

# Le financement des communes en Allemagne

## Approche comparative

*Contextualisation : « Transition énergétique et collectivités »*

Financé par :



Rédigé par :



# SOMMAIRE

<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>II. CONTEXTE (L'ARCHITECTURE POLITIQUE ET TERRITORIALE)</b>	<b>3</b>
II.1 - Les communes en Allemagne	4
II.2 - Les groupements de communes en Allemagne	4
<b>III. LES PREROGATIVES EN MATIERE BUDGETAIRE (L'AUTONOMIE FISCALE)</b>	<b>4</b>
<b>IV. LES RESSOURCES BUDGETAIRES DES COLLECTIVITES</b>	<b>5</b>
IV.1 - Le volume des dépenses	5
IV.2 - Les ressources permanentes des communes	5
IV.3 - Impôts et ressources fiscales propres	6
IV.4 - Dotations globales ou impôts partagés	6
IV.5 - Dotations globales ou impôts partagés - Part des communes dans l'impôt sur le revenu	6
IV.6 - Taxes et produits d'exploitation	7
IV.7 - Les ressources complémentaires des communes	7
IV.8 - Le budget participatif	8
<b>POUR PLUS D'INFORMATIONS</b>	<b>9</b>

## I. Introduction

Les collectivités locales jouent un rôle déterminant dans la mise en conduite de la transition énergétique. Energy Cities et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) collaborent depuis 2014 dans le cadre du projet TANDEM afin de promouvoir les **bonnes pratiques d'autres pays européens**, notamment en Allemagne, où la transition énergétique (« Energiewende ») est conduite depuis les années 1990, et plus fortement encore depuis la décision de sortie du nucléaire d'ici 2022.

Toutefois, il est apparu, au cours des échanges entre les acteurs de la transition énergétique des deux pays, que de **profondes différences institutionnelles** existaient entre collectivités locales françaises et allemandes, ce qui **complique** la **compréhension** mutuelle et éventuellement la **reproduction** d'approches et de projets pertinents menés outre-Rhin.

L'enjeu du **financement des communes** est apparu comme un **élément de distinction majeur** entre les collectivités françaises et allemandes. Cette fiche vise donc à proposer un aperçu du financement des communes en Allemagne, teintée d'une approche comparative franco-allemande.

Par ailleurs, l'analyse du financement des collectivités locales constitue une manière de **mieux appréhender le rôle** qu'elles jouent, par exemple dans la conduite de la transition énergétique locale.

On constate également parmi les acteurs français une **représentation courante** selon laquelle, en raison du caractère fédéral de l'Etat allemand, les collectivités locales y bénéficieraient d'une **autonomie financière et de ressources importantes** dues au fait qu'elles bénéficient de larges compétences. Il s'agit donc d'interroger ce postulat et de déconstruire une idée reçue ancrée dans les mentalités de nombreux acteurs institutionnels français.

## II. Contexte (l'architecture politique et territoriale)

Afin de comprendre les différences dans le financement des collectivités locales en France et en Allemagne, il est essentiel d'évoquer brièvement leurs **architectures politiques** différenciées.

La République fédérale d'Allemagne est un **Etat fédéral** et donc décentralisateur, composé d'un « **Bund** » (Fédération, à l'échelon national), de « **Länder** » (Etats fédérés, à l'échelon régional) et de **collectivités locales** ; tandis que la France, malgré ses lois de décentralisation successives, demeure un Etat unitaire.

En Allemagne, le **modèle d'organisation commun** des collectivités locales est dit « **à deux niveaux** », à la différence des « trois niveaux » français. La Constitution de la République fédérale d'Allemagne, appelée Loi fondamentale, désigne par collectivités locales (« *örtliche Gebietskörperschaften* »), les :

- « **Gemeinde** » (**communes** ; dont les « villes » (*Stadt*) sont une sous-catégorie) et « **Gemeindeverband** » (**groupements de communes**)
- « Kreis(e) » (**arrondissements**).

Les Etats fédérés (« *Länder* »), au nombre de 16, ne peuvent être considérés comme des collectivités locales, en raison de certains attributs de souveraineté (gouvernement, pouvoir législatif, autorité judiciaire). Trois « **villes-Etats** » (Berlin, Brême et Hambourg) font exception. Elles sont désignées comme des collectivités locales malgré leur statut de « *Länder* » et regroupent par conséquent les compétences des Etats fédérés et des communes.

Toutefois, la **définition de l'organisation** des collectivités locales constitue une **compétence des Etats fédérés** et celle-ci varie par conséquent selon les « Länder ». Certaines Länder bénéficient de niveaux intermédiaires entre communes et arrondissements, par exemple le « *Regionalverband* » ou le « *Regierungspräsidium* ».

Il est ainsi utile de rappeler que ces importantes différences dans la structure même des collectivités locales rendent une **comparaison France-Allemagne peu aisée** et que les acteurs institutionnels doivent les considérer lors d'échanges avec le pays partenaire.

## II.1 - Les communes en Allemagne

On compte en Allemagne **11 054 communes** (2017), soit environ le tiers du nombre de communes françaises.

Comme les collectivités françaises, les communes allemandes bénéficient d'une **compétence générale** de gestion des affaires locales, réparties en deux champs d'action :

- les compétences propres (c'est-à-dire communales)
- les compétences déléguées (c'est-à-dire étatiques).

Toutefois, les compétences des communes allemandes, à l'instar de la France, ne font pas l'objet d'une définition de nature constitutionnelle.

## II.2 - Les groupements de communes en Allemagne

Il existe **1253 groupements de communes** en 2017. Deux structures permettent un groupement de communes (« *Gemeindeverband* ») :

- les **communautés de communes**, dont les dénominations varient selon les « Länder » (« *Verwaltungsgemeinschaften* », « *Samtgemeinden* » etc.)
- les **syndicats de communes** (« *Zweckverbände* »).

# III. Les prérogatives en matière budgétaire (l'autonomie fiscale)

La Loi fondamentale consacre le **principe de libre administration** (« *Selbstverwaltung* ») des collectivités locales, y compris en matière budgétaire et fiscale, contrairement à la Constitution française :

« *La garantie de libre administration englobe également les bases de l'autonomie financière* » (Loi fondamentale, art. 28, alinéa 2).

Par conséquent, « il est exceptionnel qu'un maire ait à entrer en contact avec un ministre ou une administration du gouvernement fédéral. ». Ce principe accorde notamment le **droit de varier les taux d'imposition** de certains impôts assis sur le potentiel économique, comme par exemple l'impôt foncier, la taxe professionnelle et les redevances :

« [...] ces bases comprennent une ressource fiscale revenant aux communes, qui est assise sur le potentiel économique et dont les communes peuvent fixer le taux de perception. » (Loi fondamentale, art. 28, alinéa 2).

## IV. Les ressources budgétaires des collectivités

### IV.1 - Le volume des dépenses

Le volume des dépenses publiques locales peut être considéré comme un indicateur pertinent du pouvoir et des compétences accordées aux communes. En Allemagne, les dépenses des communes et groupements de communes s'élèvent au total à **247 milliards** d'euros en 2016, tandis que les dépenses du « Bund » étaient de 368 milliards d'euros. Les recettes étant depuis plusieurs années supérieures aux dépenses, on constate un **excédent budgétaire** des communes et groupements de communes. Il s'élevait en 2017 à 9,7 milliards d'euros.

### IV.2 - Les ressources permanentes des communes

Les communes allemandes disposent de **trois types de ressources de revenus propres**, détaillées ci-dessous.

Ressource financière communale permanente	Montant	Pourcentage sur les recettes communales issues des impôts
Recettes communales totales	247 milliards	/
<i>dont</i> recettes issues des impôts	98,8 milliards	/
<b>1. Impôts et ressources fiscales propres</b>	56 milliards	X
<i>dont</i> Taxe professionnelle (Gewerbesteuer)	42,3 milliards	43%
<i>dont</i> Impôt foncier (Grundsteuer) • Terrains construits et constructibles  • Terrains agricoles et forestières	13,3 milliards  394 millions	14%
Autres impôts (impôts de bagatelle)	X	2%
<b>2. Dotations globales</b>	X	X
<i>dont</i> • Impôt sur les bénéfices/chiffres d'affaires		5%
<b>3. Part des communes dans l'impôt sur le revenu</b>	41,3 milliards	37%

Source : 'Öffentliche Finanzen auf einen Blick 2017', Statistisches Bundesamt (2017).

### IV.3 - Impôts et ressources fiscales propres

Conformément à l'article 106 alinéa 6 de la Loi fondamentale, les communes se financent notamment par des impôts et ressources fiscales qu'elles **perçoivent intégralement** et dont les recettes s'élevaient en 2017 à 66,8 milliards d'euros. Les deux principaux, appelés **impôts réels** (« *Realsteuern* »), sont :

- l'**impôt foncier** (« *Grundsteuer* »)
- la **taxe professionnelle** (« *Gewerbesteuer* »).

Cette dernière représente près de 3/4 des impôts et ressources fiscales propres communales, avec un montant de 52,9 milliards obtenu en 2017.

Ces deux impôts sont cruciaux pour les communes en raison de leur **rentabilité financière** et d'autre part car les collectivités locales ont le pouvoir d'en **fixer le taux de perception** (« *Hebesatz* »), à l'occasion de la fixation de leur budgets communaux annuels. Cette spécificité allemande est fortement critiquée car elle aboutirait à une concurrence entre communes pour favoriser l'attractivité à l'égard des entreprises et potentiels habitants.

Les communes perçoivent en outre une série d'**impôts locaux sur la consommation et petites taxes**, relativement peu rentables, appelés impôts de bagatelle (« *Bagatellesteuer* »).

Par ailleurs, les communes ont le **droit de créer de nouveaux impôts**, dans des conditions fixées par la législation du Land concerné. Toutefois, il semble que cette prérogative soit peu utilisée par les communes allemandes.

### IV.4 - Dotations globales ou impôts partagés

Par ailleurs, les communes allemandes financent leurs dépenses via des **dotations**, dont les communes ne sont pas les collectrices et les seules bénéficiaires, contrairement aux impôts et ressources fiscales dits propres.

Les communes disposent, tel que défini par les alinéas 5 et 6 de l'article 106 de la Loi fondamentale, d'une **part fixe** (appelée quote-part) **des impôts communs**, au même titre que le « *Bund* » ainsi que les « *Länder* ». Ces recettes fiscales attribuées partiellement aux communes sont :

- la quote-part (15%) de l'**impôt sur les salaires et les revenus** (« *Lohn- et Einkommensteuer* »)
- la quote-part (12%) sur l'**impôt sur les revenus du capital** (« *Kapitalertragsteuer* »)
- la quote-part (2,2%) de l'**impôt sur le chiffre d'affaires** (« *Umsatzsteuer* »)

### IV.5 - Dotations globales ou impôts partagés - Part des communes dans l'impôt sur le revenu

La Loi fondamentale (article 106 paragraphe 5) permet aux « *Länder* » de se voir attribuer une **part des recettes de l'impôt sur le revenu** (« *Einkommensteuer* »), destinée aux communes, et dont le pourcentage d'attribution est fixé à **15%**. Cette part vise à **corriger les disparités** en faveur des communes ayant un faible potentiel économique (entreprises sur le territoire communal, habitants dont les revenus sont élevés etc.), ces communes ne bénéficiant que de faibles recettes issues des impôts susmentionnés.

Le Land effectue la **répartition de ces recettes** communautaires entre les communes d'après **trois critères et objectifs** :

- selon la contribution des habitants à l'impôt sur le revenu de chaque commune (article 106 paragraphe 5)
- en poursuivant l'objectif d'une baisse des disparités dans la capacité contributive des communes à la taille et aux prérogatives similaires
- en poursuivant l'objectif d'un maintien des différences de recettes entre communes de grande et petite tailles

Les ressources dégagées par la quote-part de l'**impôt sur le revenu** constituent près de la **moitié des recettes** fiscales des collectivités locales allemandes. Il s'agit d'une différence majeure avec les collectivités locales en France, où l'impôt sur le revenu ne joue aucun rôle dans la fiscalité locale.

Pour conclure ; compte tenu de l'importance des dotations globales et de la part de l'impôt sur le revenu qui leur sont reversées, il s'agit de **relativiser l'autonomie financière et budgétaire des communes** - pourtant louée par de nombreux acteurs institutionnels français. Si les communes jouissent de la possibilité de collecter des **impôts et ressources fiscales propres**, dont elles sont libres de fixer le taux de perception, la majeure partie de leurs revenus provient d'impôts communs partagés avec l'Etat fédéral et les « Länder ».

#### IV.6 - Taxes et produits d'exploitation

Les communes se financent enfin grâce à des **taxes et produits d'exploitation** (« *Verbrauch- und Aufwandsteuer* »), constituant des droits prélevés **en contrepartie de l'utilisation de services publics ou de prestations, frais ou amendes**, tels que le traitement des déchets, l'alimentation en eau, électricité et gaz, les transports en commun ou les taxes administratives (émission d'une carte d'identité etc.).

#### IV.7 - Les ressources complémentaires des communes

Au-delà des recettes permanentes, les communes se financent également au moyen de ressources complémentaires déterminées selon des **caractéristiques socio-économiques** ou des **besoins de financement conjoncturels**.

##### IV.7.1- Le système de péréquation (transferts financiers)

En Allemagne, certaines communes bénéficient de **transferts de la part des « Länder »** via un système de péréquation relativement complexe et inconnu en France : la péréquation financière des communes (« *Gemeindefinanzausgleich* »). Ces transferts visent à **réduire les écarts de richesse entre communes** « riches » et « pauvres » et s'effectuent uniquement entre le « Land » et les communes car tout lien direct entre la Fédération (« *Bund* ») et les collectivités locales est proscrit. Cette péréquation est fréquemment contestée pour l'opacité de son mode de calcul.

La Loi fondamentale établit le **principe de péréquation**, sans toutefois l'organiser :

« 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. » (art. 106 alinéa 7).

Certaines communes reçoivent une **part des impôts communs** attribués aux « Länder ».

La part des impôts communs attribuée aux communes est **définie par chaque Land** en fixant un **pourcentage fixe des recettes** (variant de 12,75% à 23% en 2014) et en déterminant une **clé de répartition** selon les communes.

#### IV.7.2 - Dotations affectées

A l'inverse des dotations globales ou impôts partagés (voir ci-dessus), les communes peuvent bénéficier de subventions d'investissement **de la part des Länder** afin de financer des **projets d'infrastructures communales** spécifiques et jugés prioritaires (établissements scolaires, équipements sportifs, maisons de retraite etc.). Ces subventions proviennent des mêmes recettes finançant les dotations globales.

L'**Etat fédéral** (le « Bund ») peut également être sollicité afin de financer, conjointement avec le Land, des « **investissements particulièrement importants** », en vertu et dans des conditions fixées par l'article 104 b alinéa 1 de la Loi fondamentale.

#### IV.8 - Le budget participatif

Les budgets participatifs (« *Bürgerhaushalt* ») sont définis comme des dispositifs permettant à des citoyens non élus de **participer à la conception et à la répartition des finances publiques des communes**. Ils se sont largement développés en Allemagne au cours des années 2000, à l'occasion de la crise financière traversée par les collectivités locales.

Proposés de manière volontaire par les communes, les budgets participatifs sont conçus afin de **consulter les citoyens** sur les finances communales (exprimer leur avis sur les orientations budgétaires) et **les interroger sur leurs priorités** budgétaires (soumettre des propositions relatives au budget). Ils ne comportent pas d'objectif de délibération *stricto sensu*, bien que certains dispositifs permettent de soumettre une proposition citoyenne au vote du conseil municipal (« *Bürgervorschlagsrecht* »). Ils permettent ainsi une plus grande **transparence** des finances publiques communales et l'**appropriation** par les citoyens des affaires locales. Grâce à ces dispositifs, les communes sont davantage à l'écoute des besoins et souhaits de leurs citoyens et améliorent ainsi l'**acceptabilité** de leurs décisions budgétaires.

Les budgets participatifs étant adaptés à chaque commune, le **réseau** fédéral « [Bürgerhaushalt](#) » s'est constitué afin d'**échanger sur les bonnes pratiques et les difficultés rencontrées** et d'**entamer une réflexion** sur ces dispositifs inédits ; tandis qu'en France, les budgets participatifs sont restés des initiatives relativement isolées.



## Pour plus d'informations

### *Textes clés et auteurs de référence*

- 'Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne' (version française), Deutscher Bundestag (2012).  
[https://www.bundestag.de/resource/blob/189762/f0568757877611b2e434039d29a1a822/loi\\_fondamentale-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/189762/f0568757877611b2e434039d29a1a822/loi_fondamentale-data.pdf)
- 'Les finances locales en Europe', Europa ONG (2016).  
<https://www.europaong.org/wp-content/uploads/2016/06/Finances-locales.pdf> ('Allemagne', page 3-12).
- 'Finances publiques territoriales dans l'Union Européenne', Editions DEXIA (2012).

### *Bibliographie*

- 'Les partages de ressources entre l'Etat et les collectivités secondaires : le cas de la République fédérale d'Allemagne', Paul Bernd Spahn (2012).  
<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2012-4-page-1071.htm>
- 'Introduction : Les dépenses des collectivités territoriales en Europe : une grande diversité, difficile à bien connaître', Robert Hertzog (2011).  
([https://www.persee.fr/doc/coloc\\_2111-8779\\_2011\\_num\\_31\\_1\\_2235](https://www.persee.fr/doc/coloc_2111-8779_2011_num_31_1_2235))
- 'L'évolution d'ensemble des finances des collectivités locales', Elements de comparaison internationales : Allemagne, Italie, Royaume-Uni.
- 'Les finances publiques locales', Rapport public thématique de la Cour des Comptes (2013). <http://www.courrierdesmaires.fr/wp-content/uploads/2013/10/rapport-thematique-finances-publiques-locales.pdf> (page 54-58).

### *Sitographie*

- La plateforme Guide communes (« *Wegweiser Kommunen* ») animée la Fondation Bertelsmann fournit des informations sur le financement des communes allemandes <http://www.wegweiser-kommune.de/finanzen> (en allemand)
- La plateforme Wiki communal (« *Kommunal Wiki* ») de la fondation du parti allemand Alliance 90/Les Verts <http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Hauptseite> et notamment les rubriques [Finances communales](#) (« *Gemeindefinanzen* »), [Budget](#) (« *Haushalt* ») et [Impôts](#) (« *Steuern* ») (en allemand)