



HAL
open science

ALLEMAGNE-FRANCE : L'ORGANISATION DU TERRITOIRE

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. ALLEMAGNE-FRANCE : L'ORGANISATION DU TERRITOIRE. Panoramiques, 2001, 54, pp.157-160. halshs-01145713

HAL Id: halshs-01145713

<https://shs.hal.science/halshs-01145713>

Submitted on 25 Apr 2015

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

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

Subsidiarité contre centralité

France - Allemagne :

L'organisation du territoire dans les deux pays

par Gérard-François Dumont

Les organisations territoriales de l'Allemagne, État fédéral, et de la France, État dont la décentralisation est en panne, voire en recul, sont considérablement différentes. Leurs divergences semblent même s'accroître.

Après un long processus historique de centralisation du pouvoir magnifié par la

Révolution, l'organisation administrative de la France est restée extrêmement centralisée jusqu'en 1982. 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 régionaux ne préparent pas eux-mêmes leur budget. Cette mission est exercée par les représentants de l'État, les préfets de département pour les

Panoramiques n° 54

3^e trimestre 2001

157

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, fruit d'un long processus de régionalisation qui n'a débouché juridiquement qu'à partir de 1972, près de deux siècles après la disparition des provinces, sont parfois considérées comme l'équivalent des *Länder* allemands. Mais ces *Länder* sont les États 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 : le *Kreis* (l'arrondissement) et la *Gemeinde* (la commune).

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 d'une partie des dépenses, celles n'ayant pas fait l'objet d'un contrat avec l'État. De plus les compétences attribuées aux régions ne respectent guère la répartition classique des pouvoirs. L'exécutif régional est en effet le président de l'Assemblée régionale qui l'élit, vote le budget, suit son exécution et le contrôle.

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. En particulier, ils n'ont pas à assumer des services publics comme le font les *Länder*, et l'État conserve une administration déconcentrée même lorsque des transferts importants ont été réalisés. Certes, l'État peut donner l'impression d'élargir le rôle des Régions en les incitant à contribuer à nombre d'investissements et même au budget d'institutions ou d'entreprises dont la tutelle relève très largement de lui (universités, chemins de fer, autoroutes...). En fait, l'État préserve ses pouvoirs et traite plutôt les collectivités territoriales comme des « supplétifs » financiers.

En outre, 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 État et peuvent,

à ce titre, prendre des décisions s'imposant par exemple aux communes.

Entre commune et Régions

En considérant les échelons géographiquement intermédiaires entre la commune et la Région, les solutions françaises et allemandes apparaissent assez différentes. La France dispose du département, créé en 1790, selon l'instruction législative du 8 janvier 1790, pour détruire « toute disproportion sensible dans la représentation et toute inégalité d'avantages et de désavantages politiques ». En fait, depuis 1890, la France a multiplié les formules de coopération entre collectivités territoriales, et il est ainsi possible d'inventorier une trentaine de types de périmètres administratifs intéressants ou spécifiant une aire géographique. En Allemagne, la situation est diverse. L'échelon géographique de la taille du département – le *Regierungsbezirk* n'existe que dans six États de la RFA d'origine. C'est une circonscription administrative sous la tutelle du ministre de l'intérieur du *Land*, ce n'est donc pas une collectivité territoriale comme le département français.

Dans ce pays fédéral, les capitales des Länder conservent un poids politique important.

Au niveau local allemand, au-dessus de la commune, l'arrondissement – le *Kreis* – est dirigé généralement par un conseil élu. C'est donc une collectivité locale, contrairement à l'arrondissement administratif français. La démarche française, issue de la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995 visant à définir des « pays », va dans le sens de la création d'une instance de développement économique à une échelle géographique semblable au *Kreis*. La France s'interroge 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.

Système urbain primatial ou polynucléaire

La différence d'armature urbaine entre l'Allemagne et la France donne une géographie du territoire extrêmement différente. En France, Paris assume la primauté 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-Köln-Düsseldorf a perdu en grande partie, au profit de Berlin, la fonction de centre politique qu'il exerçait depuis 1949. Mais, dans ce pays fédéral, les capitales des *Länder* conservent un poids politique important : c'est le cas par exemple pour Düsseldorf en Nordrhein-Westfalen (Rhénanie-du-Nord-Westphalie) comme pour Munich en Bavière, même si la situation est un peu différente pour Hambourg, qui est une ville-État (*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 (Hessen), 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 polycentrique de l'Allemagne s'oppose à la centralisation existant en France avec son système urbain primatial.

L'organisation hiérarchique du territoire allemand

A la hiérarchie urbaine française très distendue, l'Allemagne, qui bénéficie, surtout à

l'ouest, d'une densité nettement plus élevée que celle de la France, oppose une organisation territoriale hiérarchisée permettant un meilleur maillage du territoire.

Au niveau supérieur se trouvent les métropoles citées ci-dessus, les villes à *höchstrangige Funktionen* (aux plus hautes fonctions) ou à une *Hauptstadt mit Teilfunktionen* (ayant partiellement les fonctions d'une capitale). Ce sont les capitales des *Flächenstaaten* (grands États, par opposition aux Villes-États) – Düsseldorf, Munich, Stuttgart, Hanovre (Hannover) – et les métropoles de Hambourg, Francfort et Cologne.

Ces sept agglomérations dépassent en qualité de services 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 fortes densités urbaines ainsi que des capitales des *Länder* comme Mainz (Mayence) ou Saarbrücken (Sarrebriick). Ces villes sont le siège des administrations du *Land*, des directions des filiales bancaires, des grands journaux régionaux.

L'armature urbaine de l'Allemagne peut comprendre jusqu'à cinq niveaux.

Au niveau inférieur se situe la fonction d'*Oberzentrum* (centre principal). Par exemple, en Bavière, hormis Munich, il convient de citer Augsburg, Neu-Ulm, Nürnberg (Nuremberg), Fürth, Erlangen, Würzburg et Regensburg (Ratisbonne).

Enfin, les *Mittelzentren* (centres urbains intermédiaires) offrent une bonne diversité de commerces et de services, un hôpital civil, et éventuellement un *Amtsgericht* (tribunal d'instance) et une *Kreisverwaltung* (préfecture). Ainsi la Bavière en compte-t-elle une soixantaine d'environ 20 000 habitants.

Enfin, cinquième niveau hiérarchique, les *Unterezentren* (centres urbains élémentaires ou sous-centres) assurent des fonctions

minimales visant à couvrir les besoins des habitants d'alentour.

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 donc comprendre jusqu'à cinq niveaux. 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 de taille européenne sont moins nombreuses en France qu'en Allemagne. Plusieurs régions comme le Poitou-Charentes, la Bretagne, le Centre, la Picardie, la Bourgogne, la Corse, la Haute-Normandie, la Champagne-Ardenne, ou les Pays de la Loire disposent d'une capitale régionale qui n'est pas une métropole régionale, car son influence ne couvre pas toute l'aire régionale et ne hiérarchise que partiellement cette aire qui connaît des forces centrifuges.

Dans d'autres régions, 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.

Accentuation des divergences ?

Les territoires allemand et français offrent deux physionomies totalement différentes. En Allemagne, une densité nettement plus élevée et une culture ancienne de subsidiarité, en dépit d'une terrible parenthèse historique, permettent 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. En France, un pays hypertrophié sous le double effet de son système politique, à travers des régimes différents, et de ses comportements démographiques.

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'organisation du territoire. Quand la première, en 1992, révisé la loi fondamentale pour respecter sa réalité fédérale, en reconnaissant le rôle des *Länder* dans le cadre européen, la seconde renforce plutôt le rôle de l'État en multipliant des textes de recentralisation comme la loi Gayssot ou le corsetage des recettes fiscales locales votés en 2000. Dans le même temps, des projets français visent à effacer le rôle du Sénat comme assemblée représentant les collectivités territoriales, tandis que le *Bundesrat* prouve à l'occasion qu'il dispose d'un pouvoir réel. Ainsi le principe de subsidiarité, confirmé en Allemagne, s'oppose au principe de centralité toujours en vigueur en France.

Gérard-François DUMONT

Bibliographie

- Walter Christaller, *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, Jéna, G. Fischer, 1933.
Gérard-François Dumont, *Les spécificités démographiques des régions et l'aménagement du territoire*, Paris, Éditions des Journaux officiels, 1996.
Gérard-François Dumont, *L'aménagement du territoire*, Paris, Éditions d'organisation, 1994.
Otto Model, Carl Creifelds, Gustav Lichtenberger, *Staatsbürgertaschenbuch*, München, 1991.
Gabriel Wackermann, « La problématique spatiale des villes moyennes allemandes », in *Revue d'Allemagne*, XXVI, janvier-mai 1994.