



L'autogestion communale en Allemagne

Georg Kristian Kampf

EDITE PAR

HELMUT REIFELD
SOUMAYA ALIMAM



L'AUTOGESTION COMMUNALE EN ALLEMAGNE

Georg Kristian Kampfer

Publié par
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

© 2012, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Bureau du Maroc

Tous droits réservés.

Toute reproduction intégrale ou partielle, ainsi que la diffusion électronique de cet ouvrage est interdite sans la permission formelle de l'éditeur.

Photo: Gemeinde Neuffen

Rédaction : Georg Kristian Kampfer

Traduction vers le français : Jens Jaspert

Mise en page : Imprimat

Imprimé au Maroc.

1ère édition 2012

L'AUTOGESTION COMMUNALE EN ALLEMAGNE

GEORG KRISTIAN KAMPFER

ÉDITÉ PAR

HELMUT REIFELD
SOUMAYA ALIMAM



Auswärtiges Amt



Konrad
Adenauer
Stiftung

SOMMAIRE

- 7 | INTRODUCTION**
- 11 | MODULE 1 : BASES**
- 33 | MODULE 2 : LES DROITS**
- 49 | MODULE 3 : TÂCHES ET FINANCES COMMUNALES**
- 64 | MODULE 4 : COOPÉRATION COMMUNALE ET
MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION**
- 82 | MAÎTRE DE CONFÉRENCE**

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs, chers participants,

En mai dernier, le président de la fondation Konrad Adenauer, M. Helmut Reifeld, m'a confié la tâche de vous préparer une formation dont le sujet aurait de toute évidence ravi le premier chancelier fédéral de la République fédérale d'Allemagne, M. Konrad Adenauer. La demande de M. Reifel portait sur les bases théoriques et les réalités pratiques de l'autogestion communale en Allemagne.

En 1957, Konrad Adenauer écrivait : « L'autogestion communale est la base d'un État démocratique en bonne santé. »

En 1957, les communes allemandes avaient réalisé une remarquable performance. Elles avaient joué un rôle déterminant dans la reconstruction de la République fédérale d'Allemagne après la Seconde Guerre mondiale. Les infrastructures et en particulier les institutions politiques à Berlin avaient été massivement endommagées par la guerre. Les communes ont aidé l'Allemagne à se relever.

Je me réjouis à l'idée de vous donner ce cours pendant deux jours, et ce, pour deux raisons :

D'une part, car j'ai donné un cours portant sur le même sujet à l'université de Bonn. D'autre part, car le Maroc est le premier pays étranger où j'ai pu travailler comme conseiller auprès du ministère de l'Économie à Rabat dans le cadre d'un projet de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Société allemande pour la coopération internationale, GIZ en abrégé). Par la suite, pendant presque deux ans, j'ai participé, pour le compte de la GIZ, au développement institutionnel du plus jeune État du monde : la République du Soudan du Sud. L'établissement d'une administration communale locale et la participation des citoyens au processus de décision des communes ont été au cœur de mon travail dans ce pays qui sortait de 50 ans de guerre civile. Et aujourd'hui me voici de retour au Maroc avec vous.

Je suis par ailleurs très satisfait d'avoir l'occasion de travailler en collaboration avec une partenaire de qualité qui vient aussi de la fondation Konrad Adenauer à Rabat. Mme Soumaya Alimam occupe le poste d'assistante de ce projet et parle couramment allemand, français et arabe. Elle et moi vous guiderons tout au long de cette formation.

Diapositive 1 : Emploi du temps

Mesdames, Messieurs,

Au cours de cette formation, vous apprendrez à connaître l'histoire et le fonctionnement de l'administration communale en Allemagne. Vous aurez ainsi l'occasion de comparer vos droits et devoirs avec ceux des personnalités politiques locales allemandes. Nous observerons ensemble comment les communes allemandes exercent leurs missions et comment l'État allemand veille à leur légitimité. Nous nous poserons la question du financement des communes : nous évoquerons le droit des communes à lever leurs propres impôts ainsi que les taxes habituelles qui participent également au financement de leurs activités.

Nous avons isolé trois thèmes principaux que vous discuterez en groupe de manière plus approfondie :

- La coopération entre les communes ;
- Les tendances actuelles en matière de modernisation administrative ;
- La participation des citoyens au processus décisionnel des communes.

Cet après-midi, à l'aide de six questions, nous poserons les bases qui vous seront nécessaires pour demain. Dans un premier temps, nous verrons l'histoire et la construction de la structure administrative allemande. Puis, dans un second temps, nous aborderons les droits et les devoirs des personnalités politiques locales avant de traiter ceux des citoyens.

Demain matin, nous étudierons les droits associés à l'autogestion communale, pour cela nous organiserons un exercice qui traitera de l'exercice de ces droits.

L'après-midi, nous traiterons des différentes tâches qui incombent aux communes et nous nous questionnerons sur leur financement. Ici encore, nous avons prévu un exercice pratique qui portera sur l'étendue des activités communales et sur l'optimisation de la situation financière.

Au travers de ces exercices, nous espérons que vous pourrez nous faire part de vos idées et suggestions issues de votre expérience personnelle et que cet échange aboutira sur d'autres réflexions que nous pourrons alors partager tous ensemble. J'aimerais d'ailleurs vous rappeler que cet événement est le vôtre et que votre participation est essentielle à son succès. Les exercices ainsi que les pauses sont prévus pour vous donner l'occasion d'échanger le plus possible avec vos collègues.

Pour terminer, mercredi matin, nous vous avons prévu un dernier thème qui comprendra une partie théorique et une partie pratique. Nous étudierons la collaboration entre les communes ainsi que les possibilités de modernisation de l'administration. Pour cela, nous imaginerons un concept de modernisation des communes ainsi qu'un projet pour renforcer la participation citoyenne.

Vous trouverez à votre place l'ensemble des notes accompagnant cette formation ainsi que la version imprimée des diapositives.

Module 1 : Bases

Objectifs

- Aborder les interactions du gouvernement et des administrations.
- Être en mesure d'expliquer les activités et fonctions des différents niveaux d'administration.
- Avoir une idée claire du principe de décentralisation et être capable de l'étendre au contexte du Maroc.

1 Histoire et statut des communes dans la construction de l'État et de l'administration

Mesdames et Messieurs,

Dans cette introduction, nous aborderons l'histoire de l'administration communale allemande et plus globalement la mise sur pied de l'État et de l'administration. Essayez s'il vous plaît de réfléchir pendant ce module aux réponses à ces trois questions centrales.

Questions :



- Les communes sont-elles des éléments de la société ou de l'État ?
- Le maire est-il le représentant politique de tous les citoyens ?
- Les communes sont-elles soumises à des réglementations homogènes ?

1.1 De la Städteordnung prussienne à l'administration moderne

En 1957, Konrad Adenauer, premier chancelier de la République fédérale d'Allemagne, écrivait dans l'introduction d'un rapport :

« L'autogestion communale est la base d'un État démocratique en bonne santé. Le développement démocratique de notre peuple s'est fait à l'aide de nos communes. En effet, grâce aux réformes du baron vom Stein, les citoyens acquirent la possibilité de participer aux affaires communales. »

Le baron vom Stein dont parle Konrad Adenauer vécut à la fin du 18e jusqu'au début du 19e siècle. Plus tard, l'Allemagne porta le nom d'Empire allemand, Deutsches Kaiserreich (de 1871 à 1918).

Diapositive 2 : Empire allemand

Comme c'est le cas au Maroc, un roi dirigeait cet empire allemand, Guillaume Ier, empereur d'Allemagne et roi de Prusse (« Monarchies constitutionnelles » — Première démocratie parlementaire avec la République de Weimar en 1919). Cependant, une grande différence avec le Maroc existait déjà à l'époque. En effet, l'Empire allemand était composé de 25 États partiellement souverains dont les pouvoirs étaient bien supérieurs à ceux des 16 régions marocaines. Je reviendrai en détail sur ce point plus tard.

Le baron vom Stein vécut donc à cette époque. C'était un homme pratique, apolitique qui occupa de très hauts postes. Il défendit une idée qui paraissait bien révolutionnaire à l'époque : le droit des citoyens à s'impliquer dans les affaires des communes.

Diapositive 3 : Le baron vom Stein

En faisant participer les citoyens, il voulait solliciter trois éléments :

- L'esprit de la nation ;
- L'avis et les besoins des citoyens ;
- L'avis et les besoins des autorités de l'État.

Il voulait utiliser les connaissances particulières des citoyens et pensait que l'image des autorités serait améliorée grâce à leur participation. Il y a plus de deux siècles, nous connaissons donc déjà les arguments en faveur de l'implication des citoyens. Le baron vom Stein réussit à introduire une réforme qui est aujourd'hui considérée en Allemagne comme la prémisses de l'autogestion communale. Dès ce moment, toutes les communes purent agir de façon largement autonome par rapport à l'État.

En 1848, la constitution de l'église Saint-Paul, rédigée à Francfort-sur-le-Main, tenta d'homogénéiser les réglementations s'appliquant aux communes. Bien que cette constitution ne soit jamais entrée en vigueur, les principes suivants se sont imposés, jusqu'à aujourd'hui comme des notions fondamentales :

1. Les citoyens élisent un représentant ;
2. Chaque commune gère ses propres affaires, sous la surveillance de l'État ;
3. Les finances communales doivent être publiques ;
4. Les réunions du conseil communal sont généralement publiques

Le « droit à l'autogestion locale » fut ajouté en 1919 à la constitution. (cf. Art. 127 de la « constitution de Weimar »). Il figure encore aujourd'hui dans la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne. (cf. Art. 28, Al. 2 de la constitution). Chaque commune peut donc s'y référer devant la cour constitutionnelle fédérale si elle pense que son droit à l'autogestion locale est menacé. (cf. Art 93, Al. 1, n° 4b de la constitution : « Aux communes doit être garanti le droit de régler, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. »)

Les communes allemandes ont toujours été directement affectées par les grands bouleversements politiques. Ce fut par exemple le cas pendant la crise économique de 1932 ou lors de l'arrivée au pouvoir des nazis et du dictateur Adolf Hitler. En plus de la structure démocratique de l'État, le régime national-socialiste supprima le « droit à l'autogestion locale ». Les communes furent alors mises au service de l'administration impériale. Cela concerna également les Länder (État membre) allemands puisqu'ils furent « mis au pas », ce qui signifie, plus simplement, qu'ils furent placés sous le contrôle du régime nazi.

Lorsque je donne ce cours à Bonn, je profite toujours de ce moment pour rappeler que l'idée initiale des Länder est de décentraliser les pouvoirs pour empêcher l'arrivée d'un dictateur.

Diapositive 4 : Les conséquences de la Seconde Guerre mondiale

La Seconde Guerre mondiale, les profondes modifications de la société qui en ont suivi ainsi que la destruction des infrastructures ont essentiellement touché les communes. Elles sont en effet les divisions administratives les plus proches des citoyens. Elles ne purent plus compter que sur elles-mêmes dans la mesure où les structures gouvernementales supérieures n'étaient plus opérationnelles. Elles durent alors régler seules les problèmes de pénurie alimentaire, de reconstruction des bâtiments et de chômage.

Diapositive 5 : Histoire de l'autogestion communale

Maintenant que nous avons pris la mesure des bouleversements que constituent la Seconde Guerre mondiale et la montée du national-socialisme, il n'est pas surprenant que la constitution allemande actuelle

accorde une place prépondérante au principe d'autogestion communale.

« Aux communes doit être garanti le droit de régler, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois » (cf. Art. 28, Al. 2 de la constitution)

1.2 Le terme « autogestion communale »

Nous arrivons à la notion « d'autogestion communale », qui peut aussi bien être abordée sous l'angle du droit que sous celui des sciences politiques.

D'un point de vue politique, l'autogestion communale est un « principe de citoyenneté qui permet aux citoyens de participer à titre bénévole aux activités d'une administration locale. Ils peuvent ainsi exercer une influence directe sur les décisions prises par cette administration. »

Selon le baron vom Stein, cela permet de rapprocher État et citoyens.

Élément de compréhension : Bénévolat



Quand les citoyens sont appelés à faire du bénévolat pour leur administration, cela ne signifie pas forcément qu'ils travaillent gratuitement. Au contraire, on leur verse, en fonction de leur salaire habituel, de quoi subvenir à leurs besoins. Ils reçoivent donc une compensation pour la perte de salaire et une indemnité de représentation. Néanmoins, le bénévolat ne constitue pas un travail à plein temps ! Il ne peut que compléter le travail des employés et des fonctionnaires du service public.

En droit, « l'autogestion communale » désigne la séparation des villes et communes de l'organisation étatique. Les communes doivent exercer leurs activités à l'aide de leurs propres organes (par exemple : le maire ou le conseil communal). L'État endosse seul la responsabilité de veiller au respect des dispositions juridiques.

Décision de la cour constitutionnelle fédérale (11, 266, 275f)

« L'autogestion communale, dans son acception contemporaine, comprend la mobilisation des personnes concernées (citoyennes et citoyens) pour la gestion de leurs propres affaires. La communauté locale doit prendre en main son destin et le gérer responsablement avec solidarité. »

1.3 Fédéralisme, séparation des pouvoirs, décentralisation

Grâce au principe d'autogestion locale, il existe en Allemagne un niveau communal autonome, en plus des deux niveaux étatiques (Land et État fédéral). Il ne s'agit cependant pas d'un troisième niveau étatique puisque les communes font partie du niveau des 16 Länder.

Diapositive 6 : La culture administrative fédérale

L'Allemagne étant un État fédéral, on y trouve deux niveaux étatiques : le niveau fédéral et le niveau des Länder.

L'Allemagne possède donc un parlement bicaméral au niveau fédéral (situé à Berlin). Il est constitué du Bundestag, composé de représentants du peuple allemand élus, et du Bundesrat, composé de représentants des gouvernements des 16 Länder. Il existe d'autres institutions importantes, parmi elles le président fédéral, le gouvernement fédéral (composé du chancelier fédéral et de ses ministres) ainsi que les tribunaux fédéraux. Toutes ces institutions sont regroupées sous le terme de Bund (fédération).

Diapositive 7 : Relation entre les différentes institutions fédérales

En plus du Bund, il existe un parlement et un gouvernement avec une administration et des tribunaux dans chacun des 16 Länder. C'est une des caractéristiques du niveau des Länder en Allemagne. Chaque Land possède sa propre identité étatique qui s'exprime entre autres par l'existence d'une constitution qui lui est propre.

L'Allemagne fait partie des 28 États fédéraux que compte actuellement le monde.

Diapositive 8 : La République fédérale d'Allemagne et ses 16 Länder

En raison de sa structure fédérale, la séparation des pouvoirs entre les différentes institutions étatiques joue un rôle capital en Allemagne. On peut parler d'un côté de « séparation horizontale des pouvoirs », c'est-à-dire la séparation entre le gouvernement, le parlement et les juridictions (exécutif, législatif et judiciaire). De l'autre côté, on trouve la « séparation verticale des pouvoirs », en Allemagne, cela signifie que le pouvoir étatique est divisé entre les autorités compétentes au niveau fédéral et celles qui le sont au niveau du Land.

Vous pouvez voir comment le personnel de l'administration allemande est réparti quantitativement entre le niveau fédéral et le niveau du Land.

Diapositive 9 : Répartition du personnel administratif en Allemagne

L'Allemagne compte 82 millions d'habitants, et ce sont en tout 4,2 millions d'entre eux qui travaillent actuellement pour la fonction publique. Une majorité travaille au niveau des Länder (2,3 millions), et le reste se partage entre l'administration communale (1,6 million) et l'administration fédérale (0,3 million). Je pense qu'il est bon de souligner que 80% des missions d'État sont accomplies par les communes. Il est évident que lesdites missions ne sont pas seulement réalisées par les employés communaux, mais également en grande partie par des bénévoles, qui sont absents de ces chiffres.

Les communes sont des composantes de la séparation verticale des pouvoirs et grâce à leur importance, elles sont l'expression d'une décentralisation très marquée des missions d'État.

1.4 Codes communaux

Les 16 Länder sont compétents en matière de réglementation des communes (cf. Art. 70 de la Constitution). Chaque parlement de Land vote un code communal (aussi appelé « constitution communale ») qui contient les règles s'appliquant à toutes les communes au sein du Land.

Les 16 codes communaux ainsi constitués, bien que différents, sont néanmoins similaires. L'existence d'un maire directement élu par le peuple est par exemple prévue partout. Le maire est le représentant des citoyens et le président de l'administration communale (à l'exception du Land de la Hesse). Selon les codes communaux, on peut rencontrer des variations de la durée du mandat des maires. Elle peut s'étaler entre cinq (comme en Basse-Saxe ou en Rhénanie-du-Nord-Westphalie) et neuf ans (dans le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale).

1.5 Classification des communes

Il existe en Allemagne plusieurs sortes de communes. Comme nous l'avons vu précédemment, la commune est le niveau le plus proche des citoyens dans l'organisation administrative de la République fédérale

d'Allemagne. Jusqu'à présent, je n'ai fait qu'employer le terme « commune », mais il s'agit en fait d'une généralisation qui me permet de ne pas alourdir mes propos. Stricto sensu, on trouve en Allemagne deux groupes de communes dont je vais vous expliquer les différences.

1. Les communes qui font partie d'un Kreis (district rural), et
2. les kreisfreien Städte (grandes villes/villes district).

En quoi ces deux types de communes diffèrent-ils et en quoi est-il important de comprendre ces différences pour comprendre la structure communale en Allemagne ?

1.5.1 Les communes appartenant à un Kreis

Un Kreis (également appelé Landkreis selon la dénomination officielle) est une collectivité territoriale comprenant plusieurs communes. Pourquoi de nombreuses communes allemandes appartiennent-elles à un Kreis ? Pour une raison simple : beaucoup de communes, à cause de leur petit nombre d'habitants, sont financièrement trop faibles pour remplir les missions locales importantes. Il peut s'agir de l'organisation des transports publics, des services hospitaliers, ou de l'élimination des déchets. Ainsi, elles se partagent ces tâches au sein d'une autorité plus grande, le Landkreis. Il est constitué de 7 (exemple : le Kreis d'Eifel-Bitburg-Prüm en Rhénanie-Palatinat) à 235 communes (exemple : le Landkreis d'Ammerland en Basse-Saxe). Le principe de subsidiarité, typique des systèmes administratifs décentralisés, s'applique aux Kreise, il édicte que les institutions du Kreis ne sont compétentes que pour les tâches que les communes ne peuvent réaliser elles-mêmes.

Dans toute l'Allemagne, environ 11 500 communes se sont actuellement associées en 300 Kreise.

Diapositive 10 : Répartition des villes district (en jaune clair) et des Landkreise (jaune foncé) en 2011

1.5.2 Les villes district (Kreisfreie Städte)

En Allemagne, seule une centaine de villes fonctionne de manière totalement autonome, elles sont suffisamment performantes pour se passer d'un Kreis. On les appelle les villes district¹. Ces villes sont généralement de très grande taille (Cologne, Bonn, Dortmund, Hambourg en sont des exemples).

¹ 111 villes district selon l'office fédéral des statistiques en 2011 p. 30

La répartition de la population allemande entre les villes district et les communes appartenant à des Kreise est particulièrement intéressante. Même si le nombre de grandes villes est relativement petit, un tiers des Allemands (soit environ 26 millions en 2009) y habitent. Les deux tiers restant se partagent les 11 500 communes regroupées en Kreise (56 millions en 2009).

1.6 Superficie des communes

Pour conclure, quelques mots sur le territoire sur lequel les communes sont compétentes pour effectuer leurs tâches. En règle générale, le « principe régional » établit que les communes ne doivent pas sortir de leur territoire pour réaliser les tâches qui leur incombent. Ce principe semble cohérent puisque les tâches des communes doivent avoir un lien avec le niveau local. Les décisions d'une commune ne peuvent donc pas avoir d'effets au-delà du territoire de ladite commune. Néanmoins, l'étendue du territoire d'une commune peut être très variable d'un Land à l'autre, car aucune loi fédérale ne la détermine dans l'ensemble du territoire allemand. Une réforme de ce principe serait d'ailleurs du domaine de compétence des Länder. À titre d'exemple, il y a aujourd'hui, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, environ 400 communes alors que le Bade-Wurtemberg en compte trois fois plus (1 100) pour une superficie pratiquement identique².

Dans les Länder, les différentes réformes territoriales des dernières années tendent toutefois vers un élargissement des communes et des Kreise, et par conséquent vers une diminution de leur nombre.
Mesdames et Messieurs,

Avant de vous donner la possibilité de vous exprimer, je souhaiterais que nous prenions le temps de répondre ensemble aux questions soulevées au début de ce cours.

1.7 Bilan intermédiaire

Questions-Réponses :



Première question : « Les communes sont-elles des éléments de la société ou de l'État ? »

² cf. L'office fédéral des statistiques, 2011, p. 36.

Réponse : Les deux à la fois. D'une part, on reconnaît à chaque citoyen un droit à « l'autogestion locale ». Les communes font donc bien partie de la société. Mais d'autre part, l'autogestion est un principe d'organisation régalien, qui assigne un certain champ d'activité aux communes. Les communes ont alors l'obligation de remplir leurs fonctions et c'est la raison pour laquelle elles sont sous la surveillance de l'État. Les communes sont donc bel et bien à la fois des éléments de la société et de l'État. (Le troisième module s'étendra plus en profondeur sur les activités des communes et sur le rôle de l'État.)

Deuxième question : « Le maire est-il le représentant politique de tous les citoyens ? »

Réponse : Pour cette réponse, il convient d'observer l'application du droit de vote au niveau communal. Si le titulaire de la plus haute fonction communale est élu par le peuple, alors il est le représentant de tous les citoyens. Or en Allemagne, le maire est la plupart du temps élu directement par les citoyens. Il est donc le représentant politique et bénéficie d'une forte légitimité démocratique. Il est par la même occasion le chef de l'administration communale.

Troisième question : « Les communes sont-elles soumises à des réglementations homogènes ? »

Réponse : La réponse dépend du législateur de chaque pays, il convient de savoir s'il a prévu une organisation uniforme de toutes les communes. En Allemagne, les Länder décident pour les communes. Chaque Land établit un code communal qui prend en compte les traditions et les besoins propres à son Land. Cela explique qu'en Basse-Saxe les maires sont élus pour cinq ans, alors qu'en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale leur mandat est de neuf ans. Les communes sont donc soumises à des législations différentes qui ont toutefois tendance à s'uniformiser. Aujourd'hui, tous les maires sont élus par les citoyens, ce qui n'a pas toujours été le cas.

Je voudrais maintenant vous inviter à me faire part des similitudes entre l'Allemagne et le Maroc ainsi que des particularités relatives à l'Allemagne que vous avez observées.

2 Organisation et compétences des institutions communales, droits et devoirs des citoyens

Dans la deuxième partie de l'introduction, j'aimerais vous familiariser avec les institutions communales ainsi qu'avec les droits et devoirs des citoyens. Pour structurer cette partie, je souhaiterais préalablement me servir des trois questions qui me sont le plus fréquemment posées par les étudiants. Je répondrai dans cette partie en particulier à deux de ces questions.

Questions :



- Y a-t-il dans des communes des « parlements » qui représentent les intérêts des citoyens ?
- Les maires (et les chefs de Kreis) exercent-ils à titre bénévole ?
- Pourquoi fait-on une différence en Allemagne entre les citoyens de la commune et les habitants ?

2.1 Institutions communales

Si l'on s'intéresse maintenant aux institutions communales en Allemagne, il est une fois de plus utile de rappeler que les Länder posent les bases légales des communes par loi de Land (ils rédigent le code communal/la constitution communale). Étant donné que chaque parlement de Land a une composition politique différente, les directives institutionnelles et juridiques adressées aux communes varient d'un Land à l'autre.

En dépit de ce constat, les codes communaux des 16 Länder prévoient tous deux institutions qui sont si importantes qu'on ne peut s'en passer :

1. le conseil communal, qui représente les citoyens (donc la commune) à la manière d'un parlement communal ;
2. L'administration communale sous la direction du maire.

L'administration communale réalise le travail administratif, prépare les arrêtés du conseil communal et les exécute.

Diapositive 11 : Les institutions communales

2.1.1 Le conseil communal

En Allemagne, le conseil communal (Gemeinderat, aussi appelé Stadtrat ou Gemeindevertretung) dispose non seulement du pouvoir législatif, mais aussi du pouvoir exécutif. Ce n'est donc pas un parlement

classique (d'un point de vue constitutionnel). Le conseil communal règle par exemple l'utilisation des infrastructures publiques comme les bibliothèques ou les piscines par statut communal. Il constitue donc une branche du pouvoir législatif. Il dispose également du pouvoir exécutif puisqu'il exécute les tâches administratives classiques et élabore règlement intérieur et budget communal.

Les membres du conseil communal

En Allemagne, on utilise fréquemment à tort les termes « parlement communal » et « députés communaux » pour désigner le conseil communal et ses membres.

Les membres du conseil communal sont élus par les citoyens et de ce fait exercent leur fonction démocratiquement. Ils siègent à l'occasion de réunions du conseil communal. Ils y représentent différents groupes et courants politiques que l'on peut également la plupart du temps trouver au niveau fédéral ou au niveau du Land. Les membres du conseil communal se séparent en groupes parlementaires, comme c'est le cas au Bundestag (le parlement allemand, qui se trouve à Berlin). Ainsi on trouve normalement dans chaque conseil communal un groupe majoritaire (la « coalition de la mairie ») et un groupe d'opposition. Dans la pratique, les groupes parlementaires ont une forte influence sur le travail du maire quand ils négocient avec lui des décisions de fond ou des décisions personnelles³.

Les conseils communaux sont cependant également composés de partis qui n'existent ni au niveau fédéral ni au niveau du Land. Au contraire, on observe dans les communes une multitude de petits partis à côté de ceux connus au niveau national. Ces groupes sont par exemple appelés Wählergemeinschaft (communauté des électeurs). Ils sont formés par des citoyens engagés qui se réunissent généralement pour une raison politique, sociale ou écologique concrète. Il peut également être important de savoir qu'en Allemagne, pour des raisons de tradition, les membres du conseil communal exercent leurs activités à titre bénévole, même dans les grandes communes. Cela signifie qu'ils ne reçoivent pas de salaire. En revanche, ils reçoivent une indemnité de représentation et une indemnité correspondant à leur perte de salaire. Il peut s'agir par exemple d'un forfait comprenant les frais de téléphone, les frais de déplacement, les frais de port pour

³ Cf. § 24 Al. 2 Code communal du Bade-Wurtemberg : « Le conseil communal décide en accord avec le maire concernant la nomination, l'embauche et le licenciement des employés communaux. »

les courriers et dont le montant dépend de la taille de la ville. À cela s'ajoutent les jetons de présence pour les réunions de conseil et de comités. Le montant de base que reçoit un conseiller communal dans une grande ville comme Stuttgart est d'environ 1 200 euros par mois (plus 60 euros à chaque réunion). C'est relativement faible quand l'on sait que la charge de travail est équivalente à celle d'un emploi à mi-temps. (À titre de comparaison, en Allemagne, un moniteur d'auto-école gagne 2 260 euros bruts par mois.)

Élection et taille du conseil communal

Mesdames et Messieurs,

Comme vous vous en doutez sûrement, le mode de scrutin du conseil communal est différent dans chaque Land.

La durée du mandat d'un membre du conseil communal varie de quatre (à Brême et à Bremerhaven) à six ans (en Bavière). Il est de cinq ans dans la majorité des Länder.

La condition requise pour pouvoir voter ou se présenter est la même dans toute l'Allemagne : résider dans la commune en question. En plus des citoyens allemands, les ressortissants de l'Union européenne peuvent participer aux élections de la commune dans laquelle ils sont inscrits.

Sur cette diapositive, vous pouvez voir les résultats des élections communales d'une ville de 15 000 habitants dans laquelle 33 sièges étaient à pourvoir.

Diapositive 12 : Conseil communal de Beckingen en 2009

Le nombre de membres au conseil communal varie lui aussi d'un Land à l'autre, mais l'élément le plus déterminant est bien sûr le nombre d'habitants. Ainsi, un conseil communal peut être composé de 8 à 80 membres (en Bavière) ou de 15 à 105 (dans la Hesse).

Dans la commune représentée ici, 33 sièges étaient à pourvoir.

Diapositive 13 : Répartition des sièges au conseil communal de Beckingen en 2009

Ici, vous pouvez voir la répartition des sièges selon le groupe parlementaire auquel appartiennent les élus. Vous remarquez que le maire dirige le conseil et est accompagné d'employés communaux qui l'as-

sistent si nécessaire sur des sujets bien spécifiques. Les réunions du conseil communal sont publiques.

Missions du conseil communal

Quelles sont les tâches qui incombent au conseil communal ? Schématiquement, ses membres organisent la vie politique de la commune et prennent toutes les décisions de dimension locale au nom des citoyens. Mais quelles sont ces décisions ?

Le conseil communal est **le plus haut organe décisionnel de la commune**. À l'occasion de ses réunions, il gère la législation locale, c'est-à-dire toutes les affaires locales dont l'importance est fondamentale. Par exemple, comme stipulé dans ses statuts, le conseil communal décrète que toutes les parcelles de la commune doivent être reliées aux réseaux de distribution d'eau, de canalisation, de nettoyage des rues et de ramassage des ordures. Les propriétaires de ces parcelles ont donc l'obligation de payer les coûts qui en découlent.

Mesdames et Messieurs, existe-t-il une telle obligation de raccordement au réseau public dans les communes du Maroc ?

Sur cette diapositive, vous pouvez avoir un aperçu des principales missions locales du conseil communal en Allemagne.

Diapositive 14 : Domaines de compétence du conseil communal

Dans cette liste, il est important de remarquer que le conseil communal supervise le travail de l'administration communale. C'est surtout le cas lorsque celle-ci doit appliquer les décisions du conseil communal. Le conseil communal se sert pour ce contrôle d'un office de surveillance des comptes indépendant et instaure de surcroît son propre comité de vérification des comptes. Pour des réclamations ou des critiques, le conseil communal s'adresse directement au maire en tant que chef de l'administration communale. Certes les employés communaux, auxquels le maire s'adresse généralement pour répondre aux demandes, sont souvent plus compétents que les conseillers communaux, mais ces derniers disposent en règle générale d'une très bonne connaissance des circonstances locales. Pour que le conseil communal puisse exercer ses activités efficacement, le maire doit constamment l'informer des événements et processus importants dans la commune. S'il le

désire, le conseil communal peut également demander à avoir accès aux dossiers.

Les décisions du conseil communal sont soumises au contrôle de l'État (par l'intermédiaire d'autorités de surveillance). Nous en reparlerons plus tard.

Règlement intérieur

Pour gérer l'organisation interne et la tenue des réunions du conseil municipal et des comités, chaque conseil communal se dote d'un règlement intérieur. (Par exemple pour établir la manière dont sont introduits les demandes lors des réunions du conseil communal.)

Comités

Pour son organisation interne, le conseil communal peut former autant de comités que nécessaire pour ses activités. Certains d'entre eux sont obligatoires, le conseil communal a le devoir de les créer. Il s'agit :

- a) du comité principal (coordonne l'action des autres comités et prend des décisions d'urgence) ;
- b) du comité des finances ;
- c) du comité de vérification des comptes ;
- d) du comité du personnel.

Les membres des comités sont élus par le conseil communal. Ils travaillent en étroite collaboration avec les services correspondants dans l'administration communale et peuvent faire appel à des citoyens spécialistes.

2.1.2 Le maire et l'administration communale

Nous allons maintenant porter notre attention sur le maire et sur l'administration qu'il dirige.

En Allemagne, le rôle du maire est d'abord de présider le conseil communal. Il convoque les réunions, les dirige et veille à ce qu'elles se déroulent dans les règles. Dans les petites communes, il travaille à titre bénévole. En revanche, dans celles de plus de 5 000 habitants, il exerce une activité principale de fonctionnaire élu à durée déterminée. La tâche principale du maire est de diriger l'administration communale. L'administration communale est à comprendre comme un « prestataire de services pour citoyens ». Elle traite les demandes, gère les Kindergarten (jardins d'enfants et écoles maternelles en Allemagne), s'occupe de l'entretien des routes, prévoit les aménagements urbains et veille à ce que les pompiers soient toujours opérationnels.

L'administration est organisée en trois niveaux :

- (1) Le premier niveau de l'administration est représenté par le maire.
- (2) Le deuxième niveau est constitué par les services / départements. Quand le maire ne gère pas lui-même un service, ce sont les « adjoints » qui s'en chargent.
- (3) Le troisième niveau est celui des offices/sous-services. Ils sont organisés par division, par domaine, par groupe de travail spécialisé et sous-division.

La plupart des communes organisent leur administration comme présenté dans la prochaine diapositive :

Diapositive 15 : Organigramme des structures de l'administration communale

Le maire décide de la composition des services et des sous-services. Si une tâche nécessite l'intervention de plusieurs services différents, le maire peut désigner des groupes de travail (par exemple pour la construction d'une mairie ou l'optimisation de la gestion des bâtiments). Dans beaucoup de grandes communes, et surtout dans les villes-districts, le maire est appelé Oberbürgermeister (« maire supérieur », titre spécial donné au maire d'une grande ville). C'est par exemple le cas à Düsseldorf, à Bonn ou à Erfurt. En plus de l'Oberbürgermeister, plusieurs maires peuvent être nommés à la tête de services.

Diapositive 16 : organisation des services

Les services/départements

Sur la diapositive, vous pouvez voir les adjoints. Ce sont des employés communaux en charge de services/départements et qui sont placés sous la directive du maire. Ils participent aux réunions du conseil communal à titre consultatif et l'un d'entre eux est le premier adjoint au maire. Dans de nombreux Länder, les adjoints sont élus par le conseil communal.

Les offices/sous-services

Les sous-services sont dirigés par des « employés communaux ordinaires », qui sont également placés sous la directive du maire. Le maire exerce un contrôle hiérarchique sur l'ensemble des employés communaux.

Droits et devoirs du maire

En pratique, le maire a une position très forte.

Position forte du maire

1. Président du conseil communal
2. Chef de l'administration communale
3. Représentant de la commune (des citoyens)

En tant que président du conseil communal et chef de l'administration, le maire dispose de nombreux droits et devoirs.

Voici une liste des droits et devoirs du maire.

Droits : le maire peut :

- (1) décider à la place du conseil communal (quand celui-ci ne traite pas ou ne peut pas traiter en temps voulu une affaire urgente) ;
- (2) condamner des décisions du conseil communal si elles sont contraires à la loi et les resoumettre au conseil communal pour consultation ;
- (3) faire appel à l'autorité de surveillance.

Devoirs : Le maire doit :

- (1) traiter les affaires de l'administration en cours (décreter des actes administratifs) ;
- (2) Effectuer les tâches déléguées (cf. module 3) ;
- (3) Réaliser les tâches que lui confie le conseil communal.

Diapositive 17 : le maire

En tant que personnalité élue par les citoyens et chef de l'administration communale, le maire représente la commune face aux tribunaux, aux groupes d'intérêts locaux, aux médias ainsi qu'au niveau politique du Land.

2.2 Digression : institutions au niveau du Kreis

Par manque de temps, je ne pourrai pas m'étendre sur le niveau du Kreis. Les codes des Kreise prévoient presque systématiquement trois organes décisionnels :

- (1) Le Kreistag (assemblée du Kreis) ;
- (2) La commission du Kreis et
- (3) le président du Kreis et son administration

2.2.1 Le Kreistag

Seuls quelques éléments distinguent le Kreistag du conseil communal. Ses membres sont appelés députés du Kreistag, ils sont élus par le peuple et disposent des mêmes droits et devoirs que les membres du conseil communal, mais rapportés au niveau du Kreis. Le nombre de ces députés varie entre 24 (dans le Bade-Wurtemberg) et 93 (dans la Hesse) selon les Länder.

2.2.2 Le comité du Kreis

Le comité du Kreis est une spécificité qui se rencontre dans presque tous les Länder. Il est dirigé par le président du Kreis et réalise de nombreuses tâches administratives, comme l'élaboration du budget ou l'exécution des directives de l'autorité de contrôle. Son rôle est essentiellement de préparer les décisions du Kreistag et de les exécuter par la suite.

2.2.3 Le président du Kreis et son administration

On peut faire une analogie entre le « président du Kreis » et « le maire » et entre « l'administration du Kreis » et le « conseil communal ». Pourtant il y a une différence essentielle qui tient à la « double nature de l'administration du Kreis ».

L'administration du Kreis

On y trouve deux types de personnel : les employés du Kreis et le personnel du service public du Land.

Le président du Kreis

Comme son administration, le président du Kreis possède lui aussi une double fonction :

- (1) Il est le chef des employés de l'administration communale et également le président du Kreistag et de ses comités.
- (2) Il est le fonctionnaire (cadre) qui dirige l'administration étatique dans le Kreis.

En tant que **fonctionnaire dirigeant l'administration de l'État** dans le Kreis, il dispose par exemple de l'autorité nécessaire pour décider de l'attribution d'un permis de construire et le Kreistag ne peut lui donner aucune consigne.

En tant que chef de l'administration du Kreis, il est le « représentant des députés du Kreis » et « l'avant-poste de l'administration de l'État ». Il n'exerce donc pas ses fonctions à titre bénévole, mais bien à plein temps.

Je parlerai plus tard du partage des tâches entre celles du Kreis et celles qui reviennent aux communes.

2.3 L'électorat communal

La notion d'électorat communal regroupe tous les ressortissants de l'Union européenne âgés d'au moins 18 ans et inscrits en tant que résidents principaux dans la commune depuis au moins trois mois. Le centre d'activité du citoyen communal est sa commune, ce qui n'est pas le cas d'un simple habitant. Les droits et les devoirs des citoyens communaux vont d'ailleurs au-delà de ceux de l'habitant.

2.3.1 Le droit d'accéder aux infrastructures communales

Le citoyen de la commune a par exemple le droit de se servir des installations publiques (installations entretenues par la commune dans l'intérêt commun). En voici quelques exemples :

- Les écoles ;
- Les halls d'expositions et salles communales ;
- Les salles de réunion ;
- Les piscines ;
- Les champs de foire ;
- Les bibliothèques ;
- Les musées ;
- Les sentiers de randonnée ;
- Les espaces verts ;
- Les terrains de sport ;
- Les cimetières.

2.3.2 Le droit de participer à la vie politique

Les citoyens des communes ont le droit de codétermination politique, ce qui augmente, entre autres, le consentement aux décisions politiques qui sont prises. Les citoyens communaux peuvent participer aux élections (par exemple : les élections du conseil communal, du maire ou du président du Kreis) ou bien se faire élire eux-mêmes à un poste public de la commune. Les codes communaux prévoient d'autres modalités (obligatoires) de participation. Ajoutons que, dans la moitié des Länder allemands, les jeunes de 16 ans ont la possibilité de participer (activement) aux élections du conseil communal, et ce avec beaucoup de succès.

L'assemblée de citoyens

Un citoyen peut réclamer la tenue d'une assemblée de citoyens lors d'affaires importantes. Ceci peut être le cas lorsqu'une décision prise

par le conseil communal porte atteinte au bien-être culturel, économique ou social des habitants. Les sujets récurrents concernent par exemple les plans d'utilisation des sols, la gestion et le développement des écoles, la circulation, les activités sportives ou les personnes âgées.

Dans le cadre d'une assemblée, le conseil communal doit écouter les citoyens intervenants. Il doit répondre à leurs questions et discuter des faits en détail. Dans certains Länder (comme en Bavière) au moins une assemblée doit se tenir chaque année.

La séance de questions des habitants

Les citoyens habitant dans une commune ont également le droit de participer à une séance de questions ce qui contribue à améliorer les échanges entre le conseil communal et les citoyens. Dans certains Länder, au moins quatre séances doivent avoir lieu par an (par exemple dans le Brandebourg).

Le droit de consultation

Les citoyens ont le droit de consulter les procès-verbaux des réunions publiques du conseil communal.

L'obligation d'écouter et d'informer

De plus, le conseil communal doit tenir informés les citoyens des affaires importantes de la commune et il doit les écouter pour prendre des grandes décisions.

La requête citoyenne

À la demande des citoyens (de 1 à 10% selon les Länder), le conseil communal a l'obligation de traiter une affaire précise et doit prendre une décision. Ce droit existe dans presque tous les Länder. Voici certains sujets traités par le passé :

- La création d'un espace pour les jeunes ;
- La construction ou l'agrandissement d'un terrain de golf ;
- La construction d'un centre pour personnes âgées.

Actuellement, c'est grâce aux pétitions et aux référendums que les citoyens peuvent le plus efficacement participer au processus décisionnel des communes. Ils constituent donc le droit le plus important pour les citoyens au niveau communal.

Pétition des citoyens

Les habitants d'une commune peuvent requérir auprès du conseil communal la tenue d'un référendum concernant une affaire de grande importance. Pour cela, ils doivent présenter au conseil deux éléments : une question dont la réponse ne peut être que « oui » ou « non » ainsi qu'une proposition de financement visant à couvrir les frais liés à la pétition.

EXEMPLE : Les signataires réclament la tenue d'un référendum dont la question est : « La privatisation des services communaux n'aura pas lieu, êtes-vous d'accord avec cette décision ? »

Si une certaine proportion de la population soutient la pétition, le conseil communal doit entamer une procédure jusqu'à ce que le référendum ait lieu. Cette proportion est fixée par les Länder, elle est atteinte quand de 2% (à Hambourg) à 15% (dans la Sarre) de la population a manifesté son accord en signant la pétition.

Référendum

Quand le nombre minimum de signatures est atteint, on dit que la pétition est « réussie » et elle est normalement suivie d'un référendum. Grâce à celui-ci, les citoyens peuvent prendre des décisions concernant des sujets importants. En effet, le référendum a la même valeur qu'une décision du conseil communal. Ici encore, le référendum doit atteindre un certain taux de participation qui est également déterminé par les Länder. À Berlin, un référendum est validé avec un taux de 10%, mais, dans la Sarre, il faut atteindre au moins 30%. Voici quelques sujets de référendum :

- Destitution d'un maire ;
- Construction d'un Kindergarten (jardin d'enfants) ou d'une salle communale à un endroit précis ;
- Création d'une zone piétonne ;
- Opposition à l'agrandissement d'un aéroport ;
- Restauration d'un château.

(Certains thèmes, tels que les questions concernant l'organisation interne de l'administration ou concernant le statut budgétaire, ne peuvent pas être soumis à référendum.)

Dans plusieurs Länder, les signatures nécessaires à la tenue d'un référendum doivent être recueillies dans un délai déterminé.

2.3.3 Devoirs

Les citoyens disposent de droits, mais aussi de devoirs.

Impôts, taxes et contributions

Ainsi, les citoyens ont l'obligation de payer des taxes, des contributions et des impôts communaux.

Si l'on détaille les impôts communaux, il s'agit de :

- (1) La taxe professionnelle/la patente;
- (2) de l'impôt foncier et
- (3) des impôts communaux selon les statuts : impôt sur les chiens, sur les débits de boissons ou sur les divertissements par exemple.

Concernant les **taxes**, il s'agit de taxes administratives, comme lors d'une demande de passeport, et de droits de d'utilisation, comme lors de l'usage d'une piscine.

Les contributions peuvent par exemple servir à financer les services résultants de l'obligation de raccordement/rattachement aux infrastructures d'approvisionnement communales garantissant la santé publique. (Distribution d'eau, canalisations, collecte des déchets ménagers, service de voirie, abattoir...)

Obligation liées aux fonctions bénévoles

Les citoyens ont le droit et l'obligation d'exercer certaines fonctions bénévolement. Ils ne peuvent refuser que s'ils disposent d'un « motif légitime ». Dans certains Länder, un refus peut même être sanctionné par une amende. Voici des exemples de fonctions bénévoles :

- membre du conseil communal ;
- délégué des étrangers ;
- scrutateur.

2.4 Bilan intermédiaire

Nous arrivons à la fin de la deuxième partie et j'aimerais répondre avec vous aux questions posées au début. Qu'avez-vous compris ?

Questions-Réponses :



Qu'en pensez-vous ? « Y a-t-il dans des communes des « parlements » qui représentent les intérêts des citoyens ? »

Réponse : Oui et non. Il est vrai que le conseil communal est souvent

appelé « parlement » dans le langage populaire. Néanmoins, au sens strict, le terme « parlement » ne peut pas s'appliquer au conseil communal, puisque celui-ci n'exerce pas seulement des tâches administratives à caractère législatif, mais surtout à caractère exécutif.

Deuxième question : « Les maires (et les présidents de Kreis) exercent-ils à titre bénévole ? »

Réponse : En règle générale non. Une exception existe cependant pour les maires des petites communes qui, eux, sont bénévoles. Dans les communes de plus de 5 000 habitants, les maires exercent leurs fonctions en tant qu'activité principale (fonctionnaire élu à titre professionnel).

Troisième question : « Pourquoi fait-on une différence en Allemagne entre les citoyens de la commune et les habitants ? »

Réponse : Cette distinction existe pour instaurer un rapport particulier entre l'habitant et sa commune. Les habitants doivent remplir certaines conditions et ils paient généralement des impôts et des contributions dans la commune. En tant que citoyens de la commune, ils disposent de droits et de devoirs. (Tel que le droit de vote ou l'obligation d'accepter une fonction bénévole.) La commune constitue leur centre d'activité principal.

Pour compléter, j'aimerais de nouveau savoir quelles sont les similitudes que vous avez constatées entre le Maroc et l'Allemagne. Avez-vous des remarques à faire ?

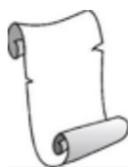
Module 2 : Les droits

Le module 2 s'attachera à exposer dans leur ensemble les droits des communes. Il sera composé d'une partie pratique et d'une partie théorique. Voici les objectifs à atteindre :

- Premièrement : prendre connaissance des droits dont disposent les communes allemandes et savoir comment ils sont protégés.
- Deuxièmement : comprendre à l'aide d'exemples pratiques comment les communes allemandes (mais aussi marocaines) peuvent exercer leurs droits.

1 LES DROITS

Comme précédemment, j'ai prévu pour vous trois questions centrales.



- Que peut faire une commune si un organe d'État porte atteinte à son droit à l'autogestion ?
- Les communes peuvent-elles décider de manière totalement indépendante de la façon d'assurer leurs fonctions ?
- Les communes peuvent-elles décider des lieux de constructions d'immeubles d'habitation et de commerces ?

1.1 Garantie légale du droit à l'autogestion

Le droit des communes à s'autogérer est protégé par la Constitution fédérale (la Loi fondamentale).

« Aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale » (Art. 28 Al. 1 de la Constitution)

Ce principe se trouve également dans les constitutions des Länder. Ainsi, si l'État fédéral s'immisce dans les affaires communales, les faits peuvent être clarifiés devant la Cour constitutionnelle fédérale ou devant la Cour constitutionnelle du Land. Mais que signifient exactement les expressions « affaires de la communauté locale » et « sous leur propre responsabilité » ?

1.1.1 Les affaires de la communauté locale

Pour la plus haute cour allemande, la Cour constitutionnelle fédérale, les « affaires de la communauté locale » concernent tous les besoins et les intérêts qui trouvent leur origine dans la communauté locale ou qui ont un rapport particulier avec elle. Pour dire les choses plus simplement, il s'agit des affaires qui concernent la cohabitation et la vie commune des hommes et des femmes au niveau local (à savoir, la commune).

Ainsi la collecte des déchets, le nettoyage des voiries, mais aussi l'approvisionnement des foyers en énergie appartiennent aux tâches traditionnelles des communes. (Même si aujourd'hui, il est rare qu'une commune s'occupe seule de produire son énergie et de la commercialiser)

Les communes ne sont pas compétentes pour les tâches de l'État fédéral et des Länder. Par exemple, seul l'État fédéral peut interdire la publicité pour le tabac et l'alcool⁴.

1.1.2 Responsabilité propre

« Sous leur propre responsabilité » signifie que les élus et représentants communaux peuvent remplir leurs obligations si, quand et comme ils le veulent, sans avoir besoin de l'aval des instances étatiques. La commune assume donc les tâches qui lui incombent en suivant sa propre organisation et à l'aide de son propre personnel et de ses propres moyens financiers.

L'État n'intervient dans les affaires d'autogestion communale que pour vérifier que la commune agit en respectant les lois. En effet, les communes allemandes ne sont pas des « États à l'intérieur d'un État », elles doivent donc se soumettre au cadre législatif fédéral. De son côté, le législateur n'a pas le droit d'empiéter au cœur de l'activité communale.

À ce moment du cours, j'aimerais évoquer un élément déterminant qui se trouve au cœur des activités communales. Nous y reviendrons par ailleurs dans les exercices. Il s'agit de la liste de droits régaliens dont jouissent les communes en toute circonstance. Cette liste a été mise au point en respectant le principe selon lequel la commune traite de toutes les affaires locales de son propre chef. (Garantie du droit à l'autogestion.)

1.2 Liste des droits régaliens

La liste des droits régaliens comprend les domaines qui sont au cœur

⁴ Le cadre légal de l'économie se trouve dans l'article 72, 74 n°11, 20 de la Constitution.

de l'autogestion communale. L'État fédéral ne peut pas légiférer en la matière. En détail, il s'agit du :

- pouvoir territorial ;
- pouvoir organisationnel ;
- pouvoir de recrutement et de gestion du personnel ;
- pouvoir de planification et de l'aménagement de l'espace ;
- pouvoir financier ;
- pouvoir de réglementation/de statuts ;
- pouvoir en matière de culture.

Nous allons maintenant voir en détail ces droits régaliens, en commençant par le pouvoir territorial.

1.2.1 Le pouvoir territorial

Selon le principe du pouvoir territorial : « Les communes ont le droit d'agir sur toute personne ou tout objet se trouvant sur leur territoire. » Les communes ont donc légalement le droit d'agir sur des personnes se trouvant sur leur territoire. Cela s'applique de plus aux propriétés, aux établissements industriels et commerciaux de la commune.

Pour illustrer ce principe, voici quelques exemples :

- L'office communal de protection de la jeunesse (Jugendamt) peut retirer l'autorité parentale à des parents qui maltraitent leurs enfants.
- Le bureau fiscal communal (Steueramt) exige des entreprises situées sur le territoire communal qu'elles paient la taxe professionnelle communale/la patente.
- Le service communal d'ordre public (Ordnungsamt) peut exiger la démolition d'un bâtiment construit illégalement.

Nous arrivons au deuxième droit régalien, d'une importance capitale : le pouvoir organisationnel.

1.2.2 Le pouvoir organisationnel

Le pouvoir organisationnel permet à une commune d'organiser son administration en son âme et conscience. La commune n'est habilitée à exercer ses fonctions qu'une fois qu'elle a créé son appareil administratif, qu'elle le réglemente et qu'elle le maintient. Il faut néanmoins garder à l'esprit que ce pouvoir est restreint en amont. En effet, comme expliqué précédemment, les Länder, par l'intermédiaire de leur code communal, donnent des instructions quant à la constitution de l'appareil administratif des communes. Les codes communaux édictent

par exemple les organes qui sont obligatoires (le conseil communal et le maire).

Cependant, chaque commune peut organiser son administration interne en son âme et conscience. Cela s'effectue au moyen de **plans de répartition des tâches**, dans lesquels les tâches sont confiées aux différents services. **Des règlements intérieurs** sont également rédigés, ils fournissent des informations sur le déroulement du travail au sein de l'administration et prévoient la constitution de comités, de conseils consultatifs et de commissions. Chaque commune décide de façon indépendante de ses équipements matériels et de la création d'entreprises de droit public (par exemple pour l'alimentation en eau ou en électricité, ou bien pour le traitement des déchets ménagers et des eaux usées). Il est également du ressort du pouvoir organisationnel de décider de la création d'un bureau de conseils aux citoyens. Je voudrais d'ailleurs vous présenter les avantages d'une telle initiative.

Complément d'information : Bureau de conseil aux citoyens (Bürgerberatungsstelle)

Ces dernières années, l'administration allemande n'a cessé de constater l'appréhension de nombre de citoyens à contacter les autorités. De plus, les décisions administratives sont souvent difficiles à comprendre et les citoyens se perdent au milieu de cette « jungle administrative ». Pour ces raisons, de plus en plus de communes décident de créer un bureau de conseil aux citoyens.

Ainsi, on confie à un employé de l'administration la tâche d'aider les citoyens quand ils prennent contact avec l'administration ou de les conseiller en cas de besoin.

Il peut s'agir de les aider lors de procédures avec l'administration communale ou bien de recueillir des suggestions pour améliorer les services. Le bureau de conseil aux citoyens est l'intermédiaire privilégié entre les citoyens, l'administration communale et les autres autorités.

De plus, dans le cadre de son pouvoir organisationnel, la commune peut décider d'accomplir ses tâches en coopération avec une ou plusieurs communes voisines. Les communes peuvent former ensemble institutions et instruments de travail, citons à titre d'exemple l'intercommunale (association intercommunale). Pour compléter le bureau de conseil aux citoyens, je vous ai apporté d'autres exemples :

- Dans la majorité des communes, le service de base de prise en charge psychologique des citoyens est intégré aux services de soins, d'aide à la jeunesse et d'aide sociale au sein de l'office communal de protection de la jeunesse (Jugendamt). Cependant, on trouve dans certaines communes un service spécifique intitulé « bureau des services sociaux ».

Voyons maintenant le pouvoir de recrutement et de gestion du personnel.

1.2.3 Le pouvoir de recrutement et de gestion du personnel

Une commune choisit ses employés de façon indépendante, elle est libre de leur attribuer des promotions ou de les renvoyer. Elle dispose de son propre service de personnel, néanmoins, en ce qui concerne la rétribution des fonctionnaires, employés et travailleurs, elle doit se conformer à la législation (de la fédération ou du Land) en la matière. Comme nous l'avons vu, ceci concerne 1,5 million d'employés au niveau communal.

Nous pouvons maintenant voir un nouveau droit régalien : le pouvoir de planification et de de l'aménagement de l'espace.

1.2.4 Le pouvoir de planification et de l'aménagement de l'espace

Le pouvoir de planification du territoire est particulièrement essentiel pour l'administration communale en Allemagne. En effet, on trouve des formes de planification pratiquement dans chaque domaine de compétence des communes. La planification du budget, des ressources humaines, des projets et des activités pour n'en citer que quelques-unes. La forme la plus fréquente est toutefois la planification de l'espace, elle se subdivise comme suit :

- La planification de l'aménagement du territoire ;
- La planification de l'utilisation des sols ;
- La planification de l'aménagement urbain.

Planification de l'aménagement du territoire

Dans un premier temps, voyons la planification de l'aménagement du territoire : en Allemagne, chaque Land dresse des plans d'aménagement de son territoire. Les communes concernées sont associées à ce processus (auditions, informations, participation via le « conseil de région »). Un plan d'aménagement divise approximativement le territoire d'un Land en régions et étudie les possibilités d'aménagements

transrégionaux, par exemple en ce qui concerne les infrastructures. Ainsi, le plan d'aménagement du territoire de la région située entre deux grandes villes comme Bonn et Francfort (en partie dans le Land Rhénanie-du-Nord-Westphalie) pourrait prévoir la construction d'une nouvelle ligne de train à grande vitesse le long de l'autoroute. Cela permet d'éviter de graves atteintes à l'environnement et aux espaces vitaux des animaux et des hommes.

Les données du plan d'aménagement du territoire peuvent grossièrement indiquer les sites adaptés à la construction d'un parc éolien ou d'un aéroport, les zones d'eaux protégées ou de stockage de déchets nucléaires ou encore les espaces naturels et de détente sur lesquels toute construction est interdite. Toutes ces informations sont comprises dans le corps du texte et dans les cartes. Sur cette diapositive, vous pouvez voir un plan d'aménagement du territoire en mer du Nord. Nous pouvons y voir une partie de l'île de Norderney, où j'ai passé ma jeunesse. Les zones rouges indiquent les espaces marins où des éoliennes pourraient être construites.

Diapositive 18 : Plan de la zone économique exclusive de la mer du Nord

Lorsqu'une commune, comme celle de Norderney, veut établir son plan d'utilisation des sols et répartir les zones constructibles, elle doit toujours se référer aux objectifs et aux principes du plan d'aménagement du territoire. Le plan d'aménagement du territoire peut donc par exemple avoir des conséquences sur les zones de construction d'immeubles d'habitations ou de commerces.

Planification de l'utilisation des sols (1er niveau)

En Allemagne, la planification des constructions se fait habituellement à deux niveaux. Les communes doivent établir plan d'utilisation des sols (1er niveau de planification) et un plan de l'aménagement urbain (2^e niveau de planification).

Au 1^{er} niveau de planification, dans le cadre de l'utilisation des sols, on attribue au territoire communal différentes fonctions sur le long terme. Le plan d'utilisation des sols n'a certes pas d'effets juridiquement obligatoires, mais il sert cependant de référence pour le plan de l'aménagement urbain qui, en revanche, est juridiquement obligatoire et bien souvent très détaillé, il constitue le deuxième niveau de planification. Parmi les fonctions attribuées aux terrains communaux au 1er niveau (sur le plan d'utilisation des sols), on trouve :

« Les zones commerciales » (où s'installent des entreprises), les zones exclusivement réservées aux logements (où l'on ne peut trouver que des logements et des petits commerces, elles sont signalées par un W sur les plans, pour Wohngebiet) ainsi que les zones urbaines mixtes (où l'on peut rencontrer des habitations et des bureaux, elles sont indiquées par un M sur les plans, pour Mischgebiet).

Mais on trouve également :

- les espaces réservés à la circulation des véhicules ;
- les espaces verts et agricoles ;
- les terrains de jeux et de sport.

Diapositive 19 : Plan d'utilisation des sols de la commune de Grauheindorf

Le plan d'utilisation des sols doit être révisé tous les quinze ans et les citoyens doivent être associés à son élaboration. (Au cours de séances publiques d'information où les citoyens ont l'occasion de s'exprimer et de faire des remarques.)

Nous en arrivons au deuxième niveau de la planification des constructions : l'élaboration du plan de l'aménagement urbain.

Plan de l'aménagement urbain (2e niveau)

Le plan de l'aménagement urbain est juridiquement obligatoire et, par décision du conseil communal, a le même rang qu'un statut. Il est issu du plan d'utilisation des sols et comprend des données détaillées et concrètes (constructibilité et autres) sur le type d'exploitation des propriétés sur le territoire de la commune. (On peut y distinguer les délimitations des parcelles, échelle 1 : 1000 ou 1 : 500) Le plan de l'aménagement urbain indique la nature d'un terrain : s'il s'agit d'un espace vert ou d'un terrain constructible. S'il est en effet constructible, il comprendra des indications sur les modalités de construction à respecter : le gabarit de l'habitation, la forme de son toit, etc. Regardez ci-dessous le centre-ville de Celle.

Diapositive 20 : Centre-ville de Celle

Lorsqu'ils établissent ces consignes détaillées, le comité de la construction (Bauausschuss) et le conseil communal, à qui revient la décision finale, gardent à l'esprit un certain nombre de critères qui vont de l'aspect esthétique à la prévention des incendies.

Ci-dessous l'exemple de la ville de Berlin. C'est au cœur de la capitale allemande que l'on trouve son symbole : la porte de Brandebourg.

Construite il y a 200 ans, elle fut jadis à la frontière entre Berlin-Est et Berlin-Ouest. Elle est aujourd'hui la première attraction touristique.

Diapositive 21 : Centre-ville de Berlin

Vous remarquez que les bâtiments attenants ne dépassent pas en hauteur la porte de Brandebourg. Ceci est le résultat des décisions du sénat de la ville de Berlin. Les consignes sont rédigées dans le plan de l'aménagement urbain que j'aimerais vous montrer :

Diapositive 22 : Plan de l'aménagement urbain de Berlin

Les termes et symboles employés sur le plan sont définis par des lois fédérales. À titre d'exemple, le cercle indique que les bâtiments construits ne peuvent dépasser 38,3 m par rapport au niveau de la rue. Les citoyens doivent également être associés à l'élaboration du plan de l'aménagement urbain.

Nous pouvons désormais nous tourner vers le pouvoir fiscal.

1.2.5 Le pouvoir fiscal

Le pouvoir fiscal donne aux communes le droit de gérer leurs propres revenus et dépenses. En Allemagne, chaque commune doit disposer d'un fond de financement minimal. Pour réaliser ses activités, la commune lève des impôts (impôt foncier, patente et impôts locaux sur les dépenses et sur la consommation) et elle facture aux citoyens des taxes et des contributions associés à des services. Dans la pratique, ces recettes ne suffisent pas à réaliser toutes les tâches communales. C'est pourquoi chaque commune se voit attribuer, proportionnellement à l'étendue de ses tâches (principe de connexité) et à sa capacité fiscale, des ressources supplémentaires de la part de son Land (partage d'une partie des impôts du Land). De la même manière, les communes reçoivent des fonds issus des impôts de l'État fédéral. Je reviendrai sur le financement des communes plus en détail par la suite.

En complément, je souhaiterais souligner que le conseil communal établit bien sûr son propre budget, ce qui assure une transparence quant à l'utilisation des fonds.

Nous arrivons à l'avant-dernier pouvoir que je souhaiterais traiter avec vous. Le pouvoir de réglementation en tant qu'unité décentralisée est un élément essentiel de l'autogestion communale allemande.

1.2.6 Le pouvoir de réglementation/de statuts

Il s'agit d'habiliter le conseil communal à édicter des règles juridiques afin de réglementer les affaires locales. Le but du pouvoir de réglementation est de façonner un droit local, qui tirerait parti de la proximité des membres du conseil communal avec les citoyens pour mieux prendre en compte les spécificités de l'échelle locale, telles que le bien-être de la population, qu'un législateur du Land ou même fédéral. La commune a l'obligation de rédiger certains statuts, comme le statut principal. Celui-ci renferme des informations sur la structure interne du conseil communal : de la constitution de comités au transfert de certaines tâches aux comités en passant par le montant des indemnités de représentation de ceux qui exercent des fonctions à titre bénévole, sans oublier les armoiries et le sceau de la commune.

Ci-dessous, d'autres exemples de statuts :

- les statuts sur le budget : (qui renseignent sur les recettes et les dépenses, ils sont également obligatoires) ;
- les statuts sur les frais liés à l'utilisation des infrastructures locales ;
- les statuts sur les sociétés (concernant la création d'entreprises de droit public).

Pour terminer, quelques mots sur le dernier droit régalien des communes : le pouvoir en matière de culture locale.

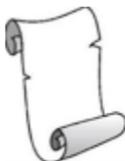
1.2.7 Le pouvoir en matière de culture locale

Comme vous le savez, la vie culturelle se déroule essentiellement dans les communes. À ce niveau, elle est à comprendre au sens large, elle englobe l'éducation, les sciences, l'art, le sport et les loisirs. Le pouvoir en matière culturelle permet à la commune de participer et de soutenir l'organisation de la vie culturelle des citoyens. Pour cela, les communes gèrent écoles d'enseignement général et professionnel, écoles de musique, universités populaires, jardins d'enfants, terrains de sports, bibliothèques, musées et théâtres. La conservation et la restauration des monuments historiques relèvent également du domaine culturel communal.

Nous arrivons au bilan intermédiaire. Pour clôturer cette section sur les droits des communes, j'aimerais répondre aux questions posées ci-dessus.

1.3 Bilan intermédiaire

Questions-Réponses :



Première question : « Que peut faire une commune si un organe d'État porte atteinte à son droit à l'autogestion ? »

Réponse : L'autogestion communale est garantie et protégée aussi bien par la Constitution fédérale (Loi fondamentale) que par la Constitution du Land. Cela signifie qu'en cas d'atteinte à ce principe, les communes peuvent dans un premier temps se tourner vers la Cour constitutionnelle fédérale, puis, le cas échéant, vers la Cour constitutionnelle du Land.

Deuxième question : « Les communes peuvent-elles décider de manière totalement indépendante de la façon d'assurer leurs fonctions ? »

Réponse : Oui, tant que cela ne concerne que des affaires propres à l'autogestion communale (besoins et intérêts qui trouvent leur origine dans la communauté locale ou qui ont un rapport particulier avec elle), l'État ne peut intervenir que pour s'assurer qu'une commune évolue dans le cadre de la loi. La situation est différente pour les tâches qui sont déléguées aux communes par l'État (tâches déléguées).

Troisième question : « Les communes peuvent-elles décider des lieux de constructions d'immeubles d'habitation et de commerces ? »

Réponse : Oui, dans le cadre du pouvoir de planification du territoire et de l'aménagement de l'espace, les communes établissent en premier lieu un plan d'utilisation des sols sur lequel figurent par exemple des zones allouées aux logements. En second lieu, la commune se sert de ces indications pour dresser le plan de l'aménagement urbain, qui, lui, a des effets juridiquement obligatoires. Les bâtiments qui vont à l'encontre du plan de l'aménagement urbain doivent éventuellement être démolis. Néanmoins, le plan d'aménagement du territoire, décidé par le législateur du Land, peut également contenir des instructions susceptibles de limiter le pouvoir communal de planification du territoire.

2 MISE EN PRATIQUE : LES DROITS

Mesdames et Messieurs,

Dans cette première partie pratique, nous vous donnons l'occasion d'aborder plus en détail un ou deux aspects des droits souverains. Au choix :

- Premièrement, la coopération entre les communes (pour illustrer le pouvoir organisationnel) ;
- Deuxièmement, la planification et le développement de la protection sociale des jeunes (pour illustrer le pouvoir de planification).

Je vais maintenant vous fournir des informations de base sur ces deux sujets. Vous pourrez ensuite en choisir un pour travailler en groupe avec vos collègues.

Mais d'abord, quelques éléments d'information sur la coopération entre les communes.

2.1 Création d'une intercommunale (Zweckverband)

En Allemagne, la coopération entre communes prend le plus souvent la forme d'« intercommunales ». Elles sont créées quand plusieurs communes décident de réaliser ensemble certaines de leurs missions. Dans le cadre du **pouvoir organisationnel**, elles peuvent le faire de façon libre et indépendante.

Les étapes indispensables à la création d'une intercommunale sont relativement simples. Avant tout, les communes participantes doivent adopter les statuts de l'intercommunale avant qu'ils soient approuvés/validés par l'autorité de surveillance. Je souhaiterais déjà vous informer de la finalité de votre travail de groupe. Nous aimerions que vous élaboriez ensemble des statuts d'une intercommunale.

Pour vous aider dans votre tâche, ce qui suit vous fournira de plus amples informations en la matière.

Statuts d'intercommunale

Selon vous, que doivent contenir des statuts assurant la coopération au sein d'une intercommunale ? Ils se basent en fait essentiellement sur trois points :

1. les noms des communes concernées ;
2. une description de la mission de l'intercommunale ;
3. la contribution financière des communes.

Point 1 : Toute commune a le droit de participer.

Point 2 : Les missions d'une intercommunale peuvent relever, entre

autres, d'un de ces secteurs :

- l'approvisionnement en eau ;
- l'épuration des eaux usées ;
- la gestion d'un hôpital ;
- les transports publics ;
- les services de secours ;
- l'alerte des services de pompiers ;
- le tourisme ;
- l'éducation.

Point 3 : En matière de financement, une intercommunale peut dégager ses propres recettes (par exemple en établissant un règlement de taxes qui lui sont propres) qu'elle peut ensuite réinvestir (pour moderniser ou agrandir une station d'épuration ou une déchetterie). Bien souvent, le financement (du fonctionnement d'une station d'épuration ou d'une déchetterie) est rendu possible grâce aux apports des communes (mutualisation des coûts).

Organes

Une intercommunale est organisée selon une structure qui lui est propre. Elle comprend deux organes : **l'assemblée** (Verbandsversammlung) et **le directeur général** (Verbandsgeschäftsführer). L'assemblée de l'intercommunale est l'organe décisionnel, elle est constituée de représentants des communes. La direction représente l'intercommunale à l'extérieur, gère les affaires courantes et dirige l'administration. Si les communes le décident, elles peuvent confier des droits régaliens à l'intercommunale dans l'exécution de sa mission. Dans ce cas, chaque organe jouit d'un pouvoir de recrutement et de gestion du personnel, de réglementation ainsi que d'un pouvoir financier.

Diapositive 23 : Site internet de l'intercommunale du lac de Constance pour l'approvisionnement en eau

Sur cette capture d'écran du site internet de l'intercommunale du lac de Constance pour l'approvisionnement en eau vous pouvez voir une photo de l'assemblée dont les membres sont originaires de 147 villes et communes.

Gardez à l'esprit que **le principe de subsidiarité** s'applique également lors de la formation d'une intercommunale. Il implique qu'une intercommunale ne peut être fondée que si elle remplit sa mission plus efficacement qu'une commune seule.

Il existe de nombreuses intercommunales en Allemagne. Elles permettent de mettre sur pied, d'organiser et d'aménager des services de transports publics intercommunaux. Je vous ai préparé ici un autre exemple issu d'un domaine qui est d'importance au moins équivalente.

Diapositive 24 : Statuts de « l'intercommunale des eaux usées de Wagbach »

Comme son nom le laisse deviner, « l'intercommunale des eaux usées de Wagbach » a notamment pour objet de planifier, construire, gérer et entretenir une station de traitement biomécanique des eaux usées.

Il existe actuellement plusieurs milliers d'intercommunales en Allemagne. Elles jouissent d'une tradition de longue date dans notre pays et connaissent un renouveau dans toute l'Europe grâce à ses vertus économiques. (En Autriche, on les appelle Gemeindeverband et Syndikat au Luxembourg.)

Le deuxième sujet que vous pouvez choisir concerne la planification et le développement de l'aide social des jeunes.

2.2 Élaboration d'un système d'aide sociale aux jeunes

Il existe en Allemagne, une loi fédérale qui fait des communes les responsables de « l'aide publique à la jeunesse » et les oblige à la mettre en place⁵. Cette aide s'inscrit dans le cadre du **pouvoir de planification et de développement** des communes et elle est préparée par le comité pour l'aide à la jeunesse du conseil communal. Le « système d'aide sociale aux jeunes » prévoit des services à destination des enfants et des adolescents. Il peut par exemple s'agir de la prise en charge des enfants durant la journée ou d'aide aux parents en matière d'éducation. Une ville de 500 000 habitants (comme la ville de Dresde) détient en propre responsabilité institutionnelle presque cent structures pour la garde de jour des enfants, une cinquantaine de garderies et crèches et une cinquantaine de structures d'accueil pour enfants handicapés. Les services comme le soutien à l'éducation des enfants sont proposés par l'office de la jeunesse.

Comme vous vous en doutez déjà, ces exemples pratiques vous donnent la possibilité d'élaborer en groupe avec vos collègues un projet d'aide à la jeunesse.

⁵ cf. § 80 Code de la sécurité sociale VIII.

Vous devrez prendre en compte les questions suivantes :

1. De quels structures et services à destination de la jeunesse disposez-vous dans votre commune ?
2. Comment évaluez-vous le besoin de la jeunesse par rapport à une telle offre ?
3. Comment pouvez-vous faire en sorte de ne pas vous laisser surprendre par un besoin que vous n'auriez pas prévu ?
4. Comment pouvez-vous intégrer les familles et l'environnement social des jeunes à votre projet et à vos offres de services ?
5. Votre offre est-elle variée est pertinente au sein des communes ? (n'existe-t-il pas déjà un service du même type ?)
6. Votre offre est-elle orientée en particulier vers les jeunes et les familles habitant et vivant dans des zones sensibles ?
7. Votre offre aide-t-elle les parents à mieux concilier leur travail et leur rôle au sein de la famille ?

Diapositive 25 : Élaboration de l'aide sociale aux jeunes dans la ville de Schweinfurt

Pour mettre en place un **système d'aide sociale aux jeunes** en Allemagne, **cinq étapes** sont indispensables :

- 1re étape : décrire l'espace social ;
- 2e étape : manifestation d'intérêt ;
- 3e étape : inventaire et documentation de l'état actuel ;
- 4e étape : évaluation de la situation actuelle ;
- 5e étape : évaluation des besoins et recherches de solutions, formulation de besoins et de recommandations d'actions.

Diapositive 26 : Projet d'aide sociale aux jeunes dans la ville de Schweinfurt

2.3 Exercices pratiques



Nous aimerions maintenant que vous vous répartissiez en groupes de 4 à 6 personnes autour d'une table et que vous choisissiez un des deux sujets. Il serait peut-être pratique que vous désigniez un meneur qui diintrigera la conversation à votre table et viendra résumer vos conclusions sur une affiche ou deux. Ensuite, vous aurez

la possibilité de circuler dans la pièce et de demander des explications à chaque porte-parole sur les conclusions de son groupe.

Le but de l'exercice est d'amener le plus de personnes possible à participer à la discussion et à apporter ses idées.

Travaux de groupe

Activité 1 : création d'une intercommunale

Vous fondez une ou plusieurs intercommunales !

- 1. Quelle mission communale imagineriez-vous pouvoir réaliser avec vos communes voisines, et quel en serait l'intérêt ?*
- 2. Rédigez une ébauche de statuts d'intercommunale. (Qu'ils soient fictifs ou réels.)*
- 3. Avez-vous déjà mis en place un modèle semblable ? Autrement dit, quelles formes de coopération intercommunale connaissez-vous déjà ?*
- 4. Quelles difficultés pratiques et quelles opportunités pourraient se présenter à vous au cours de votre coopération ? Les avez-vous déjà observées ?*

Activité 2 : création d'un système d'aide sociale aux jeunes

Vous êtes membres du comité pour l'aide à la jeunesse. Préparez la position du conseil communal concernant un plan d'aide à la jeunesse. Procédez le plus possible à l'aide des cinq étapes vues précédemment et répondez aux questions suivantes :

- 1. De quels aménagements et services à destination des adolescents et des enfants disposez-vous dans votre commune ?*
- 2. Comment évaluez-vous le besoin de la jeunesse par rapport à une telle offre?*
- 3. Comment pouvez-vous faire en sorte de ne pas vous laisser surprendre par un besoin que vous n'auriez pas prévu ?*
- 4. Comment pouvez-vous intégrer les familles et l'environnement social des jeunes à votre projet et à vos offres de services ?*
- 5. Votre offre est-elle variée est pertinente au sein des communes ? (n'existe-t-il pas déjà un service du même type ?)*
- 6. Votre offre est-elle orientée en particulier vers les jeunes et les familles habitant et vivant dans des zones sensibles ?*
- 7. Votre offre aide-t-elle les parents à mieux concilier leur travail et leur rôle au sein de la famille ?*

Servez-vous de votre propre commune ou d'une commune fictive. Votre but est d'identifier des besoins et de proposer des axes prioritaires et des mesures.

Module 3 : Tâches et finances communales

Les **objectifs** de ce module sont :

- Connaître les tâches communales en Allemagne ;
- Acquérir des connaissances sur le mode de financement des missions communales ;
- Apprendre, grâce aux exercices pratiques, comment fonctionne une structure financière décentralisée.

Trois questions, parmi bien d'autres, peuvent se poser lorsque l'on s'intéresse aux missions et aux finances communales en Allemagne.

Questions :



- Le conseil communal peut-il être dissous par une mesure de l'autorité de surveillance ?
- Les communes peuvent-elles lever leurs propres impôts ?
- L'équilibre général économique en Allemagne joue-t-il un rôle dans l'élaboration du budget communal ?

Dans cette partie, nous traiterons des tâches communales en Allemagne.

1 TÂCHES COMMUNALES

Nous faisons la différence entre deux types de tâches :

- les « **tâches d'autogestion** » ;
- les « **tâches obligatoires déléguées** ».

Au sein des tâches d'autogestion, nous établissons encore une distinction entre celles qui sont « facultatives » et celles qui sont « obligatoires ». Mes étudiants à Bonn trouvent cela toujours très compliqué, mais c'est en réalité très simple.

1.1 Les tâches facultatives d'autogestion

(Liberté de décider les **conditions** et les **modalités**)

Les tâches facultatives concernent les compétences de bases des communes, c'est-à-dire celles qui ont un lien direct avec l'échelle locale. La

formule familiarisée par la jurisprudence édicte que les compétences de l'échelon local sont toutes celles qui trouvent leur origine dans la communauté locale ou qui ont un rapport particulier avec elle. (« Compétence générale » des communes)

Dans le cadre des « tâches facultatives », une commune peut décider de façon pleinement indépendante de l'exécution ou non d'une mission. Si elle choisit de le faire, elle détermine également des modalités d'action. La commune peut donc choisir « si » elle agit, et « comment ». La commune n'est donc en rien contrainte par la loi.

Ci-dessous quelques exemples habituels de tâches facultatives :

- la promotion de l'économie communale (exemple : en instaurant un service de consultation ou en aidant financièrement les créateurs d'entreprises) ;
- la mise en place d'infrastructures d'approvisionnement (exemple : entreprises publiques pour la distribution du gaz et de l'électricité) ;
- l'entretien des services de transport public (exemple : lignes de bus ou de tramway) ;
- la création d'infrastructures sociales (exemple : centre d'aide sociale, maisons de retraite) ;
- la promotion de la construction de logements/HLM (exemple : bâtir des logements grâce à des entreprises communales de construction) ;
- la promotion de la vie culturelle (exemple : musées, librairies, cinémas) ;
- la promotion du sport (exemple : construction de piscines et de terrains de sport) ;
- la création d'une caisse d'épargne communale ;
- le jumelage avec des communes étrangères.

1.2 Les tâches obligatoires d'autogestion

Que ce soit par une loi fédérale ou une loi du Land, les communes sont obligées d'exécuter certaines tâches. Néanmoins, elles peuvent tout de même décider des modalités.

Voici quelques exemples de tâches obligatoires :

- la construction et l'entretien des routes locales et communales ;
- l'assistance sociale et l'aide à la jeunesse (exemple : mise en place d'un plan d'aide à la jeunesse) ;

- la protection de la population (exemple : pompiers) ;
- la mise à disposition de moyens matériels et de locaux/bâtiments pour les écoles ;
- prévoir un nombre suffisant de places dans les jardins d'enfants ;
- l'entretien des cimetières ;
- la rédaction du plan d'aménagement urbain et du plan d'utilisation des sols ;
- la promotion de la construction de logements (HLM) ;
- le traitement des déchets et des eaux usées.

1.3 Tâches obligatoires déléguées

Comme vous vous en doutez sûrement, la loi indique les modalités et les conditions d'exécution des tâches obligatoires déléguées.

La raison première de l'existence de ces « tâches obligatoires déléguées » est de permettre à l'État fédéral d'économiser des services en contraignant les communes à réaliser certaines tâches. En règle générale, la loi indique clairement que la commune doit réaliser ces tâches, et en précise les modalités. En outre, les services publics peuvent donner des directives aux communes quant à l'exécution de ces missions.

Ci-dessous quelques exemples de tâches obligatoires déléguées :

- le maintien de l'ordre public (exemple : inspection du travail et surveillance de la circulation) ;
- le contrôle des produits alimentaires ;
- la mise en place de services vétérinaires et de santé ;
- les affaires d'enregistrement, de passeport, de nationalité et d'état civil ;
- la prise en charge de réfugiés (demandeurs d'asile politique) ;
- l'organisation du recensement et des élections.

Selon moi, il serait plus logique que l'État fédéral prenne à sa charge le financement des tâches obligatoires déléguées plutôt que de le laisser aux communes.

1.4 Digression : Tâches incombant aux Kreise

Vous vous en souvenez peut-être, dans le module 1, qui posait les bases, j'ai évoqué un autre niveau d'administration communal : le Kreis. Les mêmes catégories de tâches que pour les communes existent pour les Kreise, naturellement, ceux-ci exécutent des missions de niveau supralocal. Celles qui ont un caractère local reviennent aux communes,

et, si elles ont un caractère supralocal, alors on applique le principe de subsidiarité : un Kreis n'intervient que si les communes ne sont pas capables de remplir leurs tâches convenablement.

Voici quelques exemples de tâches facultatives que remplissent souvent les Kreise :

- l'amélioration de la structure économique régionale (supralocal) ;
- la promotion du tourisme régional (supralocal) ;
- la construction et l'entretien des routes appartenant au Kreis et de parcs naturels régionaux (supralocal) ;
- l'entretien des hôpitaux et des maisons de retraite (en complément) ;
- l'entretien des écoles primaires (en complément).

Quelques exemples de tâches obligatoires :

- l'entretien des routes régionales ;
- l'aide sociale (en complément) ;
- l'aide à la jeunesse (en complément) ;
- la protection de l'environnement ;
- le traitement des déchets.

En pratique, la répartition des tâches se fait en accord entre les communes et les Kreise, de sorte qu'aucun conflit de compétences ne survient jamais.

1.5 Contrôle de l'exécution des tâches

Vous vous êtes probablement déjà demandé comment l'État contrôlait l'autogestion communale. À ce sujet, il faut savoir que cette **surveillance** n'est pas exercée par l'État fédéral, mais par les Länder. C'est même un principe du fédéralisme allemand : les **Länder** sont les garants de la conformité légale des activités communales. De plus, ils doivent vérifier en partie la manière dont les tâches sont exécutées. Même si cela peut paraître paradoxal, ils ont également une fonction protectrice à l'égard des communes. Ils doivent protéger l'autogestion communale et le système administratif décentralisé en vigueur en Allemagne d'une ingérence trop forte des organes fédéraux (rôle protecteur de l'autorité de surveillance).

Regardons maintenant de plus près le système de surveillance des communes. **Au sein des communes**, le maire assume d'une certaine manière un rôle de surveillant interne. Il a un droit de réclamation

vis-à-vis de tous les arrêtés communaux. Il a même l'obligation de critiquer tous les arrêtés contraires à la loi. (En cas de désaccord, le conseil communal peut de son côté s'opposer à une réclamation devant le tribunal administratif compétent.)

Il existe deux types de surveillance : le contrôle de la légalité et le **contrôle de l'opportunité**. Si un Land doit exercer un contrôle de la légalité, ce qui est toujours le cas vis-à-vis des communes, alors il doit veiller à ce que les communes respectent les lois en vigueur⁶. Si en plus, il exerce le **contrôle de l'opportunité**, il vérifie que les communes ont bien évalué la situation lorsqu'elles remplissent leurs missions (appréciation administrative) et qu'elles se conforment aux directives.

Mesures de contrôle

Un Land a à sa disposition plusieurs mesures de contrôle : il peut fournir des conseils via les autorités de surveillance et les communes ont l'obligation de le tenir informé (prévention), il peut émettre des critiques, demander à une commune de changer sa décision ou, dans les cas les plus graves, dissoudre le conseil communal (répression). Il est clair que cette dissolution ne peut être invoquée qu'en dernier ressort. Ce serait par exemple le cas si le conseil communal n'était plus capable de prendre des décisions sur une longue période ou bien s'il refusait continuellement de respecter les dispositions de l'autorité de surveillance.

Quand un Land agit au moyen de ses autorités d'inspection, c'est le type de tâche qui va déterminer s'il contrôle la légalité ou l'opportunité.

Contrôle de la légalité des tâches communales d'autogestion

Le contrôle des Länder se limite au contrôle de la légalité, aussi bien pour les tâches « facultatives » que pour les tâches « obligatoires ».

Contrôle de la légalité des tâches obligatoires déléguées

Si une commune se voit attribuée des « tâches déléguées », alors le Land applique à la fois le contrôle de la légalité et le contrôle de l'opportunité (en partie limités).

Mise en place des autorités de contrôle

Permettez-moi de vous expliquer brièvement le système des autorités de surveillance avant d'aborder un autre grand sujet : le financement des communes.

⁶ Ici s'appliquent également le code communal, le code du Kreis et la constitution du Land ou les statuts communaux.

Le droit de chaque Land détermine l'autorité responsable des contrôles. En règle générale, le (1) **président du Kreis** constitue la première autorité de surveillance des communes (appartenant à un Kreis). (Basse-Saxe, Bavière, Rhénanie-du-Nord-Westphalie.) La plupart du temps, le (2) **gouvernement de district** ou **la présidence régionale** se charge de la surveillance des villes-districts et des Kreise (Rhénanie-du-Nord-Westphalie). Au-dessus du président du Kreis et du gouvernement de district se trouve le (3) **ministre de l'Intérieur du Land**, autrement dit la plus haute autorité de contrôle.

2 Financement des communes

Mesdames et Messieurs, je pense que vous ne me contredirez pas si je vous dis : « sans moyens financiers, une commune n'est pas en mesure de remplir ses fonctions ».

La Constitution allemande nous fournit déjà un indice sur le financement de l'administration communale. En voici un extrait :

« La garantie de l'autogestion communale englobe également les bases de l'autogestion financière (...) » (Art. 28, Al. 2 de la Constitution).

Il semble donc que les pères de la constitution allemande avaient déjà à cœur, dès la création de la République fédérale d'Allemagne en 1949, d'assurer aux communes une marge de manœuvre financière. C'est pour cette raison qu'elles ne reçoivent pas seulement des impôts perçus par l'État, mais elles ont également le droit de percevoir leurs propres impôts ainsi que des taxes et des contributions. D'une certaine manière, une commune peut décider de ses recettes et de ses dépenses. Elle gère son budget et ses biens.

Après cette courte introduction, je souhaiterais vous présenter la répartition des recettes fiscales en Allemagne. C'est un sujet complexe et, quand nous en aurons fini, j'aimerais beaucoup savoir si vous avez constaté des similitudes entre le Maroc et l'Allemagne.

Il existe en Allemagne une distinction entre les impôts partagés et les impôts communaux.

2.1 Impôts partagés : impôts de la fédération, des Länder et des communes

Les impôts partagés s'appellent ainsi parce qu'ils reviennent à la fois à l'État fédéral, aux Länder et aux communes. Ils sont levés de façon homogène dans tout le pays et une partie est versée aux communes. Cette part représente en moyenne 15% des recettes communales.

L'impôt sur les bénéfices, **l'impôt sur les revenus et la TVA (taxe sur la valeur ajoutée)** sont les principaux impôts partagés.

Diapositive 27 : Répartition des recettes fiscales en Allemagne

Sur la diapositive, vous pouvez voir que l'État fédéral, mais aussi les Länder, et même les communes peuvent lever leurs propres impôts. Regardons de plus près les impôts communaux.

2.2 Impôts communaux : ressources fiscales propres des communes

Les impôts communaux regroupent les « impôts réels » ainsi que les « impôts locaux sur les dépenses et sur la consommation ».

Impôts réels (impôts fonciers et taxe professionnelle/patente)

Le terme « impôts réels » désigne les impôts fonciers et la taxe professionnelle/patente. Ils reviennent entièrement aux communes et aux Kreise.

L'impôt foncier existe en Allemagne depuis 1938 et porte sur les terrains et propriétés. **La taxe professionnelle/patente**, quant à elle, est appliquée aux bénéfices des entreprises. Elle doit être réglée par exemple par des menuiseries, les artisans-peintres et des entreprises de jardinage. Elle représente presque 45% des recettes fiscales des communes et des Kreise.

Diapositive 28 : Recettes communales en 2011 (en milliards d'euros et en pourcentage de la totalité des recettes)

Vous pouvez voir sur cette diapositive qu'avec ses 16%, la taxe professionnelle/patente joue un rôle capital dans l'ensemble des moyens financiers communaux.

Impôts locaux sur les dépenses et sur la consommation

Au sein des impôts communaux, on compte également les impôts locaux sur les dépenses et sur la consommation. Ce sont des impôts propres aux communes et celles-ci les perçoivent de façon indépendante. Ils sont néanmoins soumis à deux conditions : ils doivent avoir un lien avec l'échelon local et être bien distincts des autres impôts

déjà existants. **L'impôt sur la chasse et la pêche**, sur **les boissons**, sur **les chiens**, sur **les résidences secondaires**, sur **les débits de boisson**, sur **les divertissements** et sur **les nuits d'hôtel** en sont des exemples. Pour les citoyens, cela signifie que leur montant peut différer d'une commune à l'autre.

Comme vous pouvez le voir sur la diapositive, les impôts locaux sur les dépenses et la consommation, associés aux recettes « autres », constituent 19% des moyens financiers à la disposition des communes allemandes.

2.3 Taxes et contributions

Comme vous pouvez le constater sur la diapositive, les taxes ne représentent même pas 10% des recettes communales. Permettez-moi de vous expliquer un peu ce que sont ces taxes.

Taxes

Nous faisons la différence, entre les taxes liées à des actes administratifs et celles pour des services rendus. Les citoyens doivent systématiquement payer des frais lorsqu'ils recourent à des actes administratifs. Exemple : demande de passeport ou une demande de permis de construire.

Les communes peuvent exiger des rémunérations sous forme de taxes pour les coûts générés par certaines installations et infrastructures : distribution d'eau et traitement des eaux usées, collecte des déchets, nettoyage de voiries et transports publics, utilisation des piscines, musées, théâtres, etc. Ces rémunérations représentent une si petite part dans le budget d'une commune que l'on peut se poser la question de l'intérêt de suivre le modèle de l'Angleterre et d'instaurer la gratuité des musées. À ce sujet, j'aimerais vous demander s'il existe au Maroc des hammams gérés par les communes.

Contributions

Je reviens brièvement sur les « contributions ». Je les avais déjà évoquées lorsque nous avons parlé des « obligations de raccordement au réseau public ». Elles jouent ici de nouveau un rôle. En effet, les citoyens payent des contributions lorsque des travaux communaux leur offrent des avantages économiques. C'est notamment le cas pour les propriétaires de terrains quand la commune raccorde leur parcelle aux

réseaux d'approvisionnement en eau et de tout-à-l'égout ou au réseau routier.

2.4 Autres recettes

Au-dessus des taxes, vous voyez écrit « contributions, recettes et revenus », ils représentent environ 3% du budget communal. Cela concerne des recettes d'un point de vue de droit privé. Les communes possèdent en effet des terrains, des bâtiments et des moyens de production qui peuvent parfois être loués ou même vendus en cas de nécessité. Les loyers et les produits provenant des ventes entrent dans la catégorie « autres revenus ». Les communes peuvent également (uniquement en dernier ressort) souscrire un emprunt.

Avez-vous éventuellement des questions sur le sujet des recettes fiscales communales ?

2.5 Digression : Structure financière des Kreise

À l'inverse des communes, les Kreise ne disposent pas d'une fiscalité propre et doivent répartir la majorité de leurs coûts entre les communes. Nous appelons cela la « contribution communale ».

2.6 Statuts budgétaires et budget

Maintenant que vous savez comment les communes obtiennent les moyens nécessaires à l'exécution de leurs tâches, j'aimerais vous exposer comment elles rendent l'affectation des moyens (les dépenses) et le contrôle de gestion interne transparents.

Dans le cadre de son pouvoir de réglementation en tant qu'unité décentralisée, chaque commune a l'obligation de rédiger des **statuts budgétaires**. Les codes communaux fournissent des informations précises quant au contenu de ces statuts qui doivent être renouvelés chaque année. Nous parlons ici du principe d'annualité. Les statuts doivent contenir :

- un budget (comprenant des renseignements quant aux recettes, dépenses et autorisations de crédits) ;
- des renseignements quant aux taux des impôts réels (taxe professionnelle/patente et impôt foncier) ;
- le montant maximal de crédits de caisse ;
- les taux d'imposition (impôt foncier et taxe professionnelle/patente) ;
- Le montant des crédits d'engagement.

Quand les statuts budgétaires sont rédigés, ils doivent être rendus publics avant d'être votés. Ainsi, les citoyens ont la possibilité de formuler des objections. Si c'est le cas, le conseil communal doit débattre publiquement et prendre une décision. Ce n'est qu'après que les statuts peuvent être votés et publiés. Par la suite, seul l'ajout d'annexes permet de rectifier ou de compléter les statuts.

Concernant le **budget**, il est établi annuellement par statuts budgétaires les dépenses et recettes communales. Parallèlement, une commune a la possibilité de constituer une planification financière pour une durée de cinq ans, ce qui lui apporte une cohérence et une continuité budgétaire encore meilleure.

Au terme de l'année budgétaire, la commune fait ses **comptes annuels** pour établir l'exécution réelle du budget. Les communes doivent ajouter à ces comptes un rapport définitif de l'office de contrôle des comptes ainsi qu'une prise de position/avis motivé du maire. Ce n'est qu'après toutes ces étapes que le conseil communal peut dégager la responsabilité du maire.

Nous aimerions maintenant vous présenter un exemple de statuts budgétaires. Vous constatez que certaines communes en Allemagne terminent l'année budgétaire avec un solde négatif. Hallbergmoos est une petite commune d'environ 10 000 habitants.

Diapositive 29 : Statuts budgétaires de la commune de Hallbergmoos pour l'année budgétaire 2012

2.7 Principes budgétaires généraux

Lorsque les communes s'endettent, elles sont soumises à des règles budgétaires claires. Elles sont énumérées dans les codes communaux, en voici la liste :

- l'exécution permanente des tâches communales ;
- l'équilibre général des finances ;
- le sens de l'économie et de la rentabilité ;
- l'équilibre budgétaire.

Ces quatre principes forment les lignes directrices de la gestion budgétaire communale. Ils sont obligatoires, mais les communes disposent cependant d'une liberté d'appréciation.

Permettez-moi de vous expliquer brièvement en quoi consistent ces quatre principes budgétaires.

2.7.1 Exécution permanente des tâches communales

Ce principe édicte que les communes doivent s'assurer de pouvoir réaliser leurs missions en continu. Ainsi, le budget communal doit apporter aux citoyens la garantie que la commune sera en mesure de proposer tous les services locaux prévus, et ce, durablement (autrement dit sans interruption). À titre d'exemple, une commune doit pouvoir verser chaque mois une aide sociale aux personnes sans emploi et sans droit à des prestations d'allocation chômage.

2.7.2 Équilibre général économique

Le but de ce principe est de montrer aux représentants communaux que les finances communales, tout comme celles des Länder et de l'État fédéral, sont soumises aux fluctuations économiques puisqu'elles dépendent des impôts. Lorsque l'économie allemande se porte bien, les recettes fiscales sont plus élevées, ce qui a un effet positif sur les budgets publics. Quand ils établissent le budget annuel, les membres du conseil communal doivent prendre en compte les fluctuations conjoncturelles et cette dépendance au contexte économique ainsi que ses conséquences sur les recettes fiscales et la situation des budgets publics. Une politique anticyclique (exemple : renforcer les investissements en période de crise) peut s'avérer efficace en période de récession. Les mesures communales doivent contribuer autant que possible à la stabilité des prix, à l'emploi et à une croissance économique constante. (Ce que nous appelons le « triangle magique ».) Il faut donc retenir que les communes aussi ont une influence immédiate sur le développement économique.

2.7.3 Sens des économies et de la rentabilité

Parlons maintenant du sens des économies et de la rentabilité. Comme vous le savez, les ressources dont disposent les communes sont d'origine publique. Les représentants communaux ont donc une responsabilité toute particulière vis-à-vis des citoyens et doivent par conséquent les utiliser avec parcimonie. C'est pour cette raison que les communes allemandes réalisent une « évaluation des besoins » qui permet de ne financer que les tâches nécessaires.

En outre, un « calcul de rentabilité » doit être mené. Ses conclusions permettent de ne pas dépenser inutilement trop d'argent pour l'exécution d'une tâche communale. Si une mesure entraîne l'apparition de frais d'entretien, la commune est tenue de les mentionner dans le calcul. Si une coopération avec les communes voisines permet de

faire des économies, ce principe peut par exemple aboutir à la création d'une intercommunale.

2.7.4 Équilibre budgétaire

Le dernier principe est l'obligation d'équilibre budgétaire. Elle représente un défi particulier pour les communes. En effet, les dépenses et les recettes doivent coïncider aussi bien dans les prévisions budgétaires que dans les comptes annuels. Pour atteindre l'équilibre, une commune peut prendre certaines de ces mesures :

- mise en place d'un gel budgétaire ;
- coupes générales pour toutes les dépenses ;
- hausse des « impôts réels » (impôt foncier et taxe professionnelle/patente) ;
- réduction des tâches facultatives.

Dans certains Länder, les communes sont obligées de noter les mesures dans un concept budgétaire respectant les prérogatives légales (concept de sauvegarde budgétaire) qui sert ensuite pour les prévisions budgétaires postérieures.

Nous arrivons maintenant à la fin de cette partie théorique consacrée aux tâches et aux finances des communes en Allemagne .

Nous pouvons répondre aux questions posées en début de module.

3 Bilan intermédiaire

Questions-Réponses :



Première question : « Le conseil communal peut-il être dissous par une mesure de l'autorité de surveillance ? »

Réponse : Oui, néanmoins la dissolution représente le dernier recours de l'autorité de surveillance. Cela ne se produit que dans des cas rares et exceptionnels : si le conseil communal est dans l'incapacité de prendre des décisions pendant une longue période ou s'il refuse continuellement d'appliquer les dispositions de l'autorité de surveillance.

Deuxième question : « Les communes peuvent-elles lever leurs propres impôts ? »

Réponse : Oui, les communes perçoivent des impôts locaux sur les dépenses et sur la consommation. Les impôts sur la chasse et la pêche, sur les boissons, sur les chiens, sur les débits de boissons, sur les résidences secondaires, sur les divertissements et sur les nuits d'hôtel en sont des exemples.

Troisième question : « L'équilibre général économique en Allemagne joue-t-il un rôle dans l'élaboration du budget communal ? »

Réponse : Oui, l'équilibre général économique est un des principes budgétaires communaux. Rappelons d'une part que la situation financière des communes dépend de la conjoncture économique et d'autre part, que les performances des communes ont une influence sur le développement économique de l'Allemagne. C'est pourquoi les mesures que prennent les communes doivent respecter l'objectif d'un équilibre général économique.

4 Mise en pratique : tâches et finances

Dans la partie pratique à venir, nous aimerions vous donner la possibilité de discuter avec vos collègues des « tâches » et des « finances » communales. Nous avons à ce sujet préparé quelques questions que vous pouvez trouver sur les tables. Par la même occasion, nous souhaiterions profiter de cet exercice pratique pour vous familiariser avec un genre d'exercice, dont certains d'entre vous connaissent peut-être déjà le principe. Il est parfois réalisé dans les communes, essentiellement lors du processus de planification pour donner la parole aux citoyens. Je parle du world-café. Permettez-moi d'apporter quelques explications à ceux d'entre vous qui ne connaissent pas encore cet outil.

World-café : Vous voyez qu'un des deux thèmes a été placé sur vos tables, soit « tâches » soit « finances ». Dans un premier temps, vous devrez choisir la personne qui dirigera les discussions. Nous l'appellerons l'hôte ou l'hôtesse. Avec vous, il choisira les questions qui seront discutées à votre table et les écrira avec le marqueur sur les grandes feuilles sur vos tables. Il peut s'agir de questions prises dans la liste ci-dessous ou bien de vos propres questions. Ensuite, vous pourrez noter vos réflexions pour les convives qui vous succéderont.

Au bout de 20 à 30 minutes, nous vous demanderons de chercher une autre table qui vous semble intéressante. Là, l'hôte, seule personne à ne pas avoir quitté sa table, vous résumera rapidement la conversation qui vient de se dérouler. Puis il approfondira ou complétera certains aspects avec vous et les autres nouveaux venus. Finalement, les résultats de vos discussions seront accrochés dans la pièce et vous pourrez circuler pour les consulter. Les mots-clés que vous emploierez doivent donc être facilement compréhensibles.

Schémas et dessins ne sont pas seulement autorisés, ils sont vivement recommandés !

Voici la liste des questions associées aux sujets « tâches » et « finances » :

Question sur les « tâches » :

Quel doit être le pouvoir des autorités de surveillance ? De quelle marge de manœuvre doit pouvoir disposer une commune pour l'exécution de ses missions ? Dans quels domaines une commune devrait-elle décider des modalités d'exécution de ses tâches et dans quels autres serait-il pertinent que l'autorité de contrôle donne des directives ? Quelles différences avez-vous constatées entre les tâches des communes allemandes et marocaines ? Quelles idées et suggestions pouvez-vous apporter à ce sujet ?

Questions sur les « finances » :

Comment peut-on améliorer la situation budgétaire des communes ? Quelles sont les possibilités ? Quels types d'impôts, taxes et de contributions/redevances sont pertinents ? Comment mieux percevoir et distribuer les ressources financières afin que les citoyens puissent profiter encore davantage des services communaux ? Quelles différences entre les finances des communes marocaines et allemandes avez-vous constatées ? Quelles idées et suggestions pouvez-vous apporter à ce sujet ?
À vous de compléter si vous avez d'autres questions sur ces deux sujets :

Module 4 : Coopération communale et modernisation de l'administration

Aperçu général du sujet, contenu et objectifs

Alors que nous abordons la dernière et la plus importante partie de cette formation, nous allons maintenant voir des sujets qui sont toujours d'un grand intérêt en Allemagne, à savoir : la « coopération communale » et la « modernisation de l'administration ». Pour ce module, nous aurons de nouveau une partie pratique et une partie théorique dont voici les objectifs :

- connaître les différentes formes de coopération communales que l'on rencontre en Allemagne ;
- acquérir des connaissances sur les tendances en matière de modernisation de l'administration communale en Allemagne ;
- obtenir des conseils pratiques en matière d'implication des citoyens aux processus de planification et de décision.

Comme à l'habitude, j'ai prévu trois questions. Elles portent sur les opportunités qu'offre la coopération communale et la modernisation administrative.



Questions :

- Comment les communes font-elles pour remplir des missions dont la difficulté croît chaque année, sans qu'aucune soit transférée au domaine de compétence du niveau administratif supérieur (le Kreis) ?
- Quelle marge de manœuvre conserve une commune face à des moyens financiers à peine suffisants et aux pressions croissantes dues aux attentes des citoyens ?
- Pourquoi, dans le cadre des nouvelles gestions publiques à l'intérieur de l'administration communale, en arrive-t-on à une multiplication des accords d'objectifs ?

1. LA COOPÉRATION COMMUNALE

Nous commençons tout de suite avec le premier des deux sujets qu'il nous reste : la coopération communale.

En Allemagne, probablement comme au Maroc, les tâches communales

sont de plus en plus complexes. Dans le même temps, les communes doivent continuellement faire des efforts en matière d'économie et de modernisation. C'est pourquoi, lorsqu'elles établissent leur budget, elles gardent toujours à l'esprit la possibilité de coopérer avec d'autres communes pour réaliser certaines tâches. Une autre solution serait de confier certaines tâches aux Kreise, niveau administratif supérieur, mais cela s'accompagnerait d'une perte d'influence pour les communes. C'est pourquoi la coopération est bien souvent préférée. Elle peut prendre plusieurs formes :

- l'unité organisationnelle communale à plusieurs niveaux ;
- l'union communale ;
- la confédération communale.

J'aimerais vous familiariser avec ces notions, ainsi que quelques autres.

1.1 L'union organisationnelle communale à plusieurs niveaux

Nous parlerons dans un premier temps de l'unité organisationnelle communale à plusieurs niveaux. Supposons qu'une réforme territoriale ait lieu dans un Land, des communes pourraient se trouver regroupées dans le but de réunir leur administration et leurs performances au sein d'une seule commune. Il existe une alternative à cette solution imposée par l'extérieur : les communes peuvent constituer de leur plein gré une unité organisationnelle communale à plusieurs niveaux. (Nous appelons ceci la « solution du regroupement ») Les communes peuvent donc se réunir en **collectivités administratives**, et ce, sans se faire amputer de leur droit à l'autogestion communale. Seuls les pouvoirs administratifs et de recrutement et de gestion du personnel des communes qui s'associent se voient limités. En effet, les communes se partagent leur administration, ou en tout cas certaines structures administratives. Contrairement aux mécanismes en jeu lors d'une réforme territoriale, ici, les communes restent intactes⁷.

Cela peut également prendre la forme d'administrations complètement autonomes constituées d'organes représentatifs élus. C'est ce que l'on appelle des **regroupements communaux** (par exemple en Basse-Saxe).

⁷ Il existe d'autres termes pour désigner les collectivités administratives (Verwaltungsgemeinschaften en allemand), dans le Brandebourg, entre autres, on les appelle les Ämter et les Verwaltungsverbände en Saxe.

Nous verrons donc plus en détail ces deux formes de coopérations, la collectivité administrative et le regroupement communal.

Commençons par la collectivité administrative.

1.1.1 Collectivité administrative

Pour fonder une collectivité administrative, les communes doivent d'abord mettre en place un **Gemeindeverwaltungsverband**, association volontaire de plusieurs communes (en tant que nouvelle unité administrative, parfois aussi office/sous-service administratif). Elles peuvent également transférer les tâches incombant à un Gemeindeverwaltungsverband vers une administration communale performante déjà existante. La commune dont l'administration servira à tous est appelée la « commune exécutante ». Le but de ces procédés est la simplification de l'administration.

Les organes d'un Gemeindeverwaltungsverband sont l'**assemblée**⁸ et le **président**⁹. Leur composition n'est pas le résultat d'élections, mais de décisions des communes. Les tâches de l'administration (« commune ») du Gemeindeverwaltungsverband¹⁰ peuvent être : la planification et l'entretien des routes intercommunales, l'établissement du plan d'urbanisme en détail (Erfüllungsaufgaben/tâches d'accomplissement), l'établissement du plan d'urbanisme en détail obligatoire ou la supervision des chantiers (Erledigungsaufgaben/tâches d'expédition, de règlement). En plus de cela, l'administration conseille les communes associées dans l'exécution de leurs tâches. (Bade-Wurtemberg, Saxe-Anhalt)¹¹

La deuxième forme « d'unité organisationnelle communale à plusieurs niveaux » s'appelle le « regroupement communal ». Quelle est la différence avec la collectivité administrative ?

1.1.2 Regroupement communal

Le but du regroupement communal¹² est également de renforcer le pouvoir administratif des communes. En effet, les tâches des communes associées (rédaction du plan d'utilisation des sols, distribution

8 Également appelée « commission de communauté » (Gemeinschaftsausschuss) ou « commission administrative » (Amtsausschuss).

9 Aussi appelé « Verwaltungsamts » ou « Amtsdirektor ».

10 Aussi appelée « Amtsverwaltung ».

11 Dans certains Länder (comme en Bavière), le Gemeindeverwaltungsverband a à sa charge toutes les tâches des communes réunies, à l'exception de la réglementation (statuts et ordonnances) et des tâches de l'administration communale. Un comité fait office d'organe décisionnel à la place du conseil communal. Le maire de la commune responsable devient le président de la collectivité administrative.

12 Aussi appelé : « association de communes ».

d'eau ou encore nettoyage des voiries) sont regroupées. À l'inverse de la collectivité administrative, le regroupement communal se charge également des finances des communes et lève à leur place des taxes et contributions communales.

Pour mettre en place un regroupement communal, les communes intéressées doivent dans un premier temps convenir d'un **statut principal**. Celui-ci contient les dispositions en matière d'organisation ainsi que les tâches à transférer. Les citoyens élisent un **conseil du regroupement communal** et un **maire** (titulaire) **du regroupement communal**. En outre, un **comité d'administration** est créé. La **structure administrative** d'un regroupement communal correspond en fait à celle d'une commune.

Vous vous en doutez peut-être, une fois les organes du regroupement communal élus, celui-ci atteint un haut degré d'autonomie. Le regroupement communal peut exiger des citoyens des taxes et des contributions et des cotisations de la part des communes. Le regroupement communal est une sorte de commune « à deux niveaux » qui peut prendre en charge les tâches administratives de dix communes au maximum. Dans le Land où j'ai passé ma jeunesse, la Basse-Saxe, la majorité des communes ont décidé de se regrouper de la sorte. Au début de cette section, j'avais mentionné deux autres formes de coopération communale très importantes : l'union communale et la confédération de communes.

1.2 L'union communale

Au sein de la diversité du fédéralisme allemand, on rencontre l'union communale sous trois formes d'organisations de droit public. Compte tenu de l'autonomie statutaire des communes, celles-ci peuvent même encore varier davantage. L'union communale peut être :

- une communauté de travail communal ;
- un accord à objectif défini ;
- une intercommunale, que j'ai déjà évoquée dans ce cours.

1.2.1 Communauté de travail communal

Les communautés de travail sont établies au moyen d'un contrat de droit public. Leur but est de coordonner l'exécution des tâches communales et de proposer des solutions, non obligatoires, aux problèmes rencontrés. Vous vous demandez probablement de quels problèmes

je parle. Dans la pratique, ils concernent le traitement de données informatiques, la coordination de planifications supralocales, ou les questions de prise en charge des déchets ménagers. Compte tenu de la nature des questions abordées, divers experts se joignent bien souvent aux représentants communaux lors des réunions des communautés de travail.

1.2.2 L'accord à objectif défini

L'accord à objectif défini nécessite également l'élaboration d'un contrat de droit public. Néanmoins, celui-ci a pour objectif de transférer à une des communes participantes certaines tâches des autres communes. Ainsi, quelques tâches peuvent être confiées à une commune très performante, ou bien elles peuvent lui être transférées (délégation de compétences). Ou bien seuls quelques éléments précis du processus décisionnel sont transférés (ce que nous appelons fourniture par procuration). Si des tâches sont déléguées, alors la commune exécutante obtient la possibilité de rédiger des statuts afin de les exécuter de façon efficace.

On rencontre très fréquemment de tels accords à objectif défini dans la réalité. Les centres informatiques communaux et les accords en matière de distribution d'eau potable en sont des exemples.

1.2.3 L'intercommunale

J'ai déjà beaucoup parlé des intercommunales. Pour rappel : grâce à une intercommunale, des communes peuvent exécuter leurs tâches en collaboration. Pour être créée, ses statuts doivent d'abord être acceptés. On y trouve la liste des noms des communes participantes, une description des missions de l'intercommunale et la répartition du financement. Elle est composée de deux organes : une assemblée d'intercommunale et un président-directeur général (PDG) d'intercommunale. La troisième forme de coopération que l'on rencontre souvent en Allemagne est la « confédération communale ».

1.3 Confédération communale

La confédération communale est une forme de lobby qui défend les intérêts de ses membres dans le processus législatif aux niveaux fédéral et du Land. Elle dépend du droit privé et ses membres sont des communes. Elle a d'autres rôles : conseiller et informer ses membres et permettre d'échanger des expériences entre eux¹³. Même si l'adhésion

¹³ Au niveau fédéral, il s'agit entre autres de la « Fédération allemande des communes » et au niveau du Land de différentes associations comme la « Fédération des communes de Rhénanie-du-Nord-Westphalie ».

n'a rien d'obligatoire, dans la pratique, toutes les communes allemandes sont organisées en confédérations communales.

Les confédérations communales disposent d'un comité de direction et d'un directeur général/gérant, ainsi que d'une assemblée générale et de comités d'expert. Elles sont régulièrement informées et écoutées par les ministres fédéraux et du Land au sujet des projets de loi.

1.4 Autres formes de coopération

Pour compléter le tableau, vous devez également savoir qu'il existe des pactes d'amitié et des jumelages. Ils sont très appréciés en Allemagne et servent parfois de lieux de partage d'expériences et d'opinions.

Je souhaiterais maintenant aborder le dernier sujet de ce cours : la modernisation de l'administration.

2. MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION

En Allemagne, on assiste à deux tendances : les communes souffrent d'une part de financements trop faibles (on entend souvent l'argument qu'une hausse des impôts n'est politiquement pas acceptable) et d'autre part, les citoyens leur demandent de plus en plus de services et d'occasions de participer. Leur réponse est donc de promettre des gains d'efficacité grâce à des réformes.

Le but des **nouveaux modèles de gestion publique** est d'aboutir à une consolidation du budget, de favoriser l'efficacité des prestations de services et d'éliminer toute la bureaucratie inutile. Progressivement, au cours des réformes, les communes se transforment en communes **prestataires de services**, dont l'efficacité se rapproche de celle des entreprises. C'est l'idée centrale des nouveaux modèles de gestion publique. Les communes considèrent les citoyens comme leurs clients.

Les communes qui tiennent à l'autogestion citoyenne, à l'engagement citoyen à titre bénévole et à la participation des citoyens aux processus décisionnels sont appelées **communes citoyennes**. En Allemagne, cela est presque déjà considéré comme une distinction particulière.

2.1 Nouveaux modèles de gestion publique

Que signifie exactement l'expression « nouveaux modèles de gestion publique » ? Comme je l'ai dit précédemment, les communes se trouvent depuis le début des années 90 à un tournant essentiel. Ces nouvelles gestions ont pour but de modifier l'image que les communes ont

d'elles-mêmes. Celles-ci deviendraient des « communes prestataires de services ». Il ne s'agit pas d'un modèle général applicable à toutes les communes allemandes, mais de différents modèles (expressément mis au au pluriel) de « gestion ». En pratique, chaque commune développe sa propre gestion en coopération étroite avec ses employés. En priorité, on rencontre souvent des thèmes tels que la transparence des dépenses, le contrôle des coûts, le système de rapport/d'information et l'évaluation de la qualité des produits et de la motivation des employés.

Voici, un peu plus en détail, les éléments qui composent ces nouvelles techniques de gestion publique :

(1) Modèle : Dans un premier temps, la commune crée son propre modèle. Celui-ci reprend les objectifs et les engagements communaux. Bien souvent, on y évoque la vision du citoyen comme client et de la commune comme prestataire de services. La comparaison entre commune et « entreprise » permet de rendre applicables à l'administration communale les méthodes de gestions testées avec succès en entreprise.

(2) Marketing : Puis, en présentant une stratégie marketing, la commune fait comprendre qu'elle évolue en prenant en compte les désirs des citoyens et qu'elle a une approche accueillante. Elle leur facilite l'accès à l'administration et raccourcit les délais.

Pour mettre en application ces nouvelles gestions publiques, quelques changements se sont avérés indispensables :

Point 1 : Accords d'objectifs : Il est essentiel d'introduire une nouvelle forme de gestion à l'aide **d'accords d'objectifs** (également désignés par l'expression « management/gestion par contrat »). Ces accords d'objectifs peuvent par exemple être fixés entre le conseil communal et le maire, ou entre certaines unités administratives et les comités d'experts communaux. Ces accords établissent ce qui sera effectué, en combien de temps, quelle communication sera faite sur le sujet, quels en seront les coûts et comment ils seront couverts.

Point 2 : Produits : Les services rendus par la commune sont désignés comme des **produits**. Cela concerne également le résultat des travaux effectués par les différentes sections.

Point 3 : Budgétisation décentralisée : Chaque service/sous-service obtient son propre budget à partir du budget global et décide de manière autonome de l'attribution et de la répartition des fonds. Ainsi se forme un système de **budgétisation décentralisée**. De plus, il revient aux sections administratives de rendre des comptes, notamment concer-

nant l'écart entre les coûts prévus et les coûts réels pour réaliser les objectifs (performances et finances) convenus.

Point 4 : Controlling/Contrôle de gestion : Dans le cadre de cette nouvelle forme de contrôle, les instances politiques se mettent d'accord avec les employés/les représentants de l'administration communale pour ne prévoir des objectifs fixés qu'en matière de services administratifs. À l'inverse des décisions très détaillées, ces objectifs fixés laissent une plus grande marge de manœuvre aux membres des administrations communales, ce qui leur permet d'exécuter leurs missions de façon plus économique et avec un meilleur rendement.

Point 5 : « Débureaucratization » : On essaie en outre de mettre un terme aux réserves d'approbation et de permis, aux autorités spécialisées et aux niveaux administratifs superflus.

Nous vous donnerons par la suite l'occasion de débattre de ce sujet avec vos collègues.

Pour ne pas perdre trop de temps, je souhaiterais maintenant aborder la notion de « commune prestataire de services ».

2.2 Communes prestataires de services

Lorsqu'un citoyen souhaite faire immatriculer sa voiture, ou lorsqu'il déménage, il ne sait jamais vraiment à quelle autorité s'adresser, quels documents apporter et il ne connaît pas non plus les horaires d'ouverture. Les entreprises se posent des questions similaires, notamment au début de leur activité. À l'aide de ces exemples, je souhaiterais vous exposer, d'un point de vue externe, les attentes qui reposent sur l'administration communale.

Les citoyens attendent de leur commune :

- des services et conseils d'une grande qualité ;
- de délais courts de traitement des dossiers ;
- de la transparence en ce qui concerne les activités de l'administration ;
- des services facilement accessibles (horaires d'ouverture, contacts par téléphone et courriels) ;
- un esprit de prestataire de services et un accueil agréable des citoyens ;
- des services au moindre coût ;
- de nouvelles formes de services (administration en ligne, services en ligne) ;
- possibilités de participation améliorées.

Les entreprises attendent de leur commune :

- des procédures rapides d'octroi de permis et d'homologation ;
- des formulaires simples et compréhensibles ;
- un examen préalable des dossiers de demande ;
- des compétences précises réunies au sein d'une autorité ;

- des conseils sur les exigences juridiques concernant les entreprises et sur les instruments de stimulation de l'activité économique ;
- une communication entre les milieux politique, économique et administratif.

J'imagine que la situation est sensiblement identique au Maroc.

En Allemagne, un système de **guichet unique** fut proposé pour apporter une réponse aux attentes des citoyens et des entreprises. Lorsque vous mettez en place un tel système, tous les services administratifs se trouvent concentrés en un seul et même endroit qui s'appelle le centre d'accueil des citoyens. En voici la philosophie :

« Ce sont les données qui doivent se déplacer, pas les citoyens. »

L'idée d'un guichet unique a été mise en application pour la première fois au début des années 90 dans des communes-pilotes, avec succès. Depuis, les guichets uniques sont devenus la norme dans l'administration.

Ci-après, les prérequis pour mettre en place ces guichets uniques :

- une position centrale, situé au centre-ville (facilement accessible pour les citoyens) ;
- un personnel bien formé (compétences spécialisées et aptitudes sociales et communicationnelles) ;
- offre de services adaptée à la situation en fonction des circonstances (paquet « déménagement » y compris toutes formalités nécessaires) ;
- un service direct polyvalent (service d'enregistrement, etc.)

Diapositive 30 : guichet unique portable

Sur la photo, vous pouvez voir le matériel d'un guichet unique, ici, tout peut rentrer dans une mallette. Cela permet aux employés communaux de se déplacer dans les hôpitaux, maisons de retraite ou grandes entreprises afin d'y proposer aux citoyens les services administratifs

essentiels tels que le renouvellement d'une carte d'identité ou la remise d'un extrait de casier judiciaire.

2.3 Communes citoyennes

Bien que de nombreuses communes évoluent en communes prestataires de services et considèrent de plus en plus les citoyens comme des clients, les citoyens sont malgré tout bien plus que de simples consommateurs de services. Ceci ne s'exprime pas uniquement dans le rôle prépondérant du citoyen dans le système démocratique. Les citoyens font de plus en plus souvent preuve de bonne volonté, et sont prêts à s'impliquer à titre bénévole dans les affaires communales. Cette popularité nouvelle du bénévolat arrive à une période où, par manque de moyens financiers, de nombreuses communes ne sont plus en mesure de réaliser certaines tâches pourtant souhaitables. Les communes sont contraintes de se concentrer sur les bases, à tel point que ce sont les citoyens (et la société) qui doivent maintenant réaliser eux-mêmes certaines tâches, que les communes ne seraient pas capables de prendre en charge dans de meilleures conditions (principe de subsidiarité). Dans les **communes citoyennes**, il arrive même que les citoyens deviennent des « contributeurs » de la communauté.

Voici les caractéristiques des communes citoyennes :

- les besoins des citoyens/clients sont au centre (démarche orientée citoyen) ;
- les citoyens participent à la définition des objectifs (engagement citoyen) ;
- les citoyens ne sont pas passifs, on attend d'eux qu'ils s'impliquent et ils disposent d'une certaine responsabilité (engagement citoyen).

2.3.1 Mobilisation des citoyens

Bénévolat, volontariat et engagement citoyens sont des comportements que soutiennent l'église, les associations caritatives et d'autres organisations.

L'engagement des citoyens à titre bénévole peut aboutir à :

- La création d'infrastructures (terrains de sport, aires de jeux et autres structures d'accueil pour enfants, centre pour les jeunes et pour les personnes âgées, service de consultation et d'information) ;

- L'organisation de projets (événements sportifs, fêtes communales, projets culturels, services de proximité, projets sociaux et de protection de l'environnement) ;
- La décoration et l'aménagement du territoire communal (plantations, sculptures, monuments, panneaux d'information).

La politique communale peut avoir une fonction déterminante dans **la mobilisation et dans la coordination des engagements citoyens**. Par exemple, la coordination des engagements citoyens peut se faire au sein d'une structure d'accueil et d'information.

Le thème de la mobilisation de l'engagement bénévole est complexe. Pour cela, la commune doit encourager une **culture de la reconnaissance** de cet engagement. Cela peut par exemple se faire en reconnaissant publiquement l'engagement des bénévoles particulièrement impliqués à l'aide de distinctions honorifiques ou en leur conférant des avantages dans les services communaux (exemples : transports publics ou tarifs d'admission). Il est également essentiel de **valoriser** l'engagement civique, pour cela, diverses mesures peuvent s'avérer utiles : lancer une campagne d'affichage promouvant l'engagement civique, protéger l'activité civique (par exemple en la couvrant par une assurance) ou encore offrir aux citoyens actifs une formation continue.

Nous arrivons au dernier point, il me permettra de vous préparer à la partie pratique qui va suivre. Il s'agit de la « participation civique ».

2.3.2 Les formes de participation civique

En Allemagne, on parle de la participation des citoyens au processus décisionnel, mais elle peut en réalité prendre deux formes distinctes : elle peut être rédigée (stipulée dans la loi et obligatoire) ou bien informelle.

La participation civique codifiée

Premièrement, la « participation civique codifiée ». On rencontre à chaque niveau du système fédéral allemand (fédération, Land, commune) des formes différentes de participation civique codifiée.

Ainsi, les lois **fédérales** (exemple : code de la construction) stipulent par exemple que les citoyens doivent être intégrés aux procédures de planification d'urbanisme, et ce, à un stade précoce (§ 3 du code de la construction), comme pour la rédaction du plan d'utilisation des sols et du plan d'aménagement urbain.

Les **lois au niveau du Land** (exemple : les lois du Brandebourg) stipulent par exemple la participation des parents dans la conception de structures pour la garde de jour des enfants est obligatoire (§ 6 de la loi du Brandebourg sur la garde des enfants en structure d'accueil de jour). Elles stipulent également que parents et enfants doivent prendre part aux affaires scolaires fondamentales (§ 46 de la loi du Brandebourg sur l'école) comme la structure des écoles et les contenus de formation.

Dans le **droit local**, (exemple : code communal du Brandebourg) on trouve également un grand nombre de formes de participations légalement obligatoires. Je souhaiterais évoquer :

L'assemblée des habitants (§ 17 du code communal du Brandebourg). Elle doit être convoquée lorsque des projets sont susceptibles d'affecter durablement le bien-être économique, social et culturel des habitants.

La séance de consultation des habitants ainsi que l'audition d'habitants (§ 18 du code communal du Brandebourg). Elle est organisée quatre fois par an et dure au maximum une heure.

La motion citoyenne (§ 19 du code communal du Brandebourg). Elle donne à tout moment aux citoyens la possibilité d'inciter le conseil communal à traiter un sujet.

La pétition et le référendum citoyens (§ 20 du code communal du Brandebourg). La pétition citoyenne est la condition préalable à la tenue d'un référendum contraignant, il peut même en résulter la destitution prématurée d'un maire.

En Allemagne, ces dernières années, on a cependant pu constater une tendance à la hausse de la participation et de l'intérêt des citoyens aux formes de participation dites informelles.

Participation informelle

Chaque conseil communal décide pour sa commune du champ d'action réservé à la participation informelle. Légalement, elle n'est pas impérative. Néanmoins, elle a déjà permis à beaucoup de maires qui avaient le projet de renforcer la participation des citoyens au processus décisionnel de remporter des élections. C'est par exemple le cas à Bonn, où je réside actuellement.

Si une commune souhaite renforcer l'implication des citoyens dans les processus décisionnels, différentes formes de participation informelle peuvent être envisagées pour chacun d'entre eux.

J'aimerais vous en donner un aperçu.

Diapositive 31 : Possibilités de recours à la participation informelle dans les différentes phases du processus d'exécution et de planification

Comme je l'ai dit précédemment, dans la pratique, l'importance de la participation informelle dépend de facteurs locaux. Les deux questions ci-dessous ont une importance capitale :

1. L'administration, le maire et le conseil communal sont-ils prêts à expérimenter de nouveaux procédés ?
2. Toutes les parties (en particulier les citoyens et les médias locaux) sont-elles prêtes à coopérer ?

Mais il peut également s'avérer utile que la commune ne soit pas trop grande, que les actions locales aient un certain retentissement, etc.

Pour traiter du sujet de la participation civique informelle, j'ai choisi l'exemple de la commune citoyenne de Potsdam.

Potsdam est une ville d'environ 150 000 habitants proche de Berlin.

2.3.3. Exemple pratique : commune citoyenne de Potsdam

Dans le cadre d'une modernisation de l'administration, le conseil communal a décidé de désigner son modèle d'administration communale sous le terme de « commune citoyenne ». Pour cela, l'administration (« Département de gestion centrale et service 101 – soutien de la gestion centrale ») a dans un premier temps rédigé un document d'orientation comprenant cinq champs d'action centraux censés promouvoir la participation des citoyens, en voici la liste :

1. l'aménagement et le développement de la ville ;
2. l'aménagement et le développement dans les quartiers ;
3. les décisions communales au sujet des priorités financières ;

Ainsi que :

4. l'élaboration d'une administration orientée vers les citoyens ;
5. et plus généralement, l'implication des citoyens dans de nombreux domaines, bien qu'ils ne soient pas encore déterminés précisément à ce stade.

Diapositive 32 : commune citoyenne de Potsdam

Vous avez ici un aperçu des champs d'action et des instruments à disposition.

Le conseil communal de la commune citoyenne de Potsdam a à cœur de prendre des décisions en toute transparence, d'informer les citoyens et de les intégrer. Ceux-ci sont alors plus satisfaits de l'action politique communale menée et s'identifient plus facilement à leur commune et à l'action de leurs « hommes politiques ».

C'est dans cet esprit que le conseil communal a intégré les citoyens à la préparation du budget communal. Cette tendance s'observe déjà depuis quelques années dans de nombreuses communes.

J'aimerais ajouter encore quelques éléments avant de répondre aux trois questions :

En Allemagne, les maires remportent de plus en plus souvent les élections en promettant un renforcement de la participation des citoyens ainsi que davantage de transparence dans la politique et dans l'action administrative. À l'heure du web 2.0, cela signifie que des plateformes de communication par Internet permettent d'améliorer le contact entre les citoyens et le maire. La communication devient un procédé (souvent très dynamique) ouvert et en constante évolution. Vous avez peut-être également remarqué de quelle manière les contacts entre citoyens ont évolué grâce à l'action d'Internet. On assiste à un changement de paradigme dans l'administration allemande. À côté d'une hausse des coûts de communication, ce changement offre avant tout aux citoyens (que nous avons jusqu'alors considérés comme des « clients de l'administration ») l'occasion d'être davantage des « partenaires » de l'administration. Je me suis récemment entretenu avec le conseiller personnel du maire de Bonn, et il a évoqué à plusieurs reprises le terme de « commune citoyenne 3.0 ».

En réalité, grâce à Internet et à ses connaissances des lieux, le citoyen peut contribuer de façon plus puissante et plus rapide que jamais à la prise de décisions communales acceptées par toute la société. Cela permet alors ensuite aux décisions du conseil communal d'être reconstruites par la société.

En Allemagne, nous avons pu constater que les formes de participations prescrites par la loi étaient bien souvent fixées à des stades trop

tardifs (par exemple dans le cas des plans d'aménagement urbain, la participation civique intervient alors qu'ils sont terminés depuis longtemps). Désormais, et c'est ce que voulait dire le conseiller du maire de Bonn en parlant de « commune citoyenne 3.0 », cette communication renforcée (notamment par l'intermédiaire d'internet et des médias sociaux), complétée de formes informelles de participation (exemples : forums, groupes, cellules de planification), peut permettre d'empêcher d'éventuels mouvements de désapprobation au sein de la population.

Je souhaiterais maintenant revenir encore une fois sur la participation des citoyens à l'établissement du budget communal. En Allemagne, nous n'avons eu que des bonnes expériences chaque fois que nous avons alloué de l'espace, physique ou virtuel, aux citoyens pour qu'ils puissent s'impliquer dans la préparation du budget des communes. On peut par exemple rassembler des suggestions de mesures d'économie et les soumettre à l'évaluation des citoyens au stade préparatoire de planification du budget. (Exemples : www.bonn-packets-an.de ou www.buergerhaushalt.org) À Bonn, le grand nombre de propositions déposées en 2012 par les citoyens démontre le succès de ce procédé.

L'administration de la ville a pu compter sur 245 propositions au total. La ville de Solingen en a même récolté 343 la même année.

À Potsdam, au cours des cinq dernières années, les citoyens ont remis, discuté et évalué un total de 2 000 propositions. Au total, lors de manifestations de quartiers, 23 000 hommes et femmes se sont impliqués, aussi bien par écrit que par internet. Finalement, 112 propositions ont été remises au conseil. Une grande partie de ces suggestions a déjà été réalisée ou est en cours de réalisation, c'est par exemple le cas de la rénovation de la bibliothèque communale ou bien du ramassage scolaire gratuit pour les enfants.

3 BILAN INTERMÉDIAIRE

Avant de faire une pause et d'aborder la partie pratique, nous allons répondre aux trois questions préliminaires pour faire le bilan de ce module :

Questions-Réponses :



Première question : « Comment les communes font-elles pour remplir des missions dont la difficulté croît chaque année, sans qu'aucune soit transférée au domaine de compétence du niveau administratif supérieur (le Kreis) ? »

Réponse : Les communes peuvent choisir de coopérer entre elles. Les formes de coopérations les plus significatives sont l'unité organisationnelle communale à plusieurs niveaux et l'union communale.

Deuxième question : « Quelle marge de manœuvre conserve une commune face à des moyens financiers à peine suffisants et aux pressions croissantes dues aux attentes des citoyens ? »

Réponse : En développant de nouvelles méthodes de gestions publiques, une commune peut évoluer en commune prestataire de services. En faisant davantage appel aux citoyens et en promouvant la participation civique, elle peut évoluer en commune citoyenne.

Troisième question : « Pourquoi, dans le cadre des nouvelles gestions publiques à l'intérieur de l'administration communale, en arrive-t-on à une multiplication des accords d'objectifs ? »

Réponse : Dans les entreprises du secteur privé, les accords d'objectifs se sont déjà avérés être un instrument adéquat. Les personnes exécutantes ont une marge de manœuvre pour prendre décisions. En pratique, cela a en règle générale permis de réaliser des économies et d'améliorer la rentabilité.

4 PARTIE PRATIQUE : MODERNISATION ET PARTICIPATION CITOYENNE

Dans la dernière partie pratique de ce cours, nous aimerions vous laisser le plus de liberté possible quant à la méthode et au contenu. Pour cela, je vous demanderais plus tard de bien vouloir lever la main pour m'indiquer si vous désirez poursuivre avec la méthode du world-café ou en découvrir une autre directement inspirée de la participation citoyenne : la cellule de planification.

Avant tout, une courte introduction de la cellule de planification.

Cellule de planification : Le principe de la cellule de planification est de confier à des petits groupes de citoyens la résolution de points qui posent problème lors du processus de planification.

Les participants sont des citoyens sélectionnés au hasard et répartis dans des groupes de quatre ou six. Ils devront travailler ensemble pour proposer des solutions aux difficultés rencontrées. « Cellule de planification » est le nom donné à l'ensemble des groupes.

Dans un premier temps, la cellule de planification reçoit des informations techniques. Normalement, vous les avez déjà reçues dans la partie théorique. Ensuite, les groupes débattent simultanément sur un problème concret puis, sans avoir reçu aucune instruction, se mettent d'accord sur les points, les positions et les positions qui leur semblent les plus importants. Après une délibération d'environ une heure, les résultats des groupes sont exposés à l'ensemble de la cellule. Chaque participant évalue les propositions et se prononce éventuellement sur son approbation et l'importance qu'il leur accorde. Cette phase pourrait s'appeler le « voting ».

Les groupes, composés de différents membres à chaque tour, amènent toujours 4 « planificateurs amateurs » à coopérer. Lors de l'évaluation par les citoyennes et les citoyens, les spécialistes et les parties intéressées ne sont pas présentes.

En pratique, les résultats sont résumés dans un rapport d'expertise des citoyens et mis à disposition des instances politiques comme base pour leurs consultations des procédures de planification.

Choix de la méthode : Je vous ai préparé deux questions générales, une concernant la modernisation de l'administration, l'autre concernant la participation des citoyens. Vous pouvez tout aussi bien choisir la méthode du world-café et profiter de l'ambiance décontractée pour discuter de vos propres questions.

Vous devez néanmoins voter pour une des deux méthodes. Qui souhaite reprendre la méthode du world-café ? Et qui souhaite essayer celle de la cellule de planification ?

Diapositive 34 : World-café ou cellule de planification ? À vous de décider !

Maître de conférences

Georg Kristian Kampfer (Dr. rer.pol.) est juriste et diplômé de politique. Il a fréquenté entre autres l'université allemande des sciences administratives à Speyer (DHV Speyer). Aux universités de Potsdam et de Bonn, il a été chargé de cours sur le « fédéralisme » ainsi que sur la « décentralisation et sur le gouvernement local ». Il donne actuellement un cours à l'université de Bonn sur « l'autogestion communale ».

Au cours de sa carrière professionnelle il a travaillé à Oranienburg au sein de l'administration du Kreis d'Oberhavel. Il a également travaillé au ministère des Affaires étrangères à Berlin et au Conseil de l'Union européenne à Bruxelles. De plus, il a été directeur de la société pour l'efficacité de l'État et de l'administration à Berlin (GFE E.V.).

En tant que conseiller dans le cadre de la coopération économique et de l'aide au développement, il a soutenu la société allemande pour la coopération internationale (GIZ) lors de la construction d'un centre de formation continue pour le droit à la concurrence au Maroc et lors de l'établissement de structures administratives communales en République du Soudan du Sud.

En tant qu'indépendant, il travaille depuis janvier 2012 pour des bureaux de conseils internationaux, des fondations politiques, des instituts de formation privés et publics ainsi que pour des universités. Les formations et les cours qu'il propose peuvent aussi bien être réservés en allemand, en anglais et en français.



Konrad
Adenauer
Stiftung

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution du 1er juillet 2011, le processus de la décentralisation au Maroc s'est inscrit dans une nouvelle dynamique.

L'intérêt public pour le projet de la décentralisation s'est bien étendu dans la population ainsi que les institutions publiques et politiques. Plus que jamais, il s'agit de l'élaboration d'un plan de développement communal qui assure la mise en place d'une stratégie participative, ce qui a pour but de : renforcer les autorités communales exécutives par un mode de scrutin balancé, une répartition transparente des compétences, permettre aux présidents élus de se consacrer uniquement à leur mandat (sans avoir à accepter les défaillances relatives à leur statut acquis), et d'accroître le niveau de compétence dans le domaine du développement personnel et de l'administration communale publique.

www.kas.de

