

---

# LES RÉFORMES TERRITORIALES DU SYSTÈME LOCAL DANS LES LÄNDER ALLEMANDS – ENTRE FUSION DES COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉ

Hellmut Wollmann

*Professeur émérite à Humboldt Universität Berlin, Allemagne*

publié dans : Revue Française d'Administration Publique, 2017/ 2

## **Résumé**

L'article analyse les réformes territoriales effectuées par les Länder allemands au niveau des communes et des arrondissements. Dans les Länder de l'ex-Allemagne de l'Ouest, ces réformes ont été mises en œuvre pendant les années 1960 et 1970, tandis que dans les nouveaux Bundesländer, ce type de réforme fut initié après la réunification. Les stratégies poursuivies dans chaque Land varient entre la mise en place de « communes intégrées » et celle de formations intercommunales. L'article présente les différentes réformes qu'ont eu lieu au fil du temps ainsi que l'évolution de la situation au sein des différents Länder.

## **Mots-clefs**

Réformes territoriales locales, Länder allemands, communes unitaires, structures intercommunales

## **Abstract**

*The article analyses the territorial reforms carried out in the German Länder on the municipal and county levels. In the West German Länder such reforms were undertaken during the 1960 and 1970s, while in the East German Länder after 1990. The reform strategies pursued in each of the Länder varied between "consolidated communes/municipalities" and "intermunicipal formations". The article discusses the specific features, contexts, phases and determining factors of the respective reform options.*

## **Keywords**

*Local level territorial reforms, German Länder, "consolidated» municipalities, Intermunicipal formations*

## CARACTERISTIQUES GENERALES

### Le système local dans le système fédéral allemand

Le système fédéral allemand est constitutionnellement constitué en deux niveaux : le niveau central (« Fédération » *Bund*) et celui des régions fédérales (Länder), le système local allemand est lui-même traditionnellement composé de deux niveaux : celui des communes ou des villes (*Gemeinden, Städte*)<sup>1</sup> et celui des arrondissements (*Kreise*)<sup>2</sup>. La majorité des communes et villes sont intégrées à un arrondissement (*Kreisangehörige Gemeinden*). En revanche, les villes de grande et moyenne taille peuvent être assignées le statut de « villes-arrondissements » qui, positionnées hors des arrondissements, combinent les fonctions d'arrondissement et de commune (*Kreisfreie Städte, Stadtkreise*). Leur statut peut être comparé avec les « *unitary authorities* » en Angleterre qui unissent les fonctions des « boroughs » et des « counties » (Wollmann, 2012, 129 ; Kuhlmann et Wollmann, 2014, 73 ss.).

La position constitutionnelle et fonctionnelle du « système local » dans le système fédéral est ambivalente (Wollmann/Bouckaert 2008 : 117, Wollmann 2012 : 130). D'une part, du fait du caractère décentralisé de l'Allemagne, le « système local » jouit du principe d'autonomie communale et d'une multifonctionnalité significative (*Kommunale Selbstverwaltung*) qui est garantie par la Loi fondamentale fédérale (*Grundgesetz*) de 1949 et par les constitutions des Länder. Le « noyau » (*Kern*, selon le terme juridique) de leur autonomie peut être défendu par les communes et les arrondissements devant la Cour constitutionnelle (*Verfassungsgericht*) soit fédérale soit du Land concerné. En outre, grâce à leur ampleur fonctionnelle, leur importance opérationnelle et leur influence politique, les

---

<sup>1</sup> Les villes se différencient des communes par leur nombre d'habitants. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, on comptait 11 054 communes (au sens strict du terme) et 2 059 villes.

<sup>2</sup> La traduction en français du terme *Kreis* n'est pas facile. Employer le terme arrondissement est en quelque sorte trompeur parce que l'arrondissement en France est une entité strictement administrative tandis que le *Kreis* est une entité d'« administration libre » (avec un conseil élu et un président – *Landrat* – en tant qu'exécutif local). Utiliser le terme de département pour désigner le *Kreis* serait plus adéquat en ce qui concerne son statut d'« administration libre » mais serait source de malentendu concernant la taille : les *Kreis* ont une taille moyenne entre 150 000 et 250 000 habitants tandis que les départements ont, en moyenne, 500 000 habitants.

communes et les arrondissements peuvent facilement être considérés, d'un point de vue fonctionnel et politique, comme un troisième niveau dans le système intergouvernemental.

Cependant, selon la doctrine constitutionnelle, les communes et les arrondissements forment des composantes intégrées des Länder et de leur administration, et sont donc loin d'être constitutionnellement reconnues comme formant un niveau en soi. Par conséquent, les collectivités locales se trouvent, sur de nombreux aspects, soumises au pouvoir et au contrôle des Länder. Ceux-ci, par exemple, possèdent la compétence législative relative au statut des collectivités locales, y compris leur structure territoriale. La doctrine constitutionnelle qui considère les collectivités locales comme une composante de l'administration des Länder est bien reflétée dans la terminologie traditionnelle selon laquelle il est question d'« auto-administration » (*Kommunale Selbstverwaltung*) ce qui la distingue clairement de la notion et terminologie anglo-saxonne de *local self-government*. De même, dans l'interprétation juridique qui continue à faire foi, les conseils élus des collectivités locales ne sont pas considérés comme des parlements locaux mais plutôt comme des organes administratifs (Wollmann, 1999).

### **Les compétences en matière de réformes territoriales locales**

Dans le cadre du système fédéral allemand chaque Land possède le pouvoir législatif de définir son propre « système local », y compris leur structure territoriale locale respective.

Comme dans d'autres pays d'Europe du Nord (Norton, 1994, 41 ff.), notamment le Royaume-Uni et la Suède, les décisions prises par les Länder allemands concernant la réforme de leur niveau local respectif sont basées sur la donnée que le parlement de chaque Land possède le pouvoir législatif de déterminer la structure territoriale locale par la loi, le cas échéant, de manière coercitive, c'est-à-dire contre la volonté des élus et citoyens locaux. Une telle compétence s'explique par la doctrine constitutionnelle et politique qui considère que le parlement en tant que représentant et avocat de l'intérêt général doit avoir le mandat et le pouvoir de découper la structure territoriale locale et de faire prévaloir l'intérêt général sur l'intérêt d'une commune et de ses dirigeants et citoyens à préserver le découpage territorial tel qu'il existe. En revanche, les pays d'Europe du Sud (Norton 1994), tels que la France et l'Italie, adhèrent, par tradition, au principe de volontariat selon lequel le découpage territorial

d'une commune ne peut être réalisé qu'avec le consentement du conseil local ou de la population locale.

Cela étant, les Länder plutôt suivent une approche que l'on pourrait qualifier de stratégie de « la carotte et du bâton ». En effet, ils prennent des dispositions préparatoires telles que l'installation d'une commission d'experts et la conduite d'auditions publiques et prévoient une période dite de volontariat pendant laquelle les collectivités locales concernées peuvent décider si elles appliquent la réforme territoriale proposée. En règle générale la tentative du gouvernement d'obtenir le consentement local par voie de persuasion est accompagnée d'une incitation financière populairement appelée « prime de mariage ». Mais si un tel consentement ne peut être obtenu à la date limite fixée au préalable, la nouvelle structure territoriale est alors déterminée par un acte législatif du parlement qui est contraignant.

La Cour constitutionnelle fédérale a statué que le maintien des limites d'une commune ou d'un arrondissement ne relève point du « noyau » (*Kern*) de l'auto-administration » (*Selbstverwaltung*) garanti par la Loi fondamentale. Par contre, les communes et les arrondissements ont le droit de recourir à la Cour constitutionnelle (soit fédérale ou du Land concerné) pour dénoncer la violation des procédures de consultation préalable à la réforme, ce qui peut aboutir à annuler la disposition légale contestée.

## **LES DIFFÉRENTES VAGUES DE RÉFORME**

### **Première vague de réformes territoriales dans les années soixante**

À l'instar d'autres pays d'Europe du Nord, notamment de la Suède et du Royaume-Uni, les Länder allemands ont initié, au cours des années 1960, des réformes territoriales de leurs collectivités locales (Wollmann, 2004 ; Norton, 1994, 39 ss ; Wollmann, 2014 ; Kuhlmann/Wollmann, 2014, 150 ss.).

Dans tous les pays en question, le déclenchement des réformes sur le plan local était inspirée par ce que l'on peut qualifier d'une *Zeitgeist* ou état d'esprit rationaliste et

planificateur, alors dominant, qui visait à moderniser les structures politico-administratives et à les mettre en capacité de répondre aux exigences de l'État providence. Un élément essentiel de cette modernisation était perceptible dans l'utilisation des réformes territoriales comme moyen d'augmenter l'efficacité et l'efficience opérationnelle des autorités locales et de réaliser des économies d'échelles.

Cette vague de réformes de type nord européen est également illustrée par la réforme territoriale britannique de 1974 qui a abouti à la création de districts (*boroughs*) d'une taille moyenne de 120 000 habitants ainsi que par la réforme territoriale suédoise de 1974 qui a porté la taille des communes à 34 000 habitants en moyenne. Dans les deux pays, les communes existantes ont été territorialement (et démographiquement) élargies par le biais de fusions sans qu'en même temps des formations intercommunales fussent créées. En revanche dans les pays du sud de l'Europe, suivant le principe traditionnel du volontariat, il des fusions n'y a guère eu des fusions dans la multitude des petites communes tandis que des nouvelles formations intercommunales ont été établies pour soutenir leur fonctionnement. Dans une perspective comparée la France, où environ 36 000 communes continuaient à exister avec en moyenne 1 500 habitants, est l'exemple classique de l'abandon des fusions et de l'émergence d'intercommunalités de type sud européen (Norton, 1994, 39 ss., pour une comparaison franco-allemande, voir Wollmann, 2010b, 2014 et Wollmann/Bouckaert, 2008).

Comme, dans la structure fédérale, chaque Länder allemand tend à poursuivre sa propre voie de réformes, cela a conduit à une pluralité de trajectoires parmi lesquels on peut distinguer deux grands groupes.

Un premier groupe se compose des Länder de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Hesse qui, représentant à eux seuls environ 30 % de la population totale du pays, ont poursuivi une stratégie de fusions à grande échelle en créant des communes élargies dites communes *unitaires* (« *Einheitsgemeinden* »)<sup>3</sup> et en typiquement renonçant à créer un échelon supplémentaire de formations intercommunales. Pour expliquer ce choix, on peut tout

---

<sup>3</sup> Le terme "*Einheitsgemeinde*" (qui peut être traduit textuellement en "*commune unitaire* ») signale qu'en principe toutes les fonctions qui relèvent des communes sont territorialement et fonctionnellement «réunies» et remplies par celles-ci ce qui aussi explique et justifie l'abandon aux formations intercommunales complémentaires et supportives. A ce point il convient rappeler qu'en Angleterre le type des autorités locales qui combinent et 'réunissent' les fonctions des *boroughs* et des *counties* est appelé « *unitary authority* »

d'abord évoquer le degré d'urbanisation et industrialisation avancés de ces deux Länder et leur densité de population relativement élevés. Deuxièmement, il faut mentionner que ces deux Länder étaient gouvernés, au cours de cette période, par des majorités sociale-démocrates qui, en souscrivant politiquement et idéologiquement au *Zeitgeist* rationaliste et aussi planificateur, considéraient la consolidation territoriale à grande échelle comme un moyen d'augmenter l'efficacité économique et l'efficacité de l'administration. Dans le cas du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, le nombre des communes a été réduit, à travers des fusions massives, de 82 % arrivant à 396 communes avec une taille moyenne de 44 000 habitants et dont 22 (grandes villes) sont, en tant que villes-arrondissements, hors d'arrondissements (*kreisfrei*) and 374 se trouvent dans le cadre d'un arrondissement..

Cependant, la plupart des Länder ont abordé une stratégie de réforme territoriale plus en douceur appartenant ainsi au second groupe. Ils ont, de plus ou moins, renoncé à fusionner des communes « historiques » existantes (même de très petite taille) et introduit, à défaut, une nouvelle couche de formations intercommunales qui, d'un point de vue institutionnel et fonctionnel, ressemblent aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en France.<sup>4</sup>

Les Länder qui optaient pour telle stratégie plus en douceur étaient caractérisés par une structure moins urbanisée et plus rurale et étaient, à cette époque, gouvernés par une majorité Démocrate-Chrétienne plus conservatrice et moins proches du *Zeitgeist* rationaliste. Avec une variance considérable entre eux les Länder de ce groupe poursuivaient une « hybride » stratégie. D'une part, ils renonçaient à fusionner les communes existantes ou restreignaient l'étendue des fusions. D'autre part, ils focalisaient leur stratégie sur la mise en œuvre des formations intercommunales sous lesquelles la plupart des communes devaient être groupées en tant que membres communes - sauf celles qui, à cause de leur taille majeure, étaient reconnues comme placées hors du « toit » d'une formation intercommunale. Reflétant certain nuances organisatrices et quelques différences terminologiques entre les Länder les

---

<sup>4</sup> Malgré la ressemblance que la structure intercommunale introduite dans les Länder allemand montre avec l'intercommunalité française l'auteur préfère d'employer le terme « formation intercommunale » comme terme générique pour désigner les mesures intercommunales pertinentes des Länder au lieu de se servir de la terminologie française, par exemple, « communauté d'agglomération »

formations intercommunales étaient appelées *Verwaltungsgemeinschaften*, *Verwaltungsämter* ou *Ämter*<sup>5</sup>.

Dans leur procédure d'établissement les formations intercommunales suivaient, elles aussi, le principe de «la carotte et du bâton ». Après une période de dite volontariat pendant laquelle les communes ont été laissées certain choix la structure intercommunale dont elles devaient faire partie est déterminée obligatoirement par un acte législatif du Land. Ainsi toutes les communes en question finissaient par être groupées dans le cadre d'une formation intercommunale.

Similaires à leurs homologues français, les structures intercommunales allemandes ont la tâche de soutenir leurs communes-membres en remplissant les fonctions qui leur sont déléguées par ces dernières ou par le Land. Elles disposent d'un personnel propre travaillant sous l'autorité d'un directeur administratif nommé par le conseil intercommunal. Elles sont financées par les budgets des communes-membres ou par le Land et, donc, ne dispose d'une fiscalité propre – en contraste avec l'intercommunalité française.

Les formations intercommunales sont gérées par un conseil dont les membres sont élus (indirectement) par les conseils municipaux des communes-membres. Cette modalité d'élection indirecte s'est toutefois trouvée de plus en plus critiquée, comme en France, pour son déficit démocratique. Face à ce déficit démocratique il faut signaler une innovation remarquable introduite par le Land de Rhénanie-Palatinat qui a inventé une variante de la structure intercommunale appelée commune fédérée (*Verbandsgemeinde*). Celle-ci constitue une sorte de « commune à deux niveaux » dont chacun est géré par un conseil avec des conseillers directement élus (Kuhlmann/Wollmann, 2014, 164) En mettant en place son modèle innovateur d'intercommunalité démocratisée le Land de Rhénanie-Palatinat s'est typiquement abstenu de fusionner ses petites communes qui continuent donc à compter une population moyenne (relativement minime) de 1 700 habitants, ce qui le rapproche du type d'Europe du Sud.

En somme, les résultats de la première vague des réformes territoriales sur le plan de communes offrent une image contrastée. D'une part, on trouve des structures territoriales

---

<sup>5</sup> Voir note 4

réformées dans les Länder de Rhénanie du Nord Westphalie et de Hesse, marqués par des fusions massives, qui ont permis de réduire le nombre de communes respectivement de 82,6 % et 84 %. Dans les autres Länder qui poursuivaient des stratégies plus en douceur, c'est-à-dire en réalisant moins de fusions et en créant des structures intercommunales, la réduction du nombre des communes oscille entre 71 %, en Bavière, et environ 20 % dans les Länder de Rhénanie Palatinat et Schleswig-Holstein (Laux, 1999, 175). Donc, les réformes territoriales locales conduites par les Länder à cette époque renvoient en fait à un mélange de stratégies convergeant, d'une part, vers le modèle nord européen et, d'autre part, vers le modèle sud européen.

Il faut ajouter (sans, à ce point, le discuter en détails) que dans le sillage de la vague de réformes territoriales déclenchée dans les années 1960 et 1970, les arrondissements ont également été redécoupés et regroupés de manière radicale réduisant de moitié leur nombre (de 425 en 1968 à 237 en 1980) (Laux, 1999, 175).

### **La vague de réformes territoriales après 1990 dans les nouveaux Länder**

Après 1990, au cours de la transformation majeure de leurs structures politico-administratives qui a suivi la chute du régime communiste et la réunification, les cinq nouveaux Länder de l'ex-RDA se mirent immédiatement à réformer l'organisation des communes ainsi que celle des arrondissements. Cette vague de réformes territoriales était poussée par la volonté politique de donner la capacité aux autorités locales de surmonter les problèmes socio-économiques posés par la réunification (Wollmann 2003, 2010b). D'une part, la reconstruction des autorités locales était marquée par un transfert d'institutions (*Institutionentransfer*) de l'Ouest à l'Est (Wollmann 1996 : 48 ss. ; Lozach, 2016, puisque les structures locales, y compris les structures territoriales qui existaient dans les anciens Länder ont servi de modèle et d'exemple pour les nouveaux Länder. Une telle influence exogène pourrait être qualifiée, pour reprendre les concepts et la terminologie utilisés en science politique, d'isomorphisme mimétique (Di Maggio et Powell, 1983). D'autre part le développement institutionnel dans les nouveaux Länder tenait compte de facteurs endogènes aux Länder issus de l'ex-RDA et aux spécificités de leur transformation.

En analysant les réformes territoriales on peut distinguer plusieurs périodes qui reflètent différents stades de la transformation.

En ce qui concerne les communes, les nouveaux Länder au début ont tous – à l’exception du Land de Saxe – décidé de renoncer à la réalisation de réformes territoriales des communes par le biais de fusions, bien que la RDA avait laissé derrière elle une multitude d’environ 7 500 communes dont 87 % comptaient moins de 2 000 habitants. Cette prudence envers la fusion de communes de petite taille était motivée par la volonté de politiquement « honorer » le rôle important que les groupements et mouvements locaux ont joué dans la chute du régime communiste en 1989/1990 (Wollmann, 2003, 2010b). De fait, on préférait conserver des communes à taille réduite en tant que couveuses de la démocratie locale renouvelée, ce qui révèle un trait spécifique de la période de la réunification.

En même temps, s’inspirant de l’exemple de la plupart des anciens Länder, les nouveaux Länder, eux aussi, entamaient une stratégie « hybride » en introduisant une couche de formations intercommunales (également appelées *Ämter* ou *Verwaltungsgemeinschaften*) pour opérationnellement soutenir la multitude des (très) petites communes

Tandis que la plupart des nouveaux Länder s’abstenaient donc de fusionner les communes même très petites, ils ont très rapidement effectué des réformes assez étendues des arrondissements. Ayant hérité de la RDA pas moins de 189 arrondissements ils ont alors réalisé des réformes territoriales à travers des fusions d’arrondissements. Ils ainsi réduisaient, entre 1992 et 1993, leur nombre total de 189 à 86, faisant passer leur population moyenne d’environ 50 000 habitants, à une fourchette comprise entre 103 000 et 143 000 (Wollmann 1997, 289 tableau 1 ; Laux, 1999, 180).

Sur ce fond, vers la fin des années 1990 un nouveau courant de réforme des communes était initié. En problématisant leur petite taille la contribution quasi-révolutionnaire de la base locale à la chute du mur passait à l’arrière-plan. De surcroît, la prédominance des formations intercommunales était de plus en plus critiquée.

#### *La réforme territoriale des communes dans le Land de Brandebourg en 2002*

Dans ce contexte, en 2002, le Land de Brandebourg fut le premier des nouveaux Länder, à s’engager lui aussi dans une réforme des communes. Après une controverse agitée

au cours de laquelle les élus locaux des petites communes concernées se sont opposés à une réforme territoriale, le parlement du Land, en octobre 2003, décida, par un acte législatif contraignant, d'adapter une nouvelle structure territoriale par le biais d'une fusion massive des communes. Leur nombre a été réduit de 1 479 à 421 (c'est-à-dire de 70 %) faisant monter la population moyenne de 2 600 à 8 400 habitants. Parmi les 421 communes qui sont été regroupées ou redécoupées 33 % sont devenues des communes indépendantes (unitaires) (hors d'une formation intercommunale).. La double structure des formations intercommunales (appelées *Ämter* dans ce Land) continuait à exister, mais le pourcentage des communes appartenant à une telle formation intercommunale est passée de 95 à 66%. Donc le pourcentage des communes indépendantes ( a été considérablement élargi, tandis que celui dans le cadre d'une formation intercommunale a été fortement réduit.

#### *Réforme territoriale des communes dans le Land de Saxe-Anhalt en 2011*

Presque une décennie plus tard le Land de Saxe-Anhalt s'est lui aussi engagé dans une réforme de ses communes qui visait également à dépasser la structure des communes de très petite taille héritée de la période communiste qui était restée inchangée après 1990 pour des raisons politiques. À l'issue des conflits politiques et judiciaires le parlement du Land a finalement voté l'adoption d'une nouvelle organisation qui entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011 (Kuhlmann/Wollmann, 2014, 167). À travers des fusions, le nombre de communes fut réduit de 1 030 à 219 faisant passer la population moyenne de 2 000 à 10 900 habitants. Parmi les 219 communes redécoupées et regroupées, 47 % sont devenues des communes indépendantes ('unitaires'), tandis que 53 % continuent d'appartenir comme communes-membres aux formations intercommunales.

Dans une démarche innovante, le Land de Saxe-Anhalt a introduit une variante démocratisée de l'intercommunalité en s'inspirant du modèle des communes fédérées (*Verbandsgemeinden*) du Land de Rhénanie-Palatinat (Kuhlmann/Wollmann 2014, 166). Ainsi, aussi bien les communes fédérées que leurs communes-membres sont dirigées par des conseils dont les conseillers sont élus directement.

## Réformes territoriales des arrondissements (Kreise)

Après que, comme susmentionné, tous les nouveaux Länder avaient, entre 1992 et 1993, effectué des réformes territoriales de leurs arrondissements (*Kreise*) en réduisant leur nombre total de 189 à 86, une nouvelle réforme a été lancée à la fin des années 2000 visant de nouveau à découper les arrondissements. Quelques Länder étaient alors confrontés à des problèmes de plus en plus urgents, tel que l'exode rural croissant, la « fuite » des jeunes gens de la campagne en direction des villes, et une situation financière difficile (qui va être accentué par le « frein à l'endettement public » dès 2020). Dans ces circonstances les Länder envisageaient une nouvelle vague de fusions de leurs arrondissements pour faire des économies et pour renforcer la capacité administrative de l'administration publique.

### *Le cas du Land de Mecklembourg-Poméranie en 2011*

Le Land de Mecklembourg-Poméranie qui, avec 1,6 million habitants et une densité de population de 72 habitants par kilomètre carré, est démographiquement le plus petit et le moins dense des seize Länder allemands, a été le premier à ouvrir une nouvelle vague de réformes territoriales de ses arrondissements. Un premier projet législatif adopté par le parlement du Land après de longs débats et négociations politiques visait à réduire le nombre d'arrondissements de douze à cinq. De surcroît, les six villes-arrondissements » (*kreisfreie Städte*) existantes, y compris la ville de Schwerin (capitale du Land) et la ville hanséatique historique de Rostock, devaient être incorporées dans un des nouveaux arrondissements. Les arrondissements auraient ainsi atteint la taille moyenne de 350 000 habitants, ce qui aurait été une taille démographique sans précédent dans l'histoire des arrondissements allemands. Le projet de loi de réforme s'est heurté l'opposition violente des élus et des citoyens locaux. Plusieurs arrondissements ont déposé un recours auprès de la Cour constitutionnelle du Land. Le 26 juillet 2007, dans une décision qui fit sensation, le tribunal a jugé que la loi était inconstitutionnelle à cause d'une violation de la procédure qui prévoit la nécessité d'une audition (*Anhörung*) impliquant les collectivités locales concernées. En fondant son jugement principalement sur des raisons procédurales, le Cour constitutionnelle du Land a ajouté, dans un *obiter dictum* judiciaire, que la dite loi était, au-delà des raisons procédurales, aussi contestable pour des raisons substantielles, puisque la taille des arrondissements envisagée dans la loi ne permettrait pas aux conseillers des arrondissements de remplir leur mandat

électoral d'une manière adéquate, l'étendue géographique étant pratiquement insurmontable pour beaucoup de conseillers (Wollmann, 2010a, 262 ff ; Kuhlmann/Wollmann, 2014, 129). Cet argument du juge constitutionnel mérite attention, car il ouvre la voie au juger des réformes territoriales sur la base de critères démocratiques substantiels. Réagissant à cette récusation judiciaire et à la controverse politique qui s'en suivit, le gouvernement et le parlement du Land ont révisé et atténué leur stratégie de réforme en réduisant le nombre d'arrondissements de douze à six (au lieu de cinq) et en laissant inchangé le statut de ville-arrondissement de Schwerin et de Rostock. Ainsi la réforme aboutit à une taille moyenne des arrondissements entre 160 000 et 280 000 habitants (au lieu d'une taille moyenne de 350 000 habitants comme envisagé auparavant). Finalement, la réforme territoriale amendée entra en vigueur le 4 novembre 2011.

#### *Le cas du Land de Brandebourg (2016/2019)*

Après avoir, comme susmentionné, effectué une réforme territoriale de ses arrondissement en décembre 1992 (en réduisant leur nombre de 38 à 14) et avoir réalisé aussi une réforme de ses communes en janvier 2005 (en diminuant leur nombre de 1479 à 419) le Land de Brandebourg s'est de nouveau mis, en 2013, à redécouper ses arrondissements.

La réforme a été préparée par une commission composée de sept membres du parlement du Land et de sept experts. Dans son rapport présenté en octobre 2013 (Enquetekommission, 2013), la commission recommandait de ne pas entreprendre une nouvelle réforme des communes parce qu'une telle mesure ferait « courir le risque d'avoir un effet néfaste sur les structures mises en place jusqu'alors et sur l'identification des citoyens avec leur ville ou commune ». En jugeant que la formation intercommunale (*Verwaltungsamt*) avait visiblement fait ses preuves, la commission proposait de la développer vers un modèle qui s'inspirerait de la commune fédérée (*Verbandsgemeinde*) du Land de Rhénanie Palatinat. En outre, la commission recommandait fortement d'entamer une nouvelle vague de fusions des arrondissements (*Kreise*) existants.

Suivant les recommandations de la commission, le gouvernement du Land s'est abstenu d'intervenir de nouveau dans la structure territoriale des communes et s'est focalisé sur celle des arrondissements. Le 22 mai 2015 il a publié ses propositions visant à réduire le nombre des arrondissements de 14 à 9. Parmi les cinq villes ayant jusqu'ici le statut de ville-arrondissement (*Kreisfreie Städte*), quatre devaient être incorporées dans un arrondissement

tandis que seule la ville de Potsdam, la capitale du Land, retiendrait le statut en tant que ville-arrondissement.

Entre mi-2015 et mi-2016 le gouvernement du Land et le parlement ont lancé une série de dialogues publics sous la forme de réunions publiques organisées dans chaque arrondissement et ville-arrondissement concernés, ainsi qu'un « congrès de la réforme » et cinq conférences régionales. De même la commission responsable du parlement du Land organisa des auditions des présidents des conseils d'arrondissement (*Landräte*), des maires et des directeurs des formations intercommunales (*Verwaltungsämter*). Presque tous les acteurs concernés, particulièrement les maires des villes-arrondissement menacées de perdre ce statut, critiquaient et refusaient les propositions du gouvernement. De plus, l'opposition parlementaire (chrétienne-démocrate) avait rejoint le front des opposants.

De surcroît une partie considérable de l'opinion publique et des médias se montraient de plus en plus opposée au projet de réforme. En juin 2016 un référendum a été initié visant à stopper la réforme territoriale des arrondissements. Jusqu'en février 2017 l'initiative a enregistré environ 130 000 signatures. Après que le parlement refusa à céder à la demande de stopper la réforme, l'initiative populaire a déclenché un référendum d'initiative populaire (*Volksbegehren*).

Malgré les protestations massives, le gouvernement du Land a continué à mener son projet, mis à part quelques concessions mineures, en insistant sur le caractère indispensable de la réforme des arrondissements d'un point de vue économique et administratif pour le Land. Le 13 juillet 2017, il a déposé un projet de loi relative au découpage des arrondissements. Les 9 nouveaux arrondissements atteindraient une population de 176 000 à 434 000 habitants, ce dernier représentant une taille géographique et démographique extraordinaire. Le parlement doit adopter la loi au cours de 2017. La réforme devant prendre effet à l'été 2019 – à temps pour les prochaines élections municipales.

Il convient de rappeler que le référendum populaire en préparation, pourrait, finalement, stopper la réforme. Cependant, face aux obstacles procéduraux qu'un référendum d'initiative populaire doit surmonter pour réussir selon la législation du Land, un tel résultat semble très improbable.

### *Le cas du Land de Thuringe (2014-2017)*

Dans le Land de Thuringe une réforme territoriale des arrondissements (*Kreise*) avait déjà été réalisée en août 1993 en réduisant le nombre d'arrondissements de 35 à 17. Dès 2009, une nouvelle réforme du niveau local est lancée. Comme le veut la procédure, une commission d'experts a été mise en place et a présenté son rapport le 17 janvier 2013 (Expertenkommission, 2013). Du fait des débats politiques, notamment sur les fusions des arrondissements proposées par la commission, le projet de réforme alors stagnait.

Après les élections parlementaires ayant lieu le 14 septembre 2014, le nouveau gouvernement du Land, formé par le parti de gauche ex-communiste (*Die Linke*), les sociaux-démocrates et les Verts, a décidé (bien qu'ils ne disposa que d'une majorité parlementaire très courte d'une voix) d'effectuer une réforme administrative, fonctionnelle et territoriale (*Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform*) remarquablement étendue et ambitieuse. Le 22 décembre 2015 le gouvernement a présenté les lignes directrices de son projet ainsi qu'une « loi cadre préalable » (*Vorschaltgesetz*)<sup>6</sup>. Celle-ci fut approuvée le 23 juin 2016 par le parlement du Land avec une majorité très étroite (47 votes contre 43) ce qui montrait bien l'âpreté de la controverse.

Sur le plan des communes la loi cadre préalable propose que les formations intercommunales (*Verwaltungsgemeinschaften*) existantes et leurs commune membres soient fusionnées et transformées en communes indépendantes ('unitaires', *Einheitsgemeinden*). Les nouvelles communes devraient compter au moins 6 000 habitants. En outre il est proposé que alternativement des dites communes rurales (*Landgemeinden*) soient créés s'inspirant des communes fédérées (*Verbandsgemeinden*) du Land de Rhénanie-Palatinat. Cependant puisque les communes membres de telles *Landgemeinden* ne devraient retenir que des minimes compétences cette variante institutionnelle équivaldrait à pratiquement remplacer la structure intercommunale par des nouvelles communes indépendantes ('unitaires').

Sur le plan des arrondissements, la loi cadre préalable prévoit que les 15 arrondissements (*Kreise*) existants devraient être réduits à huit d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2018. Alors qu'ils comptent actuellement en moyenne 95 000 habitants les arrondissements redécoupés

---

<sup>6</sup> Voir <https://www.thueringen.demam/th37tim/2015/vorschaltgesetz.staatsanzeiger.pdf>

compteraient une population entre 169 000 et 289 000 habitants. De plus, parmi les six villes-arrondissements (*Kreisfreie Städte*) existantes, quatre devraient être incorporées dans un arrondissement, hormis la ville d'Erfurt, la capitale du Land, et la ville de Jena qui, avec plus de 100 000 habitants, conserveraient leur statut de ville-arrondissement.

Les propositions du gouvernement du Land ont déclenché un débat public très agité. Suivant la procédure prévue par la constitution du land, le parlement de Thuringe a procédé à l'audition des communes, des arrondissements et des formations intercommunales qui presque unanimement rejettent le projet. En parallèle, comme en Brandebourg, des groupes d'opposants sont formés pour initier un référendum d'initiative populaire (*Volksbegehren*) visant à stopper la réforme. De surcroît l'opposition parlementaire (chrétiens-démocrates) et quelques arrondissements ont déposé plainte auprès de la Cour constitutionnelle du Land en invoquant l'inconstitutionnalité de la « loi cadre préalable ».

Entretemps, le gouvernement du Land a assoupli son projet sur quelques points, par exemple en concédant à deux autres villes-arrondissements la conservation de leur statut. Le 23 juin 2016 le parlement du Land a conduit la première lecture du projet de loi relative à la réforme qui devrait entrer en vigueur au début de 2018.

Cependant, le 9 juin 2017 la Cour constitutionnelle du Land, répondant à la plainte déposée par l'opposition parlementaire, a récusé la constitutionnalité de la loi cadre pour, là aussi, pour des raisons de procédure puisque, d'après la Cour, les informations qui ont été transmises aux députés sur les résultats des auditions n'étaient pas complètes. En passant, la Cour a signalé son opinion qu'en ce qui la substance de la « loi cadre préalable », notamment concernant la taille minimum des communes, *etc.*), sa constitutionnalité ne faisait pas de doute.

Cela étant, même si cette objection procédurale ne touche pas le raisonnement substantiel de la réforme envisagée, le processus législatif de la réforme se trouve donc perturbée. La proximité d'échéances électorales importantes, avec la tenue des élections municipales au printemps 2018, contribue à renforcer l'incertitude sur la mise en œuvre de ce projet de réforme.

## L'enjeu des réformes territoriales dans les anciens Länder depuis 1990

Tandis que dans les nouveaux Länder les structures territoriales locales ont vécu de grands changements, voire des ruptures depuis la réunification, celles-ci ont connu une remarquable stabilité dans les anciens Länder où, comme expliqué ci-dessus, depuis la vague de réformes des années 1960 et 1970, la majorité en sont caractérisés par un « hybride » mélange hybride de communes indépendantes (fusionnées) et de formations intercommunales, tandis que dans les Länder de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Hesse, par voie de fusions massives, seulement des communes ('unitaires', *Einheitsgemeinden*) (sans des formations intercommunales) sont été créées, soit dans le cadre d'un arrondissement, soit hors d'arrondissement (en tant que villes arrondissements),.

Entretemps, le Land de Rhénanie-Palatinat est le premier (et jusqu'ici le seul) ancien Land à avoir récemment initié, en 2014, une réforme territoriale locale. Cependant cette mesure s'est avérée assez restreinte puisqu'elle se limitait à territorialement redécouper les 28 communes indépendantes (c'est-à-dire, hors des communes fédérées, *Verbandsgemeinden*) et les 163 *Verbandsgemeinden*, mais ne touchait point la multitude des 2 258 (très petites) communes-membres au sein des communes fédérées.. Une réforme territoriale des arrondissements n'a pas été prise en considération non plus.

\*

\* \*

En comparant les réformes territoriales réalisées dans les anciens et les nouveaux Länder, on constate des trajectoires bien divergents qui se distinguent non seulement par les dates et les circonstances de leur origine mais aussi, et ce d'une manière frappante, par une dynamique tout à fait différente.

Les structures territoriales mises en place dans les anciens Länder au cours des années 1960 et 1970 ont fait preuve, depuis leur mise en place, d'une stabilité remarquable dans

chaque Land en discussion. Cette continuité institutionnelle étonnante d'une durée d'un demi-siècle peut être expliquée par l'enracinement des structures territoriales dans les règles d'actions, les intérêts et les cadres mentaux des acteurs concernés, ce phénomène étant bien connu en science politique sous le nom de dépendance au sentier (*path dependency*). En outre, la stabilité institutionnelle peut être motivée par la réticence des responsables politiques à devoir de nouveau affronter les conflits accompagnant de telles réformes territoriales, une fois que ces dernières, après avoir été combattues, se trouvent (ou semblent) désormais acceptées et apaisées.

En revanche, la dynamique de changement des structures territoriales dans les nouveaux Länder peut être expliquée par plusieurs facteurs. Premièrement, les structures territoriales en place depuis 1990 sont assez « jeunes » et ne sont pas encore enracinées dans la pratique, la mentalité et les intérêts des acteurs concernés. De plus, les nouveaux Länder sont exposés plus gravement que leurs homologues de l'ouest à des problèmes et défis d'ordre démographique (exode rural, dépopulation, vieillissement, *etc.*), économique (dé-industrialisation) et financier (y compris les limites à l'endettement public). Cependant, comme mis en évidence dans les plus récents cas du Land de Brandebourg et celui de Thuringe, ce sont des problèmes politiques (opposition des acteurs politiques locaux, protestations des citoyens, référendums, *etc.*) et judiciaires (plaintes déposées auprès du juge constitutionnel, *etc.*) qui rendent la mise en œuvre des réformes territoriales de plus en plus difficile et languissante à réaliser.

Sur la base d'une comparaison des réformes territoriales, des débats et des études empiriques désormais disponibles, on peut en tirer quelques conclusions. Une dimension cruciale des réformes territoriales soit des communes ou des arrondissements porte sur la taille appropriée de la nouvelle structure à mettre en place. Les avocats de l'élargissement de l'échelle géographique et démographique des territoires affirment que, grâce à des économies d'échelle, les dépenses publiques pourraient être considérablement réduites. Cet argument a été récemment soutenu par une expertise commissionnée par le gouvernement du Land de Thuringe au cours du conflit actuel (voir Bogumil 2016). S'appuyant sur une analyse comparative des études évaluatives disponibles sur les effets des réformes territoriales dans d'autres Länder allemands, l'expertise constate que « la large majorité des spécialistes en science administrative ainsi que les Cours des comptes des Länder partagent la conclusion, fondées sur des analyses empiriques, *qu'il existe une corrélation claire et positive entre la*

*taille et la performance (Leistungsfähigkeit) des communes et des arrondissements. Toutefois ces effets ne se manifestent qu'à moyen terme ni à grande échelle* » (Bogumil, 2016, 34, en italique dans le texte original). En revanche, cette opinion majoritaire a été contestée par une étude selon laquelle une corrélation positive entre la taille et la réduction des coûts publics paraît plutôt douteuse (Roesel 2016).

Quant aux coûts opérationnels il faut aussi prendre en considération les dits coûts de transaction qui sont occasionnés, notamment dans la constellation « hybride » de formations intercommunales et de leurs communes-membres, notamment issue des problèmes de coordination entre les acteurs et les conflits qui en découlent.

De même, il faut aussi prendre compte l'existence de doublons de fonctions et de personnel, lorsque, comme on a observé dans le cas du Land de Brandebourg (Büchner and Franzke, 2002 : 104), les maires des communes-membres dans le cadre d'une formation intercommunale souhaitent garder leurs effectifs actuels pour des raisons de prestige local, *etc.*, pendant que la formation intercommunale remplit une grande partie des fonctions communales ; en conséquence le volume de personnel dans l'architecture intercommunale se trouve augmenté et non réduit.

Concernant l'aspect démocratique, la question de la relation avec la dimension géographique et démographique appelle une réponse différenciée. D'une part, on peut argumenter plausiblement qu'une trop petite taille peut nuire à la qualité et au potentiel démocratique dans une commune. On a observé, par exemple dans le cas du Land de Brandebourg, qu'il est devenu difficile de trouver des candidats pour les élections locales dans les (très) petites communes ce qui remet en question le fonctionnement de la démocratie locale. De plus, on a constaté que ce sont particulièrement les (trop) petites communes où l'influence clientéliste et népotiste de quelques familles, sinon d'un seul « clan » devient prédominante. D'autre part, une taille trop grande ou même surdimensionnée d'une commune ou d'arrondissement peut créer un risque pour le fonctionnement de la démocratie locale en handicapant les élus dans l'exercice de leurs mandats ou en les détachant des électeurs locaux. Sur ce point, il convient de rappeler la sur-mentionnée décision remarquable du Cour constitutionnelle du Land de Mecklembourg Poméranie qui a indiqué que le découpage surdimensionné des arrondissements peut empêcher les conseillers d'accomplir leurs tâches politiques de manière adéquate à cause des distances géographiques.

Pour démocratiser les formations intercommunales dont l'absence d'élection directe des membres de leurs conseils est critiqué comme un déficit démocratique crucial, le modèle des communes fédérées (*Verbandsgemeinde*), originellement inventées par le Land de Rhénanie Palatinat, a gagné une importance croissante, soit dans le cadre des réformes déjà adoptées (par exemple en Saxe-Anhalt), soit dans les réformes en préparation (par exemple dans le Land de Brandebourg). En fait, un tel modèle de commune 'à deux niveaux' permet de combiner la proximité caractéristique d'une petite commune et l'efficience et l'efficacité d'une commune de plus grande taille. Une expertise qui a été commissionnée par un groupe parlementaire lors de la discussion législative au Land de Brandebourg (Kuhlmann *et al.*, 2012), en analysant et évaluant les diverses options d'organisation des structures locales, recommande prudemment de recourir à une combinaison hybride de communes 'unitaires' (*Einheitsgemeinden*) et de formations intercommunales construites en tant que *Verbandsgemeinde*, c'est-à-dire avec l'élection directe des conseillers municipaux aussi bien qu'intercommunaux.

### **Références bibliographiques**

Bogumil, Jörg (2016), *Die Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen*, Gutachten, [http://www.thueringen.de/mam/th3/tim/das\\_landkreisgutachten\\_prasentation.pdf](http://www.thueringen.de/mam/th3/tim/das_landkreisgutachten_prasentation.pdf).

Dexia (2008), *Sub-National Governments in the European Union*, Paris, Dexia Editions.

DiMaggio, P. ; Powell, W (1983), «The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organised fields », *American Sociological Review* 38(2), p. 147-169.

Enquêtekommission 2013, Abschlußbericht, « Kommunal – und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest Brandenburg 2020 », Landtag Brandenburg, Drs. 5/8000, [http://www.mik.brandenburg.de/wp\\_verwalt/wp-content/uploads/2015/05/Abschlussbericht-EK-52.pdf](http://www.mik.brandenburg.de/wp_verwalt/wp-content/uploads/2015/05/Abschlussbericht-EK-52.pdf).

Expertenkommission 2013, Bericht, Funktional – und Gebietsreform Thüringen 2013, [www.mdr.de/thueringen/ gebietsreform\\_thueringen108.downloadFile.pdf](http://www.mdr.de/thueringen/ gebietsreform_thueringen108.downloadFile.pdf).

Kuhlmann, S. (2009), « Analyse comparative de la décentralisation en France et en Allemagne », *Pouvoirs Locaux*, no. 81, II/2009, p. 81-85

Kuhlmann, S. ; Wollmann, H. (2014), *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*, Edward Elgar.

Kuhlmann, S. ; Richter, P. ; Schwab, C. ; Zeitz, D. (2012), *Gutachten zur Reform der Kommunal – und Landesverwaltung Brandenburg*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Laux, E. (1999), « Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets – und Funtionalreformen », in Wollmann, H. ; Roth, R. (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, 2. Aufl., Opladen Leske + Budrich,S., p. 168-185.

Norton, A. (1994), *International Handbook of Local and Regional Government*, Cheltenham, Edward Elgar.

Rösel, F. (2016), « Sparen Gebietsreformen Geld ? Ein Überblick über aktuelle Studien », in *Ifo Dresden berichtet*, 4/20/16, <https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/gebietsreformen100.pdf>.

Wollmann, H. (1996), « Institutionenbildung in Ostdeutschland : Neubau, Umbau und "schöpferische Zerstörung" », in Kaase, M. et al. (Hrsg.), *Politisches System*, Opladen, Leske + Budrich, p. 47-155.

Wollmann, H. (1997), « Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen. Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation », in Wollmann, H. et al. (Hrsg.), *Transformation der politische-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Opladen, Leske + Budrich, p. 259-327.

Wollmann, H. (1999), « Kommunalvertretungen : Verwaltungsorgane oder Parlamente ? », in Wollmann, H. ; Roth, R. (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, Opladen Leske + Budrich, p. 50-66.

Wollmann, H. (2003), « Local Government and Politics in East Germany », in W. Gellner, J. D. Robertson (eds.), *The Berlin Republic. German Unification and a Decade of Changes*, London, Frank Cass.

Wollmann, H. (2004), « The two waves of territorial reform of local government in Germany », in J. Meligrana (ed.), *Redrawing Local Government Boundaries*, Vancouver, UBC Press.

Wollmann, H. (2009), « Des systèmes communaux européens en mutation. Étude comparée de la France, de l'Allemagne, du Royaume Uni, de l'Italie et de la Suède », in *Pouvoirs locaux*, no. 81, I/2009, p. 57-71.

Wollmann, H. (2010a), « Territorial Local Level Reforms in the East German Regional States (Länder) : Phases, Patterns, Dynamics », in *Local Government Studies*, 36(2), p. 249-268.

Wollmann, H. (2010b), « Comparing Two Logics of Inter-local Cooperation. The Cases of France and Germany », *Urban Affairs Review*, 46(2), p. 263-292.

Wollmann, H. (2012), « Modernisation du système politico-administratif local en Allemagne », in *Pouvoirs locaux*, no. 93 II/2012, p. 129-138.

Wollmann, H. (2014), « La gouvernance des territoires en France et en Allemagne », in *Pouvoirs locaux*, no. 101 II/2014, p. 107-117, k. 2. Aufl., Opladen Leske + Budrich, p. 50-66.

Wollmann, H., ; Bouckaert, G. (2006), « State organisation in France and Germany : Between "territoriality" and "functionality" », in V. Hoffmann-Martinot ; H. Wollmann (eds.), *State and Local Government Reforms in France and Germany. Convergence and Divergence*, Wiesbaden, VS Verlag.

Wollmann, H. ; Bouckaert, G. (2008), « Réorganisation de l'État en France et en Allemagne », in *Pouvoirs locaux*, no. 76, I/2008, p. 113-120.