



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE**

Président : Jacques Delors

L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA POLITIQUE REGIONALE EN ALLEMAGNE

Vers une européanisation en douceur ?

Ute GUDER

*Document de travail
Octobre 2003*

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS

© Notre Europe, octobre 2003

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

AVANT PROPOS

L'organisation fédérale de l'Etat allemand rend les questions d'aménagement du territoire et de développement régional d'une particulière sensibilité puisqu'elles interfèrent directement avec la répartition des pouvoirs et des compétences entre les différents niveaux géographiques. Notre Europe remercie Ute Guder d'avoir accepté de démêler, autant que faire se peut, cet écheveau de responsabilités.

Les impératifs de la reconstruction après 1945, l'évolution du partage de l'espace liée à la phase d'industrialisation qui a suivi, puis le nouveau choc de la réunification qui a ravivé la question des disparités géographiques, n'ont pas entamé la réticence traditionnelle des allemands quant aux interventions de l'Etat fédéral dans des domaines qui touchent à la vie, aux cultures et aux pouvoirs locaux. La politique régionale, s'en est la mieux sortie, en s'adossant aux mécanismes de péréquation financière entre Länder et collectivités territoriales dont la nécessité n'est pas contestée. Elle a du cependant payer son tribut aux mécanismes complexes des "flux réciproques" qui caractérisent la formation des consensus sous le régime du fédéralisme coopératif.

Par contre, la politique d'aménagement du territoire, terme qui se traduit mal en allemand, n'a pas pu, comme dans d'autres pays, prendre le train de la politique régionale et y puiser une légitimité qui lui fait défaut. Elle en sort en assez mauvais état, incapable d'imposer des arbitrages aux politiques sectorielles qui se disputent l'utilisation de l'espace, considérée au mieux comme une référence rhétorique par les politiques régionales, et de surcroît régulièrement remise en cause dans son principe même. Tout ceci n'est pas bien grave tant que prévaut l'harmonie spatiale qui caractérise traditionnellement l'Allemagne. La chose devient plus problématique lorsqu'elle se trouve confrontée à des déséquilibres manifestes, tels que par exemple ceux hérités de la réunification.

Ce travail aurait un intérêt purement documentaire si l'Union européenne n'était pas sur le point de s'engager dans la redéfinition de ses politiques structurelles et spatiales dans le cadre de l'agenda 2007 – 2013 qui devra permettre de relever le défi de la cohésion dans une Union qui sera élargie à 25 membres dès le début de la période. De par sa structure fédérale, l'Allemagne constitue une référence naturelle pour la conception de ces politiques. Le paradoxe est que cette structure fédérale en fait également l'un des Etats les plus réticents à l'intervention de l'Union dans ces domaines, réticence qui rejoint de surcroît la dimension financière de la question, pour laquelle l'Allemagne est aux premières loges. C'est dire si, comprendre la problématique du débat interne allemand et la façon dont elle intègre la dimension européenne, peut être important dans la période qui s'ouvre.

Notre Europe

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
Définition des termes	2
I – AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET PLANIFICATION SPATIALE EN ALLEMAGNE	4
1.1 Historique de l'aménagement du territoire en Allemagne	4
<i>La période de l'après-guerre</i>	5
<i>Les années 1960 : implications de l'état fédéral</i>	6
<i>De nouveaux défis à partir de 1990</i>	7
1.2 Le système institutionnel de planification spatiale en Allemagne (Raumplanung)	7
<i>La loi-cadre fédérale</i>	8
<i>Un état des lieux : le rapport sur l'aménagement du territoire</i>	10
1.3 Quels instruments « traditionnels » au niveau des länder	12
1.4 Une compétence élargie de l'aménagement : les programmes et projets pilotes initiés par l'état fédéral	13
1.5 Quel rôle pour la politique d'aménagement du territoire en Allemagne ?	15
II – LA POLITIQUE REGIONALE	18
2.1. Quelques éléments historiques de la politique régionale en Allemagne ?	18
2.2. L'instrument majeur : « la mission commune pour l'amélioration de la structure économique régionale »	20
<i>Les interventions au titre de la mission commune</i>	21
<i>Les conflits avec la politique européenne</i>	22
2.3. Le système de péréquation financière avec les länder	23
<i>Le pacte de solidarité et la loi sur les investissements : « Reconstruction Est » (Aufbau Ost)</i>	26
2.4. Et l'aménagement du territoire ?	26
III- LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT SPATIAL AU NIVEAU EUROPEEN	29
3.1 L'émergence d'une politique d'aménagement du territoire au niveau européen	29
<i>La position allemande</i>	32
3.2 le SDEC	33
<i>Les objectifs</i>	34
<i>La mise en oeuvre du SDEC</i>	34
3.3 Quels impacts sur la politique allemande	36
3.4 Quel rôle pour la politique de développement spatial au niveau européen ?	38
3.5 Perspectives	40
CONCLUSIONS	43
BIBLIOGRAPHIE	45

INTRODUCTION

La signification de la notion d'aménagement du territoire varie selon les différents pays européens. Lors du processus d'élaboration du Schéma de développement de l'espace européen (SDEC), les Etats membres de l'UE se sont rendu compte qu'ils ne parlaient pas tout à fait de la même chose. Ce ne sont pas uniquement des problèmes linguistiques qui sont à la source de certains malentendus, les différences de conceptions sont parfois très profondes. Elles sont d'abord le résultat de problématiques différentes relevant de la structure spatiale et géographique des pays, mais aussi de la tradition historique, administrative et politique propre à chacun d'eux. Les logiques de l'aménagement du territoire, le fonctionnement institutionnel et ses instruments, ainsi que l'interprétation du terme, dépendent largement du contexte national. Le souci fondamental est à peu près le même partout : promouvoir un développement équilibré du territoire et corriger les disparités entre les régions. Par contre, la manière dont la politique d'aménagement du territoire a été institutionnalisée et la façon dont elle est mise en œuvre varient beaucoup selon les différents pays. En Allemagne, la politique d'aménagement du territoire s'inscrit dans le cadre fédéral de l'Etat.

Au moment où l'intégration européenne se poursuit, une meilleure coordination des politiques d'aménagement du territoire semble être devenue indispensable. Les problèmes de l'environnement, de la densité relativement élevée de la population en Europe, sa répartition ainsi que les migrations, les disparités économiques et sociales qui persistent entre les régions, amènent les Etats nationaux à réfléchir de plus en plus à une échelle européenne. Après l'ouverture des frontières à la libre circulation des personnes et des produits, l'aménagement du territoire doit franchir davantage les frontières, lui aussi. Dans ce contexte, la coopération transfrontalière devient de plus en plus importante. La politique régionale européenne, le marché intérieur, les politiques structurelles communautaires et la coordination des politiques économiques influencent de plus en plus la structure spatiale des Etats membres. Ceci a provoqué l'ouverture d'une large discussion sur la nécessité et la possibilité d'une politique européenne d'aménagement du territoire.¹ Lors du processus d'élaboration du SDEC, document commun définissant les lignes directrices du développement spatial en Europe, les

¹ Krautzberger, Michael : Brauchen wir noch Raumordnungspolitik ? in: Schmals, Klaus M. (Hrsg.) Was ist Raumplanung ? Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 89, Dortmund (1999), p. 126

Etats membres ont mis en place un système de coordination volontaire de leurs politiques. Celui-ci n'est pas encore devenu très opérationnel.

Ce travail tentera de clarifier jusqu'à quel point peut aller l'engagement européen dans ce domaine et quelles conséquences en tirer pour la politique d'aménagement du territoire nationale allemande.

Définition des termes

La loi allemande ne définit nulle part le terme de *Raumordnung* (aménagement du territoire). Selon la compréhension allemande, *Raumordnung* désigne une planification et une organisation spatiale ayant une vocation de synthèse.² C'est à dire, qu'elle regroupe plusieurs domaines et se réfère toujours à un territoire supérieur à la commune, en général le territoire national ou celui d'un *Land*. Le terme peut être compris soit comme description de la structure territoriale existante, soit - dans une acception plus large - comme résumant l'ensemble de mesures engagées pour parvenir à une structure souhaitée du territoire.

La *Raumordnung* définit les lignes directrices et les principes de l'organisation et du développement d'un espace déterminé, ainsi que les mesures particulières qui sont nécessaire à son exécution. Le trait caractéristique de l'aménagement du territoire fédéral est notamment sa fonction de coordination et de concertation, verticale et horizontale, préalable à toute planification. Il s'agit donc d'un domaine transversal qui est censé assurer la coordination entre plusieurs politiques ayant un impact spatial et entre plusieurs niveaux d'administrations chargées de l'aménagement. Mais la *Raumordnung* ne désigne toutefois pas les interventions de la puissance publique pour la mise en œuvre des opérations d'aménagement, elle ne dit rien sur l'affectation concrète de l'espace. C'est la notion de planification spatiale, la *Raumplanung* (ou *Landesplanung* – planification des *Länder*) qui désigne les interventions visant à coordonner les différentes fonctions consommatrices d'espace, au niveau du Land, de la région et de la commune.³

Contrairement à la conception française de l'aménagement du territoire, qui se définit avant tout par une approche géographique, la compréhension allemande part d'une approche plus générale. La terminologie allemande, pas plus que celle des autres langues, n'a pas été utilisé et traduite systématiquement dans les documents officiels. L'utilisation des termes de la

² Gatawis, Siegbert : Grundfragen eines europäischen Raumordnungsrechts, Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungsbau, Münster (2001), p. 6

Raumplanung et de la *Raumordnung* semble être indifférente mais, en général, on peut constater une tendance à l'utilisation du terme plus global de «développement spatial » au niveau européen et d'ailleurs de plus en plus en Allemagne.

I - AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET PLANIFICATION SPATIALE EN ALLEMAGNE

Le système de planification spatiale en Allemagne se présente, par comparaison avec ceux de ses voisins européens, comme relativement nuancé. Un bref chapitre sera consacré à son évolution historique. Nous verrons ensuite au niveau du contenu, quels sont les orientations globales et les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire et de quels moyens dispose le niveau fédéral pour influencer le développement spatial. Comme la politique d'aménagement est fortement marquée par l'organisation fédérale de l'Etat, il conviendra de préciser le rôle des *Länder* et les instruments à leur disposition. Un autre chapitre traitera du rapport entre la politique d'aménagement du territoire stricto sensu et les planifications sectorielles à impact spatial, notamment la politique régionale, souvent considérée étant "la partie économique de l'aménagement".³

1.1. Historique de l'aménagement du territoire en Allemagne

Les racines de l'aménagement du territoire remontent au début du 20^{ème} siècle, quand il a fallu répondre aux transformations spatiales de la période de l'industrialisation. Cette nouvelle situation concernait les grandes agglomérations industrielles, essentiellement les régions de Berlin et de la Ruhr, où l'implantation de nouvelles industries avait favorisé une croissance rapide de la population et de l'espace urbanisé. Cette croissance spontanée, peu ou non maîtrisée, a incité les responsables locaux à réagir par la mise en place d'une coordination allant au delà des limites communales. C'est par association volontaire qu'a été créé en 1911 le premier syndicat "fonctionnel" de planification qui a réuni Berlin et les communes de ses environs (*Zweckverband Gross-Berlin*). En 1920, la région de la Ruhr a suivi l'exemple berlinois en créant le syndicat d'agglomération du district minier de la Ruhr (*Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*). La coopération intercommunale se basait essentiellement sur une conception physique de la planification spatiale, qui s'est imposée durablement dans l'aménagement du territoire en Allemagne.⁴ Lors les années 1920, d'autres

³ Toepel, Kathleen :Evaluation in der Regionalpolitik, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 69. Jahrgang, Heft 3/2000, p. 395

⁴ Marcou, Gérard / Kistenmacher, Hans / Clev, Hans-Günter : L'aménagement du territoire en France et en Allemagne, La Documentation Française, Paris (1994), p. 15

villes et communes se sont réunies afin de mettre en place des coopérations régionales, comme par exemple les régions de "Gross-Hamburg" ou de la "Saxe-Ouest".

L'aménagement du territoire en Allemagne a été conçu à l'échelle régionale. Son extension au niveau national s'est faite sous le régime des nationaux-socialistes, à partir de 1935, avec la création du Bureau Impérial d'aménagement du territoire (*Reichsstelle für Raumordnung*). Ses compétences s'étendaient sur l'ensemble du territoire allemand, dictées par les besoins d'espace correspondant aux objectifs militaires. Elles s'imposaient à toute planification sectorielle et concernaient également des espaces de petite dimension, en faisant disparaître l'autonomie locale.⁵

La période de l'après-guerre

Au lendemain de la guerre, le besoin urgent d'une politique coordonnée pour l'ensemble du territoire s'est fait sentir afin d'assurer la reconstruction des logements et des infrastructures. Cependant, le concept de *Raumplanung* avec sa connotation national-socialiste, était discrédité par l'action autoritaire de l'Etat durant le III^{ème} Reich. Au cours des années 1950, un nouveau débat a été engagé autour d'une politique d'aménagement du territoire national. La loi fondamentale de 1949 n'a donné qu'une compétence cadre à la Fédération en cette matière, en laissant aux *Länder* la compétence pour la mise en œuvre et l'organisation. Les *Länder* se sont dotés les uns après les autres de leurs propres législations, les lois de reconstruction (*Aufbaugesetze*) précisant des règles applicables à la reconstruction et à la planification régionale. Les communautés régionales ont continué à se développer sur une base volontaire. Bientôt, la nécessité d'une meilleure coordination s'est manifesté, non seulement horizontale (entre les *Länder*) mais également verticale (entre ces *Länder* et le niveau fédéral). En 1955, un comité d'experts pour l'aménagement du territoire (*Sachverständigenausschuss für Raumordnung*) a été créé et a recommandé en 1961 la mise en place d'une politique d'aménagement au niveau fédéral, avec des compétences limitées. Toujours en 1955, le comité interministériel pour l'aménagement du territoire (*interministerieller Ausschuss für Raumordnung - IMARO*), rattaché au ministère de l'Intérieur, a été mis en place avec la mission d'assurer une meilleure coordination des actions à impact spatial du gouvernement.⁶

⁵ Marcou / Kistenmacher / Clev (1994), p. 16

⁶ Neumann, Wolfgang / Uterwedde, Henrik : Raumordnungspolitik in Frankreich und Deutschland, Deutsch-französisches Institut Ludwigsburg (Hg.), Stuttgart (1994), p. 30

Les années 1960 : implication de l'Etat fédéral

La période de reconstruction des années 1950 a été marquée par la prédominance des *Länder* dans le domaine de l'aménagement du territoire et par une progression lente et hésitante vers une politique fédérale. Ce processus s'est achevé par l'approbation de deux lois fédérales. En 1960, la loi fédérale sur la construction a établi un lien juridique entre l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Puis, en 1965, la première loi cadre fédérale sur l'aménagement du territoire (*Raumordnungsgesetz ROG*) a été adoptée. Elle définit les principes applicables aussi bien à l'action de la Fédération qu'à celle des *Länder*. Cette loi contient en particulier l'obligation pour les *Länder* d'adopter une planification de leur territoire et de préciser les orientations pour les collectivités régionales et locales, chargées de la mise en œuvre. La loi-cadre fédérale a également instauré la conférence des ministres de l'aménagement du territoire (*Ministerkonferenz für Raumordnung*) comme instance de médiation entre l'Etat fédéral et les *Länder*. Ainsi, pour la première fois, la coopération entre l'Etat fédéral et les *Länder* a été institutionnalisée.

A partir de 1969, la conférence des ministres a essayé de concrétiser les principes généraux de la loi fédérale (notamment l'équivalence des conditions de vie sur tout le territoire) par l'élaboration d'un premier programme d'aménagement du territoire pour l'ensemble du territoire allemand (*Bundesraumordnungsprogramm-BROP*), qui a été une tentative de prolonger la planification spatiale par une planification économique et financière au niveau national.⁷ Ce programme national n'a été adopté que 7 ans plus tard, en 1975. Comme les *Länder* ne sont pas parvenus à des positions communes, le processus d'élaboration a revêtu de plus en plus un caractère technocratique et son contenu - par définition sans aucune force juridique - est resté flou et n'a pratiquement eu aucun impact.⁸ Ce programme a été la seule tentative, à ce jour, d'assurer une coordination à la fois horizontale (entre les politiques sectorielles) et verticale (entre la Fédération et les *Länder*) et d'intégrer les différentes politiques sectorielles dans un plan fédéral d'aménagement.

La période qui va de 1975 à 1990 a été marquée par une grande crise de l'aménagement du territoire : Les approches globales, fondées sur l'analyse empirique d'un ensemble d'indicateurs afin de parvenir à l'objectif d'équilibrage n'ont guère trouvé de soutien. L'opposition traditionnelle entre villes et zones rurales s'étant en partie affaibli, les objectifs

⁷ Marcou / Kistenmacher / Clev (1994), p. 16

⁸ Neumann / Uterdedder (1994), p.46

écologiques ont gagné en résonance politique. Puis, l'aménagement du territoire s'est retrouvé "entre les deux chaises" de la politique économique et de la politique de l'environnement.⁹ Par la suite on s'est orienté vers une conception plus libérale de l'Etat fédéral, en favorisant davantage les initiatives des niveaux inférieurs, plus « proches du terrain », notamment le niveau communal. Les années 1980 ont été marquées par ce que l'on pourrait appeler le "réveil" des *Länder*.¹⁰

Des nouveaux défis à partir de 1990

Les années 1990 ont offert de nouveaux défis pour l'aménagement : la réunification allemande a redonné en quelque sorte une nouvelle raison d'être à la politique d'aménagement du territoire. Le problème des disparités régionales et de l'équilibre territorial, notamment entre les nouveaux et les anciens *Länder*, s'est imposé de nouveau comme sujet d'intérêt politique. En même temps, les thèmes écologiques et environnementaux ont beaucoup gagné en actualité. La stratégie du "développement durable", introduite par la Conférence de Rio en 1992, a fait son entrée dans l'aménagement du territoire, en devenant l'orientation principale inscrite dans la loi cadre fédérale. Les effets de la globalisation et l'intégration européenne, qui deviennent de plus en plus importants pour les politiques nationales, nécessitent depuis les années 90 des réflexions et une révision, au moins partielle, des orientations et des principes de la politique d'aménagement du territoire.

1.2. Le système institutionnel de planification spatiale en Allemagne (Raumplanung)

La planification spatiale repose sur un système hiérarchique de coordination et de prise de décision : l'Etat fédéral définit les orientations et principes applicables à l'ensemble du territoire, inscrites dans la loi fédérale. Sur cette base, les *Länder* adoptent leurs propres lois sur l'aménagement du territoire. Ils en concrétisent les principes et définissent les objectifs pour leur territoire dans les plans et programmes de développement du Land (*Landesentwicklungspläne / - programme*). Ils définissent également la manière dont la planification spatiale se poursuit au niveau des régions, dans les plans et programmes régionaux de développement. Ces derniers servent ensuite de cadre pour les plans directeurs d'urbanisme des communes qui concernent, en vertu de la libre administration communale, l'utilisation concrète des espaces communaux. Pour cela, les collectivités locales mettent en

⁹ Ziele der Raumordnung und Regionalpolitik; www.regiosurf.net

¹⁰ Marcou / Kistenmacher / Clev (1994), p. 17

œuvre des plans d'occupation des sols (*Flächennutzungsplan*) qui servent de documents préparatoires à l'élaboration des plans de construction (*Bebauungsplan*). Ces deux instruments sont prévus par la loi fédérale sur la construction (*Baugesetzbuch - BauGB*).

L'aménagement du territoire au niveau fédéral relève de la compétence du Ministre des transports, de la construction et du logement. De caractère informel, la conférence des ministres de l'aménagement du territoire réunit le ministre fédéral et les ministres des *Länder*. L'Etat fédéral et les *Länder* travaillent en étroite coopération selon le principe des « flux réciproques » (*Gegenstromprinzip*), inscrit dans la loi cadre fédérale, afin d'assurer la coordination entre tous les niveaux de planification.¹¹ Les décisions prises par la conférence des ministres ont un caractère de recommandations.

Au niveau technique et scientifique, le ministère fédéral est assisté par le bureau fédéral de la construction et de l'aménagement du territoire (*Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*), qui dispose d'un système détaillé d'observation de l'espace et publie régulièrement un rapport. Il apporte également un soutien technique et logistique lors de l'élaboration des « projets modèles ». De plus, le ministère est assisté par le Conseil pour l'aménagement du territoire (*Beirat für Raumordnung*), qui prend position sur les questions conjoncturelles. Il est constitué d'experts et de personnalités qui sont nommés pour la durée d'une période de législature.

La loi-cadre fédérale

L'article 75 de la loi fondamentale n'attribue qu'une compétence cadre à l'Etat fédéral. Ainsi la législation fédérale doit se contenter de fixer les "orientations de l'aménagement du territoire" (§1, *Leitvorstellungen*) qui fournissent les bases pour l'élaboration et les "principes" (§2, *Grundzüge*) de l'aménagement, en laissant aux *Länder* des marges d'interprétation. La loi fédérale de 1965 n'a été substantiellement modifiée qu'une trentaine d'années après sa création, en 1998. La nouvelle version fait du développement durable l'unique orientation, le leitmotiv, de l'aménagement en Allemagne. Cela implique la réconciliation des besoins sociaux et économiques de l'espace avec ses fonctions écologiques afin de parvenir à un équilibre durable. Le développement durable du territoire doit garantir le libre

¹¹ le principe des "flux réciproques", inscrit dans la loi fédérale, consiste d'un côté dans l'obligation d'inscrire le développement, l'ordre et la préservation de chaque territoire dans le cadre des exigences de l'ensemble du territoire et de l'autre côté, l'obligation de prendre en compte lors du développement de l'ensemble du territoire la situation des territoires inférieurs.

épanouissement de l'individu dans la communauté et celui des futures générations. Il doit protéger et développer les bases naturelles de la vie, créer les conditions favorables au développement économique, protéger la diversité des territoires, et y assurer des conditions de vie équivalentes. La loi fixe également l'objectif de rétablir l'équilibre structurel et spatial entre les nouveaux et les anciens *Länder* et de créer des conditions pour la cohésion territoriale au sein de l'Union européenne ainsi que dans un espace européen plus large.

Ces principes doivent être appliqués en référence au concept de développement durable. Ils se réfèrent à différentes catégories d'espaces ainsi qu'à certaines politiques sectorielles. Ces principes généraux, essentiellement à portée de long terme, voire illimitées, concernent notamment la préservation et le développement de la structure décentralisée de l'urbanisation, en garantissant un équilibre entre zones urbanisées et zones naturelles. Les prescriptions relatives à certaines catégories d'espaces concernent, d'une part les agglomérations urbaines, qui doivent être préservées comme lieux centraux pour l'habitat, les services et la production, d'autre part, les territoires ruraux, où il s'agit à promouvoir un développement endogène afin de stabiliser l'économie et la population. Enfin la loi cadre accorde une priorité à l'amélioration des conditions de base dans les régions en retard de développement.

Les autres dispositions de la loi se réfèrent d'une manière générale à la protection de la nature et du paysage, et à l'objectif de parvenir à une structure économique compétitive et équilibrée. La loi crée pour la première fois un lien entre le secteur de l'agriculture à « structure paysanne » et sa contribution à la protection de la nature et du paysage. Concernant le secteur du logement, elle met l'accent sur la nécessité d'une implantation des logements en fonction des lieux de travail. Elle vise une utilisation des moyens de transport compatible avec la protection de l'environnement (voies ferrées et navigables). Enfin, le texte législatif précise que toute action d'aménagement doit respecter les héritages historiques et culturels des territoires.

La nouvelle législation souligne l'importance accrue de la région comme niveau de planification et de mise en œuvre, entre autres par l'introduction d'un nouvel instrument, celui du plan régional d'affectation des sols (*Regionaler Flächennutzungsplan*), destiné à améliorer la coordination intercommunale. Les responsables au niveau des *Länder* et des régions sont appelés à intensifier leur coopération afin de pouvoir mieux assurer la mise en œuvre des plans d'aménagement du territoire. Pour la première fois, la loi fédérale définit les

compétences de l'Etat fédéral en matière d'aménagement en précisant qu'il peut élaborer des lignes directrices pour le développement du territoire fédéral et qu'il est chargé, en coopération avec les *Länder*, d'assurer la coopération avec les autres Etats membres au niveau européen.

Un état des lieux : le rapport sur l'aménagement du territoire

Le ministre chargé de l'aménagement présente régulièrement son rapport au *Bundestag*. Le plus récent date de 2000 et se réfère à la période 1991 - 1998. Il fournit un état des lieux précis des tendances du développement spatial et des mesures engagées durant cette période :¹²

- *Les disparités régionales en Allemagne se sont atténuées.*

Les modes de vie urbain et rural se sont rapprochés ; la migration du début des années 1990 issue notamment des *Länder* de l'Est s'est stabilisée, même si les pertes de population les plus importantes sont toujours enregistrées dans les nouveaux *Länder*. Cette baisse de la population concerne également les centre-villes des agglomérations.

Le marché du travail s'est consolidé dans certaines régions aux structures précaires (taux de chômage élevé et structure économique peu diversifiée). Il s'agit essentiellement des zones de vieilles industries, notamment le charbon et l'acier et des zones rurales à prédominance agricole, même si l'on constate des évolutions importantes de la politique agricole vers une politique de développement rural.¹³

Concernant le marché du travail, à part des écarts persistants entre l'Est et l'Ouest, on constate toujours un écart Nord-Sud dans les anciens *Länder*, avec un taux de chômage plus élevé au Nord. Le niveau des infrastructures est en général très élevé, les nouveaux *Länder* se situant

¹² Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Raumentwicklung und Raumordnung in Deutschland, Kurzfassung des Bundesraumordnungsbericht 2000, Bonn (2001)

¹³ Empfehlung des Beirates für Raumordnung zum zukünftigen Verhältnis von Raumordnung und Strukturpolitik, 11.12.2001, disponible sur le site www.bbr.bund.de

souvent à un niveau comparable à celui des anciens. 53 % des moyens financiers à impact spatial investis par l'Etat fédéral sur la période de 1991 - 1998 ont été attribués aux nouveaux *Länder*.¹⁴

- *L'harmonisation des conditions des vies sur tout le territoire n'est pas encore atteinte.*

Notamment les régions rurales et périphériques montrent encore des faiblesses, ce qui ne veut toutefois pas dire qu'elles soient défavorisées. Le rapport précise qu'il y est important de trouver le "bon mélange" entre les facteurs économiques "durs" (notamment les infrastructures de transport) et les facteurs sociaux, écologiques et culturels "doux" (la qualité de l'environnement, les potentiels pour les loisirs) qui favorisent l'implantation d'activités. Les régions rurales à faible densité de population, éloignées d'une ville importante ou situées près de la frontière, sont particulièrement touchées par cette problématique (notamment le Nord-Est).

Dans les agglomérations, on constate une augmentation des nuisances. En ce qui concerne les zones rurales, le rapport propose un renforcement du potentiel (par exemple la qualité de l'environnement), considérant la nature, le paysage et le développement d'un "tourisme doux" comme opportunités de développement.

- *Le système polycentrique des villes garantit la compétitivité du "Standort Deutschland"*

Les fonctions de métropole sont réparties sur plusieurs grandes villes, qui se sont spécialisées dans certains secteurs. Cette structure de la "concentration décentralisée" s'est révélé efficace pour un développement équilibré du territoire. Elle assure l'accès aux équipements pour l'ensemble de la population et elle s'appuiera également à l'avenir sur la diversité au lieu de promouvoir un centre unique supérieur.

- *La croissances des villes vers leur périphérie se poursuit*

Le rapport constate la poursuite des flux migratoires venant des centres villes-vers les périphéries urbaines. Ceci concerne notamment la population d'âge moyen (entre 30 et 45 ans) aussi bien que les entreprises de production, les services et les commerces. Les tendances à la « suburbanisation » accélèrent la consommation d'espace, entraînent une augmentation de

¹⁴ L'Etat a contribué notamment au financement des projets d'infrastructure routière, au soutien économique (notamment en faveur des PME), à différentes mesures en faveur des villes (urbanisme et construction de logements), à la création de pôles universitaires et de recherche et à des mesures de soutien dans les domaines de l'agriculture et de l'environnement.

la circulation routière et rendent difficile le développement des centres villes. La politique d'aménagement en Allemagne favorise le modèle des "villes de petites distances" : afin de réduire les nuisances de la circulation individuelle, l'urbanisation doit se concentrer sur les points les mieux desservis par les transports publics. En même temps, il faut renforcer les centres villes, au moyen de programmes tels que "la ville sociale", lancé par l'Etat fédéral et les *Länder*.

1.3. Les instruments "traditionnels" au niveau des Länder

La loi fédérale impose aux *Länder* l'élaboration d'un plan de développement pour l'ensemble de leur territoire, en laissant une large liberté pour l'organisation et la mise en œuvre du contenu. Dans cette organisation, la compétence clé en matière d'aménagement du territoire relève du niveau des *Länder*, qui définissent les objectifs concrets de l'aménagement¹⁵.

La plupart des *Länder* ont actualisé leurs plans et programmes d'aménagement du territoire lors des années 90 et les nouveaux *Länder* en ont adopté pour la première fois. Leur contenu est concrétisé et complété par des plans régionaux qui couvrent en général le territoire de plusieurs *Kreise*. Dans les anciens *Länder*, les plans régionaux couvrent presque l'ensemble du territoire, ce qui n'est pas encore le cas pour les *Länder* de l'Est.

Les plans qui relèvent de la compétence des *Länder* (y compris le niveau régional) comportent les instruments les plus importants de l'aménagement du territoire.

- Ils sont fondés sur un système des "lieux centraux" qui sert de base pour la localisation des services publics, les projets d'aménagement à impact spatial, comme par exemple la localisation des commerces à grande surface. Ils constituent également la base pour la définition de la péréquation communale à l'intérieur du *Land*, pour l'attribution des subventions publiques et pour la mise en place des infrastructures de transport. Dans les zones rurales à faible densité, les lieux centraux assurent un équipement minimum en matière de services publics afin de réduire l'exode des personnes vivant dans ces régions.

- Ils fixent les axes de développement pour la concentration des infrastructures (transports et autres) et des zones urbanisées. Ainsi, le système des axes est destiné à organiser la

¹⁵ Akademie für Raumordnung und Landesforschung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover (1995), p. 784

croissance urbaine dans les agglomérations et renforce les potentiels de développement dans les zones rurales.

- Enfin, ils déterminent des « zones d'affectation prioritaire » (*Vorragebiete*), dédiées à certaines utilisations de l'espace, comme la protection de la nature et du paysage, les loisirs, l'agriculture ou la protection des matières premières.

La nouvelle version de la loi fédérale vise notamment à intensifier la coopération interrégionale par l'introduction d'un instrument nouveau, le plan régional d'occupation des sols. Les responsables pour l'aménagement du Land et de la région sont obligés de procéder à une meilleure concertation entre tous les acteurs - publics et privés - concernés lors de l'élaboration des plans de développement.¹⁶

Ce système d'organisation de plans et programmes aux différents niveaux de planification a été complété dernièrement par de nouveaux instruments informels et volontaires afin de permettre une réaction plus souple au changement. Par exemple le schéma de développement régional (*Regionales Entwicklungskonzept REK*), qui est un outil à l'aide duquel les différents groupements d'intérêts et le secteur public se mettent d'accord sur des objectifs et des actions concrètes. Ces nouveaux instruments se voient attribuer une importance accrue.¹⁷

1.4. Une compréhension élargie de l'aménagement : Les programmes et projets pilotes initiés par l'Etat fédéral

Au delà des missions « traditionnelles » (cadre d'orientation, principes et lignes directrices, organisation institutionnelle), la fonction d'aménagement évolue de plus en plus vers une compréhension davantage orientée vers la mise en œuvre des objectifs et les approches innovantes. Le nouveau mot d'ordre est « davantage d'actions et de projets au lieu de programmes et de plans ».¹⁸ Avec ses « projets pilotes d'aménagement du territoire » (*Modellvorhaben der Raumordnung*), le ministère fédéral chargé de l'aménagement du territoire incite et soutient la mise en œuvre d'approches et d'instruments innovants en apportant son soutien financier et en assurant un accompagnement des initiatives et projets par

¹⁶ BBR (2001) : Kurzfassung des Raumordnungsberichts 2000, p. 43

¹⁷ BBR (2001) : Kurzfassung des Raumordnungsberichts 2000, p. 44

¹⁸ www.bbr.bund.de

le Bureau fédéral de la construction et de l'aménagement du territoire. Le rôle de ce dernier est de choisir des approches prometteuses qui deviendront des modèles, de les accompagner, d'en tirer des conclusions applicables à d'autres projets et, sur cette base, de donner des conseils pour des modifications du cadre général fixé par l'Etat. La réalisation de ces « projets pilotes » est coordonnée avec les *Länder* qui apportent également une participation financière.¹⁹

Les « projets pilotes » relèvent pour une part de sujets spécifiques comme la création de réseaux de villes ou des stratégies pour une utilisation moins consommatrice d'espace. D'un autre côté, vu que les tâches de planification dépassent aujourd'hui les frontières communales, les « projets pilotes » essaient d'explorer des modes et des processus de coopération entre collectivités locales qui se trouvent souvent en concurrence pour attirer certaines utilisations d'espace.

Deux nouveaux programmes, lancés conjointement par l'Etat fédéral et les *Länder*, se concentrent sur des problématiques fortes des villes: Le programme contre l'exclusion sociale et territoriale dans les villes, intitulé « la ville sociale » (*Die Soziale Stadt*), a été lancé par le *Bund* et les *Länder* dès 1996. Il est destiné à éviter la polarisation des villes en soutenant les « quartiers avec besoins spécifiques de développement ». ²⁰ L'autre programme important, intitulé « réaménagement Est » (*Stadtumbau Ost*), lancé en 2002 par le ministère fédéral, concerne la situation de déclin démographique et de sous utilisation du parc de logements auxquelles sont confrontées les villes des nouveaux *Länder*. Dans un premier temps, le ministère a organisé un concours fédéral concernant l'élaboration de stratégies intégrées pour le développement urbain, qui permettront ensuite aux villes de bénéficier des subventions issus du programme fédéral. Les moyens financiers attribués à ce programme s'élèvent à 2,7 milliards d'euros, dont 1,2 milliards financés par l'Etat, pour la période de 2002 à 2009.²¹

¹⁹ www.bbr.bund.de

²⁰ Jusqu'en 2002, 767 millions d'euros ont été mobilisés par le *Bund*, les *Länder* et les communes. Les résultats de la première étape de ce programme ont été publiés dans le rapport : Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) : *Die Soziale Stadt – eine erste Bilanz des Bund-Länder Programms « Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt*, Berlin, mai 2002

²¹ Les résultats du concours « *Stadtumbau Ost* » ont été publiés dans le rapport : Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen : *Dokumentation zum Bundeswettbewerb « Stadtumbau Ost » - für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen*, Bonn, mars 2003

Par la focalisation sur le niveau de la mise en œuvre, l'Etat fédéral, à travers le ministère chargé de l'aménagement, montre davantage présence en attirant l'attention sur les problématiques fortes d'aménagement et sur le renforcement de la coopération entre les régions, les villes et les communes. Les activités diverses des dernières années ont suscité beaucoup d'intérêt et ont démontrés de grands progrès à ce niveau.

1.5. Quel rôle pour la politique d'aménagement du territoire en Allemagne ?

Au cours des années 1950 et 1960, au moment du développement d'une politique d'aménagement du territoire au niveau fédéral, l'ancienne République Fédérale disposait d'un niveau élevé d'industrialisation et d'une structure polycentrique assez équilibrée. Cette situation de départ, combinée avec le refus général de toute planification dirigée par l'Etat, s'est traduit par une politique d'aménagement du territoire indicative et peu volontariste.

Le système fédéral de planification est organisé sur plusieurs niveaux avec une multitude d'implications verticales et horizontales dont les mécanismes de coordination sont en général orientés vers le consensus. Il vise en particulier l'organisation de la coordination : verticale, sous forme du système des « flux réciproques » et horizontale, c'est à dire avec les politiques sectorielles. La coordination verticale entre le *Bund*, les *Länder*, les régions et les communes permet l'élaboration d'un ensemble de plans très cohérents, couvrant systématiquement l'ensemble du territoire. Concrètement, dans son sens le plus étroit, "il s'agit d'une planification physique des utilisations de l'espace, c'est, littéralement, une « mise en plan » des différentes occupations concurrentes d'un espace défini et limité, et elle recourt, d'ailleurs, largement aux documents graphiques et cartographiques dans son expression ».²²

La coordination horizontale reste cependant un point faible : Les objectifs globaux sont définis à long terme et restent assez généraux, ce qui rend difficile leur application aux politiques sectorielles, dont l'intervention concerne des projets plus concrets. Pour mieux faire valoir les objectifs d'aménagement, il faut que les orientations et principes soient précisés, notamment l'orientation principale du principe du développement durable, qui en soi, sans concrétisation ou précision sur son application opérationnelle, n'apporte que peu d'éléments à la concertation entre politiques sectorielles.

²² Marcou / Kistenmacher / Clev (1994), p. 10

Pour l'opinion publique, la notion d'aménagement est souvent assimilée à celle de « réaménagement », visant à créer une nouvelle organisation spatiale. Cela suppose que des déficits structurels d'espace existent, afin de pouvoir réorienter la structure existante de façon plus « équilibrée ». En France, par exemple, le déséquilibre manifeste entre Paris et la Province (« Paris et le désert français ») a toujours fonctionné comme point de départ pour des interventions volontaristes en matière d'aménagement du territoire. L'ancienne République Fédérale, par contre, dispose d'une structure spatiale équilibrée et la politique d'aménagement du territoire perd en dynamique. La préservation et le renforcement de la structure existante ne sont pas considérés comme le résultat de la politique d'aménagement.. Depuis la réunification, la réduction des disparités entre l'Est et l'Ouest domine toutes les politiques allemandes, mais la politique d'aménagement en soi reste relativement « discrète » par rapport aux autres, notamment les politiques qui engagent des transferts financiers considérables vers les nouveaux *Länder*. Il faut pourtant reconnaître que les orientations globales et les dispositifs de la loi cadre fédérale ont su renforcer le système polycentrique allemand, par contraste avec le développement spontané dans les nouveaux *Länder* à partir de 1990. Les communes de l'ancien RDA sont entrées très vite dans une situation de concurrence pour la consommation d'espace (notamment pour rechercher des recettes fiscales), avant que les responsables de l'aménagement ne soient en mesure de fournir un cadre cohérent pour le développement régional.²³

Pourtant, le terme d'aménagement du territoire n'apparaît que peu dans la vie politique ou dans les médias et il n'y a pas en Allemagne un ministère dénommé « ministère de l'aménagement du territoire ». Ce portefeuille, formant un département auprès du ministère des transports, de la construction et du logement, est souvent perçu comme une politique complémentaire, à l'ombre des politiques sectorielles.

Pour renforcer le rôle de l'aménagement du territoire, la politique fédérale doit s'orienter davantage sur les instruments et les processus de mise en œuvre des objectifs spatiaux. L'intérêt accru accordé aux régions et aux nouvelles procédures de planification vont dans cette direction et montre bien la transition de la *Raumordnung* au sens étroit vers une approche plus nuancée et stratégique de la *Raumentwicklung*, du développement de l'espace, et vers la mise en œuvre de programmes, stratégies et projets. Un bon exemple a été

²³ Müller, Bernhard : Stand und Erfahrungen der Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern, in : Institut für Stadtebau (Hg.) : Regionalplanung – Sachstand und Perspektiven, Berlin (1998), p. 35

l'exposition internationale de la construction (IBA) « Emscher Park », qui a réuni une panoplie de projets ayant tous pour objet le renouvellement écologique et économique d'une ancienne région industrielle.²⁴ Les projets pilotes favorisés par l'Etat fédéral, soutiennent également les approches régionales ou thématique et visent notamment la mise en place de nouvelles structures de coordination intercommunale et interrégionale.

Ces nouvelles orientations ne remettent en question ni la nécessité d'une planification au niveau supérieur, ni les instruments traditionnels. La question est de savoir comment se positionnera dans l'avenir la politique nationale entre, d'un côté les tendances à la régionalisation et l'opérationnalité, et de l'autre côté, l'eupéanisation de l'espace.

²⁴ l'exposition internationale de la construction « IBA Emscher Park » a été organisée entre 1989 et 1999 en s'étendant sur environ 120 lieux et projets différents dans la région de la Ruhr. L'objectif a été d'améliorer la qualité de vie et de l'habitat, de contribuer à la restructuration économique de cette région d'anciennes industries par des projets architecturaux, urbains, sociaux et écologiques afin de parvenir à une structure durable pour son développement dans l'avenir.

II - LA POLITIQUE REGIONALE

Afin d'assurer la coordination prévue par la loi cadre fédérale, les politiques sectorielles doivent prendre en considération les orientations de l'aménagement du territoire dans leurs objectifs et programmes et respecter les objectifs inscrits dans les plans de développement des Länder.²⁵ En l'absence d'un budget propre, le rôle de la politique d'aménagement du territoire consiste à orienter, influencer et coordonner les politiques sectorielles et à mettre en œuvre les objectifs d'aménagement à travers celles-ci. Par conséquent, ce n'est pas la politique d'aménagement du territoire elle-même, qui agit sur l'espace, mais les politiques sectorielles. Les discussions et controverses politiques sur le développement spatial concernent des domaines comme l'urbanisme, la croissance urbaine, la politique régionale, les transports ou encore la fiscalité foncière. De plus, depuis un certain temps, la politique de l'environnement remplit des fonctions, qui auparavant, faisaient partie des préoccupations de la politique d'aménagement du territoire.²⁶

La politique régionale allemande, par sa nature redistributive, influence fortement le développement spatial. Elle est souvent considérée comme étant le volet économique de l'aménagement du territoire.²⁷ Après une brève présentation historique, sera examiné l'instrument majeur, la « mission commune » de l'Etat fédéral et des *Länder* intitulée « l'amélioration de la structure économique régionale ». Ensuite, le système allemand de péréquation financière sera esquissé brièvement, qui, bien que peu associé à l'aménagement du territoire, remplit une fonction importante d'équilibrage territorial.

2.1. Quelques éléments historiques de la politique régionale en Allemagne

La réticence envers une politique fédérale d'aménagement du territoire durant la période de l'après-guerre ne signifie pas que l'Etat n'a pas du tout agi en faveur d'un développement spatial : ses activités de soutien financier étaient notamment ciblées sur la reconstruction des régions et villes sinistrées par la guerre ainsi que sur les régions situées le long de la frontière de l'Est, avec la RDA et la Tchécoslovaquie. Le premier programme de politique régionale en

²⁵ Marcou / Kistenmacher / Clev (1994), p. 116

²⁶ Krautzberger (1999), p.125

²⁷ Toepel, Kathleen (2000), p 395

faveur des « régions sinistrées » à été lancée en 1951, suivi, en 1953, par un programme particulier de soutien des régions situées le long de la frontière Est (*Zonenrandgebiete*). Parallèlement, les *Länder* ont mis en place leur propre politique en faveur de certaines zones défavorisées. La politique régionale de cette époque a été menée en l'absence d'une politique nationale d'aménagement du territoire. Au cours des années 1950, elle était caractérisée par la coexistence de programmes initiés par le niveau fédéral et de ceux engagés par les *Länder*.

Au début des années 1960, le manque de cohérence entre les programmes nationaux et ceux des *Länder* est apparu de plus en plus problématique. Comme l'Etat fédéral et les *Länder* n'ont guère coordonné leurs priorités d'intervention, la politique régionale n'avait que peu de rapport à l'ensemble du territoire national.²⁸

La récession des années 1960 a fait apparaître des déficits structurels dans d'autres zones que celles bénéficiant traditionnellement des aides d'Etat. Jusque là, seules les zones rurales et périphériques étaient visées. Mais les régions des industries minières se sont vu confrontées à davantage de problèmes structurels. Cet élargissement de la problématique a entraîné une volonté accrue de coopération de la part des *Länder*. Elle a abouti à la création des programmes d'action régionaux qui ont regroupé pour la première fois les moyens financiers des *Länder* et de l'Etat fédéral.²⁹

A la fin des années 60, quand les disparités économiques entre les régions d'Allemagne se sont aggravées, la révision de la loi fondamentale de 1969 a introduit l'instrument majeur de la « mission commune pour amélioration de la structure économique régionale » (*Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*), issu des expériences des programmes d'action régionaux. Désormais, il s'agissait d'une politique régionale menée et financée conjointement par l'Etat fédéral et les *Länder*. Juridiquement, la politique régionale relève de la compétence des *Länder*, l'Etat fédéral y apporte un concours financier. Néanmoins, l'Etat est en mesure d'exercer une influence en déterminant les objectifs globaux, en fixant le montant des moyens accordés ainsi qu'en définissant les instruments à mettre en œuvre et les critères d'éligibilité.³⁰

²⁸ Neumann / Uterwedder (1994), p. 47

²⁹ Toepel, Kathleen (2000), p 396

³⁰ Marcou / Kistenmacher / Clev (1994), p. 242

La réunification allemande et le processus de transformation qui a suivi ont modifié profondément la donne. Les nouveaux *Länder* et l'objectif d'harmonisation des conditions de vie se trouvent au centre d'intérêt de la « mission commune ». Dix ans après la chute du Mur de Berlin, malgré la forte concentration des programmes d'aides d'Etat sur les nouveaux *Länder*, le processus de rattrapage économique n'est pas encore achevé.³¹ Cette situation exceptionnelle a amené la politique régionale à intervenir sur « deux niveaux » : Les disparités prédominantes entre l'Ouest et l'Est cachent souvent celles qui persistent à l'intérieur des régions de l'Ouest ou de l'Est, car les problèmes structurels des régions des *Länder* de l'Ouest n'ont pas disparu, parfois ils se sont même aggravés.³²

2.2. L'instrument majeur : la « mission commune pour l'amélioration de la structure économique régionale »

La « mission commune » prévoit que l'Etat fédéral et les *Länder* élaborent conjointement un plan cadre qui est révisé annuellement. L'élaboration de ce plan cadre constitue la tâche principale du comité de planification (*Planungsausschuss*), constitué des ministres fédéraux de l'économie et des finances ainsi que des ministres de l'économie des *Länder* responsables de la politique régionale, sous la direction du ministre fédéral de l'économie. La parité au sein du comité de planification impose une procédure fortement consensuelle.³³ Le *Bundestag* fixe préalablement le montant de la contribution globale de l'Etat fédéral dans le cadre de la loi de finances annuelle, qui sera complétée par la contribution des *Länder*. Le comité de planification décide ensuite de la répartition de l'enveloppe entre les différents *Länder*.

Le plan cadre comporte la délimitation des zones éligibles, les objectifs globaux, une liste des mesures et les moyens budgétaires pour chaque *Land* et chaque année. Le plan cadre en cours est le 31^{ème}, il a été arrêté en novembre 2001 et concerne la période allant de 2002 à 2005.³⁴

³¹ Pour la période de 1991 à 2001, les aides payées au titre de la "mission commune" (le cofinancement national pour les aides payées au titre du programme européen FEDER inclus) se sont élevées à 30,9 milliards d'euros, dont presque 90 % ont été attribués aux nouveaux *Länder*. ; Röhl, Klaus-Dieter : *Regionalförderung in Deutschland : was hat der ostdeutsche Mittelstand davon ?*, p.2

³² Deutscher Bundestag : 31. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur für den Zeitraum 2002 bis 2005", p 8

³³ Marcou / Kistenmacher / Clev (1994), p.242

³⁴ 31^{ème} plan cadre de la mission commune

Les interventions au titre de la mission commune

La « mission commune » mène deux types d'actions : d'une part elle attribue des aides directes aux entreprises qui investissent dans les zones éligibles, sous forme de subventions d'investissement, de prêts, de bonifications d'intérêts et de garanties d'emprunt. D'autre part, elle assure des aides indirectes pour le financement des infrastructures nécessaires au développement des entreprises.

Les aides sont assurées conformément à trois objectifs fondamentaux:

- L'objectif de *croissance* : Le soutien de la croissance économique;
- L'objectif de *stabilité* : le développement des potentiels endogènes des régions;
- L'objectif d'*équilibre* : la réduction des disparités régionales, en particulier au niveau des revenus et des équipements.³⁵

Ces aides ne peuvent être attribuées qu'à des régions nettement en dessous de la moyenne fédérale. Seules les aides indirectes peuvent être attribuées en dehors du zonage. Avant 1990, trois catégories de zones étaient éligibles aux programmes de la «mission commune »: (1) Berlin et les zones situées le long de la frontière Est, (2) les zones rurales en déficit structurel, (3) les zones en reconversion industrielle. La troisième catégorie a gagné progressivement de l'importance par rapport aux zones rurales.

Après la réunification, les nouveaux *Länder* et Berlin-Est y ont été ajoutés, dans un premier temps pour une période de 5 ans.³⁶ Aujourd'hui l'ensemble des nouveaux *Länder* fait toujours partie des zones éligibles, ce qui a été confirmé par le comité de planification de mars 1999. A l'intérieur des nouveaux *Länder*, le montant des aides est pondéré en faveur des régions les plus faibles. Les territoires des nouveaux et des anciens *Länder* sont toujours évalués séparément afin d'éviter que les anciens *Länder* perdent toute éligibilité.

La carte des zones éligibles est révisée tous les trois à quatre ans. Le zonage se base sur une gamme d'indicateurs régionaux, qui incluent des données relatives au marché de travail, aux revenus et à l'équipement. La dernière délimitation remonte au 1^{er} janvier 2000.³⁷

³⁵ Neumann / Uterwedder (1994), p. 47

³⁶ traité de l'unification 1990, art.

³⁷ La population des nouveaux *Länder*, entièrement éligibles au programme de la "mission commune", représente 17,16 % de la population allemande (chiffres du 31.12.1997). Dans les anciens *Länder*, les zones aidées représentent 17,73 % de la population allemande.

Les conflits avec la politique européenne

Les aides accordées aux entreprises au titre des politiques régionales des Etats membres sont soumises au contrôle de la Commission européenne qui veille à ce qu'elles soient conformes aux règles du marché unique et aux dispositifs de la politique de concurrence. Les Etats membres ont l'obligation d'informer la Commission de chaque modification de leur programme. Aucune mesure ne peut être engagée sans accord de la Commission.

La délimitation des zones éligibles nécessite également l'accord de la Commission, qui, dans ses lignes directrices relatives aux aides à finalité régionale, fixe un plafond national (la part de la population qui vit dans les zones éligibles par rapport à la population totale). Depuis janvier 2000, les zonages et les systèmes d'aides doivent être conformes aux lignes directrices de la Commission.

En principe, l'Etat fédéral et les *Länder* approuvent les orientations européennes. Les Allemands ont toutefois fait des critiques en souhaitant préserver une marge de manœuvre autonome, car les lignes directrices vont trop loin dans les détails.³⁸ Au centre de la critique allemande se trouve la procédure employée par la Commission pour fixer le plafond des zones éligibles dans les Etats membres. Afin de maintenir le plafond global de 42,7 % de la population pour l'ensemble de l'UE, l'augmentation du plafond octroyé à certains Etats membres a entraîné sa réduction dans d'autres, dont l'Allemagne, exclusivement au détriment des anciens *Länder*.³⁹ L'Allemagne s'est opposée à une telle réduction et a fait appel auprès de la Cour européenne de Justice, car, selon le comité de planification, cette décision va à l'encontre des besoins en Allemagne de l'Ouest.⁴⁰

En ce qui concerne la coordination avec la politique régionale de l'UE et la réforme des fonds structurels pour la période après 2006, la proposition allemande favorise un système de péréquation financière (*Nettofonds*), fondé sur un critère d'éligibilité calculé sur le niveau du PIB national au lieu du PIB régional.⁴¹ Ce modèle ferait bénéficier uniquement les Etats

³⁸ 31^{ème} plan cadre de la mission commune, p. 25

³⁹ Après la réduction du plafond en 2000, le taux de la population vivant dans les zones éligibles a été ramené de 23,4 % à 17,6 %.

⁴⁰ 31^{ème} plan cadre de la mission commune, p. 17/18

⁴¹ Emmerling, Thea : von der Strukturpolitik zum europäischen Finanzausgleich ?, Centrum für angewandte Politikforschung, München (2002)

membres les plus pauvres des fonds structurels européens. En contrepartie, la position allemande réclame une marge de manœuvre plus grande soit laissée aux Etats pour intervenir au titre de la politique régionale nationale. Ce modèle de péréquation entraînerait une baisse de la contribution nette allemande au budget de l'UE.⁴² C'est pour cette raison que la position de l'Etat fédéral est également soutenue par les *Länder* « riches ». La conférence des ministres présidents des nouveaux *Länder* plaide, par contre, pour le maintien de l'approche européenne régionale, au moins jusqu'à ce que la question des compensations nationales pour perte d'éligibilité soit réglée définitivement.⁴³

2.3. Le système de péréquation financière entre les Länder

La péréquation financière représente un instrument majeur de la politique d'équilibrage et de l'organisation de la solidarité des *Länder* allemands. Il s'agit d'un système de redistribution équilibrée des recettes fiscales aussi bien verticale qu'horizontale, c'est à dire, d'une part entre l'Etat fédéral et l'ensemble des *Länder* et d'autre part entre les différents *Länder*. Les mécanismes sont définis par l'article 107 de la loi fondamentale et se justifient par l'objectif d'harmonisation des conditions de vie dans tous les territoires, défini par cette même loi⁴⁴, constituant également le principe de base de l'aménagement de territoire. L'objectif de cette redistribution est que tous les Länder et toutes les communes soient en mesure de proposer à leurs citoyens des prestations publiques de quantité et de qualité comparables.

La péréquation financière s'effectue en plusieurs étapes : La réforme fiscale de 1969 a instauré un système d'impôts communs d'un côté, et d'impôts séparés pour le *Bund* et les *Länder* de l'autre. La péréquation primaire consiste à répartir les impôts communs entre l'Etat fédéral et les *Länder* (et communes): il s'agit de l'impôt sur les revenus (*Einkommenssteuer*), la retenue d'impôt sur les revenus de capitaux (*Zinsabschlagsteuer*), de l'impôt sur les sociétés (*Körperschaftssteuer*) et de l'impôt sur le chiffre d'affaires, la TVA (*Umsatzsteuer*). Plus de 85% des recettes fiscales des Länder proviennent de leur participation au produit des impôts

⁴² Arnaud, Jean-Louis / Guder, Ute : compte rendu du séminaire : Quel avenir pour les fonds structurels et la politique de cohésion, organisé par Notre Europe, février 2002

⁴³ Position der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern : Zukunft der EU-Strukturpolitik nach 2006, p. 3

⁴⁴ Edith Müller (Landtag NRW): Die Neugestaltung des Länderfinanzausgleiches: Überlegungen zu einer grünen Positionierung, 11.12.2000

communs⁴⁵. Les quote-parts de l'Etat fédéral et des *Länder* sont repartis comme suit au 1^{er} janvier 2002:⁴⁶

	Etat fédéral	Länder	Communes
impôt sur le chiffre d'affaires (TVA)	49,6 %	50,4 %	
impôt sur les sociétés	50 %	50 %	
impôt sur les revenus	42,5 %	42,5 %	15 %
impôt sur les revenus de capitaux	44 %	44 %	12 %

La péréquation secondaire, la "véritable péréquation entre les *Länder*", concerne la répartition du produit de la TVA et se fait en deux étapes : dans un premier temps, au moins 75% des recettes fiscales de l'ensemble des *Länder* sont distribués en fonction du nombre d'habitants, le solde, soit au plus 25 %, est utilisé pour amener les *Länder*, dont les ressources fiscales par habitant sont inférieures à la moyenne, à un niveau de 92 % de la moyenne. Puis, la péréquation au sens strict s'y ajoute (la péréquation horizontale) afin de corriger les inégalités de potentiel fiscal au regard des besoins à satisfaire : après comparaison des recettes fiscales et des besoins financiers de chaque *Land*, ceux qui se trouvent en dessous de la moyenne sont amenés à un niveau de 95 % de la moyenne de tous les *Länder*.⁴⁷ Ce calcul inclut les dispositifs spécifiques pour les charges portuaires des *Länder* du littoral (Hambourg, Brême, Mecklembourg Poméranie Antérieure, Schleswig-Holstein) et prend en compte les besoins spécifiques des villes-Etats (*Stadtstaaten*: Berlin, Hambourg, Brême).

Ce système est complété par un mécanisme vertical: L'Etat verse des subventions complémentaires (*Ergänzungszuweisungen*), par lesquelles le potentiel financier par habitant des *Länder* les plus pauvres est élevé à un niveau de 99,5 % de la puissance financière moyenne de l'ensemble des *Länder*. Ces subventions complémentaires bénéficient notamment aux petits *Länder*, qui compensent ainsi leurs dépenses administratives relativement élevées par rapport à leur petite taille, ainsi que les nouveaux *Länder* qui reçoivent une

⁴⁵ Marcou, Kistenmacher, Clev (1994), p. 191

⁴⁶ Lenk, Prof. Dr. Thomas, Universität Leipzig, 2002

⁴⁷ On y compare un indice de produit fiscal (*Finanzkraftzahl*), qui intègre 50 % du produit fiscal perçu par les communes et un indice de péréquation (*Ausgleichsmesszahl*), qui reflète le niveau des besoins, calculé sur la base du nombre d'habitants.

compensation pour les charges supplémentaires dues à la séparation allemande. Les plus pauvres parmi les anciens *Länder* bénéficient d'une dotation supplémentaire dégressive.⁴⁸

L'ensemble de ces dispositions a pour effet que les inégalités de ressources entre les *Länder* sont compensées presque entièrement. La péréquation horizontale représente alors un transfert net des *Länder* riches vers les plus pauvres. Toutefois, le montant des subventions supplémentaires attribuées dans le cadre de la péréquation verticale par l'Etat fédéral aux *Länder* atteint un niveau plus élevé que celui de la péréquation horizontale entre les *Länder*.⁴⁹

Le système de péréquation financière semblait être plus ou moins intouchable, même si la répartition des recettes fiscales donnait régulièrement place à des négociations âpres entre l'Etat fédéral et les *Länder*, notamment depuis que les nouveaux *Länder* ont été intégrés au système en 1995, ce qui a transformé la situation de certains anciens *Länder* devenus contributeurs, alors qu'auparavant ils étaient bénéficiaires. En 1999, la Cour fédérale de justice a dû trancher sur ce sujet, car des *Länder* contributeurs⁵⁰ ont mis en question certains aspects de ce système de redistribution. Les points forts de leur critique ont été que le système actuel ne donnait de motivation, ni aux bénéficiaires ni aux contributeurs, à la performance et à la mobilisation des ressources propres mais que, au lieu d'illustrer une politique fiscale innovante et réussie, celle-ci était même pénalisée. Suite à la décision de la Cour de Justice, le gouvernement a été obligé de réviser et de renégocier certaines parties du système de péréquation. En 2001, on est parvenu à un compromis qui prévoit de modifier certains calculs de base de redistribution. Les *Länder* contributeurs pourront désormais garder une plus grande partie de leurs recettes fiscales, sans toutefois que le système de solidarité territoriale soit mis en question.

Les communes se voient attribuer une quote-part des impôts communs, fixée par la loi fédérale. A leurs recettes, provenant également des impôts et taxes locaux, s'ajoutent des sommes provenant d'un fonds de péréquation géré au sein de chaque Land.⁵¹

⁴⁸ Bundesregierung: Der Länderfinanzausgleich und wie er funktioniert, site du gouvernement allemand : www.bundesregierung.de

⁴⁹ En 2000: 22,064 milliards DM réparties dans le cadre de la péréquation horizontale, 26,091 milliards DM de subventions complémentaires de l'Etat fédéral, dont 14 milliards DM en faveur des nouveaux Länder. Bundesministerium der Finanzen: Steuern und Bundesergänzungen 1995 - 2000, www.bundesfinanzministerium.de

⁵⁰ la Bavière, le Hesse et le Bade-Wurtemberg

⁵¹ Hergenhan, Jutta : le fédéralisme allemand et la construction européenne, Notre Europe : problématiques européennes n°5, janvier 200

Le pacte de solidarité et la loi sur les investissements "Reconstruction Est" (Aufbau Ost)

La réunification a créé un déséquilibre régional d'une ampleur jusqu'alors inconnue. Plus de 10 ans plus tard, les disparités économiques et sociales persistent, bien qu'elles soient réduites. Le compromis entre le gouvernement et les *Länder* sur la péréquation financière inclut également un accord sur le montant des aides supplémentaires qui seront attribuées aux nouveaux *Länder* pour la période 2005 - 2019. Le premier pacte de solidarité (1995 - 2004) sera poursuivi par une deuxième édition, le pacte de solidarité II, qui assurera l'attribution de subventions supplémentaires pour les *Länder* de l'Est jusqu'en 2019.⁵² Après cette échéance, le système de péréquation financière sera renégocié pour s'intégrer à un système unique pour tous les *Länder* allemands.

Les aides financières attribuées aux nouveaux *Länder* depuis 1995 dans le cadre de la loi sur les investissements "reconstruction Est", dédiées notamment aux investissements d'infrastructures, font partie de l'enveloppe globale du pacte de solidarité.⁵³ Depuis 2001, ces aides sont mises à disposition par le biais de la péréquation financière, en tant que dotations supplémentaires, ce qui évite l'affectation spécifique de ces moyens et en allège considérablement la gestion.

2.4. Et l'aménagement du territoire ?

En ce qui concerne l'objectif global d'harmonisation des conditions de vie, les finalités de la politique financière fédérale se recouvrent avec celles de la politique d'aménagement du territoire qui vise un développement équilibré du territoire. Le système financier soutient l'objectif global d'aménagement, l'équilibrage, mais il n'est pourtant pas considéré comme étant un instrument d'aménagement. Il constitue plutôt le cadre pour la solidarité entre les territoires, élément fortement symbolique de l'organisation fédérale de l'Etat.

Dans ce système, le potentiel et la performance économique et fiscal des *Länder* n'ont pas d'influence sur le développement de recettes fiscales des *Länder* et des communes. La péréquation financière ne stimule pas, ou peu, la concurrence entre les *Länder*, les régions et

⁵² l'enveloppe globale du pacte de solidarité en faveur des nouveaux *Länder* s'élèvera entre 2005 et 2019 à 156,5 milliards d'euros.

⁵³ enveloppe globale du pacte de solidarité 1995-2004: 20,6 milliards DM par an, dont 14 milliards DM en tant que subventions complémentaires dans le cadre de la péréquation financière et 6,6 milliards DM au titre de la loi sur les investissements "reconstruction Est".

les communes. Les régions, considérées par la politique d'aménagement comme étant le niveau le plus adapté pour la mise en œuvre de ses objectifs, ainsi que les communes devraient être incitées davantage à valoriser leurs propres potentiels. Puis, pour renforcer le système polycentral et la compétitivité des régions, il faudrait que celles-ci disposent, outre de la capacité de planification et de conception, de moyens financiers et des marges de manœuvre pour la mise en œuvre de leurs programmes et projets. Ici apparaissent les contradictions qui existent entre d'un côté l'objectif de l'harmonisation des conditions de vie et la politique visant la réduction des disparités et, de l'autre, les conceptions de la régionalisation, de la décentralisation et de la concurrence entre territoires, car ces dernières pourraient même créer des disparités plus grandes. La politique d'aménagement devra réinterpréter cette formule de l'harmonisation des conditions de vie et adopter une vision plus nuancée des différents territoires.

La politique régionale, plus fortement liée à la politique d'aménagement, complète l'objectif de l'équilibre par ceux de la stabilité et de la croissance. Ses interventions influencent directement le développement du territoire. Le plan cadre pour la « mission commune » précise que toutes les mesures à impact spatial de l'Etat fédéral et des *Länder* doivent être préparées en étroite coopération et concertation avec les autres politiques sectorielles. Cela implique une orientation des interventions selon les principes d'aménagement ainsi que la coordination des mesures et de la localisation des investissements aidés au titre de la « mission commune » avec les exigences de l'aménagement du territoire et, plus concrètement, avec les dispositions des plans de développement des *Länder*, ainsi qu'avec les autres politiques sectorielles (environnement, recherche et technologies, éducation etc...)

Lors de la procédure d'élaboration du plan cadre, les *Länder* définissent leurs priorités et les transmettent au comité de planification pour qu'elles soient intégrées dans le document national. Les priorités, notamment en matière d'infrastructures, de localisation des « zones d'action prioritaires » (*Schwerpunktbereiche*) ou des pôles de développement font effectivement souvent référence aux plans régionaux de développement. Mais même si la prise en considération des objectifs et exigences de la politique d'aménagement du territoire est théoriquement assurée, l'Etat fédéral n'a aucun instrument transversal à sa disposition, qui lui permettrait de les imposer aux politiques sectorielles, traditionnellement autonomes. Le manque d'articulation entre la politique d'aménagement et la politique régionale dans le cadre de la « mission commune » est considéré comme une lacune essentielle de la politique du

développement spatial. En pratique, les priorités découlent essentiellement des exigences sectorielles et non d'une vision spatiale d'ensemble.⁵⁴ La coordination dépend largement du consensus et se fait par conviction. Comme les objectifs de la politique régionale ne sont pas toujours les mêmes que ceux de la politique d'aménagement, la tâche n'est pas toujours évidente et conduit à la remise en cause périodique de la seconde, surtout quand il s'agit d'attirer des investissements, souvent plus «concrets » que les principes d'aménagement qui restent assez généraux et abstraits.

⁵⁴ Neumann / Uterwedde (1994), p. 45

III - LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT SPATIAL AU NIVEAU EUROPEEN

Même si l'aménagement du territoire ne relève pas des compétences communautaires, la notion « d'espace européen » est de plus en plus présente au fur et à mesure que l'intégration politique progresse. Celle-ci et les instruments des politiques communautaires qui exercent une grande influence sur le développement spatial du territoire européen imposent une vision qui va au-delà des frontières. Il s'agit notamment de la politique régionale, dotée de moyens financiers considérables, mais également de la politique agricole commune, la politique de la concurrence, les réseaux transeuropéens, la politique environnementale et la politique de recherche, technologies et développement. L'objectif de la politique régionale européenne est avant tout celui de réduction des disparités économiques régionales, en s'appuyant sur le niveau du PIB régional comme critère d'éligibilité aux fonds structurels. La coopération entre les Etats membres en matière de développement spatial s'est développée notamment à partir de la fin des années 80, en décidant d'améliorer la coordination de leurs politiques nationales et de mettre en place un système d'échange d'informations. L'étape la plus importante de cette coopération a été l'adoption en 1999 du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), qui propose une première vision commune du territoire européen.⁵⁵

3.1. L'émergence d'une politique d'aménagement du territoire au niveau européen

Les premières approches vers une coordination européenne n'ont pas été initiées au niveau de la Communauté européenne mais au Conseil d'Europe. Après avoir considéré dès 1961 que l'aménagement du territoire européen constituerait une des tâches principales pour l'avenir, la conférence des ministres responsables de l'aménagement du territoire au niveau du Conseil d'Europe (CEMAT) a été créée en 1970. La "charte de l'aménagement du territoire européen", publiée en 1983, est considérée comme le document le plus important issu des consultations au sein de la CEMAT. Elle fixe les objectifs et principes d'aménagement du territoire européen et propose d'intensifier la coopération entre les Etats. Il s'agit d'un document

⁵⁵ Commission Européenne: SDEC Schéma de développement de l'Espace Communautaire, Vers un développement spatial et durable du territoire de l'Union européenne, approuvé au Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire à Potsdam, mai 1999

indicatif, dont le contenu reste assez abstrait et qui n'a pratiquement pas eu d'effets notables sur les politiques nationales.⁵⁶

Dans la Communauté européenne, la prise de conscience de la dimension spatiale européenne ne s'est faite qu'après la mise en place de la politique régionale en 1975. Le Parlement européen a été en pointe sur ce sujet. Disposant d'un comité pour l'aménagement du territoire, il a proposé en 1983 d'élaborer un "plan européen d'aménagement". La réalisation du marché unique a redonné de l'actualité à cette idée : en 1990 le Parlement a proposé une politique concertée d'aménagement du territoire au niveau de la Communauté européenne. Un an plus tard, il s'est prononcé en faveur d'une évolution de la politique régionale vers une politique européenne d'aménagement du territoire, respectant le principe de subsidiarité.⁵⁷

En 1989, c'est à l'initiative des Français qu'a eu lieu la première rencontre informelle des ministres responsables de l'aménagement du territoire à Nantes, en présence du Président de la Commission, Jacques Delors et du commissaire chargé de la politique régionale. Le motif a été de donner une plus grande légitimité à la politique structurelle européenne. A cette occasion, Jacques Delors a insisté sur la nécessité d'une vision commune pour le développement de l'espace communautaire.⁵⁸ Le souci le plus urgent de la plupart des Etats membres était de compenser le retard des territoires périphériques, victimes d'une concentration de la croissance sur la partie continentale de l'Union européenne, souvent décrite comme « modèle de la banane bleue ». Un autre problème, évoqué avec insistance par les Pays du Nord-Ouest de l'Europe, concernait les nuisances de plus en plus fortes dans les grandes agglomérations.

Depuis 1989 sont organisées régulièrement des rencontres informelles entre les ministres chargés de l'aménagement du territoire. La Commission européenne a créé en 1989 une unité en charge, entre autres, de l'aménagement du territoire.⁵⁹ En 1991, elle a présenté son premier document sur les « perspectives de développement du territoire communautaire », intitulé

⁵⁶ Gatawis (2000), Grundfragen eines europäischen Raumordnungsrechts, Reihe Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Band 196, Münster (2000), p. 15/16

⁵⁷ Gatawis (2000), p. 17

⁵⁸ Schön, Karl Peter : Das Europäische Raumentwicklungskonzept und die Raumordnung in Deutschland, in Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL): Informationen zur Raumentwicklung Heft 3/4.200

⁵⁹ Gatawis (2000), p. 17

« Europe 2000 », soumis auparavant aux Etats membres, au Parlement européen, au Comité économique et social et à d'autres experts.

« Europe 2000 » proposait, entre autres, la création d'un comité de développement spatial (CDS), constitué de hauts fonctionnaires issus de chaque Etat membre ainsi que de représentants de la Commission, chargé d'exploiter les informations et de favoriser la concertation entre les Etats membres et la Commission.⁶⁰ Le comité a vu le jour lors de la rencontre à La Haye en 1991, sa présidence tournante est liée à celle du Conseil européen. L'élaboration du « Schéma de développement de l'Espace Européen » (SDEC), remonte à une décision prise en 1993. Un premier document a été présenté un an plus tard, contenant les principes politiques du développement européen, qui insistait sur le rôle l'aménagement du territoire pour contribuer à la cohésion économique et sociale. Il soulignait le caractère non-obligatoire des orientations européennes en la matière et le respect du principe de subsidiarité.

Le document « Europe 2000 » a été suivi en 1994 par le rapport « Europe 2000+ - coopération pour le développement du territoire européen ». Dans cette communication, destinée au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, la Commission souligne l'importance d'un renforcement de la coopération en matière d'aménagement du territoire et identifie les tâches pouvant être mieux réalisées au niveau de l'Union européenne (en particulier une coopération visant à rendre le territoire européen plus compétitif et plus viable, notamment par la création de réseaux transeuropéens de transports, d'énergie, de télécommunication et d'information).⁶¹

Le SDEC, présentant une première vision commune des 15 Etats membres du développement spatial en Europe, a été adopté en 1999 à Potsdam après un large processus de concertation. Il est souvent décrit comme « document historique » et a suscité beaucoup d'attention, bien qu'il ne s'agisse que d'un document d'experts, sans statut formel. Son processus d'élaboration a été marqué par plusieurs divergences durables :

- Celle entre les Etats disposant d'une tradition nationale d'aménagement du territoire et ceux qui n'en disposaient pas,

⁶⁰ Gatawis (2000), p. 26

⁶¹ Bulletin UE 07 - 1194 Cohésion économique et sociale (1/30), www.europa.eu.int

- celle entre un modèle basé sur l'intervention financière et directe de l'Etat et un autre modèle comprenant l'aménagement du territoire comme transversal et indicatif, s'appuyant sur une hiérarchie de plans d'aménagement.

L'autre préoccupation concernait la question du partage des compétences et du rôle qui sera attribué à une politique de développement spatial au niveau européen.

La position allemande

Dans les années 1980, l'Allemagne a défendu une position très ferme, selon laquelle la politique d'aménagement du territoire relevait exclusivement des Etats membres. Par conséquent, les politiques communautaires devaient poursuivre les objectifs nationaux d'aménagement. Comme forum de discussion à l'échelle européenne, l'Allemagne a préféré longtemps la CEMAT du Conseil d'Europe.

La position de l'Allemagne en tant que contributeur net le plus important au budget de l'UE, les désaccords avec la Commission concernant le partage des compétences en général, pas seulement dans le domaine du développement spatial, et la lutte pour une liberté de manœuvre plus grande pour la politique régionale nationale dominant sa position vis-à-vis des approches d'une politique communautaire d'aménagement de territoire. Ce climat général de méfiance et d'opposition aux institutions et interventions de l'UE s'est exprimé également lors du processus d'élaboration du SDEC, l'Allemagne s'opposant à toute ambition de la part de la Commission de renforcer son rôle. En faisant référence à son expérience fédérale d'aménagement du territoire et au principe de subsidiarité, l'Allemagne a insisté sur une politique prenant en considération les particularités régionales: les visions de l'aménagement du territoire et du développement doivent être élaborées «à la base», c'est à dire dans les territoires et dans les Etats membres.⁶²

Néanmoins, l'Allemagne a manifesté un intérêt accru pour une coordination intergouvernementale, en y voyant également une possibilité de renforcer le rôle de la politique fédérale vis à vis des *Länder* et notamment des politiques sectorielles, traditionnellement prédominantes. En contrepartie, les responsables des politiques sectorielles

⁶² Faludi, Andreas: Der EUREK-Prozess, in : Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL): Europäisches Raumentwicklungskonzept, Hannover (2001), p. 20

ont toujours manifesté leur opposition à une intervention européenne en matière d'aménagement, susceptible de limiter les propres marges de manœuvre.

Aujourd'hui la politique allemande d'aménagement du territoire a pris conscience de la nécessité d'une dimension européenne. Le SDEC, en tant que document informel, fournit des informations et des objectifs supplémentaires qui complètent les documents de planification allemande. Informations et orientations qui peuvent, de plus, fonctionner comme contrepoids à la position dominante des politiques sectorielles et des *Länder*.⁶³ La nouvelle loi cadre fédérale sur l'aménagement a pris en compte cette évolution en précisant que l'Etat fédéral, en coopération avec les *Länder*, est responsable pour la coordination avec les autres Etats membres.

3.2. Le SDEC

Le SDEC reprend les objectifs fondamentaux des politiques communautaires, qui visent à assurer un développement équilibré et durable⁶⁴:

- Le renforcement de la cohésion économique et sociale,
- La préservation des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel,
- une compétitivité plus équilibrée du territoire européen.

Une première partie examine la contribution de la politique de développement spatial au développement durable et équilibré de l'espace européen. La deuxième partie, plus descriptive, présente les tendances, les perspectives et les défis du territoire européen. En décrivant le territoire comme nouvelle dimension de la politique européenne, le SDEC met en avant que les tendances à long terme sont influencées par trois facteurs : l'intégration économique qui nécessite un renforcement de la coopération entre les Etats, l'importance croissante des collectivités locales et régionales en matière de développement spatial, l'élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) et l'évolution des relations avec les voisins.⁶⁵

⁶³ Faludi (2001), p. 31

⁶⁴ Commission Européenne: SDEC (1999), n° 18

⁶⁵ SDEC (1999), n° 6

Les objectifs

Le SDEC vise à assurer la cohérence et la complémentarité des stratégies des Etats membres et une meilleure prise en considération du développement spatial dans les politiques communautaires. Trois principes directeurs communs ont été définis:

- Le développement d'un système urbain équilibré et polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne,
- L'égalité d'accès aux infrastructures et au savoir,
- Le développement durable, la gestion intelligente et la préservation de la nature et du patrimoine culturel.

Les institutions européennes, ainsi que les échelons nationaux, régionaux et locaux sont appelés à poursuivre conjointement ces objectifs.⁶⁶ Le document présente une soixantaine d'options politiques relatives à ces principes fondamentaux, qui doivent être adaptées à la situation économique, sociale et écologique des régions.

La mise en œuvre du SDEC

Le SDEC souligne l'impact croissant des politiques communautaires pour les territoires. Outre les effets incontestablement positifs, ces politiques peuvent aggraver, involontairement, les disparités régionales dans la mesure où elles se laissent exclusivement guider par des objectifs sectoriels.⁶⁷

L'approfondissement et la mise en œuvre du SDEC relève de la responsabilité d'un grand nombre d'autorités. La clef de cette politique intégrée est le développement de toutes formes de coopération aussi bien horizontales que verticales. Le SDEC propose de procéder à une évaluation systématique et périodique des impacts spatiaux des politiques communautaires. Il s'agit de vérifier que les différentes politiques communautaires à impact spatial ne se contredisent pas ou ne se neutralisent pas entre elles.

Les programmes INTERREG représentent un point central pour la mise en œuvre du SDEC. Les Etats membres sont appelés à créer les conditions juridiques pour une meilleure coordination transfrontalière et interrégionale, avec l'élaboration commune de conceptions du développement spatial, ou des plans régionaux ou des plans d'utilisation des sols communs.

⁶⁶ SDEC (1999), n°19

⁶⁷ SDEC (1999), n° 61 et suivants

L'objectif est que le SDEC et ces options politiques soient pris en considération dans les plans d'aménagement du territoire à toutes les échelles territoriales. L'application du SDEC se fait à tous les niveaux selon un principe volontaire. Il ne s'agit pas d'un cadre juridiquement contraignant, car son application nécessite la coopération, la consultation et le consensus des responsables de tous les niveaux.⁶⁸

Enfin, les gouvernements soulignent l'importance du SDEC pour la coopération internationale dans un cadre européen plus large, notamment avec le Conseil d'Europe. Pour cela, il pourrait servir de base à un document comparable couvrant l'espace de tout l'Europe. En faisant référence au SDEC, les ministres de la CEMAT se sont mis d'accord lors de leur conférence de 2000 à Hanovre sur l'élaboration des «lignes directrices pour un développement spatial durable sur le continent européen. »

Les trois principes directeurs du SDEC doivent s'appliquer également aux nouveaux Etats membres, dont l'adhésion sera effective à partir de 2004. Dans ce contexte, un rôle important est attribué à la coopération entre anciens et nouveaux Etats membres. L'initiative commune INTERREG III doit en fournir la base programmatique et financière. Il est également prévu de lier le SDEC avec les programmes PHARE et TACIS dans le cadre de la stratégie de rapprochement des nouveaux Etats membres vers l'UE.⁶⁹

Le SDEC propose également de mettre en place une base de données et d'indicateurs et des analyses et recherches sur les tendances transfrontalières, transnationales et européennes qui influencent le développement spatial et la création d'un «observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen», ORATE, associant les instituts de recherche spatiale ainsi que des délégués politiques des Etats membres. La proposition a été reprise dans le cadre du programme d'action de la réunion de Tampere et la décision de création a été prise en juin 2002, dans le cadre du Programme INTERREG III.⁷⁰ Cet observatoire a pour vocation de promouvoir les propositions du SDEC, d'assurer la continuelle actualisation des évaluations territoriales et de construire une expertise intégrée en matière d'aménagement et de développement territorial à l'échelon européen susceptible d'éclairer et d'aider les acteurs et les responsables politiques de l'aménagement du territoire. Ayant une forte dimension

⁶⁸ SDEC (1999) n° 165

⁶⁹ Gatawis (2001), p. 45

⁷⁰ www.bbr.bund.de

opérationnelle, les missions qui lui sont confiées sont liées à l'avancement des principaux dossiers de la politique communautaire ayant des implications territoriales : la promotion et l'approfondissement du SDEC, la réforme des fonds structurels après 2006, La politique agricole commune, La politique urbaine, le programme Interreg III , Les conséquences de l'élargissement de l'Union à court, moyen et long terme et l'élaboration du 3^{ème} rapport sur la Cohésion.⁷¹

3.3. Quels impacts sur la politique allemande ?

Les formulations employées dans le chapitre consacré à l'application du SDEC au niveau des Etats membres, telles que «il est proposé aux Etats membres de tenir compte... » ou «les Etats membres devraient ... », confirment le statut informel du document.⁷² Le SDEC laisse la liberté aux Etats membres de prendre « le document en considération dans la mesure où ils le souhaitent pour tenir compte des questions européennes de développement spatial dans sa propre politique nationale. »⁷³ Au vu des conflits sur la répartition des compétences entre Etats membres et la Commission lors de l'élaboration du document, le résultat peut être considéré comme une synthèse réussie entre intervention communautaire et politique nationale. A ce stade de la coopération intergouvernementale, le SDEC n'aurait pas pu être adopté sous une autre forme juridique. Mais c'est peut-être notamment grâce à sa nature juridique non contraignante, qu'il sera davantage respecté.⁷⁴

Il influence d'une manière indirecte le développement national, régional et communal par le biais de programmes européens dotés de moyens financiers importants, notamment les programmes INTERREG, auxquels est attribué un rôle majeur pour la mise en œuvre des options du SDEC. Pour l'Allemagne, du fait de sa situation géographique au centre de l'Europe, ces programmes sont d'une importance particulière.⁷⁵ Ils contribuent considérablement à la sensibilisation sur des problématiques européennes – pas seulement en

⁷¹ Cattan, Nadine / Grasland, Claude : ORATE/ESPON : un réseau de coopération pour un meilleur aménagement du territoire, dans : DATAR : territoires d'Europe/Territoires du monde n°7, janvier 2003, p.141-155

⁷² SDEC (1999), n° 184 et suivants

⁷³ SDEC (1999), n°22

⁷⁴ Battis, Ulrich : Zur Umsetzung des EUREK in die deutsche Raumordnung, in BBR (Hg.): Informationen zur Raumentwicklung, heft 3/4 2000, p. 103

⁷⁵ L'Allemagne participe à quatre sur sept programmes généraux de coopération dans le cadre du programme INTERREG II C: Région de la mer du Nord, Aire métropolitaine de l'Europe du Nord-Ouest, Espace de l'Europe Centrale, de l'Adriatique, du Danube et de l'Europe de Sud-Est (CADSES) et Région de la Baltique.

relation avec le développement spatial – et rendent visible l'utilité et la nécessité des approches transnationales, interrégionales et transfrontalières.

La mise en œuvre d'actions au niveau européen ne peut cependant pas rester durablement sans impact sur le système de planification allemand. Le cadre national d'orientation pour l'aménagement du territoire (*Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen*), élaboré en 1992 par la conférence des ministres à la suite de la réunification, nécessite - dix ans plus tard - une révision. Les objectifs du SDEC, qui vont souvent plus loin (en particulier en ce qui concerne l'élargissement et la coopération transfrontalière) l'ont rendu quasiment obsolète.⁷⁶ Le Conseil pour l'aménagement du territoire a recommandé l'élaboration d'une conception nationale d'orientation qui prend en compte les dispositions du SDEC et qui pourrait servir de médiateur entre les programmes de développement au niveau des *Länder* et le niveau européen.⁷⁷

La loi cadre fédérale, amendée un an avant l'adoption du SDEC, se réfère surtout au processus d'élaboration de celui-ci, en disposant que l'Etat fédéral et les *Länder* sont chargés d'assurer la coopération avec les autres pays européens. Le rapport sur l'aménagement du territoire, publié en 2000, traduit déjà des retombées du SDEC, en recommandant aux régions et aux collectivités locales d'élaborer des lignes directrices de développement en collaboration avec les pays voisins et de développer des formes de coopération en matière de planification et de la mise en œuvre de mesures de développement. Il met l'accent sur la nécessité d'intégrer d'une façon approfondie les nouveaux Etats membres afin de les préparer à leur adhésion à l'UE.⁷⁸

Globalement, on peut constater que la dimension européenne a fait son entrée dans la politique nationale. Les responsables de l'aménagement du territoire aux différents niveaux déclarent vouloir la prendre de plus en plus en compte lors de leurs réflexions et interventions et faire davantage référence au SDEC afin de faciliter et faire évoluer la coopération avec les voisins européens.⁷⁹ Le SDEC ne s'adresse cependant pas aux seules administrations chargées de l'aménagement du territoire. Mais comment inciter en particulier les politiques sectorielles

⁷⁶ Battis (2000), p. 106

⁷⁷ Empfehlung des Beirats für Raumordnung : "Auf dem Weg zu einer neuen Raumentwicklungspolitik" vom 11.12.2001, p. 7/8, disponible sur le site www.bbr.bund.de

⁷⁸ BBR (2001) : Kurzfassung des Raumordnungsberichts, p. 45/46, 58 et suivants

⁷⁹ Krautzberger (1999), p. 127

à poursuivre avec leurs interventions une vision globale de l'espace ? On peut s'attendre à un débat beaucoup moins consensuel, quand il ne s'agira plus de définir des options politiques globales et informelles mais de distribuer une enveloppe budgétaire importante, toujours très disputée. L'intégration et la coordination des politiques sectorielles dans une véritable politique de développement spatial constitue un grand défi pour l'avenir, aussi bien au niveau allemand qu'au niveau européen.

3.4. Quel rôle pour la politique de développement spatial au niveau européen ?

Toute période de mutation offre un champ d'intervention pour la politique de développement spatial. La nouvelle donne européenne, après la mise en place du marché intérieur et la décision d'élargissement vers les pays de l'Est, entraîne de telles transformations. Dans ce contexte, l'émergence d'une nouvelle politique communautaire, celle de développement spatial, est souvent évoquée. Mais elle recouvre trois conceptions divergentes⁸⁰:

1. la première considère d'une manière pragmatique, que la gestion de la politique structurelle a prouvé que les institutions européennes sont tout à fait en mesure d'en appliquer les instruments et de les faire évoluer, même en l'absence d'une conception d'ensemble du développement spatial. Ainsi, l'on suppose une coopération efficace entre les différentes directions générales, une interprétation cohérente des objectifs ainsi qu'une coordination avec les autres politiques communautaires.
2. La deuxième fait référence au principe de subsidiarité et refuse toute compétence européenne supplémentaire. Les instruments européens de la politique de développement spatial devraient se référer aux objectifs nationaux. Les conceptions nationales d'aménagement devraient être concertées sur la base d'une coopération intergouvernementale entre les Etats membres.
3. La troisième conception tire les conséquences de la structure fédérale de l'Etat : la simple addition des objectifs des différents territoires n'amène pas forcément à l'expression de l'intérêt commun. D'autre part, la "coexistence coordonnée" entre différentes administrations qui poursuivent leurs propres objectifs conduit souvent à l'inefficacité. Les

⁸⁰ Treuner, Peter : Grundfragen einer zukünftigen Raumentwicklungspolitik der Europäischen Union, in Weiland, Ulrike (Hg.) : Perspektiven der Raum- und Umweltplanung, Berlin 1999, p. 4

partisans de cette conception exigent la mise en place d'une compétence européenne limitée et clairement définie, servant de base pour la conception et le déroulement des politiques structurelles européennes.

Le Conseil d'experts du ministère fédéral considère que l'élaboration de dispositions cadres est raisonnable, en soulignant le droit et l'obligation des institutions communautaires de formuler des objectifs pour leurs interventions. Une conception cadre rendrait plus transparent le développement spatial visé par la Communauté. Toutefois, le Conseil précise que cela n'implique pas un élargissement des compétences communautaires. Une vision globale du développement spatial fonctionnerait plutôt comme preuve ou justificatif que les compétences existantes sont exercées d'une façon raisonnable.⁸¹

Le SDEC pourrait constituer ce cadre de référence, à condition que ses principes soient formalisés. Selon une déclaration conjointe du Conseil d'experts allemand et du Conseil national de l'aménagement durable du territoire français (CNADT)⁸², une telle formalisation pourrait préciser les priorités communautaires en matière de développement spatial (par exemples, aires métropolitaines d'importance européenne, liaisons routières et ferroviaires entre les centres, régions transfrontalières) et donner ainsi une orientation à la politique régionale et aux autres politiques communautaires. Sans viser une «conception générale et globale », cette approche se limiterait aux grandes priorités européennes et serait élaborée selon le principe des « flux réciproques ».

La question est de savoir s'il sera possible d'éviter le «piège » dans lequel s'est retrouvé la politique allemande d'aménagement du territoire lors des années 1970 : Vouloir diriger d'une manière globale le développement spatial n'était politiquement pas acceptable et a finalement discrédité l'intervention dans ce domaine. La DG REGIO a souligné à plusieurs reprises qu'elle ne recherchait pas de compétence formelle pour l'aménagement du territoire. Elle compte néanmoins assurer sa responsabilité pour la programmation et la coordination des politiques communautaires à impact spatial.⁸³ La mise à jour du SDEC, nécessaire du fait de l'élargissement, montera dans quelle mesure les Etats membres sont capables de concrétiser

⁸¹ Empfehlung des Beirats für Raumordnung vom 5.9.2002, p. 2

⁸² Beirat für Raumordnung / Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire : Die Zukunft der europäischen Regionalpolitik und die räumlichen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken, verabschiedet am 28. Juni 2002 in Limoges, p.3/4

⁸³ Sinz, Manfred (2002) : Brauchen wir eine europäische Raumordnung ?, P.1

son contenu, dans un cadre qui demeure pour l'instant celui de la coordination intergouvernementale.

3.5 Perspectives

Il est devenu évident que l'Union européenne n'est plus aveugle en ce qui concerne la vision spatiale de son territoire. La coopération entre les Etats membres et son résultat d'étape, la version actuelle du SDEC, ont contribué à une meilleure prise en considération de l'espace européen et d'une dimension européenne du développement spatial. Le SDEC a créé une vision plus nuancée de cet espace que la distinction entre régions fortes et faibles, c'est à dire éligibles ou non-éligibles.

Au niveau européen, faute d'instruments contraignants d'une politique d'aménagement, il s'agit de susciter l'intérêt des autres politiques communautaires qui interviennent sur l'espace européen. Pour cela, il faut préciser quel développement spatial est souhaité pour ce territoire et mettre en évidence les conflits et développements négatifs auxquels les interventions communautaires peuvent conduire. Pour l'instant, il n'est ni possible, ni souhaité, que le SDEC débouche sur des plans juridiquement contraignants. Il est toutefois utile en tant que contribution informelle à une compréhension commune des problématiques européennes de développement spatial ainsi qu'en tant que catalogue de politiques et d'instruments pour le traitement de ces problèmes. Il influence indirectement les conceptions nationales et régionales qui, elles, comportent des plans opérationnels ou des initiatives locales. Ainsi le SDEC peut servir de soutien politique et de ligne directrice pour tous les niveaux d'administration de l'Union européenne.

Mais le SDEC ne peut remplir cette fonction qu'à condition, que les Etats membres poursuivent et intensifient leur coopération et s'accordent sur le développement de l'Espace communautaire, en associant les nouveaux Etats membres. Cela soulève un grand point

d'interrogation, car la coopération et la prise de décision entre 25 Etats membres promet de devenir encore plus difficile qu'entre 15 et il ne semble pas évident que l'ensemble des Etats membres puissent arriver à s'entendre sur un schéma de développement d'ensemble cohérent, notamment si celui-ci est destiné – à moyen ou long terme - à fournir, un cadre pour la

programmation et la répartition des fond structurels et pour les autres politiques communautaires ayant des implications spatiales.

Sans que le SDEC soit aujourd'hui devenu partie intégrale de la politique structurelle ou vice-versa, l'on peut considérer que les deux instruments se sont confortés mutuellement. Ce rapprochement est facilité par la structure institutionnelle de la Commission : En l'absence d'une vraie compétence en matière d'aménagement du territoire, la DG REGIO, ayant participé à l'élaboration du SDEC, se sent responsable pour les questions de développement spatial. Ainsi le caractère transversal des interventions sur l'espace, souvent déploré dans la politique nationale, semble être mieux assuré au sein des institutions européennes.

L'ORATE, réseau d'observation des chercheurs et des responsables politiques, représente une approche prometteuse afin de parvenir à une meilleure compréhension et une meilleure coordination des politiques nationales. Son mot d'ordre d'opérationnalité, pourrait apporter des éléments importants pour la mise en œuvre du SDEC. Il faut cependant rappeler qu'on se trouve au début de la réflexion et qu'il s'agit encore de trouver un langage commun, une base de données et une évaluation commune des tendances spatiales du territoire européen. La tâche est difficile, car d'un côté les travaux de l'ORATE portent sur le moyen et long terme, alors que des demandes d'expertise à très court terme (2003) sont liées à la préparation du 3^{ème} rapport sur la cohésion et aux dossiers de l'élargissement et de la réforme des fonds structurels. Faute de résultats concernant ces dossiers urgents, la poursuite de l'expérience sera incertaine après 2006.⁸⁴

Avant tout, il faut que les Etats membres parviennent à s'entendre au niveau politique sur la réforme de la politique structurelle pour l'Union élargie, celle-ci pourrait constituer un modèle de prise en compte d'une vision globale de l'espace dans les politiques sectorielles. L'expérience fait cependant laisser entendre que les négociations politiquement délicates sur la répartition du budget occuperont plus de place que le souci du développement d'une vision globale du territoire. Les options politiques du SDEC peuvent fournir des éléments supplémentaires au contenu d'une nouvelle programmation mais on peut s'attendre à ce que

⁸⁴ Cattan / Grasland (2003), p. 154/155

les critères d'éligibilité seront définis, comme actuellement, sur des bases « objectives » et chiffrables, que ce soit le PIB régional ou national, et non sur des critères conformes à une vision globale de développement spatial.

Le SDEC peut contribuer à l'affinement de la vision globale du territoire européen, accompagné par l'approfondissement des programmes d'initiative communes (PIC), comme INTERREG, qui représentent un moyen très adapté pour contribuer à l'amélioration de la coopération et la compréhension entre les régions européennes et Etats membres. Et pourquoi pas corriger la répartition des moyens financiers des fonds structurels en faveur des « actions innovatrices », auxquelles ne sont attribuées actuellement que 0,65 % de la dotation globale (contre 69,7 % pour l'objectif 1) ? Les thèmes de travail retenus dans ce cadre pourraient approfondir les sujets évoqués par le SDEC et, à moyen ou long terme, fournir des éléments pour une future réforme de la politique structurelle de l'UE.

Jusqu'à présent, les Etats membres ont opposé à la Commission l'absence de compétence en matière territoriale en se référant aux traités qui ne mentionnent que la cohésion économique et sociale. Cette situation risque d'être complètement bouleversée si le projet de constitution élaboré par la Convention est retenu au terme de la Conférence intergouvernementale. En effet, ce projet fait référence explicitement à la cohésion territoriale comme objectif poursuivi par l'Union européenne – les petits pas accomplis de manière informelle par le SDEC auraient alors conduit sans s'en rendre compte à un grand bond en avant.

CONCLUSIONS

La situation géographique de l'Allemagne et la multitude des coopérations dans le cadre d'INTERREG déjà mises en place, ont contribué à ce que la dimension européenne soit aujourd'hui reconnue par les acteurs nationaux, régionaux et locaux..

L'émergence d'une politique européenne de développement spatial soulève la question de la répartition des compétences et a suscité des réflexions sur la façon dont elle se fait en Allemagne. La question est de savoir si on se limitera à la *Raumordnung*, c'est à dire, à une description générale des perspectives souhaitables, ou s'il faudra la faire évoluer vers une politique plus volontariste, avec des objectifs plus détaillés et des éléments concrets de mise en œuvre. En définissant ses propres objectifs, la politique d'aménagement ne doit pas se limiter au rôle d'un modérateur neutre dans les conflits concernant des utilisations spatiales concurrentes. Elle doit informer et conseiller les différents acteurs sur les impacts spatiaux positifs ou négatifs de leurs décisions et contribuer à la recherche d'alternatives.

Pour influencer davantage des politiques sectorielles, il faut que les orientations soient mieux définies et précisées. Pour cela, il est indispensable de poursuivre la recherche sur les implications territoriales des différentes politiques, aujourd'hui encore peu étudiées, afin de pouvoir répondre avec des outils adaptés aux différentes situations et problématiques.

La question déterminante pour l'avenir, aussi bien au niveau national qu'au niveau européen, sera l'amélioration de la coopération et de la coordination à tous les niveaux, notamment avec les politiques sectorielles. Cette exigence se retrouve à travers tous les documents de planification, de chaque époque, ce qui montre qu'elle n'est pas facile à assurer et que, malgré l'amélioration incontestable des structures de coopération, celles-ci n'ont pas encore atteint le niveau souhaitable.

Disposant d'une grande expérience fédérale, l'Allemagne devrait avoir moins de problèmes que d'autres Etats-membres pour intégrer le niveau européen en tant que niveau supplémentaire d'un système de coopération verticale à « flux réciproques ». En revanche, l'Etat fédéral, ne disposant que de peu de compétences en la matière, aura probablement des réticences vis-à-vis d'une véritable politique européenne d'aménagement du territoire qui

s'appuierait sur l'objectif de cohérence territoriale retenu par un nouveau traité constitutionnel. Tout dépendra du rôle et de la fonction que les États-membres seront prêts à donner à cette nouvelle politique, en train d'évoluer en douceur.

BIBLIOGRAPHIE

Akademie für Raumordnung und Landesforschung (ARL) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 1995

Arnaud, Jean-Louis / Guder, Ute : compte rendu du séminaire : Quel avenir pour les fonds structurels et la politique de cohésion, organisé par Notre Europe, février 2002

Battis, Ulrich : Zur Umsetzung des EUREK in die deutsche Raumordnung, in BBR (Hg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4 2000

Beirat für Raumordnung / Conseil national de l'aménagement et du développement durable du territoire : Die Zukunft der europäischen Regionalpolitik und die räumlichen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken, verabschiedet am 28. Juni 2002 in Limoges, p.3/4

Beirat für Raumordnung : "Auf dem Weg zu einer neuen Raumentwicklungspolitik", 11.12.2001

Beirat für Raumordnung: Empfehlung zum zukünftigen Verhältnis von Raumordnung und Strukturpolitik, 11.12.2001

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Raumentwicklung und Raumordnung in Deutschland, Kurzfassung des Bundesraumordnungsbericht 2000, Bonn 2001

Bundministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Dokumentation zum Bundeswettbewerb « Stadtumbau Ost » - für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, Bonn, mars 2003

Cattan, Nadine / Grasland, Claude : ORATE/ESPON : un réseau de coopération pour un meilleur aménagement du territoire, dans : DATAR : territoires d'Europe/Territoires du monde n°7, janvier 2003

Commission Européenne: SDEC Schéma de développement de l'Espace Communautaire, Vers un développement spatial et durable du territoire de l'Union européenne, approuvé au Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire à Potsdam, mai 1999

Deutscher Bundestag : 31. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur für den Zeitraum 2002 bis 2005

Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) : Die Soziale Stadt – eine erste Bilanz des Bundesländer Programms « Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt, Berlin, mai 2002

Drevet, Jean-François : Aménagement du territoire - Union européenne et développement régional, Paris 1995

Edith Müller (Landtag NRW): Die Neugestaltung des Länderfinanzausgleiches: Überlegungen zu einer grünen Positionierung, 11.12.2000

Emmerling, Thea : von der Strukturpolitik zum europäischen Finanzausgleich?, Centrum für angewandte Politikforschung, München 2002

Faludi, Andreas: Der EUREK-Prozess, in : Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL): Europäisches Raumentwicklungskonzept, Hanovre 2001

Gatawis (2000), Grundfragen eines europäischen Raumordnungsrechts, Reihe Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Band 196, Münster 2000

Gatawis, Siegbert : Grundfragen eines europäischen Raumordnungsrechts, Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungsbau, Münster 2001

Hergenhan, Jutta : le fédéralisme allemand et la construction européenne, Notre Europe : problématiques européennes n°5, janvier 200

Krautzberger, Michael : Brauchen wir noch Raumordnungspolitik ? in: Schmals, Klaus M. (Hrsg.) Was ist Raumplanung ? Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 89, Dortmund 1999

Marcou, Gérard / Kistenmacher, Hans / Clev, Hans-Günter : L'aménagement du territoire en France et en Allemagne, La Documentation Française, Paris 1994

Müller, Bernhard : Stand und Erfahrungen der Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern, in : Institut für Stadtebau (Hg.) : Regionalplanung – Sachstand und Perspektiven, Berlin 1998

Neumann, Wolfgang / Uterwedde, Henrik : Raumordnungspolitik in Frankreich und Deutschland, Deutsch-französisches Institut Ludwigsburg (Hg.), Stuttgart 1994

Röhl, Klaus-Dieter : Regionalförderung in Deutschland : was hat der ostdeutsche Mittelstand davon ?, sans année

Schön, Karl Peter : Das Europäische Raumentwicklungskonzept und die Raumordnung in Deutschland, in Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL): Informationen zur Raumentwicklung Heft 3/4.2000

Sinz, Manfred (2002) : Brauchen wir eine europäische Raumordnung ?, sans année

Sinz, Manfred : Gibt es Auswirkungen der europäischen Raumentwicklungspolitik auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene ? in : Informationen zur Raumentwicklung ? Heft 3-4 2000, Bonn 2000

Toepel, Kathleen :Evaluation in der Regionalpolitik, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 69. Jahrgang, Heft 3/2000

Treuner, Peter : Grundfragen einer zukünftigen Raumentwicklungspolitik der Europäischen Union, in Weiland, Ulrike (Hg.) : Perspektiven der Raum- und Umweltplanung, Berlin 1999

Sites internet :

<http://www.regiosurf.net>

<http://www.bbr.bund.de>

<http://www.bundesfinanzministerium.de>

<http://www.europa.eu.int>

<http://www.bundesregierung.de>

