

**FONDATION
NATIONALE
ENTREPRISE ET
PERFORMANCE**

**MISSION
SPECIALE
FONCTION
PUBLIQUE
1993**

ETUDE SUR LE REGROUPEMENT COMMUNAL

ou

LA REFORME TERRITORIALE

en

REPUBLIQUE FEDERALE D'Allemagne

**Alain DUBAIL - Directeur
à la Préfecture
de la Côte d'Or**

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
1. LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE (BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND)	5
1.1. HISTOIRE	5
1.2. PRESENTATION	5
1.3. FONCTIONNEMENT	6
1.4. ORGANISATION ADMINISTRATIVE.....	6
1.4.1. <i>La Fédération (Bund)</i>	6
1.4.2. <i>Les Länder</i>	7
1.4.3. <i>Les Bezirke (circonscriptions)</i>	7
1.4.4. <i>Les Arrondissements (Kreise)</i>	8
1.4.5. <i>Les Communes (Gemeinden)</i>	8
1.4.6. <i>Les Groupements de collectivités</i>	9
1.5. LA REFORME TERRITORIALE (GEBIETSREFORM).....	9
2. LA RHENANIE DU NORD – WESTPHALIE (NORDRHEIN-WESTFALEN)	11
2.1. SITUATION AVANT LA REFORME TERRITORIALE	11
2.2. LA REFORME TERRITORIALE (GEBIETSREFORM).....	11
2.2.1. <i>Principes</i>	11
2.2.2. <i>Déroulement de la réforme</i>	12
2.2.2.1. 1967 - 1970.....	12
2.2.2.2. 1970 – 1975	12
2.2.3. <i>Etat des lieux après la réforme</i>	13
2.2.3.1. Communes appartenant à un arrondissement (kreisangehörige Gemeinden).....	13
2.2.3.2. Arrondissements	13
2.2.3.3. Villes n'appartenant pas à un arrondissement (kreisfreie Städte)	13
2.2.3.4. Mandats électoraux.....	13
2.2.4. <i>Réactions à cette réforme</i>	14
3. LA BAVIERE (BAYERN).....	16
3.1. SITUATION AVANT LA REFORME TERRITORIALE	16
3.2. LA REFORME.....	16
3.2.1. <i>La réforme des arrondissements (Landkreisreform)</i>	17
3.2.2. <i>Réforme communale (Gemeindegebietsreform)</i>	17
3.2.3. <i>Réforme fonctionnelle</i>	18
3.3. LA SITUATION VINGT ANS APRES.....	18
3.3.1. <i>Corrections de la réforme (Nachkorrekturen)</i>	18
3.3.2. <i>Réactions de la population</i>	19
3.4. BILAN	19
4. LES NOUVEAUX ETATS DE LA FEDERATION (DIE NEUEN BUNDESLÄNDER)	20
5. LA SAXE (FREISTAAT SACHSEN)	22
5.1. REFORME TERRITORIALE DES ARRONDISSEMENTS.....	22
5.2. REFORME TERRITORIALE DES COMMUNES	23
6. LE BRANDEBOURG (BRANDENBURG)	24
6.1. REFORME TERRITORIALE DES ARRONDISSEMENTS.....	24
6.2. REFORME TERRITORIALE DES COMMUNES	25
CONCLUSION.....	26

INTRODUCTION

Au 1er Janvier 1993 la France comptait 36559 communes, soit autant à elle seule que les onze autres pays de la communauté économique européenne.

Bien que considérée comme une richesse par certains élus, cette multitude de petites communes (70 % ont moins de 700 habitants) aboutit en fait à un émiettement de leurs capacités d'action et représente un frein au développement communal.

Depuis de nombreuses années, l'Etat s'est préoccupé de cette situation. La loi Marcellin de 1971 a tenté, au moyen d'incitations financières, de diminuer le nombre de communes en les fusionnant. Particularisme français, attachement viscéral à l'identité communale ? Une chose est certaine : cette loi ne fut pas une grande réussite, et on assista dans les années qui suivirent à un grand nombre de défusions.

Avec la loi d'orientation n° 92-125 du 6 Février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, l'Etat a remis son ouvrage sur le métier. On n'évoque plus la fusion, mais simplement la coopération locale, la solidarité intercommunale.

Cette loi, tout en préservant l'identité des communes, vise à les regrouper au sein de structures nouvelles, communautés de communes et communautés de villes, capables de susciter et d'organiser les bases d'un développement local. 540 communautés villes ont été créées à ce jour. L'avenir nous dira si cette loi constitue la base d'une réforme territoriale telle que l'a connue la République fédérale d'Allemagne au début des années 70.

En effet, à cette époque, la RFA a divisé par trois le nombre de ses communes (de 24 278 à 8 514). Il faut noter également que, depuis la réunification, ce nombre a presque doublé alors que celui des Länder, passant de 11 à 16, n'a augmenté que de 50 %. L'Allemagne compte désormais 16 056 communes.

J'ai travaillé pendant neuf ans au sein d'une collectivité locale, le conseil général de Saône-et-Loire. Depuis trois ans, à la Préfecture de Côte d'Or, je suis notamment chargé d'appliquer la loi du 6 Février 1992 et de mettre en oeuvre les différents principes relatifs à l'intercommunalité. Je suis donc particulièrement intéressé par tout ce qui a trait à la vie des communes.

Il m'a ainsi semblé intéressant d'entreprendre une étude sur le regroupement communal en République fédérale d'Allemagne. En effet, mettre en lumière les retombées positives d'une réforme territoriale réussie pourrait constituer un précieux enseignement, mais aussi un argument pertinent à développer lors de négociations avec des élus français dans le cadre de la coopération intercommunale.

La Fondation nationale Entreprise et Performance m'a donné la possibilité de réaliser cette étude en Allemagne du 22 Novembre au 1^{er} Décembre 1993.

Je me suis ainsi rendu, aux fins d'analyse du processus de regroupement, dans un Land très centralisé (influence française) la Bavière (Bayern), puis dans un Land qui l'est beaucoup moins, la Rhénanie du Nord-Westphalie (Nordrhein-Westfalen). Ensuite, je suis allé dans deux nouveaux

Länder (neue Bundesländer) de l'ex-Allemagne de l'Est, la Saxe (Sachsen) et le Brandebourg (Brandenburg) où des réformes territoriales sont en cours.

J'ai également été amené à rencontrer des représentants d'associations de collectivités allemandes (Deutscher Städtetag et Deutscher Landkreistag).

Je tiens à remercier pour l'aide, les informations et la documentation qu'ils m'ont fournies

- Frau Zielke et Herrn Fuhrmann du Deutscher Städtetag à Cologne (Köln)
- Herrn Klaus Pfeiffer et Hausschild de la Bundesakademie für öffentliche Verwaltung à Bonn
- Herrn von Hausen du Deutscher Landkreistag à Bonn
- Herrn Hasenpflug et Schnabel du Ministère de l'Intérieur de Saxe à Dresde
- Herrn Muth du Ministère de l'Intérieur du Brandebourg à Potsdam
- Herrn Schulz et Gerhard Skoruppa du Ministère de l'Intérieur de Bavière à Munich
- Herrn Sormermann de l'Institut de recherche pour l'administration publique à Spire (Speyer)
- M. Georg Glasz de Mayence
- Melle Laurence Fioux de Paris.

Ma reconnaissance va tout spécialement à Herrn Höhn du Ministère de l'Intérieur de Rhénanie du Nord-Westphalie pour la disponibilité, la bienveillance et l'amabilité qu'il m'a témoignées à Düsseldorf et Cologne.

Avant d'étudier d'une part, les résultats de la réforme territoriale (Gebietstreform), engagée en Allemagne dans les années 1970, et d'autre part, ce qui se prépare dans les nouveaux Länder de l'est, il me paraît nécessaire de présenter la République fédérale d'Allemagne, dont le fonctionnement et l'organisation diffèrent quelque peu de notre République une et indivisible.

1. LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE **(BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND)**

1.1. HISTOIRE

Le fédéralisme en Allemagne est une tradition qui, à la différence de la Suisse et des Etats-Unis d'Amérique, s'explique plus par des hasards politiques, des volontés hégémoniques contrariées, des compromis, bref par le résultat d'une évolution historique que par une volonté politique délibérée ou une transposition dans la réalité de concepts de philosophie politique.

De la Confédération du Rhin (Rheinbund) créée par 36 principautés allemandes sous le protectorat de Napoléon Ier, en passant par la Confédération germanique (Deutscher Bund) du congrès de Vienne, par la Confédération d'Allemagne du Nord (Norddeutscher Bund) de 1867, d'inspiration prussienne, et par l'Etat fédéral impérial de 1871, l'Allemagne a toujours connu au cours des siècles passés un système fédéral plus ou moins prononcé.

Il faut bien entendu mentionner la parenthèse du Troisième Reich entre 1934 et 1945, où la fin de la démocratie dans la République, en 1934, et la disparition des Länder, a entraîné ipso facto la fin du fédéralisme.

Celui-ci renaquit après la seconde guerre mondiale par la formation de onze Länder dans les trois zones d'occupation occidentales qui formèrent la République fédérale d'Allemagne en 1949.

Seuls les Länder de Bavière, Brême et Hambourg gardèrent en grande partie l'intégrité territoriale qu'ils tenaient de l'histoire. Les autres furent créés tels des puzzles. Le Land de Rhénanie-Palatinat (Rheinland-Pfalz), avec Mayence comme capitale, se compose ainsi de la partie méridionale de la Rheinprovinz prussienne (Coblence et Trêves), de parties de la Hesse-Nassau, et de Hesse-Darmstadt, et du Palatinat bavarois.

La Rhénanie du Nord-Westphalie, quant à elle, fut constituée à partir des trois circonscriptions territoriales (Regierungsbezirke) septentrionales de la Rheinprovinz prussienne (Aix la Chapelle, Cologne, Düsseldorf), de la province de Westphalie et de l'ancienne principauté de Lippe.

De la zone d'occupation soviétique naquit en octobre 1949 la République démocratique allemande qui, en 1952, en restructurant son administration territoriale, a dissous ses Länder et les a remplacés par des circonscriptions (Bezirke).

Depuis l'ouverture du mur de Berlin et de la frontière interallemande le 9 Novembre 1989 et la réunification de l'Allemagne le 3 Octobre 1990, le fédéralisme a été réintroduit dans l'ancienne RDA. Cinq nouveaux Länder ont ainsi été créés ou recréés : le Brandebourg, (Brandebourg), le Mecklembourg-Poméranie occidentale (Mecklenburg-Vorpommern), la Saxe (Sachsen), la Saxe-Anhalt (Sachsen-Anhalt) et la Thuringe (Thüringen).

1.2. PRESENTATION

La République fédérale d'Allemagne se compose, depuis la réunification du 3 Octobre 1990, de seize Länder. Aux onze anciens Länder (alte Bundesländer) originels [Schleswig - Holstein, Hambourg (Hamburg), Brême (Bremen), Basse-Saxe (Niedersachsen), Rhénanie du Nord-Westphalie (Nordrhein-Westfalen), Hesse (Hessen), Rhénanie-Palatinat (Rheinland-Pfalz), Sarre (Saarland), Bade-Wurtemberg (Baden -Württemberg), Bavière (Bayern), Berlin] se sont ajoutés les cinq nouveaux Länder précités.

L'Allemagne a vu ainsi sa population croître de 60 à 79 millions d'habitants. Sa superficie augmenta de 248 000 à 356 000 km². Dans le même temps, le nombre de communes a presque doublé, passant de 8 493 à 16 056 - (Cf. Annexe I).

1.3. FONCTIONNEMENT

La loi fondamentale allemande (Grundgesetz) précise en son article 20 que l'Allemagne est un Etat de type fédératif (Bundesstaat) et, en son article 79, que le fédéralisme en est un principe intangible.

Les compétences entre l'Etat - la fédération (Bund) - et les Länder ont été codifiées dans les articles 72 à 75 de la Constitution.

1.4. ORGANISATION ADMINISTRATIVE

La structure administrative en RFA comprend cinq ou quatre échelons :

- Fédération
- Land
- Bezirk (circonscription, dans les Länder qui ne sont pas des villes-Etats)
- arrondissement (Kreis)
- commune (Gemeinde).

Tous ces échelons, sauf le Bezirk, disposent d'une représentation populaire issue d'élections au suffrage direct.

1.4.1. La Fédération (Bund)

Le Bund s'est ainsi vu reconnaître une compétence exclusive pour les affaires étrangères, la défense, les affaires monétaires, les chemins de fer et le trafic aérien, la poste et la télévision, la citoyenneté, le commerce extérieur.

Il peut également définir des "lois-cadres" dans le domaine de l'enseignement supérieur, la protection de la nature et des paysages, la chasse, l'aménagement de l'espace et les ressources en eau, la réglementation de la presse et du cinéma.

Il exerce également, avec les Länder, une compétence conjointe (ces derniers pouvant légiférer tant que le Bund ne l'a pas fait) dans les domaines suivants : droit civil, droit d'association et de réunion, droit de séjour des étrangers, énergie nucléaire.

Le Bund dispose d'un Président (Bundespräsident), Richard von WEISZACKER jusqu'en mai prochain, d'un gouvernement (Bundesregierung) présidé par un chancelier, Helmut KOHL, et de deux chambres qui votent la loi : le Bundestag qui représente le peuple, et le Bundesrat qui représente les Länder. A ce sujet, il peut être important de noter que l'initiative des lois provient à 60 % du Bundesregierung, le reste à égalité de chacune des deux chambres: en France le pourcentage est respectivement de 87 et 13 %.

Les ressources de la fédération proviennent des droits de mutation (Wechselsteuer), des droits de douane, de la plupart des impôts sur la consommation (Verbrauchssteuer) : taxes sur le tabac, sur le pétrole, les alcools, le café, le thé. Elle partage avec les Länder :

- à parité, les impôts sur les personnes morales (Körperschaftsteuer)
- à raison de 65 % pour elle et 35 % pour eux, la T.V.A. (Umsatzsteuer)
- à parité (42,5 %), les 15 % restant allant aux communes, l'impôt sur le revenu (Einkommensteuer) et sur les salaires (Lohnsteuer).

1.4.2. Les Länder

Tout ce qui n'est pas cité par la Constitution relève des Länder : la culture, l'éducation, la police, la santé, le droit communal, de la construction et de l'urbanisme.

Chaque Land dispose d'un parlement (Landtag), d'un gouvernement présidé par un Ministre-Président (Ministerpräsident) et d'une administration dont l'organisation interne varie d'un Land à l'autre.

La plupart des Länder se sont dotés d'une structure administrative à trois degrés. Un régime légèrement différent s'applique en Sarre et en Schleswig-Holstein, où l'administration du Land est à deux degrés, ainsi que dans les villes-Etats de Brême, de Hambourg et de Berlin. La structure administrative à trois degrés se caractérise par le fait que les autorités suprêmes du Land (gouvernement du Land, Ministre-Président et ministres du Land) ont sous leur dépendance hiérarchique :

- d'abord les autorités générales du Land se trouvant au degré intermédiaire (Landesmittelbehörden) (lesquelles sont désignées sous les noms de Regierungspräsident, Regierungspräsidium ou Bezirksregierung)
- ensuite les autorités générales du Land au degré inférieur (untere Landesbehörden) (administrations d'arrondissements, désignées sous les appellations diverses).

Dans ces Länder, le nombre des Bezirke (c'est-à-dire des circonscriptions relevant des autorités générales du Land au degré intermédiaire) varie de trois à sept. Dans les Länder possédant une structure administrative à deux degrés, le degré constitué par les autorités intermédiaires de Land n'existe pas.

Les ressources financières des Länder proviennent de l'impôt sur la fortune (Vermögensteuer), des droits de succession (Erbschaftsteuer), de la taxe sur les véhicules à moteur (Kraftfahrzeugsteuer), de l'impôt sur la bière (Biersteuer), de la taxe sur les courses et les jeux (Rennwett-und Lotteriesteuer) et d'une partie de la T.V.A., de l'impôt sur les personnes morales et de celui sur le revenu - (voir supra).

1.4.3. Les Bezirke (circonscriptions)

A la différence des autres échelons, les Bezirke ne sont pas des collectivités territoriales.

Ce sont, comme indiqué précédemment, les niveaux intermédiaires d'organisation (Landesmittelbehörden) de certains Länder, dirigés par un Regierungspräsident, Regierungspräsidium ou un Bezirksregierung qui est le représentant du gouvernement du Land dans sa circonscription et qui exerce le contrôle des échelons inférieurs du Land.

1.4.4. Les Arrondissements (Kreise)

Il s'agit d'un niveau administratif qui n'a pratiquement pas d'équivalent à l'étranger.

Ils existent dans tous les Länder (sauf les trois villes-Etats). Ils remplissent une double fonction :

- ◆ circonscription administrative du Land à l'échelon inférieur,
- ◆ collectivité territoriale supralocale disposant d'une assemblée élue (Kreistag), de services administratifs (Landratsamt) et d'un chef de l'administration du Kreis (Landrat ou Oberkreisdirektor suivant les Länder).

Ce dernier est soit élu directement par le peuple (Bavière), soit désigné par le Kreistag avec la participation du Land (majorité des Länder), soit nommé par le Land avec la participation du Kreistag (Rhénanie-Palatinat, Sarre). Dans ce dernier cas, il est fonctionnaire du Land. Dans les autres cas, il est fonctionnaire du Kreis.

En Bavière, Rhénanie-Palatinat, Sarre et au Bade-Wurtemberg, il préside le Kreistag.

Les tâches principales des Kreise sont les suivantes : délivrance de permis de construire, assistance sociale, formation professionnelle, immatriculation des véhicules, élimination des déchets, protection de la nature et des paysages, protection des eaux, lutte contre l'incendie. Parmi leurs services publics, on peut citer les lycées techniques, écoles professionnelles, bibliothèques, musées locaux, foyers de vieillards, hôpitaux, services de transports locaux ... Les Kreise étaient au nombre de 237 en RFA en 1987.

Les ressources du Kreis proviennent de ses impôts (mais cela est insignifiant), des subventions versées par le Bund ou les Länder (par le biais d'une péréquation financière et de subventions spécifiques) et du prélèvement financier sur les communes (Kreisumlage).

1.4.5. Les Communes (Gemeinden)

8 493 communes existaient en RFA en 1980. Elles font partie, ainsi que les groupements de communes, du domaine réservé des Länder. Ce sont des collectivités territoriales dotées de la personnalité morale qui se sont vues octroyer une double garantie : la vocation à administrer toutes les affaires locales et le droit d'accomplir leurs tâches sous leur propre responsabilité. Les principales tâches des communes concernent les écoles, les équipements culturels, les jardins d'enfants et installations pour les jeunes, les équipements sportifs et de loisirs, la construction et l'entretien des stations d'évacuation des eaux usées, l'exploitation des installations d'alimentation en eau, électricité et gaz.

Leur organe délibérant est composé de représentants élus et s'intitule conseil municipal (Stadtrat) en Bade-Wurtemberg, Bavière, Rhénanie du Nord-Westphalie et Basse Saxe, assemblée des conseillers municipaux (Stadtverordnetenversammlung) en Hesse et représentation municipale au Schleswig Holstein.

A la tête du conseil municipal se trouve un bourgmestre (Bürgermeister) qui le préside, est à la tête de l'administration municipale et est directement élu par la population, pour 6 ans en Bade-Wurtemberg et 8 ans en Bavière.

En Allemagne du Nord, le conseil (Rat) est présidé par l'Oberbürgermeister, élu par ce dernier au sein de ses membres. Ses fonctions sont purement honorifiques. A la tête de l'administration se trouve l'Oberstadtdirektor, fonctionnaire à plein temps, élu et recruté par le conseil pour une durée déterminée.

En Hesse et au Schleswig-Holstein, les assemblées élisent un Magistrat, organe collégial, composé de fonctionnaires à plein temps, élus pour 6 ou 12 ans et instance administrative suprême à la tête de l'administration.

Il faut noter également qu'il y a deux sortes de communes en Allemagne :

- les villes assimilées à un arrondissement (kreisfreie Städte), qui ont généralement plus de 100 000 habitants. Il y en avait 91, et 34 % de la population y habitaient en 1980.
- les communes et villes relevant d'un arrondissement (kreisangehörige Städte), au nombre de 8402 et représentant 66 % de la population.

Les ressources des communes proviennent :

- des impôts dits réels : impôt foncier (Grundsteuer) et taxe professionnelle (Gewerbesteuer)
- des impôts locaux sur la consommation (Verbrauchssteuer) comme par exemple l'impôt sur les boissons (Getränksteuer), et sur la dépense comme l'impôt sur les chiens (Hundesteuer) ou l'impôt sur les manifestations (Vergnügensteuer)
- de 15 % de l'impôt sur le revenu (Einkommsteuer)
- d'un pourcentage (fixé par la législation des Länder) de la part de ces derniers dans le produit des impôts communs à la fédération et aux Länder : impôt sur le revenu, sur les personnes morales (Körperschaftsteuer) et sur le chiffre d'affaires (Umsatzsteuer).

Une tutelle sur les communes (Kommunalaufsicht) est effectuée par l'échelon inférieur (Landrat, Oberkreisdirektor) ou intermédiaire (Regierungspresident) du Land. Elle se limite à un contrôle de la légalité de l'action des communes.

1.4.6. Les Groupements de collectivités

Les communes peuvent s'associer au sein de groupements :

- soit pour effectuer des tâches bien précises (défense contre l'incendie, alimentation en eau, enlèvement des ordures ménagères, équipements socio-culturels). Le syndicat de communes (Zweckverband) sera l'une de ces formes ;
- soit pour assumer certaines attributions des communes membres et entretenir, pour le compte de celles-ci, un appareil administratif commun en vue de l'expédition des affaires courantes. Ce seront les communes associées (Samtgemeinden) en Basse Saxe, les unions de communes (Verbandsgemeinden) en Rhénanie-Palatinat, les offices supracommunaux (Ämter) en Schleswig-Holstein, les groupements d'administration intercommunale (Gemeindeverwaltungsverbände) en BadeWurtemberg et en Hesse, et les communautés administratives (Verwaltungsgemeinschaften) en Bavière.

Au niveau régional peuvent exister suivant les Länder, les groupements de Kreise et kreisfreie Städte (Landschaftsverbände), les groupements régionaux (Bezirksverbände) pour des tâches relevant de l'échelon supralocal (entretien d'équipements socio-culturels, distribution d'eau et d'énergie) ou des communautés régionales de planification (regionale Planungsgemeinschaften).

1.5. LA REFORME TERRITORIALE (GEBIETSREFORM)

En 1967, la République fédérale d'Allemagne comptait 24 278 communes. Parmi elles, 10 760 avaient moins de 500 habitants et 97,2 % moins de 10 000. 10 ans plus tard, les deux tiers avaient disparu, et seules en subsistaient 8 506.

Cette réforme n'est pas unique en Europe puisqu'à la même époque des réflexions et des réformes identiques furent menées, avec des bonheurs divers, en Suède, Belgique, Grande-Bretagne, France (loi Marcellin). L'objectif poursuivi en R.F.A. était de professionnaliser les administrations et de réduire les coûts par des économies d'échelle. Nous verrons si ces deux points ont été atteints.

Elle avait également pour objectif, dans certains Länder, de tenter de rationaliser les relations entre les villes centres et leur environnement urbain (Stadt-Umlandproblem).

La logique de cette réforme s'appuyait sur la notion de communauté de vie. Des bassins d'emplois ou d'activité furent donc déterminés, en liaison directe avec les élus locaux. Les nouvelles entités se devaient d'avoir des chances de développement en commun.

Dans le même temps, le nombre de villes non intégrées à un arrondissement (kreisfreie Städte) a été ramené de 139 à 92. Les arrondissements (Kreise) sont passés de 425 à 237.

En liaison avec la réforme territoriale et le renforcement du pouvoir administratif des communes obtenu grâce à elle, une réforme dite fonctionnelle (funktionale Reform) a été entreprise dans certains Länder. Cette nouvelle répartition des compétences administratives et le transfert de certaines attributions aux communes ont au moins abouti à une certaine simplification des règles de compétences.

A travers l'exemple de deux anciens Länder, la Rhénanie du Nord-Westphalie et la Bavière, nous verrons comment se sont déroulées ces réformes. Puis nous examinerons, par l'intermédiaire de deux nouveaux Länder, le Brandebourg et la Saxe, ce qu'il est prévu dans l'ex-Allemagne de l'Est où certains estiment que l'introduction d'une réforme territoriale ne se justifie pas.

Il peut apparaître intéressant de noter qu'à la même époque où débuta cette Gebietsreform, une proposition maximaliste de réforme territoriale n'envisageait plus que 5 Länder, 157 Kreise, 33 kreisfreie Städte et à peu près 2 365 communes.

2. LA RHENANIE DU NORD – WESTPHALIE (NORDRHEIN-WESTFALEN)

Ce Land du Nord de l'Allemagne naquit le 23 Août 1946 de la province de Westphalie et de la province rhénane prussienne, auxquelles fut ajoutée, le 21 Janvier 1947, l'ancienne principauté de Lippe. Il est le plus peuplé d'Allemagne avec ses 17 585 000 habitants répartis à la fois dans les zones fortement urbanisées de la Ruhr et des zones plus rurales de Westphalie. Il comprend également Bonn, siège pour quelques mois (ou années) encore du gouvernement fédéral et du Parlement. Sa capitale administrative est Düsseldorf. Il compte 16 villes de plus de 200 000 habitants dont 5 supérieures à 500 000.

2.1. SITUATION AVANT LA REFORME TERRITORIALE

Pendant environ 100 ans, de 1871 à 1967, la structure territoriale du Land a peu varié avec ses 6 Regierungsbezirke, ses 9 villes non intégrées à un arrondissement, ses 89 arrondissements et ses 2 888 communes. Si le nombre de ces dernières était passé à 2 297 à la fin des années 70, cela ne concernait que les régions urbaines et industrielles de la Ruhr (Ballungsgebiet) où les augmentations de populations et l'industrialisation avaient nécessité ces modifications administratives. La structure territoriale des zones rurales resta quant à elle pratiquement inchangée. C'est ainsi que 1000 communes avaient moins de 1000 habitants, 586 moins de 500 et 61 moins de 100, la plus petite en ayant 17. 80 % des communes de Rhénanie du Nord Westphalie n'étaient plus en capacité d'administrer correctement toutes les affaires locales, dans le domaine notamment de l'urbanisme, des infrastructures scolaires, de l'alimentation en eau et de l'assainissement, et d'assurer le bien-être à leurs habitants, comme le précise la Constitution fédérale.

Devant cet état de fait et en raison de la nécessité, la plupart s'étaient regroupées :

- en syndicat de communes (Zweckverbände). 480 existaient en 1967 et un sur deux avait une vocation scolaire. Beaucoup de communes rurales avaient également transféré la plupart de leurs compétences à ces syndicats, si bien que la commune n'était plus qu'une "coquille vide",
- ou en offices supracommunaux (Ämter) destinés à entretenir, pour le compte des communes, un appareil administratif commun en vue de l'expédition des affaires courantes. En 1967, on en dénombrait 290 dont la structure était très variable : de 2 à 33 communes, regroupement de communes de population équivalente ou cohabitation de communes ayant de 1400 à 75 000 habitants.

2.2. LA REFORME TERRITORIALE (GEBIETSREFORM)

2.2.1. Principes

Partant du principe que les besoins et les demandes de la population avaient évolué et que l'éparpillement communal ne permettait plus aux communes d'assumer avec le maximum d'efficacité leurs compétences de proximité, le gouvernement du Land a institué, dès le mois d'octobre 1965, une commission chargée de réfléchir à une réforme territoriale.

On estima ainsi que, par exemple :

- une piscine de plein air ne se concevait que pour 6000 habitants, une piscine couverte pour 30 000, un jardin d'enfants pour 2000, une maison de retraite de 50 places pour 4000, une école primaire pour 3000 ...,
- le trajet en transport en commun entre le domicile et l'équipement ne devait pas excéder une demi-heure ;
- cette réforme permettrait une professionnalisation des agents communaux.

La commission proposa une réforme territoriale impliquant :

- une diminution assez importante du nombre de communes et une augmentation de leur population minimum (8000 habitants, 5000 pour quelques exceptions)
- une diminution du nombre des arrondissements avec 150 000 habitants minimum, 200 000 dans les zones densément peuplées
- la suppression des offices supracommunaux (Ämter)
- une diminution du nombre de Bezirke.

2.2.2. Déroulement de la réforme

Il faut tout d'abord préciser qu'il existait un consensus politique des trois partis représentés au Landtag pour engager une telle réforme qui s'est déroulée en deux phases.

2.2.2.1. 1967 - 1970

Cette première période fut fondée sur le principe de la libre volonté des collectivités (Freiwilligkeitsprinzip) et se limita aux arrondissements où l'éparpillement communal était important. Des aides du Land étaient possibles. Durant ces quelques années les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et du cabinet du MinistrePrésident (Staatskanzlei) visitèrent pratiquement tous les arrondissements et communes, parcoururent 40 000 kms, tinrent 150 réunions d'information, expliquèrent à 60 000 auditeurs les raisons de la réforme, proposèrent 57 projets de lois et noircirent 30 000 feuilles de papier.

Au terme de cette période, et après le vote de 47 lois relatives à la réforme, le nombre de collectivités avait diminué de moitié. La loi la plus importante concerna la nouvelle organisation territoriale de Bonn avec le rattachement de Bad-Godesberg, siège de quelques ministères fédéraux et d'ambassades, à Bonn. Dans trois cas, des villes de moins de 150 000 habitants ne faisant pas partie d'un arrondissement furent incorporées à un arrondissement.

2.2.2.2. 1970 – 1975

La réforme fut alors étendue au reste du Land et notamment aux régions d'Aix-la-Chapelle (Aachen) et Bielefeld où elle put être appliquée, respectivement à partir des ter Janvier 1972 et 1973.

2.2.3. Etat des lieux après la réforme

Cette réforme, qualifiée de cure de cheval (Rosskur) par certains observateurs, fut radicale puisqu'elle vit non seulement la fusion de communes, mais aussi la disparition pure et simple d'entités communales par fractionnement de celles-ci. Les communes de Hürth, Brauweiler, Pulheim par exemple furent ainsi partagées en deux, une partie de leur territoire étant rattachée à Cologne. Porz fusionna ainsi avec cette même ville, Wattenscheid avec Bochum, Kettwig avec Essen.

La réforme aboutit aux résultats suivants :

2.2.3.1. Communes appartenant à un arrondissement (*kreisangehörige Gemeinden*)

Leur nombre fut réduit de 86,3 % (à comparer aux 85,5 enregistrés en Sarre, 84,2 en Hesse et 74,2 en Basse Saxe) et fut ramené de 2 297 à 369. La population moyenne qui était de 3 800 en 1967 passa à 25 000 (chiffre record pour la République fédérale). Seules 10 communes ne furent pas touchées par la réforme. La surface moyenne de 13,5 km² des communes fut portée à 80. Avant la réforme la plus petite de ces communes avait 17 habitants, la plus grosse 75 000 (rapport de 1 à 444). Après la réforme, ce rapport n'est plus que de 1 à 40, car la plus petite commune (Dahlem) a 3 900 habitants et la plus grosse 148 000 (Neuss).

2.2.3.2. Arrondissements

57 existaient en 1967, il n'en restait plus que 31 en 1975. Leur population moyenne doubla de 144 000 à 290 000 habitants et leur surface moyenne augmenta de 547 à 970 km². Avant la réforme, le plus gros arrondissement (365 000 habitants) en avait 12 fois plus que le plus petit (31 000). Après la réforme, la différence n'était plus que de 123.000 à 550.000.

2.2.3.3. Villes n'appartenant pas à un arrondissement (*kreisfreie Städte*)

Leur nombre passa de 37 à 23, leur moyenne de population de 217 000 à 360 000, et leur surface moyenne de 77 à 175 km². Avant la réforme, 20 des 37 villes comptaient moins de 150 000 habitants. Aujourd'hui, seules 2 (Bottrop et Remscheid) sont dans ce cas.

2.2.3.4. Mandats électoraux

Le nombre des représentants des communes est passé de 33 553 en 1964 à 14 436 en 1975. Si on ne peut nier cette baisse et par là même une moindre participation des citoyens à la vie de la cité, il faut toutefois également remarquer que cette baisse des mandats avoisine les 50 % alors que celle relative au nombre de communes avoisine les 86 % et que la qualité des mandats s'est quand même aussi nettement améliorée.

2.2.4. Réactions à cette réforme

Tout d'abord, il faut rappeler que, malgré le consensus politique ayant présidé à cette réforme et malgré les nombreuses réunions d'information, il y eut quelques réactions passionnelles et passionnées qui firent dire à certains qu'on vécut dans un état de guerre larvée. Un titre de journal évoqua "le génocide des communes". "Pour Porz" cria-t-on dans cette commune du sud de Cologne, où l'on ne voulait pas d'un rattachement à cette dernière. "Anti Du" hurla-t-on dans les communes qui s'opposaient à une fusion avec Duisbourg. "Plutôt en prison qu'à Bottrop" déclarèrent les habitants de Kirchhellen. Des conseillers municipaux parlèrent même officiellement de "rapt de territoires légitimes". Des tracts furent jetés un jour de la tribune de la diète (Landtag) et des hommes politiques menacèrent de se retirer de leur parti.

Le danger le plus important pour la réforme fut constitué par l'organisation, en 1974, d'une consultation populaire (Volksbegehren) demandant le retrait de la réforme.

Conformément à la constitution du Land, cette procédure, après avoir obtenu 3000 signatures pour son engagement, devait se voir validée par au moins le cinquième des inscrits. Elle n'obtint que 720 000 voix, alors qu'il lui en aurait fallu 2,4 Millions.

45 recours furent également intentés par des collectivités devant le tribunal constitutionnel du Land.

La plupart furent rejetés, à l'exception de celui de Wesseling (ville de 27 000 habitants au sud de Cologne et possédant de nombreuses raffineries sur son territoire) qui fut couronné de succès, le tribunal lui ayant reconnu le droit, le 6 Décembre 1975, de conserver sa liberté et de ne pas être absorbée par sa puissante voisine.

On peut considérer que la réforme a maintenant été digérée et admise, même s'il reste encore quelques problèmes à Bochum, Mönchengladbach et Hagen.

Elle a permis de donner aux collectivités les moyens d'être efficaces. Différentes critiques lui furent adressées :

- la modification du paysage communal ne signifierait rien tant qu'une nouvelle répartition des tâches, une réforme fonctionnelle (Funktionalreform) ne serait pas engagée. Cela fut fait en Rhénanie du Nord-Westphalie entre 1976 et 1980.

- la nouvelle administration ne s'éloignerait-elle pas du citoyen ? Certains de mes interlocuteurs me répondirent que si être proche du citoyen, c'est, pour le maire, recevoir ses administrés le soir dans sa cuisine, ou, pour le conseil municipal, se réunir dans l'arrière salle du café du village, en effet on pourra parler d'éloignement. Mais tout cela est révolu, poursuivirent-ils et, dans les villages comme dans les villes, les habitants demandent des prestations que seules les grosses collectivités peuvent assurer convenablement.

- cette réforme a un coût important pour la collectivité comme pour les particuliers et les entreprises qui devront notamment, par l'apparition de nouveaux noms des communes, modifier leur papier à lettres ...

Il est indéniable qu'elle a un certain coût notamment à court et moyen terme. Celui-ci devrait toutefois diminuer à long terme.

D'aucuns ont opposé à cette critique, la maxime "ce qui ne coûte rien, n'est rien". Il apparaît primordial de rappeler que la diminution des coûts n'était pas l'objectif premier de cette réforme qui visait plutôt - souhait de technocrates peut-être - à rationaliser, professionnaliser l'administration des collectivités, améliorer les prestations servies aux administrés et l'adapter aux nouvelles demandes de ceux-ci.

La dernière remarque qui puisse être faite, et qui est plus un constat qu'une critique, est que cette réforme est passée totalement à côté de la majeure partie de la population. Il y a bien eu en quelques endroits, comme je l'ai montré, de violentes protestations, mais cela fut relativement localisé. Malgré tout ce qui a été entrepris, la nécessité et les aspects positifs de cette réforme territoriale sont restés méconnus de la plus grande partie du public. Cette réforme ne fut en fait que le fruit d'une discussion entre les différentes administrations des collectivités et les autorités du Land. La preuve en est donnée par un sondage de 1972. Celui-ci demandait aux personnes interrogées de classer, par ordre de priorité, les 12 mesures urgentes qui devraient être prises par le Land en Rhénanie du Nord-Westphalie. La réforme territoriale arriva en dernière position.

Si la Gebietsreform en Rhénanie du Nord-Westphalie fut relativement radicale, il n'en fut pas de même en Bavière et c'est ce que nous allons voir maintenant.

3. LA BAVIERE (BAYERN)

L'Etat libre (Freistaat) de Bavière, avec ses 70 553 km², est le Land le plus vaste de la République fédérale. Ses 11 330 000 habitants le placent en seconde position derrière la Rhénanie du Nord-Westphalie. A la différence de cette dernière, le Land de Bavière naquit, après la seconde guerre mondiale, de ses anciennes frontières, à l'exception du Palatinat rhénan qui s'en alla rejoindre le Bade Wurtemberg. Sa capitale administrative est Munich (München).

Il convient de noter la particularité de l'organisation administrative de la Bavière. Elle compte 4 niveaux d'administration Land, Bezirk, arrondissement, commune. A la différence des autres Länder allemands, les 7 Bezirke bavarois sont des collectivités territoriales disposant d'une assemblée délibérante (Bezirkstag) et d'un exécutif, le Président de cette assemblée (Bezirkstagpräsident). Ils disposent avant tout de compétences dans le domaine culturel et de la santé (psychiatrie ...).

3.1. SITUATION AVANT LA REFORME TERRITORIALE

Comme en Rhénanie du Nord-Westphalie, la structure territoriale de la Bavière a peu varié en 150 ans, depuis la réforme du comte de Montgelas au début du 19^{ème} siècle. Par différentes ordonnances de 1808 et 1818, ce dernier avait décidé que les communautés villageoises ne devaient pas avoir moins de 50 familles et 250 âmes et surtout il avait transformé les 40 000 villes, communes, villages, hameaux en 7 300 nouvelles communes.

Au 31 Décembre 1969, la Bavière comptait 7053 communes dont 75 % avaient moins de 1000 habitants et 132 moins de 100. Comme dans les autres Länder allemands, cet éparpillement communal ne permettait plus aux petites communes d'assumer leurs compétences administratives et de proximité. Une grande partie d'entre elles avait dû être transférée à des syndicats intercommunaux.

Parmi les 143 Kreise, 18 avaient moins de 25 000 habitants, le plus petit (Oberviechtach - 15 000 habitants), en ayant dix fois moins que le plus gros.

3.2. LA REFORME

Les idées directrices de cette réforme furent :

- le renforcement de la libre administration des communes,
- l'amélioration de la qualité des prestations servies par les collectivités,
- l'atténuation des différences entre la ville et la campagne,
- la mise en place d'une réforme fonctionnelle.

Le consensus général sur la nécessité d'une telle réforme n'empêchera pas de longues discussions passionnées sur ses modalités et ses détails d'exécution. Les médias s'en firent amplement l'écho. L'expérience d'autres Länder montra qu'en la matière les autorités du Land devaient très clairement définir les cadres de cette réforme.

Il apparut raisonnable de la faire se dérouler en deux phases.

3.2.1. La réforme des arrondissements (Landkreisreform)

Il avait en effet été souhaité que, pour entreprendre une réforme communale, il y ait des chefs d'arrondissement (Landräte) forts. On voulait ainsi créer des unités de 80 000 à 100 000 habitants.

La réforme se termina en 1972 et aboutit à une diminution de 50 % du nombre d'arrondissements (de 143 à 71). Dans le même temps, le nombre de villes n'appartenant pas à un arrondissement passa de 48 à 25.

Des compensations ont été données aux villes qui ne sont plus chef-lieu d'arrondissement. Elles ont soit reçu une nouvelle appellation (grosse Kreisstadt) et quelques compétences dans le domaine de l'urbanisme et de l'eau, soit bénéficié de subventions pour des projets spécifiques.

Aucune correction n'a été apportée à cette réforme depuis 1972.

3.2.2. Réforme communale (Gemeindegebietsreform)

Elle-même connut deux périodes entre 1970 et 1978, date de son achèvement. Au cours de la première, de 1970 à 1976, les communes furent invitées à se regrouper librement, leur choix pouvant être facilité par les incitations financières instaurées par le Land.

Au cours de la seconde, qui se termina le 1^{er} Mai 1978, les communes qui n'avaient pu ou voulu le faire, y furent contraintes, comme dans le Land précédemment étudié.

Il faut préciser que la réforme fut beaucoup moins brutale en Bavière qu'en Rhénanie du Nord-Westphalie. Si un seuil optimal de 5000 habitants par commune ou entité communale avait bien été défini, dans la pratique il fut toléré des seuils plus bas (1800 habitants) en raison du caractère rural de certaines régions bavaroises et d'un habitat très dispersé. C'est ainsi que perdure la commune très excentrée de Balderschwang (230 habitants), dans l'oberallgäu et celle de Frauenchiemsee (382 habitants) près de Herrenchiemsee, île où se trouve le château de Louis II de Bavière, qui se veut une réplique de celui de Versailles.

174 communes sur les 2051 issues de la réforme ont également moins de 1000 habitants.

Ces 2051 communes se décomposent en 25 villes n'appartenant pas à un arrondissement (kreisfreie Städte), 995 communes s'administrant elles-mêmes et appartenant à un arrondissement (kreisangehörige Einheitsgemeinden) et 1056 communes membres (Mitgliedsgemeinden) d'une communauté administrative (Verwaltungs gemeinschaft).

L'originalité de la Bavière est d'être parvenue à une diminution du nombre de communes, certes moins importante qu'en Rhénanie du Nord-Westphalie, en utilisant une très ferme incitation, mais aussi en évitant des mesures trop autoritaires de suppression de communes.

C'est ainsi qu'au début des années 70, les communes eurent l'alternative de fusionner au sein de nouvelles entités ou de se regrouper, pour les plus petites d'entre elles, au sein des communautés administratives. Ces communautés, qui regroupent des communes voisines, sont des personnes morales de droit public (Körperschaften des öffentlichen Rechts), mais non des collectivités territoriales (Gebietskörperschaften).

Elles ressemblent à des syndicats communaux (Zweckverbände) à vocation administrative, assurant l'administration des communes membres, ces dernières conservant leurs organes propres.

Elles sont en charge, pour l'ensemble des communes membres, des affaires relatives à l'état civil, les passeports, cartes d'identité, l'organisation des élections, une partie de l'aide sociale... Elles peuvent également se voir attribuer par les communes membres des compétences dans le domaine de l'urbanisme, l'assainissement, l'eau potable, les déchets ménagers, la lutte contre l'incendie, les infrastructures culturelles, éducatives, sportives et sociales, la construction et l'entretien des cimetières.

C'est ainsi que plus de la moitié des 2051 communes se trouvent regroupées au sein de 345 communautés administratives, qui furent, pour bien des communes, une sorte de bouées de sauvetage.

3.2.3. Réforme fonctionnelle

Parallèlement et complémentairement à la réforme territoriale, fut menée une réforme fonctionnelle qui devait également rapprocher l'administration du citoyen. Cette décentralisation de l'administration, la plupart du temps des niveaux intermédiaires vers les niveaux de base, communes ou communautés administratives, alla également de pair avec une simplification de l'administration. C'est ainsi que les représentations locales du Land dans différents domaines (forêt, médecine vétérinaire, finances, agriculture), furent réduites de façon importante.

3.3. LA SITUATION VINGT ANS APRES

Il faut tout d'abord préciser que la population fut plus sensible à la réforme des communes qu'à celles des Kreise, l'identité communale étant relativement forte, surtout en zone rurale. Cette sensibilité amena le législateur à modifier parfois sa réforme et entraîna aussi des recours devant les tribunaux.

3.3.1. Corrections de la réforme (Nachkorrekturen)

Il y en eut quatre. La première, date de 1979, et fut inspirée par Franz-Josef Strauss qui n'était pas un chaud partisan de cette réforme territoriale et qui était devenu Ministre-Président de Bavière en 1978. On abaissa à 2000 habitants le seuil d'efficacité minimum (avec une tolérance de 10 %). Cela conduisit au retrait de 202 communes de communautés administratives et à la dissolution de 48 de ces communautés.

Les deuxième et troisième datent de 1985 et 1989. Elles entraînaient la dissolution de 9 communautés avec 18 communes membres et le retrait de 11 nouvelles communes. Au 1^{er} Janvier 1990, il y avait en Bavière 970 communes appartenant à un Kreis et s'administrant librement et 1056 communes membres de 337 communautés administratives.

La quatrième date de l'été 1993 et concerna des communes, où l'opposition à cette réforme ne désarma jamais. Cinq communes furent ainsi recréées.

3.3.2. Réactions de la population

Comme dans les autres Länder, il y eut de nombreuses réactions des élus et de la population à cette réforme territoriale. On peut considérer qu'à ce jour 189 recours contre les différentes lois nées de cette réforme ont été présentés devant le tribunal administratif de Bavière (bayerischer Verfassungsgerichtshof) et 63 devant le tribunal constitutionnel (bayerischer Verfassungsgerichtshof). A quelques exceptions près, les tribunaux ont confirmé les différentes lois restructurant le territoire intervenues jusqu'en 1978.

Même si les conséquences de la réforme territoriale ne sont pas encore totalement assimilées dans trois ou quatre communes, où des oppositions subsistent encore, on peut considérer que le législateur bavarois a atteint son but en rapprochant l'administration du citoyen et en donnant aux collectivités les moyens de s'administrer librement de façon efficace

3.4. BILAN

Même si les conséquences de la réforme territoriale ne sont pas encore totalement assimilées dans trois ou quatre communes, où des oppositions subsistent encore, on peut considérer que le législateur bavarois a atteint son but en rapprochant l'administration du citoyen et en donnant aux collectivités les moyens de s'administrer librement de façon efficace

Les Bavarois sont assez fiers de la voie empruntée : un mélange d'autorité et de pragmatisme. Autorité, en obligeant les collectivités, en dernier ressort, à fusionner ou se regrouper. Pragmatisme en créant, pour tenir compte d'une forte identité communale, d'un habitat dispersé et d'une tradition rurale, des communautés administratives qui permirent à un grand nombre de petites communes de ne pas disparaître.

Il faut préciser que, même pour les communes fusionnées, la mention du nom primitif de la commune n'a pas totalement disparu : le nom du lieu se retrouve devant celui de la commune sur les poteaux indicateurs, dans les adresses postales et dans les documents d'identité.

Enfin, il est indéniable que le nombre de mandats communaux, passant d'à peu près 70 000 avant la réforme à environ 40 000 en 1984, a diminué, ce qui pourrait signifier un affaiblissement de la démocratie. Tel n'est cependant pas le cas puisque les deux réformes, territoriale et fonctionnelle, ont créé des entités plus fortes et plus aptes à faire face à leurs obligations. Le mandat d'un conseiller communal d'une commune de 5000 habitants a gagné en importance, en valeur et n'a plus rien désormais à voir avec celui d'une commune de 500. Le tribunal administratif de Bavière a d'ailleurs affirmé, lors de deux décisions en 1977, cette revalorisation des mandats municipaux.

A travers les deux Länder de Bavière et Rhénanie du Nord-Westphalie, nous avons donc vu que l'ex-Allemagne de l'Ouest a réussi, par des moyens et des méthodes variant d'un Land à l'autre, à diminuer sensiblement le nombre de ses communes.

Du fait de la réunification, le problème de l'éparpillement communal se pose à nouveau pour les nouveaux Länder.

Après les avoir brièvement présentés, nous nous attacherons plus particulièrement à ce qui est en cours en Saxe et dans le Brandebourg.

4. LES NOUVEAUX ETATS DE LA FEDERATION (DIE NEUEN BUNDESLÄNDER)

Il apparaît important de rappeler quelques dates et faits.

A la suite de la seconde guerre mondiale et de la capitulation de l'Allemagne, deux Etats allemands sont nés des différentes zones d'occupation.

Le 24 Mai 1949 naquit la République fédérale d'Allemagne (Bundesrepublik Deutschland) à partir des zones occupées par la Grande-Bretagne, les USA et la France.

Le 7 Octobre 1949, il s'agissait de la naissance de la République démocratique allemande (deutsche demokratische Republik) à partir de la zone soviétique.

Le 13 Août 1961 fut construit le mur de Berlin, rendant pratiquement hermétique la frontière interallemande.

Le 3 Septembre 1971, fut signé l'accord quadripartite sur Berlin relatif à la circulation de transit et aux possibilités de voyage et de visite.

Le 9 Novembre 1989, chute du mur de Berlin et ouverture de la frontière interallemande.

Le 3 Octobre 1990, réunification de l'Allemagne.

A la fin de la guerre, l'administration militaire soviétique découpa sa zone d'occupation en cinq unités fédérales d'administration :

- le Mecklembourg - Poméranie occidentale qui deviendra très vite le Mecklembourg,
 - la Saxe,
 - la Thuringe,
 - le Brandebourg,
- et la Saxe-Anhalt.

Bien que la Constitution est-allemande précise en son article 1 que la RDA est une République démocratique et indivisible dont les bases reposent sur les Etats (Länder) allemands, on assistera dans les années d'après-guerre à un lent dépérissement du fédéralisme et de la libre administration des communes.

En 1952, il fut décidé, pour construire le socialisme, d'abandonner les circonscriptions administratives issues de l'Empire allemand.

C'est ainsi que les cinq Länder se transformèrent en 15 Bezirke :

- Land de Mecklembourg : Bezirke de Rostock, Schwerin, Neubrandenburg,
- Land de Brandebourg : ceux de Potsdam, Francfort sur Oder et Cottbus,
- Land de Saxe-Anhalt : Magdeburg, Halle,
- Land de Thuringe : Erfurt, Gera, Suhl,
- Land de Saxe : Leipzig, Chemnitz, Dresde,
- Berlin Est devenant le quinzième.

De la même façon, le nombre d'arrondissements fut augmenté de façon importante, passant de 132 à 217 avec une moyenne de 60 000 habitants.

Il faut dire que dans le cadre du centralisme démocratique, les différents échelons administratifs intermédiaires et locaux, tels que les arrondissements et les communes, agissaient plus comme dernière instance du contrôle de l'Etat, comme représentants de l'Etat un et indivisible (Gesamtstaat), que comme une émanation des populations locales. C'est ainsi que les assemblées populaires locales (örtliche Volksvertretungen) ne disposaient pas de compétences claires, ni de droits et devoirs définis. A la différence de ce qui se passait à l'ouest, la population ne se reconnaissait pas dans ces représentations et ne s'identifiait pas à l'entité communale, à tel point qu'au milieu des années 70 le pouvoir tenta de recréer une certaine convivialité en organisant fêtes, kermesses, manifestations diverses. La population se sentait plus proche de l'arrondissement, qui exerçait des compétences dans le domaine de l'urbanisme et distribuait les passeports notamment. La réunification a entraîné la réintroduction des Länder dans leurs limites et appellation d'avant 1952, et la libre administration des communes.

En 1990 a été élaborée une constitution communale (Kommunalverfassung) qui définit la commune comme fondement de l'Etat démocratique, comme communauté de citoyens et comme collectivité. Elle lui attribue également différents droits et obligations.

Comme je l'ai précédemment écrit, du fait de la réunification, le nombre de communes allemandes a presque doublé passant de 8 493 à 16 056, alors que celui des Länder n'augmentait que de 50 % (11 à 16).

Sur les 7 562 communes de l'ex RDA, 48 % ont moins de 500 habitants, 70 % moins de 1000. A titre de comparaison, le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, avec le même nombre d'habitants (17,2 Millions) que les cinq nouveaux Länder, ne compte que 1,7 % d'habitants dans des communes de moins de 5000 habitants, alors que ce pourcentage est de 94 % à l'est.

Malgré ce nombre important de communes, la République démocratique allemande avait néanmoins tenté, par trois fois, d'en diminuer le nombre.

Pendant la première période dite de concentration, de la fin de la guerre à 1952 environ, elles passèrent de 12 000 à environ 9 800. Au cours de la troisième phase, environ 14 % des 8 860 communes existant alors disparurent, ce qui fait qu'au milieu des années 70 elles n'étaient plus que 7 640.

Devant un tel éparpillement, il a été décidé de procéder à une réforme territoriale comme cela a été fait dans le courant des années 70 à l'ouest. Elle concernerait d'abord les arrondissements, puis les communes et serait associée à une réforme fonctionnelle.

Pour ce faire, les nouveaux Länder se sont vus aidés par des Länder de l'ouest. La Saxe a ainsi comme partenaire le Bade-Württemberg, et le Brandebourg, la Rhénanie du Nord-Westphalie.

5. LA SAXE (FREISTAAT SACHSEN)

L'Etat libre de Saxe, dont la capitale est Dresde, compte 4 840 000 habitants pour une superficie de 18 337 km². Jusqu'à la deuxième guerre mondiale, c'était l'Etat le plus industrialisé d'Allemagne en raison notamment des ressources de son sous-sol.

5.1. REFORME TERRITORIALE DES ARRONDISSEMENTS

En 1990, la Saxe comptait 48 arrondissements et 6 villes n'appartenant pas à un Kreis (kreisfreie Städte). Ils avaient une population moyenne de 69 000 habitants, et le plus petit n'en comptait que 23 000. Entre l'arrondissement le moins peuplé, celui de Plauen, et le plus peuplé, celui de Leipzig, le rapport variait de 1 à 6.

Dès le début, la nécessité d'une réforme ne fut contestée par personne dans les cercles politiques. Comme en Allemagne de l'ouest, il fut décidé de débiter par une réforme territoriale des arrondissements qui fut adoptée le 25 Mai 1993 par le Landtag de Saxe. Il fut décidé d'en revenir au découpage que la Saxe avait connu de 1873 à 1952. C'est ainsi qu'après la réforme, qui devrait intervenir le 1^{er} Août 1994, ne subsisteraient que 23 arrondissements et 7 villes n'appartenant pas à un arrondissement.

Ils ont été façonnés de façon à ce qu'ils aient une population minimum de 120 000 habitants et qu'il existe une complémentarité économique et historique entre les communes les composant.

Des problèmes sont apparus lorsqu'il a fallu choisir la ville chef-lieu du Kreis (Kreissitz). A la différence de l'Allemagne de l'ouest, les arrondissements en Allemagne de l'Est ont toujours été plus proches de la population que les communes. C'est en effet à eux qu'incombaient les compétences de proximité, traditionnellement assurées à l'Ouest par les communes. Il n'est donc pas étonnant qu'une partie de la population se soit inquiétée de la réforme territoriale des arrondissements. Elle s'imaginait en effet que la perte de la qualité de chef-lieu de Kreis pour une ville allait mettre en péril son avenir.

C'est pour cette raison qu'une campagne d'information et d'explication fut lancée par les autorités du Land. Jusqu'au 13 Mars 1993, 50 000 citoyens ont participé aux différentes réunions organisées et 80 % des collectivités concernées n'ont pas élevé d'objection à la réforme.

Les oppositions les plus vives se sont manifestées lorsqu'il a fallu choisir la ville chef-lieu. Des mesures de dédommagements, des aides financières spécifiques ont été prévues pour panser les plaies.

Une autre opposition importante est venue du personnel politique en place. En effet, les Landräte étaient des fonctionnaires et, à ce titre, percevaient un traitement. Les membres des assemblées délibérantes des arrondissements (Landkreistage) bénéficiaient également d'indemnités. La suppression d'un grand nombre de Kreise allaient donc leur faire perdre leur emploi, ou tout du moins faire diminuer leurs ressources. La loi a prévu qu'ils seraient réemployés dans l'administration.

5.2. REFORME TERRITORIALE DES COMMUNES

Les considérations qui devraient mener à cette réforme sont les mêmes qu'à l'ouest. La petite taille de la plupart des communes ne leur permet pas de s'administrer librement avec efficacité.

Au 30 Juin 1993, la Saxe comptait 1579 communes dont 60 % avaient moins de 1000 habitants et 93 % moins de 5000.

Les principes de la réforme, qui devrait intervenir en 1995-1996, ont été adoptés le 30 Novembre 1993. Les nouvelles unités communales compteront au minimum 5000 habitants et seront, dans ce cas-là, de pleine compétence. Pour les autres, les législateurs saxons ont choisi comme modèle la Bavière. Au lieu de supprimer des communes, il a été prévu de les inciter à coopérer au sein de syndicats ou d'associations d'administration (Verbände) formés de communes d'au moins 1000 habitants. Ces dernières garderont le statut de collectivités territoriales disposant toujours d'un maire et d'une assemblée délibérante. Elles seront compétentes pour les infrastructures locales, l'école primaire, le jardin d'enfants, la défense contre l'incendie.

Pour éviter que les communes fusionnées au sein d'unités plus importantes ne disparaissent totalement, la loi a prévu un statut du "lieu-dit", de la localité (Statut der Ortschaft) qui leur assure certains droits et certaines représentations dans les instances communales. On conservera ainsi le nom de la commune accolé à celui de la commune-centre.

Enfin, cette réforme territoriale des communes doit aller de pair avec une réforme fonctionnelle qui leur transférera des compétences actuellement détenues par les arrondissements et par les autorités administratives inférieures du Land (untere staatliche Verwaltungsbehörden).

Bien entendu, quelques exceptions à la règle de population minimale sont déjà prévues, notamment pour des zones à faible densité de population.

6. LE BRANDEBOURG (BRANDENBURG)

Le Brandebourg, avec ses 2 610 000 habitants et ses 29 060 Km², est un Etat faiblement peuplé et plutôt rural. Il a toutefois la particularité d'entourer la ville-Etat de Berlin, qui compte une population deux fois plus nombreuse. Sa capitale est Potsdam.

Il apparait important de noter que, pour son organisation administrative, le Brandebourg a renoncé à créer l'échelon intermédiaire qu'est le Bezirk. Comme en Sarre et dans le Schleswig-Holstein, on n'y trouve donc pas de Regierungspräsident.

En revanche, à l'instar de tous les autres nouveaux Länder, le Brandebourg s'est lancé dans une réforme territoriale qui concernera les arrondissements et les communes.

6.1. REFORME TERRITORIALE DES ARRONDISSEMENTS

Cette réforme est entrée en vigueur le 1^{er} Janvier 1994. Il est ainsi le premier des nouveaux Länder à la réaliser. Les 38 Kreise existant primitivement ont été réduits à 14 et les 6 villes n'appartenant pas à un Kreis à 2.

Ces 38 Kreise, avec une densité de population de 48 habitants par Km², figuraient, avec les 37 de Mecklembourg-Poméranie occidentale, parmi les moins peuplés de la République fédérale.

C'est pour cette raison que fut retenue pour chaque nouvelle collectivité une population minimum de 120 000 habitants et non 150 000, comme cela avait été le cas dans les Länder de l'ouest. Bien entendu, il y eut une exception, celle de Westpregnitz avec 103 000 habitants. On peut toutefois constater que, sur les 13 autres, 8 dépassent les 150 000 habitants et un (Oder-Spree) les 200 000.

Bien évidemment, cette réforme ne fut pas décrétée sans négociations et discussions avec les intéressés. Au 31 Mai 1992, les six villes n'appartenant pas à un Kreis avaient accepté le projet, de même que 28 des 38 arrondissements. 8 souhaitaient des modifications et 2 (Guben et Eisenhüttenstadt) désiraient en former un quinzième à eux deux. Les autorités du Land refusèrent, estimant qu'il serait trop petit. C'est ainsi que Guben intégra celui de Neissekreis (158 900 habitants) et Eisenhüttenstadt celui de Oder-Spree (211 200 habitants).

Comme dans les autres Länder, des dédommagements sont prévus pour les villes qui ont perdu le siège du Kreis. Certaines percevront des compensations financières, d'autres deviendront le siège d'offices supracommunaux (Ämter). C'est ainsi que, par exemple, Guben devrait recevoir 1 053 980 Deutsche Mark et Eisenhüttenstadt 1 425 420 Deutsche Mark.

Après cette première phase de restructuration territoriale des Kreise, il est envisagé un transfert de compétences du Land vers ces mêmes arrondissements.

6.2. REFORME TERRITORIALE DES COMMUNES

1 775 communes existaient dans le Brandebourg, parmi lesquelles 94 % avaient moins de 5000 habitants et 60 % moins de 500.

Fort de ce constat, le Land s'est engagé dès 1991 dans la réforme, privilégiant, plutôt que la fusion, le regroupement des communes au sein d'offices supracommunaux (Ämter).

Une loi du 19 Décembre 1991 a institué ces offices qui sont des personnes morales de droit public chargées de l'administration de leurs communes membres. Ils ont reçu des compétences en provenance des arrondissements.

Chaque office devait compter au moins 5000 habitants et 5 communes. Toute commune dont la population est inférieure à ce seuil était tenue de se regrouper. Elle avait le choix entre trois modèles d'office :

- modèle 1 = les communes veulent instituer une administration commune. Elles sont au minimum 5 avec au moins 5000 habitants.
- modèle 2 = particulièrement indiqué pour les petites et plus petites communes. Elles s'associent à une commune de plus de 5000 habitants et utiliseront son administration. Toutes ces communes appartiendront à l'office.
- modèle 3 = dans ce cas, les communes utilisent l'administration d'une commune voisine de plus de 5000 habitants, qui ne fait pas partie de l'office.

Le Land de Brandenburg compte ainsi 160 offices supracommunaux et 58 communes ne faisant partie d'aucun office (amtsfreie Gemeinden).

Cette réforme a permis de conserver l'autonomie des communes, tout en améliorant l'administration. Là aussi l'association s'est faite sur des bases principalement volontaires : 140 offices se sont ainsi constitués sans problèmes. Le Land n'intervenant qu'en fin de course pour convaincre les sceptiques et opposants.

Au début de cette réforme, de nombreuses critiques s'étaient manifestées en raison de la crainte de la population de voir disparaître leur maire. En fait, les communes ont conservé celui-ci et leur conseil municipal ; elles gardent un pouvoir de décision et dans certains cas de veto. Comme dans d'autres Länder, il a été également prévu que les anciens maires devaient être réintégrés dans l'administration de l'office.

Par cette réforme territoriale, création des offices supra communaux, restructuration des Kreise, suppression des Bezirke, associée à une réforme fonctionnelle, les autorités du Land de Brandebourg pensent avoir mis sur pied une administration plus proche du citoyen (bürgernah) et plus conviviale (bürgerfreundlich). Elles estiment toutefois que son achèvement durera encore plusieurs années qui lui seront également nécessaires pour résoudre le problème de ses relations avec Berlin.

CONCLUSION

L'exemple allemand m'a tout d'abord montré que l'organisation administrative française à quatre niveaux, si souvent décriée ou tout au moins remise en question, est en définitive peu différente de celle rencontrée en Allemagne, où parfois même existe un échelon supplémentaire, comme en Bavière.

Comme nous l'avons vu, la réforme territoriale initiée en Allemagne au début des années 70 ne fut pas un fait isolé en Europe. Une réflexion générale y avait été menée après que l'on eut constaté le grand nombre de communes existantes et l'impossibilité pour la plupart d'entre elles d'assumer de façon efficace leurs compétences.

En Belgique, en Grande Bretagne, en Suède, cela a débouché sur des réformes parfois radicales. En France, ces réflexions aboutirent à la loi Marcellin du 16 Juillet 1971 relative aux fusions de communes.

En République fédérale d'Allemagne, les 24 278 communes apparaissaient trop nombreuses et la réforme, si elle fut menée partout, n'en prit cependant pas moins des formes différentes selon les Länder, tradition fédérale oblige.

En Rhénanie du Nord-Westphalie, elle fut la plus radicale puisqu'en découpant, regroupant, associant, on réduisit leur nombre de 86 %.

En Bavière, pays plus rural sans doute et aux régions à faible densité démographique, la potion fut plus douce à avaler puisque l'on parla moins de disparitions de communes que de regroupements au sein de communautés administratives (Verwaltungsgemeinschaften).

Dans les nouveaux Länder de l'est, la nécessité d'une réforme territoriale s'est imposée et les autorités compétentes ont aussi souhaité utiliser l'expérience acquise à l'ouest. Elles se sont ainsi éloignées de la méthode de la Rhénanie du Nord-Westphalie et ont plutôt préféré celle de la Bavière, définissant des seuils de population minimale, mais incitant fortement les communes à se regrouper pour assurer leurs compétences de proximité.

Plus de vingt ans après cette réforme territoriale, quel bilan peut être dressé ?

Cette modification de l'administration communale était guidée par quatre souhaits :

- professionnaliser l'administration,
- rapprocher cette dernière du citoyen,
- réduire les coûts grâce à des économies d'échelle,
- résoudre le problème des relations entre les villes centres et leur environnement (Stadt-Umland Problem)

Il est indéniable que l'administration s'est professionnalisée et que le regroupement communal a permis l'apparition dans ces nouvelles collectivités de spécialistes.

L'administration s'est-elle pour autant rapprochée du citoyen ? Non, si l'on entend par proximité les contacts fréquents que pouvait avoir l'administré avec son maire dans les petites communes rurales. Dans ce cas-là, certains sceptiques parlent plutôt de bureaucratisation de l'administration. Mais, si l'on considère que l'administré dispose désormais à distance raisonnable de tous les services de proximité qu'il ne trouvait pas forcément auparavant dans sa commune, on peut affirmer que la réforme a été positive.

Le coût de la réforme a également souvent été avancé. Il est difficile d'évaluer correctement celui-ci. Des infrastructures nouvelles ont effectivement été nécessaires dont le coût n'a pas toujours été compensé par la réduction du nombre de mandats locaux. Mais mes interlocuteurs m'ont souvent rappelé que le but premier de la réforme n'était pas de faire des économies, mais plutôt d'améliorer et d'augmenter les prestations offertes aux populations.

Une des conséquences de cette réforme qui n'est pas toujours relevée, a été ce que l'on a pu appeler une certaine "parlementarisation et politisation de la politique communale". L'augmentation de la taille des communes, la valorisation des mandats municipaux sont allées de pair avec un accroissement de l'influence des partis politiques dans la vie locale.

La réforme territoriale semble définitivement acceptée par la population et n'est pas remise en cause, même si quelques problèmes subsistent encore dans certaines régions plus de vingt ans après. Il faut dire que les différentes autorités concernées ont insisté sur la concertation pour convaincre les collectivités et la population.

Enfin, il est évident que la restructuration communale issue de cette réforme a, notamment dans les régions fortement urbanisée comme la Rhénanie du Nord-Westphalie, donné aux grosses communes les moyens nécessaires pour faire face à leur développement et leur expansion.

Il ne faut pas oublier non plus que cette réforme, si elle fut fondée au départ sur la libre volonté des communes, n'en fut pas moins menée de façon très directive. Les communes récalcitrantes, sceptiques ou attentistes n'avaient en définitive pas d'autres solutions, hormis le recours devant les instances juridictionnelles, que de se soumettre à la volonté des Länder.

Cette dernière remarque sur la façon relativement autoritaire dont a été conduite cette réforme en Allemagne, m'amène à me pencher sur notre réalité française.

L'Etat, en France, est arrivé au même degré de réflexion que les Länder allemands. Depuis 30 ans, tout observateur un peu attentif de la vie communale sait que l'éparpillement communal n'est pas forcément une richesse, comme d'aucuns se plaisent à le rappeler souvent. De plus en plus d'élus le pensent également. La loi Marcellin a été un échec relatif dans la mesure où elle impliquait la disparition pure et simple de l'identité communale.

Ne pouvant négliger cet attachement viscéral à l'entité communale, mais toujours convaincu de la nécessité d'une intercommunalité plus efficace, le législateur français a tenté, par la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 Février 1992, de concilier ces deux exigences. Avec désormais 8 800 communes faisant partie d'une structure à fiscalité propre et regroupant 17,2 millions d'habitants, on peut considérer que le regroupement communal par le biais des communautés de communes où de villes (540 à ce jour), et de districts à fiscalité propre (310), est en marche. Il est à noter que, conformément à la loi, ce processus s'est engagé à la libre initiative des collectivités.

Toutefois, même si la dynamique créée entraîne de nouvelles naissances, on peut douter que la totalité des communes françaises puissent "contrebalancer la faiblesse relative de leurs capacités d'action" par le biais de ces nouvelles structures de coopération.

L'exemple allemand est là pour nous montrer, qu'au-delà de la liberté laissée au départ à chacun, il faut l'intervention finale d'une autorité supérieure pour parvenir à une intercommunalité réelle.

La Bavière, a prouvé que l'on pouvait préserver le particularisme tout en recherchant une meilleure efficacité par le regroupement.

En France, la création de communautés de communes constitue déjà une étape dans cette direction en permettant aux communes de mener ensemble un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

Il a peut-être manqué la définition d'un seuil minimum de population. Mais il apparaîtra nécessaire un jour ou l'autre d'aller plus loin, si l'on veut éviter, selon les prévisions de la DATAR, que 90 % de la population vivent d'ici une décennie sur 10 % du territoire. L'Etat devra alors se montrer plus directif, plus autoritaire. Et il ne me semble pas que cette attitude sera forcément mal perçue par les élus concernés, si j'en juge par les réflexions maintes fois entendues lors de réunions que nous avons organisées pour présenter la loi ATR aux élus communaux. A de nombreuses reprises, des maires présents ont appelé de leurs vœux une intervention autoritaire de l'Etat, garant de l'intérêt général, dans le domaine de l'intercommunalité

o

oo oo

"®, **O, Deutschland meine ferne Liebe,**

Das muntre Frankreich scheint mir trübe".

Heinrich HEINE

ANNEXE I

Land		Population	Superficie (Km ²)	Capitale	Nombre de communes	
					1968	1978
Alte Bundesländer						
Schleswig-Holstein		2 610 000	15 730	Kiel	1378	1132
Hamburg	(Hambourg)	1 640 000	755	Hamburg		Ville-État
Bremen	(Bremer)	670 000	404	Bremen		Ville-État
Niedersachsen	(Basse-Saxe)	7 340 000	47 348	Hannover (Hanovre)	4231	1 030
Nordrhein-Westfalen	(Rhénanie du Nord-Westphalie)	17 230 000	34 068	Düsseldorf	2277	396
Hessen	(Hesse)	5 710 000	21 114	Wiesbaden	2684	423
Rheinland-Pfalz	(Rhénanie-Palatinat)	3 730 000	19 848	Mainz (Mayence)	2905	2 320
Saarland	(Sarre)	1 070 000	2 570	Saarbrücken (Sarrebuck)	347	50
Baden-Württemberg	(Bade-Wurtemberg)	9 720 000	35 751	Stuttgart	3379	1 111
Bayern	(Bavière)	11 133 000	70 553	München (Munich)	7077	2 052
Berlin		3 410 000	853	Berlin		Ville-État
					24278	8 514
Neue Bundesländer						
Mecklenburg	(Mecklembourg-					
Vorpommern	Pomeranie occidentale)	1 940 000	23 835	Schwerin		1 241
Brandenburg	(Brandebourg)	2 610 000	29 060	Potsdam		1 762
Thüringen	(Thuringe)	2 650 000	16 251	Erfurt		1 604
Sachsen-Anhalt	(Saxe-Anhalt)	2 920 000	20 443	Magdeburg		1 339
Sachsen	(Saxe)	4 840 000	18 337	Dresden (Dresde)		1 616