

La place des communes dans le système politique et administratif de l'Allemagne

Dominik Grillmayer, dfi
23.06.2015

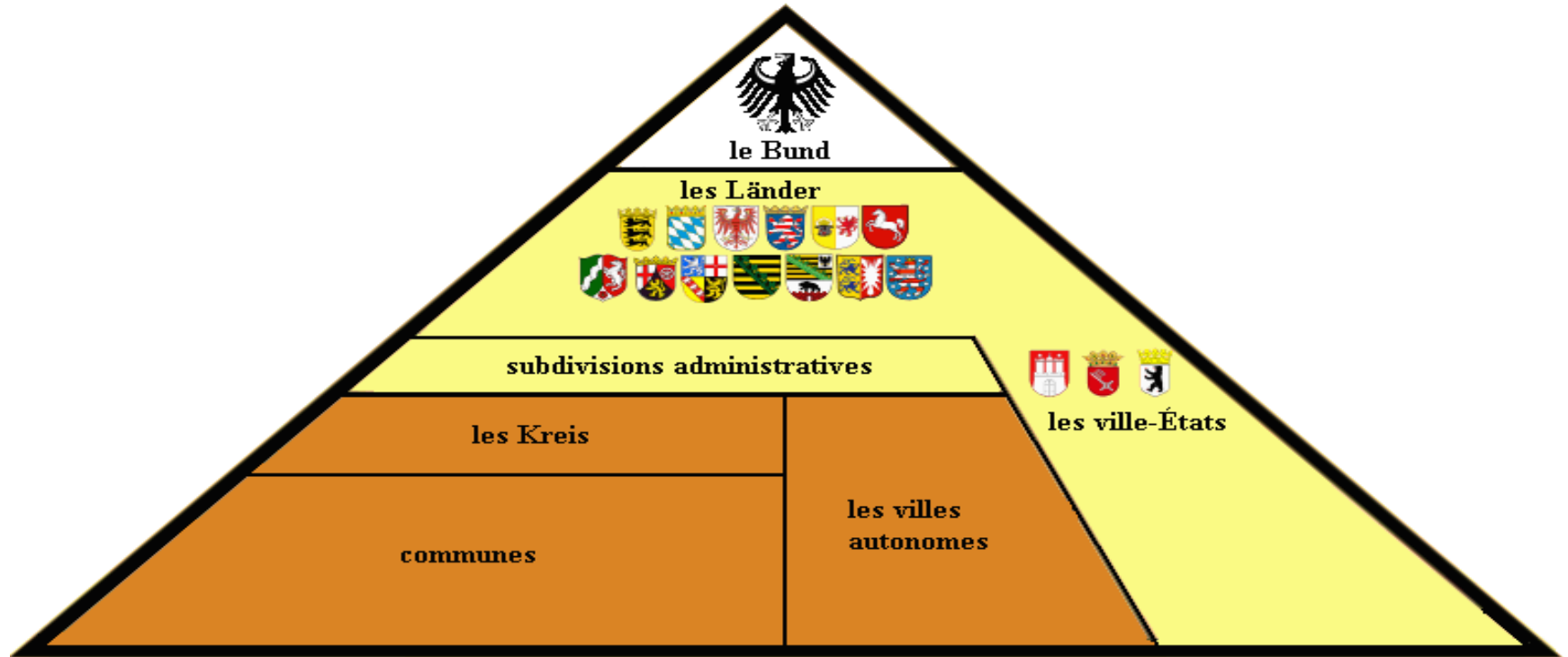
La notion de l'autonomie communale

- Les communes allemandes existaient avant que l'État n'établisse son administration dans l'ensemble du pays
- Le rôle clé des collectivités allemandes dans l'organisation étatique est étroitement lié au concept d'autonomie communale (*kommunale Selbstverwaltung*)
 - ➔ *droit d'administrer sous leur propre responsabilité toutes les affaires de la collectivité locale*
 - ➔ *remonte à la **Städteordnung** (Edit communal) **de la Prusse de 1808***

Fédéralisme coopératif

- L'importance de l'administration propre au **Bund** est limitée aux domaines dans lesquels il possède une **compétence exclusive** (affaires étrangères, défense, finances, sécurité sociale...)
- Dotés d'une constitution, les **Länder** disposent de la **qualité d'État** avec un territoire, une population, et des pouvoirs exécutifs et législatifs
- En dehors de la compétence exclusive du Bund, la législation découle des Länder – tant que le gouvernement fédéral ne recourt pas à la **législation concurrentielle**

Niveaux d'organisation administrative



Dessin basé sur un graphique de David Liuzzo (le système administratif de l'Allemagne)

Le Land : « l'interlocuteur » central des communes

- Les communes, tout en représentant un échelon de gouvernance en soi dans le système fédéral, relèvent du niveau des *Länder*
- L'organisation communale est de la compétence des *Länder*, sous réserve du respect du droit de l'auto-administration

L'auto-administration des communes

- ➔ *déterminé par l'article 28 alinéa 2 de la Loi Fondamentale allemande ainsi que par l'ensemble des constitutions des Länder*
- ➔ *se traduit par la compétence de la commune*
 - pour administrer ses finances (**Finanzhoheit**), ainsi que
 - son personnel (**Personalhoheit**), et
 - pour aménager son territoire (**Planungshoheit**)

Le Land : « l'interlocuteur » central des communes

- ➔ *compétent en ce qui concerne le cadre juridique dans lequel opèrent les communes, à savoir les statuts municipaux (**Gemeindeordnungen**)*
- ➔ *organise la répartition des finances entre les communes (**système de péréquation** destiné à rééquilibrer en partie les recettes fiscales inégales des communes)*
 - ➔ *exerce la **tutelle suprême de l'État** sur les communes*

Plusieurs statuts municipaux en Allemagne

- D'un Land à un autre, il existe des **divergences plus ou moins significatives** quant au mode de scrutin communal et au rôle du maire et des partis politiques
- Mais : **Convergence croissante** des statuts municipaux, qui se manifeste par exemple par la tendance à introduire l'élection directe du maire lorsque celle-ci n'était pas encore la règle

Divergences des statuts municipaux :

Quelques exemples

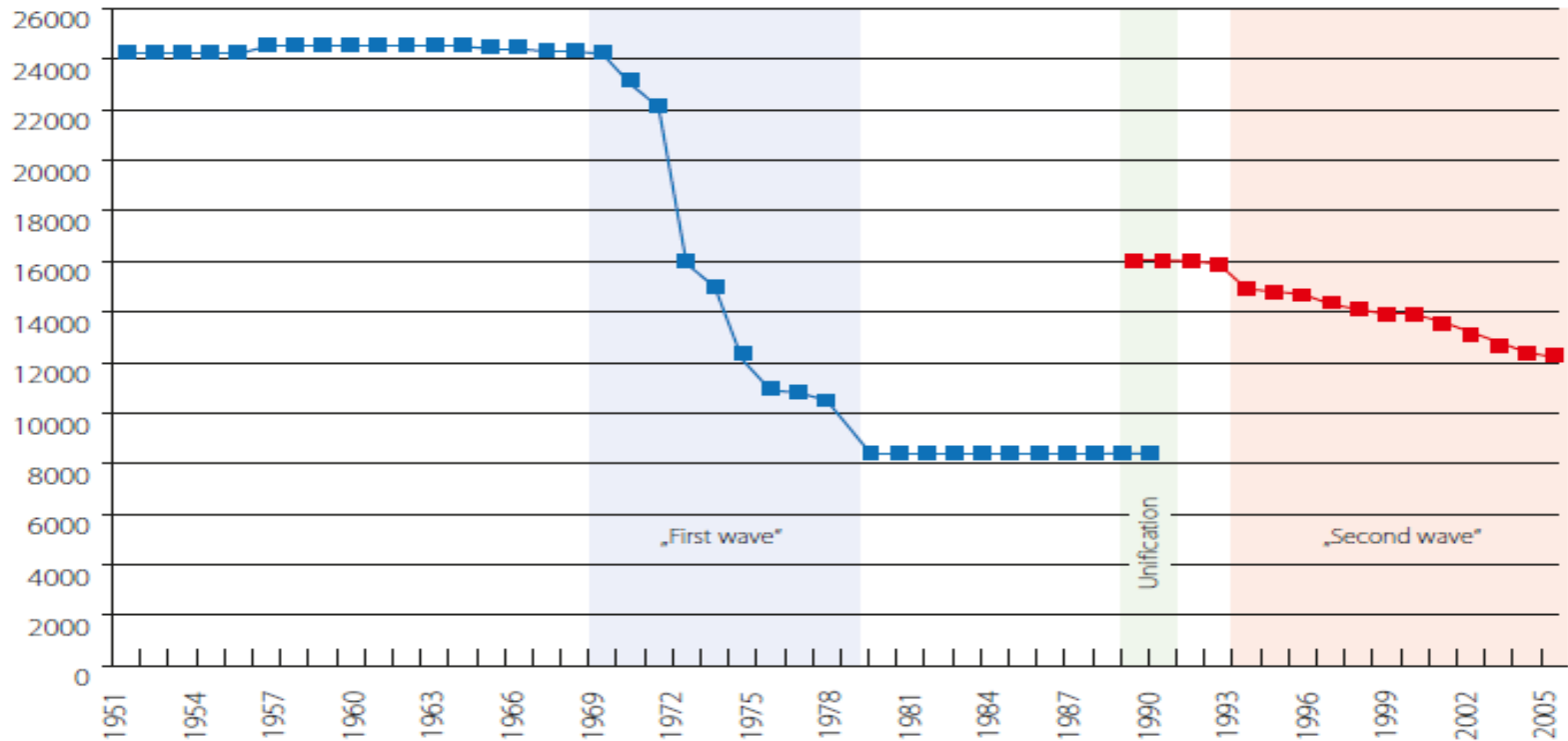
Législature du Conseil municipal	entre 4 et 6 ans
Mode de désignation du maire	élection directe <i>ou</i> par le conseil municipal
Durée du mandat du maire	entre 6 et 10 ans
Révocabilité du maire	pas de révocabilité <i>ou</i> à la majorité des 2/3
Mode de scrutin	personnalisé avec listes ouvertes (et possibilité du cumul des voix et du panachage) <i>ou</i> liste bloquée
Système de répartition des sièges	d'Hondt <i>ou</i> Hare-Niemeyer

Nombre des communes et son évolution

Les remembrements administratifs communaux entrepris depuis la fin des années 1960 ont entraîné de **nombreuses fusions de communes**

- ➔ *Objectif : améliorer l'efficacité de l'administration en réduisant le nombre des unités*
- ➔ *Volonté d'avoir des communes d'une taille critique (pour être capable de garantir un service public de qualité)*
- ➔ *Autre motivation : adapter les limites traditionnelles des communes aux nouvelles agglomérations urbaines qui se développaient rapidement*

Nombre des communes et son évolution



Source : Jun Katagi, Kommunale Gebietsreform und Dezentralisierung, Universitätsverlag Potsdam 2012, p. 37.

Les compétences des communes

- Les **tâches communales** (toutes les affaires de la communauté locale) font partie des compétences de base des municipalités
➔ « *champ d'action propre* »
- Les **tâches étatiques** sont déléguées aux communes en vertu des lois par le Bund ou le Land
➔ « *champ d'action délégué* »
➔ *municipalités exercent sur ce plan la fonction d'autorités administratives subalternes de l'Etat (police, surveillance des travaux de construction...)*

Tâches communales

1. Tâches facultatives

dont la mise en oeuvre est laissée à l'appréciation des communes

- sport et culture (musées, théâtres, librairies, piscines, soutien aux activités associatives etc)
- mise en place et financement d'infrastructures sociales (maisons des jeunes, maisons de retraite, service de conseil pour chômeurs etc)
- promotion économique
- ...

Tâches communales

2. Tâches obligatoires sans directives

que les communes sont tenues d'exécuter, mais de la façon qu'elles choisissent elles-mêmes

- construction et entretien d'établissements scolaires
- création des places nécessaires en crèches
- collecte des ordures et des eaux usées
- voies communales, transport communal
- approvisionnement en eau et en énergie
- plans d'urbanisme (*Bauleitplanung*)
- promotion de la construction de logements sociaux
- ...

Tâches communales

3. Tâches obligatoires avec directives

dont la mise en œuvre peut être dictée aux municipalités

- organisation des élections
- état civil
- Passeports
- accueil et hébergement de réfugiés
- service public de santé
- ...

Exemple : Approvisionnement en énergie

- Rôle important des *Stadtwerke* (régies municipales) en Allemagne
- Après une plus longue phase de privatisation :
tendance à la recommunisation
ces dernières années

➔ *la transition énergétique rend nécessaire une plus grande décentralisation de l'approvisionnement en énergie*

➔ *Volonté des communes de renforcer leur position stratégique, de créer de valeur locale*

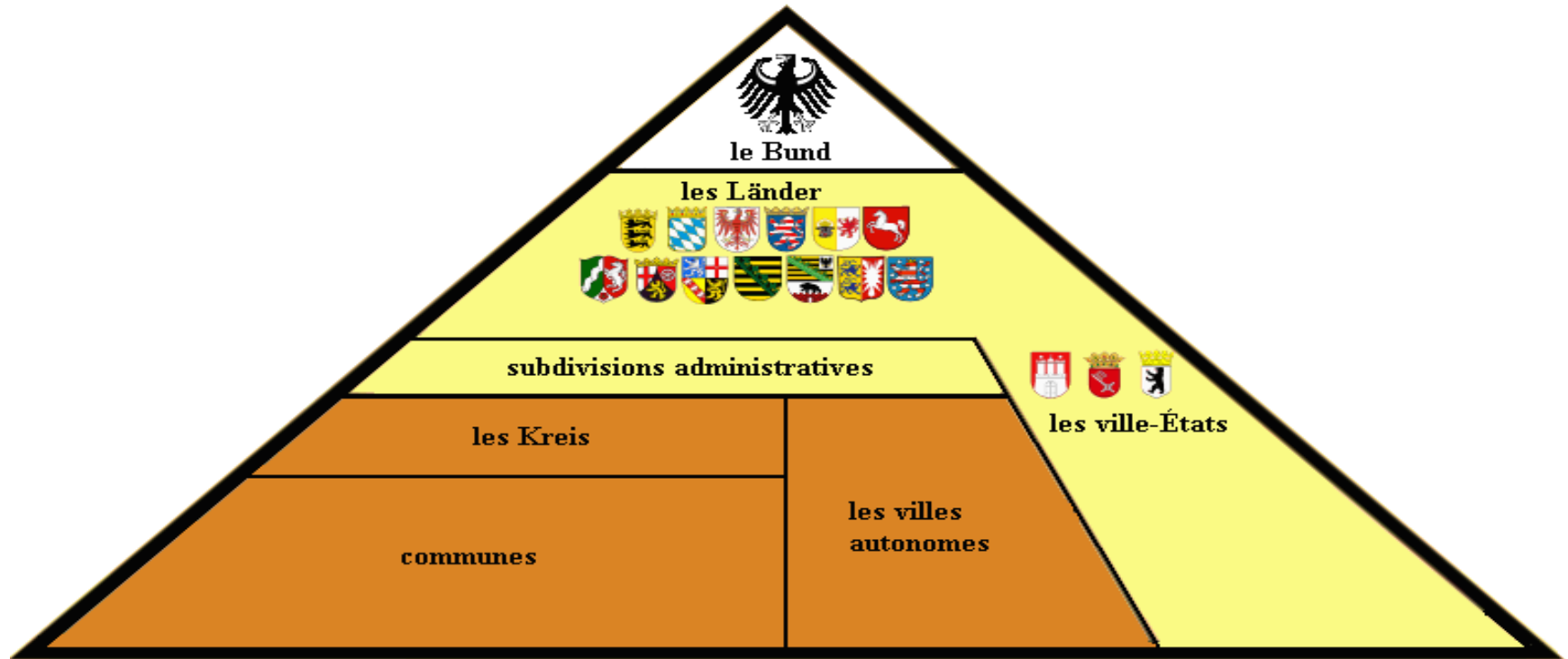
Energie von der Gemeinde

Neue Stadtwerke entstanden seit 2007 unter anderem hier ...



Quelle: Libbe 2013
© Hans-Böckler-Stiftung 2013

Niveaux d'organisation administrative

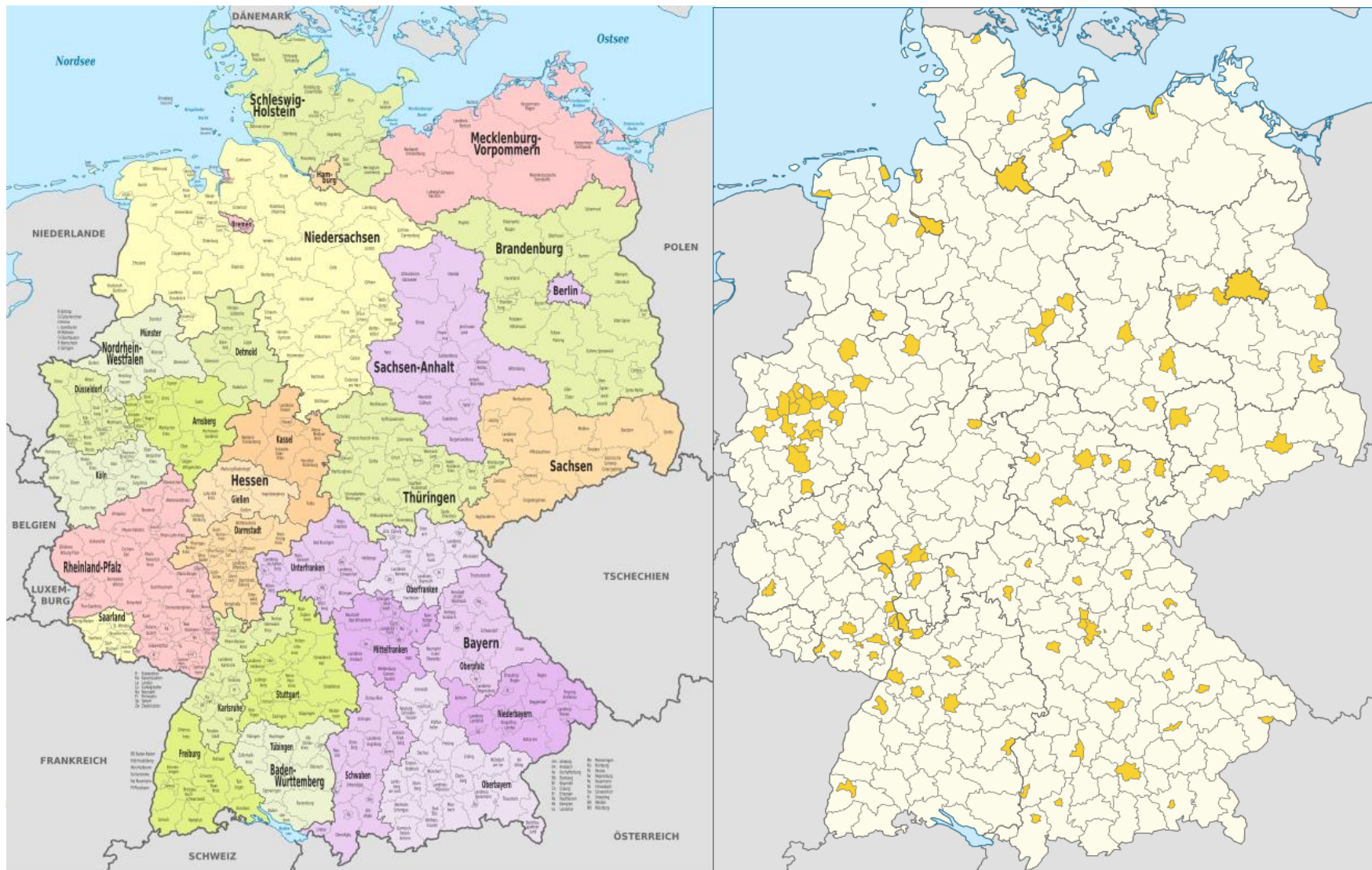


Dessin basé sur un graphique de David Liuzzo (le système administratif de l'Allemagne)

Le (Land-)Kreis

- Les communes et le Kreis auquel elles appartiennent se complètent pour mener à bien les tâches communales
- Le **Landratsamt**, autorité administrative du Kreis, a - comme les communes - une double fonction
 - ➔ *en tant qu'autorité administrative inférieure de l'Etat, il est chargé de tâches étatiques*
 - ➔ *en tant qu'autorité administrative du Kreis, il exerce des tâches relevant de l'autonomie de gestion, complémentaires à celles des communes*
- Les villes moyennes, à partir d'un certain nombre d'habitants, se chargent en règle générale aussi de certaines tâches de l'administration du Kreis sous leur propre régie
- Les grandes villes sont en règle générale simultanément un Kreis et s'acquittent à la fois des tâches de l'une et de l'autre

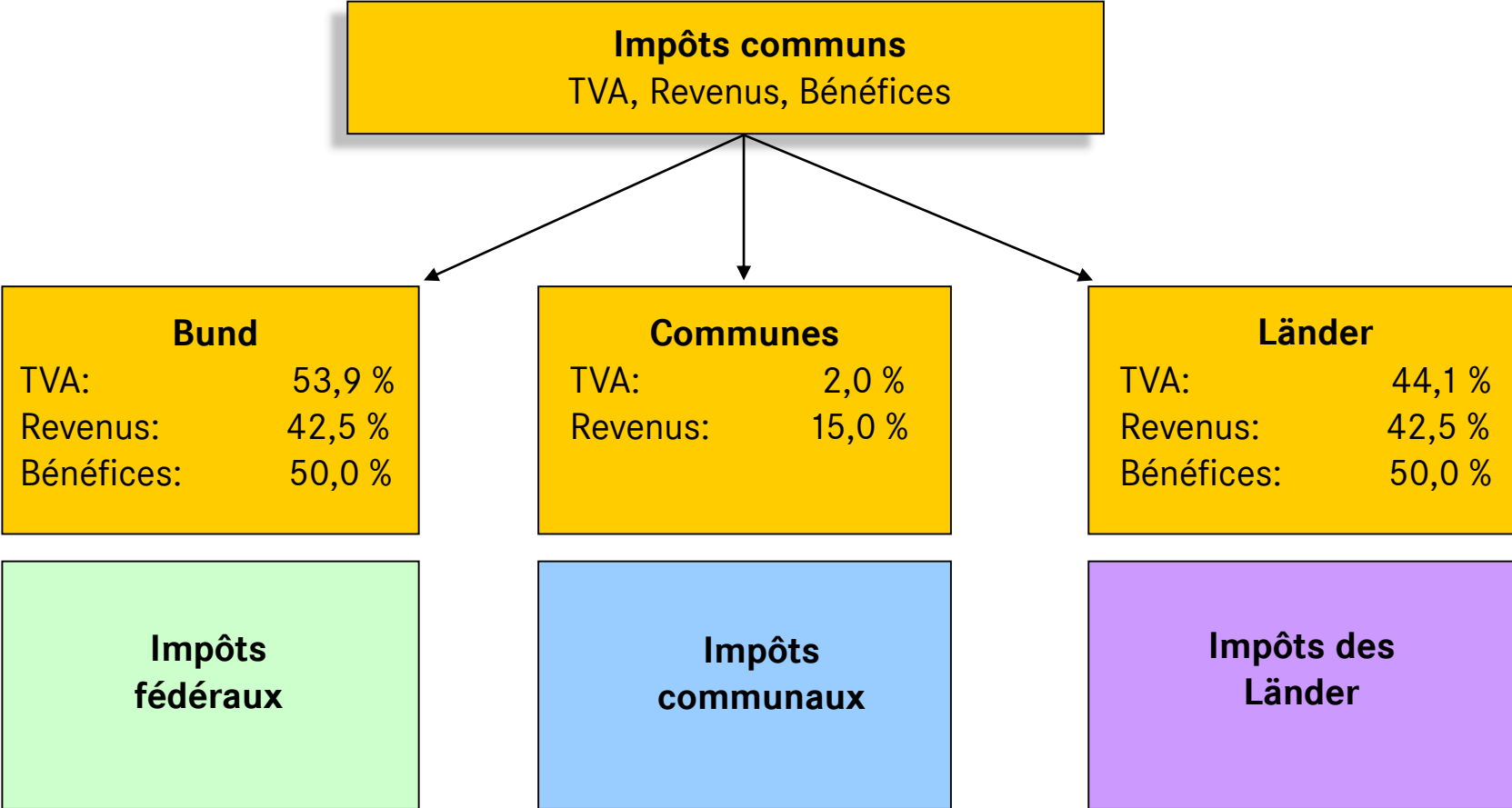
Les 402 Landkreise et villes autonomes



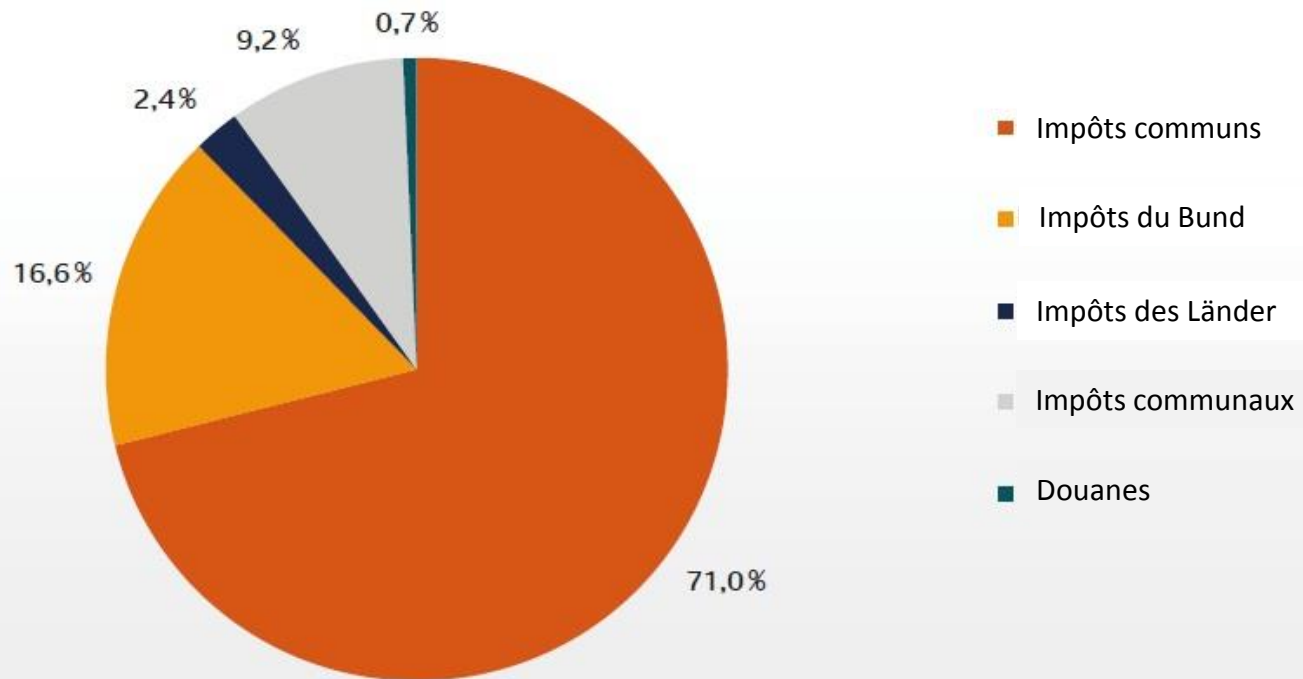
Fiscalité en Allemagne

- Les principaux impôts sont des **impôts « communautaires »**
- **Système de transfert complexe** entre les communes, le Bund et les Länder, composé d'une multiplicité de péréquations, de quotes-parts d'impôts et de dotations financières réciproques
- Le Bund, les Länder et les communes se partagent les recettes fiscales selon un barème de répartition

Partage des impôts



Recettes fiscales en 2012



Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Les finances locales

Les **recettes des communes** proviennent de quatre sources principales :

- Pourcentage fixe des recettes de l'impôt sur le revenu et de la TVA
- Ressources fiscales propres
- Dotations de l'État
- Taxes et produits d'exploitation

Défis actuels

- Hétérogénéité de la situation financière des communes : Liberté d'action et marge de manœuvre financière de quelques communes allemandes diminuées voire réduites à néant par le manque de ressources
- Recettes de la taxe professionnelle soumises à des oscillations fortes
- La législation nationale assigne parfois des tâches aux communes sans compensation budgétaire (exemple : accueil et hébergement des réfugiés)

Merci de votre attention!

Dominik Grillmayer
Deutsch-Französisches Institut
Asperger Straße 34
D - 71634 Ludwigsburg
Tel. +49-7141-9303-15
Fax: +49-7141-9303-50
grillmayer@dfi.de