



HAL
open science

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE. Allemagne d'aujourd'hui : revue française d'information sur l'Allemagne, 1996, pp.46-65. halshs-01117314

HAL Id: halshs-01117314

<https://shs.hal.science/halshs-01117314>

Submitted on 16 Feb 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*

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE : DES DIVERGENCES SPATIALES ET OPÉRATIONNELLES

En mars 1995, les ministres européens chargés de l'aménagement du territoire se sont réunis à Strasbourg. Craignant un « scénario de l'inacceptable » qui verrait s'accroître les différences en matière de développement, de démographie, de communication ou d'environnement entre les régions d'Europe, ils ont décidé d'élaborer un schéma de développement de l'espace communautaire. Dans le même temps, les fonds structurels européens, qui ont pour vocation de réduire les disparités entre les régions de l'Union, ont été abondés à hauteur de 141 milliards d'écus (plus de 900 milliards de francs) qui doivent être dépensés entre 1994 et 1999.

Le principe et la réalité

La démarche entreprise par les ministres et l'importance du budget dont dispose la commission signifient-elles que les politiques nationales d'aménagement du territoire pourraient être totalement remplacées par une politique unique ? Une telle démarche systématique risquerait de se heurter aux principes européens et aux réalités territoriales. D'une part, selon l'article 2 du traité instituant la Communauté économique européenne, révisé par le traité de Maastricht du 7 février 1992, la Communauté a notamment « *pour mission [...] de promouvoir un développement harmonieux et équilib-*

* Professeur à l'Université de Paris-Sorbonne, directeur de l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de la Sorbonne, 191 rue Saint-Jacques 75005 Paris. Fax 33 (1) 40 46 25 12.

bré des activités économiques dans l'ensemble de la communauté... » Le principe de subsidiarité (article 3B du traité de Maastricht) signifie que tout ce qui peut être réalisé « *de manière suffisante par les Etats membres* » et qui ne relève pas « *de sa compétence exclusive* » ne fasse pas l'objet de réalisation au niveau communautaire. Or l'aménagement du territoire peut, dans nombre de ses aspects, donner lieu à des actions au niveau local, régional ou national, même si d'autres approches peuvent justifier des efforts communs, notamment de coordination, comme cela a été précisé à la réunion de Strasbourg évoquée ci-dessus.

D'autre part, tout effort européen en matière d'aménagement du territoire doit prendre en compte la situation existante. Il importe en conséquence de bien la connaître et par exemple d'examiner les différences territoriales entre les pays. En particulier, une tentative de comparaison entre les deux pays les plus vastes de l'Union européenne — l'Allemagne et la France — conduit à souligner un certain nombre de différences. Mais n'est-ce pas une tautologie d'annoncer *a priori* qu'il y a des dissemblances ? Deux territoires considérés se retrouvent inévitablement aménagés de façon distincte, ne serait-ce qu'en raison des spécificités spatiales de chacun d'eux. L'aménagement de territoires ne peut jamais se résumer à une vulgate passe-partout qui ferait fi de la diversité géographique et humaine des espaces. La question des infrastructures ne se pose évidemment pas de façon équivalente sur le rivage méditerranéen français et sur le rivage baltique allemand qui connaissent chacun des conditions climatiques différentes. La Bretagne française, Finistère de l'Europe continentale, n'est pas dans le même contexte géographique que la Bavière. La mise en œuvre d'outils de développement ne se pose pas de façon équivalente dans le Sud-Ouest français et dans les nouveaux *Länder* rattachés en 1990. L'héritage urbain est profondément différent dans les deux pays.

L'aménagement du territoire en France diffère de celui de l'Allemagne d'abord par une organisation administrative du territoire profondément différente tant dans sa formulation politique que dans sa réalité vécue. En second lieu, le cadre de décision de cet aménagement n'est pas le même. La

formulation des objectifs recèle moins de différences, contrairement aux modalités et sans doute aux résultats.

La compréhension du monde passe par la connaissance d'idées simples. De même qu'André Siegfried osait dire : « *L'Angleterre est une île* », osons dire que l'Allemagne est un Etat fédéral, dont l'organisation territoriale est fort différente de celle de la France par les découpages administratifs retenus et par les principes définis.

La décentralisation n'est pas le fédéralisme

Après avoir traversé un long processus historique de centralisation du pouvoir qui a été magnifié par la Révolution, l'organisation administrative de la France est restée extrêmement centralisée jusqu'en 1982. (1) Jusqu'à cette date en effet, les collectivités territoriales voient leurs actes contrôlés *a priori* par le pouvoir central. Plus encore, les conseils généraux et les conseils régionaux ne préparent pas eux-mêmes leur budget. Cette mission est exercée par les représentants de l'Etat, les préfets de département pour les conseils généraux, les préfets de région pour les conseils régionaux. C'est seulement depuis les lois de décentralisation que les différents pouvoirs locaux ont enfin acquis une certaine autonomie.

Les régions françaises, fruits d'un long processus de régionalisation (2) qui n'a débouché juridiquement qu'à partir de 1972, près de deux siècles après la disparition des provinces, sont donc considérées géographiquement comme l'équivalent des *Länder* allemands. Mais ces *Länder* sont les Etats d'un pays fédéral. A ce titre, ils ont des pouvoirs législatifs, ils exercent nombre de missions de service public et ils ont autorité sur les collectivités territoriales inférieures : *Kreis* (arrondissement) et *Gemeinde* (commune). (3)

Rien de tout cela en France. Les régions n'ont ni pouvoir législatif, ni pouvoir réglementaire, mais essentiellement un pouvoir budgétaire consistant à voter la partie des recettes relevant de leur décision et à décider de l'affectation de l'ensemble des recettes. Le fait que le conseil régional ne soit pas doté d'un pouvoir législatif est souligné en constatant que les compétences attribuées aux régions ne respectent guère la

répartition classique des pouvoirs. L'exécutif régional est en effet le président du conseil régional qui vote le budget, suit son exécution et le contrôle. Les principes de séparation des pouvoirs énoncés par Montesquieu ne sont véritablement pas respectés.

En second lieu, les missions confiées par la loi aux conseils régionaux sont limitées. Ces conseils sont des administrations de mission plutôt que de gestion. Ils n'ont en particulier pas à assumer des services publics comme le font les *Länder*. Certes, l'Etat élargit leur rôle en les obligeant à contribuer à nombre d'investissements et même au budget d'institutions ou d'entreprises dont la tutelle relève de l'Etat (universités, chemins de fer, autoroutes...). Mais en même temps, l'Etat se réserve de garder ses pouvoirs.

Enfin, la France est régie suivant le principe de non-dépendance hiérarchique entre les collectivités territoriales, ce qui signifie qu'aucune collectivité — par exemple la région — n'a autorité sur une autre — par exemple la commune, alors que les dirigeants du *Land* sont à la tête d'un Etat et peuvent à ce titre prendre des décisions s'imposant par exemple aux communes. Ceci peut être illustré par les réformes communales décidées en Allemagne pendant la période 1965-1975. A cette époque, en Allemagne comme en France, nombreux sont ceux qui s'interrogent sur le découpage communal. Tandis que les réformes françaises échouent du fait d'un recours abusif à l'usage de la contrainte et d'une méconnaissance des réalités, en Allemagne fédérale, certains *Länder* choisissent la voie des fusions systématiques de communes, voie plus aisée dans un pays où la superficie des communes (au nombre de 24 438 dans la RFA de 1965) est plus petite tandis que la densité de population est nettement plus élevée. D'autres *Länder*, comme la Bavière ou la Rhénanie-Palatinat, préfèrent conserver l'échelon communal et encourager l'intercommunalité. De ce fait, en Allemagne, la taille des communes est très variable. Par exemple, en Rhénanie, les 396 communes ont en moyenne 86 km² alors qu'en Saxe, les 1 623 communes ont une superficie moyenne de 11,30 km², chiffre inférieur à la moyenne des communes françaises qui est de 15,10 km².

Des échelons différents

En considérant les échelons géographiquement intermédiaires entre la commune et la région, les solutions françaises et allemandes apparaissent assez différentes. La France connaît bien entendu le département, créé en 1790 pour détruire « toute disproportion sensible dans la représentation et toute inégalité d'avantages et de désavantages politiques ». (4) Mais, en fait, depuis 1890 (5), la France a multiplié les formules de coopération entre collectivités territoriales, et il est ainsi possible d'inventorier 27 types de périmètres administratifs intéressant ou spécifiant une aire géographique. (6) En Allemagne, la situation est diverse. L'échelon géographique de la taille du département (*Regierungsbezirk*) n'existe que dans six États de la RFA d'origine (6bis). C'est une circonscription administrative sous la tutelle du ministre de l'Intérieur du *Land*, et ce n'est donc pas une collectivité territoriale comme le département français.

Au niveau local allemand, au-dessus de la commune, l'arrondissement (*Kreis*) est dirigé généralement par un conseil élu. C'est donc une collectivité locale, contrairement à l'arrondissement administratif français. (7) La démarche française, issue de la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995 visant à définir des « pays » (8) va dans le sens de la création d'une instance de développement économique à une échelle géographique équivalente au *Kreis*. La France s'interroge d'ailleurs sur la façon d'appliquer cette notion aux grandes villes. L'Allemagne a résolu la question en dotant les villes suffisamment importantes du statut de *Kreis* ; elles forment alors des *Stadtkreise* ou arrondissements urbains.

Armature urbaine

La différence d'organisation administrative des territoires allemands et français se retrouve dans l'armature spatiale. La France est marquée par la présence de l'agglomération parisienne dont le poids démographique relatif est d'autant plus important que les autres agglomérations sont nettement moins grandes. La première agglomération française (9) a été estimée à 9 318 821 habitants au recensement

de 1990, la seconde, Lyon, à 1 262 223 et la troisième, Marseille, à 1 230 936, ce qui représente respectivement 13,5 et 13,2% de la population de Paris, et montre la polarisation de l'armature urbaine. Paris est la dix-huitième agglomération du monde.

Les chiffres urbains allemands sont fort différents. La première agglomération allemande, celle de Berlin, est estimée à 3 624 000 habitants (10), ce qui la classe 56^e dans le monde. La deuxième agglomération allemande, Rhein/Ruhr-Wupper (Düsseldorf), a 2 461 000 habitants, soit 68% du poids de la première, la troisième, Rhein/Ruhr-Sieg (Cologne), 2 147 000, la quatrième, Hambourg, 2 051 000, la cinquième, Munich, 1 594 000, et la sixième, Francfort/Main, 1 355 000, soit 37% de la première.

L'organisation territoriale en Allemagne	
Niveau central	Fédération - <i>Bund</i>
Niveau régional (Niveau supérieur) <i>Oberstufe</i>	Etat - <i>Land</i> Trois villes-Etats : Hambourg et Brême (qui ont le titre de <i>Hansestadt</i>), Berlin, et treize Etats.
Niveau départemental (Niveau intermédiaire) <i>Mittelsstufe</i>	Département - <i>Bezirk</i> ou <i>Regierungsbezirk</i> Trois à cinq suivant l'Etat, uniquement dans six Etats de la RFA d'origine (Bade-Wurtemberg, Bavière, Hesse, Basse-Saxe, Rhénanie du Nord-Westphalie et Rhénanie-Palatinat). Le <i>Bezirk</i> est dirigé par un <i>Regierungspräsident</i> qui dépend directement du ministre de l'Intérieur du <i>Land</i> : il est l'équivalent du préfet en France. Cette circonscription est donc à vocation administrative, sans être une collectivité territoriale, et ne dispose pas d'organismes électifs.
Niveau local 2 <i>Unterstufe</i>	Arrondissement - <i>Kreis</i> Arrondissement urbain - <i>Stadtkreis</i> ou <i>Landkreis</i> Le <i>Stadtkreis</i> est une ville suffisamment importante pour être dotée des compétences d'un arrondissement. Le <i>Kreis</i> est dirigé par un fonctionnaire (<i>Landsrat</i>) élu par l'assemblée du <i>Kreis</i> (<i>Kreistag</i>), sauf en Sarre et en Rhénanie-Palatinat, ex-zone d'occupation française, où il est nommé.
Niveau local 1 <i>Untersstufe</i>	Commune - <i>Gemeinde</i> Nombre et taille très variables suivant les Etats.

Alors que la France ne compte que trois agglomérations de plus d'un million d'habitants, l'Allemagne en compte sept puisqu'il faut ajouter aux six précédentes Stuttgart, avec 1 138 000 habitants. Les deuxième et troisième agglomérations allemandes pèsent ensemble 4 608 000 habitants, soit plus que la première. En France, il faut additionner des dizaines d'agglomérations pour retrouver le poids de celle de Paris.

Cette différence d'armature urbaine donne une géographie du territoire extrêmement différente. En France, Paris assume la primauté dans la totalité des fonctions urbaines, du domaine politique au domaine culturel, en passant par l'économique, l'universitaire ou le social. La situation est fort différente en Allemagne où les fonctions urbaines sont réparties entre les principales agglomérations. Certes, le triangle Bonn-Cologne-Düsseldorf va perdre en grande partie, au profit de Berlin, la fonction de centre politique qu'il exerçait depuis 1949. Mais, dans un pays fédéral, les capitales des *Länder* conservent un poids politique important et c'est le cas pour Düsseldorf en Rhénanie du Nord-Westphalie comme pour Munich en Bavière, même si la situation est un peu différente pour Hambourg qui est une ville-Etat (*Stadtstaat*).

En outre, le triangle métropolitain évoqué tient une place prioritaire dans les assurances, les foires et la représentation des acteurs économiques allemands. Au regard des fonctions économiques, financières et de communication, c'est Francfort sur le Main, capitale de la Hesse, qui a la prééminence. Pour le commerce extérieur, les transports ou la presse, Hambourg apparaît la mieux placée. Pour l'université, la recherche et la culture, c'est Munich. Ainsi, le caractère polynucléaire de l'Allemagne s'oppose à la centralisation existant en France avec son système urbain primatial.

Hierarchie urbaine

Le poids des grandes agglomérations allemandes pourrait laisser croire à l'absence d'une hiérarchie urbaine. Au contraire, il y a là une autre différence entre la France et l'Allemagne. D'un côté, le modèle national se retrouve au niveau

des régions et la polarisation urbaine dans certaines régions est très forte. Par exemple, dans la région française ayant la plus grande superficie, Midi-Pyrénées, l'agglomération principale, Toulouse, avec 650 336 habitants en 1990, regroupe 26,8% de la population régionale et 33,6% de l'emploi régional. Les évolutions sont si nettes que l'expression « *Toulouse et le désert midi-pyrénéen* » a pu être évoquée pour qualifier cette région (11), en s'inspirant du titre fameux, bien que contestable, lancé par Jean-François Gravier, « *Paris et le désert français* ». (12) Effectivement, la seconde agglomération de la région midi-pyrénéenne, Tarbes, n'a que 77 787 habitants, soit 12% de la population de Toulouse. Même si les proportions dans les autres régions ne sont pas exactement les mêmes, celles où la deuxième agglomération est moitié moins peuplée que la première sont nombreuses : Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Ile-de-France, Limousin, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, soit au total douze sur vingt-deux des régions métropolitaines, plus de la moitié ! Ces données mettent en évidence une hiérarchie urbaine très distendue alors que l'Allemagne, qui bénéficie d'une densité nettement plus élevée que celle de la France, a une organisation territoriale hiérarchisée (13) permettant un meilleur maillage du territoire.

Au niveau supérieur se trouvent les métropoles citées ci-dessus, les villes à *höchstrangige Funktionen* (ayant les plus hautes fonctions) ou à une *Hauptstadt mit Teilfunktionen* (ayant partiellement les fonctions d'une capitale). Ce sont les capitales des grands Etats (*Flächenstaaten*, grands Etats, par opposition aux villes-Etats) — Düsseldorf, Munich, Stuttgart, Hanovre — et les métropoles de Hambourg, Francfort et Cologne. Ces sept agglomérations dépassent en qualité de service et en rayonnement spatial les capitales régionales situées au niveau urbain juste inférieur, les *Regionalzentren* (centres urbains régionaux) : ce sont les villes-centres de tous les espaces de densification urbaine prononcée, ainsi que des capitales de *Länder* comme Mayence ou Sarrebruck. Ces villes sont le siège des administrations du *Land*, des directions des filiales bancaires, des grands journaux régionaux.

Au niveau légèrement inférieur se situe la fonction de *Oberzentrum* exercée, outre les grandes villes, par des aggro-

mérations secondaires. Par exemple, en Bavière, outre Munich, il convient de citer Augsburg, Neu-Ulm, Nuremberg, Fürth, Erlangen, Würzburg et Ratisbonne (Regensburg).

Les centres urbains intermédiaires (*Mittelzentren*) offrent une bonne diversité de commerces et de services, un hôpital civil, et éventuellement un *Amtsgericht* (Tribunal d'instance) et une *Kreisverwaltung* (préfecture). Dans l'exemple de la Bavière, il y en a une soixantaine dont l'ordre de grandeur démographique tourne autour de 20 000 habitants.

Enfin, cinquième niveau hiérarchique, les centres urbains élémentaires ou sous-centres (*Unterzentren*) assurent des fonctions minimales visant à couvrir les besoins des habitants d'alentour. Ils sont, au sens de la théorie des places centrales de Walter Christaller, (14) la base de la centralité *mit einfachen Versorgungsfunktionen des täglichen Bedarfs* (avec les fonctions simples de couverture des besoins quotidiens).

Même si certains centres urbains élémentaires n'existent plus guère que dans les zones faiblement peuplées ou dans les *Randgebiete* (territoires frontaliers, à la limite des anciens *Länder* communistes) parce que des *Mittelzentren* les absorbent ou reprennent leurs fonctions, l'armature urbaine de l'Allemagne peut comprendre jusqu'à cinq niveaux : les centres urbains élémentaires, les agglomérations secondaires, les centres urbains régionaux ou métropoles régionales et les métropoles européennes ou eurocités, au nombre de sept. Et cette hiérarchie se décline non seulement en appréhendant l'armature urbaine au niveau national, mais également au niveau des *Länder*. En France, les échelons hiérarchiques et le nombre de villes concernées à chaque niveau sont fort différents. Les métropoles européennes sont moins nombreuses. Plusieurs régions comme le Poitou-Charentes, la Bretagne, le Centre, la Picardie, la Bourgogne, la Corse, la Haute-Normandie, la Champagne-Ardenne, les Pays de la Loire ont une capitale régionale qui n'est pas une métropole régionale, car son influence ne couvre souvent pas toute l'aire régionale et ne hiérarchise pas un territoire qui connaît des forces centrifuges.

Ailleurs, la capitale régionale domine, polarise sans hiérarchiser, car il n'y a pas de centres urbains régionaux, le

niveau inférieur à celui de capitale régionale étant celui des agglomérations secondaires, ou même souvent celui de deux agglomérations secondaires seulement, voire pratiquement une seule comme en Limousin.

Cadre institutionnel

Cette rapide description de la géographie territoriale et spatiale met déjà en évidence l'importance des différences entre l'Allemagne et la France. En outre, chacun de ces pays s'est défini un cadre institutionnel en matière d'aménagement du territoire.

En Allemagne, le terme *Raumordnung*, signifiant aménagement du territoire, apparaît au début du XX^e siècle avec la nécessité de considérer une échelle spatiale allant au-delà de ce qui relevait de l'urbanisme. (15) Il s'agit donc essentiellement d'une démarche géographique puisque l'aménagement du territoire s'applique à un espace déterminé, que l'on va essayer d'organiser au mieux. Avec la naissance de la République fédérale, l'aménagement du territoire prend une valeur constitutionnelle puisque la Loi fondamentale (*Grundgesetz*) de 1949, dans son article 72, pose comme objectif à l'Etat « l'homogénéité (*Einheitlichkeit*) des conditions de vie au-delà du territoire d'un Land ».

En France, l'aménagement du territoire, se définissant alors comme la volonté publique d'organiser la géographie humaine et économique de l'espace national selon un ordre équilibré, est plus récent, puisque ses prémices datent de la fin des années 1940, avec une place importante donnée, dès l'origine comme ensuite, aux aspects démographiques et culturels. (16) Mais les Français aiment bien redéfinir les concepts, et la dernière expression officielle de l'aménagement du territoire se trouve à l'article 1^{er} de la loi du 4 février 1995, alinéas 1, 2 et 3 : « La politique d'aménagement et de développement du territoire concourt à l'unité et à la solidarité nationale. Elle constitue un objectif d'intérêt national.

Elle a pour but d'assurer, à chaque citoyen, l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire et de créer les conditions de leur égal accès au savoir. Elle a pour objet la mise

en valeur et le développement équilibré du territoire de la République.

A cet effet, elle corrige les inégalités des conditions de vie des citoyens liées à la situation géographique et à ses conséquences en matière démographique, économique et d'emploi. Elle vise à compenser les handicaps territoriaux. Elle fixe les dispositions dérogatoires modulant les charges imposées à chacun. Elle tend enfin à réduire les écarts de ressources entre les collectivités territoriales en tenant compte de leurs charges. »

L'alinéa 5 de ce même article 1^{er} met en lumière une autre différence essentielle entre la France et l'Allemagne dans la mesure où le pilote de l'aménagement du territoire est clairement désigné : c'est l'Etat, même s'il a recours à des bras séculiers : « *La politique d'aménagement et de développement du territoire est déterminée au niveau national par l'Etat. Elle est conduite par celui-ci en association avec les collectivités territoriales dans le respect de leur libre administration et des principes de décentralisation.* »

Cette loi, dans une certaine mesure, modère l'article 59 de la loi de décentralisation du 2 mars 1982, qui donnait compétence au conseil régional « *pour promouvoir [...] l'aménagement de son territoire* », sans d'ailleurs concrétiser par des moyens supplémentaires cette compétence reconnue.

Niveau responsable

En Allemagne, la responsabilité « primaire » de l'aménagement du territoire est confiée aux *Länder* qui ont un pouvoir législatif en ce domaine. Mais la Fédération a compétence pour élaborer des « lois-cadres » (*Rahmengesetze*) qui fixent par exemple les orientations générales d'actions confiées aux *Länder*.

La première loi de péréquation financière de 1959 est un exemple de cette attribution de compétence. Deux niveaux de péréquation sont alors décidés : 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 profes-

sionnelle. 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 des suppléments de compensation (*Länderfinanzausgleich*). Ainsi s'opère, vers les *Länder* pauvres, un transfert de ressources fiscales perçues dans les *Länder* riches. (17) Un autre type de loi décidée au niveau national est celle du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne.

En outre, toujours suivant la Loi fondamentale, la Fédération peut contribuer « à protéger des régions dont l'économie est menacée ». La révision constitutionnelle de 1969 a renforcé le pouvoir d'intervention de la Fédération, qui peut notamment accorder des aides foncières aux « investissements importants » des *Länder* et des communes pour corriger les inégalités économiques sur le territoire fédéral ou encourager la croissance économique.

Enfin, la Cour constitutionnelle (*Bundesverfassungsgericht*) a accepté que la Fédération puisse avoir une compétence plus large et a autorisé l'intervention directe du gouvernement fédéral. Ce dernier en a usé avec modération, mais la réunification du 3 octobre 1990 a obligé la Fédération à prévoir une aide massive pour les nouveaux *Länder* qui, du fait de l'héritage du « socialisme réel », n'avaient pas les moyens de se développer.

Cadre de décision

En définitive, compte tenu de la législation en matière d'aménagement du territoire, le cadre de décision diffère notablement entre l'Allemagne et la France. En Allemagne, selon les *Länder*, la compétence relève d'un ministère spécialisé ou est prise en charge par un ministère à compétence plus large, ou encore est rattachée au ministre-président du *Land*. Néanmoins, dès 1949, des *Länder* ont réclamé l'intervention du gouvernement fédéral pour faire face à la situation résultant de l'afflux des réfugiés. La concertation en matière de principes, de procédures et d'aide est la règle, et la mise en œuvre des décisions prises appartient aux *Länder*.

Cependant, 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*). Par ailleurs, 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...

Les pouvoirs du gouvernement fédéral sont donc 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. L'analyse des textes et la pratique peuvent conduire à des résultats différents selon le point de vue et les périodes. Ainsi la réunification du 3 octobre 1990, (18) en remettant en cause le fédéralisme pratiqué depuis 1949, a bouleversé les données. Jusqu'en 1990, l'autonomie de tous les *Länder* vis-à-vis de la Fédération était incontestable. Mais 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. De 1990 à 1994, l'Etat fédéral et les *Länder* de l'Ouest ont fourni 160,7 milliards de marks aux nouveaux *Länder*, par le biais du « Fonds de l'unité allemande ». (19)

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. 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 (20) 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, processus rendu obligatoire il est vrai par la réunification, mais qui pourrait forger des habitudes.

En France, le cadre de décision est national. La loi du 4 février 1995 souligne le rôle central de l'Etat en prévoyant l'élaboration d'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire soumis, il est vrai, à l'avis des collectivités territoriales. Fixant les principes qui régissent la localisation des grandes infrastructures et des grands équipements ainsi que les services collectifs d'intérêt national, ce schéma s'imposera à l'ensemble des documents d'urbanisme, relativisant du même coup l'intervention des collectivités locales dans la définition de la politique d'aménagement du territoire. En outre, des directives territoriales d'aménagement, « élaborées sous la responsabilité de l'Etat et à son initiative » (art. 4) peuvent « fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ». Même si la loi précise que les « projets de directives sont élaborés en association avec les régions, les départements... », le pouvoir de décision appartient à l'Etat.

Modalités annoncées et décisions opérationnelles

L'étude des modalités entre les deux pays n'est pas aisée, ne serait-ce que parce que l'Allemagne a juridiquement une pluralité d'acteurs alors qu'en France un acteur domine la scène, même si le rôle des autres n'est pas à négliger. En outre, il y a les modalités annoncées, les modalités décidées, les modalités mises en œuvre, et les choix réels effectués. Les modalités annoncées dans les deux pays sont semblables : il s'agit bien que chaque partie du territoire reçoive sa chance en bénéficiant d'infrastructures élémentaires ou de l'accès à des infrastructures de transport. La loi française (art. 17) est explicite : « En 2015, aucune partie du territoire

français métropolitain continental ne sera située à plus de cinquante kilomètres ou quarante-cinq minutes d'automobile soit d'une autoroute ou d'une voie express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse. »

Les modalités décidées se retrouvent par exemple dans le budget des collectivités publiques et, en France, dans les contrats de plan Etat-régions. Mais, en fait, il apparaît assez souvent que ces modalités ne sont mises en œuvre que partiellement. Les budgets votés ne sont pas tous dépensés — cas du budget de l'aménagement du territoire en France — et les engagements ne sont pas tous tenus — cas de l'Etat français « omettant » de respecter les engagements financiers pris par contrat, par exemple pour des quartiers en difficulté ou pour l'équipement universitaire. Enfin, les choix réels constatés sont souvent contradictoires avec les modalités annoncées. D'un côté, en France, la loi de 1995 annonce une grande politique de péréquation et de l'autre, il y a une sorte « d'obstination » de l'Etat à lancer sans cesse de nouvelles opérations en Ile-de-France (21) au moment même où il proclame son souci de contenir la région capitale. N'y a-t-il pas incohérence entre le schéma directeur de l'Ile-de-France (22) qui appelle une « croissance maîtrisée », qui demande que l'Ile-de-France fasse « davantage appel à ses propres ressources pour ne pas faire peser sur le contribuable national le financement d'équipements dont elle est la première bénéficiaire », et le fait que les deux opérations d'extension de La Défense et de la Plaine-Saint-Denis mobilisent déjà en 1994 plus de six milliards de francs en équipements primaires (voirie, transports en commun, Grand stade) ? « Où est la cohésion entre le discours sur l'aménagement du territoire et les priorités opérationnelles que l'Etat se donne dans les faits en concentrant massivement en Ile-de-France ses moyens propres ? » (23)

Mutatis mutandis, une analyse précise ne conduirait-elle pas à une conclusion pas très éloignée en examinant le cas de Berlin depuis 1991 ? En dépit des efforts de modernisation des équipements dans les nouveaux *Länder*, la polarisation très forte de ces derniers par la capitale fédérale entraîne un risque que l'on pourrait intituler « Berlin et le désert des

Länder de l'Est ». C'est que les évolutions démographiques en Mecklembourg-Poméranie, Saxe, Saxe-Anhalt et Brandebourg (qui devrait il est vrai fusionner avec Berlin avant l'an 2000) ne sont guère favorables, en raison notamment de la baisse très importante de la natalité depuis la réunification, la fécondité étant tombée en 1992-93 à la valeur sans précédent de 0,8 enfant par femme. (24) Dans le faisceau de causes expliquant ce phénomène, la situation de territoires figés par le communisme pour entrer dans une phase d'incertitude est un élément à prendre en considération. Le démantèlement de la politique familiale, qui a dû s'aligner sur le modèle de la RFA, a certainement eu des effets. « *L'effondrement de la natalité intervenu après l'unification a apporté la preuve de l'utilité que pouvaient avoir toutes les mesures d'accompagnement de la politique familiale.* » (25)

Les résultats et le poids du passé

Tout comme les modalités, les résultats ne sont pas aisés à comparer, car les critères à retenir restent discutables. Même si l'Allemagne connaît des résultats positifs — répartition relativement équilibrée de la population sur le territoire, absence de surconcentration urbaine, maintien du revenu moyen dans les exploitations agricoles à 95% du revenu fédéral — ce bilan mérite d'être nuancé.

D'une part, la logique de longue durée propre à la démographie a pour effet de donner une relative stabilité à l'armature et à la hiérarchie urbaine. Celles de l'Allemagne à la veille de l'an 2000 ont donc un caractère équilibré issu d'un héritage historique antérieur aux politiques d'aménagement du territoire déployées depuis 1949. L'attachement des sièges sociaux à leur ville d'origine reste très fort et entraîne une permanence des lieux, même si la croissance de l'entreprise l'amène à la création de nombreux établissements dans d'autres territoires. Ainsi, il y a une identification entre Krupp et Essen, Hoechst et Dortmund, H. Bahlsen et Hanovre, Bosch et Stuttgart... Il s'agit là d'un phénomène plus allemand que français, car en France l'entreprise provinciale qui réussit finit par transférer son siège à Paris. Quant à la suprématie de Berlin, elle n'apparaît qu'à la fin du XIX^e siècle et disparaît dès l'effondrement du Troisième

Reich pour ne commencer à resurgir, bien lentement, qu'après la réunification. En outre, l'importance de l'héritage se constate en Allemagne pour les villes moyennes (de 5 000 à 20 000 habitants). Pour diverses raisons, celles-ci étaient déjà importantes dans les temps préindustriels : affirmation de la décentralisation marquée *grosso modo* par l'application du principe de subsidiarité, constitution d'unités de voisinage très typées, soit par le fait qu'elles avaient été des principautés, soit en raison de l'expansion communale d'obédience bourgeoise... (26)

D'autre part, l'Allemagne connaît des différenciations spatiales qui ont tendance à s'accroître, avec des évolutions plus favorables au Sud et donc moins positives au Nord. Considérons le taux d'accroissement naturel en 1993. Il est particulièrement bas dans les *Länder* du Nord : Basse-Saxe -0,6 pour mille ; Schleswig-Holstein -1,0 ; Brême -2,2 et Hambourg -2,8. En revanche, s'il est faible, il est nettement plus favorable dans les deux *Länder* du Sud, Bade-Wurtemberg +2,2 et Bavière +1. L'opposition entre régions « riches » et régions « pauvres » n'a pas disparu. Les industries de pointe à taux d'expansion élevé ont tendance à s'établir dans les grands pôles économiques du Sud.

En France on ne peut nier le développement de certains pôles urbains principaux, comme Grenoble, Toulouse ou Tours, ou secondaires comme Lannion, Châtellerauld et Vitré, ou de territoires à l'urbanisation plus diffuse comme le Choletais. Certaines décisions de l'Etat ont permis de telles évolutions, comme à Toulouse (aéronautique) ou Lannion (télécommunications). Dans d'autres cas, les résultats sont dus essentiellement à l'initiative locale, comme dans le Choletais, à Châtellerauld ou à Vitré, ou à la réussite d'un technopôle comme Meylan à Grenoble. (27) Dans d'autres cas, la réussite ne peut s'expliquer que par l'addition d'une volonté locale et d'un fort apport de l'Etat, soit directement par le biais d'établissements ou d'entreprises publiques, comme pour le technopôle de Sophia-Antipolis, près de Nice. Mais, globalement, le bilan généralement tiré est celui d'un relatif échec de l'aménagement du territoire. Il est vrai que la politique d'aménagement du territoire a été souvent oubliée au moment du « temps des incertitudes » (du milieu des années

1970 à 1990), l'Etat ayant souvent organisé lui-même ou conforté la concentration, provoquant *de facto* une sorte de « *déménagement du territoire* ». (28) Ainsi les deux plus importants transferts administratifs des années 1980 ont consisté à déplacer le ministère de l'Equipement de Paris V^e arrondissement à Paris La Défense et le ministère des Finances de Paris-Rivoli à Paris-Bercy sans songer à une autre géographie des services allant au-delà du cœur de l'Île-de-France.

Réalisations fédéralistes et projets fédérateurs

Au moment où se termine le xx^e siècle, les territoires allemands et français offrent deux physionomies totalement différentes. D'un côté, une densité nettement plus élevée et une culture ancienne de subsidiarité, en dépit d'une terrible parenthèse historique, présente des armatures et des hiérarchies spatiales nettement plus équilibrées, avec une diversité très grande de potentialités spatiales de développement. Néanmoins, trois grands défis se présentent pour l'avenir, liés à la réunification, à la tendance héliotropique et aux évolutions démographiques. De l'autre, un pays hypertrophié sous le double effet de son système politique, à travers des régimes différents, et de ses comportements démographiques : « *Ce qui est exceptionnel, c'est la faiblesse précoce de la natalité française, le malthusianisme français, qui n'ont pas permis à la fois de peupler Paris, la province et les colonies, à la différence des autres pays.* » (29)

La France, qui a pourtant inscrit le mot « égalité » comme l'une des trois valeurs fondamentales de la République et qui offre une résistance permanente à la décentralisation, à la régionalisation, à la subsidiarité, a déployé une politique d'aménagement du territoire plus tardivement que l'Allemagne fédérale, et après un cheminement laborieux. (30) Alors que l'Allemagne inscrit ses efforts sur un fondement *ne varietur*, la Loi fondamentale de 1949, avec un certain pragmatisme (31), la France s'enveloppe dans des discours, voire dans des incantations, dans des procédures résultant de textes toujours plus nombreux, qu'il appartiendra à l'avenir de juger. Fédéral en Allemagne, l'aménagement du territoire

ne serait-il en France que fédérateur, le seul thème fédérateur d'une société qui doute d'elle-même ? (32)

Bien que s'inscrivant toutes les deux dans le cadre de l'Union européenne, l'Allemagne et la France semblent rester fidèles à leur héritage historique en matière d'aménagement du territoire. Quand la première, en 1992, révisait la Loi fondamentale pour respecter sa réalité fédérale, c'est-à-dire l'existence de *Länder* dans le cadre européen, la seconde, par la loi de 1995, renforce plutôt le rôle de l'Etat et s'engage dans la rédaction de la soixantaine de textes qui devront la compléter. (33) Encore une fois le principe de subsidiarité s'oppose au principe de centralité. Faut-il en conclure que l'échange d'espérances et le mimétisme sont des termes inconnus au sein de l'Union européenne ? Ce n'est pas sûr, car la loi française de 1995 prévoit également l'instauration de « pays », c'est-à-dire de territoires présentant « une cohérence géographique, culturelle, économique ou sociale », et cette voie n'est pas sans rappeler les *Kreise* allemands.

- Janvier 1996 -

NOTES

1. Et l'est encore assez largement en 1995 comme le confirme le ministre de la Fonction publique Dominique Perben : « Je crois que ce qui rend difficile en France, d'une part les relations entre l'Etat et le citoyen, d'autre part la réforme, c'est l'existence de structures extraordinairement centralisatrices. » *Le Monde*, 19.12.95.

2. Dumont Gérard-François, « Le dessein identitaire des régions françaises », Colloque Espace et culture, Paris, octobre 1995.

3. L'auteur remercie les professeurs Michel Hubert et Markus Lakebrink pour leurs conseils, en particulier dans la recherche d'une juste traduction des termes administratifs allemands.

4. Instruction législative du 8 janvier 1790.

5. Avec la création des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), même si une première forme de coopération intercommunale avait été instituée dès 1837 avec la création des commissions syndicales pour gérer des biens indivis entre plusieurs communes.

6. Dumont Gérard-François, *Economie urbaine. Villes et territoires en compétition*, Editions Litec, Paris, 1993.

6 bis. Otto Model, Carl Creifelds, Gustav Lichtenberger, *Staatsbürger-taschenbuch*, München, Beck 1991, 25^e éd., 1129 pages, p. 260.

7. Même si, avant la Seconde Guerre mondiale, il existait des conseillers d'arrondissement élus au suffrage universel.

8. Cf. par exemple Rapeaud Michel, « Espaces de solidarité : bassins de vie et pays », *Journal officiel*, Avis et rapports du Conseil économique et social, n° 10, 5.12.95.

9. Qui se définit comme l'ensemble spatial en continuité du cadre bâti de Paris.
10. Estimation de Moriconi-Ebrard François, *L'urbanisation du monde*, Anthropos-Economica, Paris, 1993, Annexe A.
11. Dumont Gérard-François, *L'évolution démographique et familiale en Midi-Pyrénées*, Conseil régional de Midi-Pyrénées, Toulouse, 1990.
12. Le Portulan, Paris, 1947.
13. Cf. par exemple Wackermann Gabriel, « La problématique spatiale des villes moyennes allemandes », *Revue d'Allemagne*, xxvi, janvier-mai 1994.
14. *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, G. Fischer, léna, 1933.
15. Marcou Gérard, Kistenmacher Hans, Clev Hans-Günther, *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, La Documentation française, Paris, 1994.
16. Dumont Gérard-François, « Les fondements démographiques et culturels de l'aménagement du territoire », in *L'aménagement du territoire français*, Editions Sedes, Paris, 1996.
17. Dumont Gérard-François, « Mythes et réalités de l'aménagement du territoire en Allemagne », *La Revue des Deux Mondes*, juillet-août 1995.
18. En application du Traité d'Union du 31 août 1990 entre l'ancienne République fédérale d'Allemagne (RFA) et la République démocratique allemande (RDA).
19. *Le Monde*, 6/7.11.94.
20. 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*.
21. Lacaze Jean-Paul, *L'aménagement du territoire*, Flammarion, Paris, 1995.
22. Décret du 26 avril 1994.
23. Lacaze Jean-Paul, « L'aménagement du territoire, faux débats et vrais enjeux », *Futuribles*, juin 1995.
24. On sait qu'il faut, dans un pays à haut état sanitaire, 2,1 enfants par femme pour parvenir au remplacement des générations. Cf. Dumont Gérard-François, *Démographie. Analyse des populations et démographie économique*, Dunod, Paris, 1992.
25. Hubert Michel, *L'Allemagne en mutation. Histoire de la population allemande depuis 1815*, Presses de Sciences Po, Paris, 1995.
26. Wackermann Gabriel, *op. cit.*
27. Cf. par exemple les rapports au Sénat de MM. Jean François-Poncet et Gérard Larcher, à l'Assemblée nationale de M. Patrick Ollier, ainsi que les rapports du Conseil économique et social.
28. Dumont Gérard-François, « Pour une politique d'équilibre du territoire », *Revue des Deux Mondes*, avril 1995.
29. Robert Jean, *L'Île-de-France*, PUF, Paris, 1994, p. 15.
30. Dumont Gérard-François, *L'aménagement du territoire*, Editions d'Organisation, Paris, 1994, et Labasse Jean, *L'organisation de l'espace*, Hermann, Paris, 1971, p. 567.
31. Puisque, par exemple, « le système communal allemand est caractérisé par le régime particulier des villes et par l'autonomie de chaque *Land* pour son administration interne, y compris l'organisation communale ». Marcou Gérard, « Le système communal en Allemagne », *Administration*, n° 169, oct.-déc. 1995.
32. Claval Paul, « Les enjeux politiques de l'aménagement en France », *Revue belge de Géographie*, 1995, n° 3-4, fascicule 59.
33. *Le Monde*, 5.2.95, p. 10.

0002-5712

ALLEMAGNE d'aujourd'hui

Politique Économie Société Culture

1966 - 1996 :

Allemagne d'aujourd'hui a trente ans

Une Allemagne européenne ou une Europe allemande ?

par Sven PAPCKE

L'aménagement du territoire en France et en Allemagne

par Gérard-François DUMONT

Etre étranger en France et en Allemagne

L'apprentissage d'un nouveau modèle d'administration municipale

à Hoyerswerda et Eisenhüttenstadt

L'offensive gouvernementale sur le travail à temps partiel

Cabaret est-allemand : « *C'est à l'Ouest que se lève le soleil.* »

L'enseignement de la langue allemande

en France entre 1870 et 1914