

Les finances municipales et la péréquation financière en Allemagne

DES MODÈLES POUR UNE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Dr. Michael Thöne

Jens Bullerjahn

4. réunion du réseau « EZ Made with Germany », Représentation fédérale de Brême à Berlin

5 juin 2019

Sommaire

1. Page de couverture
2. Table des matières
3. Introduction : les revenus municipaux en Allemagne
4. Les trois niveaux administratifs de l'Allemagne
5. Les municipalités au sein de l'État à trois niveaux
6. Répartition des tâches au niveau fédéral / des Länder / municipal
7. Principes du système municipal et de ses finances
8. L'aménagement du territoire et les communes
9. Chiffres clés des finances municipales 2016-2021
10. Taxes, contributions, redevances
11. Les impôts allemands et leur répartition
12. Impôt foncier : les taux d'imposition
13. Taxe professionnelle : taux d'imposition
14. Péréquation financière municipale verticale
15. Modèles pour déterminer la péréquation fiscale
16. Exemples de différents systèmes de péréquation financière : Mecklembourg-Poméranie occidentale
17. Exemples de différents systèmes de péréquation financière : Rhénanie-du-Nord-Westphalie
18. Examen et évaluation
19. Facteurs de succès 1 et 2 : objectifs et lois intégrées
20. Facteurs de succès 3 et 4 : normes de données et équilibrage central
21. Facteurs de succès 5 et 6 : uniformité fiscale et subsidiarité

Introduction : les revenus municipaux en Allemagne



Malgré toute la complexité et les discussions sur les tâches, il s'agit souvent, en Allemagne et ailleurs, de la grande et importante question du financement : Qui le payera ?

Les trois niveaux administratifs

L'Allemagne – un État fédéral large et polyvalent

Niveaux intermédiaires des Länder et des communes: Associations (de communes), districts, départements, etc.



1 République fédérale

83 millions d'habitants

Produit intérieur brut (2017)

Dettes nationales (2017)

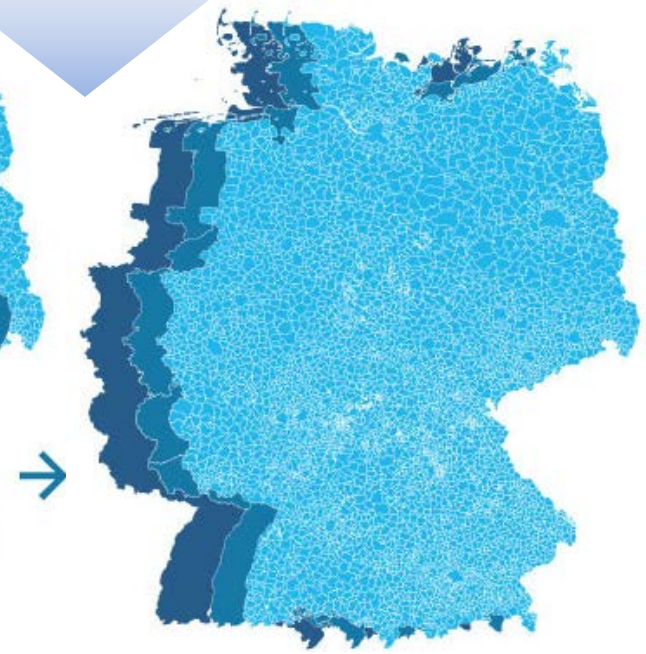


16 États, les « Länder »

de 560 000 habitants (Brême)
jusqu'à 17,9 millions (NRW)

de 26 500 EUR/habitant (Mecklembourg- Poméranie occ.)
jusqu'à 64 600 EUR/habitant (Hambourg)

de 1 040 EUR/habitant (Saxe)
jusqu'à 31 800 EUR/habitant (Brême)



env. 12 000 communes

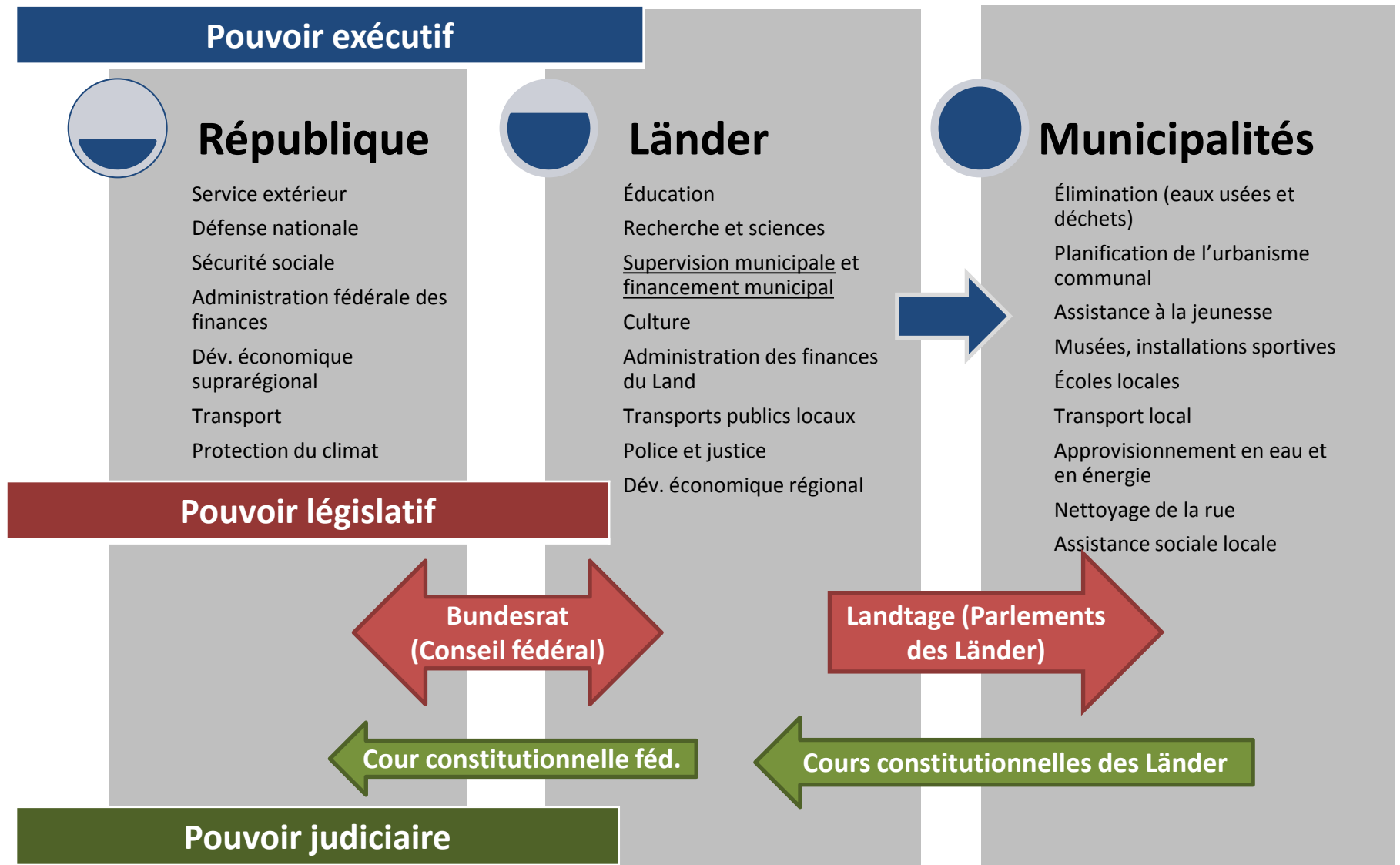
de 9 habitants (Hallig Gröde)
jusqu'à 3,6 millions (Berlin)

Les municipalités au sein de l'État à trois niveaux

Ebene	Aufgaben	Kooperation		Steuern (eigene)	Steuern (gemeinsam)	Finanzausgleich		Transfers
1 Europäische Union	Binnenmarkt, Landwirtschaft, Regionalpolitik, Währung etc.			Zölle, Indirekt: Eigenmittel			Indirekt: Eigenmittel + Regionalpol.	
1 Bundesrepublik Deutschland (Bund)	Auswärtiges, Soziales, Verteidigung, Umwelt, Energie, Wirtschaft, Verkehr etc.			Energie- u. MineralölSt, TabakSt, KfzSt, Solidarzuschlag, Beiträge SozialV	KörperschaftSt, Teile der ESt		Indirekt: Eigenmittel + Regionalpol.	
16 Länder	Verwaltung, Bildung, Forschung, Polizei, Justiz etc.			ErbschaftSt, GrunderwerbSt, Bagatellsteuern	KörperschaftSt, Teile der ESt		Bund-Länder-Finanzausgleich	
284 Landkreise 107 Kreisfreie Städte	Soziales, Erziehung, Kultur, Daseinsvorsorge, Wohnen, Infrastruktur etc.		Indirekt	GrundSt, GewerbeSt, HundeSt, Bagatellsteuern	Umsatzsteuer, Einkommensteuer	14 Kommunale Finanzausgleiche		
11 091 Gemeinden								

© Michael Thöne (2017).

Répartition des tâches au niveau fédéral / des Länder / municipal



Principes du système municipal et de ses finances

Les communes sont rattachées au niveau étatique des Länder. Ils ont le droit d'assumer la responsabilité de toutes les affaires de la communauté locale. Les principes suivants doivent être respectés :

Le principe de **subsidiarité**

- Décisions aussi décentralisées que possible. Un niveau supérieur n'intervient que lorsque une réglementation uniforme est clairement avantageuse.

Le principe de **connexité**

- « Celui qui commande paie. » Une législation centralisée exige une prise en charge centralisée des coûts.

Le principe d'**équivalence**

- Correspondance entre les recettes générées et les services fournis sur place

Le principe de **solidarité**

- Redistribution de municipalités financièrement fortes à des municipalités faibles

L'équivalence des **conditions de vie**

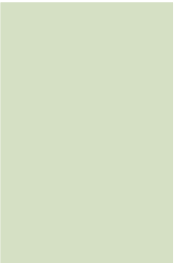
- Justifie une compensation régionale organisée au niveau central

La **loyauté** des États fédérés

- Un pour tous, tous pour un (entraide en dernier recours)

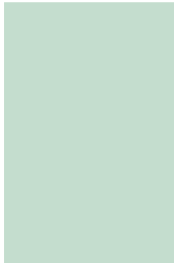
L'aménagement du territoire et les communes

- **Aménagement du territoire** : Détermine des tâches que certaines communes remplissent au bénéfice des autres.
- **Objectif principal** : Assurer l'égalité des conditions de vie dans toutes les régions, en particulier dans le domaine des services publics d'intérêt général.
- **Responsabilités** : Gouv. fédéral – États fédéraux – Régions d'aménagement – Communes → Du cadre général vers une granularité de plus en plus fine



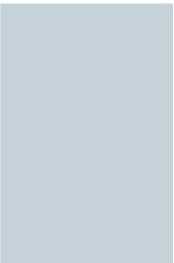
Concept de la catégorie de domaine

- Agglomérations et zones rurales



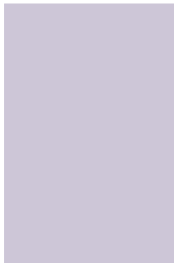
Concept des centres et des axes

- Centres grands, moyens et petits ; axes de développement



Concept des régions

- Objectif : des espaces fonctionnels équilibrés



Concept de domaines prioritaires à grande échelle

- Pas dans tous les Länder, p.ex. zones d'agglomération

Actuellement : Commission fédérale sur l'équivalence des conditions de vie

Chiffres clés des finances municipales 2016-2021

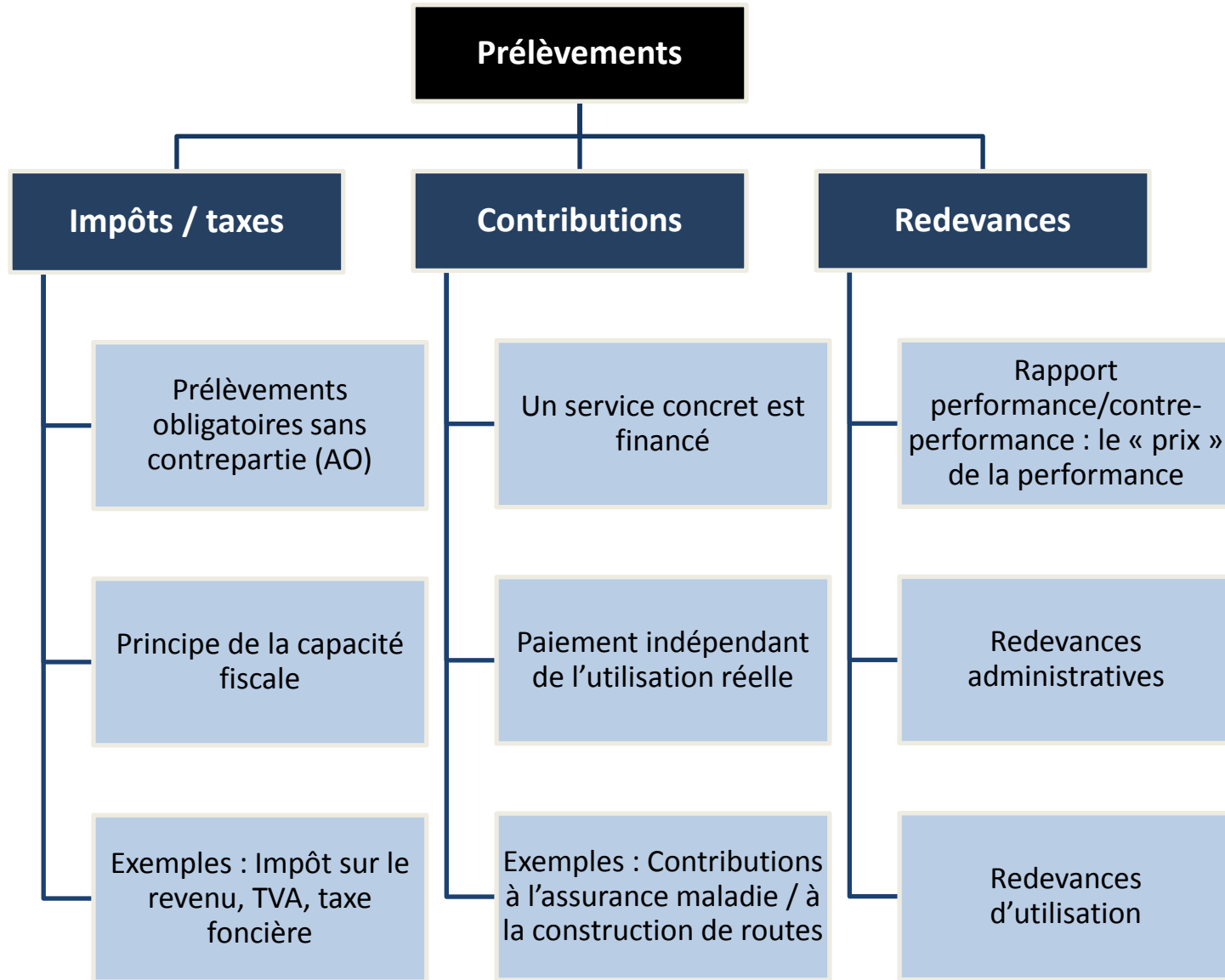
Mrd. Euro

	2016	2017	2018*	2019*	2020*	2021*
Ausgaben	230	234	246	258	270	283
Personal	57	59	62	65	68	71
Sachaufwand	49	50	52	55	57	59
Soziale Leistungen	59	59	61	64	67	71
Zinsen	3	3	3	3	3	3
Sachinvestitionen	24	24	26	28	30	32
Sonstige Ausgaben	38	40	42	43	46	48
Einnahmen	236	243	254	263	276	288
Steuern	90	96	101	105	112	118
Gebühren	19	19	20	20	20	21
Laufende Zuweisungen Land/Bund	87	88	92	96	100	105
Investitions-Zuweisungen Land/Bund	7	7	8	9	11	11
Sonstige Einnahmen	33	33	33	33	33	33
Finanzierungssaldo	6	9	8	5	6	5

* Projektionen.

Quelle: Deutscher Städtetag (2018)

Taxes, contributions, redevances

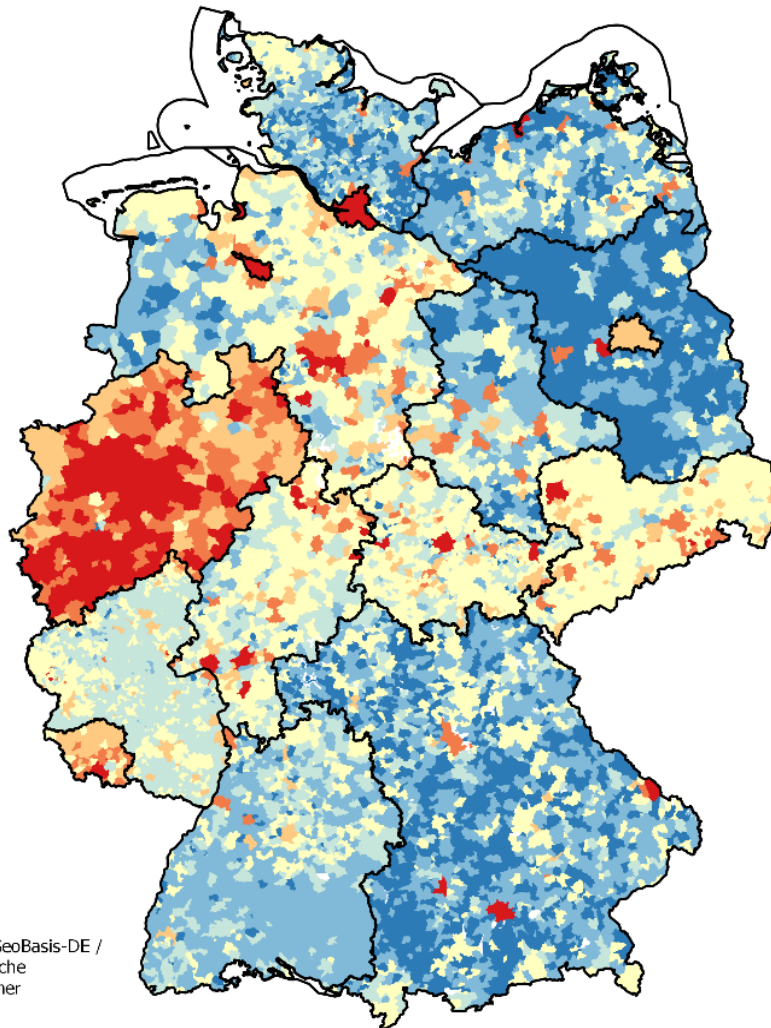


Les impôts allemands et leur répartition

2018	Bund	Länder	Gemeinden
Gemeinschaftsteuern			
Lohn- und Einkommensteuern	117 208	117 208	41 182
Umsatzsteuer	116 513	110 841	7 484
Körperschaftsteuer + AbgeltungSt	28 301	28 301	
Bundessteuern			
Energiesteuer	40 882		
Kraftfahrzeugsteuer	9 047		
Tabaksteuer	14 339		
Stromsteuer	6 858		
Versicherungsteuer	13 779		
Solidaritätszuschlag	18 327		
Weiteres	5 354		
Ländersteuern			
Grunderwerbsteuer		14 084	
Erbschaftsteuer		6 813	
Biersteuer		655	
Weiteres		2 361	
Gemeindesteuern			
Grundsteuer			14 202
Gewerbesteuer (unechte GemeinschaftSt)	2 058	7 020	46 795
Weiteres			1 710
Summen der Ebenen	372 666	287 283	111 373

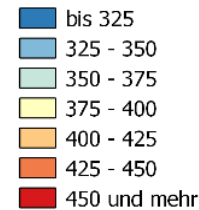
Taxe professionnelle : taux d'imposition (2017)

Le droit de chaque municipalité de déterminer elle-même le montant de l'impôt local sur les bénéfices des entreprises (dite « Gewerbesteuer ») a une longue tradition, mais il est économiquement très controversé en raison de la concurrence fiscale.



Hebesätze Gewerbesteuer

Hebesatzpunkte (Stand 2017)

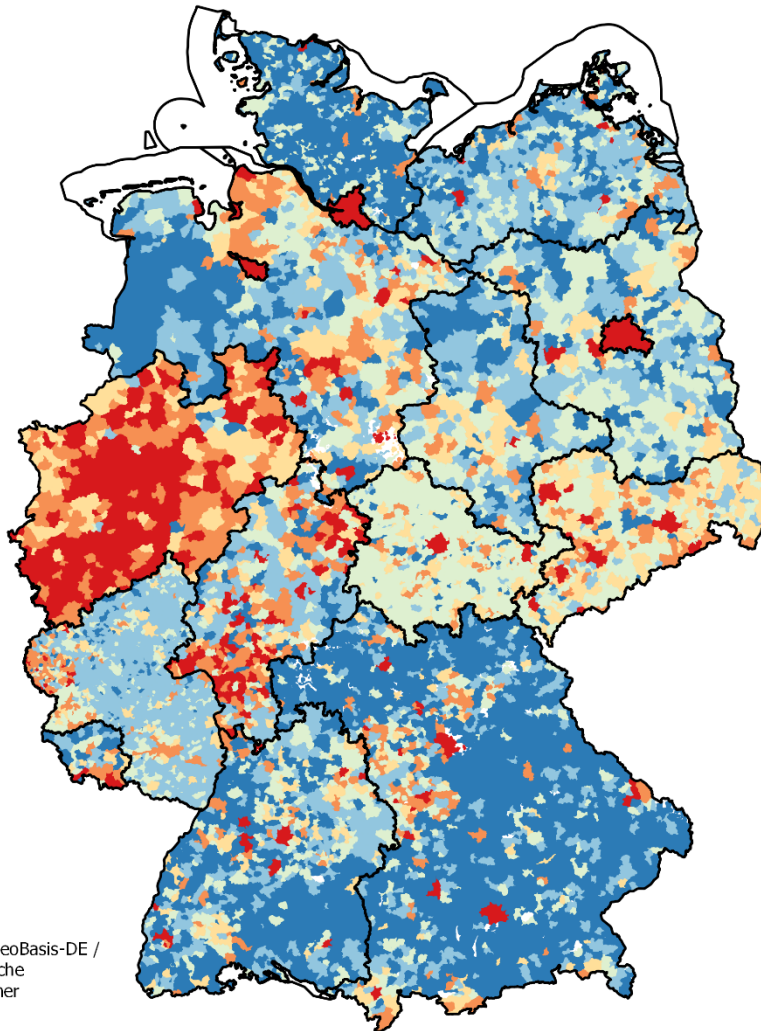


□ Ländergrenzen

Le graphique montre dans quelle mesure les finances des Länder influent également sur les taux d'imposition locaux :

- Les municipalités économiquement fortes n'ont pas besoin de taux élevés (BY, BW)
- Les municipalités économiquement faibles n'ont pas la possibilité d'élever les taux (MV, BB, ST, etc.)
- Le sous-financement des municipalités exige des taux élevés (NW)

Impôt foncier : taux d'imposition (2017)



Quellen: Geobasisdaten © GeoBasis-DE /
BKG 2018; Hebesätze Deutsche
Industrie- und Handelskammer

Le droit de chaque municipalité de déterminer elle-même le montant de l'impôt local sur les propriétés foncières et les immeubles (dite « Grundsteuer ») a également une longue tradition, mais il est économiquement peu controversé – au contraire du taux d'imposition de la taxe professionnelle.

Hebesätze Grundsteuer B

Hebesatzpunkte (Stand 2017)



□ Ländergrenzen

Le graphique montre dans quelle mesure les finances des Länder influent également sur les taux d'imposition locaux :

- Les municipalités économiquement fortes n'ont pas besoin de taux élevés (BY, BW)
- Les municipalités économiquement faibles n'ont pas la possibilité d'élever les taux (MV, BB, ST, etc.)
- Le sous-financement des municipalités exige des taux élevés (NW)
- Les lois de péréquation financière des Länder ont une influence supplémentaire (hétérogène / homogène)

Péréquation financière municipale verticale

- Peu de municipalités se financent uniquement par des prélèvements – elles sont « **abondantes** »
- La grande majorité des municipalités participent aux **recettes fiscales du Land** (« **association fiscale** »). Les fonds sont versés dans les programmes de péréquation financière municipaux (KFA: « kommunaler Länderfinanzausgleich »).
- Les KFA sont conçus comme une **péréquation financière verticale à effet horizontal**.

Modèles de **répartition budgétaire verticale** :

Modèle de quota de fédération pur

- Un pourcentage fixe des recettes fiscales du Land
- BW, BY, NI, NW, SL

Modèle de quota de fédération avec exigence de symétrie

- Les finances du Land et des municipalités (recettes/dépenses) sont symétriques
- BB, SH

Principe d'uniformité

- Uniformité relative des recettes du Land et des municipalités
- MV, SN

Modèle de pérennisation

- Modèle de quota de fédération avec compensation conjoncturelle
- RP

Modèle de besoin

- Besoins financiers des municipalités sur la base des coûts
- ST, TH, HE

Structure des systèmes de péréquation des municipalités

Affectations aux municipalités		
Dans le cadre du système de péréquation financière (masse de la fédération)		En dehors de la masse de péréquation
Affectation par clé de répartition	Affectations par objectif	Remboursement pour la gestion de tâches et autres allocations par le Land
	Affectation par besoin	Transfert de remboursements de la RFA / de l'UE
Ø env. 15% des revenus des Länder		
Ø env. 30% des revenus des Länder		

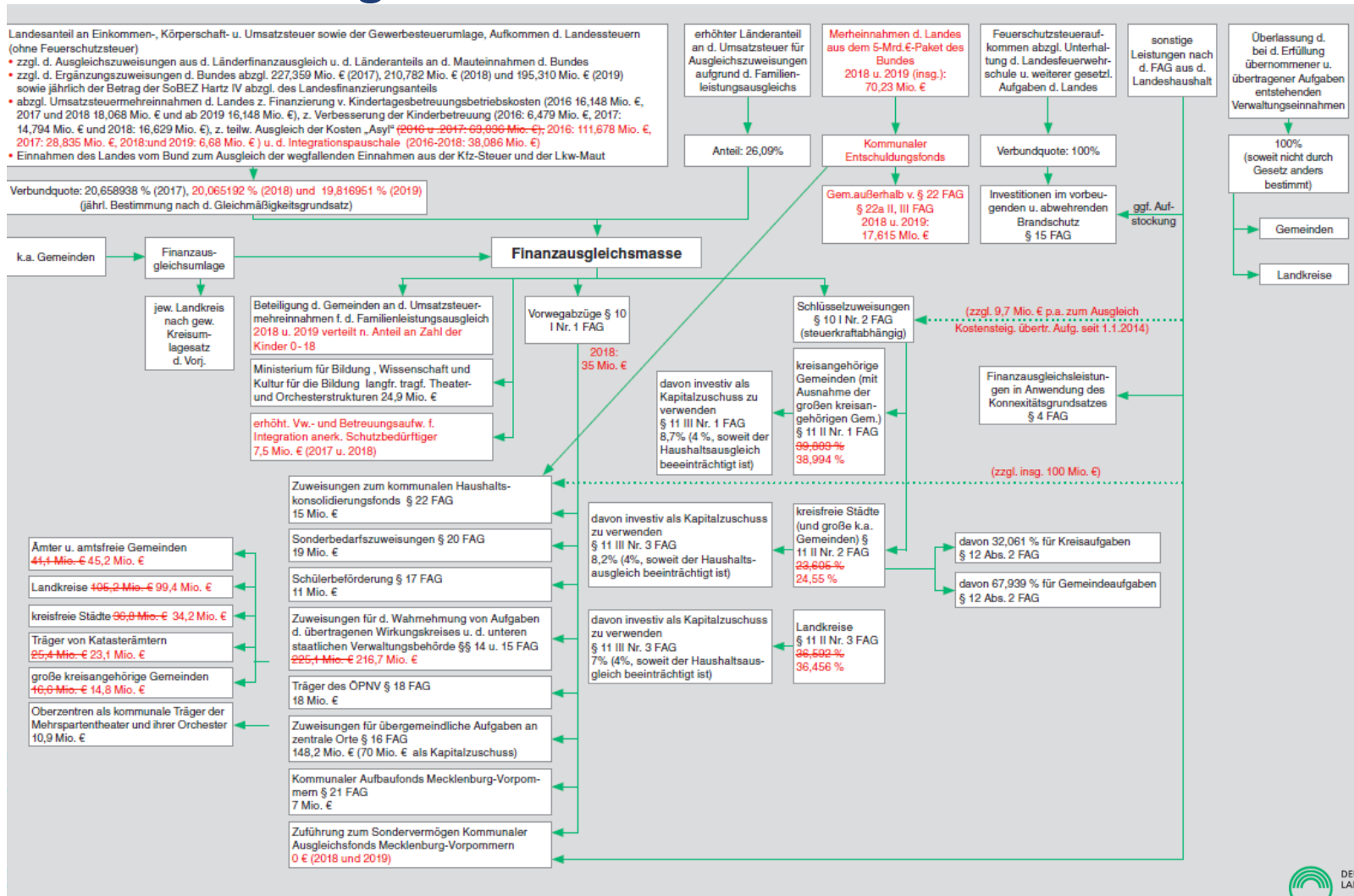
Obligations pour les KFA

- **Subsidiarité** : Dépenser d'abord ses propres revenus.
- **Détermination appropriée des besoins** : Normes appropriées pour déterminer les besoins et la capacité financiers
- **Interdiction d'un sur-nivellement** : la séquence de solidité financière ne doit pas être changée par les KFA.
- **Obligation de transparence** : Afin d'assurer l'acceptation des résultats d'un KFA, ils doivent être absolument clairs pour tous les municipalités.

La péréquation financière communale au sens étroit:

- **Besoins financiers** forfaitaires > **Force fiscale** forfaitaire → Allocations par clé
- Besoins financiers calculés sur la base d'**indicateurs** indépendants. Exemples :
 - **Approche principale** : n° d'habitants × taille de la ville (« échelle habitants »)
 - **Approches subsidiaires** : Superficie, n° d'élèves, centralité, charges sociales, ...

Exemples de différents systèmes de péréquation : Mecklembourg-Poméranie occidentale



Exemples de différents systèmes de péréquation : Rhénanie-du-Nord-Westphalie

Landesanteil an Einkommen-, Körperschaft-, u. Umsatzsteuer (abzgl. d. Kompensationsleistungen aufgrund d. Neuregelung d. Familienleistungsausgleichs), 4/7 der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer

- zuzgl. d. interkommunalen Entlastungsausgleichs zugunsten d. neuen Länder ("Hartz IV")
- zu-/abzgl. d. Betrages aus dem Länderfinanzausgleich
- abzgl. der Kompensationsleistung (UST) für Einnahmeausfälle d. Landes aus der Spielbankabgabe
- abzgl. der Mehreinnahmen des Landes nach Art. 2 KiföG einschl. der Beteiligungen des Bundes für die Erweiterung des Ausbauvolumens im Rahmen des Gesetzes zur zusätzlichen Förderung U3
- abzgl. Kompensationsleistungen an Gemeinden zum Ausgleich der Mindereinnahmen aufgrund des Steuervereinfachungsgesetzes 2011
- abzgl. Mehraufk. USt "Asyl" nach Gesetz v. 20.10.2015 (BGBl. I, 1722) sowie USt-Anteil "Integration"

Verbundquote: 23%
(darin enthalten: 1,17%-Punkte zur vorl. pauschale Abgeltung von Ausgleichsansprüchen aus der Beteiligung der Gem. und GV an den finanz. Belastungen des Landes aus der Dt. Einheit im HH-Jahr 2017 2018
zzgl. 217,4 Mio. € Länderanteil 5 Mrd. €-Paket des Bundes

originäre Finanzausgleichsmasse

Vorwegabzüge:
• ~~4.927~~ 5.286 Mio. € für d. in 2017 2018 vom Land für Gem. u. GV zu entrichtenden Tantiemen sowie
• ~~495~~ 154 Mio. € für die kommunale Beteiligung an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen nach § 2 III Stärkungspaktgesetz
§ 3 GFG 2018

verteilbare Finanzausgleichsmasse

Schlüsselzuweisungen (steuerkraftabhängig)
§§ 5, 6 GFG 2018
~~9.035.799.400 €~~ 9.923.522.100 €

pauschale Zuweisungen für kommunale Investitionsmaßnahmen
§ 16 GFG 2018
~~923.858.300 €~~ 1.080.572.700 €

fachbezogene Sonderpauschalen
§§ 17, 18 GFG 2018

Bedarfszuweisungen
§ 19 GFG 2018
~~99.926.600 €~~ 353.903.400 €

Gemeinden § 7 GFG 2018
~~7.000.446.000 €~~ 7.789.414.500 €
Kreise § 10 GFG 2018
~~4.057.162.600 €~~ 1.160.925.900 €
Landschaftsverbände § 13 GFG 2018
~~886.490.600 €~~ 973.181.700 €

Beteiligung a.d. Zins- und Tilgungsleist. d. Sondervermögens "Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen"

~~94.446.000 €~~ 33.419.000 €

allgemeine Investitionspauschale

~~750.075.800 €~~ 883.105.300 €

Investitionspauschale für Maßnahmen zur Verbesserung d. Altenhilfe u. -pflege

~~75.795.000 €~~ 83.237.800 €

Investitionspauschale für Maßnahmen d. Eingliederungshilfe

~~69.544.900 €~~ 74.810.800 €

Schulpauschale / Bildungspauschale § 17 GFG 2018

~~600 Mio. €~~ 609.377.800 €

Sportpauschale § 18 GFG 2018

~~50 Mio. €~~ 53.367.900 €

Ausgleich besonderer Belastungen von Kurorten

bis zu ~~0.667.700 €~~ 9.750.700 €

Härteausgleich bei d. Erhebung von Abwassergebühren

bis zu ~~5.642.000 €~~ 6.204.500 €

Milderung von Aufwendungen bei d. Stationierung von Gaststreitkräften

bis zu ~~4.696.000 €~~ 1.266.800 €

Milderung d. Kosten d. landwirtschaftlichen Kulturpflege

~~0.889.500 €~~ 10.874.200 €

Zuweisungen zur Überwindung finanzieller Belastungssituationen u. zur Milderung von Härten bei d. Durchführung d. Finanzausgleichs

bis zu ~~7.400.420 €~~ 7.807.200 €

Umsatzsteuermehreinnahmen d. Landes aus d. Ausgleich für Belastungen aus d. Neuregelung d. Familienleistungsausgleichs zuzgl. Umsatzsteuermehreinnahmen d. Landes zum Ausgleich der Mindereinnahmen aufgrund des Steuervereinfachungsgesetzes 2011

Anteil: 26%

Ausgleich für Belastungen aus d. Neuregelung d. Familienleistungsausgleichs
§ 20 GFG 2018 u.
§ 21 GFG 2018

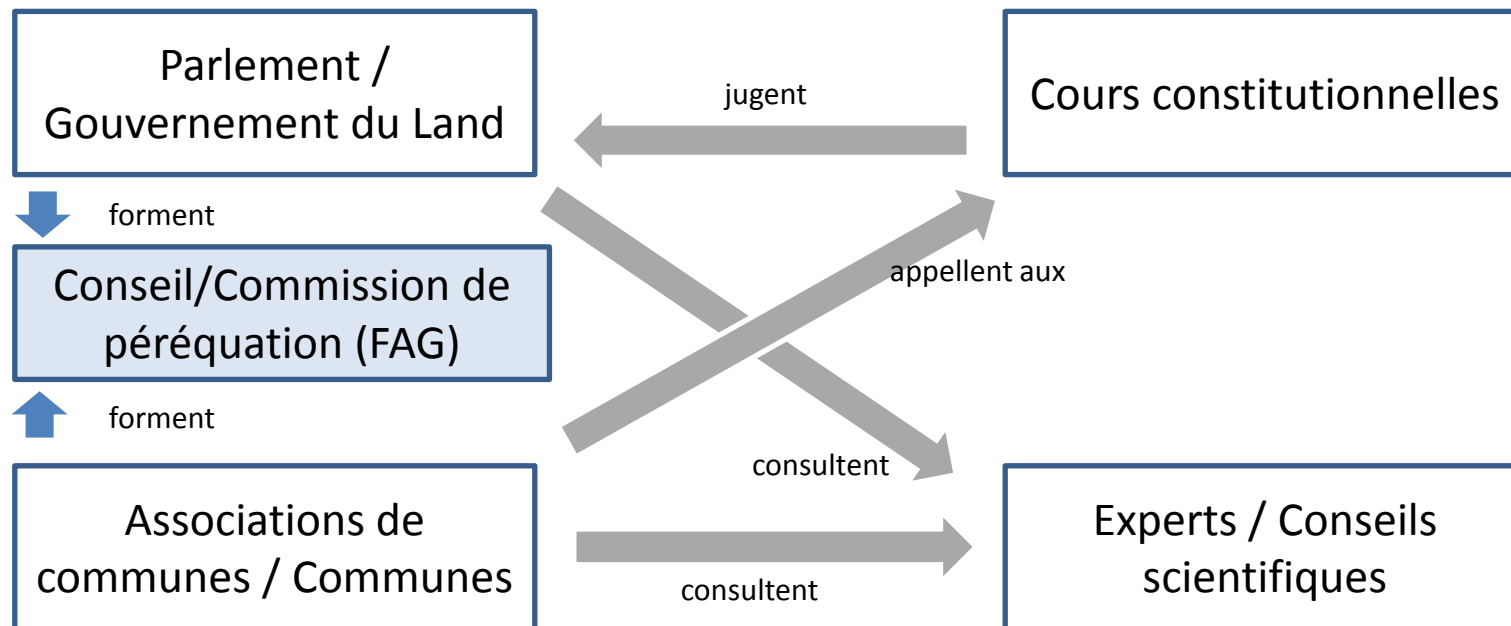
sonstige Leistungen nach d. GFG 2017 aus d. Landeshaushalt (außerhalb d. Steuerverbundes)

Zuweisungen zu d. Kosten d. Lastenausgleichsverwaltung (Rhein-Kreis-Neuss m. landesw. Zuständigkeit)
§ 20 GFG 2017
max. 0,5 Mio. € 0,4 Mio. €

Gemeinden
kreisfreie Städte
Kreise
Landschaftsverbände

Examen et évaluation

- En Allemagne, les finances municipales sont un **point de discord constant** entre les municipalités et les Länder ; elles impliquent désormais également le gouvernement fédéral.
- Les **nombreux intérêts** et la **complexité** des 13 différents systèmes de péréquation fiscale communale créent un **enchevêtrement d'acteurs et d'instruments**, également dans l'examen et l'évaluation des lois sur la péréquation fiscale et des ressources financières des KFA.



Facteurs de succès 1 et 2 : objectifs et lois intégrées

Qu'est-ce qui a fait ses preuves ? La narration fédérale doit pouvoir être appuyée par tous. Les finances fédérales devraient être gérées à un seul endroit.

1. Conditions de vie équivalentes : Les objectifs semi-spécifiques...

- ...forment une narration qui augmente la force d'intégration du système de péréquation, parce qu'ils aident à réconcilier les contradictions latentes entre péréquation et autonomie.
- ...offrent un moyen d'identification à toutes les parties, mais créent un corridor d'engagement. Cela crée une idée commune des limites de l'indépendance, d'une part, et de la péréquation, d'autre part.

2. Une législation intégrée pour les finances municipales...

- ...assure que les effets globaux des ajustements sont toujours pris en compte. Toutes les questions centrales de financement sont régies par une loi (respective) sur la péréquation financière.

Facteurs de succès 3 et 4 : normes de données et équilibrage central

Qu'est-ce qui a fait ses preuves ? Avec des normes de données communes, tout le monde parle de la même chose. Même si la transparence l'exige différemment, un peu d'équilibre horizontal de la part de l'État central permet à chacun de parvenir plus facilement à un consensus.

3. Les normes communes de données et de comptabilité...

- ...réduisent considérablement le nombre de questions potentiellement litigieuses dans les négociations. Il n'est pas nécessaire de discuter sur les faits car tout le monde a confiance qu'ils soient corrects.

4. Une compensation par le niveau central (le Land)...

- ...crée les conditions politiques nécessaires pour une péréquation indirecte entre des partenaires financièrement solides et faibles dans des conditions de départ difficiles.

Facteurs de succès 5 et 6 : uniformité fiscale et subsidiarité

Qu'est-ce qui a fait ses preuves ? Des taxes uniformes réduisent les conflits.
La subsidiarité doit être vécue activement.

5. Les impôts homogènes...

- ...facilitent énormément la détermination de la solidité financière, qui est décisive pour la péréquation financière. Chacun connaît automatiquement le revenu des autres en montant et en composition.
- Néanmoins, il y a une concurrence fiscale entre les municipalités, qui doit être constamment recalibrée (ce qui n'est pas toujours le cas).

6. Les municipalités en tant qu'espaces de vie – Logement et travail – reconnu

- La subsidiarité doit être vécue activement.
- Des communes puissantes et des acteurs politiques locaux sont nécessaires. → Pas toujours facile à faire dans le cadre du bénévolat.

Nous avons soulevé de nombreuses questions et répondu à certaines d'entre elles (en tout ou en partie).

Maintenant, venons-en à vos remarques
et à vos questions !

Nous vous invitons à poursuivre le dialogue :

thoene@fifo-koeln.de jens.bullerjahn@t-online.de