

L'administration de l'Etat
dans l'espace régional et local en Allemagne
Entre persistance et recul

Hellmut Wollmann

1. Répartition des fonctions administratives dans le système fédéral
allemand ¹

Dans le système fédéral allemand, l'« Etat » est composé de deux niveaux : le niveau fédéral (l'Etat fédéral : Fédération, *Bund*) et le niveau régional (« Etats régionaux » appelés *Länder*). Bien que le niveau de l'administration locale ne soit pas, constitutionnellement parlant, un troisième niveau fédéral (le plus bas) mais soit plutôt considéré comme partie intégrante des *Länder*, il constitue, politiquement, fonctionnellement et administrativement parlant, un niveau politico-administratif en soi.

1.1. Le niveau fédéral (Fédération, *Bund*)

Le système fédéral et multi-niveaux allemand présente une particularité étonnante en matière de répartition des fonctions administratives, en ce que le niveau fédéral (« Fédération ») s'est vu privé par la Constitution fédérale de 1949 (*Grundgesetz* – Loi Fondamentale) du droit d'avoir des structures

¹ Traduction par....

administratives propres dans l'espace infrafédéral/infranational excepté pour un nombre limité de domaines énumérés dans la Loi Fondamentale. Cela distingue le fédéralisme allemand d'autres systèmes fédéraux, par exemple aux Etats-Unis où le gouvernement fédéral est autorisé à établir des services déconcentrés régionaux ou locaux pour la mise en œuvre des politiques et programmes fédéraux. Dans le cas de l'Allemagne, cette séparation verticale explicite des compétences administratives reflète la volonté de prévenir toute réapparition d'une prédominance du niveau central de gouvernement.

De ce fait, les services et le personnel administratifs fédéraux se situent en majeure partie au niveau fédéral de gouvernement (ministères fédéraux etc.) et dans une série de ce qu'on appelle autorités administratives fédérales supérieures (*Bundesoberbehörden*), telles que l'Agence Environnementale Fédérale (*Umweltbundesamt*) et l'Office Fédéral de la Santé (*Bundesgesundheitsamt*), qui pour l'essentiel fournissent une expertise (au gouvernement et au parlement fédéraux) et exercent des fonctions d'encadrement, sont dépourvues de compétences exécutives et n'ont pas de services régionaux ou locaux (voir Döhler/ Jann 2007). De même, le plus haut échelon du système judiciaire, avec son personnel judiciaire et technique, est fédéral (comme le Tribunal Administratif Fédéral – *Bundesverwaltungsgericht*), alors que le personnel judiciaire et technique des tribunaux qui se situent à des échelons inférieurs sont employés par le *Land* correspondant.

Seules quelques branches de l'administration disposent de services et de personnel fédéraux aux niveaux régional et local. Hormis les compétences d'intérêt et de portée nationales, telles que les douanes, la police des frontières etc., l'exception la plus importante sur le plan quantitatif et opérationnel est l'Agence Fédérale pour l'Emploi (*Bundesagentur für Arbeit*) qui a 10 bureaux au niveau régional (niveau intermédiaire) et 156 bureaux au niveau local, avec un total d'environ 96 000 employés.

Jusqu'aux années 1990, la présence au niveau local de la Fédération était considérable, avec le Chemin de Fer Fédéral Allemand (*Deutsche Bundesbahn*) et la Poste Fédérale Allemande (*Deutsche Bundespost*), et une myriade de personnel au niveau local (respectivement environ 320 000 et 540 000 employés – essentiellement de niveau local). Les deux entreprises fédérales ont été privatisées en 1994. Le système de chemins de fer a été transformé en entreprise de droit privé de manière à être vendu à des investisseurs privés (ce qui n'a pas encore eu lieu à ce jour), alors que le système postal fédéral a été « démantelé » et partagé en trois sociétés privées cotées en bourse dont les actions ont été acquises par des investisseurs privés (voir Kuhlmann/Wollmann 2014 : p.185). Par conséquent, le nombre d'employés fédéraux (de niveau local) a été radicalement réduit.

L'absence significative du niveau fédéral (« Fédération ») dans l'administration de niveau régional et local qui s'ensuit, sur le plan organisationnel et des effectifs, transparaît clairement dans le fait que seulement 10 pour cent environ des effectifs de l'ensemble du secteur public sont du personnel fédéral, alors que 53 pour cent sont employés par les *Länder* et 35 pour cent par les niveaux locaux d'administration (voir Kuhlmann/Wollmann 2014 : p. 104, tableau 3.5 pour des données comparatives au niveau international).

A ce stade, il convient d'ajouter que, suite à la chute du système communiste et à la réunification allemande, l'Allemagne de l'Est a connu après 1990 un démantèlement et une décentralisation sans précédent des institutions et fonctions de l'administration centrale (et sans égal au plan international), lorsque tout le niveau de gouvernement central a été purement et simplement démantelé, et que la plupart des fonctions étatiques a été décentralisée, ces dernières ayant été transférées largement aux autorités locales (« communalisées »), tandis que les entreprises de l'Etat étaient « privatisées ».

2. *L'administration dans les Länder*

2.1. *Etendue des fonctions administratives*

Reflétant le quasi-monopole que les *Länder* détiennent dans l'administration, les missions et compétences administratives de ces derniers sont très étendues et comprennent non seulement la mise en œuvre de leur propre législation, mais aussi – et principalement – celle de la législation fédérale, ainsi que des normes européennes (de plus en plus importantes et volumineuses). Concernant la législation fédérale, la Constitution dispose que les *Länder* exécutent les dispositions juridiques fédérales comme des affaires « propres », sans être soumis à aucun contrôle de la Fédération.

2.2. *Procédure administrative*

Jusqu'en 2006, la Fédération avait le droit de réglementer la procédure administrative pour la mise en œuvre de la loi fédérale par le biais d'une loi fédérale requérant le consentement du Conseil Fédéral (*Bundesrat*) (en tant que chambre haute composée des représentants des gouvernements des *Länder*). Cependant, dans le cadre de la réforme du fédéralisme de 2006, il a été décidé que chaque *Land* a la compétence de réglementer, par législation du *Land*, la procédure administrative pour l'application des dispositions légales fédérales – sans aucune implication de la Fédération.

2.3. *Exécution des dispositions légales*

En ce qui concerne l'exécution des dispositions légales (du *Land*, fédérales ou de l'Union européenne), il revient en principe à chacun des *Länder* de décider si celle-ci doit être prise en charge par l'organisation et le personnel administratifs propres du *Land* ou en « délégrant » cette mission aux autorités locales.

2.3.1. *Exécution par les services et le personnel administratifs du Land*

Cette mise en œuvre par les services et le personnel administratifs du *Land* concerne plus particulièrement le secteur de l'éducation (écoles, universités, personnel etc.) et les forces de police, où est employée la majeure partie du personnel du *Land*. De plus, certaines fonctions (protection de l'environnement, contrôle sanitaire, etc.) sont (de manière variable en fonction des *Länder*) renvoyées à des services et à des administrations spécialisées (*Staatliche Sonderbehörden*) du *Land* au niveau régional ou au niveau local.

2.3.2. Exécution par « délégation » aux autorités locales

Sur la base du modèle traditionnel de « fonction dualiste » de la structure d'administration locale en Allemagne (voir Kuhlmann/Wollmann 2014 : p. 75 et s.) les *Länder* ont pour pratique courante de « déléguer » l'exécution des dispositions légales aux autorités locales, de préférence aux « arrondissements » (*Kreise*) et aux « villes hors arrondissements » (*kreisfreie Städte*), c'est-à-dire les villes (en principe les plus grandes) qui, combinant les fonctions d'un arrondissement et d'une commune, se situent au niveau organisationnel et territorial « en dehors » des arrondissements. Le modèle « dualiste » a été introduit dans la tradition administrative étatique et locale allemande depuis le début du 19^{ème} siècle (et a en fait été « emprunté » au droit municipal post-1789 en France). Les arrondissements et les communes concernés accomplissent donc une « dualité » de fonctions (pour plus de détails voir ci-dessous, section 3.2).

2.4. Organisation

Bien que, du fait de l'autonomie dont bénéficient les *Länder* pour déterminer leur structure organisationnelle, il existe entre eux des différences substantielles dans le détail des modes d'organisation, le « schéma » organisationnel général présente de nombreuses caractéristiques communes.

2.4.1. Niveau du Land (niveau central)

Le niveau central comprend le gouvernement du *Land*, ses ministères ainsi que les agences du *Land* de niveau central spécialisées (*Landesoberbehörden*).

2.4.2. *Districts administratifs régionaux (Regierungsbezirke)*

Après 1945, la plupart des *Länder* (ouest-allemands) récemment créés ont introduit un district administratif au niveau régional (*Regierungsbezirk*), dirigé par un « président » nommé par le gouvernement du *Land* (*Regierungspräsident*), niveau intermédiaire entre le gouvernement du *Land* et les autorités locales. Historiquement, ce schéma institutionnel remonte à 1806 et 1808 quand les Etats alors indépendants de Bavière et de Prusse mirent en place des districts administratifs au niveau régional, élément clé pour moderniser leurs structures administratives désuètes (datant de la fin du Moyen-Age) – quelques orientations ayant été glanées de « l'invention » des départements dans la France post-1789 et du préfet « napoléonien ». Dans la configuration organisationnelle des *Länder*, les districts régionaux se sont vu confier la fonction principale, en tant qu'institution à compétence générale, de « centraliser » et de coordonner les politiques sectorielles édictées par le gouvernement central et les institutions administratives spécialisées pertinentes, ainsi que de superviser les activités des autorités locales.

Le district régional est un élément essentiel de l'administration du *Land* et a été mis en place dans six (sur onze) *Länder* (ouest-allemands) de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Basse-Saxe, Hesse, Bavière et Bade-Wurtemberg (c'est-à-dire les *Länder* les plus grands au niveau démographique, ayant entre 17,8 millions et 7,9 millions d'habitants) ainsi que, après la Réunification, dans trois (sur cinq) *Länder* (est-allemands) de Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe (dans ce dernier cas sous la forme modifiée d'agences centrales du *Land*). Depuis 2000, le district régional a été aboli dans deux *Länder* ouest-allemands et trois *Länder* est-allemands (voir ci-dessous).

2.4.3 *Administrations spécialisées de l'Etat (Staatliche Sonderbehörden)*

Avec une intensité et une constellation organisationnelles variables, les *Länder* ont mis en place des services administratifs spécialisés pour se décharger de tâches spécifiques d'encadrement ou exécutives, en les positionnant au niveau régional ou local. Dans le *Land* de Bade-Wurtemberg, il a existé jusqu'à 480 services spécialisés du *Land* (avant qu'ils ne soient réduits à 350 en 2005, voir ci-dessous).

3. Administration locale

3.1 Types d'autorités locales

La structure de l'administration locale est constituée de deux niveaux : les arrondissements (*Kreise*) au niveau supérieur, et les municipalités (villes – *Städte*, communes – *Gemeinden*) au niveau inférieur. En outre, les plus grandes villes en termes de population ont reçu le statut de villes « hors arrondissement » (*kreisangehörige Städte*) qui articulent les fonctions municipales et d'arrondissement, et se situent au niveau organisationnel en dehors des arrondissements.

3.2. Le modèle d'administration locale traditionnel et caractéristique de « fonction dualiste »

Dans le cadre de la mise en œuvre de « réformes fonctionnelles », les fonctions étatiques (du *Land*) sont, en règle générale, transférées par « délégation » aux autorités locales, particulièrement aux arrondissements et aux villes hors arrondissement. C'est la base du « modèle dualiste » ou « dualité de fonctions », qui constitue de manière traditionnelle la marque de l'administration locale allemande.

D'un côté, les autorités locales prennent en charge des missions qui sont basées sur et dérivées de la « clause générale de compétence », garantie en tant qu'élément essentiel de la « libre administration communale » (*kommunale Selbstverwaltung*) par la Constitution fédérale, article 28, et par les Constitutions

des *Länder*. La planification urbaine, les activités sociales et culturelles, etc. en sont des exemples caractéristiques. D'un autre côté, les autorités locales accomplissent des missions qui leur sont « déléguées » par l'Etat (*Land*) (en allemand « *Auftragsangelegenheiten* » ou « *Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung* »). Ces fonctions « déléguées » concernent le maintien de « l'ordre public et de la sécurité », comme la délivrance des permis de conduire, la protection de l'environnement, etc. Dans le débat allemand un tel transfert des fonctions de l'Etat aux autorités locales, qu'il s'agisse des arrondissements ou des municipalités, est dans les deux cas qualifié de « communalisation » (*Kommunalisierung*) du fait qu'en allemand le terme « commune » est utilisé comme un terme « générique » qui se rapporte tant aux arrondissements qu'aux municipalités.

Le large éventail de fonctions propres et « déléguées » des autorités locales a été évalué comme représentant environ 70 à 80 pour cent de l'ensemble des dispositions juridiques (fédérales, du *Land* et de l'UE), appliquées et exécutées par les autorités locales.

La mise en œuvre des missions propres de l'administration locale et des fonctions « déléguées » diffère sur deux aspects essentiels. Tout d'abord, alors que la conduite des missions propres de l'administration locale est, en principe, de la responsabilité des conseils locaux élus démocratiquement et responsables politiquement, ancrage et pivot de la démocratie locale, les missions « déléguées » sont confiées au chef de l'exécutif des autorités locales (respectivement, le président de l'arrondissement, *Landrat*, et le maire, *Bürgermeister*), seul acteur de niveau local responsable, le conseil local élu n'ayant aucune influence ni contrôle sur les matières « déléguées ». Ainsi, plus le représentant de « l'exécutif » local (*Landrat* ou *Bürgermeister*) est chargé d'accomplir de missions « déléguées » sous sa seule responsabilité opérationnelle, plus les relations de pouvoir au sein de l'administration locale

s'orientent vers un renforcement de la position de « l'exécutif » local. Deuxièmement, alors qu'en ce qui concerne les matières relevant de l'auto-administration locale, les contrôles exercés sur les autorités locales par le niveau supérieur (Etat) se limitent à un « contrôle de légalité » (*Rechtsaufsicht*), la tutelle à laquelle est exposé « l'exécutif » local dans la conduite des missions « déléguées » comprend un contrôle administratif (*Fachaufsicht*) qui se rapporte à la pertinence, au bien-fondé, à ce qu'on appelle en français l'opportunité de l'action administrative en question. Dans certaines formes de « délégation » de fonctions, le niveau supérieur (Etat), dans l'exercice et l'application de son contrôle administratif, a le droit d'intervenir directement en donnant des instructions obligatoires.

Dans ce contexte, la « délégation » de missions par l'Etat aux autorités locales, principale stratégie des « réformes fonctionnelles », pourrait être interprétée non comme une modalité de *décentralisation* (administrative, sans parler de la dimension politique) des fonctions étatiques, mais comme une forme de *déconcentration* administrative du fait que l'exécutif local (*Landrat* ou maire) est chargé d'agir en pratique comme un « agent local de l'Etat (*Land*) » ce qui pourrait être associé à une « étatisation » (*Verstaatlichung*) des activités et des acteurs de niveau local. Du même coup, le transfert de tâches de l'action de l'Etat (*Land*) aux autorités locales, au regard de la terminologie de la « communalisation », pourrait être appelé (au mieux) une « pseudo-communalisation », plutôt qu'une communalisation « réelle » (« authentique »), qui s'applique seulement à des missions liées pleinement à la libre administration locale.

Cependant, le contenu critique de cette interprétation doit dans une certaine mesure être modéré au regard du contexte politique local dans lequel « l'exécutif » local est ancré, et grâce auquel il/elle peut agir, dans la conduite des affaires « déléguées », comme un(e) politicien(ne) local(e) politiquement

responsable plutôt que comme « agent de l'Etat ». Cet aspect est sans doute d'autant plus vrai depuis le début des années 1990, où dans tous les *Länder* a été introduite l'élection directe du maire (et, en partie, des présidents d'arrondissement, *Landräte*) (voir Wollmann 2007), ce qui peut le/la rendre plus disposé(e) à écouter et à être sensible au contexte politique local et à s'opposer le cas échéant aux objections et instructions des autorités étatiques supérieures (du *Land*), rendant ainsi malgré tout « réelle » cette « pseudo » communalisation.

3.3. *Le niveau institutionnel des structures intercommunales*

La plupart des *Länder* (à l'exception de la Rhénanie du Nord-Westphalie et de la Hesse) s'est, de manière plus ou moins importante, abstenue de réaliser des réformes territoriales majeures au niveau communal, et a plutôt opté pour la mise en place de structures intercommunales (appelées *Ämter* ou *Verwaltungsgemeinschaften*), ce qui a ajouté une nouvelle couche institutionnelle (supplémentaire) entre les (petites) municipalités et les arrondissements (de même que les autres niveaux supérieurs d'administration du *Land*) (voir Wollmann 2010, 2017). Alors qu'institutionnellement elles sont comparables au système français de l'intercommunalité, elles s'en écartent significativement sur le fait que c'est la législation contraignante du *Land* qui établit, en dernier ressort, le niveau des instances intercommunales dans les *Länder* allemands concernés. Sans entrer dans un débat de fond (voir Wollmann 2017), il convient de souligner que, en comptant le niveau des structures intercommunales, le nombre d'échelons total dans les *Länder* ayant un niveau d'administration régional est de cinq (*sic* !), parmi lesquels le gouvernement du *Land*, le district régional, l'arrondissement, la structure intercommunale et les municipalités. Cela a eu pour résultat une « surabondance » et une « surdensité » institutionnelle, en particulier dans les petits *Länder* en termes de population

(d'environ 2 millions d'habitants), ce qui a été de plus en plus critiqué et a finalement suscité des réformes.

3.4 *Les réformes territoriales au niveau local*

Il est nécessaire à ce stade de rappeler que les réformes fonctionnelles concernant le transfert de fonctions de l'Etat (*Land*) aux autorités locales ont souvent été préparées ou accompagnées par des réformes territoriales au niveau local qui ont eu pour but d'augmenter la capacité des autorités locales (arrondissements comme municipalités) à prendre en charge un champ étendu de fonctions, en les élargissant au niveau démographique et territorial par des fusions. Plus récemment les *Länder*, en particulier est-allemands, tels que Mecklembourg – Poméranie-Occidentale, Brandebourg et Thuringe, ont pris des mesures pour créer des « macro-arrondissements » (« arrondissements régionaux ») afin de renforcer leur capacité opérationnelle (voir Kuhlmann/Wollmann 2014, p.128 et s., Wollmann 2017).

4 *Nouvelle vague de réformes fonctionnelles*

Depuis le début des années 2000, dans presque tous les *Länder*, une « nouvelle vague » de « réformes fonctionnelles » a été lancée, qui dans la plupart des cas visait à réaménager toute l'organisation infrarégionale et locale du *Land* concerné en réattribuant les fonctions administratives. Bien que ces réformes fonctionnelles aillent plutôt dans un sens « descendant » en « décentralisant » les tâches, cette redistribution des tâches s'est également faite dans une certaine mesure de manière « ascendante » et « latérale ». Dans la plupart des cas les réformes fonctionnelles sont allées de pair avec la suppression d'institutions. Dans les *Länder* est-allemands elles ont été en partie accompagnées par des réformes territoriales ambitieuses, en particulier par le redimensionnement des arrondissements et municipalités, mais aussi des structures intercommunales

(*Ämter et Verwaltungsgemeinschaften*).

Dans tous les *Länder* les réformes fonctionnelles (de même que les réformes territoriales les accompagnant en partie) sont attribuables à deux facteurs en particulier.

Premièrement, il y a eu des critiques croissantes de l'organisation de l'administration des *Länder*, institutionnellement « surabondante » et « sur-institutionnalisée », au point d'être devenue dysfonctionnelle et trop coûteuse. La « surdensité » institutionnelle est devenue particulièrement palpable dans les *Länder* qui, malgré leur taille relativement modeste en termes de population (par exemple le *Land* de Saxe-Anhalt avec 2,2 millions d'habitants), ont un schéma organisationnel à cinq échelons, avec l'administration du *Land*, le niveau régional, l'arrondissement, la structure intercommunale, les municipalités, et, en outre, les agences/bureaux spécialisés du *Land*. Dans les *Länder* les plus petits, mais aussi dans les plus grands, la critique a été particulièrement dirigée contre le district administratif de niveau régional et les administrations spécialisées. En outre, la taille inadéquate des arrondissements, la multitude des municipalités de petite taille et l'étendue des structures intercommunales en résultant ont été critiquées pour les inefficacités opérationnelles et les coûts qu'elles engendrent.

Deuxièmement, du fait de la situation budgétaire très difficile, l'attention critique a été concentrée sur les inefficacités en termes opérationnels et de coût de l'organisation multi-niveaux existante et a mis en évidence le besoin de réformes fonctionnelles (ainsi que de réformes territoriales connexes).

Bien que les stratégies de réforme fonctionnelle des *Länder* aient reposé en substance sur deux mêmes objectifs et mesures, à savoir réduire la « surdensité » organisationnelle existante et transférer les fonctions étatiques (du *Land*), par « délégation » (« communalisation ») aux autorités locales, deux variantes de la réforme peuvent être distinguées comme suit.

4.1 Variante : supprimer et/ou faire sans les districts administratifs régionaux.

Depuis 2000 les districts administratifs régionaux ont été supprimés dans quatre *Länder* (Rhénanie-Palatinat, Saxe-Anhalt, Basse-Saxe et Saxe) respectivement en 2000, 2004, 2005 et 2012. Il s'agit précisément de petits *Länder* en termes de population (entre 2,2 et 4 millions d'habitants à l'exception de la Basse-Saxe comptant 7,9 millions de personnes). Ils ont rejoint les quatre *Länder* qui depuis le départ ont décidé de faire sans les districts régionaux (Sarre, Schleswig-Holstein, Mecklembourg – Poméranie-Occidentale, Brandebourg), qui sont également caractéristiquement de petits *Länder* en termes de population, entre 1,2 million et 2,4 millions de personnes. Ainsi, au total, huit (sur 13) *Länder* (sans compter les 3 villes-Etat de Berlin, Hambourg et Brême) se passent désormais des districts administratifs régionaux.

Une tendance commune peut être observée dans ces *Länder* (malgré quelques différences entre eux), qui consiste en la réduction ou la suppression des administrations spécialisées de l'Etat de niveau inférieur ou supérieur (*Staatliche Sonderbehörden*) à la fois en transférant les fonctions (de manière « descendante » et « latérale ») aux arrondissements et aux villes hors arrondissement en tant que tâches « déléguées » (« pseudo-communales »), mais aussi en les transférant de manière « ascendante » à l'administration du *Land* ou aux agences du *Land* de niveau central.

Le *Land* de Basse-Saxe peut en constituer une parfaite illustration (pour une analyse détaillée voir Bogumil/Kottmann 2006). Tout d'abord, les quatre districts administratifs régionaux (*Regierungsbezirk*) ayant été supprimés, leurs fonctions, en particulier les fonctions auparavant essentielles de « centralisation » et de « coordination », ont dû être redistribuées. Bien que le gouvernement du *Land* de Basse-Saxe ait initialement envisagé de transférer 70 pour cent des anciennes fonctions des districts régionaux par « délégation » (une « pseudo »-municipalisation) vers les arrondissements et les villes hors

arrondissement, les effets de la décentralisation sont restés minimes, car seulement 10 pour cent des anciennes fonctions des districts régionaux ont depuis été « communalisées », la majeure partie de celles-ci ayant été transférée à des administrations spécialisées du *Land* de niveau supérieur ou à l'administration ministérielle. Bien que, il est vrai, 121 services de l'administration du *Land* (incluant ceux des quatre districts régionaux) aient été supprimés, la réforme a abouti pour l'instant à une importante expansion de l'administration déconcentrée sectorielle du *Land* plutôt qu'à une décentralisation des fonctions, même sur le mode de la « délégation » (« pseudo-communalisation »). De plus, jusqu'à présent l'effet en termes de réduction des coûts est apparemment minime (voir Bogumil/Kottmann 2006 : 4).

Dans les *Länder* de Mecklembourg – Poméranie-Occidentale, Brandebourg, Sarre, Schleswig-Holstein et Saxe-Anhalt, des réformes fonctionnelles ont également été engagées, principalement en supprimant les agences et bureaux spécialisés du *Land*, dont les compétences et le personnel ont été réattribués soit de manière « descendante » par « délégation » et « (pseudo) communalisation », soit de manière « ascendante » en les intégrant dans l'administration supérieure du *Land*. Dans les *Länder* de Mecklembourg et de Saxe-Anhalt d'importantes réformes territoriales des arrondissements ont été entreprises qui ont visé à créer des « macro-arrondissements » (« arrondissements régionaux ») en capacité de reprendre à leur charge les fonctions de « centralisation » et d'encadrement qui étaient jusque-là accomplies par les autorités centrales du *Land* (voir Kuhlmann/Wollmann 2014, Wollmann 2017).

4.2 Variante : maintien des districts administratifs régionaux

On trouve encore des districts administratifs régionaux dans cinq *Länder* ouest-allemands (Rhénanie-du-Nord – Westphalie, Basse-Saxe, Hesse, Bavière et Bade-Wurtemberg), précisément les plus grands en termes démographiques.

(Par ailleurs dans le Land de Rhénanie-du-Nord – Westphalie un débat est en cours sur la question de les supprimer).

Dans ce groupe de *Länder*, le but principal était également de réduire l'éventail des agences et bureaux spécialisés du *Land* de niveau supérieur et inférieur afin de réduire les dépenses publiques, particulièrement les dépenses de personnel. Le transfert des fonctions des services administratifs supprimés a été effectué de manière « descendante » par « délégation » (« pseudo-municipalisation ») aux autorités locales, ainsi que de manière « ascendante » et « latérale » en les intégrant aux districts administratifs régionaux (ainsi renforcés fonctionnellement).

Le *Land* de Bade-Wurtemberg est un exemple de premier ordre d'une stratégie de « réforme fonctionnelle » qui repose sur la suppression de 350 administrations spécialisées du *Land* (*Sonderbehörden*) de niveau inférieur ou supérieur, sur un total de 450 existantes (voir Bogumil/Ebinger 2005). Leurs fonctions et leur personnel ont été transférés (de manière « descendante ») à 35 arrondissements et 9 villes hors arrondissement mais aussi (de manière « ascendante » et « latérale ») aux quatre districts administratifs régionaux. La spécificité de l'approche de réforme fonctionnelle engagée par le gouvernement du *Land* de Bade-Wurtemberg a été de réaliser un gain dit d'efficacité (« *Effizienzrendite* »). Avec une stratégie fiscale assez habile, le *Land* a initialement entièrement couvert les coûts du transfert des tâches et du personnel aux autorités locales avec le budget du *Land*. Cependant, dans les années suivantes, les transferts financiers du *Land* devaient être réduits de 3 pour cent chaque année, de sorte que le gouvernement du *Land* espérait atteindre des « gains d'efficacité » d'environ 20 pour cent sur les cinq à sept années suivantes, les autorités locales devant veiller à ce que ces « gains » soient générés. Par comparaison, la réforme organisationnelle et fonctionnelle entreprise dans le

Land de Bade-Wurtemberg (*nota bene* : sans réformes territoriales connexes) est considérée par beaucoup comme une « *success story* » car, d'une part, le paysage institutionnel du *Land* a été simplifié par la réduction de la densité des autorités et du nombre des acteurs institutionnels dans la configuration multi-niveaux, alors que d'autre part les arrondissements et les villes hors arrondissement ont été fonctionnellement renforcés par l'absorption de tâches « déléguées ». Cependant, comme, dans le cas du Bade-Wurtemberg, le président de l'arrondissement (*Landrat*) est explicitement et légalement défini comme le « niveau administratif inférieur de l'administration du *Land* » (*untere Verwaltungsbehörde*) cela en fait sans doute un cas manifeste de « pseudo-communalisation », si ce n'est d'« étatisation » (*Verstaatlichung*) à peine dissimulée.

5 Remarques conclusives

- Dans le système fédéral allemand « l'Etat » est composé de deux strates étatiques, la « Fédération » (*Bund*) et les *Länder*. Il est constitutionnellement interdit au niveau fédéral d'avoir des institutions et du personnel dans l'espace infranational (sauf pour les matières énumérées constitutionnellement), par conséquent, sa « présence » régionale et locale est faible, comme en témoigne le fait que les employés fédéraux représentent environ 10 pour cent de l'ensemble des effectifs du secteur public. Ainsi, dans le système multi-niveaux allemand, la majeure partie de l'administration publique « se situe » aux niveaux infranationaux. Par conséquent notre analyse se concentre sur les niveaux des *Länder* et de l'administration locale.
- Les « réformes fonctionnelles » que les *Länder* ont engagées depuis les années 2000, avec des différences, caractéristiques du fédéralisme, sur les modalités, l'intensité et le calendrier, ont, dans l'ensemble, été motivées et conduites dans l'intention, premièrement, de « simplifier » leur organisation administrative qui a fini par être de plus en plus critiquée du

fait de la « surabondance » institutionnelle et, deuxièmement, de réduire les coûts d'organisation et de personnel de l'administration.

- Le changement organisationnel sans doute le plus notable et substantiel a été entraîné par la suppression du district administratif régional (*Regierungsbezirk* et équivalent) dans quatre *Länder* (sur 13, sans compter les trois Villes-Etat). Il est révélateur de voir que ces quatre *Länder* (Rhénanie-Palatinat, Saxe-Anhalt, Thuringe et Basse-Saxe) sont parmi les plus petits *Länder* au niveau démographique (entre 2,1 et 4 millions d'habitants, à l'exception de la Basse-Saxe qui compte 7,9 millions d'habitants); ils rejoignent ainsi les quatre *Länder* sans niveau administratif régional qui existent déjà (Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Sarre et Schleswig-Holstein avec des populations comprises entre 1,6 and 2,8 millions d'habitants). Ce sont ainsi pour l'essentiel les *Länder* les plus petits en termes de population qui se sont désengagés du modèle du district administratif régional, soit déjà par le passé, soit plus récemment. Les raisons guidant ce choix semblent claires : les *Länder* sont trop petits au niveau démographique pour justifier en termes opérationnels et financiers le niveau du district, si prestigieux et traditionnel soit-il.
- Dans la plupart des *Länder*, de nombreuses administrations spécialisées du *Land*, tant au niveau régional que local, ont été également supprimées. Manifestement la coordination des activités spécialisées agissant en-dehors des structures à compétence générale s'est révélée trop compliquée et les coûts en résultant trop élevés.
- Dans la plupart des *Länder*, et dans la plupart des cas, le transfert des fonctions des services supprimés de l'administration du *Land* a été effectué dans deux directions. Elles ont été redistribuées, en particulier les fonctions d'encadrement, de manière « ascendante » ou « latérale » à des structures du *Land* de niveau régional ou supérieur existantes, restant ainsi

dans et même renforçant la sphère de l'Etat (*Land*). Mais la majeure partie de l'administratif « exécutif » a été transféré, par « délégation » (*Auftragsangelegenheiten*) aux autorités locales, de préférence aux arrondissements et aux villes hors arrondissement. Même si une telle « délégation » de tâches apparaît, du fait du contrôle d'opportunité (*Fachaufsicht*) exercé par les autorités supérieures de l'Etat (*Land*), comme une « pseudo » plutôt qu'une « réelle » communalisation, elle représente un recul de l'Etat (*Land*) quant à sa « présence » dans l'espace infrarégional/local en termes d'organisation et de personnel.

- Dans certains *Länder* (est-allemands) les réformes fonctionnelles ont été accompagnées et encouragées par des réformes territoriales régionales qui, en allant vers des « macro » arrondissements élargis (« régionaux »), ont visé à augmenter la capacité des régions à se voir transférer des tâches supplémentaires (jusque-là de niveau supérieur et central). Dans le même ordre d'idée, dans certains *Länder* (est-allemands) des réformes sont en cours qui visent à réduire, sinon à supprimer, la quantité des structures intercommunales, dans le but de créer des municipalités « intégrées » qui soient en mesure de prendre en charge davantage de tâches « déléguées » et « communalisées ».
- Cependant la pratique de la réforme fonctionnelle, comme le montre l'exemple du *Land* de Basse-Saxe auquel il a été fait référence, suggère d'être prudent en analysant la vitesse et l'étendue effectives d'un « recul de l'Etat (*Land*) » de l'espace infrarégional et local.

Références

Bogumil, Jörg und Ebinger, Falk 2005, Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Ibbenbüren

Bogumil, Jörg und Kottmann, 2006, Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, Ibbenbüren

Döhler, Marion/ Jann, Werner (eds.) 2007, Agencies in West Europe, VS Verlag

Ebinger, Falk 2010, Kommunalisierungen in den Ländern, in: in: Bogumil, Jörg und Kuhlmann, Sabine (Hrsg), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, VS Verlag Wiesbaden, S. 47-66

Kuhlmann, Sabine and Hellmut Wollmann 2014, Introduction to Comparative Public Administration, Administrative Systems and Reforms in Europe, Edward Elgar

Kuhlmann, Sabine und Bogumil, Jörn 2010, Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation- die ‚neue Welle‘ subnationaler Verwaltungsreform, in: Bogumil, Jörg und Kuhlmann, Sabine (Hrsg), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, VS Verlag Wiesbaden, S. 11-22

Wollmann, Hellmut 2009, The ascent of the directly elected mayor in European local government, in: Raynaert, P. et al. (eds.), Local Political Leadership in Europe, Brugge: Vanden Broelle, pp. 115-148

Wollmann, Hellmut 2010 Comparing Two Logics of Inter-local Cooperation. The Cases of France and Germany. Urban Affairs Review 46(2) : 263-292

Wollmann, Hellmut 2014, La gouvernance des territoires en France et en Allemagne, dans : Pouvoirs Locaux, no. 101, p.107- 114

Wollmann, Hellmut 2017, Réformes territoriales dans les Länder allemands, dans : Revue Française d' Administration Publique, à paraître

Wollmann, Hellmut/Bouckaert, Geert (2008), Réorganisation de l'Etat en France et en Allemagne, in : Pouvoirs Locaux, no. 76, I/2008