



Cécile Cuny

Les manifestations concrètes de la réforme territoriale.

La réforme territoriale dans la région de Berlin-Brandebourg

Reconfigurations politiques et concurrence intercommunale

Cécile Cuny

Le Brandebourg fait partie des nouveaux *Länder* qui, le 3 octobre 1990, ont réintégré la République Fédérale d'Allemagne. Situé au nord-est du territoire allemand et partageant une frontière avec la Pologne, il est concerné depuis le début des années 1990 par une série de réformes territoriales. Pendant la période socialiste, un ensemble de lois datant des années 1950 avait en effet supprimé l'échelon du *Land*, clef de voûte du fédéralisme allemand, au profit d'une administration très centralisée. De même, la structure des *Kreise*, l'échelon intermédiaire entre la commune et le *Land*, avait été remodelée selon un maillage plus resserré et leur autonomie, avec celle des communes, supprimée. Aussi, après la réunification allemande, le retour à la décentralisation est passé par un remaniement du maillage administratif : une première loi de décembre 1991 crée les offices intercommunaux (*Amt*), une seconde, en décembre 1992 élargit le maillage des *Kreise*¹. Ces deux entités administratives entretiennent des liens très étroits avec les communes dans la mesure où celles-ci peuvent leur déléguer une partie de leurs compétences dans les domaines de l'aide sociale ou de la protection de la nature.

La dernière réforme territoriale lancée en 2000 et achevée en octobre 2003 s'inscrit ainsi dans la continuité des réformes menées au début des années 1990. Elle renvoie aussi à un contexte régional singulier. La ville de Berlin, qui représente à la fois un *Land* et une commune, constitue en effet une enclave administrative au sein du *Land* de Brandebourg. Cet héritage de la fin de la seconde guerre mondiale, à l'issue de laquelle l'organisation administrative de l'enclave de Berlin-Ouest a été calquée sur le modèle des villes-États hanséatiques comme Hambourg ou Brême², ne va pas sans poser de nombreux problèmes, notamment en matière de développement et d'aménagement régional. Les deux *Länder* ont en effet à gérer des espaces aux évolutions contrastées depuis la réunification allemande : la proche périphérie berlinoise est en pleine expansion démographique et économique tandis que le reste du Brandebourg reste encore très rural et peu densément

peuplé (80 habitants au km² environ) avec quelques pôles industriels hérités de la période socialiste mais aujourd'hui en crise. C'est à cet aspect de la réforme que nous nous intéresserons ici en considérant le remaniement des frontières communales dans le Brandebourg comme le support de mise en place de la politique nationale d'aménagement régional. Dans les années 1970, la RFA avait en effet engagé une réforme similaire qui visait à accroître l'efficacité de l'administration mais aussi à accompagner la croissance urbaine dans les régions industrielles (Holz J.-M., 1978). Des réformes territoriales comparables ont été lancées en Europe de l'Est dans les années 1990 pour encadrer les transformations sociales et économiques (Maurel M.-C., 1993 ; Rey V. *et al.*, 2005). De ce point de vue, la réforme dans le Brandebourg ne représente donc ni un phénomène unique, ni une action mineure : le dessin des nouvelles mailles territoriales met en jeu un véritable dessein politique (Maurel M.-C., 1984, p. 146).

La zone d'influence étroite de Berlin, qui correspond à une maille d'aménagement définie par le plan commun Berlin-Brandebourg de 1994, réunit une couronne de communes de la proche périphérie berlinoise. L'expansion démographique et économique y est particulièrement importante depuis le milieu des années 1990 (Breineßl K., Elsner E., 2003). Les mécanismes de rééquilibrage et la redistribution des ressources constituent des enjeux importants et très discutés de la réforme dans cette zone. Elle nous a donc semblé particulièrement pertinente pour obser-

1. On passe de 38 à 14 *Kreise* (Kost A., Wehling H.-G., 2003, p. 84).

2. Dans une ville-État, le pouvoir exécutif est assuré par un sénat et le pouvoir législatif par une assemblée parlementaire. Leurs compétences s'exerçant à la fois à l'échelon du *Land* et de la commune, les sénateurs remplissent à la fois les fonctions de ministres et de chefs des services administratifs municipaux et les parlementaires, celles de députés et de conseillers municipaux.



Cécile Cuny

La concentration décentralisée du Land de Brandebourg

ver les conflits qui naissent des stratégies et des logiques contradictoires entre les acteurs locaux, c'est-à-dire les communes, et les acteurs régionaux, à savoir le Parlement et le Ministère de l'Intérieur du Land de Brandebourg. Les objectifs explicites d'aménagement régional des autorités du Land ne s'accordent pas forcément avec les stratégies de regroupement mises en œuvre par les communes concernées par la réforme³.

L'évolution de la configuration de l'espace régional depuis les années 1980

La multiplication des études s'intéressant aux flux migratoires entre Berlin et le Brandebourg fournit un matériau suffisamment riche et cohérent pour pouvoir identifier assez clairement les grandes tendances de l'évolution de la configuration de l'espace régional depuis les années 1980.

L'analyse des flux migratoires entre Berlin et l'ensemble du territoire de l'ancienne RDA produite par Frédéric Dufaux (1997) permet de dresser un premier tableau synthétique des rapports entre Berlin et sa région pendant la période socialiste. Alors que pendant les années 1950/1960 le développement de Berlin-Est et des autres grandes villes d'Allemagne de l'Est est bridé au profit d'urbanisations nouvelles, les années 1980 correspondent à une phase d'expansion de la « Capitale de la RDA » (*Hauptstadt der DDR*) qui s'affirme comme le pôle dominant dans la

hiérarchie urbaine d'Allemagne de l'Est. Après la chute du mur de Berlin et la Réunification, l'attractivité de Berlin-Est se réduit à son bassin régional, le Brandebourg.

Dans les années 1990, le processus de périurbanisation autour de Berlin entraîne une évolution démographique très contrastée : la périphérie berlinoise capte la plupart des flux migratoires en provenance de la périphérie plus lointaine du Brandebourg et en direction de Berlin, tout en profitant aussi des flux en provenance du centre de la capitale. En 2001, la zone d'influence élargie (*äußeres Entwicklungsland*), qui correspond à la périphérie lointaine du Brandebourg dans le plan de développement régional de 1994, perd ainsi 9,7 % de sa population, tandis que la population de la zone d'influence étroite de Berlin (*engerer Verflechtungsraum*) croît de 21,3 % (Breineßl K., Elsner E., 2003, p. 20).

On peut interpréter la croissance démographique de la proche périphérie berlinoise comme le résultat de la discordance entre deux composantes du système migratoire de la région Berlin-Brandebourg. Les flux en provenance de la périphérie lointaine du Brandebourg représentent en effet la composante résiduelle de l'ancien système migratoire mis en évidence par Frédéric Dufaux pour la période socialiste.

Les flux en provenance de Berlin et à destination de sa périphérie proche sont au contraire le résultat de la combinaison de multiples facteurs qui interviennent après la réunification : la flambée des prix sur le marché immobilier berlinois ; la désindustrialisation qui entraîne la suppression drastique de postes dans l'industrie, l'administration, les télécommunications, le commerce ou les transports ; un boom immobilier entre 1992 et 1998 dans les arrondissements périphériques de Berlin et dans les communes limitrophes à la faveur de conditions préférentielles pour la construction dans les nouveaux Länder (Häußermann H., Kapphan A., 2000, pp. 91-115) ; la dévalorisation des grands ensembles de l'est de Berlin et la valorisation symétrique de la maison individuelle en banlieue périurbaine ; le transfert des fonctions de capitale de Bonn vers Berlin amenant une population de fonctionnaires qui s'installent surtout dans les communes périphériques⁴.

3. Cette contribution est tirée du mémoire *ad hoc* (*La réforme du territoire des communes dans la région de Berlin-Brandebourg et la production d'un nouveau système spatial*) présenté pour le DEA de sciences sociales (ENS/EHESS) en octobre 2004 et réalisé sous la direction de Sébastien Velut. Je tiens également à remercier Maurice Blanc et Béatrice von Hirschhausen pour leurs conseils.

Notre démonstration s'appuie sur l'exploitation cartographique des données disponibles sur les ressources fiscales des communes de la zone d'influence étroite de Berlin, sur les archives du Ministère de l'Intérieur du Land et les textes législatifs, enfin, sur les entretiens réalisés avec les maires de deux communes de la périphérie de Potsdam qui ont particulièrement retenu notre attention.

4. Je remercie Frédéric Dufaux d'avoir attiré mon attention sur ces deux derniers facteurs.



Cécile Cuny

Le boom périurbain à Ahrensfelde, une commune du nord-est de la zone d'influence étroite de Berlin.

Les principes de développement du plan commun Berlin-Brandebourg

Le plan de développement commun Berlin-Brandebourg mis en place à partir de 1994 cherche à encadrer un développement régional plus équilibré à partir du concept de « concentration décentralisée » (*dezentrale Konzentration*). Ce plan prévoit en effet de densifier le centre berlinois et de développer des pôles régionaux périphériques susceptibles de fixer les flux de population en provenance du Brandebourg et en direction de la capitale. Le plan identifie ainsi trois couronnes de villes autour de Berlin qui correspondent à trois fonctions de concentration décentralisée :

- Les centres de la zone d'influence étroite (Nauen, Oranienburg, Strausberg, Fürstenwalde, Königs-Wusterhausen, Ludwigsfelde et Potsdam) remplissent une fonction de désengorgement de la capitale.

- Aux villes moyennes de la zone d'influence élargie situées à 50 km de Berlin (Neuruppin, Eberswalde, Francfort sur l'Oder, Cottbus, Luckenwalde, Brandebourg) correspond une fonction de médiation : pôles développés en lien avec le centre, ils sont censés diffuser et étayer la croissance dans la partie périphérique du Brandebourg.

- Les centres de développement à l'extrême périphérie (Wittenberge, Prenzlau, Schwedt, Finsterwalde et Laushammer), situés dans des zones agricoles ou minières en crise, concentrent les efforts de développement dans

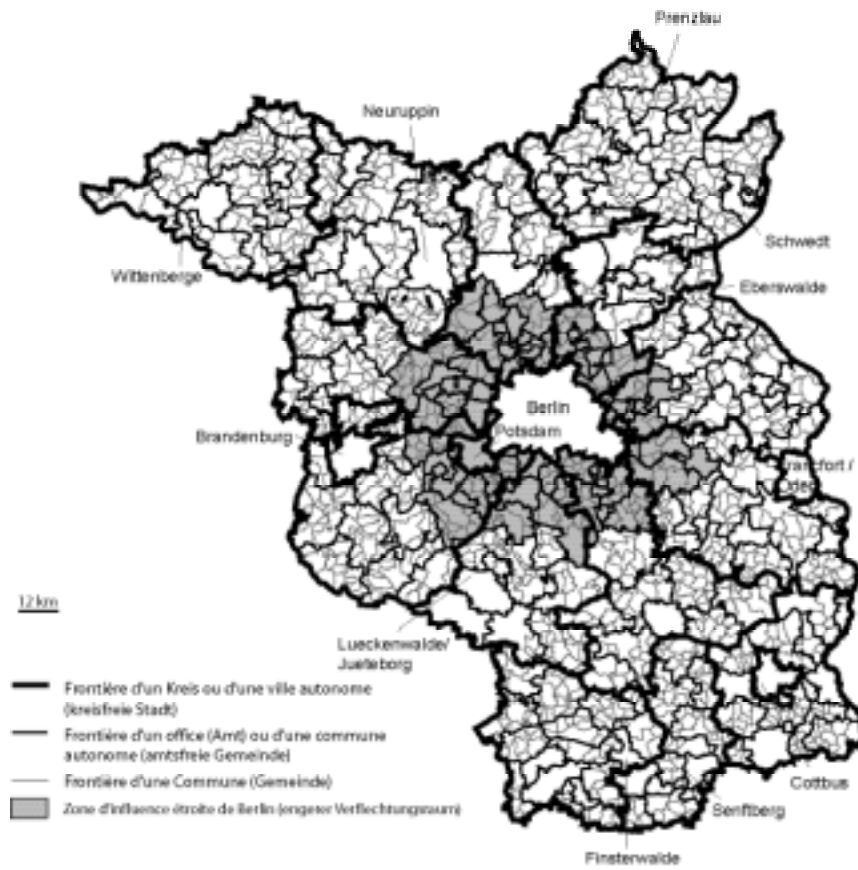
cette région afin d'y fonctionner comme des pôles de fixation des activités et de la population.

Cependant, malgré la mise en place de ce plan, la concentration des flux migratoires sur la zone d'influence étroite de Berlin depuis le milieu des années 1990 ne va pas dans le sens d'une « concentration décentralisée ». La périphérie proche de Berlin concentre en effet à elle seule les flux provenant du centre mais aussi de la périphérie plus lointaine. La maîtrise de la croissance démographique et économique de cet espace est donc aujourd'hui plus que jamais au centre des enjeux de développement de l'ensemble de la région.

Le projet de fusion entre les *Länder* de Berlin et du Brandebourg de 1996 avait déjà pour but d'assurer une meilleure coordination des politiques d'aménagement à l'échelle régionale que celle que tente, bon an mal an, d'organiser le service commun de planification des deux *Länder*⁵.

En l'absence de cadre d'aménagement plus général, on peut donc considérer que la réforme territoriale de

5. Stefan Krappweis donne l'exemple de l'aéroport de Schönefeld, qui cristallise les conflits entre les deux administrations du plan commun : il s'agit en effet de localiser une infrastructure qui n'a pas de place au centre – il est prévu de fermer les deux aéroports de Tempelhof et de Tegel – mais qui lui ôte des ressources fiscales (Adelhof K., Pethe H., Schulz M., 2002, p. 46).



Maillage administratif du Brandebourg au 31.12.2000



Maillage administratif du Brandebourg en 2003



Maillage administratif de la zone d'influence étroite de Berlin en 2000



Maillage administratif de la zone d'influence étroite de Berlin en 2003

l'échelon communal dans le Brandebourg constitue une occasion nouvelle pour mettre en place un cadre administratif et politique qui permette de gérer les disparités régionales en particulier dans la zone d'influence étroite de Berlin.

Où le maillage s'adapte aux principes du développement régional

Le déroulement de la réforme comprend une phase de libre initiative (*Freiwilligkeitsphase*) de septembre 2000 à mars 2002 et une phase législative de cette dernière date au 26 octobre 2003, jour des élections municipales. Alors que dans le premier cas, les fusions se font par traité intercommunal validé par les autorités du Ministère de l'Intérieur du *Land*, dans le deuxième, les communes ont à prendre position sur la partie du projet de loi qui les concerne et, le cas échéant, à lui opposer des solutions alternatives. Ce projet est ensuite remanié par la commission du Ministère de l'Intérieur du *Land* puis soumis au vote des députés au Parlement (*Landtag*). Dans l'ensemble du *Land*, les fusions ont lieu à hauteur de 57 % pendant la phase de libre initiative et empruntent dans 43 % des cas la voie législative. Dans la zone d'influence étroite de Berlin les rapports sont inversés : 45 % des fusions ont lieu pendant la phase de libre initiative et 55 % par voie législative. Autrement dit, il semble que les communes de la zone d'influence étroite se sont montrées plus rétives à la réforme que dans le reste du *Land*. Les directives du Ministère de l'Intérieur du *Land* prévoient en effet un règlement différent pour la zone d'influence étroite par rapport à la zone d'influence élargie. Dans le premier cas, la structure de la commune autonome, c'est-à-dire la suppression des offices intercommunaux (*Amt*) par la fusion des communes qu'il regroupe, est obligatoire. Dans le cas de la zone d'influence élargie, l'office intercommunal reste une structure administrative pertinente ; seules les communes de moins de 500 habitants sont obligées de fusionner avec d'autres communes du même office.

La comparaison des cartes administratives de 2000 et 2003 met ainsi en évidence l'évolution différenciée du maillage administratif entre la zone d'influence étroite et le reste du *Land* : un seul office intercommunal subsiste dans la zone d'influence étroite, tandis que cette structure est répandue dans le reste du *Land*. Le maillage administratif semble ainsi reproduire les différences de développement entre ces deux espaces : alors que la commune autonome apparaît comme la structure moderne, conforme au maillage territorial du reste de la RFA, l'office intercommunal remplit une fonction d'aide à la transition ou au développement. Les directives du Ministère de l'Intérieur du *Land* précisent en effet : « L'office est une structure administrative pertinente avant tout là où l'on ne peut pas

compter sur une identification du citoyen avec une nouvelle commune autonome par manque d'un lieu de centralité, et là où l'on ne peut pas compter sur un développement commun des communes sur un plus long terme », (Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg, 2000, p. 34). La structure de la commune autonome revêt d'autres enjeux de développement : « Dans la zone d'influence étroite Brandebourg-Berlin, en particulier dans la périphérie proche de Berlin, on constate un développement résidentiel et un développement économique des communes très rapides. Ici (...) se fait sentir le besoin de créer des domaines de compétences unifiés avec un regard sur la construction, l'implantation des entreprises, les infrastructures et les transports », (Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg, 2000, p. 31). Le choix de la structure du maillage semble donc largement guidé par des impératifs d'aménagement et de gestion du territoire : là où la centralité et le développement font défaut, on propose une structure de coopération intercommunale qui réalise malgré tout une certaine unité territoriale ; là où le morcellement territorial risquerait d'attiser les concurrences entre communes ou un développement « sauvage », on impose une structure qui permet d'homogénéiser et d'unifier davantage les territoires.

Si l'on compare les cartes administratives de la zone d'influence étroite en 2000, 2002 et 2003, l'on s'aperçoit que les fusions respectent dans leur grande majorité la règle générale (transformer les offices intercommunaux en commune autonome par voie de fusions intercommunales), sauf à la périphérie des « centres » identifiés par le plan commun comme points de concentration à la périphérie de Berlin (Nauen, Oranienburg, Bernau, Strausberg, Fürstenwalde, Königs-Wusterhausen, Ludwigfelde et Potsdam), ou dans la région de villes ayant le statut de « centre disposant de fonctions d'un centre moyen » (*Grundzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums*) d'après le plan de développement du *Land* de Brandebourg de 1995 (*Landesentwicklungsplan I – LEP I*) comme Werder ou Kremmen. Ces fusions font référence à une mesure d'exception précisée par les directives, en vue de résoudre les problèmes liés à la périurbanisation : « La réforme des structures communales doit aussi contribuer à la solution ou tout au moins à l'atténuation des problèmes centre-périphérie (*Stadt-Umland Probleme*) dans la région des villes autonomes (*kreisfreie Städte*) ou des grandes villes et des communes autonomes (*amtsfreie Städte und Gemeinden*). Une meilleure entente entre la zone administrée par le centre et ses prolongements placés sous son influence doit être favorisée par l'annexion massive des communes périphériques », (Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg, 2000, p. 11, ma traduction). Autrement dit, on retrouve à l'échelle locale de la commune les objectifs d'aménagement qui étaient déjà au principe du projet de fusion des deux *Länder* à l'échelle régionale : par l'élargissement de la maille communale et l'intégration des



Cécile Cuny

Parc du château de Sanssouci, à Potsdam, principale attraction touristique de la région.

périphéries dans les nouvelles frontières, le législateur cherche à rétablir un équilibre dans l'asymétrie des rapports entre les centres et leurs périphéries. Or les impératifs d'aménagement qui orientent la réforme à la périphérie des centres de la zone d'influence étroite de Berlin, se heurtent bien souvent aux stratégies politiques, économiques et fiscales des communes périphériques.

Par les « problèmes de centre-périphérie », les autorités du *Land* entendent les disparités engendrées par la périurbanisation entre, d'une part, les rentrées fiscales induites par les nouvelles implantations résidentielles ou commerciales dans les communes de la périphérie et, d'autre part, le coût des infrastructures du centre que les habitants des communes périphériques continuent à utiliser alors qu'ils ne contribuent plus, par leurs impôts, à leur financement. L'annexion des communes périphériques constitue ainsi une solution simple et peu coûteuse à ce déséquilibre essentiellement fiscal. Du point de vue des villes-centres, l'annexion des communes périphériques offre également de nouvelles perspectives d'expansion. L'exemple de la périphérie de Potsdam permet d'évaluer la mise en œuvre de la réforme. Potsdam connaît en effet un processus de périurbanisation indépendant alimenté par la proximité de la capitale. De plus, dans ce cas, l'annexion des communes périphériques ne modifie pas seulement le maillage communal

mais aussi les frontières du *Kreis* Potsdam-Mittelmark. Il fait donc intervenir un acteur supplémentaire et avec lui, très certainement, d'autres enjeux.

Préserver l'indépendance politique

Préserver l'indépendance politique d'une entité communale semble avoir été un objectif important des stratégies mises en place par les communes périphériques menacées d'une annexion par la ville-centre voisine. C'est du moins cet objectif qu'avaient en vue les communes de l'office de Schwielowsee au moment de fusionner pendant la phase de libre initiative si l'on suit les propos du maire de la localité de Geltow. D'après ce maire, les habitants et les élus locaux de Geltow ont toujours été opposés à la réforme. Il considère donc la création de la commune de Schwielowsee comme une solution de compromis entre la fusion avec la ville de Potsdam et celle avec la ville de Werder : dans les deux cas la fusion dissout le poids des représentants politiques de la commune au sein des conseils municipaux de ces deux grandes villes. D'autre part, si l'on se reporte aux statistiques disponibles sur la situation fiscale de Werder et de Potsdam, la fusion avec l'une de ces deux communes ne



Cécile Cuny

Schwielowsee et son lac : un site attrayant pour les péri-urbains

présente aucun avantage pour les communes de l'office de Schwielowsee au budget équilibré et aux rentrées fiscales significatives. La ville de Potsdam ayant formulé dès le début de la réforme des propositions de fusion, il importait donc selon ce maire de créer la commune de Schwielowsee avant la fin de la phase de libre initiative afin d'éviter toute « annexion contrainte » (*Zwangseingemeindung*), c'est-à-dire toute fusion ordonnée par voie législative. Comme l'explique ce maire, la commune de Geltow a déjà été annexée à Potsdam en 1938, alors qu'Hitler souhaitait construire un « grand Potsdam », avant de retrouver son indépendance en 1952 pendant la RDA. Elle est cependant restée depuis un véritable faubourg de Potsdam, contrairement aux deux autres communes relevant de Schwielowsee, Caputh et Ferch, plus éloignées et situées en forêt. Cette situation aurait très certainement suffi, d'après lui, à justifier une fusion avec Potsdam par voie législative.

On retrouve dans cet exemple de remembrement communal, la logique qu'a repéré Frédéric Dufaux dans l'échec du projet de fusion entre les deux *Länder* de Berlin et du Brandebourg en 1996 : « Cette situation, loin d'être exceptionnelle, ne fait qu'exacerber l'absence de tradition de coopération entre ville-centre et périphérie en Allemagne de l'Est. Henckel *et alii* observent que les souvenirs sont encore frais de pratiques d'exploitation de la périphérie par sa ville-centre. La nécessité de coopérer se heurte aujourd'hui à la méfiance et à la peur de perdre une indépendance toute neuve pour les communes périphériques. Cela explique aussi que parmi les projets de redécoupage des *Kreise*, le refus d'une fusion avec la ville-centre est assez général », (Dufaux F., 1997, p. 387). Nous pouvons désormais étendre cette hypothèse à l'échelon communal : dans le cas de Geltow, la préservation de l'indépendance politique et administrative constituait l'enjeu principal de la stratégie

d'évitement mise en place par cette commune avec les communes partenaires de l'office de Schwielowsee.

Le cas de Golm

Dans la perspective de la fusion que nous venons d'examiner, le cas de Golm apparaît particulièrement intéressant, à la fois par la diversité des enjeux qu'il recouvre mais aussi par celle des acteurs qu'il mobilise. Golm fait en effet partie des communes qui, courant de l'année 2000, concluent un traité de fusion avec la ville de Werder. Ce traité s'inscrit donc dans la logique que nous venons d'examiner, à savoir celle de la préservation d'une relative représentation politique au sein d'un conseil municipal élargi. Cependant, le traité de fusion de Golm n'a pas été validé par le Ministère de l'Intérieur du *Land*. La tentative de contournement mise en place par les communes de l'office de Werder est donc contrée par les décisions des autorités du *Land* qui mettent en suspens leur accord jusqu'à l'issue de la phase de libre initiative.

Du point de vue du Ministère, le report de la décision à la phase législative permet en effet d'imposer les règles d'exception de la réforme s'appliquant à la périphérie des grandes villes. Les règles précisent que les annexions concernent en particulier les zones de conurbation, dans le contexte d'une ville-centre dont le développement nécessite une extension de son territoire et d'une étroite coopération administrative entre cette ville-centre et la périphérie (Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg, 2000, p. 11).

Le cas de Golm satisfait à l'ensemble de ces exigences : la commune se situe dans le prolongement urbain de Potsdam, qui, compte tenu du statut de « patrimoine de l'UNESCO » conféré aux parcs situés autour du château de Sanssouci, a des possibilités d'extension limitées dans ses frontières de 2000-2002. Ensuite, il existe une coopération administrative étroite entre les instituts de recherche de Golm et l'Université de Potsdam. Enfin, la distance qui sépare Golm du centre administratif de la ville de Werder rend cette alternative moins conforme aux directives du Ministère que la fusion avec Potsdam. Le Ministère, en remettant le règlement des frontières entre les mains du Parlement, est donc pratiquement sûr de pouvoir imposer sa logique.

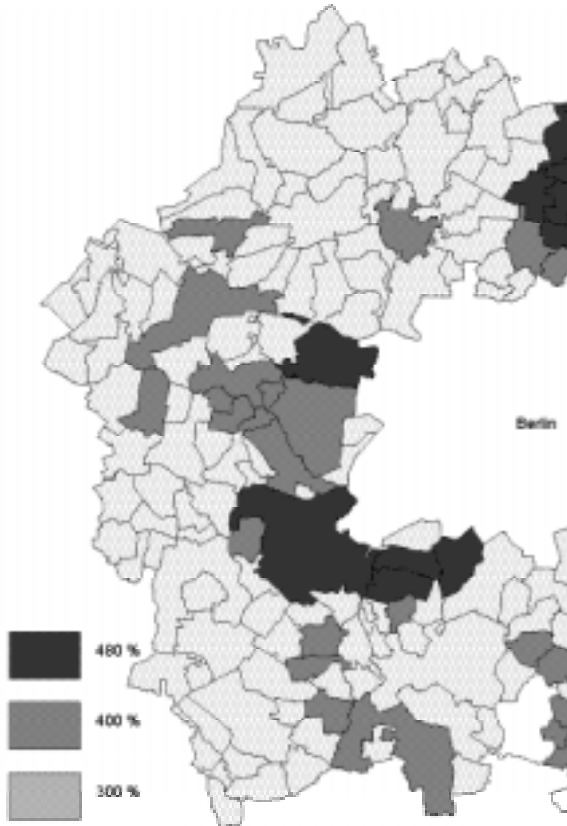
Une telle réaction de la part des autorités du *Land* est à la mesure des enjeux que représente l'annexion de Golm pour les perspectives de développement économique de Potsdam. Si l'on se reporte aux cartes, on remarque que le taux d'imposition sur les terrains construits à Golm (400 %) est supérieur à celui de la taxe professionnelle (entre 200 % et 290 %), ce qui fait de cette commune un site plus attractif pour les entreprises que pour les zones résidentielles en



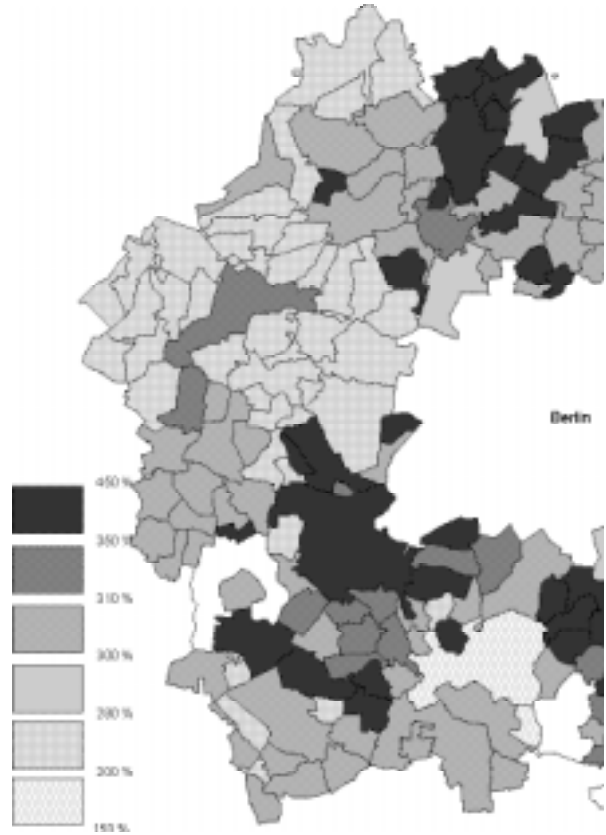
Maillage administratif de la zone de Potsdam



Densité de la population dans la zone de Potsdam



Taux d'imposition sur le foncier bâti dans la zone Potsdam. Ce taux s'applique à une valeur imposable de 0,26% de la valeur du bien



Taux de la taxe professionnelle dans la zone Potsdam. Ce taux s'applique à une valeur imposable de 5% du chiffre d'affaires.



Cécile Cuny

L'Institut Fraunhofer dans le parc scientifique de Golm en construction.

regard des taux d'imposition pratiqués par Potsdam pour ces deux impôts (480 % et 450 %).

Or, Golm accueille sur son territoire des instituts de recherche (Institut Fraunhofer pour la recherche appliquée sur les polymères, Institut Max-Planck pour la physiologie moléculaire des plantes, Institut Max-Planck pour la recherche sur les colloïdes) ainsi que des annexes de l'Université de Potsdam.

L'annexion de Golm sert ainsi le plan de parc scientifique projeté par la ville de Potsdam. À l'échelle régionale, elle correspond aussi au principe de « concentration décentralisée » dans la mesure où elle fait de Potsdam un site universitaire susceptible de décharger ceux qu'abrite la capitale fédérale toute proche. D'un point de vue symbolique enfin, elle confirme le statut de capitale du *Land* conféré à Potsdam depuis la réunification.

Cependant, Golm n'est pas la seule à s'opposer à sa fusion forcée avec Potsdam. Celle-ci entraîne aussi une modification des frontières du *Kreis* Potsdam-Mittelmark, qui n'est pas sans conséquence pour ce dernier. La prise de position du Conseil du *Kreis* Potsdam-Mittelmark (*Kreistag*), qui porte sur l'ensemble des fusions ayant des conséquences sur ses frontières, précise en effet : « Ces projets qui concernent dans leur ensemble les frontières du *Kreis* vont occasionner une perte d'environ 13 000 habitants et affaiblissent aussi durablement l'ensemble de l'évolution du *Kreis* à cause de la croissance démographique particulièrement importante dans ces communes. De

surcroît, en perdant Golm et Wust, le *Kreis* perd deux sites économiques particulièrement prospères (le site universitaire de Golm et la zone d'activité de Wust). Enfin, on peut prévoir que cela mène à un déséquilibre au détriment des communes moins développées et moins peuplées. (...) En conséquence, le *Kreis* doit perdre des communes aux perspectives de développement particulièrement remarquables sans que l'affaiblissement des capacités d'administration et de financement du *Kreis* ne soient autrement compensées », (Prise de position du 16 mai 2002. Archives du Ministère de l'Intérieur, Potsdam) Ces propos mettent en évidence les enjeux fiscaux que représentent les communes périphériques de Potsdam pour le *Kreis* : elles constituent des perspectives de revenus issus aussi bien de la taxe professionnelle que de l'impôt sur le revenu dont une part est reversée dans les deux cas aux *Kreise* par le *Land*.

La part de l'impôt sur le revenu reversé aux communes est particulièrement importante dans les communes du sud et de l'ouest de Potsdam (part par habitant située entre 198, 37 DM et 406, 98 DM en 2000). Le *Kreis* a donc tout intérêt, d'un point de vue fiscal, à conserver ces communes dans les limites de ses frontières.

Le cas de Golm mobilise ainsi une diversité d'acteurs aux logiques d'action très variées : alors que la commune tente de préserver son indépendance par une fusion pendant la phase de libre initiative, le *Land* reporte sa décision à la phase législative où il est davantage en mesure d'imposer les règles prévues par les directives ministérielles. De son côté, le *Kreis* se range du côté de la commune afin de conserver dans ses frontières des entreprises et des habitants dont les prestations fiscales représentent une part significative de son budget.

Ainsi, loin de résoudre les problèmes de développement liés à la compétition intercommunale ou à la concurrence que se livrent les villes-centres et leurs périphéries, la réforme territoriale les exacerbe. La fixation des frontières cristallise ici les conflits qui animent les rapports intercommunaux à l'échelle locale et à l'échelle régionale.

La mise en œuvre de la réforme n'a rien eu de mécanique. L'exemple que nous avons choisi a permis de mettre en évidence des processus multiformes, dépendant des situations locales et des acteurs en présence.

De nouvelles recherches seraient nécessaires pour réaliser une typologie des fusions intercommunales, analyser les différentes stratégies auxquelles elles renvoient et pour confronter l'exemple brandebourgeois à d'autres situations européennes.

Cécile Cuny

Références bibliographiques

Adelhof K., Pethe H., Schulz M., (2002), *Amsterdam und Berlin : Konzepte, Strukturen und städtische Quartiere*, Berlin, Geographisches Institut/Humboldt Universität.

Breineßl K., Elsner E., (2003), « Berlin und sein Umland », *Berliner Statistik*, Monatsschrift 1/03, pp. 12-26.

Dufaux F., (1997), *Recomposition territoriale et restructuration du système urbain à l'est de l'Allemagne (1950-1993)*, Paris, Université de Paris I.

Häußermann H., Kapphann A., (2000), *Berlin von der geteilten zur gespaltenen Stadt*, Opladen, Leske und Budrich.

Holz J.-M., (1978), « La réforme territoriale et administrative en Allemagne Fédérale : l'exemple du regroupement communal », *Revue administrative de l'est de la France*, n° 10, pp. 43-63.

Koehl E., Sintomer Y., (2002), *Les jurys de citoyens berlinois*, Berlin, Centre Marc Bloch.

Kost A., Wehling H.-G., (2003), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.

Maurel M.-C., (1984), « Pour une géopolitique du territoire. L'étude du maillage politico-administratif », *Hérodote*, n° 33-34, pp. 131-143.

Maurel M.-C., (1993), *Changement administratif et territorial dans la nouvelle Europe*, Montpellier, Société languedocienne de géographie.

Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg, (2000), *Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg*, Potsdam, Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg.

Rey V., Coudroy de Lille L., Boulineau E., (2005), *L'élargissement de l'Union Européenne : réformes territoriales en Europe Centrale et Orientale*, Paris, L'Harmattan.

Reuber P., (1996), « Gemeindegebietsreform und Zentralität : lokale Entscheidungskonflikte und ihre räumliche Folgen, Das Beispiel Lennestadt », *Berichte zur deutschen Landeskunde*, Bd 70/Heft 2, pp. 503-521.

Biographie

CÉCILE CUNY est doctorante au Centre Marc Bloch pour les sciences sociales à Berlin.
cec@cmb.hu-berlin.de