

Réformes territoriales en France et en Allemagne

Un dossier dirigé par Rudolf Herrmann et Jérôme Vaillant



De la difficulté des réformes territoriales en France et en Allemagne

Quand, sous l'impression de la réforme territoriale qui s'annonçait en France, nous avons lancé l'idée d'un dossier qui traite des réformes territoriales en France et en Allemagne, nous partions d'un certain nombre de « certitudes » dont la première était de penser que l'Allemagne avait réussi une réforme territoriale dans les années 1970, avec toutes les différences que dans un pays de structure fédérale on ne pouvait manquer de relever d'un Land à l'autre, tandis que la France, disposant pourtant des pouvoirs d'un Etat centralisé, n'y parvenait toujours pas. Il suffisait de comparer le nombre de communes dans les deux pays : 36 700 en France pour un territoire plus vaste (551 000 km² pour la seule France métropolitaine) et une population moindre (64,6 millions d'habitants) contre 12 244 en Allemagne (81,1 millions d'habitants pour 357 000 km²)¹, soit une moyenne d'environ 1 760 habitants par commune en France en 2014 contre un peu plus

de 6 620 en Allemagne². Les médias évoquaient en France un « mille-feuilles » de moins en moins lisible. L'Allemagne semblait, quant à elle, bénéficier de structures territoriales autrement plus claires et mieux hiérarchisées, à ce point d'ailleurs que la réforme territoriale qui est en train de frapper les Régions en France semblait s'inspirer quelque peu des Länder allemands : on en voulait 13 pour la France là où l'Allemagne en avait 16 ! Cette référence nous confrontait à une autre question aussi vieille que la décentralisation en France : à force de décentralisation en France, celle-ci allait-elle s'orienter vers une sorte de fédéralisme dans lequel les Régions finiraient par ressembler aux Länder ?

1. Mille-feuilles territorial français et allemand : des communes aux intercommunalités

Les recherches et enquêtes menées en vue de réaliser ce dossier nous ont appris au moins trois choses et en tout premier lieu

1. Chiffres de l'INSEE http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=98&ref_id=CMPTF01105. Chiffres corrigés pour la population allemande par rapport aux indications de l'INSEE qui part encore de 82,7 Mio d'habitants sur la base du recensement de 2010. Pour 2014, le chiffre provisoire fourni par le Statistisches Bundesamt est de 81,1 Mio, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/2861/umfrage/entwicklung-der-gesamtbevoelkerung-deutschlands/>

2. Le nombre des communes est passé de 14 197 en l'an 2000 à 12 244 en 2015, soit une diminution de 1953 communes en quinze ans : http://www.press1.de/ibot/db/press1.IW130_1148461440.html, d'après <http://www.meinestadt.de/>. Les chiffres varient d'une source à l'autre, l'Office fédéral des statistiques indique qu'il existait en Allemagne fin 2013 11 161 communes : voir <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1254/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-gemeindegroessenklassen/>.

qu'au mille-feuilles territorial français correspond un mille-feuilles territorial allemand qui n'a pas grand-chose à envier au premier en matière de superposition des compétences. Nous avons en tous cas assez vite compris que le nombre de communes ne signifiait pas en soi grand-chose et qu'il fallait davantage s'intéresser au développement des intercommunalités pour comprendre que la France avait connu et continuait de connaître une transformation en profondeur du maillage communal par le développement des intercommunalités (2600 groupements intercommunaux comme le relève dès le début de sa contribution Philippe Lety dans ce numéro). La réforme territoriale (*Gebietsreform*) intervenue en Rhénanie-Palatinat dans le courant des années 1970 a-t-elle fait différemment et mieux quand on comprend qu'elle a certes consisté à fusionner des communes pour atteindre un nouveau seuil de rentabilité en matière d'administration et surtout d'équipements mais qu'elle a laissé subsister la petite commune originelle sous la forme d'une *Ortsgemeinde*, la nouvelle commune issue de la fusion devenant une *Verbandsgemeinde* : celle-ci est-elle tellement différente des actuelles intercommunalités qui se développent en France ? L'analyse de la situation pour les communes issues de la réforme en Rhénanie-Palatinat dans les années 1970 et la comparaison avec la France à laquelle se livre Paul Schädler, ancien Landrat de Landau et Regierungspräsident du district de la Hesse rhénane et du Palatinat (Rhein Hessen-Pfalz), sont des plus éclairantes. Pourtant, quand on entend encore à l'occasion les plaintes des communes fusionnées en Allemagne sur l'éloignement du nouveau pouvoir communal, est-on loin de la recherche de proximité que défendent bec et ongles les maires des plus petites communes françaises qui sont bien souvent impliqués par ailleurs dans les instances intercommunales et les syndicats de communes ? La répartition des compétences est-elle enfin si différente d'un pays à l'autre ?

Ce qui nous a également frappés dans ce contexte, c'est que le terme de subsidiarité, jusqu'à présent peu apprécié et de ce fait

peu utilisé en France, faisait petit à petit son entrée dans le vocabulaire des politiques et surtout dans leurs pratiques puisqu'ils ne cessent de rappeler qu'il convient d'accorder la compétence d'une décision au niveau le plus fondé à la prendre et distinguent, parmi les compétences, les compétences exclusives et les compétences partagées. Ainsi Ph. Lety écrit que « la commune est l'échelon de base de la République : celui de la démocratie locale », celle-ci « demeure l'unique échelon de collectivité à disposer de la clause de compétence générale qui lui permettra de répondre à tous les besoins du quotidien des citoyens. » Il n'est pas de meilleure définition du principe de subsidiarité appliqué aux communes qui représentent le lieu de vie quotidien des habitants. Ph. Lety aborde également la question non négligeable de la démocratie au sein des intercommunalités. Sans doute faut-il voir un progrès de la démocratie locale dans le fait qu'aux dernières élections municipales les conseillers intercommunaux ont été pour la première fois non plus désignés par leurs pairs mais élus par les citoyens. Le choix était pourtant limité par le fait que ces conseillers intercommunaux étaient pré-choisis dans les listes présentées aux municipales. La réflexion sur le développement de la démocratie locale ne pourra pas en rester là et il faudra bien se poser la question de savoir si les intercommunalités ne devront pas tôt ou tard faire l'objet d'un scrutin entièrement découplé de celui des municipales et si l'élection du président de l'intercommunalité ne devrait pas se faire au suffrage universel direct.

2. Le niveau intermédiaire du département

Une autre question était celle des départements que nous étions finalement assez enclins à voir disparaître, convaincus par les gouvernements successifs qu'ils ne représentaient plus un échelon nécessaire entre l'État et le pouvoir local, les régions pouvant aisément se substituer à eux. Didier Manier livre dans ce dossier une argumentation forte en faveur du maintien du département comme échelon intermédiaire, un peu comme les districts dans les Länder. Il

rappelle non seulement les compétences qu'ils ont su défendre et préserver au nom de la proximité : « Le Département est au contact de la population, écrit-il. Il intervient à tous les âges de la vie sur des préoccupations du quotidien. Enfants, adolescents, jeunes adultes, adultes et personnes âgées, tous ont à une étape de leur vie un accompagnement de leur département. » D. Manier énumère quelques exemples : les routes départementales, les sentiers pédestres, les collèges publics, les équipements sportifs et culturels. Mais surtout le département reste l'acteur de la politique sociale de proximité avec le versement des allocations telles que le RSA (Revenu de solidarité active), l'APA (Allocation personnalisée d'autonomie) et le PCH (Prestation de compensation du handicap) tandis que les Régions reçoivent la maîtrise de la stratégie économique. En raison même des compétences sociales qui leur sont reconnues, communes et départements posent la question de l'affectation par l'État des moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission. En cela ils ne se distinguent pas des communes allemandes et des Länder qui les encadrent, qui ne voient pas d'un bon œil la Fédération – l'État fédéral – augmenter leurs dépenses sociales sans envisager de les compenser. Ainsi les communes de Rhénanie du Nord – Westphalie affectent 43 % de leur budget aux seules dépenses sociales. Les Länder attendent de l'État fédéral une compensation pour les dépenses occasionnées par la création et l'entretien des garderies appelées Kitas (*Kindertagesstätten*) en Allemagne et créées dans le cadre d'un plan fédéral. La Fondation Bertelsmann a estimé que les charges des communes avaient augmenté depuis 2004 de 50 %³. La Grande coalition s'est certes engagée à les décharger de 5 milliards d'euros par an, mais ce ne serait pas avant 2018 ! Pour la France, *le Monde* du 27 mai 2015 note

que « les régions pourraient perdre presque 1 milliard d'Euros d'ici à 2017 » alors que la baisse des dotations de l'État porte sur un total de 11 milliards pour la période 2015-2017. On retrouve ici le vieux débat bien connu en France comme en Allemagne, à savoir que l'État a tendance à se décharger sans compensation de tâches en particulier sociales sur les collectivités locales et régionales, arguant à vrai dire aussi que la baisse des dotations doit conduire celles-ci à penser leur budget autrement. Dans ce débat qui porte également sur la réduction du déficit public, D. Manier avance un argument de poids quand il rappelle qu'« à la différence du budget de l'État, les budgets des collectivités françaises sont construits et réalisés à l'équilibre », l'emprunt ne pouvant servir qu'à financer des dépenses d'investissement. La « règle d'or » sur le frein à l'endettement s'appliquerait ainsi tendanciellement, à ces deux niveaux en France, avant même d'avoir été formulée en Allemagne puis au niveau européen.

L'approche que fait Rémi Lefebvre dans ce numéro est plus critique, celui-ci dénonce les mêmes pratiques de l'État face à ses collectivités territoriales, mais il pose dans une vision plus globale la question de l'impossibilité d'une réelle réforme territoriale en France, toute tentative de réforme se heurtant aux positions acquises et aux inerties locales. Il constate en particulier que « l'État a perdu territorialement son rôle central et le monopole du traitement d'un nombre important de problèmes et d'enjeux publics. Pour autant, le système local qui en découle est polycentrique et faiblement hiérarchisé. Aucun acteur territorial n'est véritablement parvenu à s'imposer même si on observe une montée des grandes métropoles dans un contexte de mise en concurrence des territoires lié à la mondialisation. » Comme D. Manier, R. Lefebvre pose la question de la solidarité des territoires, les nouvelles métropoles pouvant rompre les équilibres acquis au sein des départements et des régions. À l'exemple de Lyon, on voit en effet se profiler des mutations en faveur des nouvelles métropoles, au détriment des départements,

3. Cf. FR, 9 juin 2015, « Sozialausgaben belasten Kommunen. Studie der Bertelsmann-Stiftung zeigt, dass die Kosten seit 2004 um 50 % gestiegen sind » et <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2015/juni/sozialausgaben-belasten-haushalte-der-kommunen-mit-bis-zu-58-prozent/>.

Les Länder aujourd'hui en Allemagne

Land	Superficie (km ²)	Habitants (millions)	Capitale	Voix au Bundesrat
Bade-Wurtemberg	35 751	10,750	Stuttgart	6
Bavière	70 552	12,520	Munich	6
Berlin	891	3,416	Berlin	4
Brandebourg	29 480	2,536	Potsdam	4
Brème	419	0,663	Brème	3
Hambourg	755	1,771	Hambourg	3
Hesse	21 115	6,073	Wiesbaden	5
Mecklembourg-Poméranie ant.	23 185	1,680	Schwerin	3
Basse-Saxe	47 625	7,972	Hanovre	6
Rhénanie du Nord-Westphalie	34 086	17,997	Dusseldorf	6
Rhénanie-Palatinat	19 853	4,046	Mayence	4
Sarre	2 569	1,037	Sarrebruck	3
Saxe	18 418	4,220	Dresde	4
Saxe-Anhalt	20 447	2,412	Magdebourg	4
Schleswig-Holstein	15 799	2,837	Kiel	4
Thuringe	16 172	2,289	Erfurt	4
Total Allemagne	357 104	82,219	Berlin	69

Source : Bundesrat et Statistisches Bundesamt



Source : http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/images/institution/MAP_actuel.png

autant d'éléments qui reprennent le projet du gouvernement Valls quand celui-

ci prévoyait encore la disparition pure et simple des départements ; l'actuel projet précise en tous cas que certaines compétences peuvent être déléguées des départements aux métropoles. Ainsi Lyon métropole se substitue depuis le 1^{er} janvier 2015 à la Communauté urbaine de Lyon avec ses 59 communes et ses 1,3 million d'habitants et au département du Rhône dont il a repris les missions dans le domaine social, de la voirie et de l'éducation. Cela a conduit à un accord budgétaire entre Conseil général du Rhône et Grand Lyon en 2014, prévoyant un transfert de 3 900 agents départementaux. Un département du Nouveau Rhône subsiste à côté du Grand Lyon, mais, avec 228 communes, celui-ci ne représente que 429 000 habitants.⁴ Pour Rémi Lefebvre le découpage des métropoles

4. Voir entre autres Béatrice Jérôme, « Les départements sauvent leur peau... pour l'instant » in *Le Monde*, 06.03.2015 et <http://www.grandlyon.com/metropole/metropolede lyonoudepartementdurhone.html> ainsi que <http://www.lagazettedescommunes.com/311253/les-metropoles-concurrentes-de-poids-des-departements-et-des-regions/>

et des régions a été réalisé avant que n'ait été clarifiée la question des compétences en termes d'efficacité et de proximité ainsi qu'en termes d'équité des territoires. Il constate, en effet, que dans une France qui se veut décentralisée, les compétences des différents niveaux de décision, donc de l'État et des différentes collectivités territoriales ne sont pas suffisamment clairement définies, appelant ainsi à une refonte en profondeur des structures mêmes de l'État et de son fonctionnement démocratique.

3. Finances publiques et (re)découpage territorial

La question d'une éventuelle convergence entre Régions et Länder est sans doute plus facile à trancher.⁵ À voir la façon dont a été mené à Paris, sans grand égard pour les régions existantes, le débat sur le redécoupage des régions, on a vite compris que celles-ci, tout comme les départements d'ailleurs, n'étaient pas des entités autonomes, capables de s'affirmer contre la volonté d'un pouvoir centralisé à Paris, mais qu'elles constituaient pour lui de simples relais, qu'elles étaient des outils de la décentralisation de l'État. Encore l'État affirmait-il prendre les Länder allemands pour référence tant pour ce qui était de leur nombre que de leur taille, ignorant, semble-t-il, ce qu'il en était des disparités existant dans le fédéralisme allemand en fonction de l'histoire : maintien de villes-États telles que Hambourg, Brême et Berlin et d'États de taille réduite comme la Sarre. Mais surtout : une région française ne sera jamais un Land parce que les deux sont de nature essentiellement différente. Les régions, parce qu'elles ne sont jamais en France que le prolongement en province de l'État central, ne pourront jamais devenir l'équivalent des Länder qui sont de véritables États fédérés, disposant de leur propre constitution, de leur propre administration avec chacun sa

capitale et ses organismes gouvernementaux sans parler de leur identité historique plus ou moins forte et du sentiment d'appartenance de leurs citoyens, ce qui oblige à passer par la voie du referendum, en cas de redécoupage territorial de l'Allemagne. A cela s'ajoute encore que les Länder existaient avant la fondation-même de la République fédérale d'Allemagne en 1949. Il est toujours bon de rappeler que, lorsque, en 1948, les Trois puissances occidentales – États-Unis, Grande-Bretagne et France – s'engagent sur la voie de la fondation de la République fédérale d'Allemagne, c'est aux chefs de gouvernement des Länder qu'ils s'adressent, en tant que dépositaires de l'autorité constituée et chefs des administrations régionales. La Loi fondamentale prévoit, quasiment comme une conséquence logique de cet état de fait, que l'exécution des lois fédérales échoit aux Länder, ce qui explique le poids très relatif des fonctionnaires fédéraux comparé au nombre total des fonctionnaires employés par les Länder. À la date du 30 juin 2013, les services publics employaient en Allemagne 4,6 millions de personnes dont un peu plus de 500 000 au sein de la Fédération, contre 2,35 millions dans les Länder et 1,4 million dans les communes. Sur les 4,6 millions de personnes employées au total, on ne dénombreait que 1,7 million de fonctionnaires dont 1,3 million dans les Länder et seulement 180 000 au sein de la Fédération, les autres ayant un statut d'employé ou d'ouvrier des services publics.⁶ L'Allemagne n'en est pas moins un État parfaitement intégré, n'autorisant pas la sécession de ses États membres. États fédérés et État fédéral constituent un ensemble cohérent de parties interdépendantes (*Verbund*) qui se doivent une solidarité mutuelle, conformément à la jurisprudence permanente du Tribunal fédéral constitutionnel.

5. Cette troisième partie s'inspire de passages de notre contribution intitulée « Le fédéralisme : frein ou moteur pour l'Allemagne dans un monde globalisé » à paraître dans H. Stark et Nele K. Wissmann (dir.), *L'Allemagne change ! Risques et défis d'une mutation*, Villeneuve d'Ascq (Presses universitaires du Septentrion) 2015.

6. Chiffres établis par Destatis, disponibles sur : <www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/Personal/Tabellen/Aufgaben.html> et <de.statista.com/statistik/faktenbuch/179/a/gesellschaft/arbeit-beruf-beamte>.

L'élément essentiel du fédéralisme allemand est sans aucun doute ce qu'il est convenu d'appeler sa « constitution financière » qui, au-delà de la définition des compétences de chacun, répartit les impôts entre Fédération (Etat fédéral), Länder et communes selon des clés précisées dans la constitution puis dans la loi, qui ont donc évolué avec le temps. En 2013, l'impôt sur le revenu qui représentait 226 milliards d'euros, a été réparti à parts égales (42,50 %) entre l'État fédéral et les Länder, les 15 % restants revenant aux communes tandis que l'impôt sur les sociétés était réparti moitié : moitié entre Etat fédéral et Länder. La répartition de la TVA (197 milliards d'euros) est plus complexe : après qu'a été décompté un forfait – variable selon les années - à l'État fédéral et aux communes (9,5 % pour le premier et 2,20 % pour les secondes), 49,70 % de la somme restante revient à l'État fédéral et 50,30 % aux Länder. Ce qui importe ici, c'est de voir que les Länder disposent de budgets substantiels pour effectuer leurs missions, susceptibles certes d'évoluer d'une négociation à l'autre, mais garanties par la loi et non négociés au coup par coup dans le cadre de plans État-Région.

Au-delà de cette situation d'interdépendance, la solidarité entre les parties prenantes du fédéralisme s'exprime dans le principe de « péréquation des charges » entre Länder (*Länderfinanzausgleich*) qui prévoit que les

Länder riches, c'est-à-dire aux ressources fiscales plus élevées, viennent en aide aux Länder plus pauvres. Il y a ainsi des Länder contributeurs et des Länder bénéficiaires. La Fédération est également appelée à apporter son soutien aux Länder sous forme de contributions extraordinaires, mais il ne s'agit là que d'une possibilité (art. 107 Loi fondamentale), son application suppose de longues négociations entre les parties intéressées. On comprend aisément que les spécialistes du fédéralisme en Allemagne soient essentiellement des juristes et des fiscalistes. Le tableau ci-dessous fait apparaître toute la problématique de cette péréquation des charges : seuls 3 Länder sont contributeurs tandis que les 13 autres en sont les bénéficiaires. Une place à part revient au Land de Berlin qui percevait à lui tout seul, en 2013 près de 40 %, du total. Boris Grésillon dit dans ce dossier toute la complexité propre à cette ville-État qui est en même temps capitale du pays. Deux Länder – la Bavière et la Hesse - ont déposé plainte devant le Tribunal fédéral constitutionnel de Karlsruhe contre un système jugé injuste et favorisant le laxisme des Länder les plus pauvres

Finances publiques et découpage territorial de l'Allemagne sont intimement liés. Les États-villes ont accumulé ces dernières années les déficits et ne paraissent pas, en raison même de leur taille, en mesure de régler par eux-mêmes leurs problèmes. D'où les projets de recomposer la carte



des Länder. Comme en France quand ont émergé des projets à 12, 13 ou 15 régions, l'Allemagne a connu dans le passé et connaît à nouveau une poussée de fièvre en faveur d'un redécoupage du territoire fédéral en par exemple seulement 6 Länder pour provoquer des économies d'échelle et intégrer les Länder aux ressources insuffisantes dans des Länder plus étendus et économiquement mieux équilibrés. Pourtant, il semble peu probable que ces projets aboutissent même s'il existe bien un lien entre endettement et taille des Länder et une pression non négligeable sur les Länder les moins riches par suite de l'introduction de la « règle d'or » sur le frein à l'endettement public (*Schuldenbremse*). Les projets passés n'ont jamais connu ne serait-ce qu'un début de réalisation et en 1990, quand des plans ont été tirés sur la comète pour redécouper à qui mieux mieux le territoire fédéral au moment de l'unification, on a sagement préservé l'acquis à l'ouest tandis que la RDA reconstituait, quasiment à l'identique, les Länder qui l'avaient composée jusqu'en 1952, date à laquelle elle avait substitué au fédéralisme hérité du passé une structure territoriale pyramidale en districts dépendant de Berlin(Est) au moment de passer à l'édification du socialisme.

Voté en 2009 par amendement de la Loi fondamentale, ce frein limite, à compter de 2016, à 0,35 % du PIB le droit de la Fédération à faire de nouvelles dettes et interdit aux Länder à partir de 2020 de contracter de nouvelles dettes pour équilibrer leur budget, sauf cas de force majeure (récessions graves ou catastrophes naturelles extraordinaires par exemple) : il en résulte une forte pression sur les Länder, qui doivent présenter sans attendre des budgets recourant de moins en moins à l'endettement afin d'être en situation d'y renoncer complètement en 2020. Pas plus que la France, l'Allemagne ne respecte pourtant pas tous les critères de Maastricht. Si elle tient à présenter pour 2015 un budget fédéral équilibré avec 0 % de nouvel endettement, ses dettes publiques cumulées se montaient, en 2014, à 2,155 billions d'euros, ce qui représente

près de 80 % du PIB, soit nettement plus que le taux de 60 % prévu dans le traité de Maastricht. La structure de la dette publique explique pourquoi l'Allemagne veut revenir à un cycle vertueux non seulement pour la Fédération mais aussi pour les Länder : la dette provient à 63 % des dépenses de la Fédération, mais à 31 % de celles des Länder et à 6 % de celles des communes.⁷ L'objectif poursuivi est de ramener la dette publique cumulée à 60 % du PIB en 2020.

Il est prévisible que certains Länder, en raison de leur endettement et de leurs difficultés économiques et financières, ne parviendront pas à respecter dans les délais les contraintes de cette « règle d'or ». C'est le cas en particulier du Land de Berlin qui cumule 63 milliards d'euros de dettes publiques pour 3,5 millions d'habitants, ce qui conduit d'aucuns à voir à nouveau dans un regroupement avec le Brandebourg la solution aux problèmes de la capitale allemande – alors que tout le monde sait que la fusion proposée en 1995 par les gouvernements des deux Länder a échoué l'année suivante, en raison de l'opposition des Brandebourgeois qui redoutaient précisément d'avoir à assumer la dette berlinoise quand le Brandebourg ne totalisait pas plus de 18 milliards d'euros de dettes publiques pour 2,5 millions d'habitants, soit moins de la moitié de la dette de Berlin par habitant. À cette crainte s'ajoutait celle de voir les impôts augmenter et le Brandebourg perdre son identité en devenant le simple *hinterland* de la capitale⁸. Il est d'autant moins probable qu'une nouvelle tentative de fusion ait lieu que le nouveau ministre-président du Brandebourg, Dietmar Woidke (SPD), s'est déclaré, dès son investiture fin août 2013, défavorable à un tel projet,⁹ mais surtout parce que depuis l'échec de la fusion en 1996, les deux Länder se sont engagés sur la voie – plus prometteuse à leurs yeux – d'une coopération renforcée dans le domaine des transports (un même réseau pour les

7. <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/638/umfrage/verschuldung-von-bund-laendern-und-gemeinden/>

8. Voir *Tagesspiegel*, 4 septembre 2013.

9. Voir le site <http://www.berlin-brandenburg.de/>



(Source : <http://www.weltkarte.com/europa/deutschland/bundeslaender.htm>)

transports en commun : *Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg*, VBB), des médias (une seule chaîne de radio-télévision depuis 2002 : RBB), de l'administration (un même office des statistiques), de la justice et de la santé, etc., ce qui a engendré une tendance semblable au regroupement au sein de la confédération allemande des syndicats (Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB) et de certaines organisations patronales. Sur le site commun aux deux Länder, ceux-ci se présentent aujourd'hui comme la « *Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg* », une forme de région-métropole comme on en trouve également désormais dans toutes les grandes conurbations en Allemagne : dans la Ruhr et à Cologne/Bonn, à Francfort-sur-le-Main comme à Hambourg ou Munich, à Stuttgart comme à Nuremberg ou dans la région Rhin-Neckar. Pour Berlin et le Brandebourg, la coopération s'est substituée à la fusion ; les nouvelles

« *Metropolregionen* » subviennent aux besoins de concertation régionale et interrégionale des grandes villes et complètent le rôle que les Länder peuvent jouer pour ces dernières.¹⁰

Coopération et non fusion, concertation et communication, telles seraient les fins mots qui permettraient d'éviter les casse-tête que représente tout regroupement de Länder en Allemagne. Même là où les Länder ont été, à l'origine, des créations artificielles et composites des puissances d'occupation, comme la Rhénanie-du-Nord – Westphalie en zone britannique et la Rhénanie-Palatinat en zone française, l'artifice a engendré avec le temps une adhésion telle des citoyens à leur Land qu'ils

ne peuvent imaginer qu'il puisse disparaître et être, comme les régions en France, à la disposition de l'État central. La seule fusion à avoir été réalisée avec succès en Allemagne est celle du Bade-Wurtemberg au début des années 1950 que la Loi fondamentale préconisait et qui a donné lieu à référendum. On peut donc présager que c'est dans le cadre de nouvelles constructions telles que les métropoles régionales et européennes que se trouvent les ferments du changement et au niveau communal, en France, dans les intercommunalités.

– Jérôme VAILLANT –

10. Sur les « *Metropolregionen* », voir *Regionales Monitoring 2012. Daten und Karten zu den Europäischen Metropolregionen in Deutschland*, 2012, disponible sur : www.deutsche-metropolregionen.org/fileadmin/ikm/O1_monitoring/Regionales_Monitoring_IKM_BBR_2013.pdf.