



**HAL**  
open science

# Le contexte géographique et institutionnel des villes en Allemagne : quelles mutations ?

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. Le contexte géographique et institutionnel des villes en Allemagne : quelles mutations ?. *Allemagne d'aujourd'hui : revue française d'information sur l'Allemagne*, 2020, 4 (234), pp.97-111. 10.3917/all.234.0097 . halshs-03045552

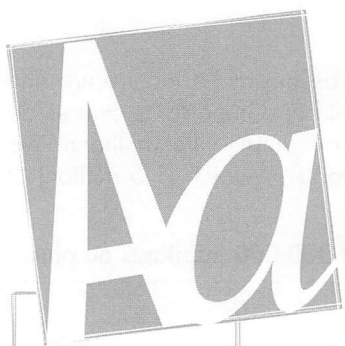
**HAL Id: halshs-03045552**

**<https://shs.hal.science/halshs-03045552v1>**

Submitted on 3 Mar 2024

**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\*

## Le contexte géographique et institutionnel des villes en Allemagne : quelles mutations ?

S'interroger sur les villes en Allemagne suppose d'analyser deux contextes principaux. Le premier, géographique, tient à une armature urbaine polycéphale. Il importe d'en prendre la mesure et de se demander si cette armature connaît ou non des mutations. Le second, le contexte institutionnel, est celui d'une imbrication des échelons administratifs qui permet de situer les villes par rapport au niveau fédéral (État fédéral ou *Bund*) et aux Länder<sup>1</sup>. Il s'inscrit dans un entrecroisement d'une partie des moyens dont les villes disposent. Doit-on penser que ce contexte institutionnel se modifie ou, au contraire, qu'il est appelé à perdurer ?

### Les caractéristiques d'une armature polycéphale

Rappelons que l'armature urbaine est la façon dont se structurent et se hiérarchisent les villes sur un territoire<sup>2</sup>. Sa connaissance appelle notamment l'examen de la catégorie des agglomérations urbaines comptant 300 000 habitants ou plus (tableau 1). En Allemagne, deux éléments géographiques émergent : d'une part, un ensemble disposant de nombreuses villes de cette catégorie, soit la zone Rhin-Ruhr, avec les Länder de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et du Bade-Wurtemberg ; d'autre part, la capitale politique, Berlin, seule ville comptant plus de 2 millions d'habitants. Toutefois,

\* Professeur à Sorbonne Université, Président de la revue *Population & Avenir*. Publications récentes en lien avec le sujet traité dans l'article : Dumont, Gérard-François, « L'urbanisation dans le monde : pourquoi et jusqu'où ? », *Politique étrangère*, IFRI, vol. 85, n° 32, automne 2020 ; « Quel aménagement du territoire ? Face aux enjeux du développement durable, de la décentralisation et de la mondialisation », *Les analyses de Population & Avenir*, n° 27, mai 2020 ; « Les communes en France : moins de libertés, davantage d'inégalités », *Population & Avenir*, n° 746, janvier-février 2020.

1. Rappelons que l'Allemagne compte seize Länder, correspondant dans l'organisation du territoire d'un pays à l'échelon régional. Mais l'Allemagne étant un pays fédéral, chaque Land est un État fédéré disposant de sa propre constitution. La Bavière témoigne tout particulièrement de sa nature d'État fédéré avec son intitulé « État libre de Bavière », ou encore par la localisation de son bureau de représentation à Bruxelles juste entre le Parlement européen et l'immeuble partagé entre le Comité économique et social européen et le Comité des régions.
2. Dans l'ensemble de cette étude, nous utilisons par souci de cohérence la source unique suivante et donc les délimitations des agglomérations urbaines retenues par cette source : United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). *World Urbanization Prospects : The 2018 Revision*, Online. Pour la population des pays, la source est : United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). *World Population Prospects 2019*. Le recours à d'autres sources, celles d'Eurostat ou de l'OCDE par exemple, ne changerait rien aux conclusions.

ces deux grandes concentrations démographiques n'écrasent pas l'armature urbaine puisque d'autres villes comptent un peuplement significatif et d'importants centres de décision, publics et privés ; c'est d'abord le cas des trois autres villes millionnaires en nombre d'habitants : Hambourg (1,8 million d'habitants), Munich (1,5 million) et Cologne, au quatrième rang (1,1 million).

**Tableau 1. Les villes allemandes et françaises comptant 300 000 habitants ou plus.**

Allemagne				France			
Rang	Agglomération urbaine	Population 2020 (en milliers)	Poids démographique en Allemagne	Rang	Agglomération urbaine	Population 2020 (en milliers)	Poids démographique en France
1	Berlin	3 562	4,3 %	1	Paris	11 017	16,9 %
2	Hambourg	1 790	2,1 %	2	Lyon	1 719	2,6 %
3	Munich	1 538	1,8 %	3	Marseille-Aix-en-Provence	1 608	2,5 %
4	Cologne	1 119	1,3 %	4	Lille	1 063	1,6 %
5	Francfort-sur-le-Main	777	0,9 %	5	Toulouse	1 024	1,6 %
6	Stuttgart	633	0,8 %	6	Bordeaux	969	1,5 %
7	Düsseldorf	632	0,8 %	7	Nice-Cannes	942	1,4 %
8	Leipzig	591	0,7 %	8	Nantes	678	1,0 %
9	Dortmund	590	0,7 %	9	Toulon	579	0,9 %
10	Essen	582	0,7 %	10	Grenoble	528	0,8 %
11	Dresde	575	0,7 %	11	Douai-Lens	501	0,8 %
12	Br�me	565	0,7 %	12	Strasbourg	475	0,7 %
13	Hanovre	537	0,6 %	13	Rouen	470	0,7 %
14	Duisburg	515	0,6 %	14	Avignon	470	0,7 %
15	Nuremberg	512	0,6 %	15	Montpellier	462	0,7 %
16	Bochum	376	0,4 %	16	Saint-Étienne	375	0,6 %
17	Wuppertal	349	0,4 %	17	Tours	360	0,6 %
18	Bielefeld	334	0,4 %	18	Béthune	358	0,5 %
19	Mannheim	332	0,4 %	19	Rennes	354	0,5 %
20	M�nster (Westphalie)	330	0,4 %	20	Valenciennes	338	0,5 %
21	Bonn	320	0,4 %				
22	Karlsruhe	318	0,4 %				
	Population cumulée des villes	16 878	20,1 %			24 291	37,2 %
	Allemagne	83 784,0	100,0 %		France	65 274,0	100,0 %

En raison du caractère polycéphale de l'armature urbaine de l'Allemagne, aucune ville ne dispose d'une situation dominante dans les fonctions urbaines, y compris dans la fonction de capitale politique signifiant généralement la présence de toutes les administrations liées à une telle fonction. Par comparaison, en France, Paris domine largement l'ensemble du pays en matière politique, économique, culturelle, universitaire ; le nombre de sièges sociaux, de centres de recherche, de passagers ferroviaires ou aériens dans la capitale n'a pas d'équivalent ailleurs en France. Par exemple, avant l'épidémie de Covid-19 qui a, au moins temporairement, mis fin à l'hypermobilité<sup>3</sup>, l'aéroport de Lyon Saint Exupéry, le deuxième *hub* français après Paris, accueillait six à sept fois moins de passagers que l'ensemble formé par les aéroports de Roissy Charles de Gaulle et Orly.

En Allemagne, la dispersion de l'armature urbaine se mesure de plusieurs façons. D'une part, l'agglomération la plus peuplée, Berlin, n'est pas une mégapole, soit une ville ayant au moins 10 millions d'habitants. Et il s'en faut d'ailleurs de beaucoup : elle ne compte que 3,6 millions d'habitants. Ainsi, l'Allemagne, pays qui se place pourtant dans les cinq premiers du monde en termes de PIB, ne compte donc aucune ville parmi les trente mégapoles mondiales, dont la population s'étage entre 10 et 37 millions d'habitants (Tokyo).

En deuxième lieu, Berlin réunit moins de 5 % de la population de l'Allemagne en 2020 (tableau 1). Son premier rang dans l'armature urbaine ne peut être assimilé à une domination puisque la seconde ville, Hambourg, compte la moitié des habitants de la première. Tous ces chiffres contrastent avec la France où la mégapole parisienne compte à elle seule près de 17 % de la population totale du pays, six fois plus que la deuxième plus grande ville française (Lyon), qui est pourtant aussi peuplée que Hambourg.

En troisième lieu, l'armature urbaine de l'Allemagne est fort diffuse. Les chiffres mettent aussi en évidence l'existence d'un peuplement significatif en dehors de ces 22 villes comptant 300 000 habitants ou plus<sup>4</sup> (tableau 2). En effet, en 2020, 73 % de la population urbaine habite dans des villes de moins de 300 000 habitants. Ce pourcentage est quasiment le même qu'en 1990. C'est une proportion largement supérieure à celle de la France qui n'affiche que 54 %. Cela signifie que, à la différence de la France<sup>5</sup> ou du Royaume-Uni, les villes les plus peuplées d'Allemagne se sont moins développées au détriment de villes moins peuplées. Effectivement, l'appareil productif est largement réparti sur le territoire et la politique d'investissement n'a pas établi de fortes discriminations selon la taille des villes. Ceci peut être mis en évidence aussi par les réseaux de communication, y compris dans la partie Est sous l'effet des investissements de rattrapage effectués depuis la réunification de 1990.

3. Dumont, Gérard-François, « Le Covid-19 : la fin de la géographie de l'hypermobilité ? », *Les analyses de Population & Avenir*, n° 29, juin 2020.

4. En fait, une difficulté subsiste dans la mesure où la WUP (*World Urbanization Prospects*) indique deux informations différentes. Dans son fichier indiquant le nom des villes, elle décline 22 villes comptant 300 000 habitants ou plus. Dans son fichier du nombre de villes, l'addition des chiffres débouche sur le nombre 23. Nous avons donc considéré que la WUP a sans doute effectué une erreur d'addition et harmonisé les chiffres.

5. En France, par exemple, l'essor de Paris s'est effectué clairement au détriment des villes du grand bassin parisien, le poids démographique d'Orléans, Reims ou Rouen ayant considérablement diminué par rapport à leur importance relative au Moyen Âge.

**Tableau 2. La structure de l'armature urbaine de l'Allemagne et de la France.**

Strate	Nombre de villes 1990	Population cumulée 1990 (en milliers)	Population cumulée 1990 (en %)	Nombre de villes 2020	Population cumulée 2020 (en milliers)	Population cumulée 2020 (en %)
<b>Allemagne</b>						
10 millions ou plus	0	0		0	0	
5 à 10 millions	0	0		0	0	
1 à 5 millions	3	6 279	7,9 %	4	8 009	9,6 %
500 000 à 1 million	10	6 077	7,7 %	11	6 509	7,8 %
300 000 à 500 000	7	2 703	3,4 %	7	2 669	3,2 %
Total 300 000 +	20	15 058	19,0%	22	17 187	20,5%
moins de 300 000	nd	42 792	54,1 %	nd	46 743	55,8 %
Population urbaine		57 850	73,2 %		63 930	76,3 %
Population rurale		21 204	26,8 %		19 854	23,7 %
Population totale		79 054			83 784	
<b>France</b>						
10 millions ou plus	0	0		1	11 017	16,9 %
5 à 10 millions	1	9 330	16,5 %	0	0	
1 à 5 millions	2	2 789	4,9 %	4	5 415	8,3 %
500 000 à 1 million	5	3 707	6,5 %	6	4 197	6,4 %
300 000 à 500 000	11	4 367	7,7 %	9	3 662	5,6 %
TOTAL 300 000 +	19	20 193	35,6%	20	24 291	37,2%
Moins de 300 000	nd	21 990	38,8 %	nd	28 927	44,3 %
Population urbaine		42 183	74,4 %		53 218	81,5 %
Population rurale		14 484	25,6 %		12 056	18,5 %
Population totale		56 667			65 274	

Les villes de moins de 300 000 habitants représentent en Allemagne une part limitée dans l'armature urbaine puisque la population vivant dans des villes de 300 000 ou plus ne représente que le cinquième de la population (tableau 2) contre un gros tiers en France. Ainsi, la population de l'Allemagne est beaucoup moins concentrée dans de grandes agglomérations que celle de la France ou du Royaume-Uni. Il en résulte une armature urbaine assez semblable à celle de l'Italie. Ce caractère diffus de l'armature urbaine se retrouve à l'échelle des Länder où le poids relatif de la capitale est moindre que ce qui existe en France à l'exclusion, bien entendu, des trois villes-État.

L'Allemagne compte donc un dense semis de villes moyennes et petites dont l'importance est significative dans le système éducatif ou dans l'économie. Par exemple, l'Allemagne compte, parmi ses 120 universités, certaines fort renommées situées dans des villes qui n'apparaissent pas dans le classement des plus grandes et qui ne sont pas des capitales de Länder : Heidelberg (150 000 habitants), dans le

**Tableau 3. L'évolution du haut de l'armature urbaine de l'Allemagne : évolution démographique des principales villes.**

Rang	Agglomérations urbaines	Statut administratif	Land	Population 1990 (en milliers)	Population 2020 (en milliers)	% 1990/2020
1	Berlin	capitale fédérale	Berlin	3 422	3 562	4,1 %
2	Hambourg	ville-État	Hambourg	1 639	1 790	9,2 %
3	Munich	capitale de Land	Bavière	1 218	1 538	26,3 %
4	Cologne	Ville-département	Rhénanie-du-Nord – Westphalie	950	1 119	17,8 %
5	Francfort-sur-le-Main	« capitale » de l'euro	Hesse	640	777	21,4 %
6	Stuttgart	capitale de Land	Bade-Wurtemberg	575	633	10,0 %
7	Düsseldorf	capitale de Land	Rhénanie-du-Nord – Westphalie	575	632	9,9 %
8	Leipzig	Ville-« département »	Saxe	520	591	13,6 %
9	Dortmund	Ville-« département »	Rhénanie-du-Nord – Westphalie	597	590	-1,2 %
10	Essen	Ville-« département »	Rhénanie-du-Nord – Westphalie	626	582	-7,0 %
11	Dresde	capitale de Land	Saxe	496	575	16,0 %
12	Brême	ville-État	Brême	548	565	3,2 %
13	Hanovre	capitale de Land	Basse-Saxe	513	537	4,8 %
14	Duisburg	Ville-« département »	Rhénanie-du-Nord – Westphalie	534	515	-3,5 %
15	Nuremberg	Ville-« département »	Bavière	490	512	4,5 %
16	Bochum	Ville-« département »	Rhénanie-du-Nord – Westphalie	395	376	-4,8 %
17	Wuppertal	Ville-« département »	Rhénanie-du-Nord – Westphalie	381	349	-8,3 %
18	Bielefeld	Ville-« département »	Rhénanie-du-Nord – Westphalie	317	334	5,5 %
19	Mannheim	Ville-« département »	Bade-Wurtemberg	308	332	7,6 %
20	Munster (Westphalie)	Ville-« département »	Rhénanie-du-Nord – Westphalie	256	330	28,7 %
21	Bonn	Deuxième « capitale » de l'administration fédérale	Rhénanie-du-Nord – Westphalie	290	320	10,5 %
22	Karlsruhe	Ville-« département »	Bade-Wurtemberg	273	318	16,6 %
Population des 22 premières villes				15 561	16 878	8,5 %
Population totale de l'Allemagne				79 054	83 784,0	6,0 %

Une Ville-« département » est une ville qui assume à la fois les compétences d'une ville et d'un « département ».

*Ceteris paribus*, la France compte un exemple avec la ville de Paris.

Land de Bade-Wurtemberg, Ulm (120 000), également dans le Bade-Wurtemberg, J na (108 000) en Thuringe ou Bamberg (73 000) en Bavière. Des petites villes ont aussi une grande importance dans le système productif allemand, à l'exemple de Walldorf (15 000 habitants), ville du nord du Bade-Wurtemberg, où se trouve le siège social de l'entreprise SAP SE, l'un des tout premiers fournisseurs mondiaux de logiciels aux entreprises. Walldorf a été distingu e à plusieurs reprises comme la municipalité d'Allemagne la plus attractive économiquement. La polarisation des fonctions supérieures est donc beaucoup moins affirmée en Allemagne qu'en France. Différentes villes moyennes ont une place significative dans diverses fonctions supérieures comme l'enseignement universitaire et la recherche ou par la présence de sièges sociaux d'entreprises se situant à une place importante dans le commerce international.

### **Des dynamiques urbaines différenciées mais sans changement structurel**

Pour qu'une armature urbaine change de façon significative, il faudrait que les poids relatifs des différentes villes ou la répartition géographique des grandes fonctions urbaines présentent une véritable mutation. Qu'en est-il en Allemagne ? La situation n'a guère changé depuis trente ans. Certes, certaines grandes villes ont vu leur poids démographique diminuer quand d'autres ont connu un sort inverse. Mais ces trajectoires démographiques différentes n'ont pas eu d'incidence sur le maillage urbain équilibré de l'Allemagne.

Différentes explications peuvent être avancées. Une première tient aux problèmes de reconversion rencontrés dans des villes industrielles de la région de la Ruhr, comme Bochum, Duisburg, Essen ou Dortmund, avec leurs effets sur l'emploi. Une deuxième explication, parfois liée à la première, tient à une moindre attractivité de certaines villes pour l'immigration internationale. En effet, pendant les trente années écoulées, l'Allemagne s'est trouvée en « hiver démographique »<sup>6</sup>, soit avec une fécondité nettement et durablement inférieure au seuil de remplacement des générations ; il en résulte un solde naturel négatif, donc moins de naissances que de décès, qui a perduré en dépit de quelques variations. Les possibilités de croissance démographique d'une ville en Allemagne ne peuvent donc essentiellement provenir que de migrations, de migrations internes et/ou internationales. Ces dernières ont été diverses depuis 1990 : réfugiés des guerres de l'ex-Yougoslavie au début des années 1990, rapatriés tardifs (*Aussiedler*) venant de pays de l'ex-URSS dans les années 1990, étrangers non européens dans les années 2000, migrants d'Europe du Sud (Espagne, Gr ce...) après la crise économique de 2008, personnes issues des crises du Moyen-Orient (Irak, Syrie) ou d'Asie centrale (Afghanistan) dans les années 2010... sans oublier les migrations entrepreneuriales venant pour l'essentiel de pays du Nord et d'autres immigrants issus de nombreux autres pays du Sud. Mais ces migrations internationales, pour l'essentiel, choisissent des destinations en fonction de l'attractivité des villes.

Une troisième raison peut provenir de migrations de grandes villes vers des villes moyennes de moindre importance démographique, mais qui se révèlent attractives par la qualité de vie jugée meilleure qu'elles offrent ou par le dynamisme de leur offre d'emploi.

6. Dumont, Gérard-François, *Géographie des populations. Concepts, dynamiques, prospectives*, Paris, Armand Colin, 2018.

Dix-sept des vingt-deux agglomérations allemandes comptant 300 000 habitants ou plus ont gagné des habitants. Mais leur attractivité est d'intensité inégale et elles peuvent être distinguées en deux catégories.

Une première concerne des villes ayant connu une croissance démographique positive, mais inférieure à la moyenne nationale : Berlin, Brême, Hanovre, Nuremberg et Bielefeld. La présence de Berlin, devenue capitale politique d'un pays réunifié, dans cette catégorie interroge. Une partie de l'explication provient sans doute du départ de Berlinois partis habiter dans le Brandebourg afin d'y trouver de meilleures conditions de vie et une pression fiscale moindre. En outre, cette croissance relativement faible de Berlin est comme le symbole d'une Allemagne qui ne souhaite pas évoluer vers la macrocéphalie. En effet, cette ville bénéficie depuis 1999 de la chancellerie, du Parlement, des ambassades étrangères et de tous les emplois induits. Mais, en vertu d'une loi de 1994, Berlin n'a accueilli qu'une partie des ministères fédéraux, huit exactement<sup>7</sup>. Bonn, l'ancienne capitale politique de RFA, a conservé sept des ministères fédéraux en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. En outre, pour compenser ses pertes d'institutions fédérales, Bonn a vu l'installation de plusieurs administrations fédérales, comme la Cour des comptes, auparavant à Francfort-sur-le-Main. Il semble toutefois que le pourcentage des emplois dans les ministères fédéraux installés à Bonn ait été moindre que ce que souhaitait la loi de 1994. L'idée de centraliser à Berlin la totalité des ministères demeure. Mais elle divise, y compris au sein des partis politiques, car elle présente des avantages, comme la diminution des déplacements des fonctionnaires entre Bonn et Berlin, mais aussi des inconvénients, notamment dans les liaisons aériennes beaucoup plus longues avec les institutions de l'Union européenne. La stimulation du télétravail, imposée par la pandémie Covid-19, peut également encourager *au statu quo*.

L'absence totale d'évolution vers une macrocéphalie, et même plutôt l'inverse, un léger renforcement du caractère polycéphale de l'armature urbaine de l'Allemagne, est illustrée par la seconde catégorie, celle de villes dont la croissance a été également positive, mais supérieure à la moyenne nationale, soit 6 % d'habitants en plus entre 1990 et 2020. Entrent notamment dans cette catégorie Bonn et les quatre villes situées aux rangs 2 à 5, soit Hambourg, Munich, Cologne et Francfort-sur-le-Main. Hambourg est le plus grand port d'Allemagne, ou, selon la formule consacrée, « la porte qui s'ouvre sur le monde ». C'est le troisième port d'Europe en tonnage, après Rotterdam et Anvers, avec plus de 70 km de quais. Munich, devenue le principal pôle industriel de l'Allemagne, est le siège d'importantes entreprises, comme BMW, Siemens AG ou l'assureur Allianz, ainsi que le siège allemand d'entreprises internationales comme Amazon ou EADS (Airbus). Cologne compte une forte économie avec notamment l'industrie automobile, l'audiovisuel, l'informatique ou l'agroalimentaire (Intersnack). Quant à la cinquième ville en poids démographique, Francfort-sur-le-Main, elle n'est pas la capitale de son Land, la Hesse, mais elle est devenue la capitale monétaire de la zone euro, et « la cité des banques », puisque de nombreuses institutions financières et bancaires y sont localisées. Les secteurs de la chimie et de la publicité y sont également très présents.

Le dynamisme de ces quatre villes, comme les autres en nette progression, tient notamment à la nature fédérale de l'Allemagne. Chaque Land dispose de larges

7. Quant à la Cour constitutionnelle, elle siège à Karlsruhe.



pouvoirs lui permettant de favoriser un environnement propice à la vitalité des entreprises dans de nombreux domaines : éducation, formation professionnelle, aides financières, infrastructures... Les entreprises ne ressentent guère le besoin de transférer leurs sièges sociaux dans la capitale politique puisque le Land où elles se situent dispose de larges compétences politiques et économiques. Nous ne sommes pas en France où le président de l'Institut Mérieux, fondé en 1897 à Lyon, disait, lors d'un séminaire tenu en 2010, que, rationnellement, il devrait transférer son siège à Paris et que l'implantation à Lyon ne reposait plus que sur les seules raisons sentimentales d'attachement au lieu de naissance de son entreprise.

Dans la catégorie des croissances démographiques plus élevées que la moyenne figurent aussi Leipzig et Dresde, dont les évolutions positives se comprennent notamment en raison des considérables investissements de réhabilitation dont ces villes de l'est de l'Allemagne ont bénéficié depuis 1990.

### **Le souci de conserver un semis de villes attractives**

Ainsi, en dépit de la réunification du 3 octobre 1990, puis de la décision de choisir la ville la plus peuplée comme nouvelle capitale politique, l'armature urbaine de l'Allemagne n'évolue guère. L'une des raisons tient au souci de préserver sur l'ensemble des territoires des centralités de taille variable et, en leur sein, des centres-villes vivants. Ceci se trouve particulièrement mis en évidence par les limites apportées à la possibilité de développer des centres commerciaux excentrés, d'où une géographie commerciale qui n'a pas dévitalisé nombre de centres-villes comme en France. Des règles d'urbanisme commercial ont été élaborées et mises en œuvre dans ce sens d'abord par la Rhénanie-du-Nord et le Bade-Wurtemberg avant d'être imitées par les autres Länder.

Ainsi, pour la vente de produits de consommation courante, les projets d'implantation ne peuvent être autorisés, conformément à la réglementation de l'urbanisme<sup>8</sup>, que s'ils remplissent deux conditions : se localiser dans une zone commerciale située dans la partie centrale d'une ville et/ou ne pas porter atteinte au bon fonctionnement de l'ensemble commercial situé dans la partie d'une ville ou dans une commune avoisinante. Cette dernière condition est supposée satisfaite si le chiffre d'affaires prévisionnel est inférieur, pour tout ou partie, au pouvoir d'achat correspondant des habitants de la région.

Pour les autres produits, donc ceux qui ne sont pas de consommation courante, les projets d'activités commerciales peuvent être localisés en dehors des zones commerciales centrales. Mais ceci n'est autorisé que si le lieu d'implantation choisi se situe dans une zone désignée par le schéma d'urbanisme comme « zone d'implantation générale ». Le volume des marchandises relevant des catégories « consommation courante » et « commerce de proximité » ne doit toutefois pas, alors, dépasser 10 % de la surface de vente, avec un plafond fixé à 2 500 m<sup>2</sup>. La Commission européenne a menacé l'Allemagne d'une procédure en manquement à la directive services<sup>9</sup>. En réponse, le gouvernement fédéral a précisé sa conception fort élaborée des questions

8. Piron, Michel, *Rapport sur l'urbanisme commercial*, Assemblée nationale, n° 2566, 2010.

9. Parmi les dispositions de la directive 2006/123/CE sur le marché des services, la vérification de l'existence du « besoin économique » (procédure coûteuse imposant à une entreprise de prouver aux autorités qu'elle ne « déstabilise » pas la concurrence locale) n'est pas permise.

d'aménagement du territoire<sup>10</sup> et d'urbanisme : « Les villes doivent être des points de cristallisation et des moteurs du développement économique, culturel et social. Elles ne le peuvent que si leurs potentiels sont renforcés et si l'aménagement du territoire veille à ce que les investissements considérables engagés par les pouvoirs publics dans les infrastructures matérielles et sociales ne soient pas dévalorisés par un processus continu de sous-urbanisation. [...] Les villes doivent demeurer compactes et caractérisées par des trajets courts. Elles doivent avoir une limite d'urbanisation identifiable et ne pas empiéter davantage sur leur environnement<sup>11</sup> ».

« Les magasins d'usine dont la surface de vente dépasse 5 000 m<sup>2</sup> ne peuvent être autorisés que lorsque l'implantation est envisagée dans une commune de plus de 100 000 habitants ». Cela permet d'exclure des implantations dans des communes périurbaines. Un rapport de l'Assemblée nationale examinant l'urbanisme commercial en Allemagne conclut ainsi : « Le choix de l'Allemagne est en réalité celui d'une régulation qui permet à la liberté du commerce de proximité de s'exprimer sans être écrasée par d'autres formes de distribution. C'est également le choix d'une ville durable, faite pour l'homme et non pour la voiture. Alors que le vieillissement de la population semble inéluctable, se préoccuper du maintien d'un approvisionnement de proximité est-il si saugrenu ? »<sup>12</sup>. On est loin de ces villes françaises dont les centres se trouvent réduits<sup>13</sup>, voire dévitalisés au plan commercial à la suite de l'installation en périphérie de vastes surfaces de vente.

Le passage de la lettre reproduit ci-dessus illustre l'ambition de conserver une organisation territoriale à la fois décentralisée et concentrée (*Dezentrale Konzentration*), et ceci, à toutes les échelles. Il s'agit de préserver et même de valoriser, grâce aux réglementations d'aménagement et d'urbanisme, la structure historique de l'armature urbaine.

### La grande mutation urbaine : les villes rétrécissantes

Toutefois, notamment sous l'effet de l'hiver démographique ou d'une insuffisante attractivité, voire d'une réelle répulsion, certaines villes sont en dépeuplement, dont cinq parmi les agglomérations de 300 000 habitants ou plus (tableau 3).

Ce dépeuplement touche également de nombreuses villes comptant moins de 300 000 habitants. Mais sa géographie a évolué. Dans une première période allant *grosso modo* des années 1990 au milieu des années 2000, le phénomène de dépeuplement urbain semble limité à l'Est de l'Allemagne<sup>14</sup> où des villes connaissent une décroissance urbaine additionnant un déclin économique et un déclin démographique<sup>15</sup>. Ce dernier est certes souvent expliqué par un solde migratoire négatif de populations les quittant pour rejoindre les villes les plus dynamiques de l'Ouest. Mais

10. Dumont, Gérard-François, « L'aménagement du territoire en Allemagne et en France : des divergences spatiales et opérationnelles », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 135, janvier-mars 1996.

11. Lettre du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne à la Commission européenne, 28 août 2009.

12. Piron, Michel, *op. cit.*

13. Cf. par exemple : Desse, René-Paul, « Aménagement et commerce dans les villes françaises », dans : Dumont, Gérard-François (direction), *La France en villes*, Paris, Armand Colin Sedes CNED, 2010.

14. Schmid, Josef, « L'Allemagne encore divisée... démographiquement », *Population & Avenir*, n° 678, mai-juin 2006.

15. Florentin, Daniel, Fol, Sylvie, Roth, Hélène, « La *Stadtschrumpfung* ou rétrécissement urbain en Allemagne : un champ de recherche émergent », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 26 mars 2009 ; Grésillon, Boris, « La culture comme alternative au déclin : mythe ou réalité ? Le cas des villes allemandes rétrécissantes », *Géocarrefour*, 2011, vol. 86-2 ; Herfert, Günter, « Campagnes et villes face au déclin démographique de

ce phénomène d'émigration exerce aussi des effets sur le solde naturel, également négatif, car s'additionnent la faible fécondité, des effectifs moindres des générations en âge de procréer, soit celles qui émigrent le plus vers l'Ouest, et le vieillissement de la population qui majore les taux de mortalité. L'importance de ce phénomène a conduit au concept de *schumpfende St dte* (villes en décroissance), correspondant, *ceteris paribus*, à celui constaté dans le Middle-West des  tats-Unis sous le nom de *shrinking cities*<sup>16</sup>.

Aussi, au début des années 2000, face à ces villes en dépeuplement, le gouvernement fédéral met en place un programme de renouvellement urbain à l'Est (*Stadtumbau Ost*). Ce programme apporte d'importantes aides financières pour permettre à ces villes de mettre en œuvre de vastes opérations de démolition et de réhabilitation. Au cours des années 2000, environ 280 000 logements, correspondant aux grands ensembles<sup>17</sup> construits sous le communisme, dont la qualité architecturale comme celle des matériaux étaient faibles, ont été démolis. L'objectif de cette politique était triple : en premier lieu, il fallait que les entreprises immobilières, propriétaires des grands ensembles, retrouvent un équilibre financier grâce à des constructions renouvelées dont les coûts d'entretien et de maintenance seraient moindres. En deuxième lieu, il s'agissait de revenir sur l'étalement urbain pour redonner aux villes une certaine compacité, donc une proximité entre leurs différentes fonctions administratives, économiques, commerciales, résidentielles... Enfin, l'objectif consistait à réhabiliter les centres anciens, souvent historiques, dans leurs différents aspects : bâtiments, espaces publics, infrastructures. En outre, d'autres interrogations ont émergé par exemple sur la question du modèle de développement urbain ou sur celle des réseaux<sup>18</sup>.

Ce programme *Stadtumbau Ost*, s'ajoutant aux considérables transferts financiers effectués pour mettre à niveau les Länder de l'ex-RDA, montre des résultats incontestables : centres historiques des villes est-allemandes réhabilités avec soin, avec un patrimoine remis en état à l'exemple de ces façades baroques restaurées, espaces publics soignés, rues piétonnes pavées, gares modernisées à Dresde, Erfurt, G rlitz, Gotha, Halle, Leipzig, Schwerin... La vétusté des infrastructures de transports, routes, autoroutes, voies ferroviaires... n'est plus de mise et celles-ci sont parfois devenues meilleures qu'à l'Ouest.

Dans cette même période des années 2000, le dépeuplement des villes, d'abord considéré comme circonscrit à la géographie urbaine de l'Est, s'est révélé également présent à l'Ouest, notamment dans les villes des anciens bassins industriels de la Ruhr et de la Sarre, selon des processus comparables à ceux des villes des Länder de l'Est. Compte tenu de l'importance de la dépopulation<sup>19</sup>, c'est-à-dire du solde naturel

---

l'Allemagne orientale ». *Revue d'études comparative Est-Ouest*, 38, 2007-3 ; Roth, Hélène (coord.), « Les villes rétrécissantes en Allemagne – dossier thématique », *Géocarrefour*, 2011, vol. 86-2.

16. Pour la France, cf. Chalard, Laurent, « Des villes françaises en net déclin démographique : le cas de communes anciennement industrielles », *Population & Avenir*, n  683, mai-juin 2007.

17. De Gasperin, Axelle, « La restructuration des grands ensembles dans les villes des nouveaux Länder : une double lecture de la transformation des quartiers fortement touchés par le déclin démographique », *Géocarrefour*, vol. 86/2, 2011.

18. Florentin, Daniel, « Les impensés de la rénovation urbaine allemande : l'émergence de la question infrastructurale » dans « *Stadtumbau Ost* », *Bulletin de l'association de géographes français. Géographies*, vol. 93, n  93-2, 1 r juin 2016.

19. On parle de dépopulation quand le solde naturel est négatif, c'est-à-dire lorsque le nombre de décès est supérieur à celui des naissances. Mais c'est seulement quand le solde démographique total, qui combine les naissances et les décès ainsi que les immigrations et  migrations, est négatif que l'on parle de dépeuplement.

néгатif, la question de savoir si le phénomène n'allait pas être une donnée structurelle à l'ensemble de l'Allemagne s'est posée, avant qu'un bémol y soit apporté en raison des importants flux d'immigration du milieu des années 2010. La réaction a été rapide<sup>20</sup>. Dès 2004, le gouvernement fédéral a arrêté un programme intitulé *Stadtumbau West*, assez semblable au précédent, avec seulement quelques ajustements issus des enseignements de la mise en œuvre du programme précédent pour l'Est. En particulier, l'objectif est d'assurer une meilleure intégration des opérations de renouvellement urbain dans des stratégies d'urbanisme et d'aménagement des Länder. Car cette politique, désignée *Stadtumbau* à compter de 2010, le terme n'étant plus suivi des mots Est ou Ouest, est conduite conjointement par l'État fédéral et les Länder.

Mais, au-delà de politiques ayant pour effet de pérenniser des armatures urbaines polycéphales aux échelles nationale et régionale, au-delà des grandes dotations dont l'objectif était la réussite de la réunification et au-delà de certaines réponses apportées face au dépeuplement de certaines villes, quelle est la situation financière des villes et connaît-elle des mutations ?

### **Des villes financièrement protégées par la Loi fondamentale**

Leurs recettes s'inscrivent dans le contexte d'une démocratie à structure fédérale qui veut partir du citoyen, dont la commune (*Gemeinde*<sup>21</sup>) est l'échelon de proximité et est maître de son budget. Les citoyens sont donc d'abord appelés à élire l'organisation communale qui, dans la plupart des Länder, se distingue en un conseil municipal (*Stadtrat*) et un exécutif assumé par le maire (*Bürgermeister* ou *Oberbürgermeister*). Lorsque les maires sont élus au suffrage universel direct, il existe des possibilités de « cohabitations » si la majorité élue au conseil municipal n'est pas de même tendance. En outre, les compétences dévolues aux maires sont variables selon les Länder ; il en est de même de la durée de leur mandat, soit par exemple six ans en Bavière et huit ans dans le Bade-Wurtemberg.

Cette logique allant du bas vers le haut, donc du citoyen au *Bund*, est inscrite dans la Loi fondamentale de 1949 (*Grundgesetz*) qui tient lieu en Allemagne de constitution, une constitution qui protège les collectivités territoriales et donc les communes, ce qui n'est par exemple pas le cas en Angleterre, où le statut des collectivités locales relève d'une loi ordinaire. Ainsi, l'article 28 de la Loi fondamentale de 1949 précise, dans son alinéa 2 : « Aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. Les groupements de communes ont également le droit d'auto-administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi. La garantie de l'auto-administration englobe également les bases de l'autonomie financière ; ces bases comprennent une ressource fiscale revenant aux communes, qui est assise sur le potentiel économique et dont les communes peuvent fixer le taux de perception ».

20. Dumont, Gérard-François, « L'immigration en Europe », *Les analyses de Population & Avenir*, n° 5, décembre 2019.

21. L'Allemagne compte 11 014 communes au 31.10.2019.

Au-dessus des communes, le niveau de l'équivalent français des départements est celui des *Kreise*<sup>22</sup>. Le troisième niveau de ce qu'on pourrait appeler le « mille-feuille »<sup>23</sup> institutionnel allemand correspond aux Länder, dont l'assemblée législative est la diète (ou *Landtag*) et l'exécutif un Ministre Président (*Ministerpräsident*) disposant d'un gouvernement. Les Länder sont les États fédérés qui forment l'Allemagne et exercent un pouvoir considérable. En particulier, ils disposent des pleins pouvoirs dans l'organisation territoriale de leur Land<sup>24</sup>. Ils peuvent donc décider des compétences, du nombre de *Kreise*, de la fusion de villes... Ainsi, après la réunification de 1990, ce sont les Länder de l'Est qui ont décidé le nombre et la délimitation de leurs *Kreise*, en revenant sur les délimitations arrêtées par la RDA qui en avait augmenté le nombre. Ces nouvelles délimitations ont parfois privilégié les réalités historiques, parfois des considérations politiques<sup>25</sup>. L'interlocuteur central des communes n'est donc nullement le *Bund*, mais le Land. Ce dernier décide du statut communal ou de subventions spécifiques aux communes. Le *Bund* est expressément tenu à l'écart, sachant que la Loi fondamentale précise, au sein de l'article 84, que le *Bund* ne peut imposer de tâches aux communes : « La Loi fédérale ne doit pas transférer de tâches aux communes et groupements de communes ».

Quant aux recettes régulières des communes, elles viennent pour une part de la répartition d'impôts communs à l'ensemble des niveaux administratifs, d'autre part d'impôts propres. Les principaux impôts, la TVA, l'impôt sur les revenus et l'impôt sur les bénéfices des entreprises, sont donc perçus collectivement, puis partagés entre les trois niveaux selon une organisation horizontale. Ces trois principaux impôts communs sont répartis selon un pourcentage précis entre l'échelon fédéral, celui des Länder et celui des communes. Ainsi, les communes perçoivent 2 % des recettes de TVA, les Länder 44,1 % et le *Bund* 53,9 %. La répartition de la TVA par Länder s'effectue au prorata de la population résidente, ce qui se traduit par un important effet de redistribution puisque le PIB par habitant des différents Länder sont à des niveaux fort différents<sup>26</sup>. Concernant l'impôt sur les revenus, les taux respectifs sont de 15 %, 42,5 % et 42,5 %. Cette répartition des mêmes impôts sur plusieurs échelles institutionnelles établit une indépendance réelle de chacun et donc des communes.

Ces répartitions sont-elles susceptibles de grandement évoluer ? Autrement dit, les villes ont-elles à craindre une diminution de leur répartition sur les impôts communs ? C'est peu probable d'abord en raison des précisions de la Loi fondamentale qui fixe les ressources des communes. En effet, l'article 84 précise : « Les communes

22. Le mot *Kreis* est souvent parfois traduit par arrondissement compte tenu de leur nombre en Allemagne, soit 294, chiffre auquel s'ajoutent 107 villes-départements. Toutefois, en France, l'arrondissement n'est qu'une réalité administrative correspondant à un niveau déconcentré des services de l'État, avec des délimitations qui connaissent des changements assez fréquents. L'arrondissement administratif n'est pas une échelle de démocratie vivante depuis que les conseillers d'arrondissements élus au suffrage universel ont été supprimés lors de la Seconde Guerre mondiale. L'instance démocratique, institutionnelle et fonctionnelle correspondant aux *Kreise* est donc en France le département.

23. Car, contrairement à ce que l'on dit souvent en France, toutes les démocraties ont un « mille-feuille » institutionnel ; cf. par exemple pour la Belgique : Bouhon, Frédéric, « Belgique. Le mille-feuille institutionnel et l'intercommunalité : moelleux ou indigeste ? », *Population & Avenir*, n° 748, mai-juin 2020.

24. Ainsi, les Länder de l'Allemagne ont des pouvoirs plus étendus que les Länder de l'Autriche ; cf. Dumont, Gérard-François, « Les régions d'Europe : une extrême diversité institutionnelle », *Diploweb.com, La revue géopolitique*, 11 janvier 2014.

25. Lepesant, Gilles, « Réforme des *Kreise* : le nouveau maillage de l'espace est-allemand », *Pouvoirs locaux*, n° 18, octobre 1995.

26. Eurostat, 38/2020 – 5 mars 2020.

reçoivent une quote-part du produit de l'impôt sur le revenu, laquelle est rétrocédée par les Länder à leurs communes au prorata de l'impôt sur le revenu payé par leurs habitants. Les modalités sont fixées par une loi fédérale requérant l'approbation du *Bundesrat*. Cette loi peut décider que les communes fixeront les taux de perception de la part communale. »

Aussi, les modes de répartition des impôts communs se révèlent quasiment stabilisées en raison du système institutionnel qui suppose, pour toute modification, un vote du *Bundesrat* puisque ce dernier a un pouvoir de codécision avec le Parlement fédéral (*Bundestag*) en matière législative. Or, ce sont les gouvernements des Länder qui sont représentés au *Bundesrat*, avec trois à six parlementaires selon la taille démographique des Länder. Ces parlementaires sont donc les représentants non de l'éventail politique des électeurs de leur Land, mais du gouvernement du Land.

Or, il va de soi que les représentants des gouvernements des Länder ne sont guère disposés à voter des taux qui verraient une diminution des recettes des Länder et communes au profit de l'échelon fédéral. Ce système assez stable n'a rien à voir avec celui de la France où les dotations de l'État aux communes, comme aux autres collectivités territoriales, sont susceptibles – et sont effectivement<sup>27</sup> – révisées chaque année à l'occasion des lois de finances votées par le Parlement, précisément par l'Assemblée nationale. En effet, si un vote du Sénat est nécessaire, ce dernier n'est nullement en situation de codécision puisque c'est l'Assemblée nationale qui a le pouvoir de décider en dernier ressort. En outre, sous la V<sup>e</sup> République, on peut se demander si la nature de « pouvoir » législatif ne serait pas que *pro forma*, car la majorité élue à l'Assemblée nationale, dans la foulée de l'élection présidentielle, a tendance à suivre très largement les décisions du gouvernement<sup>28</sup>.

Outre leur attribution d'un pourcentage des impôts communs, les communes disposent d'autres recettes fiscales : ces dernières proviennent d'impôts communaux décidés par le conseil municipal, dont l'impôt foncier (*Grundsteuer*) et l'impôt sur les sociétés (*Gewerbesteuer*). Leur part dans les recettes des communes est très variable ; elle peut dépasser 50 % dans des communes à forte activité économique, mais est souvent nettement plus faible dans d'autres communes, à l'Est ou dans d'anciennes régions industrielles de la périphérie ouest, notamment.

### La péréquation et ses effets sur le potentiel de recettes des villes

Ainsi, alors que la question des ressources des communes se repose chaque année en France, le principal débat récurrent en Allemagne n'a pas porté sur les recettes fiscales des collectivités territoriales fondées sur des éléments qui sont, pour l'essentiel,

27. Dumont, Gérard-François, « Géopolitique des territoires français : décentralisation versus recentralisation », *Diploweb.com, la revue géopolitique*, 15 septembre 2018.

28. Il résulte par exemple de nos nombreuses auditions au Parlement de la période 2014-2020, ou de nos nombreux entretiens avec des parlementaires, que nous n'avons jamais rencontré un parlementaire qui ait voté la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) par conviction, le vote s'étant plutôt effectué sur un principe d'allégeance à l'Assemblée nationale et pour des raisons tactiques au Sénat. Trois ans après, une députée socialiste, Madame Christine Pires Beaune, a tenu à s'exprimer à la tribune même de l'Assemblée nationale, pour explicitement et publiquement regretter son vote. Il est vrai que cette loi a engendré un véritable bouleversement territorial selon des logiques jacobines : cf. Doré, Gwénaél, « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », *Population & Avenir*, n° 737, janvier-février 2018.

pérennes. Mais il a concerné la question de la p r equation selon laquelle les territoires plus riches versaient aux territoires plus pauvres.

Cette p r equation (*L nderfinanzausgleich*)  tait ancrée dans la Loi fondamentale puisque son principe est justifié avec l'article 106 appelé « Répartition du produit des impôts » : « Les besoins financiers de la Fédération et des Länder doivent être ajustés entre eux de telle sorte qu'une juste p r equation soit obtenue, qu'une surimposition des contribuables soit évitée et que l'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral soit sauvegard e ».

L'article 107, dénommé « P r equation financière », complétait ce qui précède : « La loi doit assurer une compensation appropriée des inégalités de capacité financière entre les Länder, en tenant compte de la capacité et des besoins financiers des communes (ou groupements de communes). La loi doit définir les conditions d'existence des droits à p r equation des Länder bénéficiaires et des obligations de p r equation des Länder prestataires ainsi que les critères de détermination des versements de p r equation. Elle peut également disposer que la Fédération, sur ses ressources propres, accorde aux Länder à faible capacité financière des dotations destinées à les aider à couvrir leurs besoins financiers généraux (dotations complémentaires) ».

Le système de p r equation était complexe et se distinguait en plusieurs éléments. Le premier provenait de clés de répartition comme le critère démographique évoqué ci-dessus pour la TVA. Un deuxième élément tenait à une redistribution de la TVA entre les Länder en prenant en compte différents critères (densité de population, taux d'urbanisation, montant des impôts directement perçus...). Pour certains Länder, des éléments spécifiques étaient pris en compte, comme les charges portuaires pour Hambourg et Br me. Enfin, pour atteindre les objectifs fixés, soit que chaque Land ait des ressources fiscales par habitant au moins égales à 95 % de la moyenne fédérale, c'est le *Bund*, selon une logique de p r equation verticale et non plus horizontale, qui intervenait en disposant d'une partie du montant des recettes de la TVA affectée aux Länder.

Depuis les années 1980, cette p r equation a fait l'objet de critiques, non sur son principe, mais sur ses modalités, surtout de la part des Länder y contribuant le plus, soit le Bade-Wurtemberg, la Bavière et la Hesse. Ces critiques étaient émises quelle que soit l'étiquette politique du gouvernement de ces Länder. L'adjonction des Länder de l'Est dans ce système de p r equation, après la fin du « Fonds pour l'unité allemande », n'avait évidemment pas diminué ces critiques.

Les trois Länder les plus prospères, qui fournissaient des recettes importantes aux treize autres Länder avaient tendance à penser que la p renniation des modalités de p r equation était un frein pour encourager les autres Länder   améliorer leur gouvernance. Mais cette p r equation était évidemment appréciée par les treize Länder et les communes de ces Länder en bénéficiant.

Après de nombreuses discussions entre les Länder et le gouvernement fédéral, le système de p r equation financière entre les Länder (*L nderfinanzausgleich*) est supprimé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020. C'est désormais l'échelon fédéral (*Bund*) qui assurera la p r equation, notamment en majorant ou minorant la taxe sur le chiffre d'affaires versée aux Länder, en fonction de leur solidité financière. Cette évolution est notamment complétée par une nouvelle compétence donnée au *Bund*, soit les investissements dans le réseau routier principal. Cette réforme ne règle pas toute la question

des finances des communes, dont l'endettement très variable fait l'objet de nombreux débats.

En conclusion, le contexte institutionnel des villes en Allemagne est plus stable que le contexte géographique. L'application des normes d'organisation territoriale de l'Ouest à l'Allemagne de l'Est depuis 1990 témoigne même d'une consolidation du contexte institutionnel. Cela s'est trouvé en quelque sorte symbolisé par l'organisation en 1996 du référendum envisageant la fusion des Länder de Berlin et du Brandebourg. Le Parlement fédéral n'avait aucune compétence pour décider cette éventuelle fusion et seuls les Länder peuvent émettre un tel projet, qui a été rejeté par les électeurs<sup>29</sup>. Et cette absence de changement dans la délimitation des Länder témoigne de la stabilité institutionnelle du pays.

Quant au contexte géographique, son analyse conduit à deux conclusions différentes. D'une part, il témoigne d'une forte stabilité avec une armature urbaine dont le caractère polycéphale s'est trouvé confirmé depuis la réunification et qui témoigne d'une forte inertie. Toutefois, principalement en fonction des différences de qualité de gouvernance, d'innovation et d'attractivité, les évolutions des villes en termes de nombre d'habitants, de mouvements migratoires, de composition par âge de la population sont extrêmement diversifiées. Ces évolutions se situent dans une dynamique générale caractérisée par une dépopulation, soit un solde naturel durablement négatif, se traduisant par un dépeuplement à l'exception des années où l'immigration est suffisamment importante, ce qui explique que, depuis 2011, la population en Allemagne ait continuellement augmenté après huit années de diminution entre 2003 et 2010<sup>30</sup>.

**Pour citer cette publication:**

*To cite this version:*

Dumont, Gérard-François,

« Le contexte géographique et institutionnel des villes en Allemagne : quelles mutations ? »,  
*Allemagne d'aujourd'hui*, n° 234, octobre-décembre 2020, p. 97-111.

29. La fusion est rejetée par référendum avec une géographie du vote fort différenciée. Les Berlinoises de l'Ouest votent majoritairement pour la fusion, mais ceux de l'Est ainsi que les électeurs du Brandebourg votent contre. Au total, les « oui » l'ont emporté à Berlin avec seulement 53,6 % mais les « non » sont largement majoritaires au Brandebourg avec 62,7 %.

30. Selon les données Eurostat (consulté le 21 septembre 2020).