

Enjeux et « chantiers de réformes » du système fédéral et du système local en Allemagne

Hellmut Wollmann
Humboldt-Universität Berlin
hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de

Version rédigée du papier rendu au colloque
sur « bilan et perspectives de la décentralisation.
Confrontations des expériences russe, allemande et française »
organisé au CERVl et CERI de l'Université de Bordeaux le 14 novembre 2003

Le système politico-administratif de l'Allemagne est fondé, dans sa structure fédérale et décentralisée aussi que dans sa dimension verticale et intergouvernementale, particulièrement sur deux « piliers » institutionnels, à savoir, sur la relations entre la « Fédération » et les *Länder* et sur la position des collectivités locales au sein des *Länder*. Dans ces deux aspects des problèmes de plus en plus urgents se sont évolués qui constituent – pour employer une image fréquemment usée dans le débat réformiste actuel en France – des « chantiers » de réformes.

Le papier abordera donc ces « chantiers » en parlant d'abord des enjeux intergouvernementaux entre la Fédération et les *Länder* et puis des collectivités locales.

En focalisant sur le développement en Allemagne, on essaierai de tenir en vue aussi celui en France pour ouvrir une perspective comparative. Cela semble être justifié d'autant plus que les *Länder* allemands peuvent attirer quelque attention dans les débats conduits en France sur le futur rôle des régions, comme le montre la conférence que les régions et les *Länder* ont récemment organisé à Poitiers. (Dans cette version esquisse du papier aucunes références bibliographiques seront données, excepté quelques renvois à celles publiées par l'auteur en français).

1. Relations entre le niveau fédéral et les *Länder*

Pour mettre la discussion actuelle dans une perspective adéquate il convient de rappeler quelques principes clefs sur lesquels le système fédéral était construit lors de sa fondation après la guerre.

Constitutionnellement le système fédéral d'Allemagne est composé de deux couches, à savoir, la Fédération et les *Länder*. Formellement, selon la lettre de la Constitution, le niveau local, c' est à dire les municipalités (communes, *Gemeinden*) et les arrondissements (*Kreise*), constitue une partie intégrale des *Länder*.

Après la guerre l'Allemagne d' Ouest fut constitutionnellement et institutionnellement reconstruite en un Etat fédéral et expressément décentralisé ou aux régions, c' est-à-dire aux *Länder* fut assigné un rôle très fort.

- D' une part cette architecture constitutionnelle était suggérée, bien entendu, par la tradition fédérale du pays.

- Mais, d' autre part, l' empreinte expressément décentralisée était aussi issue de la détermination et l' intention des Forces d Occupation d' Ouest de prévenir, par le biais d' une constitution fort décentralisée et s' appuyant sur les *Länder*, toute ré-apparition d' un régime centralisé et potentiellement autocratique.

Ce dessein originel s' exprimait dans la division des compétences entre la Fédération et les *Länder*.

- Quant aux pouvoirs législatifs et politiques force est de relever la présomption constitutionnelle en faveur des *Länder*. Donc ceux pouvoirs qui n' étaient pas attribués expressément, en énumération dans la Constitution Fédérale, à la Fédération relevaient des *Länder*. Ainsi une compétence législative soi-disant « concurrentielle » qui est partagée entre la Fédération et les *Länder* et comprend la plupart des matières législatives ne pouvait être effectuée par le législateur fédéral que sous des conditions restreintes.
- Les *Länder* exercent leur influence sur la législation et la politique de la Fédération à travers le Conseil Fédéral (Bundesrat) qui a la fonction d' une Deuxième Chambre du législateur fédéral et dont les sièges et votes sont contrôlés par les *Länder*, c' est à dire par les gouvernements des *Länder*. Donc, le Conseil Fédéral opère comme une représentation politique des *Länder* ou, pour le dire plus précisément, des gouvernements des *Länder*. Dans le jargon politique on l' appelle « la Chambre des *Länder* » (*Länderkammer*). Le Conseil Fédéral peut, selon les matières en cause, exercer un veto suspensif ou même un veto, le dernier figurant d' ailleurs l' exception dans la vue des fondateurs de la Constitution.
- La Fédération ne possède des compétences administratives. Sauf les ministères et agences centrales du gouvernement fédéral et en quelques matières énumérées dans la Constitution (par exemple la douane, l' administration des affaires militaires) la Fédération ne peut établir aucunes structures administratives fédérales dans l' espace régional et local. Donc la Fédération n' a presque nulle présence administrative dans l' espace sous-fédéral. Pour l' exécution de ses lois et politiques la Fédération doit compter complètement sur l' administration des *Länder* (et, au sein de ceux-ci, des collectivités locales) sans avoir une sorte de tutelle sur l' exécution par les *Länder* (ou par les collectivités locales).

En somme, dans la conception originelle de la Constitution de 1949 un système devait être mis en place avec les compétences et responsabilités assez nettement délimitées et distribuées entre la Fédération et *Länder* dont la priorité était donnée aux *Länder*. Faisant allusion à une

image employée dans la discussion des fédéralistes américains on pourrait parler d' une « tarte à couches » (layer cake).

Ainsi dans le dessin constitutionnel originel le système fédéral était caractérisé d' une structure fort décentralisée et potentiellement centrifugale. Cependant, en même temps, était inscrit un trait très normatif d' une envergure compréhensive et potentiellement centralisant, car la Constitution ne contenait pas seulement des règles organisatrices, mais aussi des prescriptions expressément normatives en termes des droits fondamentaux des citoyens, notamment en ce qui concerne la « dignité de l' homme », l' égalité, les droits sociaux etc. De plus, la Constitution prescrit que la Fédération aussi bien que des *Länder* soient obligés de poursuivre, dans leurs politiques, l' « homogénéité » des conditions de vie de tous les citoyens dans le territoire entier du pays. Dans ces provisions normatives on pourrait identifier (en termes de la discussion française) une idée et idéologie « républicaine », voire « jacobine » ... « à l' allemande ».

Au cours des cinquante ans depuis sa mise en place (et passant par l' événement séculaire de l' Unification des deux Allemagnes) la Constitution Fédérale, tant dans son texte formel que (peut-être plus important) dans la pratique de la vie constitutionnelle et politique, a subi beaucoup d' adaptations et changements. Certains de des changements ont été perçus de plus en plus comme graves problèmes mettant en danger le fonctionnement et la performance de l' Etat fédéral tout entier. Quelques de ces points critiques seront touchés dans les remarques suivantes.

- La formule constitutionnelle sur l' objectif de la « homogénéité » des conditions de vivre dans tout le pays pouvait être entendue alors comme une promesse et garantie sensible et bienvenue face à la misère sociale extraordinaire d' après guerre et aussi comme un contrepoids (plus ou moins acceptable) à une disparité interrégionale émanant de la structure fort décentralisée. Ensuite on a argué que cette formule (et son enracinement dans situation socio-économique d' après-guerre) traçait la trajectoire d' un fédéralisme unitaire » (Konrad Hesse) ou « homogène » opposé à un « fédéralisme pluriel » ou « hétérogène » tel qu' il s' est évolué aux Etats Unis. Récemment dans le débat politique cette conception traditionnelle d' un fédéralisme « homogène » vient d' être de plus en plus critiquement mis en cause, et on préconise le changement à une forme de fédéralisme pluriel et « concurrentiel ». Ce sont particulièrement les *Länder* relativement « riches » (et se trouvant dans le rôle des « payeurs nets » dans le système de péréquation financière parmi les *Länder*) qui sont les avocats de bouger vers cette direction d' un fédéralisme

« différencié » . En concrets termes cela pourrait, dans un tournant assez radical, aboutir à une différenciation du niveau de paiement de l` assistance sociale entre les *Länder* dépendant de leurs finances et leur volonté politique.

- Sur le champs des pouvoir législatifs et politiques en général la république subi un processus de centralisation nette en faveur de la Fédération en claire contradiction à la conception originelle des fondateurs de la république. Sur le champ des pouvoirs législatif la Fédération a réclamé et cumulé, par le biais d` amendements constitutionnels, de plus en plus de matières législatives. De surcroît, la prescription constitutionnelle sur la compétence soi-disant concurrentielle, c` est à dire partagée parmi la Fédération et les *Länder*, a été employée par le législateur fédéral d`une manière presque excessive, ainsi élargissant la portée de la législation fédérale et marginalisant la législation des *Länder*. La Cour Constitutionnelle en tant que gardien de la Constitution a largement toléré cette interprétation et pratique extensive. Récemment un débat sur la nécessité d` une « ré-fédéralisation » (« Föderalisierung ») trouve un écho croissant qui vise à restaurer le rôle législatif des *Länder* et aussi à ouvrir une voie législative vers une certaine « différenciation » entre les *Länder* en terme d` un fédéralisme pluriel et concurrentiel.
- Tandis que, selon la séparation horizontale des fonctions, la Fédération a resté banni d` avoir des structures administratives propres dans l` espace sous-fédéral, un nombre croissant des champs de politiques et d`actions publiques se sont évoluées dans lesquelles Fédération et les *Länder* partagent des responsabilités politiques, financières et, par conséquent, aussi administratives. Cela s` avérait surtout dans les amendements de la Constitution adoptée en 1969 qui introduirent formellement des mécanismes et procédures de co-financement partagés par la Fédération et les *Länder*, dans des camps d` actions publiques cruciales telles la promotion économique régionale, le transport public urbain, le financement des hôpitaux etc. Ca marquait une déviance nette, voire une rupture du principe de la séparation verticale de fonction en révélant la transition de l` architecture fédérale selon la « tarte à couches » vers celle d` une « tarte de marbre » (« marble cake »). Dans les analyses académiques et aussi dans les débats politiques ce développement de ces formes d` une interaction intense verticale aussi bien que horizontale entre la Fédération et les *Länder* était aperçu et commenté par des observateurs comme « fédéralisme coopératif ». Dans un premier stade, celui-ci était interprété, avec une connotation positive, comme une adaptation fonctionnelle à un schéma constitutionnel trop rigide et séparé. Cependant, en 1976 apparut un livre de Fritz Scharpf (et de ses collaborateurs) dans lequel, sous le terme « enchevêtrement des

politiques » (Politikverflechtung) une analyse critique fut présentée sur les interactions verticalement et horizontalement (sur-)complexes des acteurs dans ces nouveaux champs de co-financement et co-gestion intergouvernemental. Dès les années soixante-dix le débat critique sur les conséquences problématiques des mécanismes de co-financement et co-gestion intergouvernemental n'a jamais cessé ni dans le discours académique ni dans la discussion politique. Mais en réalité très peu s'est passé jusque récemment, autant moins que dans la reconstruction institutionnelle, infrastructurelle et économique dans l'Allemagne d'Est les « nouveaux » *Länder* dépendaient largement des transferts et contributions intergouvernementales ce qui soutenaient et renforçaient ces mécanismes. Ce n'est que récemment que, dans le contexte du débat réformiste général, la critique de la « intergouvernementalité » institutionnalisée et enracinée dans le co-financement et la co-gestion a été donnée une poussée forte.

- Finalement au cours des débats constitutionnels et politiques le statut constitutionnel et la fonction politique du Conseil Fédéral (Bundesrat) ont été ciblés. Originellement il fut conçu comme la Deuxième Chambre du législateur fédéral à travers laquelle les *Länder*, c'est-à-dire les gouvernements des *Länder*, devraient contribuer au fonctionnement de cet organe fédéral qui, dans l'intention des fondateurs de la Constitution, ne devrait exercer, normalement, qu'un veto suspensif qui pourrait être rejeté par le Parlement Fédéral. Dans la réalité constitutionnelle et politique le Conseil Fédéral a pas à pas étendu son pouvoir législatif ce qui se manifeste, par exemple, dans le fait que presque la moitié de tous les actes législatifs est maintenant traitée comme tels tombant sous le veto absolu du Conseil Fédéral. En résultat le fonctionnement du Conseil Fédéral a contribué beaucoup à générer une lourdeur and lenteur du processus qui souvent caractérise la prise de décision politique en Allemagne. Sur ce fond Peter Katzenstein, un politologue américain, dans un livre publié en 1986, a appelé le système politique de la République Fédérale un « Etat sémi-souverain » ce qui, selon lui, devrait désigner l'ensemble des acteurs politiques et socio-économiques (y compris le Conseil Fédéral et les *Länder* qui l'« instrumentalisent » pour faire leurs intérêts prévaloir) qui tendent à influencer, bloquer et entraver le processus politique. Le rôle du Conseil Fédéral gagne encore une autre dimension pas prévue par les fondateurs de la Constitution à fur et mesure que le Parlement Fédéral et le Conseil Fédéral sont dominés par des majorités différentes et opposantes, par exemple, actuellement par une majorité « rouge-verte » dans le Parlement et une majorité chrétienne – démocrate dans le Conseil Fédéral. Ce type de « cohabitation à l'allemande », qui met le gouvernement fédéral supporté par sa majorité parlementaire et l'opposition dominant le

Conseil Fédéral l'un contre l'autre, a un impact bloquant sur le processus politique alors que – comme il est vrai actuellement – les deux grands partis se trouvent opposés dans des questions essentielles, par surcroît idéologiquement chargées, et impliqués dans une campagne électorale presque permanente.

Sous la pression d'une crise économique et budgétaire qui est sans précédent dans l'histoire d'après-guerre du pays, une discussion sur une réforme profonde du système fédéral a été déclenchée. Les deux grands partis politiques ont consenti, en octobre, d'établir une Jointe Commission du Parlement Fédéral et du Conseil Fédéral pour discuter et préparer une révision de la Constitution Fédérale surtout sur les enjeux intergouvernementaux. On peut s'attendre à que ceux problèmes vont être abordés qui, jusqu'ici sous des circonstances économiquement et budgétairement moins pressantes, ont été ignorés ou remis. Il semble bien fondé de prédire que la Commission va tenter de trancher, entre autres, les questions suivantes.

- Rééquilibrage des compétences et de pouvoirs entre la Fédération et les *Länder* en faveur d'un renforcement des responsabilités des parlements des *Länder* en »de-unitarisant« le cadre normatif de la Constitution Fédérale et en élargissant la marge de manoeuvre des *Länder* vers un fédéralisme moins « unitaire » et plus « différencié ».
- Récalibrage des compétences et pouvoirs entre le parlement fédéral et le Conseil Fédéral pour atténuer les tensions et blocage émanant de la « cohabitation à l'allemande ».
- « Dé-enchevêtrement » et « simplification » des relations intergouvernementales en supprimant les mécanismes de co-financement et co-gestion entre les niveaux intergouvernementaux et en rétablissant plus de clarté et netteté dans l'attribution des compétences et de ressources aux niveaux politico-administratifs.

2. Le niveau des collectivités locales

2.1. Le profile du gouvernement local en Allemagne.

Comme il était mentionné ci-dessus, le système fédéral de l'Allemagne est composé de deux « couches », à savoir le niveau fédéral et celui des *Länder*. En sens strict du droit constitutionnel, le niveau local, c'est-à-dire les municipalités et les arrondissements (*Kreise*) n'est pas reconnu comme une troisième « couche » du système politico-administratif à juste titre, mais passent pour une partie intégrale des *Länder*. Mais en prenant

en considération les fonctions politiques et administratives qui sont remplies par les municipalités et les arrondissements le gouvernement local joue un rôle politiquement et administrativement important, voire crucial. A ce point il convient rappeler que c' étaient les collectivités locales ou, immédiatement après la fin de la guerre, les nouvelles structures démocratiques étaient mises en place et les structures administratives commençaient à opérer avant que les *Länder* aient été établis et, finalement en 1949, la Fédération ait été créée. Ce rôle élémentaire des collectivités locales dans la période d'après reflète la fonction extraordinaire qu'elle remplissent (voir Wollmann 1999a).

Les collectivités locales allemandes peuvent être comptées parmi les systèmes locaux plus forts en Europe sous trois aspects, à savoir

- à cause de leur multi-fonctionnalité
- de leur découpage territorial viable et
- grâce à leur vigueur politique,.

Pour caractériser le rôle *fonctionnel* du système local on devrait tenir compte que, dans la tradition constitutionnelle, les collectivités locales remplissent deux types de responsabilités. D'une part elles opèrent en « libre administration communale » ou « auto-gestion communale » (kommunale Selbstverwaltung) qui est garantie par la Constitution Fédérale. Celle-ci prescrit que « les collectivités locales peuvent régler toutes les affaires de la communauté locale dans leur propre responsabilité dans les limites des lois » (article 28 Constitution Fédérale). Traditionnellement cela ouvre un large spectre de compétences qui inclut

- l' aménagement territorial,
- les services sociaux,
- des activités culturelles et de loisir,
- les services publics.

Quant aux responsabilités de la « libre administration » les collectivités locales sont soumises à un contrôle « de légalité » de part des agences de l' Etat.

Cette formule d'une « compétence générale » s' applique aux municipalités bien que aux arrondissements. Mais il faut relever que les compétences concrètes des deux types sont, en principe, clairement délimitées. Tandis que les municipalités ont la responsabilité pour « toutes les affaires de la communauté locale », les arrondissements en ont pour les matières

inter- et « translocales » (überörtlich) dépassant la portée locale propre et/ou les ressources locales. Mais en principe l'arrondissement ne doit pas se mêler et s'ingérer dans les « responsabilités locales » en sens propre. Ainsi un système de « poupée russe » avec des responsabilités « creusées » et superposées tel caractérise les relations entre les collectivités locales en France (région, département, commune) n'existe pas en Allemagne – différence institutionnelle très importante entre les deux pays.

D'autre part les collectivités locales remplissent des tâches qui leur sont déléguées par l'Etat. Par ailleurs, historiquement ce principe d'une « dualité de fonctions » des communes est d'origine française ou il fut « inventé » dans la législation municipale après la Révolution. Parmi des tâches qui sont remplies par les autorités locales en tant que « déléguées » comptent la décision sur le permis de construction et d'autres responsabilités liées au maintien de « l'ordre public » (sauf la police qui est sous la responsabilité directe des *Länder*). Concernant ces responsabilités « déléguées » les autorités locales sont subordonnées à une tutelle par l'Etat qui comprend la légalité aussi bien que opportunité des décisions et des activités locales (Fachaufsicht).

De l'envergure des deux types de fonctions locales rend évidence le fait que, comme on estime, à peu près quatre-vingt pour cent de toutes les règles de loi de la Fédération, des *Länder* et plus récemment aussi de l'Union Européennes sont exécutées par l'administration des collectivités locales. De plus, environ trois quart de tous les investissements publics (excepté la défense militaire) sont gérés par les collectivités locales (alors que le financement de la plupart de ces dépenses vient des contributions de la Fédération ou des *Länder*).

En somme c'est un modèle traditionnel de *multi-fonctionnalité* dont l'envergure de fonctions est plus large que dans la plupart des autres systèmes locaux en Europe et qui est comparable à celle qui est traditionnellement en place dans les pays scandinaves.

A ce point, pour bien apprécier le rôle presque unique que les collectivités locales jouent dans le système administratif et d'implémentation des actions publiques il faut rappeler que, sous la constitution fédérale, le gouvernement fédéral ne doit pas établir des structures administratives fédérales sur le niveau régional et local. De même, l'institutionnalisation de l'administration des *Länder* est traditionnellement guidée par le principe que la plus grande possible ampleur de fonctions administratives doit être déléguée aux collectivités locales,

rendant les structures administratives des *Länder* (dans la terminologie française : les « services extérieurs » de ceux-ci) une exception sur le niveau local.

Quant au fonctionnement de l'administration locale il convient ajouter que, dès le début des années quatre-vingt-dix, le niveau local a expérimenté une poussée de modernisation administrative qui a été guidée par les concepts du « Nouveau Management public ». Tout en prenant compte des difficultés à lesquelles ce développement est confronté, on peut observer un impact positif sur l'efficacité et performance de l'administration. (Cet argument ne peut être approfondi à ce point, voir Wollmann 2003a).

La « multi-fonctionnalité » du gouvernement local se constitue et se déroule

dans un *découpage territorial* qui est marqué, dans les *Länder* d'Allemagne d'Ouest, des réformes territoriales locales qui étaient préparées et mises en oeuvre par les *Länder* pendant les années 1960 et 1970. Jusqu' alors la plupart des frontières des municipalités et arrondissements était d' origine historique comptant à peu près 24.000 commune avec, en moyenne, 2.400 habitants. Ces réformes territoriales amorcées par les *Länder* finirent par réduire la totalité des communes à 8.000 avec, en moyenne, environ 7.000 habitants. On les a appelées le résultat « le plus révolutionnaire » (Thomas Ellwein) de la poussée de réforme administrative de cette période. Dans la poursuite des réformes territoriales les *Länder* manifestaient une variance des stratégies significative.

- La stratégie la plus radicale était promue, par exemple, par le Land Nordrhein-Westfalen où les communes existantes étaient fusées et amalgamées d'une manière draconienne en créant des nouvelles communes « unifiées » (Einheitsgemeinden) avec une taille moyenne de à peu près 35.000 habitants.
- D' autres *Länder*, surtout dans le Sud, amorçaient une stratégie plus modérée en retenant beaucoup ou même la plupart des communes existantes en tant que gouvernement local *politique* et en établissant, en même temps, une nouvelle couche de dispositifs joints (Verwaltungsgemeinschaften) chargés de servir de « noyaux » administratifs pour les communes membres. Dans un sens on on pourrait comparer ces « dispositifs joints » aux syndicats à vocation multiple ou à d' autres institutions intercommunales en France. Cependant la création et le fonctionnement de ces « dispositifs joints » ont souvent aggravé les problèmes de coordination et ont abouti à une certaine « sur-institutionnalisation » sur le niveau local ce qui porte quelque ressemblance à l' »intercommunalité » inflationnaire en France.

- Finalement, on peut noter que le modèle du gouvernement local allemand est caractérisé d' un *profil politique* assez fort. Dès le début des années 1990 ce *profil politique* a été accentué davantage par l'introduction de procédures de la démocratie directe, à savoir, par le référendum local décisif et l' élection directe du maire dans tous les *Länder* (pour des détails voir Wollmann 1999b).

La combinaison de ces trois facteurs constitutifs (multi-fonctionnalité, territorialité, *profil politique*) a résulté en donner au modèle du gouvernement local allemand son rang parmi les systèmes locaux les plus forts en Europe.

2.2. Le fonctionnement du gouvernement local - étant mis en danger

L'opération des collectivités locales est mise en cause par quelques facteurs qui récemment sont devenus de plus en plus urgents et même menacent le modèle traditionnel du gouvernement local (aux détails voir Wollmann 2003b).

Densité de la régulation « de haut en bas » (top down)

Dès longtemps les collectivités locales se trouvent réglées dans leurs activités, y compris le champ de « la libre administration » (*kommunale Selbstverwaltung*), par une « couverture » de plus en plus dense de régulations de part de la Fédération, des *Länder* et plus récemment aussi de l'Union Européenne. Donc, tandis que le système local donne l'apparence d'une structure tout à fait décentralisée dans ses aspects *administratifs et fonctionnels*, il se révèle fort *centralisé* en ce qui concerne la régulation de ses activités par des règles législatives etc. mises en force par la Fédération, les *Länder* et l'Union Européenne.

Politique de la Commission Européenne dirigée à la « libéralisation » des marchés

La politique de la Commission Européenne visant à créer un « marché commun » par « libéraliser » les marchés, y compris « les marchés locaux », tend à impacter et restreindre la marge d'activités des collectivités locales surtout sur les champs des services publics qui traditionnellement constituent une majeure responsabilité du gouvernement local (eau, égout, assainissement, gaz, électricité, transport public etc.). Dans le passé l'envergure de ces responsabilités locales était mise en évidence et était exprimée par l'installation et opération

d'un « dispositif local » appelé «Stadtwerk » qui, en tant qu' une entreprise municipale, combine la production et la prestation des divers services aux citoyens. Sous l'influence de la « politique de marché-libéralisation » promue par la CE les collectivités locales ont été induites soit à se retirer de ces opérations (en les privatisant complètement), soit à les restructurant et « commercialisant ». En tout cas, l' influence et le contrôle politique du conseil local sur ces activités s' affaiblit et est mis à l' écart.

Impact de la pression et crise budgétaire sur le gouvernement local

La position des collectivités locales dans le système des finances publiques révèle une ambivalence importante. D'une part ce système est très centralisé, puisque la plupart des revenus des collectivités locales sont réglés d'une manière centralisée, soit que les taxes locales (qui constituent, en moyenne, un tiers de leur revenus) sont largement fixées par la législation fédérale, soit que les collectivités locales dépendent, pour un autre tiers de leurs revenus, des attributions des *Länder* ou de la Fédération. D'autre part, pendant les périodes de « normalité fiscale », les collectivités locales pouvaient s' accommoder bien dans telles conditions, d'autant plus que leur droit de « partager » des taxes importantes est garanti même par la Constitution Fédérale.

Mais lors au sein de la plus récente crise budgétaire sans précédent la dépendance fiscale dans laquelle les collectivités locales se trouve est devenue écrasante. Les collectivités locales se voient confronté à la nécessité et l' urgence de réduire leur personnel et de couper des dépenses jusqu' à un point où l' accomplissement et la réalisation de leurs responsabilités et tâches traditionnelles est mise en doute. Par surcroît, le modèle traditionnel du gouvernement local allemand apparaît être mis en péril de ne survivre (aux détails voir Wollmann 2003b).

Le « chantier de réformes » quant au local

En face des facteurs qui mettent en péril le maintien, sinon la survivance du modèle traditionnel du gouvernement local allemand le débat et les démarches de réforme se manifestent sur plusieurs fronts.

- Les inconvénients de la « sur-institutionnalisation » dans l' espace intergouvernemental qui résultait de l'installation des « dispositifs administratifs joints » (« Verwaltungsgemeinschaften » un peu analogue à l' « intercommunalité » en France) ont amené quelques *Länder* à déclencher une nouvelle «ronde » de réformes territoriales désignée à supprimer ces dispositifs intercommunaux et à mettre en place le concept des

communes multi-fonctionnelles « et « unifiées » (Einheitsgemeinde) opérant sur un seul territoire agrandi. Donc aussi sur le niveau local la stratégie de « simplifier » et de « dé-enchevêtrement » va prévaloir.

- Dans la discussion actuelle sur une réforme compréhensive du système entier des finances publiques qui constitue un des majeurs « chantiers » du débat politique courant la réforme des finances du gouvernement local joue un rôle crucial. En 2002 une Commission sur la réforme des finances locales fut établie qui a délivré un rapport et des recommandations controversées. Actuellement (en novembre 2004) ce débat politique est arrivé dans un stade décisif.

Du progrès et résultat des travaux sur ce chantier de réformes dépendra largement si le gouvernement local réussira à retenir et maintenir le rôle en pivot et pilier qui a traditionnellement joué et rempli dans le système politico-administratif décentralisé de l'Allemagne.

Références

Wollmann, H. 1999a, La décentralisation en Angleterre, en France et en Allemagne. De la divergence historique à la convergence`, en: Revue Française d'Administration Publique, no.90, pp. 313 ff.

Wollmann, H. 1999b, le système local en Allemagne, vers un nouveau modèle de démocratie locale, in: CURAPP/ CRAPS (eds.), La démocratie locale, Paris:PUF, pp. 103 ff.

Wollmann, H. 2003a, La modernisation du secteur public en Allemagne, en: La Lettre ddu Management Public, no.septembre

Wollmann, H. 2003b, Le modèle traditionnel de la libre administration communale allemande survivra-t-il à la pression de la libéralisation européenne, au New Public Management et à la crise financière, en: Annuaire 2003 des Collectivités Locales, Paris: CNRS, pp. 163 ff.