

Hellmut Wollmann

Les réformes territoriales des structures locales dans les Länder allemands

- entre « communes unitaires » et formations intercommunales

Dans : Revue Française d'Administration Publique, 2017, en préparation

1. Le système local dans le système fédéral allemand

Au sein du système fédéral allemand qui constitutionnellement consiste de deux couches : le niveau central (« Fédération » *Bund*) et celui des régions fédérales (*Länder*) le « système local » allemand est traditionnellement composé de deux niveaux : communes/villes (*Gemeinden, Städte*) et arrondissements (*Kreise*)¹. La majorité des communes/villes sont incluses dans l'espace d'un arrondissement (*kreisangehörige Gemeinden*). Par revanche les villes de grande et moyenne taille ont un statut « hors d'arrondissement » en combinant les fonctions d'arrondissement aussi bien que celles de commune (*kreisfreie Städte*) - comparable aux «*London boroughs*» (districts londoniens) et aux autorités unitaires (« *unitary authorities* ») en Angleterre (voir Wollmann 2012 : 129, Kuhlmann et Wollmann 2014 :73 ss.).

La position constitutionnelle et fonctionnelle du « système local » dans le système fédéral est ambivalente (voir Wollmann/Bouckaert 2008 : 117, Wollmann 2012 : 130).

D'une part, dans un trait caractéristique de la décentralisation traditionnelle de l'Allemagne, le « système local » jouit d'une autonomie et une multifonctionnalité significatives en tant qu' « administration libre » (« *kommunale Selbstverwaltung* ») qui est garantie par la Constitution Fédérale (*Grundgesetz*) de 1949 et par les constitutions des *Länder*. Son (dans un terme judiciaire) « noyau » (« Kern ») de leur autonomie peut être défendu par les communes et les arrondissements devant le Tribunal Constitutionnel (*Verfassungsgericht*) soit fédéral soit du Land concerné. En outre, grâce à leur ampleur fonctionnelle, importance opérationnelle et influence politique les

¹ La traduction en français du terme *Kreis* n'est pas facile. Employant le terme arrondissement est en quelque sorte trompeur parce que l'arrondissement en France est une entité strictement administrative tandis que le *Kreis* est une entité d' « administration libre » (avec un conseil élu et un président – Landrat - en tant qu'exécutif local. Par revanche usant le terme département pour désigner le *Kreis* serait plus adéquat en ce qui concerne son statut d' « administration libre » mais pourrait suggérer un malentendu concernant la taille : les « *Kreis* » ont une taille moyenne entre 150.000 et 250.000 habitants tandis que les départements ont, en moyenne, 500.000 habitants.

communes et les arrondissements peuvent facilement être considérés, dans un sens fonctionnel et politique, comme une troisième couche dans le système intergouvernemental.

Cependant, d'autre part, selon la doctrine constitutionnelle les communes et les arrondissements forment des composantes intégrales des Länder et de leur administration, donc loin d'être constitutionnellement reconnues comme une « troisième couche ». Par conséquent les collectivités locales se trouvent, dans beaucoup d'aspects importants, soumises au pouvoir et au contrôle des Länder. Ceux-ci, par exemple, possèdent la compétence législative relative aux statuts (constitutions) des collectivités locales, y compris leur structure territoriale. La doctrine constitutionnelle qui considère les collectivités locales comme une composante de l'administration des Länder est réfléchiée dans la terminologie traditionnelle dans laquelle on souvent toujours parle de « *auto-administration (sic !)* communale » (*kommunale Selbstverwaltung, sic !*) ce qui se distingue clairement de la notion et terminologie anglo-saxonne qui dit « *local self-government* » (*sic !*). De même, dans l'interprétation juridique toujours influente les conseils élus des collectivités locales ne constituent pas des « parlements » (locaux) mais des « organes administratifs » (pour ce débat voir Wollmann 1999).

2. Les compétences dans la matière des réformes territoriales locales

Comme susmentionné dans le cadre du système fédéral allemand chaque Land possède le pouvoir législatif de définir son propre « système local », y compris la respective structure territoriale locale.

Comme dans des autres pays « en Europe du Nord » (voir Norton 1994 : 41 ff.), notamment le Royaume Uni et la Suède, les décisions prises par les Länder allemands sur la réforme territoriale de leur respectif niveau local sont basées

sur la prémisse que le parlement de chaque Land possède le pouvoir législatif de déterminer la structure territoriale locale par la loi, le cas échéant, d'une manière *coercitive* contre la volonté des politiciens et citoyens locaux. La raison et le rationnel de telle compétence du parlement sont issues de la doctrine constitutionnelle et politique que le parlement en tant que représentant et avocat du « l'intérêt général » doit avoir le mandat et le pouvoir de recouper la structure territoriale locale et de faire l'« intérêt général » prévaloir sur l'intérêt d'une commune individuelle et de ses politiciens et citoyens à préserver le découpage territorial tel qu'il existe. En revanche, les pays « en Europe du Sud » (Norton 1994), tels que France et Italie, par tradition, adhèrent au principe de « volontariat » selon lequel le recoupage territorial d'une commune ne peut se passer qu'avec le consentement du conseil local ou de la population locale.

Cependant les Länder ont atténué l'application stricte du principe de volontariat par poursuivre une approche que l'on pourrait périphraser comme une stratégie de « carotte et bâton » puis qu'ils prennent des pas préparatoires (tels que l'installation d'une commission d'experts, conduite des auditions publics etc.) et prévoient une dite « période de volontariat » pendant laquelle les collectivités locales concernées peuvent décider « volontairement » si elles s'apprêtent à la réforme territoriale proposée. En règle générale la tentative du gouvernement de atteindre le consentement local par voie de « persuasion » est accompagnée d'un stimulant financier populairement appelé « prime de mariage ». Mais si tel consentement ne peut pas être atteint jusqu'à une date limite préfixée la nouvelle structure territoriale est déterminée par un acte législatif du parlement coercitif.

Le Tribunal Constitutionnel Fédéral a clarifié que le maintien des confins existants d'une commune ou d'un arrondissement n'appartient point à l'essence (« noyau », *Kern*) de l'« auto-administration » (*Selbstverwaltung*) garantie par la Constitution. Mais les communes et les arrondissements ont le droit de se diriger au Tribunal Constitutionnel (soit Fédérale ou du Land concerné) prétendant que

les règles procédurales sur leur participation consultative (concertation, audition etc.) au processus de la réforme soient été violées ce qui peut aboutir à la nullification de la disposition légale contestée.

3. Première « vague » des réformes territoriales depuis les années soixante

A l'instar d'autres pays «en Europe du Nord », notamment de la Suède et du Royaume Uni, les Länder allemands se mettaient, au cours des années 1960, à initier des réformes territoriales de leurs collectivités locales (voir Wollmann 2004 ; pour une analyse comparée tout à fait « classique » voir Norton 1994 : 39 ss, voir aussi Wollmann 2014, Kuhlmann/Wollmann 2014 : 150 ss.).

Dans tous les pays en question le déclenchement des réformes territoriales sur le plan local étaient, inspiré par le *zeitgeist* rationaliste et planificateur alors régnant qui visait à moderniser les structures politico-administratives et à les rendre capables de faire face aux exigences de l'Etat de Providence (*Welfare State*) avancé. Un composant crucial de telle modernisation était perçu dans la réalisation des réformes territoriales comme moyen d'augmenter l'efficacité et l'efficience opérationnelle des autorités locales et d'atteindre des « économies d'escaliers » (« *economies of scale* »).

Cette vague de réformes territoriales du type « Nord européen » est exemplifiée par la réforme territoriale britannique de 1974 qui a abouti à des districts/boroughs d'une taille moyenne (extraordinaire) de 120.000 habitants ainsi que par la réforme territoriale suédoise de 1974 qui arrivait à des communes de 34.000 habitants en moyenne – dans les deux pays créant des communes « intégrées » sans des formations intercommunales. En revanche les pays du type « Sud européen » qui, suivant le principe traditionnel de « volontariat », n'ont pas fusionné la multitude des petites communes ont mis en place des formations intercommunales pour fonctionnellement soutenir les

petites communes. La France où environs 35.000 communes continuaient à exister avec en moyenne 1.500 habitants est, dans une perspective comparée, l'exemple « classique » de l'émergence de l'« intercommunalité » du type « Sud européen » (voir Norton 1994 : 39 ss., pour une comparaison franco-allemand voir Wollmann 2010b, 2014, Wollmann/Bouckaert 2008).

Comme, dans la structure fédérale, chacun des Länder allemands poursuivait sa propre course de réforme cela conduisait à une pluralité des réformes parmi lesquelles on peut distinguer grosso modo deux groupes.

D'un côté il faut faire ressortir les Länder de Rhénanie du Nord-Westphalie et Hesse qui, représentant à eux seuls environ 30 % de la population totale du pays, ont poursuivi une stratégie des fusions à grande échelle en créant des communes territorialement et fonctionnellement consolidées et intégrées (soi-disant *Einheitsgemeinden* = « communes unitaires ») et en renonçant à installer supplémentairement des formations intercommunales. Pour expliquer cette orientation on peut premièrement désigner l'urbanisation et industrialisation bien avancée de ces deux Länder et leurs densité de population relativement élevée. Deuxièmement on doit souligner le fait que dans cette période les deux Länder étaient gouvernés par des majorités sociale-démocrates qui, en souscrivant politiquement et idéologiquement à la planification et au *zeitgeist* rationaliste de ce temps, considéraient la consolidation territoriale à grande échelle comme un moyen d'améliorer l'efficacité économique (économies d'échelle) et l'efficacité administrative. Dans le cas du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, le nombre des communes était réduit, à travers fusions massives, de 82 pourcent arrivant à une taille moyenne de 44.000 habitants ce qui le rend conforme avec le « modèle nord-européen ».

D'autre côté, la plupart des Länder ont abordé une stratégie de réforme territoriale plus « douce » qui, en grande partie, renonçait à effectuer une fusion des communes « historiques » existantes (de petite taille) et introduisait, en

même temps, une nouvelle couche de formations intercommunales appelées *Verwaltungsgemeinschaften* ou *Ämter*. Typiquement les Länder qui optaient pour une stratégie plus « douce » étaient caractérisés d'une structure moins urbanisée et toujours plutôt rurale et étaient, à ce temps, gouvernés par une majorité Démocrate-Chrétienne plus conservatrice et moins adhérents au *zeitgeist* rationaliste.

Tandis que les formations intercommunales introduites dans les Länder allemands rassemblaient institutionnellement et fonctionnellement aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en France elles s'en distinguaient dans deux aspects importants : Premièrement elles n'étaient douées d'aucune compétence fiscale propre (contrairement à la « fiscalité propre » en France) mais sont financées par leurs communes membres. Deuxièmement, sauf les communes qui, à cause d'une taille majeure, étaient reconnues comme des communes « unitaires » (*Einheitsgemeinden*) toutes les autres communes (de petite et mineure taille) ont été assignées, par acte législatif du parlement du Land (coercitivement après une dite « période de volontariat »), en tant que communes-membres à une formation intercommunale; de telle manière, le territoire de chaque Land est, sur le niveau local, couvert d'une couche soit des communes «unitaires » soit des formations intercommunales et leurs communes membres.

Similaires à leurs « homologues » français les formations intercommunales « à l'allemande » ont la tâche de soutenir leurs communes-membres en exécutant les fonctions qui leur sont déléguées par leur communes-membres ou par le Land. Elles ont un personnel propre qui travaille sous l'autorité d'un directeur administratif nommé par le conseil intercommunal. Elles sont financées par les budgets des communes-membres ou par le Land. Il faut faire ressortir qu'elles sont gérées par un conseil dont les membres sont élus (indirectement) par les

conseils des communes-membres. C'est cette modalité d'élection indirecte qui, comme en France, a été de plus en plus critiquée pour son déficit démocratique.

Face à ce déficit démocratique on doit rappeler une innovation remarquable dans le Land de Rhénanie-Palatinat qui a « inventé » une variante de la formation intercommunale appelée *Verbandsgemeinde* («communes fédérée»). Celle-ci constitue une sorte de « commune à deux couche » («*double decker* ») dont chacune est gérée par un conseil avec des conseillers directement élus (voir Kuhlmann/Wollmann 2014 : 164). Ainsi le déficit démocratique rapproché au modèle majoritaire allemand semble être résolu. En mettant en place son modèle innovateur d'intercommunalité « démocratisé » le Land de Rhénanie-Palatinat s'est significativement abstenu de fusionner ses petites communes qui donc continuent à compter d'une population moyenne (relativement minime) de 1.700 habitants ce qui le met proche au type « sud européen ».

En somme, les résultats de la première vague des réformes territoriales sur le plan de communes montrent, reflétant la structure fédérale, une variance caractéristique. D'une part ce sont les réformes territoriales dans les Länder Rhénanie du Nord Westphalie et Hesse marquée des fusions massives qui ont réduit le nombre de communes de 82,6 percent respectivement 84 percent sans la création des formations intercommunales. En revanche, dans les autres Länder qui poursuivaient des stratégies plus « douces » (en ne réalisant que moins et peu de fusions et en établissant des formations intercommunales) la réduction des nombres des communes était entre 71 pourcent (dans le Land de Bavière) et seulement à peu près 20 pourcent (dans les Länder de Rhénanie Palatinat et Schleswig-Holstein) (voir Laux 1999 : 175). Donc, les réformes territoriales locales conduites par les Länder montrent un « mélange » de stratégies en convergeant, d'une part, vers le modèle « nord européen » et, d'autre part, vers le modèle « sud européen » (pour une comparaison franco-allemande voir Wollmann 2010b, 2014, Wollmann/Bouckaert 2008).

Il faut ajouter (sans, à ce point, le discuter en détails) qu' au sillage de la vague de réformes territoriales déclenchée dans les années 1960 and 1970 les arrondissements ont été également recoupés et regroupés d'une mesure tout à fait radicale réduisant (et coupant en deux) leur nombre de 425 en 1968 à 237 en 1980 (voir Laux 1999 : 175).

4. *Vague des réformes territoriales après 1990 dans les « nouveaux » Länder*

Après 1990, au cours de la transformation séculaire de leurs structures politico-administratives qui suivait la chute du régime communiste et de l'Unification de la République Démocratique d'Allemagne (RDA) avec la République Fédérale les cinq « nouveaux » Länder de l'ex RDA se mirent immédiatement à réformer les structures territoriales des communes ainsi que des arrondissements. Cette vague de réformes territoriales était poussée par la volonté politique de rendre les autorités locales le plus vite possible capables de surmonter les problèmes socio-économiques énormes posés par la transformation historique (voir Wollmann 2003, 2010b). D'une part la reconstruction des autorités locale était, d'une part, marquée d'une sorte de « transfert d'institutions (*Institutionentransfer*) de l'Ouest à l'Est » (voir Wollmann 1996 : 48 ss.) puisque les structures locales, y compris les structures territoriales qui existaient dans les « anciens » Länder « d'Ouest », servaient de modèle et d'exemple pour les « nouveaux » Länder « d'Est ». Telle influence « exogène » pourrait être appelée, d'après conception et terminologie de science politique, *isomorphisme mimétique* (Di Maggio et Powell, 1983). D'autre part le développement institutionnel dans les « nouveaux » Länder réagissait aux données « endogènes » des Länder « d'Est » et aux traits spécifiques de leur transformation.

En analysant les réformes territoriales on peut distinguer quelques périodes qui reflètent différents stades de la transformation.

En ce qui concerne les communes au début presque tous cinq « nouveaux » Länder – sauf le Land de Saxe – décidaient de renoncer à réaliser des réformes territoriales des communes par le biais de fusions bien que la RDA avait laissé derrière une multitude d'environ 7.500 communes dont 87 pourcent comptaient moins de 2.000 habitants. Cette prudence vers la fusion des communes tout petites était motivée par la volonté politique de respecter et faire hommage au rôle important que les groupements et mouvements locaux jouaient dans la chute du régime communiste (voir Wollmann 2003, 2010b). Donc, on préférait de conserver même des très petits lieux en tant que « crèches » de la démocratie locale renouvelée ce qui révèle un trait spécifique de la transformation.

En même temps, en s'orientant, dans un évident « transfert institutionnel » de l'Ouest à l'Est, les « nouveaux » Länder introduisaient une couche de formations intercommunales (appelées *Amt* ou *Verwaltungsgemeinschaft*).

Tandis que la plupart des « nouveaux » Länder s'abstenaient donc de fusionner les communes même si très petites, ils, quant aux arrondissements, d'emblée effectuaient des réformes territoriales assez étendues. Avoir « hérité » de la RDA 189 arrondissements (avec une population moyenne de 50.000 habitants) les « nouveaux » Länder réalisaient des réformes territoriales à travers des fusions des arrondissements et ainsi réduisaient, entre 1992 et 1993, leur nombre total de 189 à 86 et en augmentant leur population moyenne de environ 50.000 à entre 103.00 et 143.000 (voir Wollmann 1997 : 289 table 1, Laux 1999 : 180).

Vers la fin des années 1990 un nouvel courant de réformes territoriales avançait dirigé aux communes en problématisant leur petite taille et laissant passer à l'arrière-plan l'exploit quasi-révolutionnaire de la base locale. De surcroît la prédominance de la structure intercommunale était de plus en plus critiquée.

Réforme territoriale des communes dans le Land de Brandebourg en 2002

Sur ce fond le *Land de Brandebourg* était en 2002 le premier à, pour ainsi dire, « rattraper » une réforme territoriale des communes. Après une controverse agitée dans laquelle notamment les politiciens locaux des petites communes concernées opposaient une réforme territoriale en fin de comptes le parlement du Land, en octobre 2003, décida, par un acte législatif obligatoire, de fixer une nouvelle structure territoriale par le biais d'une massive fusion des communes. Leur nombre était réduit de 1.479 à 421 (c'est-à-dire de 70 pourcent) en augmentant la taille moyenne de 2.600 à 8.400 habitants. Parmi les 421 communes territorialement recoupées et regroupées, 33 pourcent devenaient des « communes unitaires » (*Einheitsgemeinden*), à comparer avec 2 pourcent avant la réforme. La double structure des formations intercommunales (appelées *Ämter*) continuait à exister, mais le pourcentage des communes-membres appartenant à une formation intercommunale tombait de 95 à 66 pourcent. Donc l'étendue des « communes unitaires » (*Einheitsgemeinden*) a été considérablement élargie tandis que et celle de la double structure intercommunale a été conformément contractée.

Réforme territoriale des communes dans le Land de Saxe-Anhalt en 2011

Presque une décennie plus tard le Land de *Saxe-Anhalt* se dirigeait à une réforme territoriale de ses communes qui également visait à surmonter la structure des communes de très petite taille héritée du période communiste qui on avait lassée inchangée après 1990 pour des raisons politiques. A la fin des conflits politiques et judiciaires le parlement du Land finalement déterminait une nouvelle structure territoriale communale par loi obligatoire qui entra en

vigueur le 1 janvier 2011 (voir Kuhlmann/Wollmann 2014 : 167). Par voie de fusions le nombre des communes fut réduit de 1.030 à 219 en élevant la population moyenne de 2.000 à 10.900 habitants. Parmi les 219 communes tellement recoupées et regroupées, 47 pourcent sont devenues des « communes unitaires » (*Einheitsgemeinden*), tandis que 53 pourcent continuent à appartenir comme communes-membres à la double structure d'une formation intercommunale.

Il faut ajouter que, dans un pas innovateur, le Land de *Saxe-Anhalt* a introduit une variante « démocratisée » de la formation intercommunale en s'orientant au modèle de la *Verbandsgemeinde* du Land de *Rhénanie-Palatinat* (voir Kuhlmann/Wollmann 2014 : 166). Ainsi aussi bien les formations intercommunales que leurs communes-membres sont dirigées par des conseils dont les conseillers sont élus directement.

Réformes territoriales des arrondissements (Kreise)

Après que, comme susmentionné, tous les « nouveaux » Länder avaient, entre 1992 et 1993, effectué des réformes territoriales des leurs arrondissements (*Kreise*) en réduisant leur nombre total de 189 à 86, une nouvelle poussée dirigée à de nouveau recouper les arrondissements émergeait vers la fin des années 2000 quand quelques Länder se voyaient confrontés avec des problèmes de plus en plus urgents, tel que l'exode rural croissant, la « fuite » des jeunes gens de la campagne aux villes, par surcroît la situation financière difficile du Land (qui va être exaspérée par le « frein à l'endettement public » imminent dès 2020. Dans ces circonstances les Länder envisageaient un nouveau « tour » de fusions de leurs arrondissements pour rendre l'administration publique plus « économique » et pour renforcer sa capacité administrative.

Le cas du Land de Mecklembourg-Poméranie en 2011

Le Land de *Mecklembourg-Poméranie* qui, avec 1.6 million habitants et une densité de population de 72 habitants par kilomètre carré, est démographiquement le plus petit et le moins dense des Länder, était le premier à ouvrir un nouveau « tour » des réformes territoriales de ses arrondissements. Un premier projet législatif adopté par le parlement du Land après longs débats et conflits politiques visait à la réduction le nombre des arrondissements de 12 à 5. De surcroît toutes six villes « hors d'arrondissement » (*kreisfreie Städte*) existantes, y compris la ville de Schwerin (la capitale du Land) et la historique ville hanséatique de Rostock, devraient être incorporées dans un des nouveaux arrondissements. En résultat, les arrondissements auraient atteint la taille moyenne de 350.000 habitants, ce qui aurait été une taille démographique sans précédent dans l'histoire des arrondissements allemands. Le projet et la loi de réforme évoquait l'opposition violente des politiciens et des citoyens locaux. Plusieurs arrondissements déposaient un recours au Tribunal constitutionnel du Land contre cet acte législatif. Le 26 juillet 2007, dans une décision faisant sensation, le Tribunal jugeait que la loi contestée était inconstitutionnelle à cause d' une violation de la procédure qui constitutionnellement stipule une certaine audition (*Anhörung*) et participation des collectivités locales concernées. En fondant son jugement principalement sur des raisons procédurales, le tribunal constitutionnel a ajouté, dans un *obiter dictum* judiciaire, que la dite loi était, au-delà des raisons procédurales, contestable aussi pour des raisons substantielles puisque la taille territoriale des arrondissements envisagée dans la loi ne permettrait pas aux conseillers des arrondissements de remplir leur mandat électoral d'une manière adéquate, l'étendue géographique étant pratiquement insurmontable pour beaucoup de conseillers (Wollmann, 2010a : 262 ff, Kuhlmann/Wollmann 2014 : 129). Cet argument du juge constitutionnel mérite attention parce qu' elle ouvre la porte judiciaire à juger des mesures de réformes territoriales par des critères démocratiques substantiels. Réagissant à

cette récusation judiciaire et à la controverse politique continuée, le gouvernement et le parlement du Land ont révisé et atténué leur stratégie de réforme en réduisant le nombre des arrondissements de 12 à 6 (au lieu de 5), en incorporant dans un arrondissement 4 villes « jusqu'ici hors d'arrondissement » (au lieu de 6) et en laissant inchangé le statut « hors d'arrondissement » des villes de Schwerin et de Rostock. Ainsi la réforme aboutit à une taille moyenne des arrondissements entre 280,000 et 160.000 habitants (au lieu d'une taille moyenne de 350.000 habitants comme envisagé auparavant). En fin de compte la réforme territoriale tellement émondée entra en vigueur le 4 novembre 2011 (voir Kuhlmann/Wollmann 2014 :129).

Le cas du Land de Brandebourg en 2016/2019

Après avoir, comme susmentionné, effectué une réforme territoriale de ses arrondissements en décembre 1992 (en réduisant leur nombre de 38 à 14) et avoir réalisé aussi une réforme territoriale de ses communes en janvier 2005 (en diminuant leur nombre de 1479 à 419) le Land de *Brandebourg* se mettait en 2013 de nouveau à recouper ses arrondissements.

Typiquement la réforme était préparée par une Commission composée de sept membres du parlement du Land et sept experts. Dans son rapport présenté par la Commission en octobre 2013 (voir Enquêtekommission 2013) elle discute l'enjeu des communes ainsi que celui des arrondissements. Quant aux premières elle recommande qu'une nouvelle réforme territoriale des communes ne devrait être abordée parce que telle mesure « courrait le risque d'impacter négativement sur les structures mises en place depuis 2013 et sur l'identification des citoyens avec leur ville ou commune ». En jugeant que la formation intercommunale (*Amt*) s'était en principe « avérée bien » la Commission proposait de la « développer davantage » (« *weiterentwickeln* ») vers une « *Amtsgemeinde* » qui s'orienterait à la *Verbandsgemeinde* du Land de Rhénanie Palatinat, c'est-à-dire

où aussi bien les conseils des membre-communes que le conseil intercommunal sont élus directement. En outre, la Commission recommandait fortement d'entreprendre un nouveau « tour » de fusions des arrondissements (Kreise) existants.

Suivant les recommandations de la Commission, le gouvernement du Land s'abstenait d'intervenir de nouveau dans la structure territoriale des communes et se focalisait sur celle des arrondissements. Le 22 mai 2015 il publiait ses propositions (en tant que *Leitlinien*, « lignes directrices »)² visant à réduire le nombre des arrondissements de 14 à 9. Parmi des 5 villes jusqu'ici « hors d'arrondissements » (*kreisfreie Städte*) 4 devraient être incorporées dans un arrondissement tandis que seule la ville de Potsdam, la capitale du Land, continuerait en tant que « ville hors d'arrondissement ».

Entre mi-2015 et mi-2016 le gouvernement du Land et le parlement ouvraient une série de « dialogues » publics. Le gouvernement conduisait des réunions publiques dans chaque arrondissement et ville « hors d'arrondissement » concernés, un « congrès de réforme » et cinq « conférences régionales ». De même la commission responsable du parlement organisait des « auditions » des chefs d'arrondissements (*Landräte*), des maires et des directeurs des formations intercommunales (*Ämter*). Presque tous les acteurs concernés, particulièrement des maires des villes « hors d'arrondissement » (menacés de perdre ce status), critiquaient et refusaient les propositions du gouvernement. De plus, l'opposition parlementaire (chrétien-démocrate) a rejoint le front des antagonistes.

En même une partie considérable le public général et les media se montraient de plus en plus opposés au projet de réforme. En juin 2016 un referendum était initié visant à « stopper la réforme territoriale des arrondissement ». Jusqu'à février 2017 l'initiative a enregistré environ 130.000 signatures. Après que le

² Pour détails voir https://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsstrukturereform_2019_in_Brandenburg

parlement a refusé à céder à la demande de « stopper » la réforme l'initiative populaire se mettait à déclencher un referendum populaire (*Volksbegehren*).

Malgré les protestations massives le gouvernement du Land a continué à pousser son projet, sauf quelques concessions mineurs, en insistant que la réforme territoriale des arrondissement soit administrativement et économiquement tout à fait indispensable pour le bien du Land. Le 13 juillet 2017 il a déposé un projet de loi relative au recoupage des arrondissements. En résultat, les nouveaux 9 arrondissements arriveraient à une population entre 176.000 et 434.000 habitants dont le dernier chiffre signifierait une taille géographique et démographique vraiment extraordinaire. Le parlement doit adopter la loi au cours de 2017. La réforme doit prendre effet en été 2019 – à temps lors des prochaines élections municipales.

Il convient rappeler que le referendum populaire en préparation pourrait, en fin de compte, « stopper » la réforme. Cependant en face des obstacles procéduraux qu'un referendum populaire devrait surmonter pour réussir selon la législation du Land tel résultat semble très improbable.

Le cas du Land de Thuringe en 2014 et 2017

Dans le Land de Thuringe une réforme territoriale des arrondissements (*Kreise*) était réalisée déjà en août 1993 en réduisant le nombre d'arrondissements de 35 à 17. Dès 2009 une initiative à entamer une nouvelle réforme territoriale du niveau local était prise. D'abord, comme d'habitude, une commission d'experts fut installée qui présentait son rapport le 17 janvier 2013 (voir Expertenkommission 2013)³. Au sillage du conflit politique notamment sur les fusions des arrondissements proposées par la Commission, le projet de réforme stagnait.

³ Voir pour details http://de.wikipedia.org/wiki/Funktional-_und_Gebietsreform

Après les élections parlementaires dans le Land en 1914 le nouveau gouvernement formé par La Gauche (*Die Linke*), les sociaux-démocrates et les Verts décidait (bien qu'il ne dispose qu'une majorité parlementaire très courte – d'une voix !) d'effectuer une réforme administrative, fonctionnelle et territoriale (*Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform*) remarquablement compréhensive et ambitieuse. Le 22 décembre 2015 le gouvernement présentait un *Leitbild* (conception directrice) et puis une « loi cadre » (« *Vorschaltgesetz* »)⁴. Celle-ci fut approuvée le 23 juin 2016 par le parlement du Land avec une majorité très étroite (avec 47 contre 43 votes) ce qui signalait l'âpreté de la controverse politique.

Les proposition clé de la « loi cadre » visent à des réformes nettement « radicales »..

- Sur le plan des communes il est proposé que les formations intercommunales (*Verwaltungsgemeinschaften*) existantes et leurs commune membres devraient être fusionnées et se transformer en des nouvelles « communes unitaires » (*Einheitsgemeinden*) ou en des dites « communes rurales » (« *Landgemeinden* ») qui, composées des communes-membres avec très peu de compétences, pratiquement équivaldraient les « communes unitaires » (*Einheitsgemeinden*). Les nouvelles communes devraient compter au moins 6.000 habitants. En somme, cette composante de la réforme aboutirait à pratiquement supprimer la double structure intercommunale et à étendre les communes « unitaires » en tant que la seule structure communale Cela s'approcherait au type des Länder de Rhénanie du Nord Westphalia et de Hesse où se trouvent seulement des communes « unitaires » et pas des formations intercommunales.

⁴ Voir <https://www.thueringen.demam/th37tim/2015/vorschaltgesetz.staatsanzeiger.pdf>

- Sur le plan des arrondissements, selon la « loi cadre » les 15 arrondissements (*Kreise*) existants devraient être réduits à 8 jusqu'au 1 juillet 2018. Tandis qu' ils comptent actuellement en moyenne 95.000 habitants les arrondissements recoupés compteraient une population entre 169.000 et 289.000 habitants. De plus, parmi les six « villes hors d'arrondissement » (*kreisfreie Städte*) existantes quatre devraient être incorporés dans un arrondissement hormis la ville d'Erfurt, la capitale du Land, et la ville de Jena qui, avec plus de 100.000 habitants, retiendraient leur statut « hors d'arrondissement ».

Les propositions du gouvernement du Land ont déclenché une discussion publique très agitée. Suivant la procédure constitutionnellement prévue le parlement du Land a conduit des auditions publiques des communes, des formations intercommunales et des arrondissements qui presque unanimement rejetaient le projet du gouvernement. En même temps des groupes de protestation se formaient pour initier un référendum populaire (*Volksbegehren*) dirigé à « stopper » la réforme. En outre l'opposition parlementaire (chrétien-démocrate) et quelques arrondissements déposaient des plaintes auprès du Tribunal Constitutionnel du Land réclamant l'inconstitutionnalité de la « loi cadre ».

Entretemps le gouvernement du Land a assoupli son projet sur quelques points (par exemple en concédant à deux autres « villes hors d'arrondissement » de retenir leur statut). Le 23 juin 2016 le parlement du Land a conduit la première lecture du projet de loi qui devrait entrer en vigueur au début de 2018.

Cependant le 9 juin 2017 le Tribunal Constitutionnel du Land, en répondant à la plainte déposée par l'opposition parlementaire chrétien-démocrate, a récusé la constitutionnalité de la « loi cadre » pour des

raisons procédurales⁵ puisque, selon le Tribunal, les informations qui étaient transmis aux députés sur les résultats des auditions n'étaient pas complètes. En passant, en tant qu'*obiter dictum*, le Tribunal signalait son opinion que concernant les données substantielles de la « loi cadre » (tel que taille minimum des communes etc.) il n'aurait pas de doutes constitutionnels.

Donc, la procédure législative de la réforme, en attendant, se trouve bouleversée. Il faut relever que c'est une objection procédurale qui ne touche pas la base « substantielle » de la réforme envisagée. Mais, le cas échéant, puisque les prochaines élections municipales auront lieu déjà en printemps 2018 et la décision du Tribunal, bien que appuyée sur des raisons procédurales et pas substantielles, peut davantage inciter les protestations politiques, la future course de la réforme paraît incertaine.

5. *L'enjeu des réformes territoriales dans les « anciens » Länder dès 1990*

Tandis que dans les « nouveaux » Länder les structures territoriales locales ont vécu de grands changements, voire des ruptures dès l'Unification de 1990 jusqu'ici, elles ont manifesté une remarquable stabilité depuis la « vague » des réformes pendant les années 1960 et 1970 - soit dans la minorité des Länder, notamment le Land de *Rhénanie du Nord Westphalie*, avec seules des communes « unitaires » » (*Einheitsgemeinden*), soit dans la majorité d'eux avec une structure « hybride » consistant de communes « unitaires » et de formations intercommunales.

⁵ <http://rsw.beck.de/aktuell/meldung/verfgh-thueringen-vorschaltgesetz-zur-thueringer-gebietsreform-formell-verfassungswidrig>

Entretemps le Land de *Rhénanie-Palatinat* est le premier (et jusqu'ici le seul) « ancien » Land à initier en 2014 une réforme territoriale locale. Cependant cette mesure s'avérait en fin des comptes assez minime puisqu'elle se limitait à territorialement recouper les 28 communes (unitaires) hors des formations intercommunales (*Verbandsgemeinden*) et les 163 *Verbandsgemeinden* elles-mêmes, mais ne touchait point la multitude des 2258 (très petites) communes-membres au sein des *Verbandsgemeinden*. Une réforme territoriale des arrondissements n'a pas été prise en considération non plus (voir Kuhlmann/Wollmann 2014 : 167).

6. *Sommaire, conclusion*

En analysant et comparant les réformes territoriales qui ont été réalisées dans les « anciens » et les « nouveaux » Länder allemands il faut constater des trajectoires qui se distinguent non seulement (ce qui va de soi) par les dates et les circonstances de leur origine mais aussi, d'une manière frappante, par une dynamique tout à fait différente.

Les structures territoriales qui ont été mise en place dans les « anciens » Länder au cours des années 1960 et 1970 – soit selon la stratégie « hybride » soit selon celle de créer seulement des communes « unitaires » - ont montré depuis leur mise en place jusqu'ici une stabilité remarquable. Cette persistance institutionnelle étonnante d'une durée d'un demi-siècle peut être expliquée par l'enracinement des structures territoriales dans les règles d'actions et mentales des acteurs concernés ce qui est conçu et appelé dans science politique « dépendance de sentier » (*path dependency*). En outre, l'inertie institutionnelle peut être motivée par la réticence des acteurs politiques responsables d' à

nouveau éliciter les conflits typiquement accompagnant telles réformes territoriales une fois historiquement « combattues », acceptées et « apaisées ».

En revanche, la dynamique de changement des structures territoriales dans les « nouveaux » Länder peut être expliquée par quelques facteurs. Premièrement les structures territoriales dans les « nouveaux » Länder, en place dès 1990, sont assez « jeunes » et ne sont pas encore « enracinée » dans la pratique, la mentalité et les intérêts des acteurs pertinents. De plus les « nouveaux » Länder sont exposés plus gravement à des problèmes et défis démographiques (exode rural, dépopulation, vieillissement etc.), économiques (dé-industrialisation) et financières (y compris imminent frein à l'endettement public). Cependant, comme mis en évidence dans les plus récents cas du Land de Brandebourg et Thuringe ce sont des problèmes politiques (opposition des acteurs locaux politiques, protestations des citoyens locaux, référendums locaux etc.) et judiciaires (plaintes déposées auprès le juge constitutionnel etc.) qui rendent la mise en œuvre des réformes territoriales de plus en plus difficile et tardive. De la comparaison des réformes territoriales en combinaison avec les débats et les études empiriques qui entretemps sont disponibles on pourrait en fin tirer quelques conclusions évaluatives (prudentes).

Une dimension cruciale des réformes territoriales soit des communes soit des arrondissements porte sur la taille « appropriée ». Les avocats de l'élargissement géographique et démographique du territoire affirment que, grâce à des « économies d'échelle » etc., les dépenses publiques pourraient d'être « économisées » notablement. Cet argument a été récemment soutenu par une expertise commissionnée par le gouvernement du Land de Thuringe au cours du conflit actuel (voir Bogumil 2016). S'appuyant sur une analyse comparative des études évaluatives disponibles sur les effets des réformes territoriales dans d'autres Länder allemands l'expertise constate que « la large majorité des scientifiques administratifs ainsi que les Cours de Comptes des Länder

partagent, fondés sur des analyses compréhensives empiriques de longue date, la conclusion qu'*il existe une claire positive corrélation entre leur taille et la performance (Leistungsfähigkeit) des communes et des arrondissement. Toutefois ces effets ne se manifestent qu' à moyen terme dans une majeure échelle* » (Bogumil 2016 : 34, en italique dans le texte original). Cependant cette opinion majoritaire a été contestée, aussi dans le contexte du conflit en *Thuringe*, par une étude selon laquelle une corrélation positive entre la taille et la réduction des coûts publics paraisse plutôt douteuse (voir Roesel 2016).

Quant aux coûts opérationnels il faut prendre en considérations aussi les dits « *coûts de transaction* » (*transaction costs*) qui sont occasionnés, notamment dans la « hybride » constellation des formations intercommunales et leurs communes « membres », par les problèmes de coordination entre les acteurs et les conflits s'ensuivants.

Sur le plan des coûts opérationnel il faut aussi rendre compte du fait des « doublons » de fonctions et du personnel, lorsque, comme on a observé dans le cas du Land de Brandebourg (voir Büchner and Franzke, 2002 : 104), les maires des communes-membres d'une formation intercommunale penchent pour retenir leur effectif actuel pour des raisons de prestige local etc. bien que la formation intercommunale remplisse une grande partie de fonctions communales ; en conséquence le personnel dans l'ensemble intercommunal va être augmenté et pas réduit.

Concernant l'aspect démocratique la taille territoriale et démographique des unités locales exige une discussion différenciée dépendant de la taille en question. D'une part on peut argumenter plausiblement que une trop petite taille d'une commune peut nuire sa qualité et potentiel démocratique. On a observé, encore dans le cas du Land de Brandebourg, qu'il est devenu difficile trouver des candidats pour les élections locales dans les (très) petites communes ce qui remet en question le fonctionnement de la démocratie locale. De plus, on a

observé que ce sont particulièrement les (trop) petites communes où l'influence clientéliste et népotiste de peu de famille, sinon d'un seul « clan » devienne prédominante. D'autre part on a averti qu' une taille trop grande ou même surdimensionnée d'une commune ou d'arrondissement peut créer un risque pour le fonctionnement de la démocratie locale en handicapant les élus dans l'exercice de leur mandats ou en aliénant les électeurs locaux. A ce point il convient rappeler la susmentionnée décision remarquable du tribunal constitutionnel du Land de Mecklembourg Poméranie a indiqué que le découpage surdimensionné des arrondissements pourrait entraîner la nullification parce qu' un tel surdimensionnement pourrait le rendre impossible pour les conseiller à cause de la distance géographique de remplir leurs tâches politiques adéquatement.

Pour « démocratiser » les formations intercommunales dont le manque de l'élection directe des membres de leurs conseils est critiqué comme un majeur déficit démocratique le modèle de la « *Verbandsgemeinde* », originairement « inventée » par le Land de Rhénanie Palatinat, a gagné une importance croissante soit dans les réformes déjà adoptée (par exemple dans le Land de Saxe-Anhalt) soit dans les réformes en préparation (par exemple dans le Land de Brandebourg). En fait tel modèle d'une commune « à deux couches » permet de combiner la « proximité » d'une petite commune et l'efficience et efficacité d'une commune plus grande. Une expertise qui a été commissionnée par un groupe parlementaire lors de la discussion législative pertinente dans le Land de Brandebourg (voir Kuhlmann et al. 2012), en présentant une analyse et évaluation détaillée des diverses options d'organisation territoriale des structures locales, arrive à prudemment recommander une combinaison « hybride » de communes « intégrées et de formations intercommunales construites en tant que *Verbandsgemeinde*, c'est-à-dire avec l'élection directe des conseillers intercommunaux.

References

Bogumil, Jörg 2016, Die Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen, Gutachten, http://www.thueringen.de/mam/th3/tim/das_landkreisgutachten_prasentation.pdf

Dexia (2008) Sub-National Governments in the European Union. Paris : Dexia Editions

DiMaggio, P., W. Powell (1983) The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organised fields. American Sociological Review 38(2) : 147-169

Enquêtekommission 2013, Abschlußbericht, „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest Brandenburg 2020“, Landtag Brandenburg, Drs. 5/8000, http://www.mik.brandenburg.de/wp_verwalt/wp-content/uploads/2015/05/Abschlussbericht-EK-52.pdf

Expertenkommission 2013, Bericht, Funktional- und Gebietsreform Thüringen 2013, www.mdr.de/thueringen/gebiete/reform/thueringen108.downloadFile.pdf

Kuhlmann, S. (2009) Analyse comparative de la décentralisation en France et en Allemagne. Pouvoirs Locaux no. 81, II/2009, 81-85

Kuhlmann, S./ Wollmann, H. 2014, Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe, Edward Elgar

Kuhlmann, S./Richter, P., Schwab, C., Zeitz, D. 2012, Gutachten zur Reform der Kommunal- und Landesverwaltung Brandenburg, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Laux, E. 1999, Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen, in: Wollmann, H. /Roth, R. (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen Leske + Budrich, S. 168-185

Norton, A. (1994) International Handbook of Local and Regional Government. Cheltenham : Edward Elgar#

Rösel , F. 2016, Sparen Gebietsreformen Geld? Ein Überblick über aktuelle Studien, in: Ifo Dresden berichtet, 4/2016 <https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/gebiete/reformen100.pdf>

Wollmann, H. (1996), Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und "schöpferische Zerstörung", in: Kaase, M. et al. (Hrsg.), Politisches System, Opladen: Leske + Budrich, pp. 47-155

Wollmann, H. (1997), Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen. Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation, in: Wollmann, H. et al. (Hrsg.), Transformation der politische-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen: Leske + Budrich, S. 259-327

Wollmann, H. 1999, Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?, in: Wollmann, H. /Roth, R. (Hrsg.), Kommunalpolitik, Opladen Leske + Budrich, S. 50-66

Wollmann, H. (2003) Local Government and Politics in East Germany. In : W. Gellner, J. D. Robertson (eds.) The Berlin Republic. German Unification and a Decade of Changes. London : Frank Cass

Wollmann, H. (2004) The two waves of territorial reform of local government in Germany. In : J. Meligrana (ed.) Redrawing Local Government Boundaries. Vancouver : UBC Press

Wollmann, H. (2009), Des systèmes communaux européens en mutation. Etude comparée de la France, de l'Allemagne, du Royaume Uni, de l'Italie et de la Suède, dans : Pouvoirs Locaux, no. 81, I/2009, pp. 57-71

Wollmann, H. (2010a) Territorial Local Level Reforms in the East German Regional States (Länder) : Phases, Patterns, Dynamics. In Local Government Studies 36(2) : 249-268

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

Wollmann, H. (2012), Modernisation du système politico-administratif local en Allemagne, dans : Pouvoirs Locaux, no. 93 II/2012, pp. 129-138

Wollmann, H. (2014), La gouvernance des territoires en France et en Allemagne, dans : Pouvoirs Locaux, no. 101 II/2014, pp. 107-117k, 2. Aufl., Opladen Leske + Budrich, S. 50-66

Wollmann, H., G. Bouckaert (2006) State organisation in France and Germany : Between 'territoriality' and 'functionality'. In : V. Hoffmann-Martinot, H. Wollmann (eds.) State and Local Government Reforms in France and Germany. Convergence and Divergence. Wiesbaden : VS Verlag

Wollmann, H., G. Bouckaert (2008), Réorganisation de l'Etat en France et en Allemagne, in : Pouvoirs Locaux, no. 76, I/2008, pp. 113-120