

Réorganisation de l'État en France et en Allemagne

Cet article identifie et compare quelques-uns des principes élémentaires sur lesquels la France et l'Allemagne ont bâti leur cadre interorganisationnel et intergouvernemental, leurs constructions ainsi que leurs développements récents. Pour en débattre, l'approche heuristique et analytique est privilégiée en traitant des principes de « territoire/territorialité » et de « fonction/fonctionnalité », et en soulignant les intitulés organisationnels élémentaires¹.

• Hellmut Wollman • Geert Bouckaert

La France “mille-feuilles” versus l'Allemagne “enchevêtrée” !

Dans le projet constitutionnel et institutionnel de l'élaboration d'un cadre intergouvernemental et de l'organisation d'un pays, le concept de « territorialité » se concentre sur l'établissement d'aires définies de façon territoriale (horizontale).

Une multitude de fonctions peuvent être attribuées à ces aires qui sont organisées en entités politiques et administratives autonomes. Par contraste, le concept de « fonctionnalité » se focalise sur des missions spécifiques qui, dans un cadre intergouvernemental, seraient menées par un acteur ou une institution unique ou une chaîne verticale d'acteurs institutionnels. Toutefois, dans quelle mesure « territoire » et « fonction » sont-ils toujours des principes moteurs ? Séparément puis combinés, comment ces principes sont-ils opérationnalisés ? Quelles sont les principales tendances en France et en Allemagne ? Cette étude comparative tente de cerner comment ces deux principes – et à quel degré – ont-ils influencé les pratiques et les projets intergouvernementaux. Il sera également question de décrire et d'expliquer les dynamiques de la coordination et de la mise en œuvre des politiques au niveau local².

La sémantique de la coordination

Une triade de principes et de mécanismes permettant une coordination d'activités par une pluralité d'acteurs et d'institutions ont souvent été mis en avant³.

• **La hiérarchie** fait référence à un aménagement “hiérarchique” d'acteurs (qu'il s'agisse d'un cadre inter-organisationnel ou intra-organisationnel) dans

lequel la coordination des acteurs (dont les intérêts peuvent diverger) peut être accomplie en dernier ressort par une direction ou une instruction « hiérarchique ».

• **L'interaction/Le réseau** fait référence à un cadre d'acteurs et d'institutions dans lequel aucun des acteurs n'a été précédemment subordonné à un autre acteur. Il s'agit d'un cadre dans lequel l'action coordonnée est accomplie notamment grâce à la persuasion.

• **Le marché** qui réfère au modèle du marché dans lequel la coordination entre les différents acteurs et les intérêts possiblement divergents est menée par le mécanisme de la « main cachée ».

Les moteurs de la territorialisation et de la fonctionnalisation

Pour décrire les changements factuels en France et en Allemagne, et mieux cerner les dynamiques du changement, il importe d'identifier les moteurs de la territorialisation et de la fonctionnalisation dans le secteur public. Deux dimensions de changement se distinguent, dimensions qu'il est possible de combiner.

La spécialisation organisationnelle traditionnelle sert de quatre critères principaux pour focaliser sur des objectifs (simples ou multiples):

- Un rapport spécifique produit/service (tels que l'éducation, l'eau, les transports publics).
- La localisation géographique (par exemple des zones à l'intérieur de municipalités: nord, sud, est, ouest, avec leurs spécificités).

par
HELLMUT WOLLMAN
professeur
émérite à Humboldt -
Universität zu Berlin.
&
GEERT BOUCKAERT
professeur à la
Katholieke Universiteit
Leuven, directeur
du Centre de Gestion
Publique, président
du Groupe Européen
d'Administration
Publique

Nouveaux territoires

- Le rapport citoyen/client (par exemple, les citoyens seniors ayant besoin de soins spécifiques, les migrants, les entreprises),

- Les étapes des processus politiques (il existe, par exemple, des organisations séparées avec des objectifs de projets politiques tel que le développement économique).

De façon évidente, il faut combiner ces critères pour produire une structure organisationnelle acceptable, qu'elle soit macro, méso ou micro. Cela aboutit à plus de critères à dominance territoriale à un ou plusieurs objectifs (avec une spécialisation plus ou moins grande sur le rapport produits/services, ou citoyen/client, ou processus politique) ou cela peut, au contraire, conduire à plus de critères à dominance fonctionnelle à un ou plusieurs objectifs. Le tableau ci-dessous fournit un cadre analytique permettant l'examen des statuts et des dynamiques du changement.

Il est évident que ces quatre typologies présentent des forces et des faiblesses prévisibles. Les faiblesses, ainsi repérées, deviennent alors les moteurs de corrections et de réajustements et, par conséquent, de changements institutionnels. Ces mécanismes de correction sont liés dans la mesure où ils émanent d'un changement de politique fait pour maintenir les forces et corriger les faiblesses.

Si cette typologie est appliquée à la France et à l'Allemagne, alors les deux pays semblent avoir des positions différentes (voir tableau n°2). La France apparaît comme une nation « mille feuilles » avec une certaine « épaisseur institutionnelle » (Thoenig 2005), pourvue d'un ensemble très complexe d'« intercommunalités » (Marcou 2000, Borraz/LeGalès 2005). En Allemagne, en revanche, on observe une organisation territoriale fermement « enchevêtrée » au niveau local décentralisé. En écartant les pays scandinaves, et en particulier la Suède, l'Allemagne figure parmi les systèmes gouvernementaux les plus forts d'Europe au niveau de la fonctionnalité. En comparaison, la Grande-Bretagne est passée d'un système gouvernemental fort au niveau (multi-)fonctionnel à un système où les autorités locales, politiquement et fonctionnellement affaiblies, sont réduites, et où on peut souligner le rôle prévalent des organisations (« quangos » : fondées par un gouvernement central dont elles sont dépendantes) dans la conduite des missions publiques à l'échelle locale⁴.

La réforme des programmes...

... en France

La réforme institutionnelle des programmes – qui a été récemment menée en France et en Allemagne – reflète d'une part les différentes « conditions de départ », et les besoins de réforme spécifique qui prévalent dans ces deux pays. D'autre part, ces réformes révèlent une tendance commune dans le sens où, au niveau des relations État/régions, elles visent à ajuster le système intergouvernemental dans son ensemble. A l'échelle sub-régionale, elles ont pour objectif de simplifier le cadre institutionnel en vigueur (« surinstitutionnalisé » « überinstitutionnalisé »), ainsi que d'étendre la territorialité (horizontale et multifonctionnelle), tout en diminuant les structures et les opérations à fonction unique (verticale).

Avec le récent mouvement vers une « république décentralisée »⁵, une nouvelle clarification des compétences et des responsabilités entre les trois niveaux infra-nationaux de « collectivités territoriales » - les régions, les départements et les communes - a été conduite.

Dans ce processus, les régions se verraient attribuer un rôle politique et fonctionnel plus élargi. Cependant, ce développement qui rendrait les régions françaises plus proches du modèle allemand des Länder – qui conduirait à un contrôle « hiérarchique » des départements et des communes et, par conséquent, qui tendrait vers une forme de « fédéralisation » de la France – est désavoué et rejeté de façon quasi unanime.

Une bataille est menée pour une distribution intergouvernementale des compétences, ce qui clarifierait leur répartition et les responsabilités entre les trois niveaux infra-nationaux, ce qui est encore souvent obscur. Entreprendre une réforme territoriale des

1. Typologie de spécialisation et de décentralisation

SPECIALISATION /DECENTRALISATION	OBJECTIF UNIQUE - un objectif unique ou principal (produit/service ; citoyen/client ; processus/tâche) - portfolio fermé et limité	OBJECTIF MULTIPLE - Plusieurs objectifs connexes ou pas (plusieurs produit/service ; tous les types citoyen/client ; tout type de processus/tâches)
TERRITORIAL Institutions basées sur le territoire (protégées de façon institutionnelle) - Lié au niveau législatif - Conduite politique directe (exécutive) - L'administration sujette à la politique	III : Unités administratives d'état découpées selon des juridictions régionales, sous-régionales ou locales : en France les « services extérieurs », en Allemagne « Sonderbehörden ».	I : Type Idéal I : Traditionnel, par exemple une administration autonome au niveau de la municipalité (Commune/Gemeinde) ou du comté (Département/Kreis) Niveau méso : unités administratives sur une juridiction départementale ou régionale avec une fonction de supervision/coordination (multifonctionnelle) Bündelfunktion Tutelle,
FONCTIONNELLE - Organisation basée sur une fonction (protégée par une loi publique ou privée) - Pas de lien direct avec le corps législatif - Conduite politique variable - Direction (conseil) avec un degré d'autonomie (contracté)	II : Type Idéal II : Des corporations municipales non publiques et autonomes de façon légale et organisationnelle (du type « quango ») menant à bien des fonctions à objectif unique rejetées, des « zones » à objectif unique, des « partenariats » à objectif unique (entre l'état, les autorités locales, le secteur privé)	IV : Partenariats à objectif multiple, réseaux.

petites municipalités en les regroupant n'est pas envisageable politiquement – du moins, pas à l'heure actuelle –, en particulier si l'on considère les maires enracinés dans le « cumul des mandats »⁶. La stratégie de la réforme organisationnelle de l'espace infra-national s'est concentrée sur la restructuration de l'intercommunalité traditionnellement composée d'une multitude de structures intercommunales (EPCI, syndicats, communautés, etc.). La Loi Chevènement de 1999, en mettant à plat le cadre institutionnel et en encourageant la création de trois types élémentaires de communautés, fut saluée par nombre d'observateurs comme « révolutionnant » l'espace infra-national⁷. Mais alors que ces nouvelles communautés sont sur le point de devenir les acteurs les plus importants au niveau fonctionnel dans l'espace infa-régional, elles sont encore privées de la légitimité que leur confèreraient des conseils élus de façon directe.

La question de savoir si les conseils des communautés de la Loi Chevènement devraient (et seront) élus directement (afin de donner à ces dernières une légitimité démocratique véritable et une responsabilité politique directe) est sujet à controverse (ainsi qu'à un conflit de puissances intergouvernementales). D'un côté, les « départementalistes » qui tiennent à maintenir les départements et les communes dans leur rôle de niveau clé du gouvernement local, craignent que l'élection directe des conseils des corps intercommunaux conduise tôt ou tard à une disparition des communes, en établissant encore un niveau de gouvernement local « véritable ». De l'autre côté, les « régionalistes » qui envisagent les régions et le système réformé de l'intercommunalité comme constituant les niveaux principaux des structures du monde politico-administratif sous-national de la France prônent l'élection directe des conseils intercommunaux. Pour l'heure, les « départementalistes », bien établis politiquement au Sénat, semblent être suffisamment forts pour bloquer la législation d'un point de vue politique.

... en Allemagne

Pour ce qui concerne l'Allemagne, certains mouvements de réforme méritent d'être mentionnés. Le débat autour de la question de la réforme du système fédéral allemand n'est pas nouveau. C'est en 1967 que la dernière réforme constitutionnelle de grande portée a été menée – sous un gouvernement fédéral de « grande coalition » formé par les Chrétiens Démocrates et les Sociaux Démocrates qui, par conséquent, dirigeaient deux tiers de la majorité au Parlement Fédéral et au Conseil Fédéral – avec des changements majeurs, en particulier dans le système de financement des affaires publiques intergouvernementales. Au moment de l'Unification, seules des adaptations constitutionnelles mineures furent conduites.

Récemment le débat pour une réforme significative du fédéralisme de l'Allemagne a atteint un pic. Deux points complexes en particulier se sont distingués pour

2. Les principaux éléments des caractéristiques fonctionnels des quatre typologies

	Forces	Faiblesses	Moteurs : conserver les points forts et corriger les points faibles
Type Idéal I : Territorial/objectif multiple	Spécialisation territoriale Contrôle et responsabilité politiques Participation démocratique Coordination politique et administrative Coordination légitime d'en dessous Economie d'organisation	Economie des balances limitées. Abaissement latéral (en transparence) Juxtaposition complexe des fonctions de production.	A : de I à III B : de I à IV
Type Idéal II : Fonctionnel/objectif unique	Processus de spécialisation du Service/citoyen Expertise sur le contenu Limite organisationnelle clairement définie par un contrat ou un budget.	Déficit démocratique potentiel Déficit politique et administratif potentiel « Silos » vertical sectoriel Dysfonctionnement des réseaux (camaraderies, « silos », « vertikale Ressorkumpane » etc.) Accroissement du besoin de coordination entre acteur d'objectif unique vertical et réseaux. « Externalisation » des coûts Problèmes majeurs des coûts de la coordination et de la transaction. Épaisseur institutionnelle	C : de II à III D : de II à IV

la mise en place de réformes de grande portée⁸. En premier lieu, les relations intergouvernementales entre le niveau Länder et le niveau fédéral semblent nécessiter un « débroussaillage ». Le Conseil Fédéral qui tient le rôle de Seconde Chambre dans le processus législatif fédéral a, au fil des années, avancé et réclame le droit d'exercer le « pouvoir du veto absolu » dans 70 % de l'ensemble des projets de la législation fédérale. Le risque de voir deux Chambres législatives se bloquer l'une l'autre dans le processus législatif a été bien plus fort dans les périodes où la majorité des votes dans le parlement fédéral et le conseil fédéral étaient dirigés par des partis différents s'opposant. Dans une telle constellation de « cohabitation à l'allemande », le processus législatif dans les deux Chambres fut transformé en une arène de partis politiques, et en un tiraillement guerrier entre la majorité du gouvernement fédéral et l'opposition parlementaire fédérale. Cela fut précisément le cas pendant la coalition rouge/verte sous le Chancelier Schröder avec l'opposition Chrétienne Démocrate qui utilisait la majorité du Conseil Fédéral pour s'engager dans des batailles avec le gouvernement fédéral à propos de politiques fédérales.

L'autre question structurelle dans la relation entre le niveau fédéral et celui des Länder concerne la réparti-

Nouveaux territoires

tion compliquée des compétences législatives entre la Fédération (Bund) et les Länder – avec des questions revenant de façon exclusive au niveau législatif, soit de façon partagée entre les deux niveaux, (konkurrierend), ou encore dans un « cadre » particulier de compétence au niveau fédéral –, ce qui donna cours à « l'enchevêtrement à l'allemande ».

En 2003, le gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder finirent par tomber d'accord sur la mise en place d'une Commission de Réforme qui, composée de 16 représentants issus du Parlement fédéral et 16 autres du Conseil fédéral, devait « moderniser le système fédéral »⁹. Malgré des débats et des négociations intenses, les membres de la commission ne parvenaient pas à trouver un compromis sur les questions cruciales, y compris sur celle des « désenchevêtrements » et de la « simplification » des pouvoirs législatifs entre le Parlement Fédéral et le Conseil Fédéral. La Commission se sépara en décembre 2004 sans aucune recommandation finale.

Suite aux élections fédérales de septembre 2005, une grande Coalition fut formée avec les Chrétiens Démocrates et les Sociaux-démocrates sous la Chancelière Chrétienne-démocrate Angela Merkel (la seconde Grande Coalition de l'histoire de la République fédérale). Le jeune gouvernement décida alors, dans le traité de la Coalition du 11 novembre 2005, de moderniser le système fédéral en se référant aux résultats de la dernière commission de Réforme (bien que celle-ci avorta). Le 16 février 2006, le gouvernement fédéral de grande Coalition et les gouvernements des Länder (à majorité Chrétiens-démocrates) tombèrent d'accord sur les principes d'un projet de réforme constitutionnel introduit dans le processus législatif en mars 2006. Il fut adopté le 1^{er} septembre 2006 par le Parlement fédéral et le conseil fédéral avec les deux tiers de la majorité exigés dans les deux chambres.

Le compromis s'établit sur le « désenchevêtrement » et sur la simplification des pouvoirs législatifs du Parlement fédéral et du conseil fédéral. Les compétences législatives du « pouvoir-veto » de ce dernier devaient être réduites, passant de 70 à 30 et 40 % des projets législatifs. En échange de ce « sacrifice », les Länder obtenaient le pouvoir de dévier individuellement de la législation fédérale en passant des provisions législatives propres aux Länder. Un autre sacrifice que le niveau fédéral dut faire (à contrecœur) fut de transférer de façon quasi complète ses responsabilités en matière d'éducation, en incluant les universités (qui, de toute façon, étaient traditionnellement gérées et financées par les Länder). Il dut également se défaire de questions législatives, telles que l'heure d'ouverture des magasins, à la compétence exclusive du Länder.

Il ne fait pas de doute que la réforme du Fédéralisme de 2006 qui fut saluée par ses protagonistes comme la « plus grande réforme constitutionnelle depuis 1949 » a marqué un pas en avant significatif vers la « simplification » et le « désenchevêtrement » du système inter-

gouvernemental allemand. Pour ce qui concerne notre analyse, cela peut être perçu comme le renforcement du « principe territorial » à la fois de façon horizontale et de façon verticale. Comme certains l'espèrent et d'autres le craignent, il se peut que cela ait ouvert la voie vers un changement du fédéralisme de l'Allemagne jusque-là « homogène », tourné vers la solidarité (avec une tendance à former un « état fédéral unitaire », comme Konrad Hesse le formulait) à un fédéralisme compétitif (*Wettbewerbsföderalism*) avec des disparités croissantes entre le Länder et les régions.

Le 15 décembre 2006, le Parlement fédéral et le Conseil Fédéral décidèrent de mettre en place une autre commission pour la réforme fédérale (*Föderalismusreform II*) avec le mandat de préparer et de faire des recommandations sur le système de finances publiques intergouvernementales qui, presque tout le monde s'accorde à le dire, rend plus compliqué encore le chantier de la réforme qu'il ne l'était avec la précédente « Loi sur la Réforme du Fédéralisme I ».

Dans l'espace sous régional, une réforme a été lancée dans un certain nombre de Länder avec la volonté de simplifier l'espace local et sous régional qui est « sur-institutionnalisé ». Pour commencer, les Länder de l'Allemagne de l'Est (où, immédiatement après 1990, il fut décidé de regrouper une multitude de petites municipalités et d'avoir recours, à la place, à la création de corps intercommunaux¹⁰) ont connu une nouvelle vague de réformes territoriales afin d'assembler les municipalités par le biais de regroupements et, au même moment d'abolir la toile des corps intercommunaux. Par ailleurs, avec le Land de Baden-Württemberg qui en prit la tête¹¹, une nouvelle vague de « réformes fonctionnelles » a atteint un pic lorsque les fonctions publiques qui, jusqu'ici avaient été menées par des bureaux (à objectif unique) d'administration des Land, ont finalement été « communalisées »/ « municipalisées » et confiées aux autorités locales. Ainsi, l'« État » (le gouvernement Land) continue de se retirer des fonctions publiques menées dans ses propres bureaux. Les tâches des administrations locales (en particulier des comtés, Kreise, et des villes de « comtés libres », kreisfreie Städte) s'en trouvent encore plus étendues.

Il importe de garder à l'esprit néanmoins que ces tâches sont pour la plupart transférées non pas en tant que tâches d'un gouvernement « administratif libre » (à l'intérieur du modèle duelliste traditionnel) qui tombent sous la responsabilité d'un conseil élu, mais en tant que fonctions « déléguées » conduites uniquement par l'administration locale, c'est-à-dire par le maire ou par la présidence du comté Landrat, en dehors de l'influence et du contrôle du conseil local. De ce fait, le transfert des tâches par voie de « délégation » ne peut pas être considéré comme une « communalisation /municipalisation » (au sens propre ou au sens figuré) ni même comme une décentralisation (au sens politique), mais plutôt comme une « quasi-communalisation »/ « quasi-municipalisation » et une déconcentra-

Nouveaux territoires



Photo : I.D. / LL.

En dépit de leurs conditions de départ et leurs contextes constitutionnels et institutionnels différents, les systèmes politico-administratif de la France et de l'Allemagne montrent d'une part des points communs frappants, et une « convergence » dans le renforcement du principe de « territorialité » (multi-fonctionnel), faite pour simplifier les systèmes des acteurs et pour améliorer la capacité de « coordination ».

tion renforçant l'administration locale sous la responsabilité d'un conseil élu.

Du reste, en conduisant de telles tâches « déléguées » l'administration locale et le maire travaillent et gèrent des « opportunités » sous la « tutelle » des autorités du Land. D'une certaine manière, ils peuvent être perçus comme étant intégrés virtuellement à l'administration de l'Etat¹², ce qui « substituerait » et « étatiserait » le gouvernement local.

Pour résumer, le débat et le mouvement vers la réforme ont atteint un pic en Allemagne, ce qui a renforcé la « territorialité » en tant que concept conducteur pour une institutionnalisation de l'espace sous national-régional-local. Le « désenchevêtrement » et la simplification des compétences législatives dans l'interface fédérale/Länder sont donc pris en compte, comme cela fut le cas par la « réforme du fédéralisme I », aussi bien que la réforme du système des finances publiques intergouvernementales, et comme cela est envisagé par la « réforme du fédéralisme II ». D'une façon similaire, la « territorialité » renforcée est aussi l'idée maîtresse de la nouvelle vague de réformes fonctionnelles et territoriales au niveau local. Cependant, il convient de rappeler qu'étendre le modèle de gouvernements locaux basés sur la territorialité à multi-fonction semble paradoxalement affaiblir la fonction saillante du gouvernement autonome local, et

approfondir par là même l'intégration du niveau de l'administration locale dans l'administration de l'État.

Évaluation comparative

En comparant la réponse institutionnelle, plusieurs faiblesses, y compris de véritables problèmes, émergent (comme le suggère le tableau 3). Les trajectoires de réforme et d'amélioration tentent de résoudre ces problèmes. Il existe trois groupes de solutions qui sont combinés :

- Les mécanismes types Hiérarchie (HTM)
- Les mécanismes types Marché (MTM) et,
- Les mécanismes types Réseaux (NTM)¹³.

De façon traditionnelle, le NTM (Network Type Mechanism - réseaux) met l'accent sur le MTM, mais l'on peut observer une tendance claire à établir également des solutions HTM et NTM, et à combiner les trois¹⁴.

Les deux pays comptent sur un mélange de réponses à la fois hiérarchiques, basées sur le type du marché et sur celui du réseau. Cependant, il semble évident que l'Allemagne penche plus volontiers vers des réponses plus fonctionnelles. À la fois en France et en Allemagne, on assiste à une redéfinition des deux principaux modèles d'objectif territorial/multiple (Type Idéal I) et de l'objectif fonctionnel/unique (Type Idéal II), et à quelques changements.

Nouveaux territoires

Il est fait également usage de nouveaux types de Hiérarchie, mais également de Marché et de Réseau, comme les réformes le démontrent (voir tableau n°3).

En somme, malgré des « conditions de départ » différentes et avec des concepts différents, à la fois la France et l'Allemagne semblent évoluer vers une « territoria-

lité » accentuée en tant que principes organisationnels élémentaires du cadre intergouvernemental, alors qu'au même moment on peut observer une tendance à réduire les structures et les acteurs à fonction unique (verticale). En d'autres termes, le « gouvernement » traditionnel ou, toujours pour le dire d'une autre façon, la « vieille économie » des politiques et de l'administration apparaît être en mouvement.

En dépit de leurs conditions de départ et leurs contextes constitutionnels et institutionnels différents, les systèmes politico-administratif de la France et de l'Allemagne montrent d'une part des points communs frappants, et une « convergence » dans le renforcement du principe de « territorialité » (multi-fonctionnel), faite pour simplifier les systèmes des acteurs et pour améliorer la capacité de « coordination ». Il faudrait rappeler aussi que les mondes politico-administratifs des deux pays continuent de montrer des divergences persistantes évidentes sans la moindre considération pour la question de la force de la fonctionnalité à « objectif unique » et à « objectif limité ».

S'il est vrai que la France, à travers la Loi Chevènement, a fait un pas important vers la « simplification » et la « structuration » de l'intercommunalité en introduisant essentiellement trois types de formations intercommunales, il importe néanmoins de garder à l'esprit que ce processus structurant de simplification institutionnelle et fonctionnelle n'en est encore qu'à ses débuts.

Le niveau des communes, extrêmement fragmentées (on en compte quelques 35000), reste inchangé. Comme les nouveaux corps intercommunaux manquent de légitimation politique que pourrait conférer une élection locale directe, ils paraissent encore loin d'être en mesure de constituer des gouvernements territorialement viables, politiquement responsables et opérant de façon multifonctionnelle.

La France a entrepris à deux reprises – après 1982 et 2003 – des mesures pour décentraliser l'État « Napoléonien » hautement centralisé, en transférant des res-

3. Mécanismes de correction et d'amélioration

	France	Allemagne
Hiérarchie (HTM)	<p>Territorial :</p> <p>Introduction (et retranchement constitutionnel en 2003) des régions en tant que définies territorialement (multifonctionnel) au niveau politico administratif (collectivité territoriale)</p> <p>Introduction de 3 types de communautés en tant que définies territorialement (multifonctionnel) au niveau local (sans les statuts pleins des collectivités territoriales).</p> <p>Des « aires cibles » variables définies de façon fonctionnelle (politiques territorialisées, par exemple les quartiers sensibles).</p> <p>Des plannings d'aires définies de façon fonctionnelle (par exemple des corps de planning régional « informel »)</p> <p>fonctionnel</p> <p>Des maires forts (exécutifs) qui exercent la coordination sur les unités autonomes fonctionnelles.</p> <p>-budget : basé sur un projet. contrôle central (LOLF)</p> <p>- Plan : plan d'action multi annuel (parfait)</p> <p>- Autorité préfectorale sur l'autonomie fonctionnelle.</p> <p>- Des maires « forts » (exécutifs) exerçant une coordination sur les unités fonctionnelles autonomes.</p>	<p>Territorial :</p> <p>« désenchevêtrement » des responsabilités aux niveaux fédéral et Länder par « la réforme du fédéralisme »</p> <p>Nouvelle vague de réformes territoriales des gouvernements locaux</p> <p>Expansion de la multifonctionnalité des unités gouvernementales locales en répartissant plus de fonctions de l'état par les principes du Einräumigkeit (un seul espace administratif)</p> <p>Einheitlichkeit des Verwaltung (une administration unifiée)</p> <p>Des «aires cibles» définies de façon fonctionnelle (par exemple le renouvellement d'aires urbaines).</p> <p>Des plannings d'aires définies de façon fonctionnelle (par exemple des corps de planning « informel »)</p> <p>Des maires forts (exécutifs) qui exercent la coordination sur les unités autonomes fonctionnelles.</p> <p>Des autorités administratives méso basées sur le territoire exerçant des fonctions empaquétées (Bündelung) – gouvernance régionale (impact territorial sur l'autonomie fonctionnelle).</p>
Marché (MTM)	<p>Territorial</p> <p>Autorités locales en compétition pour les fonds de l'Union Européenne/centraux</p> <p>Fonctionnel</p> <p>Une quasi compétition à travers la notation</p>	<p>Territorial</p> <p>Des mouvements vers un « fédéralisme compétitif » (au lieu d'un « fédéralisme unitaire »)</p> <p>Les autorités locales en compétition pour les fonds de l'Union Européenne/Fédéraux/du Länder</p> <p>Fonctionnel</p> <p>Une quasi compétition à travers la notation</p>
Réseau (NTM)	<p>Territorial</p> <p>Intercommunalité</p> <p>Fonctionnel</p> <p>- Un et / ou des corps intercommunaux plurifonctionnels en tant qu' « élément du réseau »</p> <p>- Des préfets en tant que membre du réseau</p> <p>- Cumul des postes (Grands Elus).</p>	<p>Territorial</p> <p>- gouvernement local jouant le rôle de « élément clé du réseau » (réticule) dans le réseau du niveau local.</p> <p>Mitbestimmung/Mitfinanz</p> <p>- Verflechtung</p> <p>Mischverwaltung (légal et de facto)</p> <p>Mischfinanzierung</p> <p>Bündelungsfunktion</p> <p>Fonctionnel :</p> <p>-intercommunalité à l'allemande</p> <p>- Verwaltungsgemeinschaft</p>

responsabilités significatives aux départements comme aux collectivités territoriales et locales. Pour autant, il faut se souvenir que le dualisme traditionnel selon lequel « L'État français préserve un filet administratif qui permet de mener à bien sa politique de façon directe au niveau local »¹⁵ a largement été retenu. Ainsi, nonobstant la décentralisation, l'État français reste un gouvernement central avec des ministères de secteur (c'est-à-dire essentiellement à fonction unique). De ce fait, la politique de décentralisation qui encourage la territorialité multifonctionnelle, incarnée par les unités et les niveaux de gouvernement local, a été accompagnée par la continuation d'une chaîne administrative verticale à fonction unique, tout en abrégant le principe même de fonctionnalité. Cela s'inscrit dans un contraste éclatant, inutile de le dire, avec l'organisation de l'État en Allemagne où le gouvernement central (c'est-à-dire fédéral) est exclu constitutionnellement des bureaux de ses propres niveaux régionaux et locaux, alors que le Länder a des unités administratives à objectif unique restreintes – avec quelques Länder ayant commencé à dissoudre quelques bureaux à objectif unique. De plus, le dualisme français contraste de façon remarquable avec le développement récent en Italie où un dualisme et une tradition étatique napoléonienne existaient de façon similaire. Depuis les années 1990, en Italie, des mesures de décentralisation ont laissé le gouvernement central sans bureaux aux niveaux régionaux et locaux.

Qu'en est-il de la gouvernance ?

En ne se contentant pas de compter sur la hiérarchie comme solution pour résoudre les problèmes de coordination, mais en utilisant également les réseaux et les marchés, la gouvernance émerge dans le débat territorialité/fonctionnalité.

Comme cela a été vu plus haut, le monde institutionnel sous-national et le système des acteurs est fortement façonné par un réseau horizontal et vertical d'acteurs nationaux, départementaux, locaux et intercommunaux qui opèrent à l'extérieur et au-dessus des limites définies de façon territoriale et des unités et niveaux gouvernementaux existants. Ils sont définis par et orientés sur des projets, des fonctions et des tâches spécifiques. Au même moment, en se concentrant sur des problèmes particuliers au niveau local, leurs actions sont définies par des « aires cibles » et, par conséquent, ont une base « territoriale ». Les aires cibles de telles « actions publiques territorialisées »¹⁶ sont définies de façon fonctionnelle et ne coïncident pas avec les unités territoriales existantes. Dans ce sens, elles sont « de-territorialisées ». Le mode d'opération consiste à travailler à travers des « contractualisations » par lesquelles les réseaux d'acteurs, les cibles spécifiques et les fonctions sont définies et attribuées.

En Allemagne, nonobstant la tendance toujours plus forte des acteurs publics à opérer dans les limites définies territorialement des unités administratives (qui,



Crédit photo : Cif'Images (Berlin)

Nonobstant la décentralisation, l'État français reste un gouvernement central avec des ministères de secteur (c'est-à-dire essentiellement à fonction unique). De ce fait, la politique de décentralisation qui encourage la territorialité multifonctionnelle, incarnée par les unités et les niveaux de gouvernement local, a été accompagnée par la continuation d'une chaîne administrative verticale à fonction unique, tout en abrégant le principe même de fonctionnalité.

au niveau local, est encouragée par une viabilité territoriale des municipalités), la « dé-territorialisation » des réseaux d'acteurs et leur orientation à s'attaquer aux problèmes spécifiques sans prendre en compte les limites territoriales existantes, a aussi atteint un pic.

L'émergence de réseaux d'acteurs au niveau sous-régional est un cas frappant¹⁷.

Dans un débat récent, l'émergence de ces réseaux d'acteurs a transgressé le cadre des structures et des « acteurs » (« gouvernement ») établis et régulés d'un point de vue politique et administratif pour atteindre et occuper un espace d'action impliquant des acteurs publics, privés et sociétaux. L'état national traditionnel et ses formes traditionnelles de gouvernement (aux niveaux central, régional, et local) ont fait face à un besoin urgent de chercher et se servir des nouveaux réseaux d'acteurs émergents. Pour marquer la distinction avec la forme traditionnelle de « gouvernement », il est utile d'un point de vue heuristique et analytique de parler de « gouvernance ».

Nouveaux territoires

Le développement institutionnel des systèmes intergouvernementaux en France et en Allemagne peut être interprété à la fois de façon analytique et de façon normative dans ce sens où « gouvernement » et « gouvernance » ne sont pas perçus comme exclusifs ou alternatifs.

Au lieu de cela, ils doivent être considérés comme complémentaires. Alors qu'il y a de bonnes raisons, comme cela a été souligné, de renforcer le gouvernement « traditionnel » (particulièrement en renforçant ses principes de « territorialité » et de « multifonctionnalité »), de nouvelles formes de « gouvernance » telles que l'opération de projet « dé-territorialisé » des réseaux d'acteurs devraient être employés. Il se peut que l'existence de structures robustes de « gouvernement » traditionnel est une condition nécessaire (bien que certainement pas suffisante) pour une opération couronnée de succès de structures de gouvernance – avec le leadership politique et administratif d'acteurs du « gouvernement » jouant possiblement un rôle dans l'activation des acteurs de la « gouvernance ». Comme en économie internationale et nationale, la coexistence et les complémentarités mutuelles de la vieille économie et de la nouvelle économie fournissent le signe d'une croissance économique, le mélange de « gouvernement » et de « gouvernance » peut être la clé d'une « bonne » politique et d'une « bonne » administration.

Il semble qu'en France, et dans une moindre mesure en Allemagne, la tension traditionnelle entre une mission territoriale générale combinée à des fonctions spécifiques évolue vers un niveau supérieur de fonctionnalité. Cependant, cette fonctionnalité requiert un territoire, un ensemble de partenaires, un processus de prise de décision, et un système de levée de fonds variables. Les critères pour déterminer les degrés de liberté sont la légitimité et les mécanismes de contrôle qui ne sont pas uniquement légaux mais également sociétaux. Dans ce sens, il y a un mouvement vers un type de gouvernance néo-fonctionnel. Cela est le cas en France quand la territorialité est renforcée sans contrepartie. L'importance des bureaux des affaires locales semblent également aller dans ce sens.

De plus, il semble qu'en Allemagne et en France, un échafaudage uniforme d'un point de vue fonctionnel et possédant des limites territoriales claires pour ses activités se transforme en un échafaudage légal qui s'étend de façon sélective (par exemple, certains domaines politiques ne sont pas choisis), à l'intérieur mais également à l'extérieur des juridictions territoriales avec une fonctionnalité variable. Dans ce sens, on peut observer un mouvement vers un type néo-territorial de gouvernance.

En général, il semble que les types idéaux fiables et purs de décentralisation fonctionnelle à objectif multiple sont pénétrés par des modèles fonctionnels territorialement à objectif unique et fonctionnellement à objectif multiple qui ne sont pas « impurs » ou hybrides mais qui apparaissent comme de nouveaux types car on observe un changement vers un type différent de gouvernance dans la société. Avec de nouveaux types de hiérarchies,

de marchés et de réseaux, ces nouveaux types de décentralisation ont poussé vers ces nouveaux types de décentralisation territoriale et fonctionnelle. Peut-être pourraient-ils être appelés « la décentralisation néo-territoriale et néo-fonctionnelle ». Dans ce cas, le néo-territorial fait référence au renouvellement des opérationnalisations de l'objectif traditionnel fonctionnel/multiple à l'extérieur du contexte des unités territoriales.

H. W. & G. B.

1. voir Wagener, Frido, 1981: *Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung*, in: König, Klaus u.a. (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, S. 73 – 114 et Wagener, Frido/ Blümel, Willi 2001, *Strate Structure and administrative territories*, in: König, Klaus/ Siedentopf, Heinrich (eds.), *Public Administration in Germany*, Baden-Baden: Nomos., pp. 93- 104
2. voir Wollmann, Hellmut 2003a, *Co-ordination in the intergovernmental setting*, in: Peters, Guty/ Pierre, Jon (eds.), *Handbook of Public Administration*, London etc. Sage, pp. 594 – 600
3. voir Kaufmann, Franz-Xaver/ Majone, Giacomenco/ Ostrom, Vincent (eds.) 1986, *Guidance, Control and Evaluation in Public Sector*, Berlin: deGruyter
4. voir Skelcher, Chris 1997, *The Appointest State. Quasi governmental Organizations and Democracy*, Buckingham: Open University Press
5. voir Marcou, Gérard 2004, *Décentralisation – quelle théorie de l' Etat*, in: *Annuaire 2004 des Collectités Locales*, CNRS Paris, pp. 235- 252 et Némery, Jean-Claude 2004, *Réforme de la décentralisation et transferts de compétences*, in: *Annuaire 2004 des Collectités Locales*, CNRS Paris, pp. 67-84
6. voir Hoffmann-Martinot Vincent, 2003: *The French Republic , one yet divisible?*, in: Kersting, Norbert/ Vetter, Angelika (eds.): *Reforming Local Government in Europe*, Leske + Budrich: Opladen, pp. 157 – 173
7. voir Borraz, Olivier/ LeGalès, Patrick, 2005: *France: the intermunicipal revolution*, in: Denters, Bas/ Rose, Lawrence E. (eds.): *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Houndmills: Palgrave, pp. 12-28
8. voir Wollmann, Hellmut 2004a *Quelle modernisation du fédéralisme allemand?*, in: *Pouvoirs Locaux*, no. 61, II/2004, pp. 133-141
9. voir Wachendorfer-Schmidt Ute 2004, *Aspects politiques de la réforme du fédéralisme: le cas allemand*, in: *Annuaire 2004 des collectivités locales*, CNRS: Paris , pp. 257-278
10. voir Wollmann, Hellmut 2006, *Staatsorganisations zwischen Territorial- und Funktionalprinip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung* in: Bogumil, Jörg/ Jann, Werner/ Nullmeier, Frank (Hrsg.), *Politik und Verwaltung , PVS Sonderheft 37/2006*, S. 424- 452
11. voir Banner, Gerhard (2006) *Local Government – A Strategic Resource in German Public Management Reform*, in: Hoffmann-Martinot Vincent, Wollmann Hellmut (eds) *State and Local Government Reforms in France and Germany. Convergence and Divergence*. VS Verlag : Wiesbaden, pp. 125-144
12. voir Leemans, A.R. (1970), *Changing Patterns of Local Government*, ULA, The Hague
13. voir Kaufmann et al. 1986
14. voir Verhoest Koen, Bouckaert Geert (2005) *Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialisation and Coordination*. In Painter Martin, Pierre Jon (Eds.) *Challenges to State Policy Capacity, Global Trends and Comparative Perspectives*. Palgrave Mac Millan: Basingstoke, p. 92-111.
15. voir Marcou 2004 : 239
16. voir Duran, Patrick / Thoenig 1996, *L' Etat et la gestion publique territoriale*, in: *Revue Française de Science Politique*, 4, pp. 580-623
17. voir Benz, Arthur 2002, *Die territoriale Dimension von Verwaltung*, in: König, Klaus (ed.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, pp. 207-228 et Benz, Arthur/ Meincke, Anna 2006, *Sub-national government and regional governance in Germany*, in: Hoffmann-Martinot Vincent, Wollmann Hellmut (Eds) *State and Local Government Reforms in France and Germany. Convergence and Divergence*. VS Verlag fuer Sozialwissenschaften: Wiesbaden, pp. 59-74