

L'organisation des municipalités allemandes

Notes sur le webinaire du 23.06.2015

Ce webinaire organisé dans le cadre du projet Tandem avait pour objectif de présenter le fonctionnement d'une municipalité allemande pour favoriser une meilleure compréhension mutuelle en vue d'une coopération franco-allemande.

La partie générale était présentée par Dominik Grillmayer, de l'Institut Franco-Allemand de Ludwigsburg, DFI, puis Emmanuelle Polette-Burkhardt, de la ville de Munich, est intervenue sur l'exemple de Munich.

I. Informations générales

Pour commencer, deux notions sont importantes :

Autonomie communale: En allemand, *kommunale Selbstverwaltung*. Ce droit est consacré par la Loi Fondamentale allemande, *Grundgesetz*. Il s'explique par le fait que les communes existaient avant que l'administration nationale soit réellement établie. Il a été proclamé pour la première fois par l'Edit Communal, *Städteordnung*, de la Prusse orientale de 1808. Il s'agit pour les communes du droit d'administrer sous leur propre responsabilité toutes les affaires de la commune (les finances, la gestion du personnel, et l'aménagement du territoire).

Fédéralisme coopératif: La répartition des domaines de compétence entre les différents niveaux est déterminée par la Loi Fondamentale. Il faut tout d'abord distinguer les compétences exclusives et les compétences concurrentes. Les compétences de l'État fédéral, Bund, sont en fait limitées aux domaines dans lesquels il a une compétence exclusive : affaires étrangères, finances, défense, sécurité sociale... Les Länder ont la qualité d'État, car ils exercent leur autorité sur un territoire et une population. Ils ont des compétences exclusives principalement pour : l'éducation, la culture et la police. (Les compétences des communes sont développées dans une partie à part).

Pour les compétences concurrentes, la règle est que les Länder sont compétents tant que l'Etat fédéral n'exerce pas sa compétence.

La Loi fondamentale fait également la distinction entre compétence législative et compétence administrative.

L'Etat fédéral est majoritairement compétent en matière de législation tandis que les Länder sont principalement en charge de l'exécution des lois, même si la réforme du fédéralisme de 2006 a renforcé les compétences législatives des Länder.

Ces fiches sont mises à disposition dans le cadre du projet Tandem. Elles apportent des informations générales et n'ont pas une valeur exhaustive.

Supervision des Länder : L'organisation communale est de la compétence des Länder, sous respect du droit à l'auto-administration évoqué. Le Land dans lequel se situe la commune est donc l'interlocuteur central.

Le Land fixe le cadre juridique dans ce qui est appelé un statut municipal, *Gemeindeordnung*. Il peut exister des différences plus ou moins significatives entre les statuts municipaux (mode de désignation du maire, durée du mandat du maire, mode de scrutin...). Cependant, la tendance est à l'uniformisation. Par exemple, l'élection du maire au suffrage direct du maire tend à se généraliser.

Le Land organise notamment la répartition des finances, la péréquation budgétaire entre les municipalités et exerce une tutelle suprême sur les communes, administrative et juridique. Comme en France, le contrôle se fait a posteriori.

Évolution du nombre de communes : On compte aujourd'hui environ 11 800 communes en Allemagne. Le nombre de communes a été progressivement réduit depuis les années 1960. Une première vague de « remembrements communaux » a eu lieu à la fin des années 1960. Il ne s'agit pas d'incitations mais bien de fusions forcées de nombreuses communes avec l'objectif d'atteindre une taille critique pour un service public de qualité. C'est un choix politique qui a été fait pour améliorer l'efficacité de l'administration et adapter les communes aux nouvelles agglomérations urbaines. En France le choix s'est porté sur une démarche plus volontaire par les intercommunalités. Il a été procédé à une deuxième vague de remembrements après la réunification en 1990.

Les compétences : Il faut distinguer les tâches communales (qui sont les champs d'action propres des communes) et les tâches étatiques (champs d'actions délégués par l'Etat).

Ensuite, il y a trois catégories de tâches communales :

- ⇒ tâches facultatives (par exemple : sport, culture, infrastructures sociales et promotion économique)
- ⇒ tâches obligatoires sans directive : les communes conservent une certaine marge de manœuvre (ex : construction et entretien établissement scolaires, crèches, approvisionnement en eau et en énergie)
- ⇒ tâches obligatoires avec directive: mise en œuvre qui peut être dictée (ex : organisation des élections, accueil des réfugiés)

Energie

Approvisionnement en énergie : les communes ont donc une marge de manœuvre. Elles peuvent choisir d'exercer cette compétence en service public direct ou en concession. Le plus souvent les concessions se font par le biais de Stadtwerke, qui sont des entreprises énergétiques municipales. Après une phase de privatisation de la production et distribution d'énergie dans les années 90 et la libéralisation du marché énergétique on observe aujourd'hui une tendance à la remunicipalisation en Allemagne, en lien avec la transition énergétique et la nécessité de décentralisation de la production et distribution d'énergie. On compte aujourd'hui environ 60 Stadtwerke fondées ou refondées depuis 2007 et en total le nombre s'élève à presque 1100.

Landkreise

Les Landkreise sont des rassemblements de communes pour mener à bien les tâches communales. Ils fonctionnent avec une direction, le Landkreisamt. Il a aussi une aussi double fonction tâches étatiques/tâches communales. Selon leur taille, les villes récupèrent les compétences du Landkreis. On compte 301 Landkreise en Allemagne.

Fiscalité, budget :

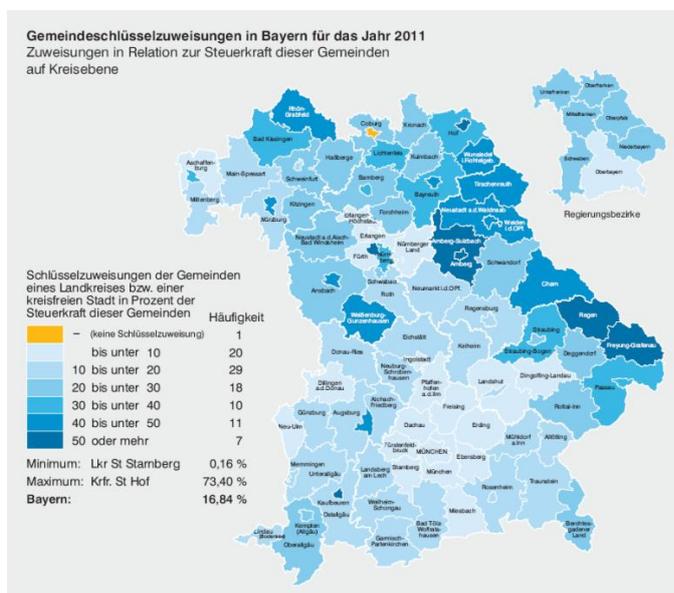
Les principaux impôts sont communs, partagés entre l'Etat fédéral, les Länder et les communes. Ils représentent plus de 2/3 des impôts prélevés en Allemagne. Les communes se financent également à partir d'impôts locaux, des dotations de l'Etat et de taxes sur les produits d'exportation.

Répartition des impôts communs entre les différents niveaux :

	Etat fédéral	Länder	Communes
TVA	53.9%	44.1%	2%
Impôt sur le revenu	42.5%	42.5%	15%
Impôt sur les bénéfices	50%	50%	

La répartition de l'impôt sur le revenu et sur les bénéfices est fixée par la Loi Fondamentale. Il n'y a que le partage de la TVA qui est susceptible de varier en fonction des besoins, impératifs.

Ensuite un rééquilibrage est effectué entre Länder et entre communes d'un même Land. Cette répartition est assurée par un système de transfert complexe de péréquations et quotes-parts. En majorité, le principe est que les recettes reviennent au Land dans lequel elles ont été prélevées. Ce n'est pas le cas pour la proportion de TVA qui revient aux Länder, qui est répartie en fonction du nombre d'habitants. De plus, les Länder qui ont des recettes fiscales en dessous de la moyenne reçoivent une compensation qui provient également de la TVA.



Cette carte montre la répartition entre les communes en Bavière. Les communes en bleu foncé sont celles qui bénéficient le plus de la répartition et la commune en jaune n'a pas reçu de dotation financière.

Défis actuels :

Les communes doivent d'une part faire face à une grande hétérogénéité de situations financières, qui justifient les systèmes de péréquation et de répartition existants.

De plus, les communes sont parfois confrontées à des transferts de compétences de la part des Länder, sans compensation financière.

Ces fiches sont mises à disposition dans le cadre du projet Tandem. Elles apportent des informations générales et n'ont pas une valeur exhaustive.

Pour éviter cette situation un principe de liaison, *Konnexitätsprinzip*, a été instauré qui veut que « celui qui commande paît ». L'idée était de protéger les communes. En cas de délégation de compétence importante, la compensation financière était obligatoire, mais les Länder ont souvent réussi à contourner cette règle.

II. Exemple de Munich

Munich a récemment atteint 1,5 million d'habitants. La ville a la particularité d'être très dense.

Organisation de l'administration

À Munich, le maire est élu par un scrutin direct. L'administration de la ville est une des plus importantes d'Europe : 31 000 personnes. Elle est organisée en 12 directions, *Referat*.

3 directions transverses : budget, exécutif, personnel

9 directions thématiques : économie, social, urbanisme, construction, services municipaux, éducation et sport, social, culture et administration

Politique énergétique

La ville poursuit des engagements de réductions des émissions de CO₂ qui sont ceux de Climate Alliance dont la ville est membre: au moins 50% en 2030, 10% tous les 5 ans. Un bilan des émissions de CO₂ est réalisé tous les deux ans.

La politique municipale est guidée par un document d'orientation : la « Perspektive München », depuis 1998. Ce document comprend les enjeux environnementaux depuis 2001, qui ont été mis à jour en 2010 puis un volet climat a été ajouté en 2012.

La politique énergétique municipale est fortement marquée par le contexte réglementaire allemand : la politique en faveur du développement des énergies renouvelables, et les réglementations de plus en plus strictes en matière de rénovation thermique des bâtiments.

La Stadtwerke de Munich est détenue à 100% par la ville. Elle est autonome dans son fonctionnement mais sous contrat avec la ville. Elle dépend de la direction de l'économie. La Stadtwerke gère également les transports en commun. La Stadtwerke dispose d'un budget annuel de 7,5 millions d'euros et emploie 7500 personnes. Une partie des bénéfices est reversée à la ville. La coopération entre la Stadtwerke et la ville n'est pas toujours facile, car elles poursuivent des logiques différentes, la Stadtwerke devant notamment veiller à la rentabilité de ses opérations.

La Stadtwerke s'est engagée sur un objectif d'un approvisionnement électrique 100% d'origine renouvelable d'ici 2025 et à convertir son réseau de chaleur pour un approvisionnement à base de renouvelables d'ici 2040.

Depuis 2010 la ville s'est dotée d'un Plan Climat intégré. L'objectif était de créer des synergies entre les directions. Une phase majeure de l'élaboration a été la concertation en amont. La ville a reçu une subvention de l'Etat fédéral pour 11 conseillers climat, Klimaschutzmanager. L'avancée du programme d'actions est évaluée tous les deux ans. Le Plan Climat est porté par le maire-adjoint en charge de l'environnement. Un groupe projet est constitué au sein de la direction environnement ainsi que 8 groupes de travail thématiques.

Ces fiches sont mises à disposition dans le cadre du projet Tandem. Elles apportent des informations générales et n'ont pas une valeur exhaustive.