

Vincent Aubelle ■ Jacques Caillousse ■ Pierre-Yves Chicot ■ Nicolas Cuervo ■ Camille Devaux ■ Bertrand Faure ■ André Fazi ■ Jacques Fialaire ■ Robert Hertzog  
 ■ Patrick Kintz ■ Marie Lernoud ■ Nathalie Laval Mader ■ Éric Maulin ■ Jacqueline Montain-Domenach ■ Frédéric Pierru ■ Lucille Poncin ■ Pierre-Henri Prélot ■  
 Pierre-Antoine Tomasi ■ Olivier Trapani ■ François Valegeas ■ Jean-Marie Woehrling ■ Hellmut Wollman

ISBN 978-2-909872-74-2 - 20,00€



9 782909 872742

Trimestriel N°98 III/2013 (septembre)

# Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Politiques locales  
de l'habitat  
**Quoi de neuf  
chercheur(s) ?**



Universités territoriales  
de la santé  
**La longueur d'avance  
des territoires**

## La territorialisation du droit

Quelle relation  
entre la norme  
et l'espace ?



# Élargissement des compétences législatives des Länder allemands : quelles leçons pour les régions françaises ?

Sur la base de ses dispositions constitutionnelles, l'Allemagne se présente comme un Etat fédéral (légalement) égalitaire, (socio-économiquement) « homogène » et (politiquement) « solidaire ». 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 — en raison de la structure fédérale même — peut, dans la limite de ses compétences législatives propres, adopter et mettre en vigueur des actes législatifs (en tant que loi du Land) qui, le cas échéant, peuvent différer de la législation des autres Länder. La Constitution Fédérale ouvre donc la porte constitutionnelle à une différenciation entre les Länder. Après que la réforme constitutionnelle de 2006 eut décentralisé des compétences législatives de la Fédération aux Länder dans une échelle presque sans pareille, il a été constaté par la suite comme un retour de balancier. La différenciation et les disparités entre les Länder notamment dans les systèmes scolaires et universitaires ont été attaquées et fustigées. Les « particularismes » (*Kleinstateerei*) et la « politique de clocher » (*Kirchtumspolitik*) ont été dénoncés. Quelques avancées remarquables ont eut pour objectif de freiner et possiblement d'inverser cette évolution.

## L'enjeu du pouvoir législatif régional en Allemagne

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

La Constitution Fédérale (*Grundgesetz*, « Loi Fondamentale »), de 1949 énumère solennellement les « droits fondamentaux » qui, selon l'article 1, « lient les pouvoirs 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 » proclamant ainsi l'égalité comme un principe primordial de la République. Dans un autre article clé (l'article 72), 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'État rendent nécessaire une réglementation législative fédérale » (en italique, H.W.)<sup>1</sup>. En outre, concer-

nant 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 État fédéral (légalement) égalitaire, (socio-économiquement) « homogène » et (politiquement) « solidaire ».

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 — en raison de la structure fédérale même — peut, dans la limite de ses compétences législatives propres, adopter et mettre en vigueur des actes législatifs (en tant que loi du Land) qui, le cas échéant, peuvent différer de la législation des autres Länder. La Constitution Fédérale ouvre donc la porte constitutionnelle à une différenciation et à

par  
HELMUT WOLLMANN  
Humboldt-Universität  
zu Berlin

des inégalités entre les Länder. Dans sa décision du 25 février 1960<sup>2</sup>, la Cour Constitutionnelle Fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) a reconnu ce principe clé de la structure fédérale : « 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 le justifient ». Dans la jurisprudence subséquente, la Cour Constitutionnelle a confirmé la position selon laquelle « des dispositions législatives qui sont différentes entre les Länder et les municipalités ne sont pas seulement admissibles, mais sont intentionnelles (*beabsichtigt*). Faciliter la pluralité est un élément essentiel du principe de l'État fédéral autant que l'administration libre des municipalités. Le principe de l'égalité n'est donc pas applicable s'il s'agit d'une inégalité causée par les dispositions mises en vigueur par des porteurs différents de telle compétence (*verschiedene Kompetenzträger*) ». Dans une récente décision du 8 mai 2013<sup>3</sup>, la Cour a statué sur le fait que « dans le cadre de sa propre compétence législative, le législateur d'un Land n'est pas empêché d'adopter des dispositions législatives qui sont différentes des celles des autres Länder, même si les résidents de ce Land (*Landeskinder*) sont favorisés ou défavorisés en relation des autres Länder » (pour une discussion compréhensive de cette jurisprudence voir Mellinshoff/Palm 2008, p. 73-76). La régionalisation des compétences législatives donne donc lieu à un fédéralisme « non-égalitaire », « hétérogène » et « concurrentiel ».

### La répartition des compétences législatives avant la réforme constitutionnelle de 2006

Sous la Constitution Fédérale (*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 Wachendorfer-Schmidt 2004, Wollmann 2004, Wollmann 2010, Wollmann/Bouckaert 2008).

- En ce qui concerne le pouvoir législatif fédéral, on devait distinguer entre les actes législatifs relevant de la *compétence exclusive* de la Fédération (qui comprend les matières qui, structurellement, requièrent une régulation à envergure nationale), d'une part, et ceux relevant de la *compétence de « cadre »* (*Rahmengesetzgebung*), d'autre part (ancien article 75). Concernant cette dernière catégorie, le législateur fédéral était restreint à fixer le « cadre », tandis que les dispositions détaillées relevaient des Länder. Les matières pertinentes étaient énumérées dans l'article 75 (relatives notamment

aux rapports juridiques du service public des Länder et des autorités locales<sup>4</sup> et aux « principes généraux de l'enseignement supérieur »<sup>5</sup>.)

- Une autre variante du pouvoir législatif réside dans une forme de compétence « mixte » (« *konkurrierende Gesetzgebung* » prévue par l'article 72 de la Constitution Fédérale). Pour certaines matières législatives énumérées dans la Constitution, le pouvoir législatif peut être exercé soit par le législateur fédéral (aboutissant à du droit fédéral), soit par chacun des Länder (aboutissant au droit du Land concerné) — sous la réserve cruciale que les Länder soient empêchés d'adopter une telle législation dès que le législateur fédéral a exercé cette compétence ou qu'une disposition déjà adoptée cède et soit abrogée par une loi fédérale.
- Finalement existe la *compétence exclusive* des Länder dans la laquelle chaque Land peut adopter un acte législatif en tant que droit de ce Land. Dans le passé, de telles matières « exclusives » des Länder, touchaient surtout le système scolaire et la police, c'est-à-dire les deux responsabilités « classiques » des Länder.

Cette répartition compliquée des compétences législatives a, au fil des années, provoqué des conflits constitutionnels et politiques sérieux.

Premièrement, la compétence « cadre » du législateur fédéral a resserré la marge législative des Länder même dans des compétences qui, à proprement parler, relèvent des Länder, comme l'enseignement supérieur et 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 des 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 fil des années, fait un usage intensif. Ceci a conduit à une sorte d'« 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 « État 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.



Crédit photo : wikimediacommons

Suite aux élections fédérales générales de septembre 2005, le nouveau gouvernement, constitué sous la forme d'une « grande coalition », composée des Chrétiens Démocrates et des Sociaux-démocrates, sous la direction de la Chancelière Angela Merkel, a décidé, dans son « contrat de coalition » du 11 novembre 2005, de résumer la réforme du fédéralisme en se référant aux résultats provisoires de la dernière commission (inachevée).

## La réforme constitutionnelle de 2006

En 2003, le gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder se mirent d'accord sur la mise en place d'une Commission de Réforme, composée de 16 représentants issus du Parlement fédéral et 16 autres des Länder, avec la tâche de « moderniser le système fédéral ». (voir Wachendorfer-Schmidt 2004, Wollmann 2004, 2010). Malgré des discussions et des négociations intensives, les membres de la commission ne sont pas parvenus à trouver un compromis, surtout sur le système éducatif (*Bildungswesen*). La Commission s'est séparée en décembre 2004 sans aucune recommandation finale.

Suite aux élections fédérales générales de septembre 2005, le nouveau gouvernement, constitué sous la forme d'une « grande coalition », composée des Chrétiens Démocrates et des Sociaux-démocrates, sous la direction de la Chancelière Angela Merkel, a décidé, dans son « contrat de coalition » du 11 novembre 2005, de résumer la réforme du fédéralisme en se référant aux résultats provisoires de la dernière commission (inachevée). Le 16 février 2006, le gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder sont tombés d'accord sur les principes d'un projet de

réforme constitutionnel introduit dans le processus législatif en mars 2006. Il a été adopté le 1<sup>er</sup> septembre 2006 par le Parlement fédéral et le Conseil fédéral avec une majorité des deux tiers, constitutionnellement requise dans les deux chambres.

Cette réforme constitutionnelle qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2006, constitue un compromis entre les intérêts de la Fédération (Bund) et ceux des Länder. Elle a été qualifiée comme « la plus grande réforme constitutionnelle depuis 1949 ». On se bornera ici à donner un bref aperçu de la controverse très large dont cette réforme a fait l'objet (pour une analyse plus détaillée voir Wachendorfer-Schmidt 2004, Wollmann 2004, 2010).

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 droit de « veto absolu ». De même, les « tâches d'intérêt com-

mun » (*Gemeinschaftsaufgaben*, articles 91a, 91b) étaient « simplifiées et « désembrouillées », ce qui, par le passé, donnaient lieu à des problèmes « d'intrication de politiques » (*Politikverflechtung*, Scharpf et al. 1975) et à une espèce d'enchevêtrement (législatif et opérationnel) « à l'allemande »...

D'autre part, les Länder souhaitaient élargir substantiellement les matières législatives relevant de leur pouvoir législatif exclusif.

### Élargissement des compétences législatives (exclusives) des Länder

À la suite de la réforme du fédéralisme de 2006, les compétences législatives des Länder ont augmenté remarquablement.

D'abord, la Fédération s'est retirée complètement de ses précédentes compétences « cadre » (*Rahmengesetzgebung*) qui portaient surtout sur l'enseignement supérieur (*Hochschulwesen*) et sur le service public des Länder et des collectivités locales.

Tout en conservant leur compétence dans l'éducation (écoles primaires, secondaires, etc.), les Länder ont désormais la compétence (législative, opérationnelle, financière etc.) et la responsabilité pour ce qui concerne l'enseignement supérieur (universités etc.). De surcroît, à la suite de l'amendement dit de la « tâche d'intérêt commun » (*Gemeinschaftsaufgabe*) de l'article 91b, la Fédération a abandonné sa compétence (et sa responsabilité) à s'engager directement et durablement dans la promotion de la recherche universitaire. Par conséquent, la possibilité de la Fédération d'intervenir directement et « à droit propre » sur des matières universitaires, y compris dans le domaine de la recherche, n'est plus possible. À cet égard, il a été avancé que la Fédération a été (constitutionnellement) « interdite » de toute coopération avec les Länder dans le champ de la recherche universitaire (« *Kooperationsverbot* »), sauf accord explicite avec les Länder.

En outre, la régulation des rapports juridiques du service public des Länder et des collectivités locales, — excepté le statut général des fonctionnaires, *Beamten*<sup>6</sup> — est passée sous la seule responsabilité législative des Länder.

Enfin, les Länder ont gagné des nouvelles compétences exclusives sur :

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

En somme, les gains législatifs des Länder sont significatifs. Les traits d'un fédéralisme « hétérogène » se sont accentués et avec lui une différenciation interrégionale et des « inégalités » interrégionales plus profondes.

Pour illustrer l'envergure et l'impact de cet élargissement des compétences législatives des Länder, le service public et le système éducatif vont être étudiés dans ce qui suit.

### Rapports juridiques du service public des Länder et des collectivités locales

Désormais, les Länder exercent seuls la responsabilité législative sur les rapports juridiques du personnel du secteur public des Länder et des collectivités locales, soit des fonctionnaires (excepté leur statut juridique général), soit des employés contractuels. Cela porte aussi (et surtout) sur la régulation de leur rémunération, après négociations avec leurs représentants syndicaux sur le territoire du Land.

Dès la réforme de 2006, l'exercice de la nouvelle responsabilité par chaque Land a abouti à des différences considérables entre eux. En effet, des disparités significatives de rémunération se sont manifestées entre les Länder « riches », notamment le Bade-Wurtemberg et la Bavière (dans le « Sud » de la République), d'une part, et les Länder « pauvres », notamment dans « l'Est », y compris Berlin, d'autre part. Entre-temps, l'écart salarial entre les Länder « du Sud » et ceux « de l'Est » (et Berlin dont le niveau salarial est le plus bas) s'est élevé jusqu'à plus de 10%<sup>7</sup>. Récemment, ce développement s'est davantage aggravé lorsque quelques Länder ont continué à différencier le niveau salarial pour maîtriser les dépenses publiques. Quand, en 2011, le Land Rheinland-Pfalz et actuellement le Land Nordrhein-Westfalen décidèrent de « geler » les salaires de leurs fonctionnaires, ces différenciations et ces disparités ont été attaquées et critiquées politiquement et aussi jugées constitutionnellement inacceptables<sup>8</sup>. De surcroît, ce développement a donné lieu à la demande de ré-introduire une compétence législative fédérale pour rétablir l'« homogénéité » du niveau salarial pour tous les fonctionnaires<sup>10</sup>.

### Les systèmes éducatifs (Bildungswesen) des Länder

La répartition des responsabilités pour ce qui concerne le système éducatif était au centre des négociations et du « bras de fer » entre la Fédération et les Länder lors des discussions conflictuelles sur la réforme du



Crédit photo: fotoart-wallraf-fotolia.com

Quand, en 2011, le Land Rheinland-Pfalz et actuellement le Land Nordrhein-Westfalen décidèrent de «geler» les salaires de leurs fonctionnaires, ces différenciations et disparités étaient attaquées et critiquées politiquement et aussi jugées constitutionnellement inacceptables. De surcroît, ce développement a donné lieu à la demande de ré-introduire une compétence législative fédérale pour rétablir l'«homogénéité» du niveau salarial pour tous les fonctionnaires.

fédéralisme de 2006. Comme mentionné ci-dessus, la Fédération, en abandonnant la compétence législative «cadre», a cédé aux Länder la responsabilité de l'enseignement supérieur. De surcroît, par l'amendement de l'article 91b de la Constitution Fédérale, la Fédération a renoncé à s'engager directement et durablement dans la promotion de la recherche universitaire. Comme mentionné ci-dessus, on évoque, dans la discussion politique et médiatique, une «interdiction (faite à la Fédération) de coopérer avec les Länder dans cette matière (*Kooperationsverbot*).

Par conséquent, dans l'enseignement supérieur, notamment dans le secteur universitaire, la pluralisation législative et la différenciation de ressources entre les Länder ont été significativement augmentées. Tout d'abord, il convient de rappeler que la discrétion législative que possède désormais chaque Land pour fixer le niveau salarial de son personnel, impacte gravement sur les professeurs de l'enseignement dont le salaire peut différer, en moyenne, de plus de 10% d'un Land à l'autre. Cela influe fortement sur la capacité de chaque université à attirer des enseignants de haute qualification et d'excellence ce qui, à son tour, conditionne sa compétitivité et son attractivité.

Pour illustrer ces différenciations territoriales, on peut mentionner l'enjeu sensible des frais universitaires (*Studiengebühren*). Tandis que quelques Länder introduisaient de tels frais, d'autres y renon-

çaient ce qui a abouti à de fortes inégalités, amplement commentées politiquement et médiatiquement. Comme mentionné ci-dessus, le 8 mai 2013, la Cour Constitutionnelle fédérale qui était saisie de la question d'une possible violation du principe d'égalité (article 3 de la Constitution Fédérale) a confirmé sa jurisprudence antérieure selon laquelle chaque Land a le pouvoir d'adopter, dans les limites de sa compétence législative, des dispositions législatives qui pourraient causer des inégalités entre les Länder. À ce propos, les Länder concernés sont actuellement en train de supprimer les frais universitaires.

### Assiste-t-on à un retour de balancier ?

Après que la réforme constitutionnelle de 2006 eut décentralisé des compétences législatives de la Fédération aux Länder dans une échelle presque sans pareille, il a été constaté par la suite comme un retour de balancier. La différenciation et les disparités entre les Länder dans les systèmes scolaires et universitaires ont été attaquées et fustigées. Les «particularismes» (*Kleinstaaterer*) et la «politique de clocher» (*Kirchtumspolitik*) ont été dénoncés.

Quelques avancées remarquables ont eu pour objectif de freiner et possiblement d'inverser cette évolution.

En premier lieu, en s'en tenant toujours à la version amendée de l'article 91b, la Fédération et les Länder se sont mis d'accord (par « convention ») pour déclencher une « Initiative d'Excellence ». Cette mesure, largement financée par la Fédération (ce qui est tout à fait révélateur) vise à stimuler la recherche universitaire dans une visée de compétitivité et de visibilité internationale en sélectionnant des universités (« pilotes » ou « phares ») par le biais de mise en concurrence entre les universités (pour les détails voir Leibfried 2010). Ce programme dont la dotation globale, pour la période de 2006 à 2017, s'élève à 4.6 milliards d'euros<sup>11</sup>, peut être interprété comme une stratégie de la Fédération pour mettre en cause l'article 91b et, au moins en partie, pour « re-centraliser » (pour ainsi dire « re-fédéraliser ») la promotion de la recherche universitaire. Tout récemment, le 21 mai 2013, l'actuel gouvernement fédéral a soumis un projet de loi qui vise à amender l'article 91b, ou pour le dire plus directement, à réformer la réforme de 2006<sup>12</sup>. Les Länder eux-mêmes, essentiellement pour des raisons financières, semblent accepter, voire favoriser une telle « re-fédéralisation/ re-centralisation », certes modérée, de « leur » système éducatif.

### Résumé et « bilan »

Issu de la réforme constitutionnelle de 2006, l'élargissement des compétences législatives des Länder a abouti, réellement ou potentiellement, à une différenciation et à des « inégalités » entre les Länder qui signalent la tendance vers un fédéralisme hétérogène et concurrentiel (voir Wollmann 2010) tandis que l'évolution de la République Fédérale d'après-guerre était plutôt caractérisée par une tendance vers un fédéralisme homogène et solidaire qui était appelé, certes de façon un peu caricaturale, un « État fédéral unitaire » (« *unitarischer Bundesstaat* », Hesse 1962). Ce caractère pluraliste, voire « inégalitaire » a été reconnu par la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle Fédérale qui a statué que pareille différenciation et pluralisation interrégionale n'était pas tolérable sous la Constitution Fédérale et compromettrait la garantie d'égalité.

En dressant un bilan de cette évolution, on peut mettre en valeur quelques atouts. 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 effet, les acteurs régionaux politico-administratifs jouent un rôle crucial en prenant des décisions sur le plan « intermédiaire » (régional/ méso) alors que dans le passé, ce rôle semblait en déclin. Puis, la « régionalisation » du pouvoir législatif a introduit dans les relations des

Länder une composante concurrentielle susceptible de les inciter à atteindre la meilleure performance possible.

Il convient aussi de mettre en relief quelques inconvénients. D'abord, la décentralisation et la régionalisation des compétences législatives a abouti à des inégalités légales et à des disparités socio-économiques, normativement et politiquement problématiques. Les disparités salariales soit entre les Länder, soit entre des groupes professionnels, en témoignent. De plus, la concurrence entre les Länder s'apparente à un « darwinisme » politique et économique dans lequel les Länder économiquement et financièrement plus forts, dominant et écartent les plus faibles.

Bien que dans la pratique politique et économique du fédéralisme allemand, les effets et impacts négatifs de la pluralisation et de l'autonomie régionales existent, il convient de souligner l'existence de mécanismes et de règles de conduite (aussi formelles qu'informelles), aptes à contrecarrer et à atténuer pareils effets négatifs. En premier lieu, le système de péréquation financière, ancré dans la Constitution Fédérale (article 106), vise à réduire les disparités socio-économiques interrégionales. Dans ce qui est appelé le « fédéralisme coopératif » (*kooperativer Föderalismus*), un grand nombre d'institutions — composées de ministres fédéraux et issus des Länder — existent depuis longtemps pour coordonner et « harmoniser », de façon ponctuelle ou permanente les politiques, programmes et projets (cf. la « Conférence permanente des ministres de la culture » *Ständige Kultusministerkonferenz*). Finalement, il conviendrait de mentionner le principe non écrit du « comportement fédéral amical » (*bundesfreundliches Verhalten*) qui appelle et oblige tous les acteurs, au sein du système fédéral, à agir mutuellement d'une manière « respectueuse » et solidaire.

En fin de compte, on pourrait penser à une sorte de mouvement de balancier qui se développe dans un système fédéral et intergouvernemental tel que l'Allemagne. Dans une perspective historique, la République Fédérale était dessinée en 1949, sous l'influence des Forces Alliées, comme un État expressément décentralisé. Pendant les années 1950 et 1960, elle a vécu une (re-)centralisation, en partie due au potentiel financier supérieur de la Fédération. La (première) grande réforme constitutionnelle de 1969, effectuée par une « grande coalition » des deux partis majeurs, visait à définir un certain équilibre entre la Fédération et les Länder en maintenant le balancier dans une position d'équilibre législatif et financier. Des lors, on a pu constater une prépondérance croissante de la Fédération notamment en réponse à l'Européanisation et son « multi-layer » système. À la suite de la réforme du fédéralisme de 2006, (la



Crédit photo: pixamo-fotolia.com

L'insertion de l'alinéa : « Son organisation est décentralisée » dans l'article 1 de la Constitution de 2003 marque un pas significatif. Cependant, la réforme constitutionnelle de 2003 s'abstient de reconnaître les régions en tant que « véritables » régions avec des compétences législatives propres.

deuxième « grande réforme », encore une fois mise en place par une « grande coalition », le balancier a bougé vers un renforcement des Länder dans quelques champs importants (Éducation et fonction publique). Tout récemment, le balancier semble osciller pour corriger certaines conséquences de la réforme de 2006, comme si les acteurs concernés, notamment les Länder, se rendaient compte que ces réformes ont été, dans une certaine mesure, excessives et qu'il fallait les re-calibrer. Dans cette perspective, ces adaptations du fédéralisme s'apparentent à une séquence d'expérimentation intergouvernementale et d'apprentissage mutuel permettant la recherche d'un système politico-administratif à la hauteur des défis contemporains.

## Le regard d'un observateur sympathisant « d'outre-Rhin » sur la régionalisation en France

**Acte II (2003) : un pas prometteur mais inachevé d'une régionalisation de la France**

L'« Acte II de la décentralisation » de 2003 s'annonçait prometteur mais est demeuré inachevé pour ce qui concerne les régions. Certes, l'insertion de l'alinéa : « Son organisation est décentralisée » dans l'article 1 de la Constitution de 2003 marque un pas significa-

tif. Cependant, la réforme constitutionnelle de 2003 s'abstient de reconnaître les régions en tant que « véritables » régions avec des compétences législatives propres. À défaut, les régions sont énumérées, dans l'article 72, comme un des trois niveaux des collectivités territoriales, sans aucune différenciation de rang constitutionnel. De surcroît, la Constitution a stipulé explicitement qu'« aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ». Comme les deux autres niveaux, les régions, elles aussi, « dans les conditions prévues par la loi... s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences », mais leur est nié le droit de disposer de compétences législatives propres. Malgré le pas en avant de 2003, la France demeure éloignée d'une organisation « véritablement » régionalisée à l'instar de l'Italie ou de l'Espagne (sans parler de l'Allemagne).

Pourtant, immédiatement après l'adoption de la révision de la Constitution de 2003, le Premier Ministre Raffarin a pris l'initiative de déclencher une série de conférences franco-allemandes destinées à réunir les présidents des régions françaises et les premiers ministres des Länder allemands. L'invitation des « chefs » des régions et des Länder sous la houlette du Premier Ministre Raffarin et du Chancelier allemand Gerhard Schröder, pouvait être plausiblement interprétée comme une intention et une stratégie de

Jean-Pierre Raffarin pour élever le rang intergouvernemental des régions françaises et les faire apparaître comme proches de leurs homologues allemandes.

Le 26 juin 2003, un premier « sommet » franco-allemand a eu lieu à Berlin avec le Chancelier Schröder, Jean-Pierre Raffarin et un grand nombre de Premiers ministres des Länder allemands et de présidents de régions françaises. Un autre « sommet » franco-allemand a été organisé par le Premier ministre, les 27-28 octobre 2003 à Poitiers. Un des thèmes clé était l'intensification de la coopération entre les régions et les Länder. À cette occasion, le Chancelier Schröder a exposé à Jean Pierre Raffarin les compromis permanents qu'implique la gestion du fédéralisme et les limites que ce système comporte au regard de l'égalité des citoyens<sup>13</sup>. Cette suite rapide d'initiatives et de rencontres marquait une dynamique remarquable dans l'intention de Jean-Pierre Raffarin de pousser cette coopération « entre pairs ».

Pourtant les élections régionales de 2004 ont largement détruit cette perspective, en entraînant, comme l'a observé Jean Luc Bœuf (2010), « un net ralentissement voire un arrêt des pouvoirs complémentaires aux régions ». Le fait qu'après les élections régionales, toutes les régions sauf l'Alsace ont été gouvernées par des majorités socialistes a conduit le gouvernement Raffarin et ses successeurs conservateurs à renoncer à poursuivre une « véritable » régionalisation du pays. Martin Malvy<sup>14</sup> écrit alors amèrement et laconiquement « Décentralisation: quand Raffarin enterre Raffarin »<sup>15</sup>.

### Quel futur pour les régions françaises ?

Dans une perspective comparée, il est frappant de noter que la France s'entête dans un « exceptionnalisme » et une « unicité » crispés sur le dogme du « monopole » du législateur national et dans le maintien des régions à un statut de collectivités territoriales « ordinaires », sans compétence et autonomie législative propres. En revanche, l'Espagne et l'Italie, qui historiquement étaient aussi des pays de tradition « napoléonienne » et unitaire ont bougé remarquablement en 1978 et 2001 afin de doter leurs régions de compétences législatives. En Allemagne, traditionnellement fédérale, les compétences législatives des Länder ont été élargies considérablement en 2006. Quelle que soit la variante, soit « véritablement » régionale, soit fédérale, l'attribution de compétences législatives aux régions ou aux Länder aboutit à une différenciation et une « inégalité » entre les régions/Länder qui est, comme a souligné la Cour Constitutionnelle Fédérale à plusieurs reprises,

emblématique de la structure fédérale. Dans une perspective comparée, on pourrait préconiser que la France cesse de traiter ses régions comme des collectivités territoriales « normales » et les dote d'un statut constitutionnel « élevé » qui comprendrait certaines compétences législatives (au-delà des compétences réglementaires telles que déjà prévues par l'article 72 de la Constitution de 2003).

Sans doute, une telle réforme devrait surmonter des obstacles importants.

Tout d'abord, l'attribution des compétences législatives aux régions heurte des barrières profondément ancrées dans la culture politique et la tradition constitutionnelle du pays, notamment dans le principe « sacralisé » (Domenach 2010) de l'égalité et le dogme que le plan national et le Parlement constituent la seule source légitime de légiférer. Pareille réforme devrait « sauter un certain nombre de verrous culturels et constitutionnels » (Rémond 2010). Cependant, cette doctrine « jacobine » semble être déjà ébranlée. On sait que le principe jacobin selon lequel la France est une « république indivisible » et centralisée a été « apprivoisé » (Grémion 1976) par un « girondisme » historiquement enraciné dans la diversité géographique, politique et culturelle du pays. De plus, dans la réalité, la prétendue uniformité légale/légaliste a été modifiée et « trouée » par divers régimes légaux et normatifs déjà existants, soit en Alsace et dans les départements mosellans (dès 1871), soit dans les départements d'outre-mer et en Corse. En outre, la procédure de l'expérimentation, inaugurée en 2003, a introduit, sous certaines conditions et pour une durée limitée, la compétence d'adopter des règles normatives (certes sur la base d'une loi nationale et dans son cadre). Bien que cette compétence « expérimentale » n'ait été jusqu'ici appliquée que par peu de collectivités territoriales, son existence contribue à mettre en cause la doctrine de l'« unicité » et de l'uniformité du droit du pays.

En outre, l'inertie et la réticence politique qui courent à travers et au-delà des lignes et des clivages des partis politiques tendent à bloquer l'attribution des fonctions législatives aux régions. D'abord, les élites nationales, conservatrices ou socialistes, semblent rechigner à renforcer l'autonomie politique et législative des régions en les percevant comme des rivales et des concurrentes du pouvoir central. Les « notables » locaux qui, grâce à la pratique du « cumul des mandats », sont membres de l'Assemblée Nationale ou du Sénat partagent l'attitude jalouse de l'élite nationale contre les régions. Certains de ces « notables » locaux qui, grâce au cumul des mandats, ont aussi un siège



Crédit photo: Atlantis-Fotolia.com

En remplissant, au moins partiellement, une promesse électorale du candidat François Hollande, l'Assemblée Nationale adopta, le 6 juillet 2013, avec la majorité absolue des députés socialistes, un projet de loi qui interdit le cumul de mandats des fonctions exécutives locales avec un mandat parlementaire au niveau national, soit à l'Assemblée, soit au Sénat.

dans un conseil général, répugnent à affirmer le rôle des régions en les considérant comme une menace à l'existence des départements.

Cependant, une brèche semble fissurer ce mur du cumul des mandats. En remplissant, au moins partiellement, une promesse électorale du candidat François Hollande, l'Assemblée Nationale adopta, le 6 juillet 2013, avec la majorité absolue des députés socialistes, un projet de loi qui interdit le cumul des mandats des fonctions exécutives locales avec un mandat parlementaire au niveau national, soit à l'Assemblée, soit au Sénat. Issu des compromis qu'il fallait faire en fin de compte pour rassembler les votes nécessaires, le projet de loi n'interdit le cumul des mandats qu'aux exécutifs locaux (c'est-à-dire aux maires, aux adjoints municipaux, aux présidents et vice-présidents des départements et des régions). En revanche, les élus locaux « ordinaires » (« non-exécutifs ») pourront continuer à « cumuler » des mandats parlementaires nationaux, ce qui permettra aux puissants « barons locaux » de perpétuer leur influence sur la politique nationale. Deuxièmement, autre indication des compromis établis, la suppression (limitée) du cumul des mandats n'entrera en vigueur qu'en 2017. Après l'adoption du projet de loi par l'Assemblée, il sera discuté et voté par le Sénat à l'automne. Même si le Sénat repoussait le

projet (ce qui est tout à fait vraisemblable malgré une majorité socialiste), on peut plausiblement prévoir que l'Assemblée Nationale pourra surmonter le « non » du Sénat et ainsi adopter le texte.

Finalement, il faut prendre au sérieux la perception politique qui semble avoir influencé fortement l'origine et la persistance du « jacobinisme », fondée sur le soupçon et l'appréhension que toute forme et tout degré d'une « autonomie » régionale (et aussi locale) puisse déchaîner et déclencher une dynamique centrifuge ou même séparatiste qui pourrait mettre en cause l'État en tant que garant de l'unité nationale, des principes et droits « républicains ». Dans ce sens, Gérard Marcou a récemment écrit « Les régimes constitutionnels d'autonomie régionale ont toujours alimenté les surenchères régionalistes pour toujours plus d'autonomie au nom de mythiques identités et au détriment de l'État comme cadre fondamental d'exercice de la démocratie politique et de la capacité d'action du gouvernement national » (Marcou 2012 : 15). Sans doute, les turbulences politiques, économiques et sociales qui ont accompagné la « régionalisation » ou « (quasi-) fédéralisation » dans quelques pays, y compris les mouvements sécessionnistes et « indépendantistes » tels qu'en Catalogne ou en Écosse, sont aptes à nour-

rir de tels présages et de telles hantises. Mais il faut rappeler et invoquer les avantages et les atouts politiques et opérationnels d'une « véritable » régionalisation (surtout en termes de démocratie décentralisée et de « proximité » régionale ou locale) qui peuvent contrecarrer, compenser et primer sur ces risques et coûts politiques. En outre, on doit prendre en compte que pareilles turbulences sont les éléments d'un processus d'apprentissage politique certainement ardu et tortueux. De surcroît, toute tentative de freiner ou de reporter une telle « autonomie » régionale pourrait à la longue constituer une sorte de « bombe à retardement » dont l'éclatement pourrait finir par coûter politiquement très cher.

E. W.

1. 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.
2. BVerfGE 10, 354 (371).
3. Cour Constitutionnelle Fédérale, décision (Beschluss) du 8 mai 2013, voir [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20130508\\_1bvi000108.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20130508_1bvi000108.html)
4. « Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden – stehenden Personen », voir *Beamtenrechtsrahmengesetz*.
5. « Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens », voir *Hochschulrahmengesetz*.
6. Voir *Beamtenstatusgesetz* qui, en tant que législation fédérale, entra en force le 1<sup>er</sup> avril 2009. Voir <http://de.wikipedia.org/wiki/Beamtenstatusgesetz>
7. Pour quelques données, voir <http://oeffentlicher-dienst.info/vergleich/laender/>
8. Voir la controverse politique et juridique sur une loi du Land Rheinland-Pfalz de décembre 2011 par laquelle l'augmentation annuelle des salaires de fonctionnaires (*Beamten*) du Land et des collectivités locales était fixée et limitée à 1% entre 2012 et 2016, les « découplant » du développement salarial des employés publics contractuels. Dans la discussion politique, cette « discrimination » a été attaquée, *inter alia* par les syndicats, pour être politiquement inacceptable et de surcroît inconstitutionnelle. L'inconstitutionnalité a été mise en relief par un constitutionnaliste réputé, Ulrich Battis, voir <http://west.dgb.de/presse/++co++f6062518-b3e7-11e2-bb7c-00188b4dc422>  
Pour une controverse plus récente, voir la décision du gouvernement du Land Nordrhein-Westfalen prise le 5 juillet 2013 de « geler » le niveau salarial des fonctionnaires (de la plus haute catégorie) « à zero » (« Null-Runde »), voir <http://www1.wdr.de/themen/politik/beamte166.html>
10. Voir la déclaration de la Fédération Allemande des Syndicats (*Deutscher Gewerkschaftsbund*) du 2 juillet 2013, voir <http://www.dgb.de/themen/++co++c740e04a-c41b-11e1-4c18-00188b4dc422>
11. <http://de.wikipedia.org/wiki/Exzellenzinitiative>
12. [http://www.bmbf.de/pubRD/AendGE91b\\_final.pdf](http://www.bmbf.de/pubRD/AendGE91b_final.pdf)
13. Catherine Chatignoux, dans *Les Echos* du 28 octobre 2003.
14. Président du conseil régional Midi-Pyrénées.
15. Dans *Le Monde* daté du 28 juillet 2004.

## Bibliographie sélective

- DOMENACH Jacqueline, 2010, « La reconnaissance d'un pouvoir normatif régional entre utopie et principe de réalité », *Pouvoirs Locaux*, n° 86, p. 52-5.
- GRÉMION Pierre, 1976, *Le pouvoir périphérique*, Paris.
- HESSE Konrad, 1962, *Der unitarische Bundesstaat*, C.F.Müller: Karlsruhe
- MARCOU Gérard, 2012, « Quel avenir pour la région en France : Décentralisation ou autonomie régionales ? », dans Lucarelli, Alberto / Verpeaux, Michel (dir.). *Régionalisme italien et régionalisme français*, L Harmattan, p. 1-23.
- MELLINGHOFF Rudolf et PALM Ulrich (Hrsg.), 2008, *Gleichheit im Verfassungsstaat*, C F Müller Karlsruhe.
- REMOND Bruno, 2010, « De la logique d'une certaine diversification territoriale des normes juridiques », *Pouvoirs Locaux*, n° 86, p. 58-62.
- SCHARPF Fritz W., REISSERT Bernd et SCHNABEL Fritz, 1976, *Politikverflechtung*, Kronberg: Scriptor.
- WACHENDORFER-SCHMIDT Ute, 2004, « Le fédéralisme et sa réforme en Allemagne », *Annuaire 2004 des Collectivités Locales*, Paris : CNRS, p. 257-278.
- WOLLMANN Hellmut, 2004, « Quelle modernisation du fédéralisme allemand ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 64 II/2004, p 133-140.
- WOLLMANN Hellmut, 2010, « Le fédéralisme allemand devient-il plus "hétérogène" et "concurrentiel" ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 86, p. 82-90.
- WOLLMANN Hellmut et GEERT Bouckaert, 2008, « Réorganisation de l'État en France et en Allemagne », *Pouvoirs Locaux*, n° 76 I/2008, p. 113-120.