



HAL
open science

Allemagne : Mythes et réalités de l'aménagement du territoire

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. Allemagne : Mythes et réalités de l'aménagement du territoire. Revue des Deux Mondes, 1995, pp.28-44. halshs-01146011

HAL Id: halshs-01146011

<https://shs.hal.science/halshs-01146011>

Submitted on 27 Apr 2015

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.



Gérard-François Dumont

ALLEMAGNE : MYTHES ET REALITES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Les Français votaient les 11 et 18 juin pour élire les conseils municipaux de leurs 36 664 communes. La commune reste en France la racine et la réalité du pouvoir avec le département. La région est de constitution plus récente et sa dimension politique n'est pas encore à l'égal de sa dimension économique. La France poursuit l'aménagement de son territoire. Ce sujet a suscité l'étude du Pr Gérard-François Dumont, qui en donne ci-dessous le bilan pour l'Allemagne.

Oubliant parfois que l'organisation et les pratiques territoriales résultent de longs processus historiques, le Français espère trouver ailleurs un modèle qu'il suffirait d'appliquer. Ce serait « aller à l'idéal » en omettant de « comprendre le réel », pour reprendre la belle formule de Jean Jaurès, qui visait, ni plus ni moins, à écarter les mythes pernicious. C'est oublier également que comparaison n'est pas raison.

Allemagne : mythes et réalités de l'aménagement du territoire

La connaissance des méthodes allemandes d'aménagement du territoire reste néanmoins précieuse pour la mise en œuvre du développement spatial en France. Généralement, on considère que l'aménagement du territoire en Allemagne repose sur quelques principes clairement affirmés : la structure fédérale de l'Allemagne limiterait grandement les pouvoirs du gouvernement de la Fédération ; les régions allemandes (*Länder*) auraient cette taille optimale que le processus de régionalisation en France n'a pas réussi à mettre en œuvre ; l'Allemagne aurait une organisation efficiente de ses collectivités publiques grâce à un nombre moindre de niveaux et à la réussite de sa réforme communale ; le libéralisme allemand s'opposerait tant à de complexes planifications territoriales qu'à des rivalités spatiales en ce qui concerne l'implantation des entreprises en raison de la modicité de l'aide directe apportée à celle-ci. Enfin, grâce à un système de péréquation, les différentes régions allemandes bénéficieraient de ressources équitables.

Autrement dit, en matière d'aménagement du territoire, il faudrait dire « heureux comme Dieu en Allemagne », contrairement au proverbe d'outre-Rhin qui dit « *Heureux comme Dieu en France* ».

Mais ces principes, qui semblent former un ensemble cohérent, méritent de nombreuses corrections dès que l'on creuse la réalité. L'analyse de cette dernière est d'ailleurs rendue complexe dans la mesure où le terme d'aménagement du territoire ne recouvre pas le même sens en France et en Allemagne.

On sait qu'en France l'aménagement du territoire peut se définir comme « *la volonté publique d'organiser la géographie humaine et économique de l'espace considéré selon un ordre équilibré, tout en prenant en compte les données préexistantes et les contraintes spécifiques aux lieux* (1) ».

Il s'agit donc à l'origine d'une politique du pouvoir central qui intervient dans le but de corriger des déséquilibres. En Allemagne, le terme *Raumordnung*, équivalent à l'aménagement du territoire, n'embrasse pas la totalité du territoire national, mais s'applique à un territoire déterminé, dont on va chercher l'organisation physique souhaitable, grâce à des conceptions et à des principes définis. L'aménagement du territoire est né au début du XX^e siècle de la nécessité de considérer une échelle spatiale allant au-delà de celle qui relevait de l'urbanisme (2).

ETUDES et REFLEXIONS

Allemagne :
mythes et réalités de
l'aménagement du territoire

La prise de pouvoir par Hitler va conduire à une approche plus globale, avec la création, par la loi du 29 mars 1935, d'un Office du Reich de l'aménagement du territoire, *Reichsstelle für Raumordnung*. Les objectifs militaires vont alors s'imposer, à travers une planification d'ensemble.

Il n'est donc pas étonnant que l'étape suivante marque un retour à l'autonomie locale. La création d'un « *Etat fédéral démocratique et social* (3) » (art. 20 de la Loi fondamentale) conduisit naturellement à donner aux *Länder* les compétences premières en matière d'aménagement du territoire. Et, d'ailleurs, ces administrations décentralisées commencèrent à produire leur propre législation. Mais cette compétence première se voit imposer trois limites : les deux premières résultent de la Loi fondamentale, la troisième résulte d'une approche pragmatique.

La Fédération et les « Länder »

L'article 72 de la Loi fondamentale pose comme objectif de l'Etat « *l'homogénéité (Einheitlichkeit) des conditions de vie au-delà du territoire d'un Land* ». L'aménagement du territoire a ainsi la valeur d'un *principe constitutionnel*, comme l'explique Gabriel Wackermann, dans *les Mélanges à Jacqueline Beaujeu-Garnier*. Cet objectif conduira à donner un certain pouvoir d'intervention au niveau fédéral pour corriger des tendances divergentes entre les *Länder*.

En outre, la Loi fondamentale se traduit par une compétence presque générale de la Fédération en matière de communication : administration des chemins de fer fédéraux, de la poste et des télécommunications, des voies navigables, de la navigation fluviale interrégionale, de la navigation maritime, etc.

Pour des raisons pratiques, il apparut que la Fédération avait à exercer un rôle essentiel de coordination. Différentes décisions poussèrent en ce sens jusqu'à la création en 1965 d'une conférence des ministres sur l'aménagement du territoire (*Ministerkonferenz für Raumordnung*). Selon les *Länder*, la compétence relève d'un ministère spécialisé, ou est prise en charge par un ministère à

Allemagne :
mythes et réalités de
l'aménagement du territoire

compétence plus large, ou encore est rattachée au ministre-président du *Land*.

Il résulte de ce qui précède qu'en matière d'aménagement du territoire les pouvoirs du gouvernement fédéral sont loin d'être négligeables, même si le souci de préserver le caractère fédéral du pays a toujours prévenu tout excès de la part de la Fédération. Les textes et la pratique sont cependant assez divergents.

La révision constitutionnelle de 1969 a renforcé le pouvoir d'intervention de la Fédération, qui peut notamment accorder des aides financières aux « *investissements importants* » des *Länder* et des communes pour corriger les inégalités économiques sur le territoire fédéral ou encourager la croissance économique.

Mais, c'est surtout la réunification du 3 octobre 1990 (4) qui, en remettant en cause le fédéralisme pratiqué depuis 1949, a bouleversé les données. En effet, jusqu'en 1990, les onze *Länder* bénéficiaient d'une autonomie réelle vis-à-vis de la Fédération. Il est vite apparu que les cinq *Länder* de l'Est n'avaient pas les moyens de leur autonomie, tant sur le plan financier que sur le plan humain, en raison de l'héritage de quarante années de planification centralisée. L'écart de prospérité économique entre les « anciens » *Länder* et les nouveaux était flagrant et confirmé, si besoin était, par un important flux migratoire, qui s'est élevé à 1,4 million de personnes allant de l'Est vers l'Ouest pour les seules années 1989 et 1990.

Tout en restant juridiquement dans le cadre général, il a bien fallu faire dépendre de la Fédération les nouveaux *Länder*, de façon importante, sur les plans financier et administratif. Et cette tâche de tutorat devra sans aucun doute durer assez longtemps.

La Fédération est donc depuis 1990 suffisamment interventionniste pour que l'on ne puisse pas résumer l'Allemagne en créant une expression du genre « les anciens *Länder* et le désert de l'Est ». Le gouvernement fédéral a dû imposer une réorientation des investissements de transport, un soutien massif aux nouveaux *Länder*.

S'il n'est pas contestable que l'Etat en Allemagne est dual, puisque c'est à la fois la Fédération et les *Länder*, il faut bien constater qu'en matière d'aménagement du territoire le fédéralisme initial s'est tempéré devant la nécessité de réduire les écarts de

niveau d'abord entre les *Länder* de la RFA, puis entre les *Länder* de l'Allemagne unifiée. Le choix de Berlin comme capitale apparaît d'ailleurs comme le symbole d'une évolution générale marquée par une atténuation du fédéralisme, en dépit de la volonté des *Länder* de préserver leurs compétences et leur autonomie. Le succès qu'ils ont obtenu (5) avec la loi du 21 décembre 1992 de révision de la Loi fondamentale ne déroge pas au constat d'un processus d'interventionnisme croissant de la Fédération en matière d'aménagement du territoire.

Des régions disparates

Cette évolution peut paraître surprenante à ceux qui pensent que le succès du fédéralisme allemand tiendrait à des régions de taille optimale. En effet, dans cette sorte d'alchimie territoriale qui est un sport national dans cette France qui ne propose pas moins de vingt-sept périmètres territoriaux différents, sans compter la notion de « pays » introduite par l'article 22 de la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire du 4 février 1995, ressurgit périodiquement un débat sur la taille des régions : le malheur de l'espace français serait l'existence de régions trop petites (22 sur le territoire métropolitain) et en même temps trop disparates. Avec de grandes régions à l'allemande, notre organisation du territoire serait plus efficiente.

La réalité allemande est pourtant assez éloignée de cette image d'Epinal. Les *Länder* allemands apparaissent aussi hétérogènes que les régions françaises et résultent de découpages souvent arbitraires. Le découpage organisé après la guerre par les puissances occupantes exprimait essentiellement le refus du retour à un Etat unitaire puissant. Sauf pour la Bavière et la Saxe, il n'a guère été tenu compte des frontières historiques des anciens Etats allemands, et il fallait bien entendu tenir compte des nouvelles frontières imposées à l'Allemagne.

Dès la Loi fondamentale de 1949, est prévue, par l'article 29, l'obligation de redécouper le territoire fédéral pour donner aux *Länder* des dimensions et des ressources leur permettant d'exercer

Allemagne : mythes et réalités de l'aménagement du territoire

efficacement leur compétence. En dépit de divers projets, aucun découpage d'ensemble ne fut mis en place. Les modifications furent peu nombreuses : regroupement, par une loi fédérale de 1951, des *Länder* de Bade, Wurtemberg et Wurtemberg-Hohenzollern dans le *Land* de Bade-Wurtemberg et arrivée de la Sarre après le référendum de 1955.

Quant à la réunification après la chute du Mur, elle se fit sans réflexion spécifique sur l'aménagement du territoire. La loi du 22 juillet 1990 a rétabli les frontières des *Länder* de l'Est telles qu'elles avaient été reconnues jusqu'à leur abolition en 1952. Le seul changement a consisté bien évidemment à étendre le *Land* de Berlin à l'ensemble de la ville.

Ainsi, trois des *Länder* allemands sont des villes-Etats : Berlin (3,4 millions d'habitants), Hambourg (1,6 million d'habitants) et Brême (700 000 habitants). Mais les disparités entre les treize autres *Länder* sont très importantes. Même si l'on met à part la Sarre (2 570 km² et 1,1 million d'habitants, soit la moitié d'un département français moyen avec quatre fois plus d'habitants), la Thuringe, avec 2,6 millions d'habitants, a une superficie de 16 251 km², inférieure à celle de la moins peuplée des régions françaises métropolitaines, – hormis la Corse, région insulaire, dont la superficie est de 8 679 km² –, le Limousin, tandis que le *Land* le plus important, la Bavière, compte 70 554 km². En laissant de côté les trois villes-Etats et la Sarre, les peuplements sont également très diversifiés, entre moins de deux millions d'habitants dans le *Land* Mecklembourg-Poméranie-Occidentale et plus de 17 millions en Rhénanie du Nord-Westphalie. Le projet de fusion avant l'an 2000 de Berlin avec le Brandebourg ne modifiera guère cette diversité des *Länder* et le fait que la moitié de ces territoires peuvent être considérés comme petits et dotés de faibles ressources (Brême, Hambourg, Sarre et les *Länder* de l'Est). Malgré les réflexions engagées en Allemagne sur des projets de redécoupage, on ne voit pas pourquoi les motifs qui ont empêché tout changement avant la réunification disparaîtraient dans l'avenir. L'exemple allemand confirme ainsi l'exemple français des départements : il n'est pas si simple de faire de la géographie volontaire en modifiant les situations acquises.

ETUDES et REFLEXIONS

Allemagne :
mythes et réalités de
l'aménagement du territoire

La population et la densité des *Länder* en Allemagne

<i>Länder</i>	Population (milliers d'hab.)	Nombre de voix au <i>Bundesrat</i>	Densité	Superficie (km ²)
Rhénanie du Nord-Westphalie (Nordrhein-Westfalen)	17 429,8	6	511,6	34 068,2
Bavière (Bayern)	11 522,4	6	163,4	70 553,8
Bade-Wurtemberg (Baden-Wuerttemberg)	9 912,0	6	277,2	35 751,4
Basse-Saxe (Niedersachsen)	7 431,6	6	157,0	47 348,8
Hesse (Hessen)	5 800,4	4	274,8	21 114,2
Rhénanie-Palatinat (Rheinland-Pfalz)	3 792,4	4	191,0	19 849,2
Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein)	2 637,4	4	167,6	15 730,6
Hambourg (Hamburg)	1 660,6	3	2 198,8	755,2
Sarre (Saarland)	1 075,0	3	418,2	2 570,2
Brême (Bremen)	682,6	3	1 688,8	404,2
Berlin (Berlin)	3 439,8	4	3 869,0	889,0
Saxe (Sachsen)	4 721,6	4	257,4	18 341,2
Saxe-Anhalt (Sachsen-Anhalt)	2 848,6	4	138,2	20 607,2
Thuringe (Thuringen)	2 591,6	4	159,4	16 251,4
Brandebourg (Brandenburg)	2 560,6	4	88,2	29 056,0
Mecklembourg-Poméranie-Occid. (Mecklenburg-Vorpommern)	1 907,8	3	81,0	23 559,0
Total	80 013,8	68	224,2	356 854,0

Source : Eurostat – *Statistiques démographiques 1994.*

A chaque « Land » sa réforme

Pourtant, il a souvent été dit que l'Allemagne présentait une expérience réussie de géographie volontaire, avec les réformes territoriales réalisées en 1965 et 1975, directement inspirées par des préoccupations d'aménagement du territoire. La réalité est moins simple qu'il n'y paraît. D'une part, l'Allemagne a bien, comme la France, quatre niveaux territoriaux : la Fédération, le *Land*, le district (6) [*Kreis*] et la commune. Mais ces quatre principaux niveaux sont de nature fort différente dans la mesure où il y a une hiérarchie qui donne des pouvoirs aux *Länder* sur les districts et les villes, alors que les communes françaises, si minuscules qu'elles puissent être,

ont compétence générale dans leur ressort territorial, même si la loi leur attribue des compétences spécifiques. Quant aux districts allemands, ils n'ont que des compétences spécifiques (7), alors que les départements français ont également compétence générale.

L'origine des *Kreise* allemands remonte au Moyen Age. Ils sont issus de petits territoires séculiers ou ecclésiastiques, les cercles du Saint Empire romain germanique, de circonscriptions administratives seigneuriales ou de circonscriptions des corps de métier socioprofessionnels. Après qu'ils eurent acquis progressivement leur autonomie de gestion au cours du XIX^e siècle, la loi prussienne de 1842 a déterminé leurs attributions, qui recouvrent le règlement de toute affaire de nature locale dépassant la capacité administrative des communes formant le *Kreis*. Institutions autonomes, les *Kreise* travaillent étroitement avec les communes. Par leurs compétences et leur taille, ils sont appelés à être des acteurs importants du développement.

D'autre part, la réforme communale en Allemagne est plus disparate. L'autonomie communale inscrite dans la Loi fondamentale (art. 28) héritait de la loi prussienne de 1808 inspirée par le baron de Stein (1757-1831) et maintenue sous Hitler. Les communes allemandes sont des « corporations auto-administrées » ayant le droit d'émettre des emprunts.

Les réformes territoriales semblent respecter une règle variable : à chaque *Land* sa réforme, tant à l'Ouest qu'à l'Est.

A l'Ouest, avant les réformes entreprises, la RFA comptait 24 438 communes, dont 11 000 comptaient moins de 500 habitants. Pour l'Est, le chiffre est de 7 564 communes. Il a donc existé 32 002 communes en Allemagne, chiffre inférieur au nombre des communes françaises (36 500), mais correspondant à une densité plus forte de communes. En France, en effet, 36 500 communes réparties sur 551 000 km² ont une aire moyenne de 1 510 ha, alors que 32 002 communes allemandes sur 356 854 km² représentaient une aire moyenne de 1 115 ha.

La réforme a abaissé le nombre des communes à l'Ouest de 24 304 à 8 505. Ce nouveau chiffre n'a en réalité qu'une signification relative. Dans certains cas, il résulte d'une fusion systématiquement organisée. Dans d'autres cas, le nombre des communes est en réalité tempéré par l'organisation d'une coopération communale sur une

ETUDES et REFLEXIONS

Allemagne :
mythes et réalités de
l'aménagement du territoire

base obligatoire. Il y a alors en fait un niveau local supplémentaire d'organisation territoriale.

En outre, il existe des formes variées de coopération intercommunale selon les *Länder*. De plus, le nombre et la taille des communes sont fort différents suivant les régions. Par exemple, la Rhénanie-Palatinat compte 2 303 communes sur 19 849 km², soit une superficie moyenne de 862 ha par commune, et 1 135 communes de moins de 500 habitants. En revanche, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie ne compte que 396 communes sur 34 068 km² et aucune commune de moins de 5 000 habitants. Il est vrai que la densité de ce dernier *Land* (512 hab/km²) est trois fois plus élevée que celle de la Rhénanie-Palatinat (191).

A l'Ouest, le regroupement territorial a concerné également les *Kreise*. En 1968, la RFA comptait 564 *Kreise* dont 425 ruraux (*Land-Kreise*) et 139 urbains (*Stadt-Kreise*). Depuis 1978, ce chiffre a été ramené à 327, dont 235 ruraux et 92 urbains. Cet échelon correspond donc assez bien à la notion de pays réintroduite par la loi française du 4 février 1995.

L'organisation territoriale en Allemagne

Niveau central	Fédération
Niveau régional : les 16 <i>Länder</i>	Trois villes-Etats Berlin – Hambourg – Brême + Treize <i>Länder</i>
Niveau local 2	<i>Kreis</i> (district) ou ville- <i>Kreis</i> (ville-district)
Niveau local 1	Communes (nombre très différent selon les <i>Länder</i>)

La ville-*Kreis* est une ville suffisamment grande pour être dotée des mêmes compétences qu'un *Kreis*

A l'Est, de profondes réformes ont été engagées. La réforme administrative du 23 juillet 1952, qui avait dissous les *Länder*, avait

Allemagne :
mythes et réalités de
l'aménagement du territoire

mis en place un maillage administratif très serré en découpant le territoire en unités aux pouvoirs mal définis et privées de l'exercice de la démocratie locale (8). Outre 7 563 communes, la RDA avait mis en place 215 *Kreise*, dont 189 ruraux et 26 urbains, et 15 *Bezirke* (districts régionaux) dont la taille et la fonction rappelaient les départements français lors de leur création en 1790.

La réforme territoriale de l'Est a été importée de l'Ouest non par le gouvernement central, mais par les *Länder*. En effet, un partenariat a été organisé entre les *Länder* de l'Est et ceux de l'Ouest. Par exemple, le Schleswig-Holstein est devenu partenaire du Mecklembourg-Poméranie, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie du Brandebourg, la Basse-Saxe de la Saxe-Anhalt, la Rhénanie-Palatinat de la Thuringe, enfin la Bavière et le Bade-Wurtemberg de la Saxe.

Ainsi la réforme des *Kreise* à l'Est a résulté d'un transfert des règles appliquées à l'Ouest par les différents *Länder*. Chaque *Land* a défini des normes différentes en matière démographique ou géographique. Mais d'autres facteurs ont présidé aux découpages administratifs. Çà ou là, des pressions ont permis de tenir compte des solidarités historiques comme dans la région de Potsdam. A peu près partout, des motivations politiques ont influencé les décisions. En définitive, on ne peut être qu'admiratif devant la rapidité de la réforme des districts à l'Est. Mais celle-ci répondait à une profonde aspiration de la population, qui rejetait le découpage de la RDA niant les traditions régionales. Il reste difficile de dire si cette réforme est la meilleure possible. L'Etat a désormais une nouvelle organisation spatiale, mais seul l'avenir permettra de préciser si celle-ci répond au mieux à un territoire marqué par le dépeuplement et la désindustrialisation. On a même pu s'interroger sur une situation caractérisée par un paysage industriel désertifié (9).

En fait, les effectifs employés dans le secteur manufacturier et les mines – ce que l'on désigne comme la densité industrielle – ont baissé de façon considérable. Mais l'essor de productions locales est porteur d'espoir après la diminution de la taille des entreprises industrielles est-allemandes, qui étaient nettement sur-dimensionnées (10).

En définitive, l'organisation territoriale allemande reste complexe, et peut-être tout autant que celle de la France, la pratique française du constructivisme en moins. Mais cette complexité répond également à la complexité d'un monde qui appelle différents

ETUDES et REFLEXIONS

Allemagne :
mythes et réalités de
l'aménagement du territoire

échelons territoriaux selon les questions à résoudre. Quant aux réformes territoriales, elles apparaissent si diverses selon leur type d'application dans les *Länder* qu'il est difficile de porter sur elles un jugement d'ensemble.

Planification et intervention à l'allemande

En revanche, un point qui semble acquis est le refus en Allemagne de toute planification autoritaire qui serait contraire à l'esprit de l'économie sociale de marché. Or, la réalité est contraire. Alors que la France utilise comme modalités de l'aménagement du territoire des choix d'implantations et d'infrastructures (localisation d'organismes publics, incitation à l'implantation d'organismes privés, décisions concernant les infrastructures, etc.), l'Allemagne s'applique à une planification spatiale, qui ne décide pas l'implantation des activités ni des équipements, mais conditionne leur localisation. Il s'agit d'une planification physique de l'espace qui s'inscrit dans le long terme. Elle résulte de différents plans, offrant des représentations cartographiques détaillées de la vocation des différents espaces. Les équipements constituant l'organisation spatiale voient leur localisation prescrite avec précision. Toute cette planification physique est inscrite dans des strates hiérarchiques où l'on trouve les plans régionaux d'aménagement du territoire, les plans d'affectation des sols (*Flächennutzungsplan*) et les plans de construction (*Bebauungsplan*) au niveau communal.

La durée de validité d'un plan régional d'aménagement du territoire est généralement de dix à quinze ans. Un plan d'affectation des sols est établi pour une durée allant de cinq à vingt ans selon les cas avec des révisions éventuelles après cinq ou dix ans. Selon le Code de la construction, il présente « *les grandes lignes du mode d'occupation des sols et de l'ensemble du territoire de la commune en fonction du développement urbanistique souhaité et conformément aux besoins prévisibles de la commune* ».

Quant au plan de construction, qui doit bien entendu respecter le plan d'affectation des sols, il contient, toujours selon le Code de la construction, des « *prescriptions obligatoires pour l'aménagement urbain* ». En général, le plan d'affectation des sols se rapporte à un

Allemagne : mythes et réalités de l'aménagement du territoire

territoire relativement large, éventuellement supra-local, alors que le plan de construction, qui est un plan directeur s'imposant à tous, ne concerne généralement qu'une partie de la commune. Son échelle est, dans une certaine mesure, celle du plan français d'occupation des sols, alors que le plan d'affectation est plutôt à l'échelle géographique des schémas directeurs en France.

Dans la pratique, la planification allemande (*Planung*) n'est donc pas, comme en France, la programmation économique, sociale et culturelle d'un espace, mais la « mise en plan » des différentes affectations concurrentes d'un espace considéré. Cette « mise en plan » impose un cadre à l'action des différentes autorités publiques. Il importe surtout de noter que l'Allemagne, économiquement libérale, n'hésite pas à imposer des règles d'aménagement du territoire s'inscrivant dans le long terme.

En minorant les aides directes des collectivités territoriales à l'implantation des entreprises, l'Allemagne semble s'inscrire davantage dans l'esprit du libéralisme. En fait, l'évolution et la pratique paraissent assez semblables à celles de la France. Comme en France, les aides directes ont été considérées comme illégales, puis admises dans des cas exceptionnels qui sont devenus des cas généraux (11). En définitive, tandis que la France faisait de l'exception la règle avec la loi du 2 mars 1982 confirmée par celle du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, le Tribunal administratif fédéral jugeait, dans un arrêt du 15 décembre 1989, que les collectivités territoriales pouvaient « *d'une manière générale [...] encourager l'implantation des entreprises pour améliorer la structure économique locale et créer ou maintenir des emplois* ».

En définitive, comme en France, les collectivités locales allemandes déploient de plus en plus des actions de politique économique, ce qu'illustre par exemple la mise en œuvre par des sociétés d'économie mixte de projets de développement urbain propres à l'essor des entreprises déjà implantées ou susceptibles de s'implanter.

Péréquation et transferts

Si donc les pouvoirs et les modalités d'intervention économique des collectivités locales sont de plus en plus larges, sont-ils

ETUDES et REFLEXIONS

Allemagne :
mythes et réalités de
l'aménagement du territoire

rendus équitables par un vaste système de péréquation ? Il y a en réalité deux niveaux de péréquation : celui des *Länder* et celui des communes. Chaque *Land* perçoit d'une part des recettes fiscales propres, d'autre part une certaine proportion de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle. C'est sur la taxe à la valeur ajoutée que repose la répartition entre la Fédération et les *Länder*. Ceux dont les ressources fiscales par habitant provenant des ressources précédemment énumérées sont inférieures à la moyenne des *Länder* reçoivent en produits des suppléments (*Länderfinanzausgleich*). Ainsi s'opère un transfert de ressources fiscales perçues dans les *Länder* riches vers les *Länder* plus pauvres.

Mais cette péréquation automatique n'est pas le seul système de transfert. En effet, la Fédération peut, sur ses propres ressources, accorder des subventions supplémentaires (*Ergänzungszusweisungen*) aux *Länder* à faible potentiel fiscal. Ce système, qui semble réaliser une véritable équité, doit en fait être analysé en prenant en compte trois remarques.

D'abord, sa justification résulte du caractère fédéral de l'Allemagne. En effet, les *Länder* assurent des responsabilités de service public qui, en France, entrent dans les compétences et relèvent du budget de l'Etat. L'accès égal au service public, ce qui correspond en Allemagne *grosso modo* à l'homogénéité des conditions de vie (*Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*), qui est une obligation constitutionnelle, suppose que chaque *Land* dispose de moyens équivalents pour satisfaire aux besoins.

Deuxième remarque, cette péréquation a développé des effets pervers, qui entraînent nombre de contestations. En effet, les *Länder* « riches » ne sont pas motivés à mobiliser au mieux leurs ressources puisqu'ils savent que les suppléments obtenus ne leur reviendront pas. Réciproquement, les *Länder* bénéficiaires de la péréquation ne sont pas encouragés à améliorer leur potentiel fiscal puisqu'ils percevront automatiquement la péréquation.

Enfin, il est évident que la réunification, compte tenu de l'écart considérable entre les situations de l'Ouest et de l'Est, n'a pas permis *de facto* la généralisation de la péréquation à l'ensemble des seize *Länder*. Même le projet qui prévoyait l'application générale en 1995 des articles 106 et 107 de la Loi fondamentale a dû être révisé. Les

Länder de l'Est enregistrent d'importants déficits et ne parviennent pas à couvrir leurs dépenses de fonctionnement. Ces crises financières à l'Est font en conséquence l'objet d'ajustements permanents, notamment par des transferts fédéraux.

Ainsi, à l'Ouest comme à l'Est, la péréquation ne représente plus qu'une partie limitée des moyens dont dispose chaque *Land*. C'est de plus en plus les transferts de la Fédération aux *Länder* qui contribuent à un objectif de compensation des inégalités territoriales, c'est-à-dire d'aménagement du territoire. Il apparaît ainsi que la péréquation représente un outil sans doute nécessaire à l'aménagement du territoire pour que les *Länder* assument leur mission de service public, mais qu'elle n'est pas suffisante pour réaliser un aménagement équilibré du territoire.

Quant à la péréquation entre les communes, elle est organisée dans chaque *Land* suivant une loi qui lui est propre. Néanmoins, cette loi doit respecter les principes fixés par la Loi fondamentale.

L'analyse de l'aménagement du territoire en Allemagne conduit en conséquence à porter un regard plus objectif sur les méthodes utilisées pour équilibrer le territoire. Si celles-ci s'expliquent largement par le caractère fédéral du pays, qui suppose que la volonté de vivre ensemble ne soit pas minée par des écarts poussant à des affrontements susceptibles de faire éclater la Fédération, elles n'empêchent pas l'existence d'une véritable compétition entre les territoires qui amène à constater de nombreuses difficultés à définir et mettre en œuvre des moyens adaptés d'équilibre du territoire.

Les *Länder* les plus riches peuvent se permettre de se renforcer dans la compétition spatiale. Quant aux villes, qui sont, dans une certaine mesure, pour leurs investissements, dépendantes des subventions de leur *Land*, elles peuvent également valoriser leur territoire selon l'efficacité de leur intervention économique.

Malgré ses solides fondements institutionnels, l'aménagement du territoire en Allemagne s'est trouvé confronté à des différences structurelles importantes, d'abord entre les *Länder* du Nord et ceux du Sud, ensuite avec les *Länder* de l'Est réunis en octobre 1990. Ces différences ont remis en cause des mécanismes financiers d'égalisation des situations entre les territoires qui paraissaient, croyaient certains, correspondre à une formulation idéale. L'impor-

ETUDES et REFLEXIONS

Allemagne :
mythes et réalités de
l'aménagement du territoire

tance de plus en plus grande prise par différentes formes de transferts financiers de la Fédération vers les *Länder*, par rapport à ce que représente la méthode de la péréquation, met bien en évidence les difficultés à trouver de nouvelles normes financières pour assurer l'homogénéité des conditions de vie.

Enfin, les principes de l'économie sociale de marché n'empêchent pas une grande intervention publique dans l'économie tant des Etats – Fédération et *Länder* – que des collectivités territoriales – *Kreise* et communes. Néanmoins, la démarche de cette intervention ne consiste pas, comme cela a été souvent le cas en France, à interférer dans les décisions des entreprises, mais à créer les conditions de l'activité économique, c'est-à-dire à améliorer l'environnement des entreprises.

Un avenir délicat

L'avenir de l'aménagement du territoire en Allemagne conduit inévitablement à s'interroger sur la décision de rétablir Berlin comme capitale. En effet, le développement de Berlin à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e avait été étroitement dépendant de la fondation de l'Empire allemand par Bismarck en 1871. Elle est alors devenue une importante métropole grâce notamment aux privilèges politiques dont elle a bénéficié. De 1871 à 1939, le nombre de ses habitants est passé de 1,2 million à environ 5 millions.

En revanche, la mise entre parenthèses, depuis la Seconde Guerre mondiale, de Berlin – ville isolée, divisée, comptant une proportion relativement importante d'immigrés, principalement des Turcs depuis les années soixante-dix – a largement contribué à la nécessaire revalorisation du réseau urbain allemand. La mise en œuvre d'une organisation fédéraliste a amené le développement de métropoles qui, dans une certaine mesure, ont dû assumer, dans tel ou tel domaine, des fonctions de capitale.

Ainsi, le triangle Bonn (capitale de la RFA)-Cologne-Düsseldorf n'est pas seulement devenu le centre politique de la Fédération, mais il centralise aussi les assurances, les foires et la représentation des acteurs économiques allemands.

Par la place qu'elle a prise dans l'économie, la finance et les communications, Francfort-sur-le-Main est devenu une eurocité de

Allemagne :
mythes et réalités de
l'aménagement du territoire

tout premier plan. Plus au nord, Hambourg est une métropole importante pour le commerce extérieur, les transports et la presse. Au sud, Munich exerce des fonctions nationales par l'importance qu'y revêtent l'université, la recherche et la culture.

Berlin-capitale ne risque-t-elle pas d'aspirer à s'approprier non seulement les ministères – ce qui déjà pose les problèmes habituels de transfert du personnel – mais encore certaines fonctions nationales aujourd'hui remplies, à la satisfaction générale, par les villes qui viennent d'être citées? Malgré toutes les dénégations entendues çà et là, il est impossible de répondre définitivement non à cette question. Berlin se contenterait-elle du rôle, si important qu'il apparaisse, de plaque tournante du commerce et des relations avec les pays de l'Est?

D'un autre côté, Berlin se trouve dans une situation particulière, à l'intérieur d'un espace – l'ex-RDA – dont la vitalité démographique diminue dans des proportions inattendues et importantes. Pour l'année 1994, la fécondité de l'Allemagne est estimée à 1,4 enfant par femme en RFA, ce qui est déjà faible, et à 0,8 en ex-RDA, ce qui amène l'Institut fédéral pour la démographie à envisager dans ses projections une baisse de la population de l'ex-RDA de 20 % entre 1990 et 2010, s'accompagnant d'un important vieillissement de celle-ci. Ce même Institut écrit : « *L'infécondité est en train de devenir une grandeur d'influence démographique digne de considération.* »

Le risque n'est donc pas nul pour que l'ex-RDA évolue vers un modèle proche de celui de « *Paris et le désert français* (12) » que l'on pourrait traduire par « Berlin et le désert des *Länder* de l'Est », en fonction des décisions politiques prises et des réactions des acteurs, notamment économiques, à ces décisions.

Ainsi, avec les différences spatiales, l'hétérogénéité des *Länder*, la remise en cause de la péréquation, le défi de l'intégration des territoires de l'Est douloureusement handicapés par l'héritage du communisme (13), l'endettement croissant des finances communales (14), le vieillissement de la pyramide des âges et la dépopulation dans certains espaces, le choix de Berlin comme capitale, l'avenir de l'aménagement du territoire en Allemagne est confronté à des difficultés non négligeables. Compte tenu des fortes disparités européennes issues de situations et de conceptions différentes, il n'y a

ETUDES et REFLEXIONS

Allemagne : mythes et réalités de l'aménagement du territoire

guère à attendre d'une harmonisation ni nécessaire ni réaliste la solution. Une unification de l'organisation des lois d'aménagement et du cadre territorial entre les *Länder* ne semble pas non plus s'imposer. C'est aux Allemands qu'il appartient de trouver de nouvelles réponses pour aller vers les équilibres auxquels ils aspirent pour leur territoire.

Gérard-François Dumont

1. Gérard-François Dumont, *l'Aménagement du territoire*, Paris, les Editions d'Organisation, 1994.
2. Gérard Marcou, Hans Kistenmacher, Hans-Günther Clev, *l'Aménagement du territoire en France et en Allemagne*, Paris, la Documentation française, 1994.
3. L'Allemagne était traditionnellement un Etat fédéral, mais était devenue en 1934 un Empire (*Reich*) centralisé et unifié.
4. En application du traité d'Union du 31 août 1990 entre l'ancienne république fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande.
5. Obligation pour le gouvernement fédéral de tenir compte de la position du *Bundesrat* quand les intérêts des *Länder* sont concernés par l'objet d'une affaire en cours d'examen par l'Union européenne, et obligation de faire assurer la représentation de l'Allemagne à l'Union européenne par un représentant des *Länder* désigné par le *Bundesrat* quand l'affaire en cours intéresse la compétence technique des *Länder*.
6. Le dictionnaire Bordas et Klett propose pour *Kreis* trois traductions, dans l'ordre suivant : district, arrondissement, canton. Par la taille, il rappelle l'arrondissement français, mais avec des compétences dont celui-ci est dépourvu.
7. Par exemple, ce sont les *Kreise* qui attribuent les plaques d'immatriculation des automobiles. Là où en France apparaît le numéro du département, les Allemands utilisent les initiales des villes : une pour les grandes villes, deux pour les moyennes, trois pour les chefs-lieux de *Land-Kreise* (districts ruraux). En outre figure sur la plaque un timbre qui donne le nom complet et les armoiries de la ville ou du *Kreis*.
8. Gilles Lepasant, « Le nouveau maillage de l'espace est-allemand », *Pouvoirs locaux*, n° 18, octobre 1993.
9. Thomas Fricke, « L'avenir des nouveaux *Länder* allemands », *Lettre de l'OFCE*, 28 février 1992.
10. Rémi Lallement, « Les nouveaux *Länder* allemands quatre ans après la réunification », dans *Regards sur l'économie allemande*, n°s 17 et 18, septembre et novembre 1994.
11. Gérard-François Dumont, *Economie urbaine. Villes et territoires en compétition*, Paris, Litec, 1993, chap. IV.
12. Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan, 1947.
13. Les transferts de capitaux publics vers l'Est ont été de l'ordre de 150 milliards de marks par an depuis 1990, en additionnant les transferts sociaux, ceux pour le financement de l'administration locale et ceux concernant les infrastructures. Ces fonds ont transité notamment par un fonds financier spécifique, le « Fonds de l'unité allemande ».
14. Heinrich Mäding, « Les finances locales allemandes », *Pouvoirs locaux*, n° 21, juin 1994.