



HAL
open science

Grandir en une nuit : le discret redécoupage des municipalités allemandes

Daniel Florentin

► **To cite this version:**

Daniel Florentin. Grandir en une nuit : le discret redécoupage des municipalités allemandes. EchoGéo, 2016, 35, 10.4000/echogeo.14533 . hal-03844181

HAL Id: hal-03844181

<https://hal.science/hal-03844181>

Submitted on 8 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Grandir en une nuit : le discret redécoupage des municipalités allemandes

Daniel Florentin



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/echogeo/14533>

DOI : [10.4000/echogeo.14533](https://doi.org/10.4000/echogeo.14533)

ISSN : 1963-1197

Éditeur

Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique (CNRS UMR 8586)

Référence électronique

Daniel Florentin, « Grandir en une nuit : le discret redécoupage des municipalités allemandes », *EchoGéo* [En ligne], 35 | 2016, mis en ligne le 19 avril 2016, consulté le 10 août 2021. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/14533> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/echogeo.14533>

Ce document a été généré automatiquement le 10 août 2021.

EchoGéo est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International (CC BY-NC-ND)

Grandir en une nuit : le discret redécoupage des municipalités allemandes

Daniel Florentin

Introduction

- 1 « Nous avons besoin d'une région forte, pas de fusions de communes (*Eingemeindungen*) »¹. C'est en ces termes que Michael Czupalla, élu démocrate-chrétien (CDU) du *Landkreis* (arrondissement) de Saxe du Nord, tenait à marquer son désaccord avec le projet de redécoupage territorial évoqué par le maire de Leipzig en septembre 2012, et visant à intégrer à la ville quatre nouvelles communes, Markkleeberg, Markranstädt, Schkeuditz et Taucha. Ce projet n'était que l'ultime étape d'un processus long de refonte profonde de la carte municipale non seulement à l'échelle de la ville de Leipzig, mais aussi du Land de Saxe, et des autres Länder de l'Est de l'Allemagne. Ce processus de transformation des périmètres territoriaux est discret et peu étudié, souvent pris comme un déjà-là, un fait non discuté (comme le montrent par exemple les travaux de Nuissl et Rink, 2005 ou certains travaux de Herfert et Röhl, 2001), voire ignoré par d'autres qui traitent pourtant des évolutions urbaines locales (Wiechmann, 2007). Ce processus de réagencement de la carte municipale est pourtant fondamental dans la compréhension des évolutions des territoires urbains allemands et nécessaire au décryptage de la littérature allemande sur les questions urbaines nationales.
- 2 Les études sur les découpages administratifs allemands se cantonnent souvent à une approche institutionnelle sur le fédéralisme et à une analyse de l'évolution des rapports de force entre l'État national (Bund) et les régions (Länder) (Seibel, 2001 ; Wollmann, 2004). L'échelon municipal n'est en effet pas un troisième niveau fédéral dans le système allemand : les communes, dans le droit constitutionnel, ne sont pas une structure fédérale, mais simplement des parties des Länder (Wollmann, 2004)². À ce titre, les changements de découpage administratif sont du seul ressort des Länder, par

leurs parlements respectifs et par le biais de leurs législations. L'Allemagne présente donc la situation paradoxale d'un système disposant d'un droit municipal fort, insistant sur une valeur cardinale, l'autonomie des communes³, mais dans lequel les frontières municipales sont fixées par les Länder.

- 3 Cet article cherche à éclairer cet angle mort des travaux sur l'Allemagne. Son objet est moins de suivre scrupuleusement l'évolution des différents tracés municipaux, qui a peu d'intérêt en soi, que de comprendre les annexions et redécoupages multiples de la carte municipale allemande comme un processus politique et territorial, faisant l'objet de contestations (Edwards, 2008) et visant des objectifs non seulement fiscaux mais également symboliques et territoriaux et contribuant à l'émergence de villes de plus en plus étalées et de moins en moins denses.
- 4 Nous reviendrons tout d'abord sur les débats concernant les changements de périmètres municipaux pour en établir le caractère éminemment politique, et voir la spécificité du cas allemand dans ces débats avec ses deux vagues de redécoupages. Nous étudierons ensuite en détail la phase la plus récente du redécoupage municipal allemand, celle des années 1990 et 2000, qui a concerné quasi-exclusivement l'Est du pays, à travers l'exemple des réformes menées en Saxe, qui fut une région pionnière à l'Est en la matière. Nous analyserons les effets sur les perceptions des évolutions urbaines que ces redécoupages ont générés, pour notamment montrer comment le décryptage de ces processus permet de nuancer fortement l'une des théories urbaines les plus en vogue dans la littérature allemande, celle des cycles urbains.

Les réformes territoriales et les redécoupages municipaux : le coup de ciseau politique

- 5 Les transformations des découpages municipaux sont une branche souvent négligée des *boundaries studies*, traitant en particulier des questions de contrôle politique du territoire (Feiock et Carr, 2001 ; Rice et al., 2014), même si cette approche est loin d'être dominante dans la littérature concernant le cas allemand.

Les annexions et fusions de communes : un sujet politique

- 6 Les principales transformations territoriales affectant le périmètre des communes relèvent de processus d'annexions ou de fusions. Les différents travaux cherchant à en analyser le fonctionnement témoignent d'une sur-représentation du cas américain (Edwards, 2008)⁴. Le cas américain est pourtant assez particulier, puisque les transformations qui le distinguent émanent souvent d'une logique *bottom-up*, et ressortissent fréquemment d'une volonté de sécession fiscale, là où les dynamiques européennes, et en particulier allemandes, sont davantage marquées par des logiques *top-down* de refonte de la carte locale par un échelon administratif et politique supérieur.
- 7 Ces différents travaux montrent que ce type de modification des périmètres d'exercice des municipalités est loin de se limiter à un simple changement administratif, mais correspond bien davantage à un processus (géo)politique (Austin, 1999 ; Fleischmann, 1986). Les annexions municipales sont ainsi souvent l'occasion d'une redistribution de la géographie politique et urbaine locale (Rice et al., 2014, p. 140). Ces différents travaux

détaillent notamment les facteurs présidant à ces réformes territoriales. L'ambition à l'œuvre derrière ces différentes annexions n'est souvent pas prioritairement démographique, même si le lien entre croissance de la population et réagencement des frontières municipales par fusions est relativement logique (Rice *et al.*, 2014). Dans les cas américains comme européens, les annexions et fusions de diverses natures sont davantage guidées par des considérations fiscales (Cho, 1969) ou de contrôle de l'usage des sols (Fischl, 2001) : les annexions sont ainsi considérées comme un des outils importants à la disposition des responsables de planification stratégique à l'échelle régionale pour pouvoir contrôler l'étalement urbain (Edwards, 2008).

- 8 Le caractère politique de ce processus de transformations des découpages municipaux se retrouve dans ses temporalités : il est rarement un processus linéaire et connaît des phases plus ou moins intenses. En Allemagne comme dans d'autres pays, ces réformes furent effectuées par vagues, en l'occurrence dans les années 1960-1970 et 1990-2000 (Meligrana, 2004 ; Wollmann, 2004), la deuxième vague venant généralement compléter les réformes initiées par la première.
- 9 Les annexions et fusions sont donc l'objet de négociations : ce sont des processus où se jouent des questions de services publics, de redistribution des taxes, de planification urbaine ou de pouvoir de décision concernant l'usage des sols. Ces enjeux politiques peuvent ainsi déboucher sur des formes diverses de conflits : c'est dans cet esprit que la littérature sur les *boundaries studies* a pu faire le lien entre nouveaux découpages municipaux et fragmentation métropolitaine (Cox et Jonas, 1993).
- 10 Sur le temps long, les travaux menés notamment par Meligrana ont montré une divergence entre le cas américain où le nombre de municipalités n'a cessé d'augmenter, tandis que la tendance, pour les cas européens, est à une simplification de la carte municipale, le nombre de municipalités ne cessant de diminuer, principalement sous l'effet de fusions et annexions, conduites localement ou par des autorités centrales (Meligrana, 2004).

Les redécoupages de la carte municipale allemande: un simple artefact rationnel?

- 11 Cet intérêt pour les redécoupages de la carte municipale a cependant fait l'objet de peu de travaux sur le cas allemand (Wollmann, 1997 et 2004 faisant relativement exception en la matière), se limitant souvent à des analyses juridiques des changements effectués. Même dans les travaux de Wollmann, la dimension territoriale de ces réformes demeure relativement seconde.
- 12 Les différentes réformes de la carte municipale sont davantage présentées comme l'aboutissement d'un processus quasi-rationnel que comme un processus politique et conflictuel. Wollmann distingue ainsi deux vagues de transformation des découpages locaux (Wollmann, 2000 et 2004). La première remonte aux années 1960 et 1970, et a concerné les Länder de l'Ouest ; la seconde eut lieu dans les années 1990 et 2000 et s'est appliquée aux Länder de l'Est. Face à la forte urbanisation de l'époque du miracle économique allemand (*Wirtschaftswunder*), accélérée notamment par l'arrivée massive des 10 millions de réfugiés de guerre de l'Est de l'Europe après 1945, une première vague de réforme a ainsi été enclenchée dans les années 1960. Elle coïncidait également avec la volonté politique du gouvernement de Willy Brandt de transférer certaines fonctions publiques aux autorités locales.

- 13 La réforme, telle qu'elle est présentée par Wollmann et d'autres chercheurs allemands, est décrite comme un processus rationnel, qui consiste à définir une taille optimale par des critères normatifs concernant les différents services, scolaires ou sociaux notamment. Elle serait le simple résultat d'une mathématisation du réel faisant se joindre gestion administrative et découpage politique. C'est tout du moins la vision qui en est donnée, alors qu'elle fut l'objet, comme tout processus politique, de négociations. Dans chaque Land, des commissions d'experts et de praticiens se sont réunies pour procéder à ce découpage, qui consistait essentiellement à diminuer le nombre de *Kreise* (arrondissements) et de *Gemeinde* (communes). Le nouveau schéma fut ainsi proposé par chaque commission, et les communes ont eu une première phase où elles pouvaient accepter volontairement le découpage, bénéficiant ainsi de subsides incitatifs, appelées des « primes de mariage » (*Eheprämiën*). En moyenne, il fallut neuf ans pour dessiner cette nouvelle carte des gouvernements locaux, qui avait pour objectif principal de créer des lieux centraux (*zentralörtliches System*, comme le rappelle Wollmann, 2004), dans une filiation philosophique très nette avec les travaux de Christaller.
- 14 Cette première vague de redécoupages s'est cependant soldée par de fortes résistances locales, de la part des responsables politiques et des habitants : près de 50 % des communes concernées n'ont pas accepté volontairement d'appliquer la réforme et il fallut une loi du Land pour l'imposer. De nombreux cas furent portés à la cour constitutionnelle pour contester ces redécoupages, mais la très grande majorité des plaignants furent déboutés (les seuls cas d'annulation le furent pour des questions d'erreur de procédure). La carte municipale fut donc réagencée, avec une forte diminution du nombre de communes, et, dans certains Länder comme en Baden-Württemberg ou en Bavière, la création de nouvelles entités correspondant à une forme d'intercommunalité (*Verwaltungsgemeinschaft* ou *Verwaltungsgemeinde*, selon les cas).
- 15 Dans l'analyse qui est faite de ces réformes, les travaux scientifiques insistent fortement sur la dimension rationnelle du redécoupage, comme s'il s'agissait d'un acte administratif neutre, en sous-estimant les effets territoriaux ainsi que la dimension politique du processus.
- 16 Une seconde vague de réforme a concerné la carte municipale allemande dans les années 1990, concernant cette fois les nouveaux Länder de l'ancienne Allemagne de l'Est, et qu'on peut observer à travers le cas paradigmatique de l'un de ces Länder, la Saxe.

L'exemple de la Saxe : grandir en une nuit

- 17 Le régime socialiste avait découpé le territoire en grands *Bezirke* (équivalent de districts) qui furent effacés à la réunification, pour remettre en place cinq grands Länder. La période complexe de la réunification fut également l'occasion de redessiner la carte municipale, en suivant principalement le modèle ouest-allemand, dans une stratégie reproduite dans d'autres domaines d'imposition du modèle dominant des vainqueurs, à savoir le modèle de l'Ouest (Wollmann, 1997 et 2003 ; Bafoil, 2006).

La Saxe comme modèle des réformes des Länder de l'Est

- 18 La Saxe a connu une trajectoire un peu différente des autres Länder, qui ont par la suite rejoint le chemin qu'elle avait empruntée en premier. Les gouvernements et

parlements des quatre autres Länder de l'Est avaient en effet décidé dans un premier temps de refondre la carte municipale mais sans pratiquer d'annexions et de fusions des municipalités existantes : « Notwithstanding the great number of small (if not tiny) localities and in obvious defiance of expert advice (particularly referring to West German criteria and practice), the governments and parliaments of four East German Länder decided to do entirely without merging and amalgamating existing municipalities » (Wollmann, 2004, p. 121). Comme le rappelle Wollmann⁵, le motif principal tenait au maintien en l'état de l'échelon de gestion le plus petit, celui à l'échelle duquel avaient émergé les mouvements de contestation du régime ayant conduit à sa chute (Wollmann, 2004). Dans ces quatre Länder furent ainsi seulement créés des autorités supra-municipales communes à plusieurs municipalités⁶.

- 19 Le gouvernement de Saxe a lui préféré commencer dès les années 1990 une réforme territoriale profonde visant à la diminution du nombre de *Gemeinde* (communes) et de *Landkreise* (arrondissements). Cela s'explique sans doute par le fait qu'il s'agissait du Land le plus urbain, le plus industriel, et à ce titre le plus directement frappé par les questions de déclin urbain (où se mêlent déclin démographique et déclin industriel, Fol et Cunningham-Sabot, 2010).
- 20 Les municipalités furent ainsi incitées financièrement à se regrouper volontairement. Un décret prévoyait d'opérer les changements de découpage de force au 1^{er} janvier 1999 pour les communes n'ayant pas accepté de fusionner. En l'espace de dix ans, la Saxe est passée de 1 626 municipalités à 546 (tableau 1), soit une réduction des deux tiers. Un certain nombre de communes rurales choisirent la voie volontaire, mais peu dans les zones très urbanisées, et c'est donc en une nuit, entre le 31 décembre 1998 et le 1^{er} janvier 1999 que la carte de la Saxe fut profondément modifiée (illustrations 1 et 2), et les grandes villes-arrondissements (en rouge sur la carte) fortement élargies.

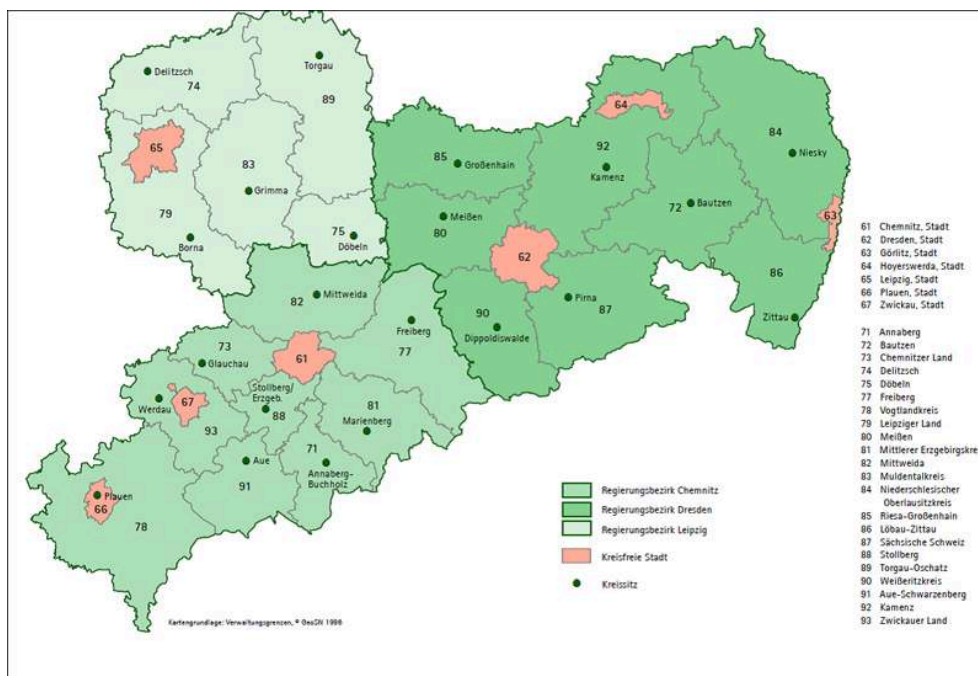
Tableau 1 - Réformer pour diminuer le nombre de communes. L'exemple saxon

| Date | Nombre de <i>Landkreise</i> (arrondissements) | Nombre de <i>Gemeinde</i> (communes) | dont <i>kreisfreie Städte</i> (villes-arrondissements) | dont villes de plus de 17 500 habitants ⁷ |
|------------|---|--------------------------------------|--|--|
| 03.10.1990 | 48 | 1 626 | 6 | - |
| 31.07.1994 | 48 | 970 | 6 | - |
| 01.08.1994 | 28 | 971 | 6 | - |
| 01.01.1995 | 28 | 955 | 6 | 7 |
| 31.12.1995 | 28 | 920 | 6 | 7 |
| 01.01.1996 | 22 | 860 | 7 | 10 |
| 31.12.1998 | 22 | 779 | 7 | 29 |
| 01.01.1999 | 22 | 546 | 7 | 30 |

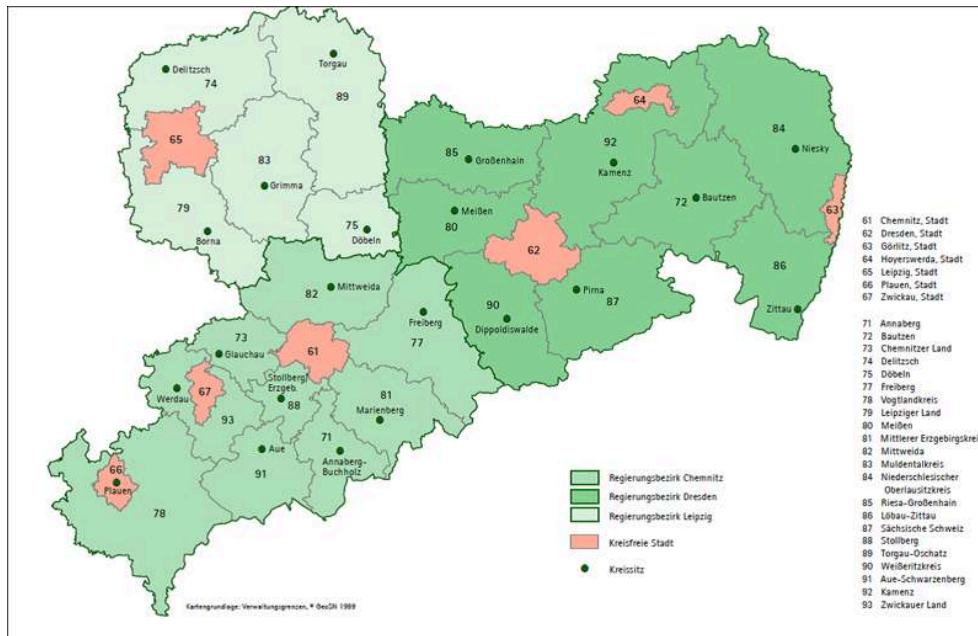
| | | | | |
|------------|----|-----|---|----|
| 31.07.2008 | 22 | 496 | 7 | 33 |
| 01.08.2008 | 10 | 496 | 3 | 47 |
| 01.01.2011 | 10 | 470 | 3 | 50 |
| 01.10.2011 | 10 | 468 | 3 | 50 |
| 01.01.2012 | 10 | 458 | 3 | 50 |
| 01.01.2013 | 10 | 438 | 3 | 50 |
| 01.01.2014 | 10 | 432 | 3 | 50 |
| 01.01.2015 | 10 | 430 | 3 | 50 |
| 01.01.2016 | 10 | 426 | 3 | 50 |

Source : statistiques du Land de Saxe.

Illustration 1 - La carte de Saxe en 1996

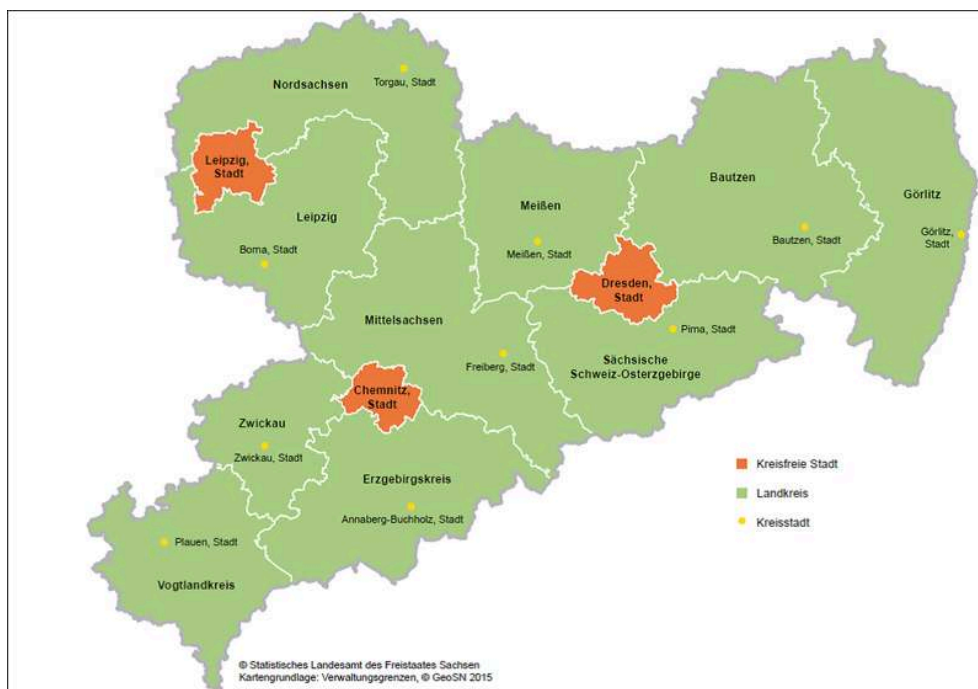


Source : Land de Saxe.

Illustration 2- Land de Saxe en 1999 après les fusions forcées du 1^{er} janvier 1999

- 21 Devant la montée non démentie du chômage, de l'émigration et devant l'importance du dépeuplement de certaines zones (Gatzweiler *et al.*, 2009), les autres Länder de l'Est ont opté dès la fin des années 1990 pour des réformes similaires, reposant sur les fusions des différentes communes. Cela a abouti à de nouvelles réformes territoriales entre 2000 et 2008 pour réduire encore le nombre de municipalités : les autorités supra-municipales furent abandonnées, la carte des municipalités transformée, et regroupée autour de quelques grands lieux centraux. En Saxe, cela a conduit à rétrograder certaines communes ayant perdu des habitants, comme Hoyerswerda, en leur enlevant le statut de villes-arrondissements, et certaines des capacités associées à ce statut (illustration 3)⁸.

Illustration 3 - Après la nouvelle simplification de 2008 : la Saxe en 2015



La réforme de 2008 n'a pas affecté le périmètre des trois grandes villes-arrondissements et n'a donc pas eu le même impact que la première réforme de 1999

Source : Land de Saxe.

La contestation : le cas de la région de Leipzig

- 22 Cette nouvelle donne territoriale ne s'est pas faite sans heurts ni contestation, notamment dans les zones jouxtant les grandes villes du Land. Cela s'est particulièrement vu autour de la ville de Leipzig. La plupart des communes alentours avaient refusé de fusionner volontairement avec Leipzig. Un décret de 1997 édité par le Land de Saxe prévoit alors la fusion par voie administrative des lieux suivants : la ville de Markkleeberg, les communes de Bienitz, Böhlitz-Ehrenberg, Burghausen, Engelsdorf, Holzhausen, Libertwolkwitz, Lindenthal, Miltitz, Mölkau ainsi que des parties de communes de Kulkwitz Knautnaundorf, Podelwitz, Radefeld, et Rehbach. Cette liste à la Prévert des communes concernées montre bien l'importance des changements alors envisagés. Elle fut entérinée dans une loi du parlement de Saxe, publiée le 9 septembre 1998.
- 23 Elus et habitants de la plupart des communes ont contesté ce changement de longue date, dans une dynamique qui rappelle celle de nombreux mouvements « NIMBY » (Not In My Backyard), en utilisant différents canaux de mobilisation. De nombreux référendums locaux furent organisés, pour voter contre la fusion (*Eingemeindung*). Dans le cas de la commune d'Engelsdorf, par exemple, une consultation fut organisée en 1991 : 96,4 % de la population s'exprima pour le maintien de l'autonomie de la commune. En 1995, une autre consultation eut lieu : près de 95 % des votes exprimés refusaient encore la cession d'autonomie de la commune. Certains groupements d'habitants développèrent alors une rhétorique critiquant le manque de démocratie du processus⁹, voulant officiellement défendre l'autonomie communale garantie par la constitution. L'argument porté par les différents contestataires ne fut jamais fiscal,

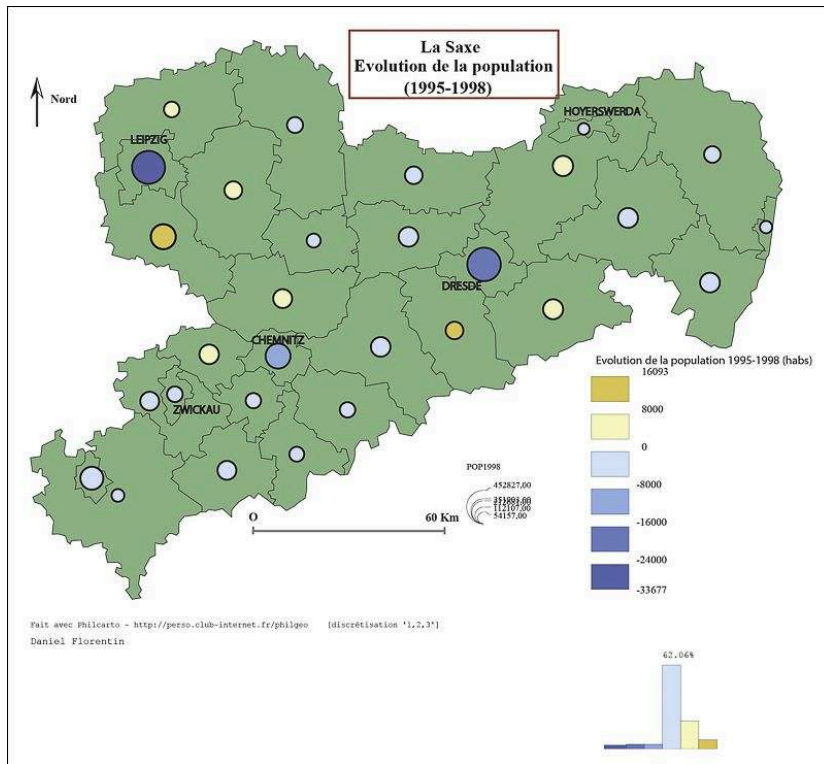
mais jouant sur la règle juridique et une rhétorique de la démocratie qui ne serait pas respectée. Il n'en reste pas moins que l'argument fiscal a sans doute joué un rôle non négligeable dans ce refus d'intégrer la commune de Leipzig, l'impôt foncier y étant plus élevé que dans les communes alentours. De nombreux responsables des communes concernées saisirent alors le tribunal constitutionnel de Saxe (*Sächsische Verfassungsgericht*). Leur demande fut refusée, sauf pour la ville de Markkleeberg, qui put conserver son autonomie¹⁰.

- 24 La contestation fut certes importante, et reposant vraisemblablement sur un refus d'intégration fiscale, mais, comme dans les réformes effectuées en Allemagne de l'Ouest dans les années 1960, écartée par des décisions judiciaires. Les fusions furent ainsi plus imposées que négociées, et envisagées dans une perspective « top-down », pour permettre notamment de consolider certaines grandes villes, qui voyaient leur population décliner fortement.

La fin du déclin démographique : chronique d'une ville étalée

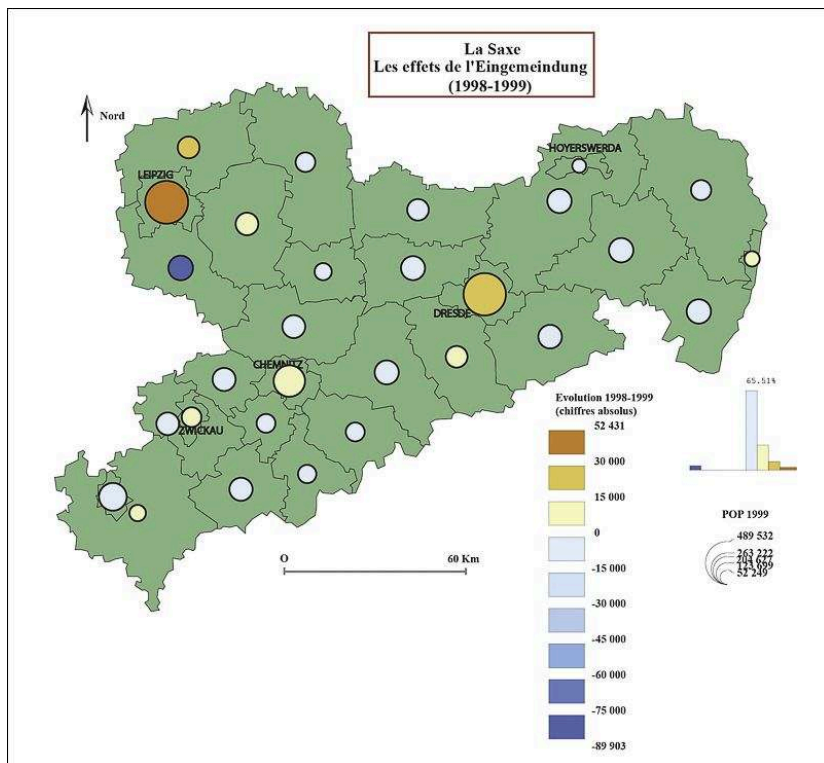
- 25 Cette annexion de communes n'a pas été sans effets sur la répartition de la population et sur le statut des villes qui ont ainsi vu leur population changer d'un trait de plume. De façon très claire, la réforme a principalement bénéficié aux grandes villes. Elle a permis aux villes de Leipzig et Dresde de regagner respectivement 50 000 et 35 000 habitants en une nuit (Knabe, 2002) (illustrations 4 et 5), là où la tendance observée depuis le début des années 1990 était celle d'une baisse continue et importante de la population. Ces zones annexées sont typiquement les zones où les migrations périurbaines avaient été très fortes dans les années précédentes, et dont le solde migratoire est constamment positif pendant la décennie 2000.
- 26 L'objectif poursuivi est en fait en partie démographique, afin d'assurer à la ville le statut de grande ville, en dépassant, dans les cas de Leipzig comme de Dresde, le seuil symbolique des 500 000 habitants. Ce seuil n'a pas pour lui que la seule force de l'image d'une ville demi-millionnaire ; c'est également la garantie pour la ville d'obtenir des subsides supplémentaires, le seuil étant fixé à cette hauteur. Le redécoupage de la carte municipale est ici principalement motivé par des considérations fiscales et politiques (Edwards, 2008), même si certaines études ont pu montrer que les recettes générées par ces annexions ne peuvent cependant que partiellement compenser les pertes générées par la dépopulation et l'érosion de la sphère productive (Lenk et Kuntze, 2007). Comme le rappelle Diana Reckien, « it was a political decision to include the suburban areas of Leipzig and regain the population into the municipal statistics, so that additional funds are allocated by the federal government. Incorporations are often due to financial considerations » (Reckien, 2007, p 94).

Illustration 4 - Évolution de la population en Saxe (1995-1998). Les grandes villes en fort déclin



Source : données IÖR ; réalisation : D. Florentin.

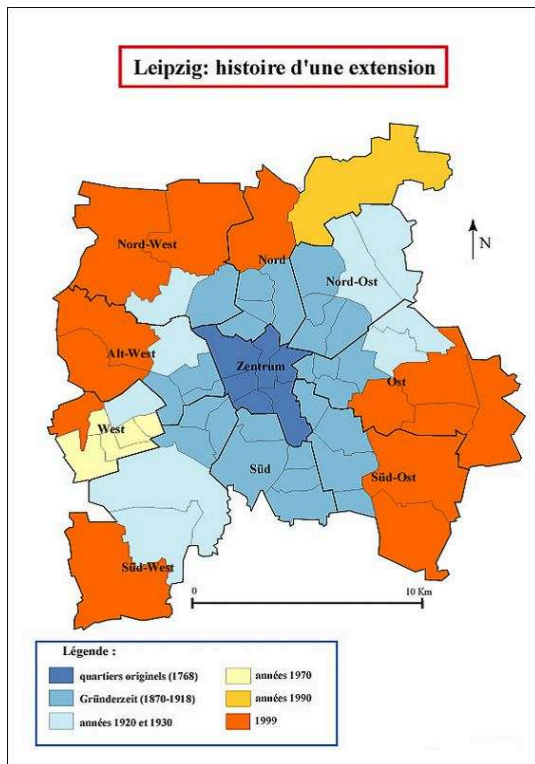
Illustration 5 - Les effets des annexions. Les grandes villes grossissent en une nuit



Source : données IÖR ; réalisation : D. Florentin.

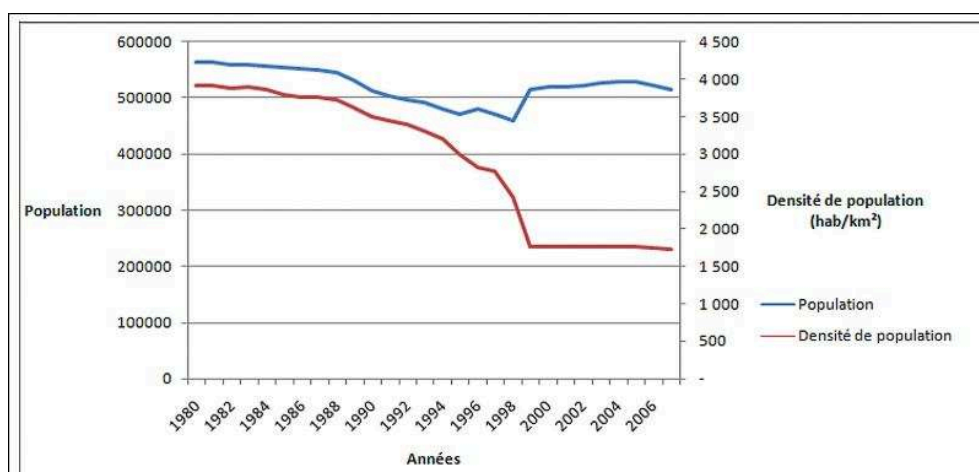
- 27 Le résultat de ces fusions et annexions permet certes d'élargir l'assiette fiscale de la commune, mais il sert aussi à masquer par un artefact statistique certaines évolutions urbaines. Les villes allemandes, par ces multiples transformations, s'éloignent en fait progressivement du modèle classique de la ville européenne, dense et compacte, pour progressivement devenir des villes peu denses et très étalées. La ville de Leipzig en donne un bon exemple (illustrations 6 et 7) : elle dont Goethe disait qu'elle était un « petit Paris » a vu sa taille doubler lors de la seule annexion de 1999. Ces transformations confirment les résultats concernant la compacité des villes européennes de l'étude ESPON, qui montrent que les aires urbaines de l'Est, en dehors de Berlin, ont un profil assez peu compact par rapport aux autres villes européennes (ESPON, 2013, p. 27). La ville compacte ne l'est plus que sur le papier et dans les documents officiels de planification de la ville, qui vantent la ville européenne des chemins courts.

Illustration 6 - Extension du domaine leipzigois



Source : données de la ville de Leipzig ; réalisation D. Florentin, 2008,

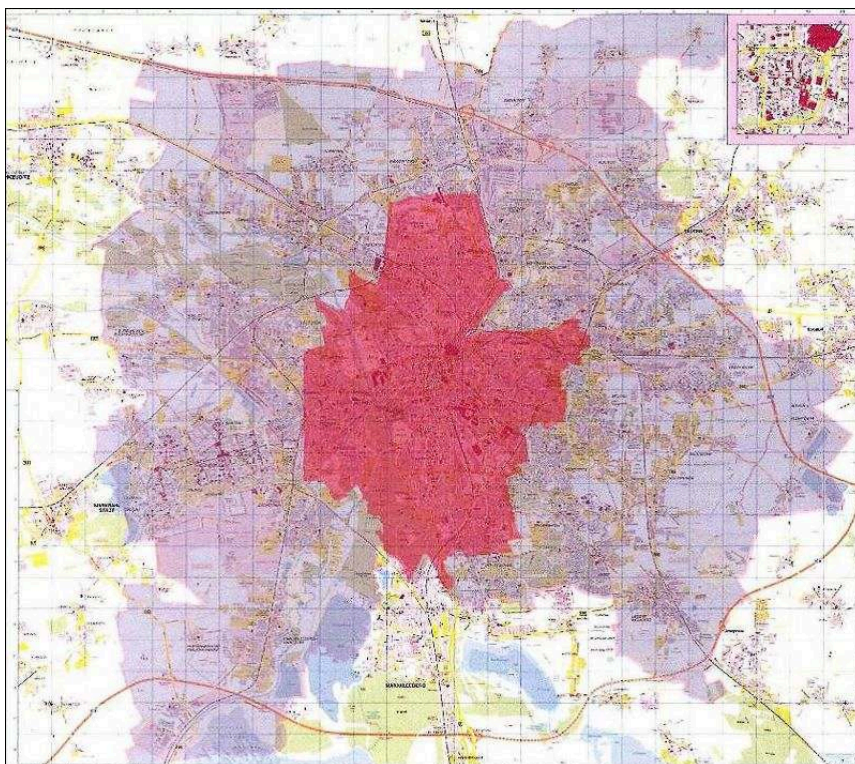
Illustration 7 - L'artefact des annexions au prisme de la densité. L'exemple de Leipzig



Source : données de la ville de Leipzig ; réalisation : D. Florentin.

- 28 Par ces recompositions, dont la Saxe a été pionnière à l'Est, mais qui se sont multipliées dans tous les autres Länder de l'Est, on assiste à un changement d'échelle pour les principales villes, qui devient progressivement un changement urbain : celui de villes (perdant des habitants) devenues de plus en plus étalées et, de ce fait, de moins en moins denses. À population égale entre 1914 et 2007, la ville de Leipzig a ainsi vu sa superficie quadrupler (illustration 8). Ce changement, provoqué par ces transformations dans les découpages municipaux, est généralement occulté par les travaux scientifiques traitant de ces territoires. Cela a des répercussions directes sur l'analyse d'un certain nombre de phénomènes urbains par la recherche allemande, notamment la périurbanisation, et sur leur formalisation théorique.

Illustration 8 - Une population stable et une tache urbaine de plus en plus étalée



En rouge : Leipzig en 1914 et en violet Leipzig en 2007.

Source : document interne de la LWB.

Les effets politiques et scientifiques de ces redécoupages : comment nuancer la théorie des cycles urbains ?

- 29 Ces redécoupages ont permis l'intégration dans le giron des grandes villes de la quasi-intégralité de leur couronne périurbaine, créant ainsi des territoires toujours plus vastes. Leur prise en compte permet d'apporter des nuances importantes à deux discours scientifiques relativement dominants : celui de la fin de la périurbanisation et son corollaire, qui est celui de la théorie des cycles urbains.
- 30 On ne compte plus les travaux de recherche se réclamant de la théorie des cycles urbains. Cette théorie a en particulier séduit dans le monde académique allemand, où des thèses se développent autour de ce seul cadre théorique pour identifier, dans des approches souvent quantitatives, dans quelle partie du cycle tel ou tel espace se situe.
- 31 Cette théorie a été formalisée dans les années 1980 par Van den Berg *et al.* (1982) et complétée par John Chesire dans les années 1990 (Fol et Cunningham-Sabot, 2010 pour une analyse critique). Elle doit son attrait à sa méthodologie très empirique : à partir de l'observation des trajectoires de 189 villes de différents pays européens, ils ont dégagé une trajectoire commune, qui verrait trois stades se succéder : l'urbanisation, la périurbanisation, la désurbanisation, suivis, dans la version complétée, d'une phase de réurbanisation. Elle est devenue peu à peu un canevas d'analyse quasi-prédictif de l'évolution des villes.

- 32 Cependant, les redécoupages successifs de la carte municipale allemande, et en particulier est-allemande, permettent d'en contester le caractère mécanique. Certains chercheurs ont ainsi utilisé cette théorie pour montrer que la plupart des villes de l'Est suivaient ce schéma, et que la phase de périurbanisation était relativement révolue, suivie par une nouvelle phase de retour au centre des populations (Haase, 2006 ou Nuissl et Rink, 2005, par exemple). Le changement de périmètre des différentes communes, par son ampleur, rend ce type de jugement pour le moins discutable.
- 33 Les territoires périurbains ayant été intégrés administrativement aux espaces urbains, ils sortent ainsi du domaine périurbain : il est cependant un peu hâtif et scientifiquement délicat de conclure à une fin de la périurbanisation. On observe une absorption statistique des territoires périurbains par les territoires urbains, sans que les premiers aient fait l'objet d'une intégration particulière dans les politiques urbaines : ces territoires restent marqués par une faible offre de transports publics, un aménagement laissant peu de place à l'espace public, une densité des espaces bâtis relativement faible. L'annexion semble essentiellement guidée par des considérations fiscales et politiques, plutôt que par des préoccupations d'aménagement de ces territoires anciennement périurbains.
- 34 Par ailleurs, les découpages municipaux allemands posent un problème méthodologique : leur évolution rend délicates les comparaisons sur le temps long, puisque le cadre statistique ne cesse de bouger. Leur refonte a un rôle politique, qui est parfois absorbé par certains discours scientifiques, celui de mettre en avant par des artefacts statistiques des évolutions urbaines qui sont souvent plus complexes et plus discutables.

Conclusions

- 35 La carte municipale allemande est tout sauf stable, ayant connu de nombreuses réformes au cours des 50 dernières années, suivant à chaque fois la logique d'une réduction du nombre de municipalités et d'un élargissement des périmètres urbains. Cette transformation fréquente a pour conséquence de rendre souvent difficilement lisibles les évolutions urbaines qui se cachent sous ces changements de périmètres : il est souvent compliqué de pouvoir mener des analyses statistiques sur le temps long, le cadre étant régulièrement modifié dans des proportions non négligeables. Ces évolutions informent largement la façon dont les territoires allemands sont parfois analysés, et font des découpages territoriaux un outil politique et quasi-idéologique, visant par exemple à minimiser les processus de déclin démographique dans une partie de l'Est de l'Allemagne, en particulier dans les grandes villes.
- 36 Ces redécoupages récurrents, qui tendent tous vers une diminution du nombre de collectivités, disent également la distorsion croissante entre le découpage administratif des villes et leur urbanité. Il n'est ainsi pas rare de traverser de très grandes portions pas ou peu aménagées entre deux quartiers d'une ville, souvent récemment annexés : ces portions peuvent parfois résulter de pratiques de planification datant de l'époque socialiste ou de changements plus récents. Ces annexions à répétition participent ainsi de l'émergence de villes de plus en plus étalées, loin de l'image de la ville européenne dense et compacte. Ils forgent de nouvelles entités, où les relations entre une ville et son espace périurbain ont été partiellement neutralisées par l'intégration (administrative), souvent forcée et régulièrement contestée, des territoires périurbains

dans le giron communal. Cette annexion administrative n'est cependant pas le gage d'une intégration réussie de ces différents quartiers dans la commune à laquelle ils sont progressivement rattachés : l'artefact statistique ne se substitue pas aux besoins de gouvernance.

BIBLIOGRAPHIE

- Antheaume B., Giraut F., 2002. Les marges au cœur de l'innovation territoriale ? Regards croisés sur les confins administratifs (Afrique du Sud, France, Maroc, Niger, Togo ...). *Historiens et géographes*, n° 379, p. 39-58.
- Austin A., 1999. Politics vs. economics: Evidence from municipal annexation. *Journal of Urban Economics*, vol. 45, p. 501-532.
- Bafoil F., 2006. Transfert institutionnel et européanisation. Une comparaison des cas est-allemand et est-européens. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 13 (2), p. 213-238.
- Cho Y. H., 1969. Fiscal implications of annexation: The case of metropolitan central cities in Texas. *Land Economics*, p. 368-372.
- Cox K., Jonas A., 1993. Urban Development, Collective Consumption and the Politics of Metropolitan Fragmentation. *Political Geography Political Geography*, vol. 12(1), p. 8-37.
- Edwards M., 2008. Understanding the Complexities of Annexation. *Journal of Planning Literature*, vol. 23 (2), p. 119-135.
- ESPON, 2013. *Future Orientations for Cities*. Rapport scientifique final, 539 p., https://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI_draft_final_report_ScientificReport.pdf
- Feiock R., Carr J. B., 2001. Incentives, Entrepreneurs, and Boundary Change. *Urban Affairs Review*, vol. 36 (3), p. 382-405.
- Fischel W., 2001. Homevoters, Municipal Corporate Governance, and the Benefit View of the Property Tax. *National Tax Journal*, vol. 54(1), p. 157-174.
- Fleischmann A., 1986. The politics of annexation: A preliminary assessment of competing paradigms. *Social Science Quarterly*, vol. 67(1), p. 128-42.
- Florentin D., 2008. *Leipzig ou la ville perforée. Une « shrinking city » modèle ?*. Mémoire de Master 1, Université Paris 1, 129 p.
- Fol S., Cunningham-Sabot E., 2010. 'Déclin urbain' et Shrinking Cities : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine. *Annales de Géographie*, n° 674, p. 359-383.
- Gatzweiler H.-P. et Milbert A., 2009. Schrumpfende Städte wachsen und wachsende Städte schrumpfen. *Informationen zur Raumentwicklung*, n° 7, p. 443-455.
- Haase A., 2006. Chancen und Herausforderungen der Stabilisierung innerstädtischer Altbauquartiere - Beispiele Leipzig Neustadt-Neuschönefeld und Altlindenau. In Kabisch S. et A. Peter (éds), *Neue Stadtlandschaften im Zeichen der Schrumpfung*, UfZ, Leipzig, p. 12-15.

Herfert G., Röhl D., 2001. Leipzig – Region zwischen Boom und Leerstand. In Brake, K, Dangschat J et G. Herfert (éds), *Suburbanisierung in Deutschland*, Heidelberg, Springer, p. 151-162.

Knabe U., 2002. Die Erweiterung des Stadtgebietes durch die Gebietsreform. *Leipzig: Transformation - Leipziger Beiträge zu Wirtschaft und Gesellschaft*, n° 11, p. 27-28.

Lenk T., Kuntze M., 2007. Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Leipzig unter finanziellen und strukturellen Gesichtspunkten und unter besonderer Berücksichtigung der personellen Umstrukturierung des Verwaltungsapparats. In Kunze C. et T. Lenk (éds.), *Transformation - Leipziger Beiträge zur Wirtschaft und Gesellschaft*, Leipzig, n°21-22, p. 21-28.

Meligrana J. (éd.), 2004. *ReDrawing Local Government Boundaries. An International Study of Politics, Procedures and Decisions*. UBC Press, Vancouver, 256 p.

Nuissl H., Rink D., 2005. Suburbanisierung und Flächeninanspruchnahme (Urban Sprawl) unter Schrumpfungsbedingungen: das Beispiel Leipzig. In Altrock et al. (éds), *Jahrbuch Stadterneuerung 2004/2005*, TU Berlin, Berlin, p. 95-112.

Reckien D., 2007. *Intra-regional migration in formerly industrialised regions: qualitative modelling of household location decisions as an input to policy and plan making in Leipzig/Germany and Wirral/Liverpool/UK*. Potsdam: Potsdam Institute for Climate Impact Research (PIK), n° 105, 405 p.

Rice K., Waldner L., Smith R., 2014. Why New Cities Form: An Examination into Municipal Incorporation in the United States 1950–2010. *Journal of Planning Literature*, vol. 29(2), p. 140-154.

Seibel W., 2001. Administrative Reforms. In König K. et Siedentopf, H. (éds.), 2001, *Public Administration in Germany*, Baden-Baden; Nomos, p. 73-89.

Van den Berg L., Drewett R., Klaasen L., Rossi A. et H. Vijverberg, 1982. *Urban Europe : A Study of Growth and Decline*. Oxford, Pergamon Press, 162 p.

Wiechmann T., 2007. Conversion strategies under uncertainty in Post-socialist Shrinking Cities : The example of Dresden in Eastern Germany. In Pallagst K. et al. (dir.), *The future of Shrinking Cities*, Berkeley, p. 5-16.

Wollmann H., 1997. Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen: Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation. In Wollmann H. et al. (éds.), *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Oplade, Leske + Budrich, p. 259-27.

Wollmann H. 2000. Local government systems: From historic divergence towards convergence? Great Britain, France and Germany as (comparative) cases in point. *Government & Policy*, vol. 18, p. 33-55.

Wollmann H., 2003. Rebuilding local democracy and administration in East Germany – a special case of post-communist transformation? In Baldersheim H., Illner M. et Wollmann, H. (éds.), *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wollmann H., 2004. The two waves of territorial reforms of local government in Germany. In Meligrana J. (éd.), *ReDrawing Local Government Boundaries. An International Study of Politics, Procedures and Decisions*, UBC Press, Vancouver, p. 106-129.

NOTES

1. <http://www.linksfraktion-nordsachsen.de/nc/presse/detail/archiv/2012/september/zurueck/archiv-c3725c07d2/artikel/eingemeindung-nach-leipzig-fuer-taucha-und-schkeuditz-kein-thema/>
2. Au même titre que les *Gemeinde* (équivalent des communes, rurales ou urbaines) et les (Land-)Kreise (équivalent de l'arrondissement, correspondant à l'anglais *counties*, niveau supérieur aux communes).
3. Cette autonomie est garantie notamment par l'article 28 de la loi fondamentale (*Grundgesetz*), qui consiste en une clause de compétence générale, et qui a été le ciment du droit municipal allemand depuis le XIXe siècle.
4. Même si on trouve également des travaux s'inscrivant dans cette veine sur le cas sud-africain, analysant en particulier l'innovation territoriale à l'œuvre dans les réformes des provinces et des municipalités dans la période suivant immédiatement la fin de l'apartheid (Antheaume et Giraut, 2002).
5. "As the political debates revealed, the complete restraint from abolishing municipalities by way of amalgamation was motivated by the political concern of governments and parliaments in these Länder that it would be politically and morally not tolerable to do away with the (even smallest) municipalities as local political and democratic arenas, hardly had they been revived and regained as a crucial political achievement of the "democratic revolution" which, in many ways, as a victory of basic democratic movements and round-tables not least in small localities", Wollmann, 2004, p. 121.
6. 80 % des municipalités de ces Länder furent ainsi placées dans ce système d'autorité administrative supra-municipale (Wollmann, 2004).
7. Seuil dans le droit communal saxon pour être une « grosse Kreisstadt ».
8. En Saxe par exemple, la carte municipale redécoupée ne laisse plus que trois villes-arrondissements, Chemnitz, Dresde et Leipzig, là où il y en avait sept avant la dernière réforme de 2008 (Görlitz, Hoyerswerda, Plauen, Zwickau et les trois restantes).
9. On peut s'en convaincre en regardant certains sites de ces communes de la région de Leipzig, où le ton est souvent âpre contre ces décisions : <http://engelsdorf.net/home.html>
10. La décision du tribunal étant, entre autres, justifiée par le fait que la ville avait une existence millénaire, alors même que de nombreuses communes lui avaient été adjointes par annexions dans les années précédentes.

RÉSUMÉS

Le redécoupage des municipalités allemandes est un processus discret et souvent négligé par les études urbaines sur le pays. Il repose sur une situation paradoxale : les municipalités disposent d'une forte autonomie garantie par un droit municipal très touffu, mais le découpage des communes est l'apanage unique des Länder. Le découpage est ainsi une question traitée par l'échelon régional, qui a cherché, depuis une cinquantaine d'années, à constamment transformer la carte municipale en réduisant le nombre de communes. Ces processus de transformation territoriale sont l'objet de contestations, et participent de changements dans la façon de concevoir la ville (allemande) qui sont l'objet de cet article.

The reconfiguration of municipal boundaries in Germany has been a fairly silent process, often neglected by German urban studies. This territorial transformation rests upon a paradoxical situation: although municipal authorities are regulated by a strong municipal law system warranting them a large autonomy, the design of their boundaries is a regional (Land) prerogative. Local boundaries is consequently a regional matter. Over the last fifty years, regional authorities have constantly sought to transform these boundaries and reduce the number of municipalities. These processes of territorial transformation are subject to dissents and conflicts, and do participate to changes in the ways the (German) city can be conceived, which this article will address.

INDEX

Mots-clés : découpage, réforme territoriale, annexion, Allemagne, Saxe, conflit

Keywords : boundaries transformations, territorial reform, incorporations, Germany, Saxony, conflicts

Thèmes : Sur le Champ - Sur le Terrain

AUTEUR

DANIEL FLORENTIN

Daniel Florentin, Daniel.Florentin@ens.fr, est post-doctorant au LATTS (Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés), Université Paris Est.