

Vincent Aubelle ■ Jean-Pierre Balligand ■ Jean-luc Bertoglio ■ Stéphane Boisseaux ■ Vincent de Briant ■ Jacques Caillosse ■ Nadine Dantonel-Cor ■ Glawdys David ■ Anne-Cécile Douillet ■ Patrice Duran ■ Delphine Espagno ■ Alain Faure ■ Bertrand Faure ■ Thomas Frinault ■ Eric Giully ■ Charlotte Halpern ■ Loëiz Laurent ■ Laurence Lemouzy ■ Jean-Philippe Leresche ■ Yann Maury ■ Élise Ortis ■ Patrick Salez ■ Vincent Simoulin ■ Catherine Soldano ■ Pierre Stussi ■ Aurélie Troupel ■ Sébastien Vignon ■ Hellmut Wollmann

Trimestriel N°93 II/2012 (juin)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Face au Conseil constitutionnel
Les réformes territoriales



Sociologie
des élus territoriaux

PRINCIPE D'ÉGALITÉ
ET DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE

Entre standardisation
et nouveaux équilibres

ISBN 978-2-909872-69-8 - 20,00€



9 782909 872698

Modernisation du système politico-administratif local en Allemagne¹

Cette contribution sera focalisée sur la modernisation administrative inspirée par la « Nouvelle Gestion Publique » (New Public Management) qui a eu lieu en Allemagne. L'auteur, Hellmut Wollmann, développera cependant une optique plus large en discutant d'autres pistes de réformes que le « système local allemand » (en paraphrasant un terme qu'Albert Mabilleau a savamment introduit quand il parlait du « système local français ») a parcourues. L'angle adopté permet de mettre en perspective la modernisation administrative, ses échecs et ses réussites, et ses conséquences sur les relations entre le niveau central (le Bund), les Länder, et les communes et arrondissements.

Il demeure que la « version allemande » du New Public Management est davantage centrée sur des axes « managériaux » et sur la relation entre « le politique » et l'administration, que sur une stratégie consistant à introduire des mécanismes du marché et la concurrence (« marketization », « appel d'offres »).

Quelle « RGPP » territoriale Outre-Rhin ?

Le « système local » dans le « système intergouvernemental » de l'Allemagne

Le « système local » allemand est composé de deux niveaux, à savoir, (environ 12 000) communes/villes (*Gemeinden, Städte*) et (environ 320) arrondissements (*Kreise*)². La majorité des communes/villes sont incluses dans le périmètre d'un arrondissement (*kreisangehörige Gemeinden*), tandis que 115 villes (de grande et moyenne taille) qui combinent les fonctions de commune et d'arrondissement sont situées hors des arrondissements (*kreisfreie Städte*). De plus, environ 1 600 formations intercommunales (*Verwaltungsgemeinschaften, Ämter*), similaires aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en France, notamment par leur organisation sous forme de « communautés » (mais pas « à fiscalité propre »), accomplissent des fonctions pour le compte des (petites) communes qui y sont regroupées. Le statut du « système local » au sein du système fédéral, constitutionnellement fondé sur deux niveaux, à savoir, le niveau central (« fédéral » *Bund*) et celui des régions fédérales (*Länder*) est assez contradictoire voire paradoxal (voir Wollmann/Bouchaert, 2008).

D'une part, expression de la décentralisation traditionnelle de l'Allemagne, le « système local » jouit d'une autonomie et d'une multifonctionnalité significatives en vertu du principe de « libre administration » (*kommunale Selbstverwaltung*) qui est garanti par la Constitution Fédérale (*Grundgesetz*) de 1949 et par les Constitutions des *Länder*. Les communes et les arrondissements peuvent réclamer et défendre le « socle » (noyau, *Kern*) de leur « administration libre » devant le Tribunal Constitutionnel (*Verfassungsgericht*) soit fédéral, soit du *Land* concerné. Grâce à leur marge de manœuvre fonctionnelle et à leur envergure politique les communes et les arrondissements peuvent être considérés en quelque sorte comme une troisième couche dans le système intergouvernemental.

En revanche, conformément à la lettre de la Constitution et à la doctrine constitutionnelle, les communes et les arrondissements forment des composantes intégrales des *Länder*, et sont donc loin d'être constitutionnellement reconnues comme une « troisième couche », les collectivités se trouvant, sur beaucoup d'aspects importants, soumises au pouvoir et au contrôle des *Länder*. Ces derniers, par exemple, possèdent la compétence

par
HELLMUT WOLLMANN,
Professeur à l'Université
Humboldt, Berlin

législative relative aux statuts (Constitutions) des collectivités locales, de leur structure territoriale, etc. Alors que les *Länder*, dans leur relation avec le niveau fédéral, se montrent comme des avocats et défenseurs acharnés d'une décentralisation prononcée, ils prennent souvent une position presque agressivement centraliste vis-à-vis de « leurs » communes et arrondissements (voir Wollmann/Bouckaert 2008 : 117).

Cette situation du « système local » contradictoire, voire paradoxale se montre dans l'éventail de réformes et démarches de sa modernisation.

Certaines réformes importantes ont été initiées, mises en place et en fin de compte imposées sur le « système local », « de haut en bas », d'une manière centraliste. Dans cette catégorie figurent :

- les réformes territoriales
- les réformes fonctionnelles (*Funktionalreform*)
- la réforme de la régulation des institutions politiques
- la réforme de la régulation du système budgétaire

Mais en sens inverse, d'autres réformes cruciales ont été déclenchées et conduites par les collectivités locales elles-mêmes, « d'en bas », de façon décentralisée, notamment :

- la réduction du personnel
- la modernisation de l'administration

Réforme territoriale³

Au sein du système fédéral allemand, le pouvoir législatif de définir le statut des collectivités locales, incluant leur structure territoriale, relève des *Länder*. Face à la petite taille et à la structure fragmentée qui a historiquement caractérisé le niveau local, les *Länder*, dès les années 1960, ont initié des réformes territoriales des communes et des arrondissements qui visaient à les découper et à les regrouper afin qu'ils puissent mieux remplir leurs missions de plus en plus exigeantes issues de l'État de Providence (*Welfare State*) expansif.

À l'instar d'autres pays « nord-européens » (notamment de la Suède et du Royaume-Uni) où à la même période de pareilles réformes territoriales ont été mises en place, les réformes engagées par les *Länder* allemands étaient basées sur le principe que le Parlement possède le pouvoir législatif de déterminer la structure territoriale locale par la loi, y compris contre le gré des responsables politiques et citoyens locaux, de manière coercitive. L'origine et la rationalité d'une telle compétence du Parlement sont enracinées dans la doctrine constitutionnelle et la conviction politique que le Parlement en tant que représentant et avocat de « l'intérêt général » doit avoir le mandat et le pouvoir de contraindre la structure territoriale locale afin de la rendre opérationnellement et économiquement plus performante, et de faire telle ou telle « rationalisation »

territoriale en vertu de l'« intérêt général » qui doit prévaloir sur l'intérêt d'une commune individuelle et de ses politiciens et citoyens. Dans ce sens, le Tribunal Constitutionnel Fédéral a énoncé que le maintien des frontières existantes d'une commune ou d'un arrondissement ne comptait point parmi les composantes de l'« administration libre » garantie par la Constitution.

Typiquement, les réformes territoriales conduites par les *Länder* se sont déroulées de deux manières différentes reflétant une stratégie, pour ainsi dire, de la « carotte et du bâton ». Au début s'ouvrait une période censée « volontaire » de concertation et de participation politique qui visait à atteindre le consentement des acteurs politiques locaux et des citoyens à la coupe territoriale proposée par le gouvernement du *Land*. En même temps, des stimulants financiers, surnommés des « primes de mariage », étaient offerts aux collectivités concernées. Si un tel consentement prétendument « volontaire » ne pouvait être gagné et que l'opposition locale persistait, le Parlement du *Land* déterminait la nouvelle structure territoriale par la loi (coercitive).

Quelques *Länder* (tel que le *Land* de *Nordrhein-Westfalen*) ont poursuivi une stratégie « radicale » visant à créer des villes territorialement élargies et fonctionnellement intégrées (*Einheitsgemeinden*) par des fusions arrivant à une moyenne de 45 000 habitants (dans le cas de *Nordrhein-Westfalen*). Cependant, la plupart des *Länder* (et aussi ceux de l'Allemagne de l'Est après l'Unification en 1990) ont opté pour une stratégie plus « molle » et « mixte » en se limitant, à moindre échelle, à recouper les communes et à établir simultanément, en revanche, une nouvelle couche de formations intercommunales similaires aux établissements publics de coopération intercommunale en France, notamment aux « communautés ». Par exemple, dans le *Land* de *Rheinland-Pfalz* les communes n'ont, en moyenne, que 1 700 habitants, la majorité d'entre elles (environ 93 %) étant regroupées dans une formation intercommunale.

Depuis quelques années, l'intercommunalité « à l'allemande » a été de plus en plus critiquée pour ses déficits opérationnels et démocratiques. Répondant à cette critique, une nouvelle vague de réformes territoriales a été déclenchée dans les *Länder* d'Allemagne de l'Est visant à augmenter le nombre des communes territorialement élargies et fonctionnellement « intégrées » (*Einheitsgemeinden*) par des fusions et, corrélativement à accroître le nombre et l'étendue des formations intercommunales. Par exemple, dans le *Land* de *Brandenburg* le nombre de communes a été réduit, par fusion, de 1 479 à 421 (c'est-à-dire de 70 %) avec, en moyenne, 8 400 habitants dont dorénavant un tiers sont des villes « intégrées » (*Einheitsgemeinden*) comparé à 2 % avant la réforme.



Crédit photo : Kenon-Fotolia.com

Il faut rappeler une particularité de la tradition administrative autrichienne/allemande dans laquelle une distinction est faite entre les tâches assignées aux collectivités locales en « administration libre », d'une part, et les fonctions « déléguées » à elles par l'État. Historiquement, cette distinction date d'une « invention » institutionnelle qui a été faite par la législation municipale adoptée en France en 1790 après la révolution de 1789.

En somme, au cours des réformes territoriales, le cadre territorial dans lequel le « système local » opère a donc été notablement simplifié. Récemment, un nouveau mouvement a été déclenché dans les *Länder* est-allemands aboutissant à étendre les communes « intégrées » et à réduire, en parallèle, les formations intercommunales.

Réforme fonctionnelle (*Funktionalreform*)

Un autre levier important dont les *Länder* disposent pour impacter sur le « système local » est la redistribution et le transfert de compétences ou fonctions publiques « de haut en bas » par des actes législatifs.

Le transfert de fonctions d'un *Land* aux collectivités peut être effectué de deux manières⁴.

La première est la *décentralisation* qui est un processus essentiellement *politique* et signifie que la fonction concernée est transférée à une autorité démocratiquement élue et politiquement responsable. La voie alternative est la *déconcentration* qui est un concept essentiellement *administratif* où le transfert passe d'un niveau administratif à un autre.

En ce qui concerne le transfert des fonctions, de haut en bas, aux collectivités locales par le biais de la « décentralisation », les fonctions transférées deviennent des responsabilités locales selon le principe de « libre administration ». Dans ce cas, il appartient au conseil local élu

de prendre les décisions pertinentes et de contrôler leur mise en œuvre par l'administration locale sous l'autorité de l'exécutif local (soit du maire, soit du président de l'arrondissement *Landrat*). Dans le même temps, ces actions locales sont soumises au regard de l'État (c'est-à-dire des autorités du *Land*) qui est limité à un contrôle de légalité (*Rechtsaufsicht*). On peut parler d'une « véritable » décentralisation (politique) ou d'une « véritable communalisation » des fonctions (« *echte Kommunalisierung* »).

Une modalité alternative consiste à transférer une fonction publique aux collectivités locales dans le cadre de ce que l'on appelle une « tâche déléguée » (*übertragene Aufgabe*). Pour bien comprendre cette variante du transfert, il faut rappeler une particularité de la tradition administrative autrichienne/allemande dans laquelle une distinction est faite entre les tâches assignées aux collectivités locales en « administration libre », d'une part, et les fonctions « déléguées » à elles par l'État. Historiquement, cette distinction date d'une « invention » institutionnelle qui a été faite par la législation municipale adoptée en France en 1790 après la révolution de 1789.

Dans cette tradition administrative austro-allemande (et historiquement française), les tâches « déléguées » se distinguent des fonctions de « libre administration », notamment sur deux aspects. Premièrement, leur mise en œuvre relève exclusivement de l'exécutif local (soit le maire, soit le président de l'arrondissement,

Landrat) qui l'effectue hors de l'influence du conseil. Deuxièmement, en exerçant les fonctions « déléguées », l'exécutif local est soumis à une supervision par l'État (c'est-à-dire par l'administration du *Land*) qui porte non seulement sur la légalité, mais aussi et surtout sur l'opportunité (*Fachaufsicht*). Dans ce cas il s'agit, proprement dit, d'une « décentralisation partielle » ou « coupée » ou, autrement dit, d'une « communalisation fautive » (*unechte Kommunalisierung*). Celle-ci pourrait être interprétée plutôt comme une forme de « déconcentration (administrative) » que comme une « décentralisation (politique) » (voir Wollmann 2009 : 59 f, Kuhlmann 2009 : 82 f.).

En effet, en mettant en œuvre une fonction « déléguée », l'exécutif local opère comme une forme d'« agent de l'État ». Son action est, en quelque sorte, « intégrée » dans l'administration du *Land* et devient, pour ainsi dire, « étatisée ». Ainsi, bien que l'État (le *Land*), en « déléguant » une fonction à l'exécutif local, se retire, en tant qu'organisation et personnel, de l'espace administratif subrégional et local, il conserve une influence significative sur son exécution par le biais de la supervision (ou tutelle) d'opportunité. En d'autres termes, on évite ainsi un « doublon » organisationnel, personnel et institutionnel et on réalise un gain notable en termes de réduction des dépenses publiques, l'État demeurant « présent » – plus que seulement « virtuellement » – dans l'espace subrégional et local.

Ce constat est d'autant plus pertinent sur la relation entre le « système local » et « l'État » que les réformes fonctionnelles ont été souvent conduites sous forme de tâches « déléguées ». Cette pratique se rapporte particulièrement aux arrondissements et villes hors d'arrondissement (*kreisfreie Städte*) envers qui les réformes fonctionnelles par le biais de la délégation des fonctions ont été principalement dirigées et dont, en résultat, une partie significative des tâches est composée de fonctions « déléguées ».

Récemment le *Land* de *Baden-Württemberg* a abordé une mesure de réforme fonctionnelle qui a suscité une grande attention médiatique, politique et académique (voir Wollmann 2009 : 64, Kuhlmann 2009 : 82). Cette réforme, surnommée « Réforme Teufel » d'après le nom du premier ministre du *Land* qui en était l'initiateur, fut adoptée par le Parlement du *Land* en 2003 et entra en vigueur le 1^{er} janvier 2005. La composante clé de la réforme a été la dissolution de 350 (sur un total de 450) bureaux déconcentrés de service extérieur (monofonctionnels) de l'administration du *Land*. Tandis que la plupart de leurs fonctions et personnel rattachés était dévolue aux districts administratifs (*Regierungspräsidien*)⁵, un nombre significatif a aussi été transféré aux 35 arrondissements (*Kreise*) ainsi qu'aux 9 villes hors d'arrondissement (*kreisfreie Städte*) dans le *Land*. Le transfert des fonctions et du person-

nel aux arrondissements et aux villes s'est accompagné d'une redistribution de moyens financiers du budget du *Land*. En décidant de réduire ses transferts financiers de 3 % annuellement, le gouvernement du *Land* envisageait un « gain d'efficience » (*Effizienzrendite*) d'environ 20 % dans un délai de 5 à 7 ans. Puisque les collectivités locales étaient obligées de remplir les fonctions déléguées avec les ressources disponibles, la réalisation de ce « gain d'efficience » s'est imposée.

Bien que la « Réforme Teufel » marquât une retraite organisationnelle et personnelle frappante de l'administration du *Land* concernant l'espace subrégional et local, il faut faire ressortir que, comme cela fut explicitement inscrit dans la législation, l'administration des arrondissements et des villes concernées, en exécutant les fonctions « déléguées », agit en tant que « structure subordonnée du *Land* ».

À ce point, il convient d'ajouter néanmoins que, révélant un autre aspect du « paradoxe » qui caractérise la relation entre les collectivités locales et le *Land*, l'exécutif local se trouve, soit comme maire, soit comme président de l'arrondissement (*Landrat*), dans une position intimement politique et « politisée » dans le contexte local même quand il remplit une tâche déléguée. En d'autres termes, le degré d'« intégration » de l'exécutif local dans l'administration du *Land* et son « étatisation » semble être adouci et contrecarré par son statut de « politicien local ». Cela est valable surtout quand l'exécutif local est directement élu par les citoyens locaux à savoir avec les maires dans tous les *Länder* et la plupart des présidents d'arrondissement (voir ci-dessous point 4). Donc, à mesure qu'un *Land* transfère des fonctions aux collectivités locales par le biais de « délégation », il doit s'attendre à traiter avec des exécutifs locaux, soit maires, soit présidents d'arrondissement, qui, en menant des fonctions « déléguées », se perçoivent et se comportent comme des acteurs politiques sensibles au contexte politique local plutôt que comme une espèce d'« agents de l'État » soumis à l'instruction « de haut en bas ».

Réforme des institutions politiques

En exerçant le pouvoir législatif qu'ils possèdent sur les collectivités locales, les *Länder* peuvent définir le cadre institutionnel de « leadership » politico-exécutif local suivant une démarche importante pour moderniser la « gouvernance » locale (voir Wollmann 1999, 2009 : 70).

Conformément aux variations caractéristiques du pluralisme fédéral, les *Länder*, après la refondation du système démocratique en 1945, mirent en place différentes formes d'exécutifs politiques, de « leadership local » qui forment deux groupes: la majorité se trouve dans la catégorie « parlementaire » avec un maire (exécutif élu par le conseil local (dans une tradition historique en

partie calquée sur le « système local » français) et l'autre partie (le *Land* de *Baden-Württemberg* et de *Bayern*) possède un maire « fort », élu au suffrage direct, et s'apparente à un régime en quelque sorte « présidentiel » (emprunté d'une pratique locale américaine). Résultat d'un débat qui s'est déroulé au fil des années 1980, les *Länder* ont successivement introduit l'élection au scrutin direct du maire ainsi que du président d'arrondissement, le *Landrat*. L'objectif principal était de renforcer la capacité dirigeante et exécutive du maire (et du président de département) et, en même temps, de conforter sa légitimité et responsabilité démocratiques.

Dans quelques *Länder*, en empruntant également à l'exemple américain, une procédure fut introduite selon laquelle le maire peut être destitué (« *recall* ») par les citoyens locaux via un *referendum* local. Cette innovation institutionnelle est destinée à créer un contre-poids en démocratie directe face à un maire potentiellement « hyper-puissant ».

Jusqu'à présent, les expériences montrent que ce nouveau système de l'exécutif local directement élu (en pratique en *Baden-Württemberg* et en Bavière depuis déjà plus d'un demi-siècle) s'est avéré positif sans perturber l'équilibre « bipolaire » de la politique communale entre le maire et le conseil local (et les partis politiques qui s'y impliquent).

Réduction de postes (emplois publics)

Tandis que la régulation du personnel local relève, depuis la réforme du fédéralisme de 2006 (voir Wollmann, 2010 : 86), du pouvoir législatif des *Länder* (au lieu, comme auparavant, de la « Fédération »), la gestion et la mise en pratique du statut du personnel local est décidée par les collectivités locales elles-mêmes en vertu du principe de « libre administration ». Certes, leurs décisions sur la politique de ressources humaines sont déterminées par leur situation budgétaire, y compris les dotations des *Länder* et de la Fédération, mais il n'y pas d'instructions ou de directives « de haut en bas » concernant la gestion du personnel local.

Dès le début des années 1990 et la crise budgétaire induite par les coûts de l'unification allemande, les collectivités locales ont démontré une capacité remarquable de réaction par une réduction massive et continue de leur personnel (voir Wollmann 2009 : 68 avec des données comparées). La réduction des emplois publics effectuée par les collectivités locales d'Allemagne d'Ouest est montée à 30 % entre 1991 et 2004, tandis que celle dans les collectivités locales est-allemandes est allée jusqu'à 53 %. Pour interpréter cette réduction sans pareille dans les communes est-allemandes, il faut prendre en compte que celles-ci, au cours de la liquidation de l'État Socialiste hyper-centralisé après 1990, faisaient face

à une véritable explosion de personnels « hérités » de l'État Socialiste démantelé et qu'elles se voyaient forcées par la pénurie financière à réduire leurs effectifs d'une « main de fer » (voir Wollmann 2009 : 68, Kuhlmann 2009 : 139 ff.). Pour jauger ces données, il convient également de prendre en considération que, dans un mouvement parallèle, nombre de collectivités locales choisissent, pour des raisons budgétaires, de transférer des fonctions et le personnel attaché à des organisations et entreprises municipales opérant hors de l'administration locale au sein de laquelle les postes disparaissent « statistiquement ». Malgré cette réserve, il faut constater que cette réduction d'emplois, sans précédent, était le résultat d'innombrables décisions douloureuses.

Enfin, on doit souligner que ces réductions d'emplois locaux étaient plus massives qu'au plan des *Länder* et du *Bund*. La réduction totale des emplois publics, entre 1991 et 2004 a atteint 23 %.

Réforme « managériale » de l'administration locale

Contrairement au cadre institutionnel politique relatif au statut du conseil local et de l'exécutif local qui relève de la loi du *Land*, la prise de décision sur l'organisation administrative interne des collectivités locales est considérée comme une compétence propre et une composante clé de leur « libre administration ».

En concevant et mettant en place leur organisation administrative, les collectivités locales ont suivi longtemps les recommandations et schémas élaborés et proposés par la « KGSt ». Celle-ci est l'acronyme d'une organisation qui fut créée, en 1949, par les collectivités locales, financée par elles en tant qu'institution à but non-lucratif et avec pour mandat de les conseiller sur les enjeux organisationnels. Les recommandations organisationnelles de la KGSt ont été calquées largement sur le modèle de la « bureaucratie weberienne » avec des structures hiérarchiques. La KGSt a gagné une forte crédibilité parmi les collectivités de sorte que, bien que chacune décidât individuellement, l'organisation de l'administration locale a, dans l'ensemble, montré beaucoup d'uniformité.

Tandis que, dès le début des années 1980, la discussion internationale sur la modernisation administrative était de plus en plus dominée par les concepts de la « Nouvelle Gestion Publique » (*New Public Management*), le débat en Allemagne restait remarquablement indifférent au message de la NGP. Cela peut s'expliquer par la persistance des principes de l'État de droit (*Rechtsstaat*) traditionnel et l'existence d'une administration « weberienne » dont la bonne performance était reconnue.

Après 1990, dans le sillage de l'unification et des énormes dépenses publiques qu'elle entraîna, le mes-

sage de la NGP attirait, tout d'un coup, une grande attention puisque ses concepts et stratégies étaient perçus comme un outil, voire une panacée, pour réduire les coûts et pour maîtriser la crise budgétaire. Pour les collectivités locales, la pénurie financière s'avérait particulièrement grave. Dans ce contexte, la KGSt opéra un véritable revirement de situation, rejetant le modèle « weberien » qu'elle avait préconisé depuis longtemps et « inventant » le « Nouveau Modèle de Pilotage » (NMP, *Neues Steuerungsmodell*) largement calqué sur les concepts de la Nouvelle Gestion Publique (NGP).

Sur fond de crise budgétaire et sous l'influence presque propagandiste de la KGSt et de son directeur Gerhard Banner, le « Nouveau Modèle de Pilotage » s'est répandu parmi les collectivités locales comme « un feu de brousse » (Reichard, 1994). Il faut souligner qu'en Allemagne cette poussée vers une modernisation administrative managériale était déclenchée « d'en bas », sur le plan local sans être impulsée « d'en haut » ni par les *Länder* ni au niveau fédéral. Au contraire, les derniers suivaient le mouvement et étaient stimulés par le développement local.

Le NMP tel qu'il fut formulé et diffusé par la KGSt comprend essentiellement deux axes.

Une première piste visait à la réorganisation interne de l'administration locale. À cet égard, les prémisses furent l'abandon du modèle traditionnel « weberien » et l'introduction du schéma managérial. Le modèle de la bureaucratie « weberienne » était critiqué parce qu'il générait une rigidité dans l'action et un manque d'efficacité dû à son architecture hiérarchique et parce qu'il était commandé par des règles détaillées et par des allocations financières strictement définies. Le modèle « weberien » devait être remplacé par un modèle managérial dans lequel la conduite des acteurs était « dé-hiérarchisée », assouplie et rendue plus économe en décentralisant verticalement le management interne des ressources financières et humaines. Simultanément, les gestionnaires décentralisés devaient être guidés par des objectifs définissant des résultats ciblés et des critères de « performance » caractéristiques du pilotage par « output » (produits). L'attribution programmatique d'une importante marge de manœuvre du gestionnaire décentralisé était résumée dans le slogan (« Laissez les gestionnaires gérer », « *let managers manage* »). Le contrôle hiérarchique caractéristique du modèle traditionnel devait être remplacé par des boucles de « *feedback* » en vertu desquels l'atteinte (ou l'échec) des objectifs devait être rapportée en « retour » aux gestionnaires et aux responsables concernés, comme une forme de « *controlling* ».

Selon le NMP, le budget doit être conçu et utilisé comme l'instrument central d'un tel « pilotage par objectifs » étant donné qu'il doit se concentrer (et se limiter) à fixer

et définir les résultats ciblés (« *output* ») de performance en termes « globaux » tandis que l'administration et ses gestionnaires ont la tâche de mobiliser et coordonner les ressources financières, en personnel et en organisation nécessaires pour atteindre « l'*output* » prescrit dans le budget. La promesse et l'espoir réformiste contenus dans le NMP est que cette orientation du budget peut stimuler et conduire les administrateurs à économiser le plus possible.

L'autre piste cruciale du NMP concerne la relation entre les décideurs politiques (Parlement, Conseil, élus), d'une part, et les gestionnaires administratifs d'autre part. La stratégie de « pilotage par objectif » doit conduire les « politiciens » à se concentrer, dans un premier temps, à l'élaboration des objectifs « globaux » (au lieu de s'éparpiller dans les détails) et ensuite sur le contrôle, au moyen d'indicateurs de performance.

On devrait ajouter que le NMP comme « version allemande » de la NGP (NPM) est focalisé sur ces deux axes « managériaux » dans l'organisation administrative ainsi que sur la relation entre « la politique » et l'administration, alors que l'on prête moins attention à la stratégie consistant à introduire les mécanismes du marché et de la concurrence (« *marketization* », « appel d'offres »). La raison de cette négligence vient probablement du fait que l'on s'est appuyé sur l'hypothèse que ces deux axes devaient suffire à améliorer la performance.

Entre-temps, quelques études empiriques ont été réalisées sur les résultats de la modernisation administrative locale inspirée par le NMP, par exemple Jaedicke et al., 2000, et surtout récemment Bogumil et al., 2007. La dernière étude d'évaluation la plus approfondie et détaillée jusqu'alors est basée sur un questionnaire, des données statistiques et des études de cas (voir Bogumil et al., 2007, Kuhlmann et al., 2008 avec détails). En outre, des enquêtes fondées sur des questionnaires écrits adressés aux praticiens locaux furent conduites par la KGSt et par l'Association des Villes (*Deutscher Städtetag*).

À partir de ces sources d'information (et d'autres), on arrive à un jugement ambivalent.

On s'accorde largement sur le fait que, au vu des promesses originelles et des attentes ambitieuses avec lesquelles la modernisation sous le NMP fut déclenchée et saluée, la réforme est jugée « partiellement » échouée par Kuhlmann et al., 2008. ou même « largement » échouée par Holtkamp, 2008. Une opinion plus positive et nuancée est soutenue par Banner, 2008, Reichard, 2011.

La mise en œuvre des éléments managériaux dans l'organisation interne de l'administration locale a été critiquée presque unanimement pour avoir abouti à une « impasse » notamment en raison des investissements massifs en termes de ressources humaines, financières et organisationnelles qui ont été entreprises



La législation récente des *Länder* qui oblige les collectivités locales à adopter et à observer les règles d'un « nouveau management financier » marque un pas notable des *Länder* vers l'intensification de leur intervention « de haut en bas » dans l'organisation interne locale et vers l'abandon de la pratique antérieure qui visait à laisser les collectivités locales décider de leurs propres enjeux organisationnels.

pour définir (« opérationnaliser ») les « produits » ciblés (*Produkte*) en tant qu'outil-clé dans le pilotage par « *output* » et « indicateurs » de performance. En fait, on a constaté que de véritables « cimetières » de données et des catalogues immenses de « produits » avaient été amassés qui se révélaient souvent inutiles et constituaient un véritable gaspillage de ressources, soit que des données aient été accumulées et des catalogues de « produits » compilés sans buts bien définis, soit que tels outils n'aient pas été utilisés par les acteurs responsables pour conduire un pilotage ou un contrôle.

De plus, le but de l'introduction du NMP qui vise notamment à économiser et épargner des ressources financières et personnelles a été souvent contrecarré par des « coûts de transaction » (voir Kuhlmann/Wollmann 2011) avérés quand, par exemple, la suppression de dispositifs et des effectifs a débuté par l'embauche et la contractualisation (coûteuse) avec des « spécialistes » du secteur privé.

L'échec n'est guère contestable en ce qui concerne la relation entre « le politique » et « l'administration » et le but affiché de la refonder moyennant le « pilotage par objectifs ». Premièrement l'hypothèse clé selon laquelle les députés élus se voient offrir la possibilité de s'abstenir de s'occuper des détails de la politique (locale) pour se concentrer sur les « grands enjeux » de la politique locale, s'est montrée largement irréaliste et non-réalizable. De plus, l'espérance que les acteurs politiques

puissent mieux contrôler les actions des gestionnaires administratifs par le biais des « indicateurs de performance » a été largement non réalisée, soit que les « indicateurs » utiles n'étaient pas (encore) disponibles, soit qu'ils étaient difficiles à appliquer et à insérer dans le processus politique local.

En résumé, la mise en œuvre de la modernisation de l'administration locale inspirée par le NMP n'a clairement pas atteint les promesses et attentes de sa période initiale et fondatrice.

Cependant, indubitablement, des changements positifs ont été obtenus. Cela se manifeste particulièrement là où une sorte d'« amalgame » s'est produit en combinant des éléments conceptuels rattachés au NMP (et à la NPM) et ceux qui dérivent des réformes poursuivies dans les années 1970 et 1980, tel que « les bureaux locaux de proximité » (*Bürgerhäuser*) ou les bureaux polyvalents, et qui étaient de nouveau impulsées par le courant du NMP. (voir Jaedicke et al., 2000).

Probablement, le changement le plus important et le plus durable porte sur la « culture administrative » et sur la « mentalité » du personnel public/municipal.

Les mentalités d'il y a une trentaine d'années ont beaucoup évolué dans la mesure où des générations et cohortes de (jeunes) fonctionnaires et employés publics ont été recrutés après avoir été formés et « socialisés » au sein d'une culture administrative qui, en continuant

d'être ancrée dans l'État de droit traditionnel et aussi dans la bureaucratie weberienne, a adopté et assimilé une orientation managériale et économiste.

En interprétant le bilan ambivalent et « mixte » de la modernisation administrative inspirée par le NMP, il est possible de mener la réflexion suivante :

En empruntant par analogie une thèse introduite par Jeffrey Pressman et Aaron Wildavsky en 1973, selon laquelle « une fausse théorie » (« *false theory* ») entraîne possiblement une « application défectueuse » (« *wrong implementation* »), on peut arguer que le NMP (ainsi que le NPM) est, en partie, inspiré par une « fausse théorie ».

Une « fausse théorie » peut être identifiée dans l'insouciance conceptuelle avec laquelle des principes qui pourraient être valables dans le secteur privé et dans des entreprises privées ont été transférés au secteur public. De même, les spécificités et exigences issues de la tradition de l'État de Droit (*Rechtsstaat*) ne doivent pas être négligées dans cet échec. Notamment quand on « importe » trop facilement des concepts du monde anglo-saxon dans le monde de l'Europe continentale.

Le retard pris dans la modernisation inspirée par le NMP peut aussi être dû à une « implémentation défectueuse ou inadéquate » comme on le voit manifestement dans plusieurs exemples. Sans doute, le déroulement de la réforme a-t-il été impacté et handicapé par la crise financière qui a naturellement amplifié les éléments financiers de la modernisation au détriment des autres. En même temps, la crise a nourri le soupçon du personnel public selon lequel la réforme ne sert qu'à supprimer leurs postes ce qui a eu pour effet de freiner leur disposition à s'engager activement dans la réforme.

Récente introduction et imposition d'une Nouvelle Gestion Financière (*Kommunales Finanzmanagement*)

Alors que l'introduction des concepts et mesures du Nouveau Modèle de Pilotage a été, comme mentionné ci-dessus, initiée et poussée par les collectivités locales elles-mêmes par un mouvement « d'en bas » sans aucune impulsion ou concours de la part des *Länder* ou du niveau central/fédéral, le « système local » a récemment été confronté à une intervention des *Länder* lorsque ces derniers ont adopté des actes législatifs obligeant les collectivités locales à réorganiser leur système de comptabilité (*Rechnungswesen*). Cette intervention a servi à conforter un régime budgétaire de plus en plus serré que les *Länder* imposent aux collectivités locales face à la crise financière. Ce régime budgétaire dérive du principe constitutionnel (ancré dans la Constitution Fédérale, article 110 alinéa 1, ainsi que dans les Constitutions des *Länder*) selon lequel les budgets annuels des collectivi-

tés locales doivent être équilibrés entre les recettes et les dépenses. De plus, les lois pertinentes des *Länder* relatives à la procédure budgétaire locale prescrivent que les budgets annuels doivent être approuvés par les autorités responsables du *Land* qui ainsi exercent un contrôle (tutelle) financier direct et continu. La législation de la plupart des *Länder* dispose en outre que, si et quand une collectivité locale ne peut présenter un budget « équilibré » en terme de recettes et dépenses, elle doit élaborer un plan dit de « consolidation budgétaire » (*Haushaltssicherungskonzept*) qui s'avère être nécessaire dans un nombre croissant de municipalités (voir Bogumil/Holtkamp 2006 :131 ff.) et qui élargit de plus en plus la portée des interventions des *Länder*.

Sur le fond, la législation récente des *Länder* qui oblige les collectivités locales à adopter et à observer les règles d'un « nouveau management financier » marque un pas notable des *Länder* vers l'intensification de leur intervention « de haut en bas » dans l'organisation interne locale et vers l'abandon de la pratique antérieure qui visait à laisser les collectivités locales décider de leurs propres enjeux organisationnels. En même temps, cela signifie que quelques principes et outils du NMP/NPM (tel que le budget focalisé sur *output*) sont rendus obligatoires pour elles.

En novembre 2003, les ministres de l'intérieur des *Länder* se réunirent pour coordonner la législation future des *Länder* relative à la réorganisation de la procédure budgétaire des collectivités locales. Celles-ci devaient, premièrement, remplacer le système budgétaire traditionnel (dit « caméraliste ») par le système de comptabilité à partie double (« *Doppik* ») et, deuxièmement, substituer le budget traditionnel basé sur l'allocation des ressources (« *input* ») par un budget focalisé sur les résultats ciblés (« *output* »), « produits », « *Produkthaushalt* » (voir Reichard, 2011 : 284, Schöbel, 2012).

Le *Land* de *Nordrhein-Westfalen*, probablement parce que la crise budgétaire de ses collectivités locales s'avérait particulièrement grave, a pris la tête de ce mouvement législatif en adoptant le « Nouveau Management Financier des Communes » (*Neues Kommunales Finanzmanagement*). Celui-ci entra en vigueur le 1^{er} janvier 2005 et oblige les municipalités à élaborer et adopter, dès 2009, un budget conforme au système de comptabilité à partie double (*Doppik*) et orienté à l'output (« *Produkthaushalt* », « budget de produits »). Avec la variance caractéristique du pluralisme fédéral en terminologie et en détail, les actes législatifs ont été adoptés (ou sont en préparation) par les autres *Länder*.

Parallèlement depuis 1996, le *Land* de *Hesse* a initié, pour son administration, une réforme administrative appelée Nouveau Pilotage d'Administration (*Neue Verwaltungssteuerung*) également basée sur le concept

d'un nouveau management financier. Cela a été le projet le plus vaste et le plus ambitieux parmi tous les *Länder*. Sans entrer dans les détails ici, il convient d'ajouter qu'entre-temps la réforme a été récemment largement réduite voire stoppée puisque le « budget de produits » (*Produkthaushalt*) n'est pas parvenu à servir d'instrument de pilotage à mesure que l'installation du « *software* » s'avérait de plus en plus coûteuse (pour détails, voir Bolay, 2012).

Entre-temps, une évaluation sur l'introduction de ce nouveau système financier au niveau des municipalités a été conduite et publiée par l'« Association Allemande de Municipalités » (en collaboration avec *Pricewaterhouse Coopers*) (voir *Deutscher Städtetag/PWC* 2011). Bien que l'on constate que des problèmes considérables existent toujours, notamment concernant l'objectif d'employer le « budget de produits » en tant qu'outil de contrôle et de pilotage (*Steuerung*), la plupart des municipalités qui ont mis en œuvre le nouveau système financier n'imaginent pas retourner au système antérieur (caméraliste). Cependant, il convient de mentionner, des observations sceptiques et critiques

de la part des praticiens locaux concernés (voir Lutz 2009, « Comptabilité à partie double – une réforme en ruines : Les raisons pour lesquelles le Nouveau Système de Finance Locale doit échouer », et Treber 2009, « Comptabilité à partie double frustration plutôt que joie », voir aussi Schöbel 2012 : 114-115).

H. W.

1. Cette contribution s'inspire d'une intervention publique prononcée par l'auteur lors du colloque européen sur « RGPP et Réforme des Collectivités Locales », les 25 et 26 janvier 2012 à l'Université de Reims.
2. 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). En revanche, utiliser le terme « département » pour désigner le *Kreis* serait plus adéquat en ce qui concerne son statut d'« administration libre » mais pourrait suggérer un 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.
3. Voir Wollmann 2010, 2012.
4. Voir Wollmann 2009 : 59 f, Kuhlmann 2009 : 82 f.
5. Le *Regierungspräsidien* correspond à une strate administrative intermédiaire de l'administration du *Land* (comparable à la préfecture française).

Bibliographie

- BANNER, GERHARD, 2008, « Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik? », in : *Der moderne Staat*, n° 2, p. 447-453.
- BOGUMIL, JÖRG/GROHS, STEPHAN/KUHLMANN, SABINE, OHM ANNA. K., 2007, *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell*, Berlin : Sigma.
- BOLAY, FRIEDRICH, 2012, « Ist die Neue Verwaltungssteuerung in Hessen gescheitert? », in : *Verwaltung und Management*, vol. 28, n° 1, p. 17-20.
- DEUTSCHER STÄDTETAG/PRICEWATERHOUSECOOPERS, 2011, *Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts - und Rechnungswesens*, Berlin.
- HOLTKAMP, LARS, 2008, « Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells » (L'échec du Nouveau Modèle de Pilotage), in *Der moderne Staat*, n° 2, p. 423-446.
- JAEDICKE, WOLFGANG/THRUN, THOMAS/WOLLMANN, HELLMUT, 2000, *Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt*, Stuttgart : Kohlhammer.
- KUHLMANN, SABINE, 2009, « Une convergence des modèles administratifs locaux ? Étude comparée de la décentralisation en France et en Allemagne », dans : *Pouvoirs Locaux*, N° 81, p. 81-85.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan, 2008, « La modernisation de l'administration locale en Allemagne : Succès ou échec de la Nouvelle Gestion Publique ? », dans *Revue Politiques et Management Public*, vol. 27, n° 4, p. 25-43.
- KUHLMANN, SABINE/WOLLMANN, HELLMUT, 2011, « The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-national Government Levels : A Still Neglected Research Agenda », in *Local Government Studies*, vol. 37, n° 5, p. 479-494.
- LUTZ, WALTER, 2009, « Reformruine kommunale Doppik – Warum das neue kommunale Finanzwesen scheitern muss », in : *Baden-Württembergische Gemeindezeitung*, vol. 21 : 1065-10 69.
- REICHARD, CHRISTOPH, 1994, *Umdenken im Rathaus*, Sigma : Berlin.
- REICHARD, CHRISTOPH, 2011, « Vom Versuch, NSM und NKF in einen Topf zu werfen », in *Verwaltung & Management*, Vol. 17, n° 6, p. 283-287.
- SCHÖBEL, ENRICO, 2012, « Double-Entry Bookkeeping in Municipal Finance : A Natural Field Experiment in Public Choice », in : Backhaus, Jürgen G. (ed.), « Two Centuries of Local Autonomy. The European Heritage » in *Economics and Social Sciences*, vol. 12, Berlin, etc. : Springer, p. 99-108.
- TREBER, HAGEN, 2009, « Doppik – mehr Frust als Lust », in : *Kommunal-Kassen-Zeitschrift*, vol. 6, p. 131-134.
- WOLLMANN, HELMUT, 1999, « Le système local en Allemagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale? », in : CURAPP/CRAPS (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, p. 103-116.
- WOLLMANN, HELMUT, 2009, « Des systèmes communaux européens en mutation : Étude comparée de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Suède », dans *Pouvoir Locaux*, n° 81, p. 57-71.
- WOLLMANN, HELMUT, 2010, « La réforme des collectivités locales : Vers un « big bang » ou une autre « mini » réforme? », dans Jean-Claude Neméry et Gérard Marcou (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?* L'Harmattan, p. 349-359.
- WOLLMANN, HELMUT, 2010, « Le fédéralisme allemand devient-il plus « hétérogène » et concurrentiel ? », dans *Pouvoir Locaux*, n° 86, p. 82-87.
- WOLLMANN, HELMUT/BOUCKAERT, GEERT, 2008, « Réorganisation de l'État en France et en Allemagne », dans *Pouvoirs Locaux*, n° 76, p. 113-120.