



Etude CNFPT - EUROPA
Les fonctions publiques locales en Europe
- Allemagne –
Clotilde DEFFIGIER - Evelyne WILL-MULLER

Sommaire

I – Système politique et administratif

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques.

- Données géographiques (superficie, habitants, densité)
- Données économiques (PIB, autres, financement)
- Données politiques (*régime, pluripartisme*)
- Données institutionnelles (Etat unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui generis)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

I-1.2. Compétences étatiques.

- Types d'activités (régaliennes, commerciales, sociales, économiques...)
- Secteur monopolistique. (*activités*)
- Secteur concurrentiel, initiatives privées. (*activités*)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

I-2. Structures territoriales

I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales.

- Données géographiques (nombre, taille, superficie, habitants, densité)
- Données économiques et politiques (PIB, sources de financement, autres, autonomie)
- Données institutionnelles (organisation, structures, contrôle de l'Etat)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles)

I-2.2. Compétences territoriales.

- Nature des compétences.
- Domaine des compétences.
- Gestion des compétences (directes, indirectes - délégation contractuelle)
- Finances locales
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

II. Système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1. Caractéristiques générales du ou des système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1.1. Système de carrière ou d'emploi (statut ou droit commun du travail – textes principaux).

II-1.2. Effectifs des agents publics (nationaux et/ou locaux) : (nombre, âge, répartition hommes femmes, évolution de l'offre d'emploi, départ à la retraite, répartition des agents par type d'emploi).

II-1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale.

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

II-2.1. Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux) rencontrés.

II-2.2. Recrutement et formation.

II-2.3. Avancement et promotion.

II-2.4. Rémunération.

II-2.5. Droits et obligations (éventuellement, précisez l'existence et le contenu du droit syndical reconnu aux agents locaux).

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles.

III. Système de protection sociale des agents publics locaux en Bulgarie.

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

III-1.1. Principes généraux de base et organisation.

III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun.

III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique).

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1 Maladie.

III-2.2 Maternité et charges de famille.

III-2.3 Risques professionnels.

III-2.4 Vieillesse.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

I – Système politique et administratif

Les informations relatives au système politique et administratif des Etats entrant dans le champ de l'étude sont tirées des pages du site de la **Direction des Relations Economiques Extérieures** du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie : www.dree.org

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques

-

Données géographiques (*superficie, habitants, densité*)

Superficie 356 978 km²

Population 82 600 000 hab. (2003) taux de croissance (moyenne annuelle 1996-2001, 1,8%).

Capitale : Berlin, 3, 4 millions hab (2001)

Densité : 230 ha/km² (2001)

- Données économiques (PIB, autres, financement)

PNB par habitant en dollars 23700 en 2001

PIB par habitant en euros 25 199 en 2001

PIB (variation annuelle en volume %) 1999 / 1, 9 ; 2001/ 1 ; 2003 / 0.

Inflation moyenne annuelle 1996-2001 : 1, 4%

Dépenses publiques totales / PIB : 48, 3% (2001)

Dépenses Etats fédérés / PIB : 13, 8% (2001)

Dépenses locales/ dépenses publiques totales : 15, 3% (2001)

Dépenses locales d'investissement/PIB : 1%

Investissement public/PIB 1, 7% (2001)

Solde public/ PIB -2,8% (2001)

Dette publique/P IB 59, 5% (2001)

Taux de chômage en 2003 : 9, 1%.

Balance commerciale en milliards de dollars : 95, 9 en 2003.

Références, « Droit constitutionnel contemporain » tome 1, D. Chagnollaude, Compact, Armand colin, 2003, 3° éd. Prospeur, « le système politico-administratif de l'Allemagne Euro-Institut Institut pour la coopération transfrontalière et l'administration européenne. <http://www.prospeur.unilim.fr>

- Données politiques (régime, pluripartisme)

L'Allemagne est dotée d'un régime parlementaire. La loi fondamentale du 23 mai 1949, a fait l'objet de révisions constitutionnelles mineures, afin d'intégrer l'adhésion de la RDA et la création de nouveaux länder. Elle rationalise le parlementarisme afin d'assurer la durée au gouvernement d'un chancelier, soutenu par une majorité parlementaire et d'empêcher le détournement d'institutions ou de procédures démocratiques. La Cour constitutionnelle, au fil de sa jurisprudence, éclaire les règles constitutionnelles et protège les valeurs fondamentales.

Le pouvoir exécutif est dual. Il est détenu pour l'essentiel par le Chancelier et son gouvernement. Le Président de la République est un chef d'Etat parlementaire. Il est élu par une assemblée spéciale (assemblée fédérale composée des membres du Bundestag et d'un nombre égal de membres élus à la proportionnelle par les parlements des Länder). Il est élu pour 5 ans renouvelables immédiatement, une fois. Il est irresponsable politiquement et ses actes doivent être contresignés par le Chancelier et les ministres compétents (sauf nomination du Chancelier et dissolution du Bundestag lorsqu'il est impossible de procéder à la désignation du Chancelier). Il exerce simplement une magistrature morale ; il n'est pas le commandant suprême des armées et ne préside pas le Conseil des ministres. Le chancelier est investi par le Bundestag à la majorité de ses membres ; il est proposé par le président (art 63). Il fixe les grandes orientations de la politique et en assure la responsabilité ; il est le véritable chef de gouvernement (art 65). Mais l'action du gouvernement et des ministres est encadrée par les pactes de coalition entre partis adoptés en début de législature.

Le parlementarisme rationalisé se traduit par plusieurs procédures. La motion de défiance constructive (art 67) ne permet au Bundestag d'exprimer sa défiance au chancelier qu'en lui élisant un successeur à la majorité absolue de ses membres. Cette procédure a été utilisée 2 fois, dont une avec succès en 1982. Un gouvernement minoritaire peut également poser la question de confiance (art 68) ; si elle n'est pas approuvée, il peut proposer au président fédéral de dissoudre le Bundestag, à moins que ce dernier ne fasse usage, au même moment, de l'article 67. Un gouvernement a déjà été mis en minorité en 1972 et en 1982 et le chancelier a demandé la dissolution, afin de renforcer sa légitimité politique. Le gouvernement peut également faire proclamer l'état de nécessité législative pour 6 mois. La proposition est faite au chef de l'Etat, avec l'assentiment du Bundesrat. Ce procédé permet au gouvernement de faire entrer en vigueur, avec l'accord du Bundesrat, des projets de lois repoussés par le Bundestag. Mais cette procédure est inusitée. Il existe en outre l'état de défense (art 11) qui confie de larges pouvoirs au gouvernement, sous le contrôle des deux chambres, en cas de situation d'agression armée du territoire.

Le pouvoir législatif est bicaméral, le parlement se compose d'une chambre fédérale, le Bundestag et d'une chambre des Etats , représentant les länder, le Bundesrat ; ils exercent ensemble le pouvoir législatif. Les députés du Bundestag sont élus pour 4 ans ; il comprend 669 députés élus au SUD. La moitié des sièges est attribuée au scrutin majoritaire uninominal à un tour dans les circonscriptions, l'autre moitié est répartie à l'intérieur de chaque land, à la représentation proportionnelle, en tenant

compte des sièges attribués au scrutin majoritaire. Au Bundesrat la répartition des sièges entre les länder tient compte de leur population respective. Chaque land désigne au moins 3 délégués, 4 pour ceux comprenant plus de 2 millions d'habitants, 6 pour ceux en comportant plus de 7 millions. Le Bundesrat se compose de 62 membres. De nombreuses commissions parlementaires correspondant au découpage ministériel du gouvernement assistent le Bundestag dans son rôle législatif et de contrôle de l'administration.

Dans l'exercice du pouvoir législatif la loi fondamentale distingue la compétence législative exclusive de la fédération, la compétence législative concurrente et les lois-cadres (art 70, 71, 72, 75). L'initiative législative appartient au gouvernement et au parlement ; mais les projets d'origine gouvernementale représentent l'immense majorité ; ils sont communiqués pour avis au Bundesrat puis transmis au Bundestag. Au Bundestag, les propositions doivent être transmises par au moins 34 députés (5% du nombre de députés) ; au Bundesrat, la proposition doit être déposée par un land. La procédure législative comprend 3 lectures. La première discute des principes généraux de la loi ; le texte est ensuite renvoyé en commission où il est examiné de manière approfondie. La seconde lecture a lieu après que la commission a rendu son rapport ; elle permet une discussion au fond du texte. La troisième lecture permet son adoption ou son rejet. Pour les lois fédérales, l'accord des 2 chambres est nécessaire ; pour les autres le Bundesrat peut opposer un veto suspensif, rarement utilisé.

Le Bundesrat, assemblée composée des membres des gouvernements des Länder, assure donc la représentation des Etats au sein du système fédéral et possède un rôle spécifique dans la procédure législative. Dans les cas prévus par la loi fondamentale les lois fédérales nécessitent son accord. Les autres lois fédérales, votées seulement par le Bundestag, doivent lui être soumises. Le Bundesrat peut néanmoins demander une modification du texte en provoquant la réunion d'une commission de conciliation réunissant des membres des 2 assemblées. Le Bundesrat peut rejeter les propositions de la commission, soit à la majorité simple ou à celle des 2/3 selon les cas. Ce veto est rarement utilisé ; il ne peut être levé par le Bundestag que dans les mêmes conditions de majorité. Lorsque le Bundestag est autorisé par la loi fondamentale à préciser dans une loi les modalités administratives, la loi doit obtenir l'accord du Bundesrat. Le Bundesrat est aussi informé des propositions communautaires ayant des conséquences sur les pouvoirs exclusifs de législation des Länder, la fédération est représentée au sein du conseil de la Communauté européenne par un représentant du Bundesrat.

Le parlement fédéral dispose seul du pouvoir constituant, toute révision requérant l'accord des 2 chambres, à la majorité des 2/3. Il y a eu 44 révisions jusqu'alors, rappelons que certaines dispositions de la Constitution ne peuvent être révisées, il est interdit de toucher à l'organisation de la fédération en Länder.

La vie politique se caractérise également par un système de partis politiques équilibré.

Le statut constitutionnel des partis est fixé à l'article 21 de la Loi fondamentale, qui prévoit leur liberté de formation mais aussi la possibilité de les interdire. La loi prévoit en outre que leur mode de création et leurs principes d'organisation doivent être conformes à l'éthique constitutionnelle (loi du 24 juillet 1967). Le fédéralisme allemand met en place un contrepoids politique et permet de contrebalancer localement le parti ou la coalition en place au gouvernement fédéral. Les partis allemands peuvent même nouer des alliances différentes au niveau local et au niveau du gouvernement fédéral.

Jusqu'en 1983, la vie politique était dominée par 2 grands partis gouvernant alternativement avec l'appui nécessaire d'un parti charnière. Le parti démocrate-chrétien (CDU) d'esprit conservateur modéré a longtemps exercé le pouvoir politique, seul ou avec l'appui d'autres formations, de 1949 à 1966, de 1966 à 1969, de 1982 à 1998. En Bavière le parti démocrate-chrétien a conservé son indépendance organique sous le nom de Christlich-Soziale-Union (CSU), même s'il s'est rallié constamment à la CDU. Le parti libéral (FDP) est un parti du centre (aux dernières élections législatives 7,4 % des voix) ; il a longtemps joué le rôle d'un parti charnière, ce qui lui a permis d'exercer le pouvoir politique, mais il est en déclin. Le parti social-démocrate (SPD) comprend comme la CDU un million d'adhérents, il est à tendance réformiste dominante et non plus révolutionnaire, ce qui lui a permis d'accéder au pouvoir en 1966 et à partir de 1969 de diriger le gouvernement sous l'autorité des chanceliers Brandt puis Schmidt jusqu'en 1982 et Schröder depuis 1998. Les Verts sont depuis 1983 un parti qui obtient plus de 5% des suffrages (8,6 % des voix aux dernières élections législatives) ; ils participent à des gouvernements de Land avec le SPD depuis 1985 et sont entrés au gouvernement fédéral en 1998. Il existe des partis d'extrême droite, les Républicains, l'Union populaire allemande (DVU) et le parti national démocrate allemand (NPD). La réunification de l'Allemagne a permis au parti du socialisme démocratique (PDS), les ex-communistes de la RDA, de se maintenir au Bundestag en 1994 et 1998 ; il peut également jouer le rôle d'un parti régional, notamment en Allemagne de l'Est, son fief. Le système allemand se caractérise par un bipartisme imparfait, les deux partis plus le FDP ou les Verts représentent plus de 70 à 80% des voix. La petite coalition (parti dominant plus FDP ou plus récemment les Verts) a permis d'asseoir le parlementarisme allemand, une grande coalition (SPD CDU) a été constituée de 1966 à 1969. La stabilité gouvernementale est ainsi un principe et les crises gouvernementales l'exception. Le Chancelier Brandt a démissionné à la suite d'une affaire d'espionnage, celles des autres chanceliers sont dues à des revirements du FDP. La stabilité du régime parlementaire allemand tient plus au système de partis, alors que les mécanismes constitutionnels élaborés jouent un rôle préventif ou dissuasif ; il tient également au rôle du Chancelier, chef du gouvernement, chef du parti dominant.

- Données institutionnelles (Etat unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui generis)

Référence « la décentralisation dans les Etats de l'Union européenne », sous la direction d'Alain Delcamp et John Loughin, la Documentation Française , Paris 2002. Prospieur, « le système politico-administratif de l'Allemagne Euro-Institut Institut pour la coopération transfrontalière et l'administration européenne. <http://www.prospieur.unilim.fr>

L'Etat allemand est un Etat fédéral, son organisation est régie par la Loi fondamentale de 1949 (Grundgesetz); cette forme fédérale ne peut faire d'ailleurs l'objet d'une révision constitutionnelle (Art 79-III) de la Constitution fédérale. L'Allemagne regroupe 16 Länder. Ces Etats fédérés ne sont pas des collectivités territoriales au sens juridique du terme. Ils détiennent une partie des pouvoirs de l'Etat.

L'organisation **au niveau central** se structure autour de ministères. Le chancelier, choisit ses ministres et les propose au Président. Le gouvernement fédéral se compose du Chancelier et du conseil des ministres fédéraux. La Constitution leur attribue des compétences définies de manière large (art 65). Le Chancelier détermine les grandes lignes de la politique générale et coordonne l'action du gouvernement, mais les ministres dirigent leur service de façon autonome. Le gouvernement fédéral prend ses décisions à la majorité des voix. Il met en place des comités ministériels ainsi que des conseils à haut niveau chargés de la coopération interministérielle. L'administration propre à la Fédération, que dirige le gouvernement, se réduit aux affaires étrangères, aux services de placement, aux douanes, à la protection des frontières et à l'armée. Pour tout le reste, la fédération doit s'en remettre aux administrations des Länder, chargées d'exécuter la politique de la Fédération.

Le pouvoir central, le Bund, n'est pas représenté au plan local dans la mesure où l'application des lois fédérales est en grande partie confiée aux Länder. Cependant il existe des organes administratifs déconcentrés de l'administration du Land dans la plupart des grands Länder. A l'intérieur de chaque Regierungsbezirk se trouve une administration déconcentrée. Il existe un Ministère de l'intérieur du Land, qui est l'autorité suprême des différents échelons administratifs déconcentrés, puis on trouve une autorité intermédiaire, le Regierungs-präsidium, puis enfin l'autorité du Land au niveau local, le Landratsamt qui est en même temps l'administration de la collectivité locale - Landkreis. En outre de nombreux organismes de droit public sont associés à l'action gouvernementale, Universités, établissements publics, fondations, imprimerie fédérale...

La loi fondamentale définit les arrondissements et les communes comme entités constitutives du Land. Il existe 323 arrondissements (Kreise ou Landkreise) et 13854 communes (Gemeinden). L'article 28 al 2 de la loi fondamentale pose le principe de la libre administration (Selbstverwaltung) des collectivités territoriales, dans le cadre des lois qui les réglementent.

Il existe en Allemagne, outre l'administration fédérale, 4 niveaux d'administration : un niveau d'Etat fédéré le land, un niveau régional (la circonscription Regierungsbezirke et son président Regierungspräsident) et deux niveaux locaux, le niveau de l'arrondissement (Kreis ou Landkreis) et le niveau communal. Il faut souligner par ailleurs que Berlin, Hamburg et Bremen sont des Stadtstaaten (villes-Etats): elles ont à la fois un Land et une ville ; les plus petits Länder comme par exemple la Sarre et les villes-Etats ne sont pas découpés en Regierungsbezirke.

Les arrondissements (Kreise) peuvent également, comme en Bade-Wurtemberg jouer le rôle de circonscription inférieure de l'administration déconcentrée du Land. Les grandes métropoles sont assimilées à des arrondissements (Stadtstkreise ou kreisfreie städte). Dans ce cas la municipalité exerce à la fois les compétences normales dévolues au Landkreise et celles qui appartiennent à une commune ordinaire. Il s'agit de très grandes villes, ayant plus de 100 000 habitants et qui possèdent les capacités administratives et financières pour assurer ces tâches.

| Pays Allemagne | Niveau d'Etats fédérés | 2 ^{ème} niveau niveau régional | 3 ^{ème} niveau niveau du kreise | 4 ^{ème} niveau communal |
|----------------|------------------------|---|--|----------------------------------|
| | 16 | 21 | 323 | 13854 |

- **Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.**

I-1.2. Compétences étatiques.

- **Types d'activités (régaliennes, commerciales, sociales, économiques...); Secteur monopolistique. (activités); Secteur concurrentiel, initiatives privées. (activités); Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.**

La répartition des compétences entre le Bund, les Länder et les collectivités territoriales relève du principe de subsidiarité, selon lequel, seules sont exercées à un niveau supérieur les fonctions qui ne peuvent être exercées à un niveau inférieur. La Cour constitutionnelle tranchera les éventuels conflits de compétence entre le Bund et les Länder.

Les Länder ont le droit de légiférer dans les cas où la loi fondamentale ne confère pas à la fédération ce pouvoir. La loi fondamentale énumère très précisément les compétences législatives exclusives, concurrentes ou d'édiction de lois-cadres (art 70, 71, 72, 75). L'essentiel du pouvoir législatif est conféré à la fédération. Les Länder conservent néanmoins des domaines importants du pouvoir législatif : l'éducation, la culture, l'aménagement du territoire, la police, le droit des

collectivités locales sont des domaines de compétence des Länder. Ils sont en outre compétents pour l'exécution des lois fédérales et des lois du Land, les Länder conservant un pouvoir d'exécution des lois. Ils concourent en plus à la législation fédérale par leur participation au Bundesrat.

Les domaines de la compétence législative exclusive de la fédération comprennent notamment la défense, les affaires étrangères, la politique monétaire, la protection civile, la nationalité, la liberté de circulation, le domaine des transports, les postes et télécommunications, la protection de la propriété, la coopération avec les Länder, la police. Les Länder ne peuvent légiférer en ces matières que si la fédération les y a expressément autorisés.

Dans les domaines de la compétence législative concurrente, les Länder ne peuvent légiférer que si la fédération n'a pas utilisé son pouvoir législatif. Elle n'est autorisée à le faire en théorie que lorsqu'il existe un besoin particulier de réglementation uniforme à l'échelle de l'Etat fédéral. Ces domaines comprennent notamment le droit privé (civil, pénal, droit du travail), une large partie du droit public économique, la législation foncière et de l'habitat, le droit social, le droit d'association, les traitements et pensions des fonctionnaires et certaines matières administratives, comme l'expropriation, la réglementation de certains impôts, la fonction publique. Sur ces thèmes, la compétence des Länder est réduite à néant du fait de la nécessité d'une législation uniforme sur le territoire.

La fédération détient en outre le pouvoir d'édicter des dispositions cadres en particulier concernant le statut des agents publics, le régime de la presse et du cinéma, la protection du patrimoine culturel. Les Länder peuvent alors préciser ces mesures, en fonction de la marge de manœuvre qui leur est laissée.

L'exécution de la législation fédérale par les Länder est soumise dans certains domaines énumérés dans la constitution au contrôle du gouvernement fédéral. Des administrations fédérales, ou des agences fédérales peuvent alors donner des directives pour l'exécution des lois. Dans les autres domaines, les Länder exécutent les lois fédérales, au titre d'une compétence propre.

I-2. Structures territoriales

I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales.

- Données géographiques (*nombre, taille, superficie, habitants, densité*)

Depuis la réunification du 3 octobre 1990, l'Allemagne regroupe 16 Länder (Etats fédérés) qui disposent chacun d'une souveraineté interne, de leur constitution et d'institutions propres, parlement, gouvernement, appareil judiciaire ; ils définissent leur organisation administrative et partagent la souveraineté étatique avec l'Etat fédéral ; ils ont donc la qualité d'Etats. L'exercice des prérogatives étatiques et l'accomplissement des tâches de l'Etat incombent aux länder, à moins que la loi fondamentale n'en dispose autrement (art 30). Chaque Land comprend donc une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct (Landtag ou Bürgerschaft dans les villes-Etats) et un exécutif élu par l'assemblée (Landesregierung), dirigé par un ministre-Président (Ministerpräsident). Il applique les mesures fédérales et sa propre législation. Chacun de ces gouvernements envoie entre 3 et 6 de leurs membres siéger au Bundesrat. Ces Etats fédérés ne sont pas des collectivités territoriales au sens juridique du terme. En Allemagne, ces collectivités territoriales se caractérisent par 3 éléments constitutifs : l'autonomie administrative, la compétence d'attribution et l'exigence de disposer d'organes élus au SUD.

La loi fondamentale définit les arrondissements (Kreise) et les communes comme entités constitutives du Land ; ils constituent ensemble les collectivités territoriales. Il existe 323 arrondissements (Kreise) et 13854 Communes (Gemeinden). L'article 28 al 2 de la loi fondamentale pose le principe de la libre administration (Selbstverwaltung) des collectivités territoriales et de regroupements de communes dans le cadre des lois qui les réglementent. Ce droit des collectivités territoriales est également repris par les Constitutions des Länder ; ce sont les länder qui élaborent la réglementation régissant les collectivités territoriales (art 70 al 1 de la loi fondamentale). Le statut des collectivités territoriales est réglé par les codes communaux des Länder. Les collectivités territoriales disposent de la personnalité morale et jouissent d'une autonomie administrative vis-à-vis de l'Etat. Elles disposent de compétences qui leur ont été attribuées soit par la Constitution, soit par une loi, de façon globale ou énumérative, s'agissant de domaines spécifiques. Mais les statuts des collectivités territoriales recouvrent une grande diversité, résultant de l'histoire et du fait que la compétence législative en la matière appartient aux Länder.

Les 323 arrondissements (Kreis ou Landkreis) constituent le niveau supra-communal ; ils regroupent plusieurs communes à taille variable, à l'exclusion des grandes métropoles qui ont un statut à part, mais gèrent les mêmes compétences que les arrondissements (Kreise). Outre les 323 arrondissements, on dénombre 112 villes assimilées à un arrondissement (Stadtkreise ou kreisfreie Städte). Pour y être assimilée la ville doit comporter au moins 50 000 habitants (en Bavière) ou plus

de 100 000 (En Hesse et en Rhénanie du Nord-Westphalie). Le statut particulier des arrondissements (Kreise) est arrêté dans les codes d'arrondissement des Länder (Landkreisordnung). Ils gèrent en général une population de 100 000 à 300 000 habitants. Il existe à côté de l'administration propre du Landkreis en tant que collectivité territoriale, une administration déconcentrée du Land qui gère les compétences du Land.

Les Kreise (arrondissements) exercent les compétences que les petites communes, notamment rurales, ne peuvent exercer seules au regard de leurs moyens en personnels et financiers. Ils constituent ainsi une sorte de coopération intercommunale, puisque les communes doivent céder la place à l'arrondissement (Kreis) dans les domaines de ses compétences. Les arrondissements (Kreise), collectivités territoriales, possèdent un pouvoir d'organisation, de recrutement et de gestion du personnel, un pouvoir financier et budgétaire, le pouvoir d'édicter des règles de droit. Ils possèdent également un droit au nom, au sceau de service, aux armoiries et au drapeau. L'étendue de leurs compétences supra-communales est définie par rapport à l'échelon communal : les tâches des arrondissements (Kreise) sont complémentaires et compensatoires. Les domaines concernés concrètement sont la construction et l'entretien des routes intercommunales, l'aménagement du territoire au niveau du Landkreis, l'entretien des parcs naturels, l'aide sociale et l'aide à la jeunesse, la construction et l'entretien des hôpitaux, des lycées, des écoles professionnelles, la collecte et la gestion des ordures ménagères. Un certain nombre de ces compétences peuvent aussi être transférées à des communes suffisamment grandes moyennant une prise en charge partielle ou totale des coûts. Le principe de subsidiarité permet de trancher le conflit de compétences en faveur de l'échelon territorial le plus apte à exercer la compétence. Outre ces compétences obligatoires définies par les lois, il existe des compétences facultatives : la construction et l'entretien des bibliothèques, la promotion du tourisme, de l'économie, la construction de terrains de sport... Tout dépend alors de la volonté politique.

**- Données économiques et politiques (*PIB, sources de financement, autres, autonomie*) ;
Données institutionnelles (*organisation, structures, contrôle de l'Etat*)**

Du point de vue organique, les arrondissements (Kreise) sont autonomes et fondent leur action sur des organes librement élus. Ils possèdent une assemblée délibérante (Kreistag), élue au suffrage universel direct; elle est l'organe de représentation, sa composition varie en fonction de la taille de l'arrondissement (entre 26 et 129 élus au Bade-Wurtemberg). Le mode de scrutin des élections est un scrutin majoritaire à un tour, le candidat qui a obtenu la majorité relative des voix dans une circonscription obtient le siège. Ce mode d'élection défavorisant les petits groupes, le code des arrondissements (Landkreisordnung) peut prévoir des systèmes de péréquation des sièges. L'assemblée (Kreistag) est élue pour 5 ans au Bade-Wurtemberg. La partie la plus représentée à l'assemblée est celle des maires, ce qui peut poser des problèmes de priorité entre communes et arrondissements. Du point de vue de sa compétence, l'assemblée bénéficie d'une présomption

générale de compétences. Elle décide de toutes les affaires de l'arrondissement (Kreis) tant que la loi n'attribue pas la compétence au président de l'arrondissement (Landrat). Elle décide de l'édition de règlements, arrête le budget, recrute le personnel et élit le président de l'arrondissement. L'assemblée d'arrondissement peut déléguer des compétences au président, ainsi qu'à des comités ou conseils de l'assemblée (Kreisrat/Kreisausschuss), organes restreints composés d'élus de l'assemblée sous la présidence du Landrat. Ils ont souvent des compétences importantes.

Le Président de l'arrondissement (Landrat) est élu par l'assemblée ou au suffrage universel direct selon les Länder, pour une période de 8 ans. Il en assure la présidence sans avoir le droit de vote. Le ministère de l'intérieur du Land possède un droit de participation dans la sélection du candidat. Le candidat ayant obtenu la majorité absolue est élu. Le Landrat est à la fois président de l'assemblée et chef de l'administration de l'arrondissement. Il prépare et exécute les décisions de l'assemblée ; il dispose d'un droit de veto à l'encontre des décisions de l'assemblée en infraction avec la loi. Il peut décider un référé en cas d'urgence. Il est obligé d'informer l'assemblée sur toutes les affaires qui concernent l'arrondissement (Kreis). Il est responsable des tâches confiées à l'administration de l'arrondissement (Landratsamt) et décide dans les domaines où la compétence lui a été conférée par la loi ou par délégation de l'assemblée. Le président est le supérieur hiérarchique du personnel de l'arrondissement (Kreis), mais aussi le chef hiérarchique des fonctionnaires du Land qui composent l'administration de l'arrondissement, qui est également une circonscription administrative du Land.

L'appareil administratif de l'arrondissement (Landratsamt) correspond donc à la structure bicéphale de l'arrondissement (Kreis), on y trouve des fonctionnaires qui relèvent de l'arrondissement (Kreis) ou du Land. Le Landrat est de surcroît l'autorité de contrôle administratif des communes appartenant à l'arrondissement (Kreis). Le rôle du président de l'arrondissement (Landrat), essentiel, constitue un tremplin important.

Le contrôle des arrondissements (Kreise) en tant que collectivités territoriales est assuré par les autorités intermédiaires déconcentrées du Land (Regierungspräsidium), qui sont elles-mêmes sous le contrôle du ministère de l'intérieur du Land. Les procédures de contrôle sont calquées sur celles des communes. Dans le cadre de leurs compétences étatiques, les Landratsämter sont, comme administration déconcentrée du Land, sous le contrôle des autorités du Land.

L'organisation communale varie selon les Länder, mais l'unité de base des collectivités locales décentralisées allemandes est la commune. Elles sont actuellement au nombre de 14 865. Les nouveaux Länder de l'Est de l'Allemagne, qui ne comptent que 16,4 millions d'habitants sur une population totale d'environ 82,2 millions de personnes, possèdent presque le même nombre de communes (7 500 environ) que les Länder de l'Ouest. Ils n'ont pas en effet participé à la réforme de regroupement des communes dans l'ancienne République fédérale des années 1965 à 1977.

Le statut des communes est régi par le principe d'autogestion (art 28 al 2), mais la définition détaillée de ce statut est de la compétence législative des Länder . Ainsi la commune a en charge toutes les affaires locales. Elle possède des prérogatives que l'on peut qualifier de « droits régaliens » des communes. Elle détient le pouvoir territorial, financier, de planification et de développement, d'aménagement de l'espace, de recrutement et de gestion du personnel, de réglementation en tant qu'unité décentralisée (Satzungsrecht) dans le domaine de leur libre administration,; elle est aussi compétente en matière de culture locale.

Le régime interne et l'organisation institutionnelle des communes n'ont pas été homogènes, en raison de l'histoire. On trouvait historiquement 4 systèmes : celui du conseil en Allemagne du Nord, celui du Magistrat en Hesse et au Schleswig-Holstein, celui du maire en Hesse et en Sarre et le système du Conseil en Allemagne du Sud. Après la réunification et diverses mesures visant à mettre la démocratie directe plus en avant, on trouve dans les Länder à grande superficie deux grands systèmes, le système du Magistrat ou le système du conseil de l'Allemagne du Sud, qui ont survécu à la transformation des régimes au cours des années 1990-2000.

Le système du Magistrat n'est plus appliqué qu'en Hesse et à Bremerhaven. Il est organisé autour de deux organes principaux, le conseil municipal et le Magistrat. Le conseil municipal est l'organe délibérant élu pour 4 ans ; il élit en son sein le Président (Stadtpräsident, Stadtverordnetenvorsteher) qui exerce ses fonctions à titre bénévole. L'organe exécutif est constitué du Magistrat, organe collégial composé par le maire et ses adjoints, qui sont tous des fonctionnaires élus pour 6 ans. Le maire fait partie de cet organe et est élu depuis peu au SUD. Chacun des 2 organes possède un domaine propre de compétences. Le Magistrat représente la commune à l'extérieur et gère l'administration communale. Il prépare les délibérations du Conseil municipal et exécute ses décisions. Il possède également un droit d'opposition par rapport au conseil s'il considère qu'une de ses décisions est illégale.

Le système du Conseil de l'Allemagne du Sud est devenu le système prépondérant ; il est choisi par tous les Länder à grande superficie et s'applique au Bade-Wurtemberg, en Bavière, en Rhénanie du Nord-Westphalie, en Basse-Saxe. Il se fonde sur deux organes, le maire et le conseil municipal ; il confère une position très importante au maire. Le maire est élu directement par la population pour une période de 8 ans et détient des pouvoirs forts par rapport au conseil municipal. Il préside le conseil municipal et est le chef de l'appareil administratif de la commune. Le Conseil municipal est élu au suffrage universel pour 5 ans ou 3 ans, sa taille varie entre 8 et 60 représentants en fonction de la population de la commune. Au Bade-Wurtemberg le mode de scrutin est proportionnel à un tour. Le Conseil municipal décide de toutes les affaires communales qui ne tombent pas expressément dans la compétence du maire ou lui ont été déléguées. Le Conseil municipal décide de la nomination des membres des comités du Conseil, des adjoints au maire (Beigeordnete), de la prise en charge des compétences facultatives par la commune, des règlements

communaux (Satzungen), de la modification du territoire de la commune, de la délégation de compétences au maire, du règlement du régime juridique des employés communaux. Par exemple au Bade-Wurtemberg, un quart des conseillers municipaux peuvent demander à être informés par le maire sur un dossier spécifique. Le Conseil peut poser des questions écrites ou orales au maire. De son côté, le Conseil doit informer la population de toutes les questions importantes de la commune ; il doit tenir au minimum, une fois par an, une assemblée générale avec les citoyens pour discuter des affaires importantes de la commune. Il est obligé d'y procéder lorsqu'un certain quorum de citoyens le demande par écrit, c'est également le cas pour l'inscription d'une affaire à son ordre du jour. Le conseil municipal peut décider, à la majorité des 2/3, l'organisation d'un référendum des citoyens sur une affaire importante, un certain quorum de citoyens peut également le demander. Le maire dans ce système est à la fois président du conseil municipal avec droit de vote, chef de l'exécutif municipal et représentant de la commune. Il participe à la préparation et à la prise de la décision, comme à son exécution ; il est élu au SUD, s'il obtient la majorité absolue des voix exprimées au premier tour ou la majorité relative au second. Le maire est un fonctionnaire élu, qui est appelé à exercer ses fonctions à plein temps ; dans les communes de moins de 2000 habitants, il peut avoir un statut de bénévole, en fonction de l'option prise par la commune. Pendant son mandat le maire ne peut pas être censuré par le Conseil. Parmi les attributions les plus importantes du maire figurent la préparation des séances et la présidence du Conseil, l'exécution des décisions, les décisions en référé, la direction de l'administration communale, la direction de l'organisation interne de l'administration, la prise en charge des affaires quotidiennes de la commune, les tâches déléguées par la loi ou le conseil municipal. Le maire possède dans les faits une réelle maîtrise de la politique communale.

Le contrôle des actes de la commune est un contrôle de légalité (rechtsaufsicht). Il porte sur la compatibilité des actes des communes avec la hiérarchie des normes provenant soit du Bund soit du Land. Ce contrôle de légalité ne comporte pas d'appréciation de l'opportunité. La structure du contrôle est définie dans chaque Land par le code municipal.

En Bade-Wurtemberg, par exemple, ce sont les Regierungspräsidien qui exercent le contrôle sur les villes de plus de 20 000 habitants et les Landratsämter qui exercent le contrôle sur les communes en dessous de ce seuil.

En principe ce contrôle s'exerce a posteriori, par plusieurs moyens : droit de l'autorité du Land à être informée si elle le demande, droit de désapprobation, demande d'annulation ou de prise de décision contraire, substitution dans la prise de décision et l'exécution forcée, nomination d'un commissaire. Le contrôle n'est pas systématique ; il ne s'exerce que si l'autorité de contrôle a eu connaissance de doutes concernant la légalité d'un acte pris par le conseil municipal ou le maire. Il est plutôt rare qu'une action de contrôle soit menée à l'encontre d'une commune.

Un contrôle de l'opportunité (Fachaufsicht) s'applique aux domaines où la commune assume des compétences déléguées pour le compte du Land. C'est un contrôle a priori et a posteriori, qui peut prendre en compte l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la commune. Les autorités de contrôle doivent être informées par les organes communaux de l'exercice des compétences confiées par délégation ; elles peuvent ainsi donner des instructions générales ou détaillées. Les communes et les arrondissements peuvent entamer des recours devant les tribunaux administratifs contre les mesures prises par les autorités de contrôle dans le cadre du contrôle de légalité, ce qui n'est pas le cas pour les mesures prises dans le cadre du contrôle de l'opportunité. Les particuliers peuvent également, selon les règles applicables, contester les décisions des autorités locales.

Le contrôle financier s'exerce sous 2 formes : un contrôle interne et un contrôle externe. Les règles applicables se trouvent dans le code municipal ou dans d'autres dispositions législatives, propres à chaque Land. Le contrôle financier interne impose que les villes d'au moins 20 000 habitants soient dotées, à côté de leur administration générale, d'un service spécial chargé du contrôle interne. Les autres communes peuvent soit créer un tel organe, soit utiliser l'organe d'une autre commune ou encore charger l'un de leur agent de cette compétence. Les agents de ces services sont indépendants et sont directement rattachés au maire. Le chef de ce service de contrôle ne peut être révoqué que sur décision motivée, prise à la majorité des 2/3 du Conseil municipal, elle doit être communiquée à l'autorité du Land chargée du contrôle de légalité sur les communes. Le contrôle financier interne comprend la vérification courante des opérations de caisse de la commune et de ses régies. Il comprend la légalité des opérations, la conformité des instructions données et l'appréciation du caractère économique et rationnel de la gestion. Les rapports, notamment le rapport annuel, du service de contrôle financier interne, doivent être présentés au maire et débattus en conseil municipal. Le contrôle financier externe revient aux autorités du Land, chargées du contrôle général de légalité des communes. Dans la plupart des Länder a été créé un établissement spécialisé ; il est chargé du contrôle financier des communes pour le compte de l'autorité de contrôle et peut être comparé aux chambres régionales des comptes françaises.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

La décentralisation en Allemagne a connu une évolution grâce à plusieurs réformes. La réforme territoriale menée de 1965 à 1977 a permis de réduire le nombre de communes de 25 000 à 8 500. Elle reste toujours en cours dans les nouveaux Länder de la partie orientale de l'Allemagne. 80% des communes possèdent moins de 5 000 habitants. 118 grandes métropoles (Kreisfreie Städte) ont le double statut de ville et d'arrondissement (Kreis).

Le nombre de communes a ainsi été ramené de 25000 à 8500 environ. Depuis la réunification en 1990, une réforme similaire est menée en Allemagne de l'Est. Ces dernières années des réformes du droit des collectivités territoriales de vaste portée ont été mises en place dans certains Länder, comme

la fin de la dualité du poste de maire et de directeur de la ville à la tête de la commune. (Rhénanie-Westphalie, Basse Saxe), introduction de l'élection directe des maires, mise en oeuvre d'une participation des citoyens par le biais de référendums. De menues adaptations ont eu lieu dans tous les Länder en fonction de faits ou d'exigences nouveaux. Certains Länder ont introduit ces dernières années des clauses expérimentales dans les codes des collectivités locales. Les collectivités locales peuvent ainsi moderniser leurs méthodes administratives grâce aux techniques du management en les adaptant à leurs besoins et moyens.

I-2.2. Compétences territoriales.

- Nature des compétences.

Les collectivités territoriales détiennent une **compétence générale** pour toutes les affaires locales. Elles exercent à la fois des compétences déléguées par le Land, mais ceci n'est possible que s'il s'agit d'une ville d'une certaine importance, grande métropole (Stadtkreis) ou ville moyenne (große Kreisstadt), dépassant un nombre d'habitants fixé par la loi du Land (20 000 au Bade-Wurtemberg). S'agissant des compétences propres des communes, elles peuvent être définies par la loi et donc être obligatoires (Pflichtaufgaben) ou facultatives (freiwillige Aufgaben). Dans ce cas, en règle générale, les communes ne sont soumises à aucun pouvoir directif de la part des autorités étatiques de contrôle ; elles n'exercent qu'un contrôle de légalité. Pour certaines compétences propres, le Landrat dispose tout de même d'un droit d'instruction (Pflichtaufgaben nach Weisung) défini par la loi. Pour les compétences exercées par délégation, les communes sont toujours soumises à un droit d'instruction, en plus du contrôle de légalité.

- Domaine des compétences.

Les communes se chargent obligatoirement, en vertu des lois fédérales ou de celles du Land en matière d'état civil, de l'ensemble des mesures concernant le foncier et l'urbanisme, l'eau, l'assainissement de déchets ménagers, l'assainissement urbain et la rénovation des quartiers, la voirie communale, les espaces verts, la santé, les services sociaux, l'aide sociale et l'aide à la jeunesse, la création d'aires de jeux, la construction et l'entretien de certaines catégories d'écoles (notamment d'écoles primaires), l'enseignement, mais elles se chargent aussi de l'entretien des bâtiments. A titre facultatif, elles peuvent décider en matière de culture, de sport et de loisirs, de développement économique local (elles sont à ce titre des agents économiques et peuvent créer des entreprises privées ou publiques qui normalement doivent être rentables, le surplus d'exploitation étant affecté au budget de la commune), de gestion des entreprises de production et de distribution d'énergie, de création et d'entretien des infrastructures de transport public, d'installations à caractère social, d'affaires culturelles, de promotion et de construction de logements, de promotion du sport, de la création de caisses d'épargne communales, du jumelage avec des communes étrangères. Les

communes exercent également des compétences du Land assumées par délégation par les grandes métropoles (Stadtkreise) et villes moyennes (große Kreisstädte); il s'agit principalement du domaine de la police administrative, de la sécurité et de l'hygiène : état civil, pièces d'identité, recensement et contrôle des habitants, organisation des élections, police des étrangers, réglementation du trafic urbain, compétences des services d'hygiène et des services vétérinaires, surveillance des produits alimentaires et des établissements de restauration par exemple. La délivrance des permis de construire est une tâche qui est exercée par les grandes villes par délégation du Land, et dans les communes rurales, elle incombe au Landratsamt, autorité du Land au niveau local.

Les arrondissements exercent des compétences qui ne sont pas prises en charge par les communes ; il peut s'agir notamment des services sociaux, de la culture, de l'eau, de l'assainissement, du service des déchets ménagers et de la voirie intercommunale.

- Gestion des compétences (*directes, indirectes - délégation contractuelle*) ; Finances locales

L'autonomie administrative des collectivités locales se double d'une autonomie financière.

Leurs recettes sont définies dans le cadre global de la répartition des finances publiques entre les différents niveaux de pouvoirs publics en RFA : la fédération (Bund), les Länder et les collectivités territoriales. La Loi fondamentale définit un système selon lequel les différentes collectivités territoriales reçoivent directement certaines recettes par le biais d'un régime de péréquation financière primaire. Cette première péréquation se subdivise en une partie appelée « système de partage » (art 106 al VI I de la Loi fondamentale) et une autre dénommée « système commun » (Art 106 III, V, VII). Dans le cadre du système de partage, chaque collectivité territoriale dispose directement de recettes en provenance d'impôts fixés par la Constitution. Dans le système de recettes communes, les trois impôts principaux (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, impôt sur le chiffre d'affaires) entrent dans un pool commun et sont redistribués selon certaines quotes-parts (impôt sur le revenu, fédération 42, 5%, Länder 42, 5%, Communes 15% ; impôts sur les sociétés Fédération 50%, Länder 50% ; impôt sur le chiffre d'affaires, Fédération 51, 19%, Länder 46, 61%, Communes 2, 2% ; impôt à la source Fédération 44%, Länder 44%, Communes 12%). A cela s'ajoute une péréquation secondaire et compensatoire afin de pallier les effets discriminatoires de la première étape ; elle est réalisée d'une façon horizontale entre Länder et verticale entre la Fédération et les Länder et entre les Länder et les communes. Le fait que les Länder viennent à l'aide des communes peut être obligatoire ou facultatif (art 106 VII 1, art 106 VI 2 de la Loi fondamentale).

La Loi fondamentale fixe ainsi les principes de répartition des ressources (art. 106-107). L'essentiel des impôts indirects est alloué à la fédération ainsi que le produit des douanes, l'impôt sur le chiffre d'affaires et les prélèvements exceptionnels sur le capital. Les Länder reçoivent les impôts sur le

revenu, sur les sociétés, sur le capital, sur les successions, qui viennent compléter les subventions fédérales.

Les dépenses locales sont estimées à 152 milliards d'euros, dont 86% pour les communes et 14% pour les arrondissements. L'aide sociale constitue le premier poste des dépenses du secteur local (27% en 1998) ; sa compétence est croissante en la matière.

Seules les communes disposent **d'une fiscalité propre** et les recettes qu'elles perçoivent sont très variées. Leurs impôts propres représentent 23% de leurs recettes hors emprunt. **Les principaux impôts communaux** sont composés de la taxe professionnelle (Gewerbesteuer) et de l'impôt foncier (Grundsteuer). Les communes peuvent en fixer le taux librement. En 1999, la taxe professionnelle constitue le premier impôt communal (70% des recettes fiscales propres et 16% des recettes hors emprunt). Les communes en conservent une partie et reversent le solde au Bund et aux Länder. En 2001, les recettes de la taxe professionnelle ont chuté au regard de l'augmentation de la part de la taxe reversée par les communes au Bund et aux Länder, et au regard de la forte sensibilité au contrôle économique de l'assiette de la taxe (bénéfices d'exploitation). L'impôt foncier est le second impôt communal (28% des recettes fiscales propres et 6,4% des recettes communales hors emprunt). D'autres impôts peuvent être créés librement par les communes ; ils représentent 2% des recettes fiscales propres et 0,5% des recettes hors emprunt. Les communes perçoivent par exemple des impôts de consommation ; elles y sont autorisées par une loi du Land (impôts sur les spectacles et les boissons, taxe sur les chiens, les chevaux, les glaces, les canots à moteur, impôt sur les résidences secondaires, taxe des sapeurs pompiers). Elles perçoivent également des droits et redevances pour services rendus, les recettes des amendes, des astreintes administratives. En outre elles peuvent encaisser des rémunérations pour des prestations qu'elles assurent dans le cadre de leurs activités économiques (droits d'entrée des théâtres, piscines, accords de concession, vente de biens mobiliers ou immobiliers, revenus des investissements ou de placements boursiers...). Les disparités importantes entre communes des anciens et des nouveaux Länder sont tempérées par des mécanismes de péréquation.

Les recettes transférées aux collectivités territoriales prennent la forme **d'impôts partagés (Gemeinschaftsteuer)** et de dotations du fonds de péréquation. Au titre des impôts partagés entre le Bund et les Länder, les communes reçoivent 15% de l'impôt sur le revenu (20,4 milliards d'euros, soit 17% des recettes communales hors emprunt) et 2,1% de la TVA (2,6 milliards d'euros), soit 2% des recettes communales hors emprunt). La répartition des impôts partagés est effectuée selon des mécanismes complexes de péréquation verticale et horizontale.

Le Land verse des **dotations** aux communes dans le cadre d'un fonds de péréquation, alimenté par une partie de ses recettes fiscales et par les dotations reçues du Bund. Elles prennent la forme de dotations globales (26% de leurs transferts financiers), de dotations spécifiques affectées à des

financements précis, de dotations d'investissement ou de dotations de compensation destinées à compenser les charges communales liées à l'exercice de compétences au nom du Land. Ces dotations peuvent être obligatoires ou facultatives. Le transfert des quotes-parts des communes en provenance du fonds commun des impôts sur le revenu, sur les entreprises et les chiffres d'affaires fait partie de la péréquation obligatoire. En outre les Länder décident s'ils veulent faire participer leurs communes à d'autres impôts du Land ce qui constitue alors une péréquation facultative. Le but est ici d'accroître les ressources financières des communes, de redistribuer les recettes et les taxes, d'aménager le territoire.

Les communes des nouveaux Länder sont confrontées à des difficultés financières. Le Pacte de solidarité prévoit des dotations fédérales spécifiques aux Länder de l'Est. Initialement signé pour la période allant de 1995 à 2004, un accord de juillet 2001 prévoit de le prolonger jusqu'en 2019.

La répartition des impôts nationaux et des dotations du Land est établie en fonction de mécanismes de péréquation complexe afin d'assurer une certaine homogénéité sur le territoire.

Le Land verse également des dotations aux arrondissements (Kreise), sous la forme de dotations globales, spécifiques ou de compensation ; elles avoisinent 32% de leurs recettes totales. Les arrondissements reçoivent également une contribution communale (Kreisumlage) représentant 70% des recettes hors emprunt de l'arrondissement, cette contribution n'a pas cessé d'augmenter au cours des dernières années. Le taux de contribution des communes est proportionnel aux tâches exercées par l'arrondissement au profit de leurs habitants. Il est fixé par l'assemblée de l'arrondissement (Kreistag) sans que les communes aient la possibilité de s'y opposer, mais la contribution communale est soumise au principe de légalité ; elle doit être versée dans l'intérêt public et être proportionnée, l'autorité de contrôle de la légalité examine la péréquation d'arrondissement dans le cadre de la présentation du plan budgétaire. Par ailleurs les recettes des arrondissements sont décrites par la Loi fondamentale ou la Constitution des Länder et les lois des Länder, les lois fiscales et les lois de péréquation financière. La Loi fondamentale habilite les Länder à doter les arrondissements (Kreise) de ressources propres, alors qu'elle ne leur réserve aucune source d'impôt. Certains petits impôts de consommation leur sont, en général, réservés : impôt sur la chasse et la pêche, impôt sur la licence des débits de boissons, taxe sur les mutations de propriété immobilière. Ils ont le droit, comme les communes, de percevoir des redevances pour les services rendus (enlèvement des ordures ménagères).

Les collectivités territoriales peuvent également recourir à l'emprunt pour financer leurs investissements ou régler leur dette. Le montant annuel d'emprunt est soumis à l'autorisation préalable du Land dans le cadre de la procédure d'approbation du budget. Le recours à l'emprunt fait l'objet d'un contrôle étroit par l'autorité de tutelle du Land. Les dispositions du pacte national de stabilité limitent le montant de l'endettement et de déficit public par rapport au PIB, ceci est prévu

dans le cadre de l'objectif de retour des finances à l'équilibre inscrit dans le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne.

| ALLEMAGNE | |
|---|-----------|
| Dépenses | |
| Dépenses publiques locales (Millions d'€) | 151102,20 |
| Dépenses publiques locales/PIB (%) | 7,10 |
| Dépenses publiques locales/dépenses publiques totales (%) | 15,55 |
| Investissement | |
| Investissement public local (Md€) | 17028,60 |
| Investissement public local/PIB (%) | 0,8 |
| Investissement public local/investissement public total (%) | 53,33 |
| Investissement public local/dépenses publiques locales (%) | 11,26 |
| Fiscalité | |
| Recettes fiscales locales (Md€) | 55333,20 |
| Recettes fiscales locales/PIB (%) | 2,6 |
| Recettes fiscales locales/recettes fiscales totales (%) | 11,40 |

| Dette | |
|---|--------|
| Dette publique locale (Md€) | 106410 |
| Dette publique locale/PIB (%) | 5 |
| Dette publique locale/dette publique totale | 7,78 |

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

Dans certains Länder, une réorganisation des services du Land est en cours. Le but est une refonte de l'organisation administrative pour supprimer certains échelons administratifs, créer des synergies et faire des économies, notamment sur les frais de personnel. Ainsi, on parle dans certains Länder de la suppression de l'échelon Regierungspräsidium qui est une autorité déconcentrée du Land avec un rôle général, comparable à une préfecture en France.

Au Bade-Wurtemberg, en revanche, la tendance est actuellement à l'intégration des autorités déconcentrées spécifiques du Land, comme les administrations routières (Straßenbauämter) ou de santé publique (Gesundheitsämter) dans les Landratsämter. Ainsi, on fait participer la collectivité locale (Kreis) aux frais de ces administrations et le Land en est déchargé.

II. Système(s) de fonction(s) publique(s)

Références : « Le personnel des collectivités locales, dans les 15 pays de l'union européenne » DEXIA, décembre 2001, p 34 et s. Prospeur, « le système politico-administratif de l'Allemagne Euro-Institut Institut pour la coopération transfrontalière et l'administration européenne.

II-1. Caractéristiques générales du ou des système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1.1. Système de carrière ou d'emploi (*statut ou droit commun du travail – textes principaux*)

Le statut des fonctionnaires (Beamte) est un statut de droit public ; il est régi par des textes de loi. Les principales lois fédérales en matière de fonction publique sont la loi-cadre sur le droit de la fonction publique (Beamtenrechtsrahmengesetz), la loi sur la rémunération des fonctionnaires (Bundesbesoldungsgesetz) et la loi sur les pensions des fonctionnaires (Bundesversorgungsgesetz). D'autres lois spécifiques à chaque Land comportent également des dispositions particulières, par exemple le « Landesbeamtengesetz » du Bade-Wurtemberg. L'autonomie des collectivités territoriales dans la gestion de leur personnel est ainsi très encadrée ; l'Etat fixe les règles de portée générale applicables, les collectivités territoriales créent et gèrent les emplois correspondant aux organigrammes arrêtés. Les collectivités territoriales sont souveraines en ce qui concerne la gestion administrative, sélection, nomination, mutation interne, promotion, révocation de leurs agents. Les conseils exercent ici certaines prérogatives et s'occupent des décisions les plus importantes relatives au personnel. Cette autonomie est aussi limitée par le nombre de postes susceptibles de bénéficier d'une promotion au sein des différentes catégories d'agents, ce qui garantit une application uniforme du mode d'évaluation.

Certains fonctionnaires disposent d'une situation juridique particulière. C'est le cas des maires, au titre de fonctionnaires communaux, élus par la population ou l'organe représentatif de la commune. Ils sont nommés pour une période déterminée au poste de direction suprême en tant que fonctionnaire élu (Wahlbeamter) . Leur situation juridique relève à la fois du droit général de la fonction publique et de la politique locale. Il existe également des « fonctionnaires politiques », comme par exemple les secrétaires d'Etat du Bund ou d'un Land , les directeurs généraux des ministères. Ils occupent une fonction dont l'exercice les oblige à être en accord en permanence avec les conceptions politiques fondamentales et les objectifs du gouvernement. Ils disposent du statut de fonctionnaires, mais les titulaires de ces postes peuvent être mis en disponibilité à tout moment, sans motivation expresse. Ils sont très peu nombreux et leur statut est explicitement défini par la loi. Les fonctionnaires sont titulaires, leur révocation n'est envisagée qu'en cas de faute grave.

Le statut des employés (Angestellte) et des ouvriers (Arbeiter) est régi, à l'inverse, par le droit privé. Ce sont des contractuels de droit privé du service public, les contrats de travail de droit privé sont généralement conclus pour une période indéterminée, au contraire de la France. Ils sont assujettis, comme tous les salariés en Allemagne, à la législation générale du travail. Le statut de ces contractuels est consigné dans des conventions collectives, il est régi par le Bundesangestelltentarifvertrag-BAT, convention collective prévoyant un statut tarifaire des agents contractuels de la fonction publique pour les employés, et le Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter der Gemeinden, BMT GII, convention-cadre pour les ouvriers des communes et leurs entreprises, ce sont des conventions collectives conclues entre les employeurs publics et les syndicats de la fonction publique. Les éléments de la réglementation relative à la fonction publique ont été repris dans les rapports de service fixés par les conventions collectives. Le contrat peut être résilié par l'administration employeur. Le contenu des contrats n'est pas librement négocié, il tient compte du cadre fixé par la convention fédérale des employés (BAT) et celle des ouvriers (BMT GII). Peu à peu les dispositions de ces conventions se sont alignées sur les dispositions réglementaires du droit des fonctionnaires (Beamtenrecht).

II-1.2. Effectifs des agents publics (nationaux et/ou locaux) : (nombre, âge, répartition hommes-femmes, évolution de l'offre d'emploi, départ à la retraite, répartition des agents par type d'emploi)

La fonction publique en RFA est caractérisée par une forte tradition historique et par la mutation des compétences de l'administration publique et la manière de les assurer.

En 1999 la fonction publique en RFA comptait 4 967 892 agents, ce qui représente plus d'un emploi sur 10. En 2003, le total s'élève à 4 126 000. L'emploi dans le secteur public a connu une forte décline ces dix dernières années, après avoir enregistré une forte augmentation jusqu'au début des années 1980. Toutes les administrations sont concernées, ceci s'explique par les nouvelles contraintes budgétaires, les mesures de restriction des effectifs et la privatisation de services communaux, néanmoins les nouveaux Länder sont prioritairement touchés. Le personnel des communes et arrondissements était de 1 537 379 personnes employées à plein temps, celui des Länder de 2 312 103 personnes et celui de la Fédération était seulement de 510 219 personnes. Ces chiffres ne tiennent pas compte des personnels des chemins de fer et des postes qui relèvent d'entreprises qui ont été privatisées. L'importance des tâches des collectivités territoriales se traduit donc au niveau des chiffres concernant le personnel. Et ce sont les Länder, les arrondissements (Kreise) et les communes qui occupent la majorité des agents publics. La part de l'emploi public par niveau d'administration se présente ainsi en 1999 : Fédération 11, 9%, Länder 51%, Collectivités territoriales 37, 1 %. En 2003 le niveau central employait 491 000 agents, le niveau des Etats fédérés 2 155 000, le niveau local 1 480 000 ; le pourcentage du local sur l'emploi total représente 88%.

Les agents locaux au nombre de 1, 5 million sont pour une large majorité employés (63%), un quart sont ouvriers (26%), seuls 11% sont fonctionnaires (Beamte). Cette distribution des emplois, par rapport au Bund ou aux Länder se caractérise par une faible représentation des fonctionnaires (Beamte), alors qu'au niveau du Bund on dénombre 26% de fonctionnaires et 54% au niveau des Länder. Trois secteurs d'activité occupent l'essentiel des agents locaux : l'administration générale (27% des effectifs), la santé publique et le sport (24%) et l'enseignement et la recherche (22%). La répartition des emplois dans les collectivités territoriales entre hommes et femmes est équilibrée : 52% de femmes pour 48% d'hommes. Il en va de même au niveau central, ; néanmoins la part des femmes varie selon les secteurs d'emploi : 37% pour les fonctionnaires et les juges, 68% pour les employés, 38% pour les ouvriers et 1,8% pour les militaires de carrière et les engagés. Les qualifications entre les sexes sont également équilibrées, ce qui est assez rare au sein de l'Union Européenne dans laquelle la sous-qualification féminine est remarquée. L'emploi à temps partiel est fortement développé dans l'emploi local (32% des effectifs). Néanmoins la part des femmes est variable selon les secteurs d'emplois : 37% pour les fonctionnaires et les juges, 68% pour les employés, 38% pour les ouvriers.

En 1999, les frais de personnel représentaient 36% de l'ensemble des dépenses de fonctionnement des collectivités locales allemandes, soit 39 233 millions d'euros.

| Allemagne 1999 | Effectif | % |
|--------------------------------------|----------|----------------------------|
| Niveau fédération | 510219 | 11% de l'emploi public |
| Niveau communal, de l'arrondissement | 1537379 | 51% de l'emploi public |
| Niveau des Länder | 2312103 | 37, 1 % de l'emploi public |
| Total | 4967892 | 10% de l'emploi public |

| | |
|---|-----------|
| Allemagne 2003 source Parlement européen. Direction générale de l'information et des relations publiques | Effectif |
| Niveau fédération | 491 000 |
| Niveau communal, de l'arrondissement | 1 480 000 |
| Niveau des Länders | 2 155 000 |
| % du local /total | 88% |
| Total | 4 126 000 |

II-1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale (éventuellement précisez pour les organes de gestion et de formation, si leur composition est paritaire, c'est-à-dire comprend à la fois des élus locaux et des représentants des organisations syndicales)

Informations inexistantes en l'état des recherches.

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

II-2.1 Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux) rencontrés

Les agents publics qu'ils soient employés, ouvriers ou fonctionnaires sont divisés en 4 catégories. : la catégorie subalterne « einfacher Dienst », la catégorie moyenne « mittlerer Dienst), la catégorie moyenne supérieure « gehobener Dienst » et enfin la catégorie supérieure « höherer Dienst », comparables aux catégories D C B et A de la fonction publique française. Le grade correspond à l'entrée en fonction et chacune de ces catégories comprend quatre échelons de rémunération différente.

Le droit de la fonction publique allemande est marqué par la distinction traditionnelle entre les fonctionnaires (Beamte), les juges , les militaires et les employés et ouvriers (Angestellte et Arbeiter). L'idée d'un fonctionnariat professionnel trouve ses racines au 18^e siècle en Prusse, le serviteur du seigneur devient alors serviteur de l'Etat. Dès 1794 a existé une codification

du droit de la fonction publique. Une éthique spéciale du corps des fonctionnaires a été également élaborée. Les fonctionnaires ont ainsi des droits et des obligations particuliers. **Les fonctionnaires se sont considérés comme un groupe social à part, lié à l'administration par un rapport de service et de dévouement de droit public. Tout comme pour les fonctionnaires, le statut des juges et des militaires constitue un rapport de service qui est régi par le droit public.**

Le fonctionnaire doit à l'Etat ou à la collectivité qui l'emploie une fidélité particulière qui exclut le droit de grève. En contrepartie, l'Etat ou la collectivité qui l'emploie lui garantit des droits spécifiques comme le droit à l'emploi à vie, le droit au traitement, le droit à des aides financières en cas de besoin, comme la maladie. L'installation du fonctionnaire dans ses fonctions est marquée par un acte administratif. Malgré les différents régimes politiques qui se sont succédé en Allemagne, ces principes ont perduré. La Loi fondamentale reprend les principes qui animent le fonctionariat dans son article 33. Il y est stipulé que les réglementations concernant les fonctionnaires doivent tenir compte de ces principes traditionnels de la fonction publique. En théorie, seuls les fonctionnaires peuvent exercer des prérogatives de puissance publique ou des fonctions liées à la défense de l'intérêt général et quiconque est appelé à exercer une activité de la puissance publique est nommé fonctionnaire titulaire. Les domaines essentiels de l'administration traditionnelle leur sont confiés (police, secours incendie, administration financière, application des peines, enseignement).

Les dispositions législatives qui concernent la fonction publique sont en grande partie d'origine fédérale ; la fédération détient, au regard de la Loi fondamentale, la compétence législative pour les lois-cadres qui concernent le statut et la carrière des fonctionnaires (Beamte). D'autres lois fédérales concernent le traitement et les pensions des fonctionnaires, qu'ils appartiennent au Bund, au Land ou à l'échelon des collectivités territoriales. Chaque Land a en plus sa propre loi concernant ses fonctionnaires et ceux des collectivités locales situées dans le Land. Mais cette loi reprend les dispositions-cadres fédérales et les précise. Il en résulte une grande homogénéité, voire une uniformité, du système de recrutement, du statut, des carrières et de la rémunération des agents partout en Allemagne.

Il existe **quatre grandes catégories d'agents publics** qui se retrouvent à la fois pour les fonctionnaires (Beamte) et pour les employés (Angestellte) et ouvriers (Arbeiter), car la convention collective reprend ces catégories. Les employés et ouvriers obtiennent en général un contrat à durée indéterminée valant engagement à vie dès lors qu'ils sont en fonction depuis 15 ans. Il n'existe pas de passerelle entre le statut de fonctionnaire et celui d'employé. Le statut d'ouvrier ou d'employé dépend des tâches à exercer ; les tâches des ouvriers sont plutôt des tâches d'exécution et sont plus manuelles qu'administratives ; leurs salaires sont en moyenne plus bas et leurs possibilités de promotion à l'intérieur de la collectivité sont limitées, même s'ils ont droit à la même sécurité que les fonctionnaires. Ils sont nombreux dans les domaines de la santé, les services sociaux et dans les professions techniques. La fonction publique suppose l'exercice de tâches souveraines et de tâches

non souveraines (art 33 §4 de la Constitution), la réserve de fonction signifie ainsi que l'exercice des droits souverains est réservé aux fonctionnaires publics.

II-2.2. Recrutement et formation

L'accès à la fonction publique est régi par la Loi fondamentale. Tous les Allemands ont un égal accès à la fonction publique, selon leurs aptitudes, qualifications et leurs capacités professionnelles, « Geeignetheit ». La principale condition d'accès aux carrières de fonctionnaires est ainsi la qualification professionnelle spécifique exigée pour la carrière, alors que pour les employés, la condition essentielle est la qualification spécifique exigée pour la fonction. Les conditions d'admission au recrutement aux postes de fonctionnaires sont, dans une large mesure, les mêmes pour tous les secteurs de l'administration. Outre les conditions générales comme l'obligation de fidélité à la Constitution, la probité, les fonctionnaires doivent satisfaire aux conditions de formation requises pour les différentes carrières et spécialités. Le droit des employés contractuels de la fonction publique ne comporte pas de système de carrière et, en règle générale, il n'énonce pas de conditions formelles d'accès, mis à part l'exigence de diplômes de qualification professionnelle. Généralement, les candidats sont recrutés uniquement selon leurs connaissances et leurs capacités individuelles, le critère principal étant leur aptitude à occuper le poste.

Un recrutement dans la fonction publique exige en principe l'existence d'un poste vacant. Aux termes du droit budgétaire allemand, la gestion du personnel se fait en fonction des postes budgétaires disponibles et non pas en fonction des crédits disponibles. Avant le recrutement d'un agent à plein temps, il faut que le parlement ou l'assemblée donne son autorisation à la création d'un poste budgétaire qui puisse être occupé sur le tableau des emplois par la personne concernée. Lorsqu'un poste est vacant, il y a publication préalable d'un avis de recrutement, afin de respecter cette égalité d'accès. La procédure de recrutement est complexe ; son originalité tient au fait que les étapes de sélection et de recrutement sont multipliées afin de constituer des filtres successifs. Pour les fonctionnaires, la formation est difficilement détachable du recrutement du fait du mode d'accès à la fonction publique, plus le niveau de recrutement est élevé plus le processus est long. Les fonctionnaires supérieurs, après l'obtention d'un diplôme universitaire, doivent effectuer un stage de 2 à 3 ans. Ce stage est sanctionné par un examen théorique et pratique. Le lauréat peut alors postuler pour un poste vacant dans la fonction publique de la Fédération, d'un Land ou d'une collectivité locale. Il sera nommé fonctionnaire à titre probatoire (Beamter auf Probe) et ne sera définitivement titularisé qu'après une période probatoire de 1 à 3 ans selon la catégorie. La moyenne d'âge d'entrée dans les postes de la haute fonction publique se situe entre 27 et 29 ans. Les fonctionnaires ne peuvent être titularisés avant d'avoir atteint l'âge de 27 ans. S'agissant de niveau d'emploi moins élevé, la durée du processus est moindre. L'ensemble de ces procédures s'explique par la place particulière du fonctionnaire dans le droit allemand. Le recrutement est laissé au choix de l'administration, la nomination peut ainsi être comparable à un acte discrétionnaire.

La sélection n'est pas centralisée, il n'existe pas de système de concours, ni de méthode légale de sélection. Chaque collectivité ou autorité organise ses propres systèmes de sélection, sous sa responsabilité, sans qu'il y ait d'obligation générale contraignante concernant la forme du procédé de recrutement. Les candidats aptes à occuper l'emploi sont sélectionnés en premier lieu en fonction de leur dossier et d'un entretien.

L'avancement est un principe du statut de la fonction publique. Il dépend du mérite, de l'ancienneté mais aussi, plus pragmatiquement, du nombre des emplois budgétaires. Au niveau local, c'est le chef de l'administration, en tant que « fonctionnaire élu », comme le maire par exemple, qui nomme et assure l'avancement des fonctionnaires de carrière. L'accès au stage de formation préparant à une carrière suppose des diplômes appropriés à la carrière envisagée. Dans la catégorie supérieure, les candidats au recrutement les plus nombreux sont ceux qui ont obtenu une formation juridique. Pour les carrières, de la catégorie moyenne supérieure non technique, la formation est assurée par une école supérieure d'administration publique (la formation comporte deux périodes de 18 mois, l'une d'enseignement spécialisé, l'autre pratique). Chaque Land et la Fédération disposent de leurs propres écoles d'enseignement supérieur de l'administration (Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung).

La **mobilité** est permise dans certaines conditions ; elle est une des conditions de l'évolution des missions publiques afin que les ressources en personnel puissent répondre de manière adéquate aux besoins. Elle s'exerce sous la forme d'un détachement temporaire auprès d'une autre autorité publique, d'une mutation interne définitive ou temporaire ou d'une mutation dans une autre administration. Ces mesures n'ont en principe aucune incidence sur la rémunération, ni sur la pension et peuvent être prises en règle générale sans le consentement du fonctionnaire, s'il ne s'agit pas de mesure de détachement de plus de 2 ans pour exercer une activité inférieure ne correspondant pas à son emploi ou d'un détachement auprès d'un autre employeur pour plus de 5 ans, une mutation à un emploi inférieur. En cas de désaccord, la décision définitive est prise par l'autorité suprême de l'employeur. Un fonctionnaire peut demander un congé pour convenances personnelles, sans rémunération, pour exercer auprès d'une organisation publique, internationale ou supra-nationale ou au titre de l'aide au développement, une activité dans l'intérêt du service ou dans l'intérêt public.

Il est également possible d'accorder au fonctionnaire un congé sans rémunération d'une durée de 1 à 5 ans pour exercer une activité dans le secteur privé, si l'intérêt du service ne s'y oppose pas. Le statut du fonctionnaire ne change pas, mis à part le fait qu'il n'a plus d'obligation de service et que l'employeur n'a plus envers lui d'obligation alimentaire. Cette période de congé pourra être prise en compte dans le calcul de la pension si l'activité est exercée dans l'intérêt public ou dans l'intérêt du service.

II-2.3. Avancement et promotion ; Rémunération

La rémunération est réglementée par les lois fédérales pour tous les niveaux d'administration. Ainsi l'article 74 de la Loi fondamentale prévoit que la loi fédérale sur la rémunération des fonctionnaires s'applique à l'ensemble des fonctionnaires. Les grilles de rémunération des employés et ouvriers sont fixées par des conventions collectives. Il existe un cadre législatif, réglementaire et conventionnel uniforme pour les principes qui gouvernent la rémunération des fonctionnaires et de l'Etat. L'autonomie des collectivités territoriales est donc limitée.

Les traitements des fonctionnaires sont votés par le Bundestag, et suivent en général les accords concernant les rémunérations des employés et ouvriers. La rémunération des fonctionnaires comprend le traitement de base, l'indemnité de résidence, la prime de Noël et le supplément familial. Elle augmente automatiquement à l'ancienneté, indépendamment de toute promotion, d'un échelon tous les 2 à 4 ans jusqu'au dernier échelon, atteint après un maximum de 30 années de service. Leur rémunération est considérée comme une pension alimentaire et non pas comme une indemnisation du travail effectué. La situation matrimoniale et d'autres facteurs relatifs aux conditions de vie sont pris en considération dans le calcul de la rémunération, afin de garantir au fonctionnaire un bien-être égal à son statut.

La rémunération des employés et des ouvriers de la fonction publique repose essentiellement sur des conventions collectives passées entre les syndicats et les employeurs publics : fédération, Länder, communes. Les municipalités et les associations intercommunales ont formé des unions patronales organisées en association au niveau du Land. Sur le plan national, ces associations sont regroupées au sein de la confédération des unions patronales communales (Vereinigung Kommunaler Arbeitgeberverbände, VKA), qui en tant que centrale mène les négociations tarifaires et conclut elle-même les conventions collectives.

Pour les échelons les plus élevés de la hiérarchie, sortant du cadre de la convention collective, des contrats « individuels » peuvent être conclus à des conditions de traitement supérieur à celles prévues par la convention collective. Ils sont rémunérés selon le principe de la position ; leur traitement est fondé sur le travail effectivement réalisé. Leur rémunération augmente selon un modèle analogue à celui des fonctionnaires, fondé sur l'âge des intéressés et non sur l'ancienneté.

II-2.4 Droits et obligations (éventuellement, précisez l'existence et le contenu du droit syndical reconnu aux agents locaux)

Les droits et obligations des fonctionnaires sont prévus par des dispositions unilatérales des pouvoirs publics ; la Loi fondamentale interdit de soumettre les fonctionnaires à des conventions collectives ; de même des dispositions contractuelles complémentaires sont interdites. Mais la loi-cadre du droit de la fonction publique (art 58) prévoit que les partenaires sociaux (syndicats et associations professionnelles) soient associés à la préparation des règlements relatifs au statut des fonctionnaires. Les négociations collectives concernant les traitements et autres avantages liés à l'emploi des employés et ouvriers ont lieu entre, d'une part, le Ministère fédéral de l'intérieur et les représentants des Länder et des communes et, d'autre part, les syndicats des employés et ouvriers de la fonction publique. Le système est un système de conventions collectives sur lesquelles les agents contractuels n'ont individuellement que peu de prise.

Les fonctionnaires sont astreints à une obligation de loyauté, de probité et de respect de la Constitution, le fonctionnariat étant un rapport de service et de fidélité régi par le droit public (art 33 de la Loi fondamentale). Ce rapport impose que le fonctionnaire remplisse ses fonctions de façon juste, impartiale, désintéressée, loyale, en prenant en compte l'intérêt général ; il doit s'acquitter de son service sans aucune restriction. Les fonctionnaires sont tenus de prêter conseil à leurs supérieurs et de satisfaire à l'obligation d'obéissance hiérarchique en se devant d'exécuter les instructions et directives générales de leurs supérieurs, ce qui ne les dégage pas de leur responsabilité personnelle ; néanmoins si le comportement imposé porte atteinte à la dignité humaine, ou si en l'exécutant il se rend passible d'une peine, s'il commet une infraction contre l'ordre, il est alors libéré de l'obligation d'obéissance hiérarchique. Les fonctionnaires sont en principe recrutés à vie ; ils ont droit à une rémunération et à une pension appropriée, l'employeur a un devoir d'assistance envers ses fonctionnaires et leurs familles. **Néanmoins la grève leur est interdite** ; elle est en revanche autorisée pour les employés et les ouvriers. Toutefois, dans les domaines de la sécurité ou en cas de mission de service public, la grève n'est autorisée que si un service minimum est assuré. Le licenciement des fonctionnaires est impossible.

Les employés des collectivités locales jouissent dans une certaine mesure d'un **droit de participation**. Ces droits sont énoncés dans les lois relatives à la représentation du personnel des différents Länder. Le principe est que le responsable de chaque service doit collaborer avec le conseil des délégués du personnel dans l'intérêt du service et de son personnel. Les lois relatives à la représentation du personnel proposent plusieurs formes de participation aux délégués du personnel et à leur conseil : consultation, participation proprement dite et cogestion. En principe l'administration d'une ville constitue un service, mais les grandes administrations peuvent être subdivisées en

plusieurs services indépendants qui élisent leurs propres délégués, un conseil du personnel général représentant l'ensemble de l'administration.

Le droit disciplinaire prévoit un ensemble de sanctions disciplinaires progressives. Pour le service fédéral, cette matière est réglementée par le code disciplinaire fédéral, les Länder ont édicté des règles analogues. La révocation du fonctionnaire n'est prévue qu'en cas de faute grave entraînant une perte de confiance définitive de l'employeur envers son fonctionnaire. Lorsque des faits ont éveillé les soupçons, le supérieur hiérarchique est tenu d'effectuer l'enquête nécessaire pour éclaircir les circonstances. Selon le résultat de l'enquête, le supérieur peut suspendre la procédure, avec le cas échéant, un avertissement, un blâme ou une amende prononcés dans le cadre d'une procédure non contentieuse. Sur demande, une vérification judiciaire a lieu. Un fonctionnaire commet une faute lorsqu'il est coupable de manquements aux devoirs qui lui incombent. En cas de fautes disciplinaires graves, l'autorité compétente est tenue d'engager la procédure disciplinaire contentieuse pour obtenir une décision disciplinaire des tribunaux indépendants externes à l'administration. Dans le cadre de cette procédure contentieuse peut être prononcée une réduction temporaire de traitement, une rétrogradation ou la révocation. Dans le cas d'un fonctionnaire à la retraite, seules peuvent être prononcées la réduction temporaire ou la privation de la pension de retraite. Dans le cadre d'une procédure disciplinaire contentieuse, l'autorité compétente peut suspendre le fonctionnaire à titre provisoire, auparavant le fonctionnaire peut se voir interdire l'exercice de son emploi. Le nombre de procédures disciplinaires engagées est assez limité, en 1997 seulement 880 fonctionnaires fédéraux (0,5 % du total), ont fait l'objet de telles procédures. Les procédures non contentieuses étaient de 754 et les procédures contentieuses de 126.

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles

L'évolution actuelle concerne l'ouverture de la fonction publique aux ressortissants de l'Union européenne. La 10^{ème} loi portant modification des dispositions relatives à la fonction publique de juillet 1994 permet aux étrangers ressortissants des autres Etats de l'UE d'accéder au statut de fonctionnaire. Mais cela n'est possible que pour des emplois ne comportant pas l'exercice de prérogatives de puissance publique. La Fédération et les Länder ont adopté sur ce thème des recommandations communes afin d'appliquer cette disposition et de permettre la titularisation des ressortissants de l'UE. Pour déterminer rapidement si un poste doit être réservé à un ressortissant allemand, une liste détaillée des emplois relevant de l'article 39 al 4 du traité CE a été établie. Les conditions d'admission au recrutement aux postes de fonctionnaires sont les mêmes que pour les personnes de nationalité allemande. Ils doivent notamment satisfaire aux conditions de formation requises pour les différentes carrières ou emplois.

Emprunts à la nouvelle gestion publique

La fonction publique en Allemagne est traditionnellement conçue sur la distinction entre les fonctionnaires et les employés et ouvriers. Il ne faut pas voir là une influence directe du NPM.

Néanmoins certaines évolutions récentes peuvent se rattacher à ces techniques de gestion (voir Dr. Sabine Kuhlmann, La Fonction Publique en Allemagne : Entre Continuité et Réforme. Tout d'abord on peut noter la réduction du personnel de la Fonction Publique à tous les niveaux de gouvernement, en réponse à des pressions budgétaires croissantes, les plus fortes existant au niveau local. En outre la réforme du service public constitue un thème de discussion sur les réformes de l'administration en Allemagne. L'orientation des agents publics vers la performance et le rendement a été décidée. De même la flexibilité et la mobilité, au sein du secteur public et entre secteur public et secteur privé, sont encouragées.

Dès les années 1970, une commission d'études concernant la réforme de la Fonction Publique (*Studienkommission zur Reform des Öffentlichen Dienstes*) fut mise en place, sans que ses propositions soient concrétisées. Au milieu des années 1990, il y eut de nouvelles discussions sur la réforme et une nouvelle loi sur le droit de la Fonction Publique (« *Dienstrechtsreformgesetz* ») a été adoptée en 1997. Il s'agissait d'une « loi-cadre » que les *Länder* devaient appliquer par des lois internes.

La réforme a touché les droits et le statut en favorisant la délégation, le déplacement, l'emploi temporaire/ à temps réduit, le poste de direction à titre d'essai/ à temps limité). Désormais les fonctionnaires peuvent être mutés pour une durée allant jusqu'à 5 ans. Une flexibilité fut également introduite au niveau du contrat de travail et surtout en ce qui concerne la réglementation de l'emploi temporaire. La loi a permis de pourvoir des « postes de direction à temps limité » (« *Führungsfunktionen auf Zeit* ») ou « à titre d'essai » (« *Führungsfunktionen auf Probe* »). Désormais les fonctionnaires peuvent être nommés sur essai (de 2 ans) et en cas de mauvais rendement, la prise en compte, dans le cadre d'un système de carrière à vie, va leur être reniée. S'agissant de la possibilité d'occuper des postes de directeurs de manière temporaire, deux périodes de carrière de moins de 10 ans sont généralement prévues. Néanmoins cette dernière réglementation est applicable seulement au niveau des *Länder* et non pour les fonctionnaires de la Fédération. A la fin des deux périodes, le fonctionnaire doit être nommé à vie. On prend ainsi en compte le rendement des agents.

La réforme introduit également des incitations au rendement dans le système de la rémunération. Le principe de l'ancienneté, c'est-à-dire la rémunération automatique en fonction de la durée du service a été réformé en ce sens. Ainsi la prestation individuelle d'un employé détermine également, à côté de

la durée du service, le rythme auquel il passe d'un niveau de rémunération à un autre. En outre la durée du temps au terme duquel il est possible d'atteindre le plus haut niveau de rémunération a été rallongée. Des « primes de rendement à paiement unique » et « des suppléments au salaire » furent aussi introduits. Ce sont des suppléments au salaire de base d'un employé. Les primes ne doivent pas cependant excéder 10% des employés et 7% du revenu d'une catégorie salariale concernée.

L'ensemble de ces mesures ne sont que des règles cadre émises au niveau fédéral. Ce sont les *Länder* qui décident de les mettre en pratique ou non (voir Bundesministerium des Innern 2001).

En général les *Länder* ont fait peu usage de la loi adoptée au niveau fédéral. Néanmoins dans la plupart des *Länder* des lois ont été votées et impliquent des réglementations très différentes, surtout dans les domaines de la délégation, du déplacement et des fonctions de Direction sur essai/ à temps limité. Cependant les administrations publiques hésitent encore à mettre en oeuvre les instruments légaux dans le domaine des primes d'incitation et de rendement, comme les règles relatives à la mobilité. Cependant la loi de 1997 ne permet qu'une hésitante avancée quant à la « flexibilisation » et la modernisation du service public, d'ailleurs une évaluation n'est pas prévue.

En outre on peut rattacher au NPM le phénomène de réduction drastique du personnel au cours des années 1990, à la suite de la réunification. C'est au plan local et particulièrement en Allemagne de l'Est que le phénomène est le plus patent, le personnel de l'administration étant par nature réduit, du fait du « fédéralisme administratif » (« *Verwaltungsföderalismus* ») allemand.

III. Système de protection sociale des agents publics locaux en Allemagne

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

Le système social allemand, instauré par Bismarck, est fondé sur le principe de l'assurance sociale qui se caractérise, notamment, par une protection des plus démunis. L'Allemagne est le premier pays à avoir institué des assurances sociales obligatoires. Toutefois, le développement de l'assurance s'est effectué très progressivement.

III-1.1. Principes généraux de base et organisation

L'assurance est obligatoire, dans toutes ses branches, pour les travailleurs salariés. Des exceptions existent en matière de maladie. En effet, lorsque le salaire dépasse un certain plafond (46 350 euros par an), le salarié n'est pas obligatoirement assuré à l'assurance légale ; il a le choix de s'assurer volontairement auprès d'une caisse légale ou de souscrire une assurance auprès d'une compagnie d'assurance privée, ou encore de ne pas s'assurer du tout. Les règles sont les mêmes pour le risque dépendance qui existe au même titre que l'assurance maladie.

III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun

Seuls 10% des personnes travaillant dans la fonction publique locale ont le statut de fonctionnaire ; les 90% restants sont des ouvriers et surtout des employés. Ces derniers sont soumis aux mêmes règles que les salariés du secteur privé pour leur protection sociale. Les fonctionnaires, pour leur part, bénéficient d'un régime particulier de protection sociale ; ils ne sont pas assujettis à l'assurance légale (maladie, accidents du travail, vieillesse et chômage) et ne peuvent l'être qu'à titre volontaire car ils bénéficient d'une couverture suffisante en raison de leur prise en charge par leur administration. La majorité des agents publics locaux n'ayant pas le statut de fonctionnaire et étant rattachés au régime général de sécurité sociale, c'est ce dernier qui sera décrit.

III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique)

Ces dernières décennies, les principales réformes mises en place visent à faire face à l'évolution des dépenses de santé et au vieillissement de la population.

- En 1993 et 1996, les politiques de maîtrise des dépenses de santé ont été instaurées. Elles visent à « responsabiliser » davantage les patients en les taxant plus.
- Le principal changement, intervenu en matière de protection sociale, a été l'introduction de l'assurance dépendance instituée par la loi du 26 mai 1994, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

- Le système de santé a été réformé en profondeur à la fin 2003. Dorénavant, tout assuré, sauf s'il dispose de faibles revenus, supporte désormais une participation financière pour toutes les prestations en nature servies par les caisses publiques en cas de maladie ou d'invalidité. Le point le plus contesté de cette réforme consiste en l'obligation pour l'assuré de payer une participation forfaitaire de 10 euros pour la première consultation par trimestre. Certaines prestations ont été déremboursées par l'assurance maladie publique comme les frais d'optique et les soins hors nomenclature. Enfin, la réforme préconise un système de médecin généraliste référant, le cas échéant un spécialiste.

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1 Maladie

L'assurance maladie et l'assurance dépendance sont gérées par les caisses maladie (caisses locales générales, caisses d'entreprise ou corporatives, agricole etc). Il existe 7 types de caisses maladie. Toutes ces caisses sont des organismes autonomes de droit public qui fonctionnent selon le principe de l'autogestion, sous la tutelle du ministère du travail et des affaires sociales. Le recouvrement des cotisations pour l'assurance maladie, l'invalidité, la vieillesse ou encore le chômage est effectué par les caisses maladie. Les cotisations sont supportées à parts égales par l'employeur et le salarié. Les taux de cotisation diffèrent selon les branches d'assurance. Pour l'assurance maladie, il n'est pas fixé de taux de cotisation général. Ce taux est fixé par chaque caisse maladie.

Prestations en nature :

Lorsque les soins sont dispensés par un médecin ou un dentiste conventionné, l'assuré n'a aucune avance de frais à effectuer. Les praticiens sont directement payés par la caisse maladie. Cependant, le patient ne peut changer de médecin lorsque ce dernier a été choisi au début d'un traitement ou au début d'un trimestre sauf pour motif grave. Il existe une franchise de 10 euros par trimestre qui est payable lors de la 1^{ère} visite du trimestre chez le praticien. Quant aux médicaments, ils sont pris en charge par l'assurance maladie, le patient n'a donc pas d'avance de frais à faire. Il participe à hauteur de 10% du prix de vente du médicament avec un minimum de 5 euros et un maximum de 10 euros. Pour certains groupes de médicaments il existe une liste de montants fixes. Si le prix du médicament prescrit ou choisi est supérieur au montant fixe, l'assuré devra supporter la différence de prix.

Prestations en espèces :

Il n'existe pas de conditions de stage pour l'obtention des prestations en espèces. En principe, le salarié conserve son traitement pendant 6 semaines. La caisse maladie prend ensuite le relais ; les indemnités journalières sont égales à 70% du salaire soumis à cotisations et ne peuvent excéder 90% du salaire net. Elles sont versées pendant 78 semaines.

III-2.2 Maternité et charges de famille

Les prestations en nature sont servies sans condition de stage préalable. Les soins médicaux sont gratuits. Une allocation en espèces est servie à la femme qui justifie d'une affiliation d'au moins 12 semaines. L'allocation est versée pendant 6 semaines avant l'accouchement et 8 semaines après (12 en cas de naissances multiples). Son montant est égal à la moyenne de la rémunération nette journalière des 13 dernières semaines ou des 3 derniers mois. Il est plafonné à 13 euros par jour civil. Les mères affiliées à l'assurance légale par l'intermédiaire de leur conjoint perçoivent un montant forfaitaire de 77 euros.

La gestion des prestations familiales est confiée à l'Agence Fédérale du Travail (Bundesanstalt für Arbeit) qui se trouve sous la tutelle du ministère fédéral du travail et des affaires sociales. Ce risque est financé à part égale entre le salarié et l'employeur soit 7,15% avec un plafond annuel de 41 850 euros.

En matière de charges de famille :

La demande doit être présentée auprès de l'*Arbeitsamt* (Office du travail) ou pour les membres de l'administration publique auprès de leur administration respective. Les allocations familiales permettent une exonération de l'impôt sur le revenu et ce jusqu'à un montant minimum par enfant à charge. Les personnes non imposables perçoivent directement les allocations familiales. Elles sont versées jusqu'aux 27 ans de l'enfant, s'il poursuit des études et sont fixées à 154 euros par mois pour les 3 premiers enfants et 179 euros par mois au-delà.

III-2.3 Risques professionnels

Il n'existe pas de salaire minimal pour relever de l'assurance accidents du travail. La cotisation est entièrement due par l'employeur qui est affilié d'office auprès d'un organisme de gestion de l'assurance accidents du travail (*Berufsgenossenschaft*), compétent en fonction du secteur d'activité de l'entreprise.

En cas d'incapacité du travailleur, ce dernier perçoit une pension d'un même montant et de même durée que celle versée pendant la maladie. En cas d'incapacité permanente à un taux d'au moins 20%, le travailleur bénéficie d'une rente lorsque la durée prévisible de cette incapacité est d'au moins 13 semaines. Lorsque le taux de l'incapacité est de 100%, la rente complète est servie. Celle-ci est égale aux 2/3 de la dernière rémunération brute annuelle dans la limite d'un plafond (entre 62 400 euros et 84 000 euros). Une majoration de la pension est possible sous certaines conditions.

II-2.4 Vieillesse

L'assurance pension vise un ensemble de risques : l'invalidité, la vieillesse et le décès. Son financement est tripartite. Il est assuré par le versement des cotisations des salariés et des employeurs à part égale soit 9,75%, par une subvention de l'Etat fédéral (plafond annuel pouvant atteindre 61 800 euros) et par des recettes propres. La gestion des pensions des fonctionnaires qui sont au service de l'Etat, des *Länder*, des communes et des groupements de communes est confiée au Ministère fédéral de l'Intérieur. Leur protection sociale est, dans ce cas, prise en charge partiellement ou totalement, par leur administration. Les agents publics locaux, non fonctionnaires, sont, quant à eux, soumis au régime général pour leur retraite de base. Cependant, ils bénéficient d'un régime de retraite complémentaire particulier.

- Régime de retraite de base

Les assurés peuvent liquider leurs droits à pension s'ils sont âgés de 65 ans. Ils peuvent anticiper leur départ dès 60 ans mais dans ce cas ils subissent des abattements de leur pension (3,6% au minimum et entre 7 et 10% au maximum par année d'anticipation). Ils doivent également justifier d'une durée minimale d'assurance de 5 ans. Cependant, il n'existe pas de durée d'affiliation maximale. Si les conditions sont remplies, l'assuré a la possibilité de choisir entre une pension à taux plein ou une pension partielle, d'un tiers de la moitié, des deux - tiers de la pension à taux plein. Le choix de l'assuré n'est pas définitif ; il peut toujours renoncer à sa pension partielle ou choisir un taux de retraite partielle plus élevée.

- Régime de retraite complémentaire

Les agents publics non fonctionnaires sont affiliés à un régime de retraite complémentaire spécifique. Cette affiliation est obligatoire. Ces régimes sont basés sur des conventions collectives et offrent des protections équivalentes à celles des fonctionnaires. On peut citer, pour les plus importants, la Caisse des agents de l'Etat et des Länder (*Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder*, VBL) et la Caisse des agents des communes (*Arbeitsgemeinschaft Kommunale und kirchliche Altersversorgung*, AKA). Ces régimes tendaient, jusqu'à récemment, à aligner le niveau des pensions des agents publics sur celui des fonctionnaires.

Les agents sont obligatoirement affiliés à la VBL s'ils ont 17 ans et s'ils sont en fonction depuis plus d'un an. Les prestations de la VBL sont financées en répartition. Ce régime est devenu un régime par points comme la AKA depuis 2002. Cette dernière regroupe 47 organismes de prévoyance dont 20 caisses de retraite complémentaire pour agents publics : caisses territoriales, caisses municipales etc. Depuis, la réforme Riester de 2001, les agents sont également encouragés à investir dans des produits capitalisés mais à titre volontaire.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

Le système de vieillesse allemand connaît de nombreux changements depuis plus d'une dizaine d'années (réformes de 1992, 1996, 1999, 2000, 2001 pour les plus anciennes). Ces évolutions s'expliquent par un manque de renouvellement de la population active mais également, par un taux de croissance du PIB par habitant négatif (-0.1% en 2003 et -0,2% en 2002) et un taux de chômage élevé (environ 10% en 2003).

La réforme de 2001, conçue pour assurer une certaine stabilité du régime général de l'assurance vieillesse, est marquée par la mise en place d'une commission d'experts, appelée « Commission Rürup », qui avait pour mission d'élaborer une stratégie pour assurer la viabilité à long terme du régime général. Ce groupe de travail a notamment préconisé de relever l'âge de départ à la retraite à 67 ans mais d'après l'agenda du gouvernement, cette question sera discutée à partir de 2008. Elle a également prévu la mise en place de produits capitalisés visant à compenser la baisse des niveaux de pension. Ces compléments de pension « Riester-Rente » ont été instaurés en 2001 par l'ancien ministre du travail Riester. Ces produits, encouragés par l'État, sont accompagnés de subventions étatiques pour les entreprises et d'avantages fiscaux pour les souscripteurs. Ces produits ne semblent pas, pour le moment, avoir eu le succès escompté.

Dans leur ensemble, les mesures issues des réformes visent à :

- modifier les règles d'indexation des pensions par la prise en compte de l'évolution des salaires au lieu de l'inflation,
- restreindre les périodes ouvrant des droits à pension ; les périodes scolaires et universitaires ne seront plus prises en considération pour le calcul de la retraite par exemple.
- supprimer les possibilités d'anticipation de la retraite (cette mesure vise à enrayer un âge de départ à la retraite réel de 60,2 ans actuellement) et restreindre l'accès aux pensions d'invalidité,
- allonger la durée de service (40 ans) donnant droit à pension. Cette mesure est accompagnée d'une diminution des droits (propositions formulées par la Commission Rürup le 28 août 2003),
- faire cotiser davantage les travailleurs depuis le 1^{er} avril 2004. En effet, les retraités doivent payer la totalité de la cotisation pour l'assurance dépendance au lieu de la moitié. Cette mesure entraînera une baisse de 0,865% de leur retraite.
- limiter les revalorisations annuelles des pensions. La prochaine revalorisation est prévue pour le 1^{er} juillet 2005 au lieu du 1^{er} juillet 2004.

Le gouvernement doit entamer une réforme fondamentale de la réglementation fiscale des retraites d'ici 2005. En effet, le 6 mars 2002, la Cour Constitutionnelle allemande a jugé que les différences de traitement fiscal entre les retraites du régime général et celles des fonctionnaires étaient anticonstitutionnelles. Les cotisations versées par les travailleurs du secteur privé sont préalablement

soumises à taxation alors que les fonctionnaires ne sont soumis à aucune taxation des cotisations pendant leurs périodes actives. Outre ces mesures, le législateur compte également simplifier les règles relatives aux produits Riester jugées trop compliquées en pratique. Enfin, le gouvernement entend instaurer la portabilité des droits différés acquis dans les régimes de retraite professionnelle. La Cour constitutionnelle a imposé la mise en œuvre de cette réforme avant le 1^{er} janvier 2005. La loi est attendue pour 2004.