

Régions, Länder et le système fédéral en Allemagne

Hellmut Wollmann

dans

Jean Claude Némery (dir.) 2015,

Quelle organisation pour les grandes régions en France et en Europe ?

L'Harmattan Paris, pp. 379-390

Ma contribution va consister en trois parties.

D'abord on discutera l'enjeu de la « restructuration » territoriale des Länder allemands.

Puis, on abordera le changement que le statut des Länder, surtout en ce qui concerne leurs pouvoirs législatifs, a vécu à l'issue de la réforme constitutionnelle de 2006.

Finalement on se dirigera à toucher les réformes territoriales que les collectivités locales ont expérimentées dans le système intergouvernemental.

En ce faisant trois dimensions cruciales de l'organisation des Länder au sein du fédéralisme allemand seront traitées.

1. Restructuration des Länder allemands

Selon la tradition fédérale du pays la reconstruction démocratique de l'Allemagne (« occidentale ») après 1945 était basée sur la structure fédérale qui, en rétablissant des Länder, est enracinée dans l'histoire et la tradition du pays. Cependant, les frontières des nouveaux Länder étaient tracées d'une manière presque aléatoire suivant les confins des zones d'occupation que les alliés victorieux (américains, britanniques et français) avaient fixées entre eux. Seule la Bavière, dans la zone américaine, était rétablie dans ses frontières historiques.

En conséquence l'organisation territoriale des onze Länder allemands (seize après l'Unification de 1990) est marquée d'une disparité démographique éclatante qui existe, par exemple, entre la ville-Etat (*Stadtstaat*, ayant le statut d'un Land) de Brême avec 600.000 habitants, d'un côté, et le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie avec 18 millions d'habitants, de l'autre. De plus, il y a de grandes différences socio-économiques entre les Länder, en termes de produit intérieur brut per capita entre 64.000 € (en 2009) dans la Bavière et 48.000 € dans le Mecklembourg-Poméranie, en Allemagne d'Est.

Dès sa fondation de la République Fédérale en 1949 l'enjeu de la restructuration territoriale des ses Länder se trouvait sur l'agenda politique.

Lors de l'entrée en vigueur de la Loi Fondamentale (*Grundgesetz*) de mai 1949 son article 29 réglait la restructuration du territoire fédéral en disposant (stipuler est pour les contrats et traités)

« (1) Le territoire fédéral doit être restructuré en vue de permettre aux Länder d'accomplir efficacement les tâches qui leur

incombent en fonction de leur dimension et de leur capacité.

Ce faisant, on devra tenir compte des particularismes régionaux, des liens historiques et culturels, de l'opportunité économique, ainsi que des impératifs de l'aménagement du territoire et du développement régional.

(2) Les mesures de restructuration du territoire fédéral sont prises par une loi fédérale, qui doit être ratifiée par référendum. Les Länder concernés doivent être consultés.

(3) Le référendum a lieu dans les Länder dont le territoire ou des portions de territoire sont appelés à former un Land nouveau ou à faire partie d'un Land aux frontières modifiées ».

En 1976 l'article 29 fut amendé en remplaçant la formulation „doit être restructuré“ par celle de « peut être restructuré ». Ainsi le mandat constitutionnel était atténué.

Donc, la procédure pour « restructurer » le territoire fédéral est compliquée. D'abord le parlement fédéral (Bundestag) doit adopter un acte législatif qui ensuite doit être approuvé par referendum populaire dans le Land ou les Länder concernés.

Depuis 1949 il y a eu plusieurs initiatives et propositions de restructurer les Länder par le biais de « fusions ».

Cependant le seul regroupement territorial qui fut réalisé date de 1952: le Land de Bade-Wurtemberg, dont la capitale est Stuttgart, avait alors été créé par la fusion du Land de Bade, du Wurtemberg-Bade et du Wurtemberg-Hohenzollern.

En 1996, en vertu d'une loi fédérale spéciale adoptée à l'issue de l'Unification Allemande, un référendum fut conduit sur la fusion entre la ville-Etat (*Stadtstaat*) de Berlin et le Land de Brandebourg qui l'entoure, mais le projet fut rejeté par la population de Brandebourg à une large majorité.

Facteurs empêchant et freinant la fusion des Länder.

Premièrement il faut mettre en avant un facteur psycho-culturel en tant d'un « patriotisme régional » et d'une « conscience d'identité régionale » qui inspirent et conduisent la population régionale à retenir et à défendre « leur » région. Cet attachement régional peut surprendre, parce que, comme mentionné, la plupart des nouveaux Länder

manquaient de racines historiques communes qui pourraient avoir transmis tel « patriotisme régional ». De plus, à l'issue de la guerre, un pourcentage considérable de la population régionale d'après-guerre était constitué de réfugiés et déplacés arrivant des anciennes provinces allemandes à l'Est. Par exemple deux tiers de la population d'après-guerre vivant dans le Land de Schleswig-Holstein provenaient de « l'Est ». Cependant avec une rapidité étonnante les Länder d'après-guerre artificiellement découpés et « peuplés » ont généré un fort sentiment d'identité régionale. Le vote de la population du Land de Brandebourg (qui est aussi un produit territorial artificiel d'après-guerre) refusant une fusion de son Land avec Berlin attestait de ce phénomène étonnant.

Deuxièmement, il faut souligner, comme facteur politique, la disposition et l'intérêt des élites régionales de retenir et s'accrocher à leurs positions d'influence et de pouvoir. Chaque Land possède ses institutions propres (parlement, gouvernement, tribunal constitutionnel, cour de comptes etc.) avec une multitude de postes et de fonctions qui seraient mis en cause par une fusion. De plus, ce sont surtout les élites politiques des Länder démographiquement petits qui craignent de perdre leur influence dans le Conseil Fédéral (*Bundesrat*) sur la politique fédérale, parce que ces plus petits Länder (comme Brême et la Sarre avec moins de 1 million) disposent de trois voix (sur un total de 69 voix) au sein du Conseil Fédéral tandis que la Rhénanie-du-Nord-Westphalie (avec 18 millions d'habitants) ne dispose possède que de six voix.

Facteurs favorisant et accélérant une restructuration territoriale

L'urgence d'une restructuration territoriale et la demande d'abolir et de fusionner les petits Länder sont évoquées particulièrement par les « riches » Länder, tels que la Bavière, le Bade-Württemberg et la Hesse, qui dans le système de péréquation « horizontale » entre les Länder doivent payer pour les Länder déficitaires, comme Brême et les Länder de l'Est. Les « riches » Länder considèrent une réforme territoriale du pays comme indispensable pour remédier à ce système de péréquation.

Nouvelles perspectives ?

La pression budgétaire et économique poussant à une réorganisation territoriale pourrait croître avec la future « règle d'or » budgétaire qui interdira, en tant que frein à leur

endettement, aux 16 Länder de lever de la nouvelle dette à partir du 1er janvier 2020. Cela va probablement causer de graves problèmes financiers et fiscaux à tous, mais plus particulièrement aux Länder de petite taille et d'économie faible et pourrait les prédisposer à chercher et accepter une fusion.

Note de précaution en considérant la situation des autres Etats fédéraux

La discussion sur l'urgence d'une restructuration territoriale des régions soit « normales » soit fédérales peut être tempérée si on jette un regard comparatiste sur des autres pays de tradition fédérale comme la Suisse et les Etats-Unis.

En Suisse le système fédéral fondé en 1848 est composé de 26 cantons entre lesquels existent de grandes différences de taille, notamment entre le canton de Zürich avec 1.4 millions d'habitants et le canton d'Appenzell, avec seulement 15.000 d'habitants.

Entre les 50 « States » des Etats-Unis existent également des différences énormes, à savoir entre la Californie (avec 37 millions d'habitants), d'une part, et le Vermont (avec 600.000 habitants).

Sans approfondir davantage ces réflexions, la stabilité territoriale de longue durée de ces deux pays « classiquement » fédéraux (et en même temps « décentralisés ») devrait faire hésiter sur la nécessité et sur les raisons de changer et bouleverser trop précipitamment les structures territoriales sur le plan régional (« meso ») d'un pays. L'expérience de longue date dans ce deux pays (comme celle similaire en Allemagne) suggère que ce n'est pas la taille démographique ou spatiale de la structure territoriale qui premièrement porte sur sa « viabilité » et efficacité mais plutôt ses données économiques et culturelles, y compris son « capital social » (« social capital ») régional.

2. L'élargissement récent des compétences législatives des Länder allemands¹

La répartition verticale des pouvoirs législatifs entre la Fédération (*Bund*) et les *Länder* est marquée par des tensions qui sont caractéristiques d'un système fédéral.

La Constitution Fédérale (*Grundgesetz*, « Loi Fondamentale »,) de 1949. tout au début, solennement énumère des « droits fondamentaux » qui, selon l'article 1, « lient les pouvoirs

¹ Le paragraphe suivant s'appuie sur Wollmann 2013

législatif, exécutif et judiciaire à titre de droit directement applicable ». L'article 3) déclare que « tous les hommes (êtres humains) sont égaux devant la loi ». ainsi proclamant l'égalité un principe primordial de la république. Dans un autre article clé (l'article 72 de la Constitution) il est stipulé que « la Fédération a le droit de légiférer lorsque et pour autant que la réalisation de *conditions de vie équivalentes* sur le territoire fédéral (*Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet*) ou la sauvegarde de *l'unité juridique ou économique* dans l'intérêt de l'ensemble de l'Etat » (en italique, H.W.)². En outre, concernant la péréquation il est fixé dans l'article 104 de la Constitution que « les besoins financiers de la Fédération et des Länder doivent être ajustés entre eux de telle sorte qu'une juste péréquation soit obtenue, qu'une surimposition des contribuables soit évitée et que *l'homogénéité des conditions de vie* sur le territoire fédéral (« *Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet*») soit sauvegardée » (en italique, H.W.). Sur la base de ces dispositions constitutionnelles l'Allemagne se présente comme un Etat fédéral (légalement) égalitaire, (socio-économiquement) « homogène » et (politiquement) « solidaire ».

D'autre part, en attribuant des pouvoirs législatifs propres aux Länder qui sont traditionnellement reconnus comme porteurs d'une autonomie (quasi) souveraine (*Eigenstaatlichkeit*) la Constitution Fédérale admet que chaque Land du à son statut fédéral peut lui-même, dans la limite de ses compétences législatives propres, adopter et mettre en vigueur des actes législatifs (en tant de loi du Land) qui, le cas échéant, peuvent différer de la législation des autres Länder. Donc, la Constitution Fédérale ouvre la porte constitutionnelle à une différenciation et à des inégalités entre les Länder. Dans sa décision du 25 février 1960 la Cour Constitutionnelle Fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) a reconnu ce principe clé de la structure fédérale que « Le législateur (d'un Land) n'est pas empêché par la garantie d'égalité (de l'article 3 de la Constitution Fédérale) d'adopter des dispositions législatives spécifiques (*Sondergesetze*) si des conditions particulières l'exigent ou justifient ». Dans la jurisprudence subséquente la Cour Constitutionnelle a confirmé cette position selon laquelle « des dispositions législatives qui sont différentes entre les Länder et les municipalités ne sont pas seulement admissibles, mais sont intentionnels (*beabsichtigt*). Faciliter la pluralité est un élément essentiel du principe de l'Etat fédéral autant que l'administration libre des

² Tandis que l'article 72 parle d'un « droit » de la Fédération ce qui dans l'immédiat vise à circonscrire et limiter l'envergure du pouvoir législatif de la Fédération dans le processus législatif, cette formule a été interprétée constitutionnellement et politiquement aussi comme un mandat et une obligation de la Fédération. Initialement le texte de l'article 72 disait « *einheitliche Lebensverhältnisse* » (conditions de vie homogènes) ». Par un amendement de la Constitution de 1994 la nouvelle formule (« *gleichwertig* », équivalent) était adoptée ce qui était entendu comme une restriction du « droit » de la Fédération..

municipalités » Donc, la régionalisation des compétences législatives donne lieu à des phénomènes d'un fédéralisme « non-égalitaire », « *hétérogène* » et « concurrentiel »

L'enjeu de la *réforme constitutionnelle de 2006*

Sous la Loi Fondamentale (Grundgesetz) de 1949 la répartition des compétences législatives entre la Fédération (Bund) et les *Länder* était caractérisée par une distinction assez complexe entre quatre types des compétences législatives (pour détails voir Wollmann 2013 : 102 avec des références).

Cette répartition compliquée des compétences législatives a, au fil d'années, évoqué des conflits constitutionnels et politiques assez graves.

Premièrement la compétence dit « cadre » du législateur fédérale a resserré la marge législative des *Länder* même dans des compétences qui, à proprement parler, relèvent des *Länder*, comme l'enseignement supérieur/universitaire. De plus, la coexistence des dispositions en droit fédéral (« lois cadre ») et du droit d'un *Land* (législation « en détail ») a généré une espèce d'« enchevêtrement (du droit) à l'allemande »,

En outre, l'exercice de la « compétence concurrente » par le législateur fédéral a abouti à une expansion permanente du droit fédéral et à une contraction correspondante du droit de *Länder*. Tandis que dans l'intention initiale des « pères » de la Constitution de 1949, cette clause constitutionnelle (article 72) ne devait être exercée par le législateur fédéral que pour « réaliser des conditions de vie équivalentes sur le territoire de la Fédération » et devait donc être conçue de façon restrictive, le législateur fédéral en a, au cours d'années, fait un usage intensif. Ceci a conduit à une sorte de « homogénéisation » et de (« re)centralisation » du « droit du pays » qui n'a été ni voulue ni anticipée par les « pères » de la constitution. Cette évolution a été décrite, avec une connotation critique, comme une marche vers un « Etat fédéral unitaire » (*unitarischer Bundesstaat*) (Konrad Hesse 1962. En même temps, à cause du resserrement des activités législatives des *Länder*, leurs parlements risquaient d'être politiquement de plus en plus marginalisés.

La réforme constitutionnelle qui, à l'issue des conflits et négociations prolongées, est entrée en vigueur finalement le 1er septembre 2006 constitue un compromis entre les intérêts de la Fédération (Bund) et ceux des *Länder*. Elle a été qualifiée « la plus grande réforme

constitutionnelle depuis 1949 ».

D'une part le gouvernement fédéral visait à réduire le catalogue des matières législatives pour lesquelles l'accord (*Zustimmung*) du *Bundesrat* (c'est-à-dire, pratiquement, des gouvernements des *Länder* qui contrôlent les votes dans le *Bundesrat*) est requis (*Zustimmungsgesetze*); ce sont donc des matières pour lesquelles le *Bundesrat* dispose d'un « veto absolu ».

D'autre part les *Länder* poussaient à substantiellement élargir les matières législatives relevant de leur pouvoir législatif exclusif.

Elargissement des compétences législatives (exclusives) des Länder

En résultat de la réforme du fédéralisme de 2006 les compétences législatives des *Länder* ont été augmentées remarquablement.

La répartition des responsabilités pour le système éducatif était au centre des négociations et du « bras de fer » entre la Fédération et les *Länder*. En retenant et continuant leur seule compétence pour le système scolaire (écoles primaires, secondaires etc.) les *Länder* désormais de plus possèdent la seule compétence et responsabilité (législative, opérationnelle, financière etc.) pour l'enseignement supérieur (universités etc.).

En outre, la régulation des rapports juridiques du service public des *Länder* et des collectivités locales est, sauf le statut juridique des fonctionnaires, (*Beamten*) passée aussi sous la seule responsabilité législative des *Länder*.

De plus, les *Länder* ont retenu leur pouvoir législatif que chacun traditionnellement exerce individuellement sur la régulation de « son » système local, y compris la structure territoriale des collectivités locales (voire le paragraphe suivant et pour des détails voire Wollmann 2014 : 107 ff.)

Au surplus, les *Länder* ont gagné des nouvelles compétences exclusives sur

- le régime pénitentiaire (*Strafvollzugsrecht*),
- sur les restaurants/débits de boissons (*Gaststättenrecht*)
- la fermeture des magasins (*Ladenschlussrecht*),
- les réunions/meeting politiques (*Versammlungsrecht*)

- et la presse (*Presserecht*).

En somme, issu de la réforme constitutionnelle de 2006 l'élargissement des compétences législatives des Länder a abouti, réellement ou potentiellement, à une différenciation et des « in-égalités » entre les Länder qui signalent la tendance vers un fédéralisme hétérogène et concurrentiel (pour détails voir Wollmann 2013) contrairement à l'évolution de la République Fédérale d'après guerre qui était caractérisée plutôt d'une tendance vers un fédéralisme homogène et solidaire appelé alors, certes un peu pointu et caricatural, un « Etat fédéral unitaire » (« *unitarischer Bundesstaat* », Hesse 1962). Comme mentionné auparavant, tel potentiel pluraliste, voire « in-égalitaire » a été reconnu par la jurisprudence de la Court Constitutionnelle Fédérale qui a statué que pareille différenciation et pluralisation interrégionale n'est pas seulement tolérable sous la Constitution Fédérale, y compris sa garantie d'égalité (dans le fameux article 3 de la Loi Fondamentale), mais est même entendue et intentionnelle issue de la structure fédérale (et, on pourrait extrapoler, d'une structure « véritablement » régionale).

En dressant un bilan de cette évolution on peut, d'une part, mettre en valeur quelques atouts.

Premièrement, en vertu de l'élargissement des compétences législatives exclusives le poids politique des Länder au sein du système fédéral (et aussi européen) a été conforté en tant des acteurs régionaux politico-administratifs qui jouent un rôle crucial en prenant et réalisant des décisions sur le plan « intermédiaire (régional/ meso) après que dans le passé ce rôle semblait en déclin.

Puis, la « régionalisation » du pouvoir législatif a introduit dans les relations mutuelles des Länder une composante concurrentielle. qui est susceptible de les inciter à atteindre la meilleure possible performance par individuellement expérimenter, se comparer et par mutuellement apprendre.

D'autre part il faut noter quelques inconvénients.

D'abord, la décentralisation et régionalisation des compétences législative a, sans doute, le « prix » d'aboutir à des inégalités légales et des disparités socio-économiques normativement problématiques.

De plus, la concurrence entre les Länder peut prendre les traces d'un « darwinisme » politique et économique dans lequel ceux Länder qui sont économiquement et financièrement plus forts dominant et écartent ceux plus faibles. En outre notamment la différenciation et les disparités

entre les Länder dans les systèmes scolaires et universitaires ont été attaqués et fustigés ce qu'on souvent appelle « particularisme » (*Kleinstaateri*) et « politique de clocher » (*Kirchtumspolitik*).

Bien que dans la pratique politique et économique du fédéralisme allemand telles (et autres) effets et impacts négatives de la pluralisation et autonomisation régionales sans doute existent, il convient mettre en relief des mécanismes et des règles de conduites (aussi formelles qu'informelles) qui sont aptes à contrecarrer et atténuer pareils effets négatifs. Au premier lieu, il faut faire ressortir le système de péréquation financière qui est ancrée dans la Constitution Fédérale (article 106) et vise à mitiger et réduire les disparités socio-économiques interrégionales. Puis, dans ce qui est appelé « fédéralisme coopératif » (*kooperativer Föderalismus*) un grand nombre d'institutions composées de ministres etc. fédéraux et des Länder existe dès longtemps pour coordonner et « harmoniser », soit ad hoc soit en permanence, les politiques, programmes, projets etc. Finalement on devrait mentionner le principe non écrit du « comportement en esprit fédéral sympathisant/ aimable » (*bundesfreundliches Verhalten*) qui appelle et oblige tous les acteurs au sein du système fédéral d'agir d'une manière mutuellement « respectueuse » et solidaire.

3. Réformes territoriales des collectivités locales³

Dans la tradition constitutionnelle allemande le système local consiste en deux niveaux : les arrondissements (*Kreise*) et des communes (*Städte, Gemeinden*). Etant donné que, constitutionnellement parlant, les niveaux locaux font partie intégrante de la structure administrative des *Länder Land*) ceux-ci possèdent un pouvoir législatif qui leur permet de déterminer individuellement la structure juridique ainsi que territoriale de « leur » collectivités locales. Par ailleurs, ils exercent un contrôle juridique (*Rechtsaufsicht*) et, dans la mesure où les fonctions administratives sont déléguées aux autorités locales par le *Land*, ils exercent aussi une tutelle opérationnelle (*Fachaufsicht*). Ainsi, tandis que dans leur relations avec le niveau fédéral, les *Länder* réclament une position nettement décentralisatrice ; en revanche, dans leur relation avec « leur » administration locale, ils exigent d'occuper une position souvent franchement centralisatrice (voire Wollmann et Bouckaert 2008).

À l'intérieur des frontières, qui remontent principalement au 19^{ème} siècle voire au-delà, la structure de l'administration locale à deux niveaux de l'Allemagne (de l'Ouest), comptait

³ Le paragraphe suivant s'appuie sur Wollmann 2014

jusqu'aux années 1960 24.200 communes, ayant en moyenne 2.400 habitants chacune, et 425 arrondissements (*Kreise*), comptant 80.000 habitants chacun, en moyenne. Par ailleurs, 135 villes grandes et moyennes avaient le statut traditionnel des communes hors d'arrondissement (*Kreisfreie Städte*), qui combinent les fonctions de l'arrondissement (*Kreis*) et celles de la commune – plutôt comparable aux «London boroughs» (districts londoniens) et aux autorités unitaires («unitary authorities») en Angleterre.

Pendant les années 1960 et 1970, certains *Länder* allemands ont entrepris des réformes territoriales propres au niveau communal et des arrondissements. Après la Réunification en 1990, les cinq *Länder* « nouveaux » de l'Est ont également mis en oeuvre une réorganisation territoriale de leur administration locale.

Entre les diverses stratégies de réforme territoriale, qui est un aspect typique du fédéralisme, *grosso modo* on peut distinguer deux groupes de *Länder*. D'un côté, on voit que les *Länder* de *Rhénanie du Nord-Westphalie* et *Hesse*, les plus urbanisés, représentent à eux seuls environ 30 % de la population totale du pays, ont poursuivi une stratégie de création de communes territorialement et fonctionnellement consolidées et intégrées (*Einheitsgemeinden*) par le biais des fusions à grande échelle et ont renoncé à installer des établissements intercommunaux. Dans le cas du *Land* de *Rhénanie du Nord-Westphalie*, la taille moyenne des communes a atteint 44.000 habitants, ce qui correspondait au modèle « Nord européen », illustré par la réforme territoriale anglaise de 1974, qui a abouti à des districts/boroughs de 120.000 habitants en moyenne et par la réforme territoriale suédoise de 1974 qui a créé des communes de 34.000 habitants en moyenne.

De l'autre côté, la plupart des *Länder* de l'Ouest et, après la réunification, ceux de l'Est, ont opté pour des stratégies de réforme territoriale plus « douce » en choisissant de réaliser des fusions mineures et d'introduire un niveau supplémentaire d'établissement intercommunal, dont les communes (plutôt petites) devaient devenir membres (dans une système très semblable à l'intercommunalité française)..

Il faut mettre en avant que dans tous les *Länder* les mesures de réforme territoriale se sont caractérisées par la méthode qu'on pourrait appeler de « la carotte et du bâton » : dans chaque *Land*, la réforme a été typiquement lancée par une phase participative (commissions consultatives, auditions publiques etc.) et « volontaire », pendant laquelle les communes et les arrondissements concernés avaient l'opportunité d'adopter « volontairement » la structure territoriale proposée par le gouvernement du *Land*. Mais, par la suite, si l'accord local n'était pas atteint à la date fixée, le schéma territorial nouveau était déterminé, en dernier ressort, par

la loi du Land d'une manière obligatoire et coercitive. Cela correspondait au modèle *nord européen*, poursuivi au Royaume Uni et en Suède, qui donnait le dernier mot au parlement (et qui est profondément contraire au principe de « volontariat » qui est enraciné dans la tradition et culture politique des pays « du Sud », notamment de la France). Telle stratégie en dernier ressort « coercitive » adoptée dans les pays du « Nord » est basée sur la conviction que le parlement national (ou du Land) est légitimé et justifié de définir et mettre en pratique une rationalité nourrie et guidée par l'« intérêt général » supérieur aux intérêts « particularistes » et « égoïstes » des acteurs locaux.

Vers la fin des années 1990, dans les *Länder* de l'Est une nouvelle campagne de réforme territoriale du niveau local a été lancée. Avant tout, ces réformes avaient pour objectif d'augmenter le nombre et l'étendue des communes consolidées (*Einheitsgemeinden*) et de réduire, d'une manière correspondante, le nombre et l'étendue des structures intercommunales. Les débats sur la réforme ont été inspirés et poussés par la critique de plus en plus vive des déficits opérationnel et démocratique de la structure « intercommunale ». Premièrement, on a noté que les petites communes, dans les zones périphériques en particulier, étaient en train de disparaître démographiquement, politiquement et économiquement

Par ailleurs, on a souligné les effets négatifs sur la performance opérationnelle de ces petites communes. D'un côté, en supposant que l'établissement intercommunal leur offre du soutien opérationnel, les communes-membres ont tendance à réduire leur organisation et leur personnel jusqu'à perdre leurs compétences administratives et leur propre savoir-faire. De l'autre côté, malgré le soutien offert par l'autorité intercommunale, les maires des communes-membres, afin d'entretenir leur profil politique et opérationnel dans le contexte intercommunal, ont tendance à maintenir si ce n'est à accroître, le personnel local, donc multiplier le personnel dans le cadre intercommunal et à augmenter les coûts et dépenses.

De plus, les établissements intercommunaux sont de plus en plus critiqués du fait de leur manque de légitimité politique directe et de responsabilité. On considère que ce déficit démocratique est aggravé par la délégation de fonctions importantes qui leur sont transférées par leurs communes-membres ou par le Land.

Enfin, la question du conflit, de la coordination et des « coûts de transaction » générés par la double structure a été sérieusement soulevée. On voit que ces coûts sont de plus en plus élevés au fur et à mesure que le nombre de leurs communes-membres augmente.

En bref, dans les *Länder* de l'Est le paysage territorial et organisationnel de l'administration locale a été considérablement réorganisé par l'avancée de la structure des communes/villes territorialement et fonctionnellement consolidées (*Einheitsgemeinde*) et, en conséquence, par le recul des établissements intercommunaux.

4. Résumé

a) La position forte que les *Länder* possèdent dans le système fédéral allemand était jusqu'ici basé particulièrement sur deux piliers constitutionnel et institutionnel, à savoir, premièrement par le biais du Conseil Fédéral (Bundesrat) par lequel, en tant que Seconde Chambre, les *Länder*, c'est-à-dire les gouvernements des *Länder*, exercent une influence directe sur la politique fédérale, et deuxième du à la disposition constitutionnelle que la Fédération n'est pas permis, en règle générale, d'avoir des structures administratives propre dans l'espace régional et local et que, du coup, la part de lion de la législation fédérale et aussi de la politique fédérale doit être mise en œuvre par l'administration des *Länder* et (au sein des *Länder*) par les collectivités locales. Ce degré élevé de décentralisation fonctionnelle est attesté par le fait que seulement à peu près 10 pourcent du personnel public est employé par la Fédération, tandis que à peu près la moitié sont employés des *Länder* et un tiers des collectivités locales.

La réforme constitutionnelle de 2006 a renforcé et poussé la décentralisation dans la relation entre la Fédération et les *Länder* de plus dans le secteur législatif puisque les *Länder* ont été élargi le pouvoir législatif exclusif dans quelques matières importantes au-delà des matières déjà existantes, telles que le pouvoir législatif exclusif sur les universités et sur la régulation du personnel public des *Länder* et des collectivités locales. A cause de cet élargissement du pouvoir législatif exclusif des *Länder* le système fédéral a bougé davantage d'un type de fédéralisme homogène à celui d'un fédéralisme hétérogène et concurrentiel. Cette tendance vers une décentralisation législative qui s'ajoute à la décentralisation administrative déjà existante est autant plus remarquable que, en même temps, en Italie et en Espagne on observe une recentralisation des fonctions administratives aussi que des pouvoirs législatifs tandis qu'en France il n'y pas de signes que la restructuration territoriale des régions soit accompagné d'un renforcement de la capacité administrative et financière, sans parler des compétences normatives.

b) Dès sa création en 1949 the system fédéral a démontré une stabilité institutionnelle remarquable. Cela se manifeste dans l'enjeu d'une restructuration territoriale des Länder où, sauf en 1952 dans le cas de la fusion du Länder de Baden-Württemberg, aucun regroupement territorial s'est passé en dépit un mandat constitutionnel et d'une discussion politique permanente. Cela se montre aussi en ce qui concerne le système constitutionnel entier qui n'a point vécu une réforme même dans le contexte de l'Unification Allemande en 1990. Ce n'était qu'en 2006 quand une grande coalition composée des chrétien-démocrates et des social-démocrates disposait de la majorité de voix nécessaire dans les deux Chambres et put adopter une réforme constitutionnelle incisive, la première de telle envergure dès 1949. En vue de l'inertie institutionnelle et de la réserve dans la poursuite des réformes politiques et institutionnelles on a appelé (pas seulement ironiquement) le système intergouvernemental allemand un « Etat semi- souverain » (Semi-Sovereign State, Peter Katzenstein) dans lequel les procédures de la prise de décisions sont bloquées et « immobilisées » par une pluralité d'acteurs politiques (y compris la judiciaire constitutionnelle) et socio-économiques (y compris les syndicats). Tandis cette inertie institutionnelle est considérée par un groupe d'observateurs comme un « vice » et inconvénient politique et institutionnel, des autres y voient une « vertu » et mérite politique et institutionnelle qui à la longue est susceptible à générer une « confiance institutionnelle » et « culture politique » positive et utile..

c) Les réformes territoriales des collectivités locales, soit « radicales » soit « douces », ont sans doute contribué à renforcer leur profile politique et fonctionnel dans le système intergouvernemental. La stratégie de « carotte et bâton », c'est-à-dire de mixture de persuasion (politique) et contrainte (législative) a réussi à mettre en place des collectivités locales plus viables et mieux performantes. Le développement institutionnel sur le plan local pointe à avancer davantage le modèle des communes territorialement élargies et fonctionnellement intégrées et à supprimer ou au moins réduire les formations intercommunales.

Bibliographie sélective

Hesse, Konrad 1962, Der unitarische Bundesstaat, C.F.Müller: Karlsruhe

Wollmann, Hellmut 2004, Quelle modernisation du fédéralisme allemand ?, dans : Pouvoirs Locaux, no. 64 II/2004, pp 133-140

Wollmann, Hellmut 2010, Le fédéralisme allemande devient-il plus « hétérogène » et « concurrentiel » ? in : Pouvoirs Locaux, no. 86, pp. 82-90

Wollmann, Hellmut 2013, L'élargissement récent des compétences législatives des Länder allemands. Quelles leçons pour les régions françaises ? dans : Pouvoirs Locaux, no.98, III/2013, pp. 101-110

Wollmann, Hellmut 2014, Quelles tendances européennes en matière de réformes territoriales ?, dans : Pouvoirs Locaux, no. 101, II/2014, pp. 107-115

Wollmann, Hellmut / Bouckaert, Geert 2008, Reorganisation de l'Etat en France et en Allemagne. La France « mille feuilles » versus l'Allemagne « enchevêtrée » dans : Pouvoirs Locaux no.76, I/2008, pp. 113-120