

# LES FINANCES PUBLIQUES EN ALLEMAGNE

## Quelles réformes?

### **Laurent Guihéry**

*Laboratoire d'économie des transports (LET-ISH)*

*Université Lumière Lyon 2*

### **Jan Werner**

*Johann Wolfgang Goethe Universität Frankfurt am Main (Allemagne)*

*Banque mondiale \*, Washington, DC (États-Unis)*

La fiscalité communale en Allemagne est l'objet aujourd'hui d'une attention particulière. Nous la décrivons précisément, en mettant en lumière l'effet de ciseaux entre des recettes fiscales locales limitées et contraintes, et l'augmentation des compétences transférées et des charges qui en résultent (aide sociale, par exemple, à la charge des communes) ; cela réduit de facto la marge de manœuvre des communes et leur indépendance financière, pourtant prévue par la Constitution (libre-administration communale). La situation financière des communes allemandes s'est donc considérablement détériorée ces dernières années, en partie en raison d'une baisse importante de la taxe professionnelle, qui a été profondément modifiée pour accroître la compétitivité de l'Allemagne et l'attrait du « Standort Deutschland ». Les communes allemandes ont réagi à cette situation budgétaire difficile en réduisant les investissements communaux. Face à cette situation, un débat est ouvert en Allemagne sur l'opportunité de modifier les finances locales. Trois propositions ont été avancées : la proposition du BDI (Association fédérale de l'industrie allemande) pour un nouveau modèle d'imposition du revenu local et de taxe sur les profits ; la proposition Jarass d'une taxe locale sur les affaires ; et la proposition Werner de trois piliers de taxation locale — l'impôt foncier local, l'impôt local sur le revenu et l'impôt local sur les entreprises —, cette dernière proposition tentant de faire une synthèse. La réforme des finances publiques locales est donc aujourd'hui à l'ordre du jour de l'agenda politique, mais les débats n'ont pas débouché, jusqu'à présent, sur un consensus. Les mutations du fédéralisme fiscal allemand sont encore devant nous.

\* Les conclusions et interprétations exprimées dans cet article sont de la seule responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement les opinions de la Banque mondiale, de ses Directeurs exécutifs ou des pays qu'ils représentent.

laurent.guihery@let.ish-lyon.cnrs.fr  
jan.werner@publicfinance.de

Longtemps présenté comme un modèle d'une organisation coopérative voire solidaire des finances publiques, le fédéralisme allemand traverse aujourd'hui une crise existentielle profonde, mais passionnante car facilement transposable au niveau européen: depuis les années 1950 en effet, les débats politiques et académiques allemands ont souvent été annonciateurs des débats européens: intégration européenne avec le référendum sur la Sarre par exemple, débat sur la Communauté européenne de Défense, zone mark et plus tard euro, politique d'ouverture avec le bloc de l'Est sous W. Brandt et élargissement actuel, environnement et sortie du nucléaire, etc. Le vif débat qui agite aujourd'hui la communauté scientifique et politique allemande s'oriente autour de deux voies: soit l'ancrage dans une voie coopérative, fidèle à ses racines et à son histoire, ou l'orientation vers un cadre plus concurrentiel du fédéralisme, comme on peut l'observer en Amérique du Nord par exemple. Il est vrai que la donne du fédéralisme a profondément changé autour de trois points: d'une part, l'unité allemande et l'augmentation des inégalités entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne, d'autre part l'intégration européenne et l'élargissement qui implique des tensions sur la compétitivité et l'attractivité des *Länder* et des communes allemandes et enfin des contraintes budgétaires, liées au traité de Maastricht, et une croissance molle qui ont mis à mal un système fédéral plutôt pesant et coûteux.

L'Allemagne est un État fédéral organisé principalement autour de trois niveaux de pouvoirs, le Bund — le Gouvernement Fédéral —, les *Länder* et les Communes. Le Gouvernement fédéral est localisé à Berlin, la capitale fédérale et Bonn, l'ancienne capitale de l'Allemagne de l'Ouest. Le territoire est structuré autour de 16 capitales régionales, auxquels sont associées un ensemble complexe de niveaux administratifs inférieurs plus ou moins étendus et imbriqués les uns dans les autres. On observe ainsi des associations d'aménagement du territoire<sup>1</sup> (*regionale Planungsverbände*), des districts administratifs (*Kreise*), des villes-districts (*Kreisfreie Städte*) et des communes (*Gemeinde*). Les communes ont été, entre 1970 et 1977 (à l'Ouest), regroupées en 13 897 communes plus homogènes et compacts<sup>2</sup> en termes de structure de population (tableau 1) ce qui tranche avec les expériences françaises où on dénombre 36 679 communes en tout dont 32 000 ayant moins de 2 000 habitants.

1. La région de Hambourg, de Stuttgart et la région autour de Francfort sur le Main par exemple.

2. Au 31 décembre 2000. L'Allemagne est néanmoins loin d'avoir mis en œuvre un réarrangement complet de sa structure locale (Werner, 2003, pages 19 et 30).

1. Nombre d'habitants des communes allemandes en 2000

Nombre d'habitants	Nombre de communes
Moins de 100	226
100-499	3,454
500-999	2,521
1,000-4,999	4,809
5,000-9,999	1,288
10,000-49,999	1,348
50,000-99,999	109
100,000-199,999	43
200,000-499,999	27
500,000 et plus	12

Source : Statistisches Bundesamt, 2002, page 56.

En conformité avec l'article 106 de la Loi Fondamentale de la RFA — *Grundgesetz* — les recettes fiscales sont réparties entre les différents niveaux de pouvoir selon un système spécifique et séparé<sup>3</sup> (*Trennsystem*) ou commun et partagé (*Verbundsystem*). Cela signifie, pour les communes, qu'elles reçoivent la totalité des recettes fiscales de la taxe foncière (*Trennsystem*) alors qu'elles ne reçoivent qu'un pourcentage fixe des recettes de l'impôt sur le revenu et de la TVA. La répartition des recettes fiscales entre les différents niveaux de pouvoir du fédéralisme allemand est explicitée dans le tableau 2<sup>4</sup>:

2. Répartition des recettes fiscales entre les niveaux de pouvoir en Allemagne en 2003

	Bund en %	Länder en %	Communes en %	Recettes en 2001 en milliards d'euros
Taxe sur la consommation <sup>1</sup>	100			60,750
Taxe sur les héritages		100		3,069
Taxe foncière			100	9,076
Impôt sur le revenu	42,5	42,5	15	141,396
TVA	51,4	46,5	2,1	138,935
Impôt sur les sociétés	50	50		- 0,426
Dégrèvement d'intérêt	44	44	12	29,846
Taxe professionnelle <sup>2</sup>	14,8	7,7	77,5	24,533

1. Taxe sur les produits pétroliers, l'électricité, le tabac, les alcools, le café.

2. Les résultats concernent l'année fiscale 2001. La part locale du Fonds de l'Unité Allemande de même que la part communale du système de péréquation financière réformée ont été ajoutés aux recettes du Bund. En annexe sont présentés des tableaux complémentaires sur les taux d'imposition des villes.

Source : Werner, 2003, page 83.

3. En référence à l'article 106 de la Loi Fondamentale de la RFA.

4. BMF, 2002a, page 7 et BMF, 2002c, pages 2, 4, 5 et 6.

À côté de cette répartition commune des recettes fiscales caractéristique du fédéralisme allemand, il existe en Allemagne une péréquation financière communale très compliquée et importante pour garantir une offre à peu près homogène de biens et services publics sur le territoire de la RFA, ce qui renvoie à une obligation constitutionnelle d'aménagement du territoire et de péréquation. L'organisation de cette péréquation communale diffère largement d'un Land à l'autre : le tableau 3 détaille la participation de 13 *Länder* sur les 16 *Länder*<sup>5</sup> aux bases fiscales communales (via un transfert d'une part des recettes des impôts du Land) permettant ensuite d'organiser une péréquation communale. En effet à chaque Land correspond une péréquation communale propre ; chaque Land doit transférer une partie de ses recettes fiscales aux communes, cet arrangement s'appelant partage fiscal obligatoire (ou *obligatorischer Steuerverbund*). D'un côté les *Länder* ont donc une obligation de transferts aux communes, aux districts ruraux et villes-districts mais d'un autre côté le Land est libre de fixer le montant de ces transferts. Ainsi les écarts sont forts : de 11,54 % des recettes fiscales provinciales transférés pour la Bavière à 26,66 % pour le Mecklembourg — Poméranie Occidentale. À côté de ce partage fiscal obligatoire nous trouvons aussi un partage fiscal facultatif (*freiwilliger Steuerverbund*) qui repose sur un transfert de nouvelles recettes, par exemple venant de la péréquation financière entre *Länder*, de la taxe sur les véhicules à moteur ou de transferts du gouvernement central liés à des faiblesses économiques régionales. Les colonnes LFA, BEZ-1 et BEZ-2<sup>6</sup> du tableau 3 correspondent à la péréquation horizontale entre les *Länder* (ou LFA) sans intervention du Gouvernement Fédéral (Guihéry, 1997) et à la péréquation verticale (BEZ-1 et BEZ-2 ; voir Guihéry, 1997).

5. Pas de péréquation financière communale pour les Villes-Etats de Berlin, Hambourg et Brême.

6. BEZ1 : transferts verticaux pour corriger les déficits ; BEZ2 : transferts verticaux pour des besoins spécifiques ; Gew.St. : part fédérale de la taxe professionnelle (sans la part revenant au Bund) ; LFA : péréquation horizontale sans intervention du Bund entre les *Länder* (voir Guihéry, 2001).

3. La péréquation financière communale entre les Länder et les communes en 2001 \*

	Partage fiscal obligatoire	Taxe professionnelle	Taxe sur les véhicules à moteur	Taxe sur les cessions immobilières et foncières	Taxe sur la fortune	LFA	BEZ-1	BEZ-2
S-A	24,00	23,00	23,00	23,00	23,00	23,00	23,00	26,30
MV	26,99	—	26,99	26,99	26,99	26,99	26,99	26,99
THUE	23,00	23,00	23,00	23,00	23,00	23,00	23,00	40,00
SACH	25,799	25,799	25,799	25,799	25,799	25,799	—	25,799
BRG	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00
SAAR	20,00	—	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
NDS	17,01	—	17,01	17,01	17,01	17,01	17,01	17,01
RP	21,00	—	21,00	21,00	21,00	21,00	21,00	21,00
SH	19,78	19,78	19,78	19,78	19,78	19,78	19,78	19,78
NRW	23,00	—	—	13,43	—	—	—	—
BVW	23,00	23,00	23,39	55,00	—	23,00	—	—
BAY	11,54	11,54	65,00	38,00	—	11,54	—	—
HE	23,00	23,00	23,00	23,00	23,00	23,00	—	—

1. Taxe sur les produits pétroliers, l'électricité, le tabac, les alcools, le café.  
 Note: SA: Saxe-Anhalt; MV: Mecklembourg-Poméranie Occidentale; Thue: Thuringe; Sach: Saxe; Brg: Brandebourg; Saar: Sarre; NDS: Basse-Saxe; RP: Rhénanie-Palatinat; SH: Schleswig-Holstein; NRW: Rhénanie du Nord - Westphalie; BW: Bade-Wurtemberg; BAY: Bavière; He: Hesse.  
 Source: Werner, 2003, page 108; Werner, 2005.

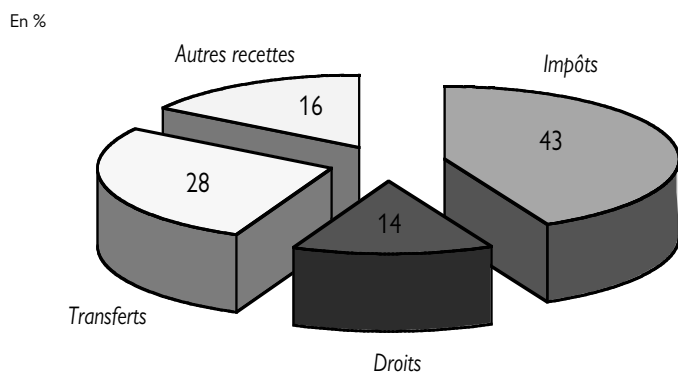
# I. La situation financière des communes allemandes

Les 13 897 communes constituent donc le troisième niveau de pouvoir du fédéralisme allemand, avec le Bund et les 16 *Länder*. Cette partie va détailler la structure des recettes fiscales et la fiscalité des communes allemandes.

## I.1. Structure des recettes des municipalités allemandes

Bien que les parties orientale et occidentale de l'Allemagne soient maintenant réunifiées depuis plus de 10 ans, il reste encore des différences importantes entre les deux « Allemagne » : différence de taux de chômage (10,4 % à l'Ouest en février 2005 contre 20,7 % à l'Est à la même période), différence de revenus, de niveau de vie ou simplement différences dans la vie de tous les jours (Werner, 2005). En raison de ces disparités, la structure de revenus des communes est- et ouest-allemandes n'est pas compatible. En 2001, les municipalités ouest-allemandes ont accumulé un revenu de 105,1 milliards d'euros (graphique 1) :

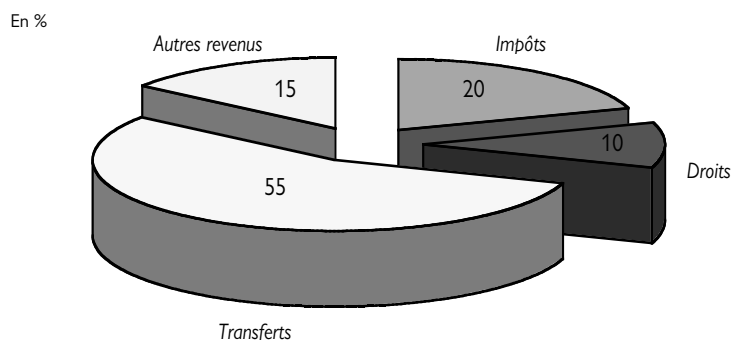
1. Recettes fiscales des communes ouest-allemandes en 2001



Source : BMF, 2002b, page 1.

Les communes est-allemandes ont enregistré des recettes très inférieures, de 19,9 milliards d'euros en 2001, qui se composent de la façon suivante :

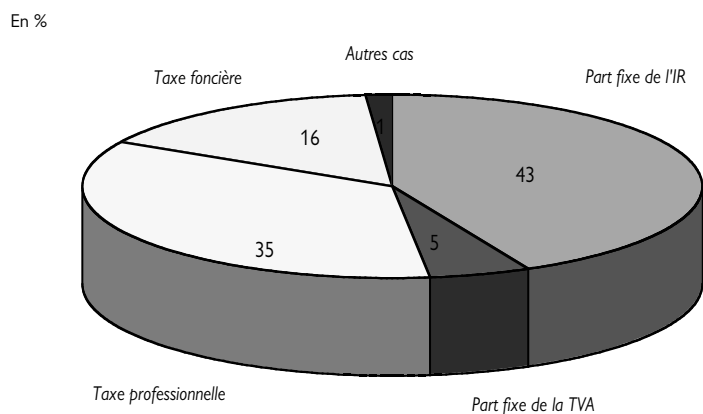
2. Recettes fiscales des communes est-allemandes en 2001



Source : BMF, 2002b, page 1.

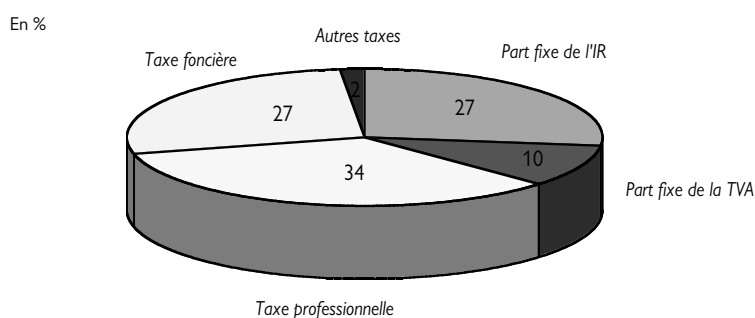
Pour les communes ouest-allemandes, les recettes fiscales constituent le premier poste de recettes alors que ce sont les transferts, en général en provenance du Bund, qui constituent le support essentiel des recettes des communes est-allemandes. En ce qui concerne les impôts, la part communale de recettes sur l'impôt sur le revenu et la taxe professionnelle sont essentielles pour les communes ouest-allemandes alors que les communes est-allemandes dépendent plus, pour leurs impôts, de la taxe professionnelle et de la taxe foncière. La structure des impôts locaux allemands est présentée dans les graphiques 3 et 4 suivants :

3. Recettes fiscales des communes ouest-allemandes en 2001



Source : BMF, 2002b.

4. Recettes fiscales des communes est-allemandes en 2001



Source : BMF, 2002b.

## 1.2. Principes de fiscalité locale en Allemagne

En plus de leur part fixe de l'impôt sur le revenu et de la TVA, les communes allemandes sont habilit es à fixer le calcul de la valeur imposable de la taxe foncière (Taxe foncière A et B/*Grundsteuer A et B*) et de la taxe professionnelle (*Gewerbesteuer*), ce qui permet de garantir une certaine, mais limit e, autonomie fiscale. Pour l'année fiscale 2000, les recettes fiscales de la taxe foncière (A et B) et de la taxe professionnelle sont pr sent es dans le tableau 4 :

4. Principales recettes fiscales locales propres en Allemagne

	Taxe foncière A		Taxe foncière B		Taxe professionnelle		PIB	Habitants
	En millions d'euros	En %	En millions d'euros	En %	En millions d'euros	En %	En %	En %
S-A	20,3	6,1	179,1	2,1	332,9	1,2	2,1	3,2
MV	12,6	3,8	117,6	1,4	205,7	0,8	1,4	2,2
THUE	9,0	2,7	156,4	1,8	253,4	0,9	1,9	3,0
SACH	13,0	3,9	347,1	4,1	597,2	2,2	3,6	5,4
BRG	11,8	3,5	189,5	2,2	372,3	1,4	2,1	3,2
SAAR	1,3	0,4	95,8	1,1	223,4	0,8	1,2	1,3
NDS	57,6	17,3	875,4	10,3	2 321,9	8,6	8,7	9,6
RP	18,6	5,6	361,5	4,2	1 174,8	4,3	4,5	4,9
SH	17,2	5,2	256,6	3,0	688,7	2,5	3,1	3,4
NRW	33,6	10,1	2 105,1	24,7	6 936,5	25,7	22,4	21,9
BW	41,5	12,5	1 134,0	13,3	4 002,4	14,8	14,6	12,7
BAY	77,6	23,3	1 166,2	13,7	4 482,0	16,6	17,3	14,8
HE	17,3	5,2	603,2	7,1	2 968,8	11,0	9,0	7,4
BE	0,2	0,0	489,9	5,8	884,3	3,3	3,7	4,1
HH	0,9	0,3	312,9	3,7	1 305,8	4,8	3,5	2,1
HB	0,2	0,1	125,9	1,5	275,2	1,0	1,1	0,8
Total	332,8	100	8 516,1	100	27 025,5	100	100	100

Source : IFST, 2002, page 14: abréviations : voir tableau 3



La raison de la forte proportion de taxe foncière A en Bavière, Saxe-Anhalt et Basse-Saxe est le nombre important d'entreprises rurales dans ces *Länder*. De plus, la Basse-Saxe et la Rhénanie du Nord-Westphalie ont, comparativement par exemple aux villes-États et aux nouveaux *Länder*, un nombre important d'unités de propriété, ce qui explique la proportion relativement forte de recettes de la taxe foncière B. Les pays contributeurs à la péréquation financière intra-*Länder* — Bavière, Hesse, Hambourg, Bade-Wurtemberg et Rhénanie du Nord Westphalie — ont aussi une part relativement importante de taxe professionnelle.

### 1.2.1. La taxe professionnelle

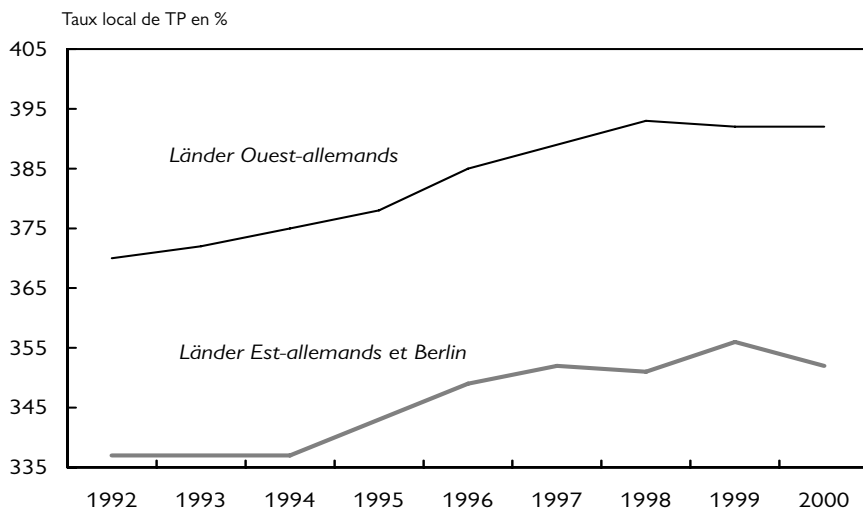
Toutes les entreprises en Allemagne sont sujettes à la taxe professionnelle, à l'exception des activités indépendantes. À l'origine la taxe professionnelle avait trois bases fiscales: la taxe sur les salaires, la taxe professionnelle sur le capital et la taxe professionnelle sur les profits. En janvier 1980 la part salariale de la taxe professionnelle a été supprimée. Au 1<sup>er</sup> janvier 1998, c'est la part sur le capital de cette taxe professionnelle qui a été supprimée. En compensation de cette perte de recettes liées à la part salariale, les communes ont reçu une part plus élevée de l'impôt sur le revenu. Pour compenser la perte de la part « capital » de la taxe professionnelle, les communes allemandes ont pour la première fois reçu une part de la TVA, considérée comme une ressource plus stable (Zimmermann, 1999, p. 183). La taxe professionnelle est déterminée en déduisant d'abord le montant exempté de la base de la taxe professionnelle et en le multipliant par le taux fédéral, qui est au plus de 5 % et est fixé par une Loi Fédérale (Brümmerhoff, 2001, p. 520). Ce résultat intermédiaire est alors multiplié par le taux local respectif. Les taux locaux, qui sont fixés indépendamment par les communes, ont connu ces dernières années les développements plutôt orientés à la hausse comme en témoigne le graphique 5, avec néanmoins une certaine stabilisation depuis 1999, là encore afin de renforcer l'attractivité de la « localisation Allemagne ».

Pour l'année fiscale 2002, les villes de Kempten (337 %), Rüsselheim (340 %) et Fulda (340 %) ont les taux locaux les plus réduits de taxe professionnelle de toutes les 191 villes de plus de 50 000 habitants. Les taux les plus élevés peuvent être observés à Bottrop (490 %), Munich (490 %) et Francfort sur le Main (490 %).

Une petite forme de concurrence fiscale entre les autorités locales existe seulement dans les régions densément peuplées entre la ville centre et les communes environnantes. Ainsi, dans les environs de Francfort sur le Main, les villes de Eschborn (300 %), Bad Vilbel (300 %) et Rüsselheim (340 %) font une concurrence directe à la ville-centre, ce qui a réduit les recettes fiscales de Francfort. La même situation s'observe aussi à Hambourg avec la ville voisine de Winsen (280 %).

Seule la petite ville nordique de Norderfriedrichskoog a réussi à fixer un taux de zéro, à la fois sur la taxe professionnelle mais aussi sur la taxe foncière... mais ce village est une exception et il n'y a pas en Allemagne de réelle concurrence fiscale forte.

### 5. Évolution du taux local de taxe professionnelle



Source : BMF, 2002b, p.14.

### 5. Structure des taux de taxe professionnelle en fonction des villes allemandes

Taux locaux en %	Villes de plus de 50 000 habitants	En %	Villes de plus de 500 000 habitants	En %
Moins de 300	0	0	0	0
300-319	0	0	0	0
320-349	4	2,1	0	0
350-369	23	12,0	0	0
370-389	29	15,2	0	0
390-409	29	15,2	0	0
410-429	35	18,3	3	25,0
430-449	35	18,3	0	0
450-469	26	13,6	4	33,3
470-489	7	3,7	3	25,0
490-510	3	1,6	2	11,7
Plus de 510	0	0	0	0
Total	191	100	12	100

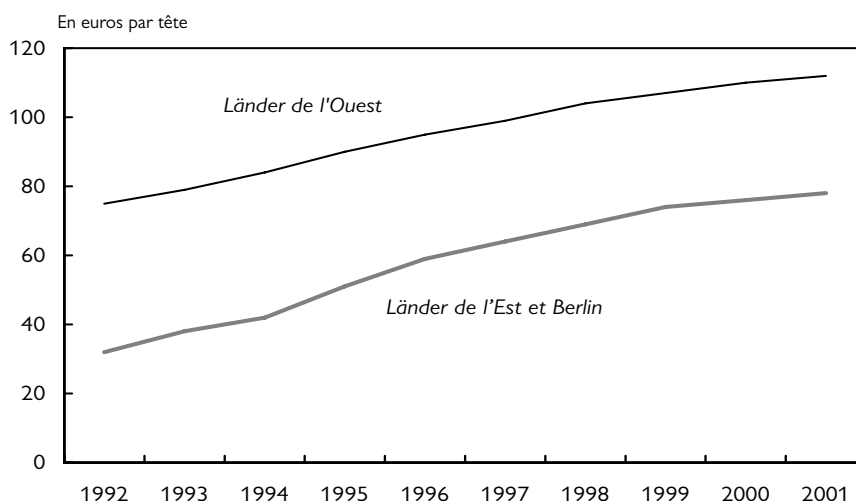
Source : IFST, 2002, page 40, 63-68.

### 1.2.2. La taxe foncière

La valeur de la propriété est taxée dans le fédéralisme fiscal allemand, sans prendre en compte les profits retirés de cette propriété. Les biens fonciers agricoles et les forêts sont pris en compte dans la taxe foncière de type A alors que les autres biens fonciers — immobiliers — sont assujettis à la taxe de type B. Les biens fonciers publics ne sont pas taxés.

De manière équivalente à la taxe professionnelle, sous le régime de la taxe foncière réelle, la valeur des biens fonciers est multipliée par le facteur de base fiscale qui est fixé par le Bund<sup>7</sup>. Cette base fiscale est ensuite multipliée par le taux municipal. Bien que la base fiscale de la taxe foncière de type B soit inférieure à celle de la classe A, les recettes fiscales de la taxe B sont significativement plus importantes que ceux de la taxe foncière A car les communes en général fixent un taux plus important sur les biens fonciers de type B. Ces dernières années, les communes allemandes ont fortement augmenté leurs taux pour les biens de type foncier B comme le montre le graphe 6. En termes de comparaison internationale, le taux de taxation foncier allemand reste plus faible qu'en France (Werner, 2003, p. 11-39).

6. Charge fiscale liée à la taxe foncière en Allemagne



Source : propre calcul sur la base de BMF, 2002b, page 9 et 10.

8. Il s'élève à 0,6 % pour la taxe foncière de rang A et de 0,35 % pour celle de rang B.

### 1.2.3. Autres taxes locales en Allemagne

On trouve un nombre important de taxes locales complémentaires en Allemagne qui peuvent être résumées dans l'expression « taxe mineures ». Elles comprennent la taxe sur les alcools, la taxe sur les loisirs, la taxe sur la possession de chiens, la taxe sur les débits de boissons, la taxe sur la chasse, sur la pêche et la taxe sur la résidence secondaire. Les communes sont autonomes pour déterminer le choix de ces taxes locales mineures et leur taux, en conformité avec les Lois communales de chaque Land. Les recettes fiscales des « taxes mineures » s'élèvent à 628 millions d'euros en 2001<sup>8</sup>.

### 1.2.4. Résultats empiriques et tests sur l'autonomie fiscale et le mimétisme fiscal en Allemagne

La faiblesse de la concurrence fiscale en Allemagne, qui se limite principalement à la taxe professionnelle, explique en partie le faible nombre de contributions théoriques comme empiriques sur la question de l'autonomie fiscale et du mimétisme fiscal dans le fédéralisme allemand. Car il faut d'abord garder à l'esprit que la structure de la fiscalité locale en Allemagne est particulière: d'une part, les communes allemandes sont intégrées au partage des recettes fiscales entre les différents niveaux de pouvoir (*tax sharing system*): elle reçoivent 15 % du l'impôt sur le revenu, 12 % des dégrèvements d'intérêts et 2,2 % de la TVA. D'autre part, la taxe professionnelle, leur recette fiscale la plus importante, n'appartient pas totalement aux communes car depuis la grande réforme fiscale de 1969 un système de partage de cette taxe professionnelle a été mis en place avec le Bund et les *Länder* (*trade tax hand-over rate*). De plus les disparités Est-Ouest sont non négligeables dans divers aspects, en particulier fiscaux. Ainsi les communes est-allemandes sont financées par les impôts à hauteur de 20 % alors que pour les communes ouest-allemandes ce taux s'élève à 42 %. Enfin l'existence d'une péréquation financière communale d'envergure garantie un certain niveau de ressources pour les communes mais elle limite de facto les mécanismes incitatifs que l'on peut rencontrer dans des systèmes fiscaux moins redistributifs que le fédéralisme fiscal allemand.

De plus, Torgler and Werner (2005) ont fait appel au *World Values Survey* et au *European Value Survey* sur la période 1997 à 1999 pour étudier l'impact du degré d'autonomie fiscale locale sur la discipline fiscale des individus et ont fait des tests pour des variables additionnelles. En prenant en compte le fait que les *Länder* allemands ne peuvent pas fixer des taux de taxation de manière indépendante, Torgler et

8. <http://www.destatis.de/basis/d/fist/fist02.htm>.

Werner (2005) ont examiné l'autonomie fiscale des communes allemandes en s'appuyant sur la variable FISCAUT. En général, les coefficients d'autonomie fiscale des communes mettent en lumière dans toutes les estimations un effet positif significatif statistiquement sur la discipline fiscale des agents. En écho avec les travaux empiriques précédents de Torgler et Werner sur la discipline fiscale des agents, l'âge des résidents est corrélé positivement avec un taux élevé de discipline fiscale et les femmes sont caractérisées par une discipline fiscale plus forte que les hommes. Ainsi être une femme plutôt qu'un homme entraîne une probabilité d'avoir un niveau de discipline fiscale supérieur de 4,8 à 6,6 points de pourcentage. De même, les données 1997 montrent qu'être marié par rapport à une situation de célibataire augmente la part des individus affirmant que l'évasion fiscale n'est jamais justifiée par environ 5 points de pourcentage. Aucune différence entre les différentes classes sociales n'est observée. Enfin les travaux de Torgler et Werner indiquent, dans le temps, une tendance à une augmentation de la discipline fiscale en Allemagne.

Certains travaux se sont concentrés sur la taxe professionnelle en mettant en valeur une corrélation significative dans les décisions de fiscalité locale pour des communes très proches spatialement (Seitz, 1995 et Büttner, 2001). Le résultat empirique le plus connu concernant la taxe professionnelle en Allemagne a été avancé par Büttner (2001, 2003). Büttner s'est basé sur 1 111 communes situées au Sud-Ouest du Bade-Würtemberg sur une période allant de 1980 à 2001. Büttner ne trouva pas d'effet significatif du taux moyen de taxe professionnelle dans des communes proches sur les bases fiscales locales. Néanmoins, s'il pondère ce calcul par la taille relative de la population des différentes communes proches, il peut observer un impact positif significatif (Büttner, 2003, p. 124). Toujours sur la base des données Bade-Würtemberg, Büttner (2001) a testé non seulement les effets sur les taux et les bases fiscales de la taxe professionnelle mais aussi des indicateurs sociaux. Les résultats empiriques indiquent qu'une part importante de résidents plutôt âgés est liée à un taux de taxe professionnelle plutôt élevé et qu'une affiliation plus chrétienne des résidents<sup>9</sup> entraîne un niveau de taux de taxe professionnelle plus réduit.

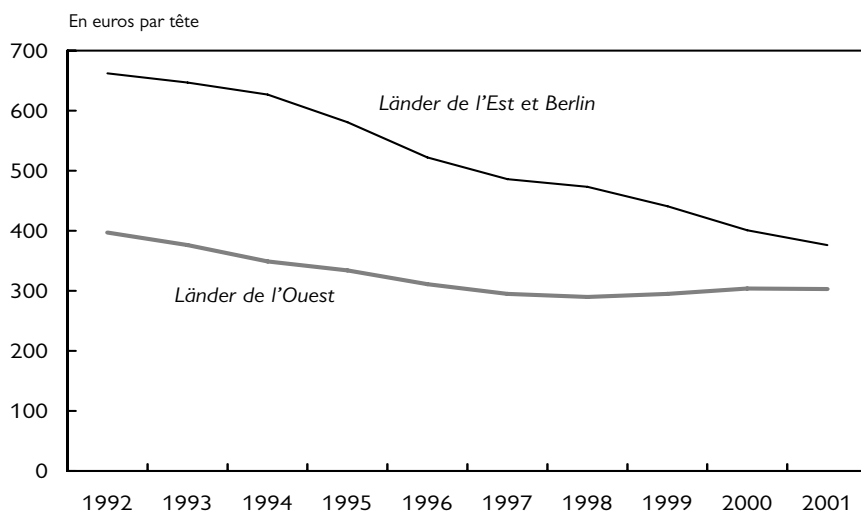
---

9. L'Allemagne n'est pas en effet un état laïc : la religion catholique et la religion protestante sont les deux religions d'État et font l'objet d'une déclaration à l'administration fiscale.

## 2. Propositions pour une réforme des finances locales allemandes

La situation financière des communes allemandes s'est considérablement détériorée ces dernières années, en partie en raison d'une baisse importante des recettes fiscales liées à la taxe professionnelle qui a été profondément modifiée pour accroître la compétitivité de l'Allemagne et l'attrait du « *Standort Deutschland* ». Les raisons de cette baisse s'expliquent aussi par la faiblesse du dynamisme économique de l'Allemagne à cette époque mais aussi par l'augmentation de la part de la taxe professionnelle reversée par les communes aux *Länder* et au Bund, cette part étant fixée par le Bund<sup>10</sup>. Les communes allemandes ont répondu à cette situation budgétaire difficile en réduisant les dépenses sur les investissements communaux comme le montre le graphique 7.

7. Développement des investissements des communes allemandes



Source: BMF, 2002b, page 21

Face à cette situation, un débat est ouvert en Allemagne sur l'opportunité de modifier les finances locales. Trois propositions ont été avancées dans ce sens et peuvent être résumées dans la partie suivante.

10. En 2000, la part de la taxe professionnelle que les communes reversent aux *Länder* et au Bund s'est élevée à 5,52 milliards environ et, pour 2001, à 5,51 milliards. Durant la même période, la part communale de la taxe professionnelle a baissé de 2,5 milliards (BMF, 2002c, pages 2, 4, 5 et 6).

## 2.1. Propositions du BDI: revenu local et taxe sur les profits

En association avec l'Association allemande des industries chimiques (VCI), l'Association fédérale de l'industrie allemande (BDI) a soumis une proposition pour un nouveau modèle d'imposition du revenu local et de taxe sur les profits<sup>11</sup>. Les propositions des deux associations ont été élaborées par « un groupe de recherche sur la réforme de la taxe professionnelle » conduit par le Prof. Wolfgang Ritter. Il n'est pas proposé dans cette taxe locale sur les revenus et sur les profits d'instaurer une nouvelle taxe locale propre mais plutôt d'imposer une surcharge proportionnelle et uniforme sur l'impôt sur le revenu et sur les sociétés. Cette solution vise à minimiser la charge administrative de gestion de l'impôt tout en étendant la base fiscale communale des entreprises à l'ensemble des résidents<sup>12</sup>. Le modèle du BDI envisage une abolition de la taxe professionnelle, de la part reversée au Bund et aux *Länder* de cette taxe professionnelle et de la part de 15 % perçue par les communes sur l'impôt sur le revenu collecté en commun par le Bund et les *Länder*.

De manière à éviter une double taxation liée au sur-taux local, les dividendes ne seront pas taxés parce qu'ils sont déjà imposés par l'impôt sur les entreprises et sur le revenu.

La disparition de la taxe professionnelle constituerait un soulagement financier pour le Bund comme pour les *Länder*, car des dispositions existaient pour la déduire de l'impôt sur les sociétés. Cela va plus que compenser la baisse causée par la disparition de la part de la taxe professionnelle versée par les communes au Bund et aux *Länder*.

En complément, le modèle du BDI propose un changement des taux d'imposition pour 2005 :

— Le premier niveau d'imposition sur le revenu du Gouvernement central est réduit à 11,5 % et le taux maximum de taxation sur le revenu est réduit à 32,2 %.

— Au même moment, la taxe sur les entreprises est amenée à 28,6 %.

La mise en œuvre de ces mesures devrait conduire à augmenter le volet financier et politique des municipalités tout en imposant un sur-taux sur l'impôt sur le revenu et les sociétés de manière à garantir que

11. Dès 1968, le Conseil scientifique auprès du ministère Fédéral des Finances (BMF) a étudié et proposé une impôt municipal sur le revenu avec le droit de lever un sur-taux proportionnel. Dans son rapport sur la réforme de la fiscalité locale de 1982, le Conseil Scientifique auprès du BMF a réétudié cette option et n'est pas arrivé à une solution satisfaisante concernant les problèmes de clé de répartition et de sur-taux municipal. Pour cette raison, il a rejeté son introduction (See BMF, 1982, p. 115 et 123).

12. BDI/VCI, 2001, p. 18.

personne ne supporterait une charge imposable plus importante due à la réforme fiscale<sup>13</sup>.

Mettre en œuvre le modèle proposé par le BDI implique une modification de la Constitution, ce qui entraîne l'accord de tous les acteurs de la politique allemande. En particulier l'article 106 section 6 de la Loi Fondamentale allemande devrait être modifiée dans le sens que les municipalités ne recevraient plus une part de l'impôt sur le revenu mais lèveraient directement une sur-imposition sur le revenu. L'article 106, section 6 serait donc réécrit de manière à ce que, à l'avenir, les communes déterminent elles-mêmes le taux de la sur-imposition sur le revenu et les entreprises.

Le modèle proposé par le BDI et le VCI a un inconvénient important s'il est adopté: les communes n'auront plus la possibilité de jouer sur les incitations pour attirer des entreprises sur leurs territoires. Plus précisément, la base fiscale se déplacera du monde des affaires vers celui des résidents et les communes s'occuperont principalement de l'imposition des 30 millions de personnes imposables sur le revenu, avec l'exception néanmoins des faibles recettes générées par une sur-imposition modeste liée à la taxe sur les entreprises<sup>14</sup>. Bien que les tenants de cette réforme d'un taux local d'imposition sur le revenu et sur les entreprises admettent que ce problème existe, leurs propositions — tel que le droit d'imposer un surtaux sur les revenus du commerce payés par le monde des affaires au lieu de celui des résidents — semblent très impraticables et signifieraient même la suppression de l'un des avantages du modèle du BDI, à savoir la simplification du système fiscal allemand<sup>15</sup>.

Il doit aussi être pris en compte le fait que d'abandonner la taxe professionnelle tout en introduisant un sur-taux local de l'impôt sur le revenu et sur les sociétés devrait entraîner d'énormes différences de taxation dans les zones densément peuplées entre la ville-centre et les communes environnantes. Les espaces péri-urbains très rentables des communes entourant les principales villes-centres allemandes — par exemple Francfort et sa riche banlieue au pied du Taunus — vont voir leurs revenus fiscaux s'accroître au détriment des villes-centres densément peuplées. D'après leurs calculs de simulation<sup>16</sup> pour les communes de la Sarre, Fuest et Huber parviennent à la conclusion que la ville de Sarrebrück devra lever un sur-taux local de 21 %, tandis que le district administratif de St. Wendel devrait être capable de générer les mêmes revenus fiscaux avec un sur-taux municipal de 8,4 %<sup>17</sup>. On

13. Müller-Seils, 2002, p. 7.

14. L'impôt sur les entreprises a connu un développement très négatif en termes de rendement fiscal faisant suite au changement d'une imposition totale du revenu à une imposition partielle du revenu.

15. Fuest/Huber, 2001, p. 18.

16. Fondé sur les recettes fiscales 1999.

17. Fuest / Huber, 2001, p. 37.



peut néanmoins douter que de telles disparités fiscales puissent être tolérées socialement ou politiquement en Allemagne sur le long terme. Jusqu'à maintenant, l'objectif de la Constitution allemande, qui vise à créer les mêmes conditions de vie pour tous sur le territoire fédéral, a été de favoriser le *maximin* le plus élevé, ce qui implique une absence de compétition fiscale de type Suisse. En dépit de toutes ces différences économiques<sup>18</sup> et de ces problèmes, il ne faut pas dénigrer le succès du fédéralisme suisse mais plutôt le prendre en compte dans le contexte de l'influence positive de la démocratie directe<sup>19</sup>.

## 2.2. La proposition Jarass: une taxe locale sur les affaires

Le modèle proposé par la Convention bavaroise des autorités locales, qui a été développé conjointement par le Prof. Lorenz Jarass et Gustav Obermair, et qui a été soutenu par d'autres associations municipales importantes<sup>20</sup> depuis mars 2003, ouvre une orientation complètement différente<sup>21</sup>.

À l'opposé du BDI, L. Jarass ne souhaite pas abandonner la taxe professionnelle mais plutôt la développer plus largement comme une véritable taxe locale sur les affaires et ainsi « revitaliser » la taxe professionnelle<sup>22</sup>. Le modèle de M. Jarass pour une réforme de la taxe professionnelle est basé sur la notion de taxe locale sur la valeur ajoutée<sup>23</sup>, mais, sous la définition donnée par M. Jarass de la taxe locale sur les activités, les salaires<sup>24</sup> sont exemptés lors de la fixation de la base fiscale<sup>25</sup>. M. Jarass propose les éléments suivants comme base fiscale de la taxe locale sur les activités :

- Les profits ;
- Les intérêts nets payés sur la dette ;

18. Les différences entre le revenu par tête moyen de deux cantons suisses voisins du Jura (21,839 €) et de la cité de Bâle (53,602 €) en 1999 sont plus qu'indicatifs des différences économiques en Suisse. Werner, 2003a, p.12.

19. Feld/Savioz, 1997, p. 529 de même que Freitag/Vatter 2000, p. 598.

20. La fédération allemande des autorités locales, La fédération allemande des districts administratifs, la confédération allemande des villes et municipalités.

21. L'Association fédérale des principales associations municipales, 2003, p. 5.

22. La Convention bavaroise des autorités municipales, 2003, p. 5.

23. Le concept de taxe sur la valeur ajoutée a toujours hanté les finances publiques. BMF, 1982, p. 135 de même que SVR, 1995, clause 346. La taxe sur la valeur ajoutée ne doit pas être confondue avec la classique TVA, qui est une taxe sur la consommation de produits et services. L'objectif de la « taxe sur la valeur ajoutée » est, d'un côté, d'imposer un montant sur la totalité de la valeur additionnelle qu'une activité a générée sur une certaine période. Elle concerne le produit net moins tous les investissements précédents, taxe indirectes et dépréciation des actifs, plus tous les transferts publics.

24. Dans son plan de taxe locale sur la valeur ajoutée éligible à l'inclusion, Scherf lui souhaite une imposition des salaires (Scherf, 2002, p. 605).

25. Jarass, 2003, p. 12.

— Un pourcentage à définir<sup>26</sup> des loyers payés, des licences et des baux.

Les syndicats patronaux ont rejeté cette proposition, qui, en intégrant totalement les intérêts de la dette et en n'intégrant que partiellement les baux et les loyers, réside en deux facteurs non relatifs aux revenus parce qu'ils voient un affaiblissement à terme des entreprises moyennes en raison d'une taxation du capital<sup>27</sup>.

En complément de l'augmentation de la base fiscale, la taxe locale sur l'activité vise à étendre l'obligation fiscale des entreprises déjà taxées aux professions libérales et indépendantes, aux entreprises unipersonnelles et aux activités liées à la forêt et à l'agriculture. En étendant l'obligation fiscale et en élargissant la base fiscale, de nouvelles marges de manœuvre seront générées pour réduire le taux de la taxe locale sur l'activité et développer le montant des exonérations fiscales.

Le montant exempté fiscalement pour la propriété individuelle actuellement de 24 500 euros devrait être augmenté à 40 000 euros, tandis que les partenariats d'affaires seraient exclus de cette augmentation. Néanmoins, les partenariats devraient recevoir une exonération fiscale spéciale de 10 000 euros et les droits de propriété de 20 000 euros pour compenser les intérêts de la dette vis à vis de la taxe<sup>28</sup>.

Le modèle de la taxe locale sur l'activité prend en compte de plus l'abolition des affiliations, qui sont assujetties à la taxe professionnelle<sup>29</sup>, de même que des clauses spécifiques pour les sociétés financières.

Le modèle de la taxe locale sur les affaires devient épineux lorsque l'on prend en compte le commerce « transfrontalier » car il est très difficile, dans de nombreuses activités, de savoir où la création de valeur a pu être localisée spatialement. Le problème du taux local et du manque de concurrence fiscale qui en résulte entre les communes n'a pas été jusqu'à présent pris en compte de manière satisfaisante dans le modèle de la taxe locale sur les affaires. En dépit des protestations de certains groupes de pression, il semble très judicieux de taxer les professions libérales et les professions indépendantes, car ces emplois font tous appels aux infrastructures municipales et doivent donc en supporter une partie des coûts.

26. Jusqu'à maintenant, Jarass n'a évoqué qu'une « part appropriée » et n'a pas fixé de pourcentage concret.

27. DGL, 2003, p. 1.

28. Bayerischer Städtetag, 2003, p. 10.

29. Jarass/Obermair, 2003, p. 160.

## 2.3. La proposition Werner: le modèle à trois piliers

Une grande majorité de modèles visant à réformer les finances locales en Allemagne ne tiennent pas compte de la structure propre des finances locales. Par exemple, bien que de nombreux modèles d'une taxe professionnelle modernisée aient été développés, voire même que sa suppression ait été envisagée au profit de modèles de remplacement, peu de travaux prennent en compte la place de l'impôt foncier.

Que ce soit du côté du modèle du BDI, qui souhaite transférer la base fiscale des entreprises locales vers les résidents, ou du côté du modèle fiscal de taxe locale sur l'activité proposé par Jarass et Obermair, qui se fonde globalement sur des principes de facteurs non liés au revenu, de nombreuses imperfections sont à relever. D'un côté, ils aggravent le problème de la relation ville-centre/villes environnantes (modèle BDI), et d'un autre côté, ils alourdissent la fiscalité des entreprises avec un impôt sur l'actif, qui se caractérise aussi par une grande difficulté de définition en termes administratifs. Malgré cela, ces deux modèles apportent de nombreux éléments positifs qui ont influencé le modèle à trois piliers suivants.

Face à un objectif de maintien d'assises financières solides, même durant les périodes de fluctuations des cycles économiques, les communes devraient compter sur trois impôts solides :

- l'impôt foncier local ;
- l'impôt local sur le revenu ;
- l'impôt local sur les entreprises.

Il est aussi important que les communes gardent une maîtrise de la fixation des taux de façon à garantir une autonomie communale et une libre-administration locale.

Jusqu'à maintenant, les charges foncières globales en Allemagne ont été plus que modérées: si l'on compare le niveau de pression fiscale en Allemagne avec ses principaux partenaires, aux USA et au Canada, au Royaume-Uni ou en France (taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti), il apparaît que les taxes foncières A et B sont plus que faibles. L'évaluation des valeurs foncières réelles en Allemagne est loin d'être à jour, en raison du niveau uniforme des taux qui ne sont plus à jour. Transférer cette évaluation aux communes et mettre en place un cadre général grâce à la législation fédérale pourrait résoudre facilement le problème d'une réévaluation actuelle des valeurs foncières :

— La base fiscale de la taxe foncière en Allemagne est fournie par trois indicateurs de type « *benchmark* »: l'espace au sol maximum, l'espace bâti au sol maximum, la taille de la propriété. Ces trois relevés, qui sont consignés dans le plan d'aménagement local et/ou l'office foncier du Land, sont alors multipliés (Équation 1). Ce faisant, on ne

cherche pas à savoir si une propriété donnée possède réellement un bâtiment sur sa parcelle ou si la construction est limitée à un minimum lorsque le permis de construire a été signé.

— Les communes peuvent séparer les espaces de constructions individuelles en zones bâties spéciales, pour lesquelles elles peuvent affecter des facteurs individuels de construction. Les conseils municipaux décident eux-mêmes du niveau à fixer pour le facteur de zone bâtie mais aussi de la surface de cette zone bâtie.

— Les conseils municipaux déterminent aussi les taux locaux pour les taxes foncières, avec un même taux pour chaque zone bâtie.

— Toutes les propriétés sont assujetties à un impôt foncier réel, c'est-à-dire les propriétés privées, les propriétés commerciales, les terrains agricoles et les forêts mais aussi les biens et propriétés publics. Cependant pour le domaine public, le taux est fixé à 1.

— Le Gouvernement Fédéral, le Bund, n'impose pas un taux de taxation uniforme, de manière à éliminer les distorsions actuelles parmi les taux d'imposition qui atteignent plus de 375 points de pourcentage.

Enfin, l'impôt local sur la propriété foncière serait calculé comme suit:

$$\frac{\text{Superficie au sol} \times \text{superficie bâtie} \times \text{taille de la propriété}}{\text{en m}^2 \times \text{facteur de zone} \times \text{taux local d'imposition}} = \text{assujettissement à l'impôt en euros} \quad [\text{Équation 1}]$$

Le taux foncier réel local crée délibérément des incitations fiscales pour une utilisation efficiente de la propriété, de façon à ce que plus d'investissements en construction sur des terrains disponibles puissent survenir rapidement. De plus, la taxe locale foncière favorise une densité plus poussée du développement urbain.

L'impôt local sur le revenu reprend les aspects positifs du modèle du BDI. Les communes ont la possibilité d'imposer un sur-taux supplémentaire sur l'impôt sur le revenu et simultanément abandonnent leurs recettes provenant de la part de 15 % transférée aux communes de l'impôt sur le revenu. Le droit des communes d'imposer un sur-taux permet, d'un côté, d'accroître la concurrence fiscale entre les différentes collectivités locales et, en même temps, permet aux résidents de contribuer directement aux coûts des infrastructures locales. Pour les habitants, en particulier, cela rend les transferts plus transparents puisqu'ils ne contribuent plus au financement des infrastructures locales (crèches, routes communales, piscine, centres culturels) de manière indirecte par l'intermédiaire d'un montant fixe prélevé sur les recettes de l'impôt sur le revenu mais plutôt de manière directe via le taux local d'imposition sur le revenu.

Cependant, et différemment du modèle du BDI, le sur-taux local sur l'impôt sur le revenu doit avoir une limite hausse et basse<sup>30</sup>. D'un côté,

30. Dans ce sens, l'exemple du Danemark, où le taux combiné de taxation du Gouvernement central, des communes, et des districts administratifs est restreint à 59 % pour l'ensemble, est intéressant pour le cas allemand.

cette limitation devrait éviter une concurrence fiscale dommageable avec une « course au taux 0 » et, d'un autre côté, il ne devrait pas y avoir de grandes disparités fiscales de taux entre les communes.

Néanmoins, ce modèle à trois niveaux ne solutionne pas le problème centre-périphérie des villes allemandes. Par contre, un système de péréquation fiscale communale au niveau local pourrait aplanir ces disparités. Dans ce sens, les expériences négatives du système de concurrence fiscale en Suisse devrait être un incitatif fort pour s'assurer que les disparités fiscales entre les communes ne soient pas trop fortes en Allemagne de manière à garantir une acceptabilité par les autorités locales les plus importantes de ce modèle de taxation reposant sur trois piliers.

Le troisième pilier de ce nouveau système de fiscalité locale concerne l'impôt local sur les entreprises. Cet impôt est une version modernisée de la taxe professionnelle et repose sur deux éléments :

- la part « profit » ;
- l'élément minimum.

Sous le système de taxe locale sur les entreprises, les entreprises mais aussi les professions libérales et les professions indépendantes — de même que les activités agricoles et forestières et tous ceux dont les activités utilisent les infrastructures communales — seraient assujettis à l'impôt. Ils seraient imposés en fonction de leurs profits déclarés. Néanmoins, il y a une franchise d'impôt pour tous les contribuables et ce montant est deux fois plus élevé pour les entreprises privées que pour les entreprises publiques. D'un côté, cette franchise fiscale vise à exclure les petites entreprises de l'imposition et, d'un autre côté, le nombre très élevé des partenariats commerciaux vise à renforcer ces partenariats, de la même manière que l'opportunité récente de compenser les intérêts de la dette a été abandonnée pour faciliter la gestion administrative de l'impôt. Il est prévu que le principe de la résidence professionnelle s'appliquera encore. Néanmoins, le modèle de l'impôt local sur les entreprises devra s'assurer d'interdire toute technique de filialisation.

Si une entreprise ou un indépendant ne déclare pas de profit d'activité, alors l'élément minimum de l'impôt s'appliquera, ce qui garantira une imposition minimum. Un tel système d'imposition minimum n'est pas rare si l'on regarde d'autres pays et a été introduit avec succès en Suisse<sup>31</sup>. La base fiscale doit être le nombre d'employés

31. Le minimum fiscal taxe aussi les entreprises qui ne prévoient pas de faire des profits mais qui bénéficient aussi de biens et services publics. La taxe minimale, qui prend en compte le chiffre d'affaires, les actifs immobiliers et le capital investi comme base de calcul, s'appliquera uniquement si le rendement de la taxe minimum est supérieur par rapport à ceux récoltés par les autres taxes sur les entreprises. La taxe minimale est en vigueur dans 14 cantons sur 26. Les cantons de Nidwalden, Schaffhausen et Aargau impose une taxe minimale à côté d'une taxe sur les profits et une taxe sur le gain en capital si les recettes fiscales qu'elles reçoivent des entreprises publiques et associées et des coopératives tombent au dessous d'un certain montant de façon à garantir une imposition minimale. Werner (2003, p. 15).

et le chiffre d'affaires, tandis que les petites entreprises jusqu'à 3 salariés pourraient être dispensées de l'imposition minimum.

Tandis que la part « profit » serait imposée par les communes elles-mêmes, la part « minimum » pourrait être déterminée par la législation fédérale. De plus, la charge fiscale supportée par la part « minimum » devrait être très réduite et devrait se référencer aux taux des marchés des capitaux et aux taux des obligations à long terme.

La réglementation de la part « profit » ne nécessite pas de complications supplémentaires et devrait se fonder sur un niveau global et national de base fiscale. Il serait souhaitable d'éviter toute implication du gouvernement fédéral et des *Länder*, par exemple en imaginant un reversement d'un certain montant par les communes au Bund et/ou *Länder*, qui complexifierait le système. Les villes et communes allemandes ont en effet largement payé le prix des réformes récentes<sup>32</sup> et se sont vu affecter de nouvelles compétences alors que le principe de correspondance des finances publiques locales n'était plus appliqué. Pour cette raison, une réforme des finances locales doit s'assurer que les flux de transferts sont maintenant orientés à l'avantage des communes.

### 3. Conclusion

Ces dernières années, le fédéralisme fiscal allemand est entré dans un processus de réformes continues. D'un côté, les recettes fiscales, en termes relatifs, ont décliné en raison de la situation économique en Allemagne et, d'un autre côté, les recettes fiscales qui prévalaient jusqu'à maintenant — l'impôt sur les sociétés en est un bon exemple — vont être abandonnées progressivement pour renforcer la compétitivité de l'Allemagne et l'attrait pour une localisation sur le « *Standort Deutschland* » mais aussi en raison d'un changement du système fiscal. De surcroît, d'autres événements, comme le jugement de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, nécessite une rénovation constante du fédéralisme fiscal allemand. Si les décisions de la Cour ont amené la mise en œuvre d'une réforme du système de péréquation inter-*Länder* qui a suivi l'accord du « Solidar Pakt II », il n'y a pas pour l'instant de solution pour faire face aux problèmes des finances publiques locales. Bien qu'actuellement la commission d'étude d'une réforme mise en place par le ministre fédéral des Finances travaille sur une proposition, il semble peu évident que les membres de cette commission, vue leurs points de vue très différents sur cette question, puissent arriver à une

32. Les explications données par Fehr et Thöne montrent clairement que lorsque des réformes fiscales ont lieu, les communes paient rapidement le prix des compromis entre le Gouvernement central et les *Länder* (Thöne, 2002, p. 8).

décision unanime. Les deux propositions présentées par le BDI/VCI et par d'autres associations locales importantes sont si différentes l'une de l'autre dans leur conception et leurs orientations que l'on peut aisément imaginer que les membres ne puissent pas s'accorder sur une proposition. Le modèle à trois piliers présenté précédemment peut être perçu comme un compromis entre les deux propositions, en englobant les avantages des modèles présentés précédemment et en minimisant largement leurs inconvénients.

Sur le terrain de la péréquation financière entre les *Länder* allemands, un accord a été atteint entre le Bund et les seize *Länder* mais les communes n'ont pas été associées à la négociation. Il n'est alors pas surprenant que le Bund et les *Länder* se présentent comme les vrais grands gagnants de cet arrangement alors que les communes ne réaliseront qu'à partir de 2005 et après le prix à payer de cet accord. Il faut reconnaître, qu'à partir de 2005, il n'y aura plus d'incitations financières à la fois pour les *Länder* bénéficiaires et contributeurs lorsqu'il sera question de générer des recettes fiscales et de les compenser sous le système de péréquation financière, et la pondération pour charges portuaires des *Länder* allemands du Nord, très critiquée par les autres *Länder*, devrait être abolie. Dans ce domaine-là, le fédéralisme fiscal allemand doit aussi être encore réformé. En particulier les dispositions liées au revenus local fixé à un niveau de 64 % et les transferts verticaux pour des besoins spécifiques doivent être réexaminés.

La réforme des finances publiques locales est donc à l'ordre du jour de l'agenda politique mais il semble que, jusqu'à maintenant, ces réformes et les débats ne trouveront pas d'issue dans un accord de consensus. Il résulte donc que le fédéralisme fiscal allemand restera encore en proie à des changements importants.

## Références bibliographiques

- BAYERISCHER S., 2003 : « Reform der Gewerbesteuer – Anforderungen und Auswirkungen », München.
- BRÜMMERHOFF D. 2001 : « Finanzwissenschaft, eighth edition », München.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT-BfA, 2003 : « Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Februar 2003 », Nürnberg.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN-BMF, 1982 : « Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland », *Schriftenreihe Heft 31*, Bonn.

- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN-BMF, 2002a: « Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung », *Fourth edition*, Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN-BMF, 2002b: « Eckdaten zur Entwicklung und zur Struktur der Kommunalfinanzen », Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN-BMF, 2002c: « Ergebnis des Arbeitskreises Steuerschätzung », Berlin, novembre.
- BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE-BDI et VERBAND DER CHEMISCHEN INDUSTRIE-VCI 2001 : « Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer », *Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer*, Köln.
- BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE, 2003 : « Vorschlag für eine modernisierte Gewerbesteuer », Köln.
- BÜTTNER T., 2001 : « Local business taxation and competition for capital: The choice of the tax rate », *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 31, Issue 2-3.
- BÜTTNER T., 2003 : « Tax base effects and fiscal externalities of local capital taxation: evidence from a panel of German jurisdictions », *Journal of Urban Economics*, Vol. 54, Issue 1.
- DEUTSCHER GEWERBEVERBAND LANDESVERBAND BAYERN-DGL, 2003 : « Keine Substanzbesteuerung, URL »: <http://www.dgv-bayern.de/content/presse/mitteilungen/2003/030401.htm>.
- FEHR T. et M. TRÖGER, 2002 : « Reform des Länderfinanzausgleichs und Kommunalfinanzen », Würzburg.
- FEHR T. et M. TRÖGER 2003 : « Wer finanziert den Fonds Deutsche Einheit? », *Die Gemeindefinanzen im Zeichen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Würzburg.
- FELD L. P. et M. R. SAVIOZ, 1997 : « Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation » in *Kyklos*, Vol. 50, Fasc. 4, Basel.
- FREITAG M. et A. VATTER, 2000 : « Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung: Ein Vergleich der Schweizer Kantone », in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Vol. 136, Zürich.
- FUEST C. et B. HUBER, 2001 : « Zur Reform der Gewerbesteuer-Gutachten erstellt im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft im Saarland », München.



- GUIHÉRY L., 1997 : « Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand », Thèse pour le Doctorat de Sciences Économiques, Université Lumière Lyon 2, soutenue le 19 décembre 1997.
- INSTITUT FINANZEN UND STEUERN-IFST 2002 : « Entwicklung der Realsteuersätze der Gemeinden mit 50000 und mehr Einwohner in 2002 gegenüber 2001 », Bonn.
- JARASS L. 2003 : « Gewerbesteuer vernünftig reformieren in ifo Schnelldienst Ausgabe 9 », München.
- JARASS L. et G. M. OBERMAIR, 2003 : « Von der Gewerbesteuer zur Kommunalen Betriebssteuer in Wirtschaftsdienst Ausgabe 3 », Hamburg.
- LONCAREVIC B., 2002 : « Kroatien-Recht-Steuerrecht in Bundesanstalt für Außenwirtschaft », (*Editor Kroatien*, Köln.
- MÜLLER-SEILS et HANS-JÜRGEN, 2002 : « Vorschlag zur Einführung einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer, Vortrag auf der Tagung der Fachverbände der Kämmerer in Nordrhein-Westfalen », Niedersachsen und Schleswig-Holstein am 13.14. Juin 2002 in Bad Oeynhausen, Bad Oeynhausen.
- SCHERF W., 2002 : « Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungsteuer in Wirtschaftsdienst 2002 », *Ausgabe 10*, Hamburg.
- SEITZ H., 1995 : « The productivity and supply of urban infrastructure », *Annals of Regional Science*, Vol. 29, Issue 2.
- TORGLER B. et J. WERNER, 2005 : « Fiscal Autonomy and Tax Morale: Evidence from Germany », *CREMA Working Paper*, n° 2005-07, Basel.
- WERNER J. 2003 : « El Federalismo Fiscal Aleman: En Estado de Fluctuation », in *Zergak-Gaceta Tributaria Del Pais Vasco*, Vol. 25, Issue 3, pp. 81-113.
- WERNER J. 2005 : « Local Public Finance in Germany in Anwar Shad (ed.), *Local Government Organisation and Finance: Comparative International Practices* », *mimeo*.
- ZIMMERMANN H., 1999 : « Kommunalfinzen: Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche », *Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*.

## ANNEXE

### A1. Taux d'imposition des villes de plus de 500 000 habitants en 2002

Villes	Taxe professionnelle	Taxe foncière
Duisburg	470	500
Hanovre	460	530
Brême	420	530
Düsseldorf	455	475
Stuttgart	420	420
Dortmund	450	470
Essen	470	510
Francfort sur le Main	490	460
Cologne	450	500
Munich	490	400
Hambourg	470	490
Berlin	410	660

Source : IFST, 2002, pages 63-68.

### A2. Taux d'imposition dans la périphérie des villes-centres

Villes-centres	Périphérie : nombre d'habitants	Taux d'imposition de taxe professionnelle
Francfort sur le Main	Eschborn = 20 124	Depuis 1983 toujours 300 % = 91,4 % de l'ensemble des recettes fiscales en 1999
	Bad Vilbel = 29 440	300 % en 2001 = 41,7 % de l'ensemble des recettes fiscales en 1999
Munich	Rüsselsheim = 59 283	340 % (Entreprise Opel)
	Grünwald = 10 940	270 % en 2002
	Hohenbrunn = 8 045	290 % en 2002
	Gräfelfing = 13 149	260 % en 2002
Hambourg	Winsen = 32 058	280 % en 2003
	Jesteburg = 7 049	285 % en 2003
	Tepse = 3 961	290 % en 2003
	Norderfriedrichskoog = env. 50 habitants = « petit Monaco »	0 % taxe foncière et taxe professionnelle

Source : Calculs des auteurs.