiers relatifs d'une commune par rapport à toutes les autres communes du *Land*. Il doit donc décrire de manière aussi objective que possible les facteurs qui permettent de déterminer les besoins financiers de la commune résultant de l'exécution efficiente de ses missions et attributions (y compris les missions choisies par libre administration).

### Approche principale et pondération par habitant

L'indicateur le plus évident, et le plus fréquemment utilisé, pour déterminer les besoins financiers d'une commune est le nombre d'habitants. Dans tous les *Länder*, le nombre d'habitants de la commune est le principal facteur utilisé pour déterminer les besoins et servir de base à la **pondération par habitant**. Toutefois, seuls trois des 13 États-régions utilisent directement le chiffre le plus récent disponible pour la pondération par habitant. Dans 10 *Länder*, le nombre d'habitants des communes est « réhaussé » au moyen d'un multiplicateur, afin que les grandes villes se voient reconnaître des besoins par habitant plus importants que les petites villes. Dans le cas extrême de la Saxe, ce phénomène va si loin qu'un habitant de la plus grande ville du *Land* compte pour près de deux fois plus (190 %) qu'un habitant d'une zone rurale. La valeur de départ et la valeur finale des échelles de pondération par habitant utilisées dans les différents *Länder* (qui ne sont généralement pas linéaires) sont présentées à la figure 13.

Le fait que les besoins financiers des communes augmentent disproportionnellement à leur taille ne coule pas de source. D'un point de vue économique, les grandes villes devraient plutôt avoir des besoins financiers par habitant inférieurs car elles peuvent réaliser des économies d'échelle au niveau de l'offre de services publics. C'est, en effet, ce à quoi on pourrait s'attendre si les services publics proposés étaient identiques dans les petites et dans les grandes villes.

Les *Länder* utilisent d'autres arguments pour justifier la hausse de la pondération lorsque la population augmente, dont certains remontent à des temps très anciens. En 1932, le futur ministre prusse des Finances, Johann Popitz, a énoncé la théorie de l'« habitant (urbain) ayant accès à l'assainissement », sur la base d'une analyse des dépenses

36 En pratique, le choix du bon taux de perception « standardisé » et sa mise à jour régulière sont plus compliqués qu'il n'y paraît, car il faut tenir compte des répercussions latentes des taux de perception fictifs sur la politique communale en matière de taux de perception (voir Lenk/Hesse/Lück, 2013). Sur la base d'études sur la péréquation financière communale en Rhénanie du Nord-Westphalie, Hummel et Rauch (2016) montrent, dans une analyse empirique des causes, que les taux de perception fictifs utilisés à des fins de standardisation dans les péréquations financières ont un effet non voulu, mais clairement établi sur les taux de perception choisis par les communes. De nombreuses communes s'appuient, en effet, sur les taux de perception utilisés pour la standardisation. Lorsque le taux de perception fictif est augmenté, on observe que de nombreuses communes augmentent également leurs propres taux de perception s'ils étaient inférieurs auparavant. Si les taux de perception fictifs sont utilisés comme moyenne actualisée dans chaque cas, ce phénomène peut conduire à un raisonnement circulaire hautement indésirable. Pendant les périodes et/ou dans les *Länder* où les taux de perception ont tendance à augmenter pour des raisons fiscales, ce cercle vicieux peut conduire à une montée en flèche des taux de perception. Une législation qui reconnaît cet effet de psychologie financière en tiendra compte dans le système de péréquation financière communale, même si elle n'approuve pas un tel effet.

FIGURE 13 : ÉCHELLES DE PONDÉRATION PAR HABITANT DANS LES SYSTÈMES DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE DES LÄNDER

Land	Pondération par nombre d'habitants		
	de	à	pour habitants
Bavière	112 %	150 %	500.000
Bade-Wurtemberg	100 %	186 %	600.000
Brandebourg	100 %	130 %	55.000
Hesse	107 %	158 %	50.000
Basse-Saxe	100 %	180 %	500.000
Rhénanie-du-Nord-Westphalie	100 %	142 %	615.500
Sarre	104 %	133 %	200.000
Saxe	100 %	190 %	100.000
Saxe-Anhalt	100 %	130 %	60.000
Thuringe	100 %	150 %	200.000
Mecklembourg-Poméranie occidentale	pas de pondération par nombre d'habitants		
Rhénanie-Palatinat	pas de pondération par nombre d'habitants		
Schleswig-Holstein	pas de pondération par nombre d'habitants		

Tableau produit par les auteurs sur la base de Zimmermann/Döring (2019).  
Données : lois des Länder sur la péréquation financière.

communales de 1928. Selon Popitz, les besoins financiers par habitant des villes étaient plus importants que ceux des zones rurales car les villes avaient besoin d'infrastructures et de services qui étaient superflus en milieu rural. Il pensait notamment aux routes goudronnées, aux égouts et à l'éclairage public. La même année, c'est-à-dire en 1932, le haut fonctionnaire Arnold Brecht a formulé sa « loi sur le parallélisme progressif entre les dépenses et la concentration de population ». Il attribuait principalement les dépenses plus élevées observées dans les grandes villes à leurs charges plus importantes, par exemple, les coûts fonciers ou les salaires plus élevés des fonctionnaires à son époque. Les deux arguments ont eu un impact majeur à l'époque et ont servi de base au calcul du financement communal dans le Reich allemand.

Si la hausse de la pondération en fonction du nombre d'habitants est critiquée et rejetée aujourd'hui, c'est généralement et encore par référence aux lois Brecht/Popitz, obsolètes depuis longtemps. De fait, il n'est plus possible de dire, en Allemagne, que les égouts, les installations de traitement des eaux usées ou les routes goudronnées et éclairées la nuit ne sont pas nécessaires dans les zones rurales. De même, les coûts disproportionnellement élevés des services publics ne peuvent être expliqués de manière plausible que dans certains cas très spéciaux (par exemple,

dans le cas des services de transport public, lorsque l'on compare les stations de métro aux autobus de campagne). Un argument beaucoup plus sérieux en faveur des échelles de pondération par habitant et des besoins associés tient à la structure d'aménagement du territoire habituellement utilisée. En effet, celle-ci oblige les collectivités locales et les villes qui grandissent à devoir proposer de plus en plus de services centraux. Plus une ville est grande, plus le nombre de services est important et plus elle offre de services différenciés dans de nombreux domaines (culture, économie, santé, etc.), qui profitent également aux villes situées à proximité ou même plus éloignées.

Mais il n'est pas surprenant que les échelles de pondération par habitant continuent à faire l'objet de critiques répétées malgré cet argument convaincant. La principale critique n'est pas liée à l'utilisation même de telles échelles mais à la manière dont elles sont conçues, c'est-à-dire à la pondération utilisée et à la progression des échelles. Le problème vient probablement d'un raisonnement circulaire. Sachant que les échelles de pondération par habitant sont utilisées depuis des dizaines d'années, le simple fait que les dépenses augmentent disproportionnellement à la taille de la ville ne permet pas de conclure que les besoins augmentent en vertu de la même échelle. Ce phénomène est peut-être simplement le résultat des financements accrus dont les

villes ont bénéficié depuis des années, à savoir que plus elles reçoivent de l'argent, plus elles en dépensent.<sup>37</sup>

### Approches complémentaires / secondaires

Les échelles de pondération par habitant tentent de regrouper en un seul indice un ensemble de facteurs créateurs de besoins, et de l'utiliser comme paramètre clé pour différencier les besoins financiers. Les systèmes de péréquation financière communale des *Länder* utilisent en même temps des instruments contraires. Ceux-ci déterminent séparément des indices de besoins spécifiques et utilisent des **approches complémentaires ou secondaires** en plus de la pondération par habitant. Ces approches viennent remplacer les échelles de pondération par habitant pour rendre compte de phénomènes similaires. Ce système est clairement illustré dans les approches explicites utilisées en Bavière, en Rhénanie-Palatinat et dans le Schleswig-Holstein pour l'aménagement de « lieux centraux » ou l'aménagement du territoire. Dans les deux derniers *Länder*, ces approches remplacent les échelles de pondération par habitant, tandis que la Bavière utilise une combinaison des deux systèmes. Autre exemple, des approches secondaires qui ont pour but de refléter la charge associée aux services sociaux remplacent ou complètent les échelles de pondération par habitant, même si elles sont principalement considérées comme leur complément dans la pratique.

Les approches secondaires permettent de s'éloigner de l'aspect unidimensionnel de la pondération par habitant et de tenir compte de facteurs supplémentaires qui reflètent parfois avec davantage de précision les multiples besoins des communes au regard des tâches qui leur sont dévolues. La liste ci-après d'approches secondaires utilisées dans les *Länder* ne prétend pas être exhaustive (particulièrement en raison des nombreuses modifications de la législation qui sont en cours dans certains *Länder*) :

- Charges sociales
- Enfants
- Étudiants
- Personnel militaire
- Croissance démographique
- Déclin de la population
- Lieux centraux
- Nombre d'enfants scolarisés

- Aide aux enfants scolarisés
- Police
- Territoire
- Voierie
- Centralité (personnel)
- Faiblesse structurelle
- Communautés de mineurs
- Stations thermales

Certains *Länder* utilisent peu d'approches secondaires, d'autres en utilisent beaucoup. (Lorsque les approches secondaires sont peu utilisées, les dotations spécifiques et les dotations basées sur les besoins jouent souvent un rôle plus important.)

### Différenciations supplémentaires

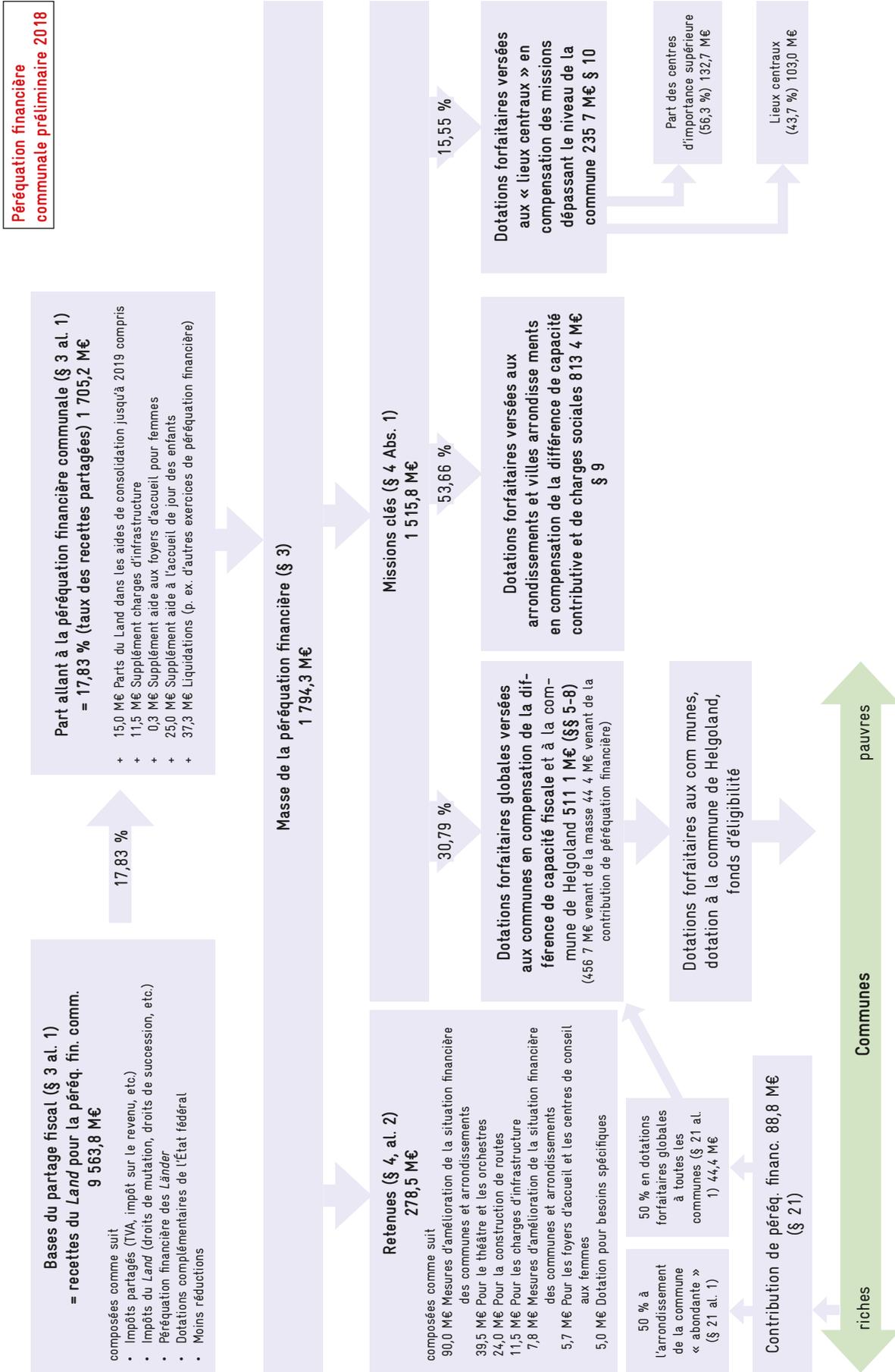
Les *Länder* utilisent des méthodes très différentes pour associer mathématiquement la pondération par habitant et les approches secondaires ou en faire un usage indépendant. Toutes les missions et toutes les collectivités territoriales communales ne sont pas non plus financées à partir de la même masse de péréquation. Parmi les distinctions types figurent notamment le modèle par pilier en vertu duquel les villes-arrondissements, les communes appartenant à des arrondissements et les arrondissements eux-mêmes reçoivent leur propre part du financement global, ou encore le modèle par niveau en vertu duquel les missions des arrondissements et des collectivités locales sont financées à partir de deux parties différentes de la masse de péréquation (les villes-arrondissements recevant des dotations des deux sources).

Sur la base du système de péréquation financière relativement simple du *Land* de Schleswig-Holstein, la figure 14 illustre le fait que les mécanismes de base décrits dans cette étude ne sont pas suffisants pour expliquer l'intégralité de la péréquation financière communale en Allemagne. Cela vaut pour les 13 situations de péréquation financière différentes et complexes des 13 États-régions.

Mais il n'y a aucune raison de baisser les bras face à la complexité croissante du système. Les principes de base et les mécanismes révèlent l'ensemble des fonctions essentielles. Les ramifications et imbrications supplémentaires ont généralement vu le jour progressivement, dans la pratique politique quotidienne. La complexité résulte généralement

37 Voir, par exemple, la Cour constitutionnelle fédérale (BVerfGE en date du 27 mai 1992, n° 86, 148).

FIGURE 14 : SCHÉMA DU SYSTÈME DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE COMMUNALE DANS LE SCHLESWIG-HOLSTEIN



Source : Ministère de l'Intérieur, des Zones rurales et de l'Intégration, Land of Schleswig-Holstein, diagramme de la péréquation financière communale, statut provisoire 2018 (2019).

de multiples petites décisions, parfois historiques, liées au système de péréquation financière existant. Lorsque des raisons externes obligent à modifier le système, il est presque toujours plus facile, d'un point de vue politique, de compléter le système existant de manière peu invasive plutôt que de le remettre entièrement à plat pour repartir de zéro et redéfinir toutes les questions de financement et de répartition. Paradoxalement, la complexité organique des systèmes politiques est donc souvent le résultat de processus politiques qui doivent s'efforcer d'éviter la complexité au niveau du processus décisionnel.

Ces processus sont logiques et, dans une certaine mesure, inévitables. Mais la prolifération de systèmes de financement qui résulte de ces multiples changements ne peut pas perdurer éternellement. Même s'il semble impossible

d'éviter que les choses ne se compliquent encore plus, il est également nécessaire d'effectuer un mouvement pour ainsi dire « dialectique » dans le sens inverse. Si la complexité devient un obstacle au lieu d'un tremplin ou si le motif qui a prévalu à l'élaboration d'une règle particulière est pratiquement oublié mais que la règle persiste à travers une loi, cela appelle à une remise en question de l'ensemble du système. Cette remise en question peut se faire sous la forme d'une révision par les tribunaux, d'une évaluation scientifique ou d'une initiative provenant du monde politique lui-même. Il n'est pas rare (mais pas automatique) que le résultat d'une telle révision soit un nouveau système de péréquation financière clair et simple, prêt à prospérer et à gagner en complexité au fur et à mesure que des solutions à de nouveaux problèmes lui seront ajoutées.

En résumé :  
enseignements pour la coopération au développement

### Péréquations financières communales

Les systèmes allemands de péréquation financière communale ne peuvent pas être résumés en quelques phrases. Nous avons donc dressé une liste de **quelques points importants** dont la coopération au développement doit tenir compte.

Aucune des communes des 13 États-régions allemands n'est en mesure de financer ses missions uniquement avec ses propres recettes tirées des impôts, des taxes et des redevances. Les recettes propres de la plupart des communes de chaque Land doivent être complétées par **des fonds supplémentaires provenant du Land**. Ces transferts de fonds sont réalisés au moyen de **péréquations financières communales** qui sont conçues individuellement dans chaque Land, même si elles se fondent sur des bases similaires dans toute l'Allemagne, certaines de ces bases étant prescrites par la Loi fondamentale. Les techniques utilisées pour la péréquation financière sont, elles aussi, similaires. Ensemble, elles forment une **boîte à outils** qui peut être utilisée pour trouver des solutions individuelles pour chaque Land.

Dans chacun des États-régions allemands, le point de départ est la **péréquation financière verticale** entre le Land et l'ensemble de ses communes. La Loi fondamentale oblige les *Länder* à appliquer cette péréquation. Dans la péréquation financière verticale, des fonds provenant des recettes fiscales du Land sont répartis entre les communes et les groupements de communes. La répartition des fonds entre le Land et les communes décide également des marges de manoeuvre politiques des deux niveaux. Les pertes d'un niveau sont les gains de l'autre, ce qui explique que les systèmes de péréquation financière verticale sont **très controversés**. Sachant que ce sont les parlements des *Länder* qui ont le dernier mot pour la promulgation des lois de péréquation financière, la **protection juridique des communes** devant les cours constitutionnelles est particulièrement importante. Dans la pratique, les *Länder* allemands ont adopté des critères légèrement différents pour s'assurer que la répartition verticale des fonds est équitable. Cette étude se penche sur leurs points forts et leurs faiblesses.

Dans chaque État-région, la **péréquation financière communale horizontale est l'apogée et la conclusion** du financement communal en Allemagne. Certains *Länder* utilisent ce qu'il est convenu d'appeler des « contributions d'abondance » pour redistribuer des fonds des communes riches aux communes pauvres. Mais, dans tous les *Länder*, le système de transfert est principalement conçu comme une **péréquation verticale avec effet horizontal**. Cela signifie que les fonds du Land ne sont pas répartis de manière égale entre les communes, mais en fonction de la capacité des communes à générer leurs propres recettes. Les communes qui ont relativement peu de recettes reçoivent beaucoup de dotations globales, tandis que les communes financièrement puissantes n'en reçoivent que peu, voire pas du tout. La péréquation financière horizontale effectuée au dernier niveau de redistribution est ainsi la **phase cruciale du financement communal en Allemagne**.

Pour autant que les fonds ont été répartis de manière convenable entre le Land et l'ensemble de ses communes, c'est dans cette dernière phase que se décide si les communes disposent de **fonds suffisants** pour exécuter leurs missions de manière appropriée et équitable. Les péréquations financières communales peuvent (et doivent) donc aplanir les imperfections et les insuffisances évidentes des phases précédentes du financement communal. Cela ne signifie toutefois pas que les étapes précédentes, particulièrement la conception d'un bon système fiscal communal, doivent être négligées. Les péréquations financières communales **ne peuvent pas pallier toutes les insuffisances**. Moins il y a de déficits à compenser des étapes précédentes, mieux le système de péréquation financière communale peut s'acquitter de sa véritable mission : **s'assurer que chaque commune, ville ou arrondissement reçoit des fonds suffisants pour exécuter correctement ses missions**.

Pour cela, les *Länder* allemands utilisent des **méthodes, souvent très différenciées** et qui ont évolué au fil des décennies, pour déterminer la capacité financière et les besoins financiers de chaque commune. De même, il n'existe probablement nulle part ailleurs une aussi large variété de mécanismes permettant d'apporter des ajustements à la capacité financière et aux besoins financiers. Cette étude offre une vision complète des méthodes utilisées et ouvre ainsi la boîte à outils. Elle n'a toutefois pas pour objectif de recommander que les différentes options présentées servent de modèles dans le contexte international. Il arrive trop souvent que cette complexité très spécialisée constitue plus un fardeau qu'une réussite politique pour les parties prenantes allemandes elles-mêmes.

Pour qu'un système de péréquation financière communale remplisse son rôle essentiel d'apogée du financement communal capable de corriger les insuffisances les plus flagrantes, il n'a besoin **que de quelques décisions et caractéristiques de base**.

Toute péréquation financière communale doit être **prévue par la loi**, être basée sur des principes clairs d'exécution et de financement des compétences communales et, donc, être ouverte à une éventuelle **révision par les tribunaux**. Plus la **qualité des données financières utilisées est bonne**, moins il y a de litiges et meilleure est l'acceptation des résultats. Pour mesurer la capacité financière d'une commune, il importe de ne pas pénaliser **les efforts qu'elle déploie elle-même pour mobiliser des recettes**, car cela reviendrait à punir au lieu de renforcer sa responsabilité en matière de politique financière. En Allemagne, les différences des taux de perception de l'impôt foncier et de la taxe professionnelle sont neutralisées à cet effet dans le système de péréquation financière communale. Le **nombre d'habitants** doit être utilisé comme critère essentiel pour mesurer les besoins des communes, et les **missions de lieux centraux** incombant aux grandes communes doivent être prises en compte. En fonction des compétences attribuées aux communes, on peut également ajouter des indicateurs de besoins tournés vers l'avenir et correspondant aux **enfants scolarisés**, aux **espaces communaux** et à d'éventuels **services sociaux communaux**.

Ces quelques ingrédients peuvent également servir de **fondement à la création d'un système de péréquation financière communale efficace et peu complexe**. L'expérience de l'Allemagne montre que cela est possible sur le plan politique si le niveau communal dispose d'organes représentatifs forts et d'une **protection juridique efficace**. Les **regroupements communaux**, souvent (mais pas nécessairement) divisés en régions rurales et urbaines, ne sont pas seulement des acteurs essentiels de l'application des garanties juridiques. Ils jouent avant tout un rôle essentiel dans le processus politique de conception des lois sur la péréquation financière communale, soit en tant que **lobbyistes informels spécialistes du système**, soit en tant qu'**organes consultatifs reconnus** sur le plan juridique. En collaboration avec les gouvernements et les parlements compétents, les groupements communaux sont de « **bons artisans** », prêts à utiliser les « **bons outils** » de financement communal offerts dans la boîte à outils et à les mener au succès.

## SOURCES

**Brecht, A. (1932)**, *Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben*, Leipzig et al.

**Bullerjahn, J. et M. Thöne (2018)**, Réforme et avenir de la péréquation financière en Allemagne. Utilité pour la coopération au développement. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn/Eschborn.

**Bullerjahn, J. et M. Thöne (2019)**, *Der Weg zu starken Ländern und Regionen. Perspektiven der Aufgabenentwicklung im deutschen Föderalismus*, dans : M. Junkerheinrich et al. (Ed.) : *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019*, p. 351-373.

**Comité scientifique du ministère fédéral des Finances (1982)**, *Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn.

**Fuest, C., A. Peichl et S. Sieglösch (2017)**, *Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany*, ifo Document de travail n° 241.

**Fuest, C. et M. Thöne, M. (2005)**, *Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen*, Rapports FiFo n° 1., Cologne.

**Gerhards, E., J.-M. Gutsche, H. Kreuter, F. Schrogl et M. Thöne (2019)**, *Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein*, rapport FiFo n° 27, Cologne.

**Hansmeyer, K.-H. (1997)**, *Der Streit um die Gewerbesteuer, eine unendliche Geschichte*, dans : *Gelebte Demokratie, Festschrift für Manfred Rommel*, Stuttgart 1997, pp. 159-178.

**Hummel, C.A., L. Lamouroux et M. Thöne (2018)**, *Kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg*, FiFo Cologne.

**Hummel, C.A. et A. Rauch (2016)**, *How to stop the race to the bottom. Empirical evidence from North Rhine-Westphalia*, *International Tax and Public Finance*, volume 23, pp. 911-933.

**Kastrop, C. (2019)**, *Die Konzessionsabgaben der Gemeinden – Hintergrund. Geschichte. Perspektiven*. Dans : T. Schweisfurth, W. Wallmann (Eds.) : *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland*, pp. 437-454.

**Lenk, T., M. Hesse et O. Lück (2013)**, *Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive*, étude au nom de la Cour des comptes du Land de Mecklembourg-Poméranie occidentale, Leipzig.

**Ministère fédéral des Finances (2019)**, *Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer*, Berlin.

**OCDE (2019)**, *Statistiques des recettes publiques 2019. Tendances en matière de recettes fiscales dans l'OCDE*, Paris.

**Popitz, J. (1932)**, *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden*, Berlin.

**Salm, M. (2017)**, *Property Tax in BRICS Megacities - Local Government Financing and Financial Sustainability – Contributions to Economics*, Berlin.

**Thöne, M. (2019)**, *Berlin hilft immer? – Irrwege und Auswege bei der Bundesfinanzierung kommunaler Leistungen*, dans : T. Schweisfurth, W. Wallmann (Eds.) : *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, pp. 1059-1082.

**Thöne, M., C.A. Hummel, A. Rauch et E. Gerhards (2015)**: *Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg*. Rapports FiFo n° 18.

**Zimmermann, H. et T. Döring (2019)**, *Kommunal Finanzen*. 4<sup>e</sup> édition, Berlin.







Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sièges de la société  
Bonn et Eschborn, Allemagne

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40  
53113 Bonn, Allemagne  
T +49 228 44 60-0  
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1 - 5  
65760 Eschborn, Allemagne  
T +49 61 96 79-0  
F +49 61 96 79-11 15

E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)

Mandaté par



Ministère fédéral de la  
Coopération économique  
et du Développement