

Forschungsberichte der ARL 21

# VILLES ET MÉTROPOLIS EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

Evelyn Gustedt, Ulrike Grabski-Kieron, Christophe Demazière,  
Didier Paris (éd.)



**Forschungsberichte der ARL 21**

VILLES ET MÉTROPOLIS  
EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

Evelyn Gustedt, Ulrike Grabski-Kieron, Christophe Demazière,  
Didier Paris (éd.)

Dans les publications de l'ARL, nous attachons une grande importance à l'utilisation d'un langage équitable et sensible au genre. Les directives de l'ARL sur un langage respectueux du genre servent de base à l'utilisation d'un vocabulaire adapté.

Les auteurs du groupe "Coopération franco-allemande" ont discuté à plusieurs reprises du projet de contribution (contrôle qualité interne). De plus, le manuscrit a été soumis à un examen scientifique (contrôle qualité externe). Après avoir pris en compte les recommandations des experts, le manuscrit a été déposé au siège de l'ARL pour la suite du processus éditorial et la publication. Les auteurs assument la responsabilité scientifique de leurs contributions.

ARL HQ:

Département IV 'European and International Concerns of Spatial Development'

Directrice du Département IV : Dr.-Ing. Evelyn Gustedt (jusqu'en décembre 2021)

Cheffe du Département des Affaires Internationales : Dr. Britta Bockhorn  
(britta.bockhorn@arl-net.de) (depuis janvier 2022)

Forschungsberichte der ARL 21

ISBN 978-3-88838-113-3 (version PDF)

ISSN 2196-0461 (version PDF)

La version PDF est disponible sur [shop.arl-net.de](http://shop.arl-net.de) (accès libre).

CC-BY-SA 4.0 International

ISBN 978-3-88838-114-0 (version imprimée)

ISSN 2196-0453 (version imprimée)

Imprimé par : Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Publié par l'ARL - Hanovre 2023

ARL – Academy for Territorial Development in the Leibniz Association

Traduction et relecture des épreuves : D. Leducq

Rédaction formelle : A. Hachmöller, J. Gosemann, V. Mena Arias, S. Germer

Composition et mise en page : G. Rojahn, O. Rose

Citation recommandée :

Gustedt, Evelyn; Grabski-Kieron, Ulrike; Demazière, Christophe; Paris, Didier (éd.) (2023):

Villes et métropoles en France et en Allemagne.

Hanovre. = Forschungsberichte der ARL 21.

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-11336>

ARL – Academy for Territorial Development in the Leibniz Association

Vahrenwalder Straße 247

30179 Hanovre

Tel. +49 511 34842-0

Fax +49 511 34842-41

[arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de)

[www.arl-international.com](http://www.arl-international.com)

[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

## SOMMAIRE

Préface Evelyn Gustedt _____	3
Changements des villes et territoires : les grands points de débat en France et l'Allemagne Evelyn Gustedt, Ulrike Grabski-Kieron, Christophe Demazière, Didier Paris _____	7
Les différences institutionnelles en Allemagne et en France : entre réforme territoriale et permanences Didier Paris, Evelyn Gustedt _____	24
Doctrines spatiales du développement urbain – Persistance et changement au cours du temps Brigitte Adam, Guy Baudelle, Marc Dumont _____	41
Métropoles et organisation du développement métropolitain en Allemagne et en France Christophe Demazière, Patricia Feiertag, Didier Paris, Karsten Zimmermann, Jérôme Dubois _____	60
Les villes petites et moyennes. Situation, développement et perspectives dans différents contextes territoriaux Ulrike Grabski-Kieron, Annabelle Boutet _____	83
Stratégies et urbanisme dans les villes petites et moyennes en Allemagne et en France Peter Dehne, Jens Hoffmann, Hélène Roth, Hélène Mainet _____	106
Mobilités et politiques de transport en Allemagne et en France : le temps des inflexions et... de solutions communes? Laurent Guihéry, Julia Jarass _____	134
Ville durable et participative : un concept stimulant! Helga Kanning, Frank Scholles, François Mancebo _____	153
Nouvelles technologies, nouveaux outils, nouvelle organisation de la ville : vers une nouvelle planification numérique? Nicolas Douay, Christian Lamker _____	172
Coopération territoriale transfrontalière entre la France et l'Allemagne : évolution, convergence et perspectives Jean Peyrony, Franziska Sielker, Thomas Perrin _____	193

Conclusions	
Ulrike Grabski-Kieron, Christophe Demazière, Evelyn Gustedt, Didier Paris	216
Résumé	222
Liste des Abréviations	223

Evelyn Gustedt

## PRÉFACE

La coopération entre l'ARL et les collègues français reconnus ou même les institutions spécialisées françaises court sur une période de trois, voire quatre décennies si l'on inclut certains travaux préparatoires. Au cours de toutes ces années, les différentes activités ont été tantôt plus, tantôt moins intensives et fructueuses. Comme c'est si souvent le cas dans le domaine de l'aménagement du territoire et des sciences de l'espace, le succès est généralement étroitement lié à l'engagement des individus. Bien entendu, les lieux (de vie et de travail) de ces personnes, les configurations spatiales ainsi que les événements de la vie politique et sociale en France et en Allemagne jouent également un rôle non négligeable dans la question de savoir si la coopération est souhaitée et possible ou pas.

Parmi les personnes de la première heure, pour n'en citer que quelques-unes, figurent certainement Peter Treuner et Hans Kistenmacher en Allemagne, et du côté français Jean-Louis Guigou et Gérard Marcou, qui avaient déjà établi des contacts dans les années 1980 et contribué à des publications de l'ARL sur des questions d'aménagement du territoire dans les zones frontalières et sur les systèmes de planification des deux pays. À l'occasion de la session plénière scientifique de 1991 (aujourd'hui Congrès de l'ARL), le groupe de travail franco-allemand de l'ARL a également joué un rôle en vue du thème de l'époque, Perspectives du développement spatial en Europe (ARL 1992). Dans la revue multilingue EUREG (*European Journal of Regional Development*), développée en collaboration avec l'Association de science régionale de langue française (ASRDLF), «Une carte nouvelle des objectifs de développement de l'espace européen» a été publiée dans le premier numéro, en 1994 (Treuner 1994). En 1999, le groupe de travail régional de l'ARL pour la Hesse, la Rhénanie-Palatinat et la Sarre a produit, dans une perspective régionale, le document de travail<sup>249</sup> sur les localisations frontalières : *La zone frontalière germano-franco-luxembourgeoise entre l'Eifel et le Rhin. Développements spatiaux et perspectives de la coopération transfrontalière* (ARL 1999).

Quelque temps auparavant, l'ARL avait déjà créé trois groupes de travail européens, pour donner suite à ses activités de mise en réseau au niveau régional dans sept groupes de travail régionaux en Allemagne qui existent encore aujourd'hui. Elles concernaient la région de la Baltique, l'Europe centrale et du sud-est et l'Europe occidentale. Cette dernière a commencé ses travaux en étroite coordination et avec le soutien financier de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Cela a donné lieu à trois travaux successifs sous la direction de l'ARL et de la DATAR : *Policy vision for sustainable rural economies in an enlarged Europe* (ARL 2003), *Employment and Regional Development Policy. Market Efficiency Versus Policy Intervention* (Karl/Rollet 2004) et *Spatial Implications of the European Monetary Union* (ARL 2004). Avant même que tous les ouvrages n'aient été publiés, l'ARL a dissous les groupes de travail européens – y compris ceux d'Europe occidentale. Il y avait trop peu d'intérêt de la part des personnes issues de la science et même de la pratique pour de telles activités de réseau, et donc trop peu d'opportunités et de volonté non seulement de coopérer, mais aussi de cofinancer de tels projets.

En outre, avec la présidence renouvelée de Jacques Chirac au cours de la période électorale de 2002 à 2007, la politique française d'aménagement du territoire a changé et avec elle la structure et les tâches de la politique d'aménagement du territoire dans ce pays. Depuis lors, le nom, la structure et les tâches de l'ancien DATAR ont changé à plusieurs reprises, la dernière fois en 2020. Ces changements ont bien sûr été accompagnés de changements de personnel, notamment au sommet de l'institution. En 2002, Jean-Louis Guigou, qui appréciait beaucoup la collaboration avec l'ARL, a été remplacé par Nicolas Jaquet. Ce dernier, ainsi que ses successeurs, n'a pas vu l'intérêt d'une telle coopération, malgré l'intérêt manifesté par certains membres de l'institution.

Sous l'égide des changements de présidents jusqu'en 2010, l'ARL n'a rien laissé au hasard dans ses efforts pour poursuivre les activités communes antérieures. Cette entreprise a été facilitée par le fait qu'au fil des années, certains membres de l'ARL avaient mis en place des structures de communication et de coopération avec leurs collègues français, et qu'ils étaient maintenant tout aussi désireux de les approfondir et de les étendre. Dans le domaine de la planification locale, régionale et fédérale, Ulrike Grabski-Kieron (Institut de géographie de l'Université de Münster) a, entre autres, poursuivi ces échanges pendant de nombreuses années. Étant donné qu'elle était également membre de l'ARL, il n'y avait qu'un pas à franchir pour combiner les forces dans une initiative commune.

Cependant, il a fallu attendre 2015 pour trouver un «noyau dur» de personnes intéressées – principalement les éditeurs de la présente publication et certains des auteurs – puis de nombreux autres contributeurs à la réalisation du présent ouvrage.



Figure 1 : Les gens de gauche à droite : Olivier Ratouis, Ulrike Grabski-Kieron, Marcus Zepf, François Mancebo, Sylvette Denèfle, Christophe Demazière, Laurent Guihéry. Il manque : Jean Peyrony, Evelyn Gustedt, Didier Paris. /Source : Evelyn Gustedt



En effet, l'ARL a lancé un large appel à la coopération en direction de chercheurs et praticiens français intéressés par l'aménagement du territoire. Sur cette base, un comité de travail a été initialement mis en place, qui s'est mis d'accord sur l'orientation des travaux à mener. La figure 1 donne un aperçu des débats de l'époque.

Une étape importante a été le colloque organisé à Münster en 2016, auquel ont participé de nombreux autres collègues, non seulement de France et d'Allemagne, mais aussi de Grande-Bretagne. Ici, les considérations ont été une fois de plus critiquées, vérifiées et l'accent a été mis davantage sur le sujet, ce qui a permis de fixer le cap du présent livre. Ce colloque (cf. figure 2) a été généreusement soutenu fin 2016 par la NRW-Bank, l'Institut français de Bonn et le département des géosciences de l'université de Münster. La quintessence du colloque a été un programme de travail presque achevé pour un projet de livre et l'élaboration des éléments de base essentiels pour tous les participants, qui sont représentés par les différents chapitres.



Figure 2 : Discussion animée dans les locaux de la NRW-Bank Münster. De gauche à droite : François Mancebo, Hélène Roth, Marcus Zepf, Kirsten Mangels, Joe Ravetz, Olivier Ratouis, Dominique Charlotte Breier, Didier Paris, Lars Porsche, Hélène Mainet ne représentent qu'environ la moitié des participants. / Source : Evelyn Gustedt

En 2017, les équipes d'auteurs ont été constituées et, au cours du temps qui s'est écoulé depuis lors, les différents chapitres ont légèrement changé. En tant qu'éditeurs de l'ouvrage, nous avons attaché dès le départ de l'importance à ce qu'une équipe de personnes des deux pays soit formée pour chaque chapitre. Cela était lié à notre espoir et à notre idée de pouvoir proposer dès le départ des analyses comparatives au lectorat visé.

La rencontre de tous les auteurs fin 2017, à Lille, a donc surtout servi à faire connaissance. D'autres réunions pour la discussion commune de tous les chapitres ont eu lieu à peu près tous les ans à la fin de 2018 à Dortmund et de 2019 à Cologne. Cette dernière rencontre a pu être organisée sous forme de conférence grâce au soutien important de la Fondation Fritz Thyssen. La présentation et la discussion avec un nombre accru de participants internationaux dans le cadre de la présidence allemande du Conseil et de son exposition «LIVING THE CITY - An exhibition about

cities, people and stories» a été annoncée sous le titre «Villes et métropoles en France, en Allemagne et au-delà», mais a été victime, comme tant d'autres événements dans le monde, de la pandémie de COVID-19.

Depuis lors, il est possible de présenter l'ouvrage, qui a été réalisé sur une base volontaire, en trois langues : français, allemand et anglais.

Les éditeurs souhaitent remercier tous les contributeurs : ceux du début, ceux de la phase intermédiaire du travail et ceux qui ont joué l'accord final. Sans leur engagement, leur volonté de coopérer même dans les phases difficiles et sans leur persévérance, ce travail n'aurait pu voir le jour. Les éditeurs souhaitent tous les quatre que le chemin qu'ils ont parcouru et qui s'est conclu provisoirement avec ce livre se révèle être un «objectif d'étape» et que cette collaboration et d'autres du même type se poursuivent à l'avenir. Il serait dommage que le travail commencé ne soit pas poursuivi. Cela reflète le travail de mise en réseau que l'ARL poursuit depuis des décennies et continue d'avoir l'intention de faire, y compris dans un contexte international.

Les personnes ayant participé à la réalisation du présent ouvrage remercient vivement les assistants scientifiques du siège administratif de l'ARL, notamment Anna Hachmöller, Sophia Germer, Joyce Gosemann et Julian Gick. Au cours de la préparation complexe des textes et des illustrations de l'ouvrage paru en français, en allemand et en anglais, ils ont largement contribué, avec beaucoup d'engagement, de persévérance et de prudence, à la réussite de la publication en trois langues. Au cours des travaux, d'autres assistants scientifiques ont apporté leur aide à certaines étapes du travail. Qu'ils soient tous ici chaleureusement remerciés au nom de tous les participants!

Au nom des éditeurs, Evelyn Gustedt

---

### Bibliographie

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (éd.) (1992): Perspektiven der Raumentwicklung in Europa: wissenschaftliche Plenarsitzung. Hanovre. = Forschungs- und Sitzungsberichte 190.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (éd.) (1999): Grenz-Lagen. Der deutsch-französisch-luxemburgische Grenzraum zwischen Eifel und Rhein; räumliche Entwicklungen und Perspektiven der grenzüberschreitenden Kooperation. Hanovre. = Arbeitsmaterial der ARL Nr. 249.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (éd.) (2003): Policy vision for sustainable rural economies in an enlarged Europe. Hanovre. = Studies in Spatial Development No. 4.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (éd.) (2004): Spatial Implications of the European Monetary Union. Hanovre. = Studies in Spatial Development No. 6.
- Karl, H.; Rollet, P. (éd.) (2004): Employment and Regional Development Policy. Market Efficiency Versus Policy Intervention. Hanovre. = Studies in Spatial Development No. 5.
- Treuner, P. (1994): Eine neue Karte europäischer Raumentwicklungsziele = Une nouvelle carte des objectifs de développement de l'espace européen = A new map of Europe's spatial development objectives. Dans : European Journal of Regional Development 1994/1, 38-43.

Evelyn Gustedt, Ulrike Grabski-Kieron, Christophe Demazière, Didier Paris

## CHANGEMENTS DES VILLES ET TERRITOIRES : LES GRANDS POINTS DE DÉBAT EN FRANCE ET L'ALLEMAGNE

### Plan

- 1 Pourquoi avons-nous choisi la structure donnée?
- 2 Différences des systèmes institutionnels
- 3 Changements rapides traversant les systèmes urbains des deux pays
- 4 De nouveaux enjeux posés pour les villes et les territoires des deux pays

Bibliographie

### Résumé

Ce chapitre se penche sur les différences institutionnelles en France et en Allemagne. La stabilité du cadre institutionnel allemand contraste avec la série de réformes institutionnelles qui se sont étalées sur des décennies, voire un demi-siècle, en France. Alors qu'en Allemagne, la transformation a pris la forme d'adaptations successives, en France, les diverses réformes ont été vivement débattues et parfois même contestées. Les métropoles et les régions sont souvent au centre de ces discussions en France. Ces contrastes entre stabilité et changement se retrouvent aussi bien dans les systèmes d'aménagement du territoire que dans la position du plus haut niveau d'autorité territoriale (régions en France et *Länder* en Allemagne). Partant des orientations politiques nationales des deux pays, les auteurs évoquent les différentes unités territoriales, leurs domaines de compétence et leurs multiples instruments de planification. Ils abordent également les processus de démocratisation, de participation et de métropolisation, le rôle de l'Union européenne et les crises successives comme moteurs du développement des deux systèmes.

### Mots-clés

Orientations politiques – unités territoriales – instruments de planification – moteurs du changement – rôle de l'UE

### Transformation in cities and regions: current themes in Germany and France – three significant points of discussion

### Abstract

This chapter concentrates on institutional differences in France and Germany. The stability of the German institutional setting contrasts with the series of institutional reforms that have stretched over decades or even half a century in France. While in Germany transformation has taken the form of successive adaptations, in France the diverse reforms have been hotly debated and sometimes even contested. Often the metropolises and regions form the focus of such discussions in France. These

contrasts between stability and change can also be seen in both spatial planning systems and the position of the highest level of territorial authority (régions in France and Länder in Germany). Starting from the national policy guidelines in both countries, the authors describe different territorial units, their areas of responsibility and their manifold planning instruments. They also address processes of democratisation, participation and metropolisation, the role of the European Union and various crises as drivers of the development of both systems.

### **Keywords**

Policy guidelines – territorial units – planning instruments – drivers of change – role of EU

## **1 Pourquoi avons-nous choisi la structure donnée?**

Si, comme indiqué dans la préface, la collaboration franco-allemande au sein de cet ouvrage se concentre sur la situation et le développement des villes et sur les perspectives des systèmes urbains dans les deux pays, c'est parce que des deux côtés du Rhin :

- > les villes sont soumises à de profonds processus de transformation,
- > les relations entre villes et campagnes sont en train de changer,
- > le développement urbain et régional est d'une grande importance, en particulier pour l'aménagement des territoires transfrontaliers,
- > les potentiels urbains sont réévalués dans le contexte de croissance démographique différenciée, de l'évolution des modes de vie, de l'essor du numérique et des nouvelles mobilités,
- > enfin, et ce n'est pas le moins important, les perspectives de développement durable doivent être reconsidérées et recherchées dans le contexte des défis actuels (changement climatique, protection des ressources naturelles, pandémies, etc.).

Dans les deux pays, la pression pour changer et s'adapter est grande, tant en ce qui concerne les nouvelles formes d'urbanité que la conception d'approches stratégiques pour la gestion du développement urbain et régional. Dans un contexte où l'argent public est plus rare et où s'exerce une pression pour plus d'efficacité économique, la préservation et le développement des infrastructures urbaines se retrouvent au centre de l'attention. De même, la compétitivité et la capacité d'innovation des territoires sont de plus en plus mises à l'épreuve. Bien entendu, ces questionnements d'avenir ne concernent pas de la même façon tous les types de villes. Les métropoles et les régions métropolitaines d'une part, les villes moyennes et petites, d'autre part, nécessitent un examen différencié. Ce livre vise à rendre compte de cette situation.

Il n'était pas possible, malgré l'ambition du projet, de traiter l'ensemble des sujets qui touchent au développement des villes et territoires et à la planification spatiale, au cœur de la problématique de ce travail collectif. Des choix ont donc été faits autour de quelques grandes questions qui traversent aujourd'hui les deux pays, de façon sans doute différente, mais qui peuvent être proposées à la comparaison. Les questions relatives aux métropoles, aux villes moyennes et petites ainsi qu'aux thèmes spécifiquement actuels de l'urbanité, de la durabilité, des villes intelligentes, des transports et de la mobilité ainsi que du rôle du développement urbain transfrontalier sont abordées. Il s'agit là de sujets qui concernent tout particulièrement l'espace franco-allemand. Les chapitres suivants sont conçus dans cette optique. Ils abordent chaque sujet d'un point de vue scientifique, théorique, pratique et méthodologique. Trois points, en particulier, ont focalisé l'attention des chercheurs, à partir desquels se décline une série de questionnements.

- 1 Les systèmes urbains et leurs processus de transformation s'inscrivent dans des cadres institutionnels contrastés, car l'Allemagne et la France ont des systèmes institutionnels très différents : l'un fédéral, l'autre unitaire. Dans ce contexte, les défis actuels favorisent également les discours sur l'adaptabilité et sur les structures administratives soutenant le développement urbain et régional, ainsi que sur la prospective et le rôle des politiques d'aménagement dans les deux pays. La comparaison permet de reconsidérer les avantages et les limites des deux modèles à un moment où les changements institutionnels, notamment en France, sont considérables.
- 2 Les systèmes urbains des deux pays sont traversés par des mutations rapides. Ces processus de transformation ont lieu dans différents systèmes urbains nationaux. Ils ont chacun leurs propres lignes de développement et leurs constantes historiques. La comparaison permet d'analyser comment, à partir de modèles différents (forte primatie parisienne en France, réseau urbain plus équilibré en Allemagne), les deux systèmes réagissent à ces changements : forte dynamique métropolitaine, d'une part, et grande diversité des voies de développement, entre stagnation et croissance des villes moyennes et petites d'autre part.
- 3 De nouveaux enjeux sont aujourd'hui posés pour les villes et les territoires des deux pays, en ce qui concerne le développement durable, le développement technologique au service de l'urbain (*smart cities*), la question des transports ou celle du développement transfrontalier. La comparaison permet d'appréhender comment ces nouveaux enjeux sont abordés de part et d'autre du Rhin.

C'est autour de ces trois points de débat qu'a été structuré l'ouvrage, les différents chapitres tentant d'apporter des réponses aux questionnements issus de la mise en parallèle des expériences dans les deux pays.

## 2 Différences des systèmes institutionnels

Contrairement au système fédéral allemand, qui est basé sur la *Grundgesetz* (GG – loi fondamentale) adoptée après la Seconde Guerre mondiale, la France reste dans le modèle d'un État unitaire centralisé. Si, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, elle n'a pas été épargnée par les bouleversements politiques majeurs, elle a conservé malgré son modèle unitaire centralisé, quels que soient les régimes. Néanmoins, la Cinquième République tente une décentralisation qui, jusqu'ici, n'est pas achevée. Bien que l'administration soit perçue comme plutôt rigide, il y a des signes d'une certaine volonté de changement sous les mandats des présidents Sarkozy, Hollande et Macron (Demazière/Sykes 2021).

À la stabilité du cadre institutionnel allemand s'oppose, depuis maintenant plusieurs décennies, en France, voire un bon demi-siècle, la succession de réformes institutionnelles portant sur les dispositifs du gouvernement local et régional et les cadres territoriaux de sa mise en œuvre. Le mouvement s'est même accéléré depuis les années 2000. Il s'agit de réformes discutées, voire contestées, tandis que les changements en Allemagne se font par ajustements successifs. En France, la simplification est souvent le mantra invoqué pour justifier ces réformes. Mais est-elle vraiment au rendez-vous? Au vu de la multiplication des couches administratives, on peut en douter. Les modes de financement notamment restent toujours aussi complexes.

La recherche de simplification n'est pas la seule motivation exprimée par les États pour justifier ce mouvement. Des facteurs tels que l'efficacité économique, la recherche d'économies d'échelle et la compétitivité sont également invoqués, liés à des questions de perte de réactivité, de flexibilité et de manque d'innovation. En France, après leurs réorganisations administratives, les métropoles et les régions sont particulièrement au centre de ces discours. Le plus grand permettrait le plus puissant, quitte à oublier que ce qui fait la puissance d'une organisation, c'est son efficacité plus que sa taille. Ainsi, le miroir des *Länder* (État fédéré d'Allemagne) allemands renvoie aux régions françaises le reflet de leur puissance, que ces dernières envient, mais dont les budgets et les compétences ne permettent pas d'atteindre.

Ces différences sont également apparentes en ce qui concerne les systèmes d'aménagement du territoire et de développement spatial des deux pays et le statut des autorités régionales supérieures (régions en France et *Länder* en Allemagne). Comme le suggèrent les remarques précédentes, le système français d'aménagement du territoire est historiquement orienté vers le rôle central de pilotage de l'État. Les réformes de décentralisation des dernières décennies ont conduit à une redistribution modérée des compétences pour le contrôle du développement spatial et à l'introduction de nouveaux instruments de planification, dont les régions ou les structures de coopération régionale et notamment intercommunale ont sans aucun doute profité (voir pour un résumé Grabski-Kieron et al. 2013). Cependant, l'activité de planification démontre que l'État reste toujours actif et régulateur. L'aménagement du territoire, à ses débuts, dans le contexte de modernisation du pays après la Seconde Guerre mondiale, a été fondamentalement conçu comme démarche de planification et de coordination de l'action de l'État ayant une incidence sur l'espace. En ce sens, il

n'y a pas non plus de distinction claire entre l'aménagement du territoire transversal et l'aménagement sectoriel, qui sont tous deux bien délimités dans le législatif de la planification. L'aménagement du territoire français suit l'idée de base de la cohésion nationale et de la solidarité sociale, à laquelle est lié l'objectif fondamental de l'égalité des chances. La légitimation des tâches étatiques souveraines en matière de planification en découle (Milstein 2016).

Cette conception diffère fondamentalement du principe directeur qui consiste à créer des conditions de vie équivalentes dans l'aménagement du territoire allemand. Ce dernier est plutôt orienté vers un équilibre des intérêts en matière d'utilisation de l'espace et s'engage à l'idée de base d'un «État habilitant» (ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft 2020). Bien que la France ait le principe de subsidiarité comme principe constitutionnel depuis 2003, celui-ci est plus fermement ancré dans l'aménagement du territoire fédéral allemand en termes d'histoire et de compréhension. Outre le principe de subsidiarité, le deuxième principe important qui sous-tend l'aménagement du territoire allemand est le *Gegenstromprinzip* (principe de l'influence compensatoire), qui n'existe pas dans l'aménagement du territoire français. Selon ce principe, les décisions relatives à l'élaboration ou à la modification des plans sont toujours prises dans le cadre d'une rétroaction mutuelle entre les niveaux.

En Allemagne, l'aménagement du territoire de niveau supérieur est l'une des tâches obligatoires du gouvernement fédéral et des *Länder*. En fonction de la structure administrative interne des *Länder*, la hiérarchie de la planification est complétée par les niveaux des «instances intermédiaires» des *Länder* (par exemple, les districts administratifs) jusqu'au niveau municipal. D'une part, le gouvernement fédéral réglemente la structure et le fonctionnement du système allemand d'aménagement du territoire au moyen de la *Raumordnungsgesetz* (ROG – loi fédérale sur l'aménagement du territoire). Bien que depuis quelques années, la loi accorde également au gouvernement fédéral la possibilité d'élaborer son propre plan fédéral de développement spatial juridiquement contraignant, le gouvernement fédéral n'a jusqu'à présent fait usage de cette possibilité que pour le seul *Bundesraumordnungsplan Hochwasser* (Plan fédéral de développement spatial pour les inondations) (BMI - Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat 2021). Depuis les années 1960, les documents d'orientation non contraignants élaborés conjointement par le gouvernement fédéral et les *Länder* selon ce principe du contre-courant sont les principaux instruments permettant de définir les fondements ou les orientations du développement spatial global du territoire fédéral.

Depuis les années 1990, il s'agit des *Leitbilder der Raumordnung* (Principes directeurs de l'aménagement du territoire) (MKRO - Ministerkonferenz für Raumordnung 2016), qui sont régulièrement révisés et adaptés en fonction de l'évolution des conditions-cadres et des domaines problématiques (par exemple, le changement climatique, la fourniture de services publics). Ainsi, le développement du système urbain et métropolitain y est aussi fréquemment abordé. Dans le système fédéral, le gouvernement fédéral laisse aux *Länder* le soin de traduire ces objectifs clés en plans juridiquement contraignants. Seuls les plans de développement régional des *Länder* et les plans régionaux d'aménagement du territoire pour les sous-régions des *Länder*

(unités administratives régionales dépendant de la structure administrative des *Länder*) les reprennent et les concrétisent dans la planification des *Länder* et des régions sur la base de leurs propres lois d'aménagement du territoire. Ils reflètent aussi fondamentalement le devoir de subsidiarité.

Les villes et les municipalités ne font plus officiellement partie du système juridique de l'aménagement du territoire allemand. Ils ont des droits d'auto-administration et une souveraineté de planification. Avec le *Baugesetzbuch* (BauGB - code de l'urbanisme), ils disposent de leur propre législation en matière d'urbanisme. Toutefois, ils sont juridiquement liés aux niveaux hiérarchiques supérieurs d'administration et de planification par les principes mentionnés ci-dessus. Cela signifie, par exemple, que dans le processus d'élaboration d'un plan régional de développement spatial, des processus de coordination étendus sont nécessaires, notamment, entre la région, l'autorité de planification régionale et l'autorité locale.

Contrairement à l'Allemagne, le pilotage de l'aménagement du territoire français est moins lié à des plans juridiques formels qu'à des contrats de droit public passés entre l'État et les collectivités territoriales, en particulier entre l'État et les régions (contrats de plan État-région). Les accords d'objectifs et les transferts financiers sont des instruments essentiels de cette gouvernance. En outre, l'aménagement du territoire français est davantage axé sur la mise en œuvre que le système allemand (Milstein 2016).

L'aménagement du territoire français ne se dispense pas complètement de documents de planification. Toutefois, ces derniers ont un caractère de lignes directrices non contraignantes. Les Régions disposent de Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Pour les régions métropolitaines existent également divers instruments de planification stratégique, dont certains sont également contraignants dans ce domaine (notamment le Schéma de cohérence territoriale, SCoT), qui est une expression de la coopération intrarégionale et qui traite des contextes urbains ruraux en pleine croissance (Demazière et al. 2022). Des instruments de planification distincts sont également utilisés au niveau local. Dans les villes petites et moyennes, l'accent est davantage mis sur le Plan local d'urbanisme (PLU) – dont le contenu est similaire à celui du *Flächennutzungsplan* (Plan d'occupation des sols) en Allemagne – qui régleme les préoccupations en matière d'utilisation et de protection des sols dans les espaces ouverts. Ce plan ne doit pas être en contradiction avec les plans de développement régional de rang supérieur et revêt une importance centrale pour le développement municipal, en particulier pour les villes moyennes et petites ainsi que pour les structures de coopération intercommunale dans les zones rurales.

Le changement de culture en matière d'aménagement dans de nombreuses sociétés démocratiques occidentales depuis les années 1990, a également modifié les processus de planification en France et en Allemagne, bien qu'à des degrés de pénétration et à des vitesses différentes. Les instruments juridiques formels et les méthodes de planification ont été de plus en plus rejoints par des approches de type coopératif, dans lesquelles, entre autres, la participation des acteurs et des citoyens ainsi que des éléments coopératifs informels dans les processus d'aménagement sont des éléments centraux.



Dans les deux pays, cette démocratisation et ce changement de culture de la planification ont comme origine la mobilisation des citoyens. Cela s'est produit au niveau du quartier ou de la ville, suscité par des questions de protection de l'environnement, ou par des projets technologiques critiques à grande échelle. À Stuttgart, il y a quelques années, un collectif de citoyens a considérablement ralenti un projet urbain autour de la gare. À Nantes, d'autres collectifs ont obtenu l'abandon d'un projet d'aéroport. À la fin des années 1990, des groupes de citoyens novateurs ont joué un rôle clé dans le projet de reconversion urbaine «Vauban», à Fribourg/Breisgau, qui était alors très apprécié.

Rétrospectivement, cette mobilisation en France peut également être considérée comme une raison fondamentale des réformes qui ont été menées dans le système institutionnel. Ces réformes visent plus de démocratie, c'est-à-dire plus de participation des citoyens. Au fil des réformes, de nouveaux mécanismes de démocratie locale sont apparus et les acteurs politiques locaux eux-mêmes, en particulier les plus innovants d'entre eux, ont ajouté leur propre touche à ce mouvement. En dehors du «mouvement», les processus de planification ont aussi changé au fil du temps en France. Le concept de «gouvernance», qui interprète ce changement dans les systèmes de contrôle social, a toutefois fait son chemin dans l'aménagement du territoire allemand plus tôt et avec plus d'insistance qu'en France.

Compte tenu de l'ancrage des deux États dans l'Union Européenne, la question qui se pose pour l'avenir est la suivante : quel rôle le projet européen lui-même doit-il jouer dans cette dynamique de changement? Cette question pourrait bien être considérée comme une question clé pour les deux pays fondateurs de l'UE. Par son agenda politique urbain et territorial, l'Europe représente un agent de changement et est, en quelque sorte, une matrice qui favorise de nouvelles façons de penser et de nouveaux cadres d'action. URBACT, par exemple, soutient la réflexion sur les changements urbains depuis près de 20 ans. INTERREG a encouragé les initiatives de coopération transfrontalière. Grâce aux actions du Fonds européen de développement régional (FEDER), les régions et les pays sont devenus plus visibles en tant qu'interlocuteurs de l'Union et promoteurs de projets.

L'une des questions est de savoir comment ces systèmes vont évoluer à l'avenir. Par exemple, en France, après les récentes réformes territoriales (fusion de régions, création de métropoles : Paris/Gustedt 2022) : les régions vont-elles s'associer à des unités intercommunales (Paris/Gustedt 2022) et se réorganiser? Suite à la pandémie COVID-19, l'État central s'appuie à nouveau sur les acteurs de terrain, les niveaux déconcentrés de l'État, tels que les préfetures, les départements et les régions. Est-ce de bon augure pour une réorientation de l'action publique vers les villes et les municipalités? L'État continuera-t-il à jouer un rôle important avec des interventions directes du type Action cœur de ville (Grabski-Kieron/Boutet 2022 et Dehne et al. 2022) ou par une forme de «gouvernement à distance» au moyen d'appels à projets? Comment évaluer les possibilités d'intervention de l'État fédéral et des *Länder* dans le domaine du développement urbain en Allemagne à la lumière des nouveaux défis? Quelles sont les possibilités d'intervention de l'État fédéral en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme en Allemagne? Cela serait-il pertinent? Existe-t-il des modes d'intervention «optimaux» ou même «transférables» d'un État à l'autre?

Malgré toutes les différences, il ne faut pas oublier que le développement urbain dans les deux pays doit également être considéré dans le contexte plus large du développement spatial européen et sous le signe d'un nouvel agenda territorial pour l'espace européen. Cela soulève des questions sur la manière dont les politiques nationales d'aménagement du territoire contribuent effectivement à la cohérence du développement spatial européen, et soutiennent ainsi le rôle des deux pays dans la «maison européenne». Les défis décrits ci-dessus montrent combien il est important pour l'avenir d'identifier des options de perspectives d'action stratégique en matière de développement urbain et urbain-régional dans les deux pays sur la base d'une vision différenciée, afin d'intégrer ces résultats dans des recommandations politiques coordonnées et donc de les rendre utiles pour le développement spatial européen.

### 3 Changements rapides traversant les systèmes urbains des deux pays

Depuis plus de trente ans maintenant, le processus de métropolisation a renforcé les échelons supérieurs de la hiérarchie urbaine. De *Hafencity* à *Euroméditerranée*, dans les deux pays, les grandes agglomérations métropolitaines sont entrées dans des logiques de grands projets urbains. Ces projets ont souvent été réalisés dans le cadre de coopérations publiques privées. Ainsi, il a été possible de renforcer l'attractivité et les fonctions supérieures de ces grandes villes. La mise en place de réseaux de transport inter-villes rapides et efficaces (TGV, ICE) et l'expansion des transports publics au sein des zones métropolitaines ont contribué à consolider ces structures, et plus encore à former des zones fonctionnelles métropolitaines régionales. Toutefois dans le même temps, le processus de métropolisation s'est accompagné d'une ségrégation spatiale partielle. La métropolisation a ainsi généré des quartiers périphériques au sein des zones urbaines, dans lesquels se concentrent des problèmes sociaux considérables, menaçant l'équilibre social de la «coexistence urbaine». Pour y répondre, de nouvelles structures ont été créées au sein des zones métropolitaines. Depuis des décennies, les politiques publiques ont été mises en œuvre avec des résultats très différents, en particulier en France.

En France, ce mouvement métropolitain apparaît en rupture avec le modèle «historique» de Paris et du désert français (Gravier 1947) pour céder la place à la vision d'une «métropole France» avec son cœur parisien et ses relais métropolitains de Lyon, Marseille ou Lille (Veltz 2019). Mais l'émergence de ces métropoles sur le plan culturel et économique s'appuie souvent sur le rôle de «grands maires» et présidents d'intercommunalité, personnalités politiques nationales, parfois ancien Premier ministre (Lyon, Lille, Bordeaux) : de l'importance du «national» au niveau local.

En Allemagne, à partir de l'acquis du modèle rhénan polycentrique des métropoles en réseau, l'État fédéral a dû faire face au défi de la réintégration de Berlin dans le système métropolitain du pays. Berlin a ainsi complété le système des métropoles et des régions métropolitaines en Allemagne (Demazière et al. 2022). Ceux-ci font l'objet d'un discours sur l'aménagement du territoire depuis les années 1990. En tant que catégories spatiales, elles sont apparues en relation avec la compréhension changeante

du développement spatial axé sur l'innovation et la concurrence dans les nouveaux principes directeurs de l'aménagement du territoire en 2006 (principe directeur «Innovation et croissance») (MKRO 2006). Cela a marqué le début non seulement de discours critiques, par exemple sur l'oubli des zones rurales, mais aussi de discours qui ont mis à l'épreuve les actions municipales précédentes et ont ouvert la voie à des concepts de développement municipal et régional orientés vers les acteurs. Dans les années suivantes, d'autres processus modèles ont repris ces aspects et ont consolidé le système des aires métropolitaines en Allemagne (voir pour un résumé Aring/Sinz 2006).

Cette dynamique métropolitaine s'est accompagnée de transformations institutionnelles (Demazière et al. 2022), du plus *hard* (réformes successives sur l'intercommunalité en France, aboutissant à la création du statut de métropole en 2010/2014) au plus *soft* (les *Metropolregionen* – régions métropolitaines en Allemagne, 1995, les pôles métropolitains en France, 2010/2014). Les métropoles françaises correspondent plus ou moins aux quinze *große Großstädte* (grandes villes) (Demazière et al. 2022) (BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2018) allemandes, voire à la vingtaine qui dépassent 300000 habitants, mais les premières sous la forme de structures intercommunales (avec l'exception lyonnaise) et les secondes sous la forme de villes «unitaires», ce qui équivaut à des formes de gouvernance bien différentes.

En France, cependant, il s'agit de structures intercommunales complexes (exception faite de Lyon). En revanche, le développement urbain et donc aussi métropolitain en Allemagne se fait principalement sur la base du statut des villes et des communes, qui sont définies par la loi fondamentale comme des organes autonomes souverains, également avec une souveraineté de planification, et en Allemagne, ce sont des municipalités uniques en leur genre, avec donc des formes de gouvernement très différentes. Cependant, depuis les années 1990, face à l'aggravation des problèmes urbains ruraux et en réaction à l'évolution de la conception de la planification (gouvernance), diverses formes institutionnelles de contrôle municipal et régional (coopération intercommunale, associations régionales et à but spécifique, etc.) ont vu le jour, qui ne modifient toutefois pas directement la souveraineté autonome des municipalités mentionnées ci-dessus, mais la complètent et coopèrent avec elle (Priets 2019).

Sous le niveau des métropoles et *große Großstädte*, les villes moyennes en France et les *Mittelstädte* en Allemagne (20000 à 100000 habitants, mais sans doute jusque 200000 habitants pour pousser la comparaison avec la France), représentent un enjeu majeur en matière d'aménagement du territoire dans les deux pays. Il en va de même des *Kleinstädte* en Allemagne et des petites villes en France, des territoires urbains qui, dans les deux pays, ont moins de 20000 habitants. Les difficultés méthodologiques dans la comparaison de ces types de villes résultent du fait que des définitions différentes sont utilisées dans les deux pays (Grabski-Kieron/Boutet 2022 et Dehne et al. 2022). La question des catégories, plus normées en Allemagne, aux limites plus floues en France (de quoi parle-t-on? Ville centre, intercommunalité, agglomération, aire urbaine?) constitue bien entendu une difficulté méthodologique.

Mais au-delà, les enjeux sont les mêmes. Face au processus de métropolisation, comment éviter le décrochage de ces villes, petites et moyennes, qui forment le maillage capillaire des territoires? D'autre part, les villes moyennes en particulier sont devenues de plus en plus les gagnantes du développement démographique au cours des dernières années et ont également gagné en importance en tant que sites d'implantation d'entreprises. Déclin du commerce en centre-ville, attractivité économique, dynamique démographique : tous ces sujets méritent d'être abordés de façon très différenciée.

En effet, la logique des réseaux urbains se superpose à une autre logique, celle des oppositions régionales. En Allemagne, du point de vue territorial, c'est d'une opposition entre l'Ouest et les «nouveaux» *Länder* de l'Est dont il s'agit. Ces derniers restent en retard de développement malgré l'important effort d'investissement, soutenu également par l'Union européenne, dont ils ont bénéficié. Ce contraste de développement se traduit concrètement, à travers la démographie, l'émergence de villes en déclin (*schrumpfende Städte/shrinking cities*), nécessitant des réponses spécifiques en matière de planification urbaine. Néanmoins, il faut accepter l'idée que le rétrécissement s'étendra de plus en plus aussi aux régions ayant connu des expériences de croissance dans le passé. La simple division est-ouest n'est plus aussi significative qu'il y a dix ou vingt ans, comme le révèlent l'observation spatiale continue du BBSR (2021a) et le dernier rapport sur le développement spatial (BBSR 2021b) (voir aussi : Friedrich-Ebert-Stiftung 2019).

En France, les régions industrielles en crise ont fait aussi l'objet de politiques spécifiques, dites «de conversion», en particulier au plus fort de la crise du fordisme, du milieu des années 1970 à la fin des années 1990, et certains bassins industriels continuent à être en observation, si ce n'est sous perfusion. Ces pôles de conversion, en Lorraine et dans le Nord notamment, ont concentré des moyens de l'État. Malgré certaines faiblesses structurelles (structure de qualification de la main-d'œuvre), elles ont réussi en partie la conversion économique, mais sur de nouvelles bases aujourd'hui menacées (industrie automobile...). De façon assez comparable à la France, la question de la conversion s'est également posée en Allemagne de l'Ouest pour de grands bassins industriels, comme la Ruhr, avec parfois des réponses particulièrement innovantes (*IBA Emscher Park* – Exposition internationale d'architecture), ou inscrites dans des dynamiques transfrontalières (*Eurodistrict Saar-Moselle*), mais aussi ont bénéficié de programmes fédéraux de redéveloppement. En même temps, il est vrai que les difficultés sociales sont de plus en plus fréquentes, surtout dans les zones de crise et de reconversion actuelles.

Que ce soit en France ou en Allemagne, ces bassins en crise ou en conversion, ces petites villes ou villes moyennes en déclin, ces quartiers métropolitains en déshérence représentent un problème social, et donc politique majeur : c'est là que se concentrent difficultés sociales, sentiment de relégation et frustrations par rapport au niveau de vie. C'est là que l'on trouve le terreau sur lequel prospèrent les partis populistes. Au-delà de l'aménagement du territoire, c'est, ici, la question de l'avenir de la démocratie européenne qui est posée.

## 4 De nouveaux enjeux posés pour les villes et les territoires des deux pays

Par rapport aux décennies précédentes, le développement urbain durable dans les deux pays est aujourd'hui plus fortement influencé par le changement climatique, l'évolution des mobilités, l'essor du numérique et de nombreux autres facteurs. Le défi consistant à intégrer la durabilité et, en particulier, la protection et l'adaptation au climat, dans le développement et l'aménagement urbains est également relevé de différentes manières par les villes des deux pays sur la base de leurs différents systèmes institutionnels et de leurs conceptions de la planification.

Ainsi, la France reste sur un modèle encore très descendant (*top down*), où le mouvement est impulsé par l'État à travers des lois nationales ou des décisions gouvernementales qui vont s'imposer dans les territoires. Un bon exemple de cette méthode, en 2010, a été le Grenelle de l'environnement, qui recouvre en fait la réalité d'un débat entre experts et acteurs politiques nationaux, plus ou moins relayé par les médias, et qui a débouché sur l'élaboration d'une loi actant de décisions en matière de développement durable. À nouveau, le schéma s'est reproduit avec la Convention citoyenne pour le climat qui a abouti en juin 2020 à 146 propositions pour le climat. Si les experts ont laissé ici la place à des citoyens tirés au sort, ceux-ci après plusieurs mois de travail «à Paris» ont d'abord renforcé leur propre expertise (audition d'experts...) avant de délivrer leurs propositions.

En Allemagne, le mouvement est largement plus remontant (*bottom-up*) avec la multiplication d'initiatives citoyennes locales. Très souvent, celles-ci font avancer les enjeux de la protection du climat et de l'environnement dans le cadre de la politique urbaine. Le processus participatif est plus avancé et autonomisé, tandis qu'en France il apparaît plus encadré par la loi, quand bien même les instances de débat citoyen se sont multipliées ces dernières années (Conseil de quartier, Conseils de développement à l'échelle des agglomérations...).

La culture de la protection de l'environnement est sans doute plus ancienne et plus développée en Allemagne. Dès les années 1960, la *Bundesbaugesetz* (BBauG – loi fédérale sur l'urbanisme, 1960) et la *Raumordnungsgesetz* (ROG – loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1962) ont adopté des idées fondamentales sur la protection de l'environnement. Cependant, il a fallu attendre la *Bundesnaturschutzgesetz* (BNatSchG – loi fédérale sur la conservation de la nature, 1976) et d'autres lois spécialisées dans les années 1970 pour que la percée se produise. En même temps, les protestations, en particulier contre l'énergie nucléaire, ont donné l'impulsion nécessaire dans les années 1970 (à une époque où, en France, la technocratie d'État faisait passer cette énergie presque sans discussion). Dès les années 1970, la sensibilisation locale aux questions de qualité de l'air ou de l'eau a amené la mise en place de départements consacrés à l'environnement dans de nombreuses villes, et le succès du parti *Die Grünen* (les Verts) s'est largement appuyé sur cette «écologie municipale», à l'exemple de Freiburg-en-Breisgau, tandis que la création «des Verts», en France (dont l'appellation est directement inspirée de leurs voisins d'outre-Rhin), reposait d'abord sur la construction d'un appareil politique national. Les expériences locales sont restées longtemps très rares, mais emblématiques (Loos-en-Gohelle,

dans l'ancien bassin minier du Pas-de-Calais). C'est seulement lors des récentes élections municipales de 2020 qu'Europe Écologie Les Verts (EELV) arrivent aux responsabilités dans un nombre non négligeable de grandes villes et villes moyennes françaises. En Allemagne, *Die Grünen* est aussi largement présent dans l'exécutif des *Länder* (12 sur 16 actuellement). Les *Länder* sont également très actifs sur ce front du développement durable, à travers la planification ou l'accompagnement de certaines politiques (rénovation énergétique des bâtiments).

Dans le prolongement de la question du réchauffement climatique, la question de la mobilité représente un autre enjeu qui s'est imposé ces dernières années à l'agenda des villes et des territoires, avec l'injonction nouvelle d'une mobilité décarbonée. La capacité à se déplacer est fondamentale pour la vie quotidienne et les trafics motorisés restent aujourd'hui très largement majoritaires. Au-delà de la question du climat, le coût social de la pollution par les particules fines, de la pollution sonore, des embouteillages, de la mortalité liée aux accidents pèse de plus en plus lourd dans le débat relatif aux transports motorisés. Ce sujet s'invite dans deux pays à l'industrie automobile puissante, en particulier en Allemagne, ce qui n'est pas sans conséquences économiques et politiques comme l'a révélé récemment le *Dieselgate*.

Aujourd'hui, de part et d'autre du Rhin, les mobilités actives progressent, avec des nuances (essor des transports collectifs urbains en France, succès de l'autopartage dans les grandes villes en Allemagne). Dans les deux pays, des politiques publiques ont été mises en œuvre sous la pression de l'Union européenne qui a durci les normes de rejet pour accélérer le passage à la mobilité électrique, qui soit dit en passant, se prête aussi à la critique avec le problème des batteries, de leur production et de leur recyclage. C'est évidemment à une transformation majeure de l'appareil de production européen dans le domaine de l'automobile à laquelle il faut s'attendre, avec, sans doute, un impact sur l'emploi. Les grandes manœuvres ont commencé : Mercedes a annoncé en juillet 2020 que l'usine *SMART* de Hambach (Moselle) était à vendre, alors qu'elle avait été l'un des symboles de la conversion industrielle «réussie» de la Lorraine.

Mais un risque de cette transition environnementale vers des mobilités décarbonées est bien de laisser sur le bord de la route une part considérable de la population. La question de la mobilité ne se pose pas en des termes identiques, du point de vue social, économique, culturel, entre les cœurs des grandes métropoles où les ménages sans voiture sont de plus en plus nombreux, et les petites villes et les périphéries rurales où l'automobile est indispensable aux ménages, voire à chaque adulte qui compose ces ménages. En France, cette divergence entre territoires a été l'un des ressorts du mouvement des «gilets jaunes» en 2019.

L'une des réponses peut sans doute venir de l'investissement sur les petites lignes ferroviaires régionales qui ont souffert, notamment en France, de la priorité donnée au TGV depuis un demi-siècle (Guihéry/Jarass 2022). En Allemagne également, l'abandon et le démantèlement de lignes régionales et locales d'un réseau ancien et extrêmement dense au profit de nouvelles voies pour l'ICE a été de plus en plus critiqués au cours des dernières décennies. Certaines de ces lignes ont été réactivées.

En particulier, concernant le rail, la France souffre de graves faiblesses structurelles : que ce soit en termes de performance, de productivité, de qualité de service, de coût pour le contribuable, la comparaison entre les deux pays est sans équivoque, avec une situation désastreuse du rail en France, en raison de comportements corporatistes qui ont bloqué, pendant de longues années, toute évolution. La possibilité de mise en concurrence des opérateurs ferroviaires par les autorités organisatrices de transport (les régions en l'occurrence) sur injonction de l'Union européenne, qui est déjà une réalité en Allemagne, devrait, à terme, porter ses fruits de l'autre côté du Rhin.

De nouveaux enjeux technologiques traversent également les villes allemandes et françaises. Il s'agit de l'enjeu de la transition numérique, liée à la révolution de l'internet, à travers l'émergence de la ville intelligente (*smart city*), mais aussi des territoires ruraux intelligents. La révolution numérique a en effet bouleversé les modes de vie et les systèmes de production partout dans le monde. On peut supposer que son impact sur l'urbanisme et ses méthodes sera de plus en plus large. La pratique de l'aménagement du territoire s'intéresse donc à ces changements. La ville intelligente constitue un nouveau paradigme du développement urbain contemporain (Douay/Lamker 2022). Nous devrions toujours être conscients que ce défi comporte aussi des risques et que, pour diverses raisons, il n'a pas que des effets positifs, même s'il est impossible d'aborder tous les aspects ici.

Les villes des deux pays s'inscrivent dans ce mouvement, avec sans doute une spécificité et une sensibilité très «européenne», en comparaison avec ce qui se passe en Asie. Les sujets de la protection de la vie privée, de la sauvegarde de notre modèle de démocratie sont pointés par les citoyens et les politiques. En fait, deux approches s'opposent : l'approche cyber-optimiste, qui voit dans le numérique un possible développement d'une société plus ouverte au service d'une démocratie directe, où les citoyens pourraient participer plus librement, et l'approche cyber-pessimiste, qui considère internet comme un outil au service d'une nouvelle élite technique, qui sert les intérêts du capitalisme le plus dur et empêche la participation de ceux qui ne possèdent pas le capital cognitif et technologique nécessaire à son usage.

Pour les premiers, la transition numérique n'est pas indépendante de la transition environnementale, car elle permet d'apporter à la seconde, les solutions techniques nécessaires à la lutte contre le réchauffement climatique. Au contraire, les pessimistes considèrent qu'un internet non maîtrisé représente une source de gaspillage énergétique considérable, notamment pour les serveurs qui utilisent pas mal de ressources et des terres rares, et que le déploiement du tout numérique va à l'encontre des objectifs de lutte pour le climat. À ce titre, ils sont très critiques sur le déploiement de la téléphonie 5G, destinée à permettre toujours plus d'appareils connectés, y compris les véhicules du futur, pour une mobilité dite «intelligente». Le débat est récurant dans les deux pays.

Du point de vue de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, la question posée est celle de la façon dont les territoires, les villes se saisissent de ce sujet, en termes d'équipement notamment (déploiement de la fibre). Il est vrai que l'épisode récent de la pandémie de COVID-19 a révélé toute l'importance d'un bon accès à internet pour tous les territoires, et pas seulement les métropoles, dans la perspective du télétravail,

qui a explosé à cette occasion, et conservera sans doute à l'avenir un niveau de pratique bien supérieur à ce qu'il était encore il y a quelques mois. L'investissement dans les réseaux devient alors un facteur de compétitivité pour les territoires.

Un défi d'une tout autre nature réside dans le développement conjoint des territoires transfrontaliers de la France et de l'Allemagne (Peyrony/Sielker/Perrin 2022). Cette spécificité européenne, qui a été développée ci-dessus dans le contexte de la perception qu'ont les citoyens de la technologie numérique, joue également un rôle non négligeable à cet égard. Dans de nombreuses régions du monde, les frontières constituent des limites difficilement franchissables ou des lieux de tension géopolitique, générant parfois de très forts gradients de richesse (Mexique-USA) ou des gradients aujourd'hui insurmontables en matière de démocratie (Corée du Nord et du Sud). Cependant, les frontières peuvent représenter également un champ de coopération, entre États, régions ou villes voisines ou jumelles. C'est le cas le long des frontières internes à l'Europe depuis maintenant une trentaine d'années et l'adoption de l'Acte unique en 1986 débouchant sur l'ouverture du marché unique en 1993.

Il s'agit là d'un élément essentiel de la construction de l'Europe, un continent qui, le siècle dernier, a été ravagé par deux Guerres mondiales alimentées par la rivalité entre deux puissances ennemies, l'Allemagne et la France. Cependant, depuis Konrad Adenauer, Robert Schuman et Jean Monnet, l'amitié franco-allemande est au cœur du processus historique de construction de l'Union européenne. Cela n'est contesté par personne, et c'est aussi ce qui donne sens à ce présent ouvrage, rédigé par des chercheurs des deux pays, mus par la volonté de mieux comprendre l'apport de chaque entité à cette construction européenne, et de saisir les différences, les spécificités et les convergences entre ces deux nations engagées sur un même chemin.

De ce point de vue, la question transfrontalière, qui clôt la réflexion dans cet ouvrage (Peyrony/Sielker/Perrin 2022), prend une charge symbolique particulière. Le récent Traité de coopération et d'intégration franco-allemand signé à Aix-la-Chapelle en 2019 le confirme. En Europe, la frontière franco-allemande est l'une de celle qui apparaît la plus active en matière de développement des coopérations transfrontalières, l'une des premières à adopter de nouveaux cadres de coopération. Du point de vue de l'aménagement, elle offre un exemple de la coexistence croissante des formes de planification douces (*soft planning*) et de l'utilisation d'outils juridiques et administratifs, ou formes «dures» (*hard*) de gouvernance pour surmonter des obstacles concrets. Les structures de coopération transfrontalière ou territoriale sont plus ou moins formalisées ou institutionnalisées, alors que leurs autorités constituantes ont des statuts juridiques bien définis et des frontières administratives strictes. La coopération territoriale articule ainsi des unités de gouvernance formelles et circonscrites, avec des organisations plus informelles et contingentes qui correspondent à des espaces aux frontières variables et potentiellement évolutives (*soft spaces*). Les barrières linguistiques et les différentes compréhensions et cultures de la planification doivent être surmontées. Malgré la mise en place de statuts administratifs comme le Groupement européen de coopération territoriale (GECT), ces organisations n'ont pas encore vocation à remplacer les unités ou autorités qui en sont membres. Avec le traité d'Aix-la-Chapelle, «les deux États dotent les collectivités territoriales des territoires frontaliers et les entités transfrontalières comme les



Eurodistricts de compétences appropriées, de ressources dédiées et de procédures accélérées permettant de surmonter les obstacles à la réalisation de projets transfrontaliers» (Auswärtiges Amt 2019). Dans un contexte de croissance de l'euroscepticisme, la coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne peut jouer un rôle important pour promouvoir le potentiel des territoires frontaliers et leur contribution à la construction européenne.

Avec la reconnaissance de la coopération transfrontalière soutenue d'un comité de coopération transfrontalière binational, le traité d'Aix-la-Chapelle représente une étape importante qui pourrait inspirer la Commission européenne en matière de mécanisme transfrontalier. La question posée, en effet, est de savoir comment les États peuvent envisager plus de flexibilité institutionnelle à l'échelle locale, afin de faciliter les coopérations au service des citoyens des territoires transfrontaliers. De ce point de vue, la création au 1<sup>er</sup> janvier 2021 de la Collectivité européenne d'Alsace issue de la fusion des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin (qui restent circonscriptions administratives de l'État), et qui bénéficiera de compétences particulières en matière de coopération transfrontalière, envoie un signe positif sur la capacité des États à faire évoluer leurs structures en fonction des enjeux locaux.

In fine, la question posée par la confrontation des territoires à ces nouveaux enjeux de développement, au caractère global (quelle forme de développement plus durable face au réchauffement climatique? Comment développer une *smart city* au service des citoyens et pas contre eux?) ou européen (quelles nouvelles mobilités en Europe? Comment faciliter les coopérations transfrontalières?) est bien celle de la capacité des États, ici l'Allemagne et la France, et des entités institutionnelles locales et régionales qui en maillent les territoires, de s'adapter, d'apporter des réponses, de proposer des visions renouvelées, des stratégies innovantes, éventuellement de rupture, face à certaines urgences, le cas échéant en passant par la législation. C'est en ce sens que la mise en parallèle des questions d'aménagement du territoire dans les deux pays qui, plus que jamais aujourd'hui après le Brexit, forment le couple moteur de la construction européenne, apparaît pertinente pour cerner les différences, les convergences, les innovations qui pourront, peut-être, inspirer le reste de l'Europe, face à un autre défi : reprendre toute sa place dans le débat géopolitique mondial en portant les valeurs de démocratie, de protection de la planète et de développement culturel et solidaire qui en font la spécificité à l'échelle mondiale.

---

### Bibliographie

- Aring, J.; Sinz, M. (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnung im Diskurs. Dans: *disP – The Planning Review* 42 (165), 43-60.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (éd.) (2020): Räumliche Gerechtigkeit. = Nachrichten der ARL 50 (1-2).
- Auswärtiges Amt (éd.) (2019): Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (Vertrag von Aachen vom 22.01.2019).  
<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2178596/7b304525053dde3440395ecef44548d3/190118-download-aachenervertrag-data.pdf> (15.12.2021).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018): Kleinstädte. Chancen, Dynamiken, Potenziale. Bonn. = Informationen zur Raumentwicklung 2018 (6).  
[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2018/6/downloads/izr-6-2018-komplett-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2018/6/downloads/izr-6-2018-komplett-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (21.6.2021).

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (2021a): Laufende Raumbewertung: Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden im bundesweiten Vergleich. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbewertung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/wachsend-schrumpfend-gemeinden/Wachs\\_Schrumpf\\_Gemeinden.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbewertung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/wachsend-schrumpfend-gemeinden/Wachs_Schrumpf_Gemeinden.html) (15.12.2021).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (2021b): Raumordnungsbericht 2021 – Wettbewerbsfähigkeit stärken. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/rob-2021-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/rob-2021-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (15.12.2021).
- BMI – Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat** (2021): Besserer Schutz vor Hochwassern in Deutschland. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-hochwasserschutz/topthema-hochwasserschutz-artikel.html> (21.6.2021).
- Dehne, P.; Hoffmann, J.; Roth, H.; Mainet, H.** (2023): Stratégies et urbanisme dans les villes petites et moyennes en Allemagne et en France. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 106-133. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Demazière, C.; Feiertag, P.; Paris, D.; Zimmermann, K.; Dubois, J.** (2023): Métropoles et organisation du développement métropolitain en Allemagne et en France. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 60-82. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Demazière, C.; Sykes, O.** (2021): Acting for cities and towns? The perpetual reinvention of categories and tools of national urban policies in France. Dans: Zimmermann, K.; Fedeli, V. (éd.): A modern guide to national urban policies in Europe. Londres, 34-57.
- Douay, N.; Lamker, C.** (2023): Nouvelles technologies, nouveaux outils, nouvelle organisation de la ville : vers une nouvelle planification numérique? Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 172-192. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Friedrich-Ebert-Stiftung** (éd.) (2019): Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019. Für ein besseres Morgen. <http://library.fes.de/pdf-files/fes/15400-20190528.pdf> (15.12.2021).
- Grabski-Kieron, U.; Boutet, A.** (2023): Les villes petites et moyennes - Situation, développement et perspectives dans différents contextes territoriaux. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 83-105. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Grabski-Kieron, U.; Cornec, U.; Steinhäuser de Barba, C.** (2013): Regionalentwicklung im internationalen Umfeld - Frankreich. Dans: Kummer, K.; Frankenberger, J. (éd.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2013, 157-179.
- Gravier J. F.** (1947): Paris et le désert français : décentralisation, équipement, population. Paris.
- Guihéry, L.; Jarass, J.** (2023): Mobilités et politiques de transport en Allemagne et en France : le temps des inflexions et... de solutions communes? Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 134-152. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Milstein, A.** (2016): Territorialer Zusammenhalt und Daseinsvorsorge – Grundlagen des europäischen Raumentwicklungsrechts. Berlin/Münster. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 253.
- MKRO - Ministerkonferenz für Raumordnung** (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland - beschlossen von der 41. MKRO am 9. März 2016. Dans: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/raumordnung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/raumordnung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (4.2.2021).
- MKRO - Ministerkonferenz für Raumordnung** (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Dans: [https://www.gmkonline.de/\\_beschuesse/Protokoll\\_80-GMK\\_Top1301\\_Anlage\\_Leitbilddokument-Raumentwicklung.pdf](https://www.gmkonline.de/_beschuesse/Protokoll_80-GMK_Top1301_Anlage_Leitbilddokument-Raumentwicklung.pdf) (4.2.2021).
- Paris, D.; Gustedt, E.** (2023): Les différences institutionnelles en Allemagne et en France : entre réforme territoriale et permanences. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 24-40. = Forschungsberichte der ARL 21.

Peyrony, J.; Sielker, F.; Perrin, T. (2023): Coopération territoriale transfrontalière entre la France et l'Allemagne : évolution, convergence et perspectives. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 193-215. = Forschungsberichte der ARL 21.

Priebs, A. (2019): Die Stadtregion, Planung - Politik - Management. Stuttgart.

Veltz, P. (2019): La France des territoires, défis et promesses. La Tour-d'Aigues.

---

## Auteurs

**Ulrike Grabski-Kieron**, Professeure émérite depuis 2017, Professeure de développement local, régional et territorial/aménagement du territoire à l'Institut de géographie de l'Université westphalienne de Münster en Allemagne. Intérêts de recherche : recherche appliquée sur les zones rurales et le développement spatial rural, aménagement du territoire, gestion des paysages culturels géographiques. Collaborations internationales à long terme, notamment avec des partenaires français. Membre de l'ARL — Académie pour le développement territorial de l'Association Leibniz. Affiliations à divers conseils consultatifs et comités de conseil politique. Depuis 2017, elle poursuit des activités scientifiques en indépendante.

**Evelyn Gustedt** a été Directrice de la section scientifique «Enjeux européens et internationaux du développement spatial» de l'ARL de 1998 à fin 2021. Elle a étudié l'architecture paysagère, l'aménagement du paysage et des espaces ouverts ainsi que l'aménagement du territoire à l'université Leibniz de Hanovre (LUH). Après avoir travaillé en aménagement dans des bureaux d'études privés et des instituts de recherche, elle a été employée à la LUH, où elle a terminé son Doctorat sous la direction de Dietrich Fürst sur les organisations intermédiaires. Au cours de ses nombreuses années de travail à l'ARL, elle s'est concentrée sur les systèmes de planification, notamment dans les pays européens.

**Christophe Demazière** est Professeur en aménagement de l'espace et urbanisme à l'Université de Tours. Il a présidé l'Association francophone pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Urbanisme et Aménagement (APERAU) de 2012 à 2017. Il mène de nombreuses recherches sur les questions de développement urbain et régional en France et en Europe, principalement sur les villes petites et moyennes, l'aménagement stratégique du territoire et la gouvernance métropolitaine, publiant par exemple chez Routledge en 2018 *The Right to the City*. Dialogues in Urban and Regional Planning (co-éditeurs: Chris Silver, Robert Freestone).

**Didier Paris** est Professeur d'urbanisme à l'Université de Lille. Il a dirigé l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de Lille (IAUL) et le Laboratoire Territoires, Villes, Environnement et Sociétés (TVES). Il a présidé l'Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et Urbanisme (APERAU). Il a représenté la France à l'AESOP. À Lille, il a été membre et Président du Conseil de développement de Lille Métropole. Il est membre du comité de rédaction de la Revue internationale d'urbanisme (RIURBA). Ses travaux portent sur la planification, la transformation des régions industrielles, la gouvernance métropolitaine et le développement régional.

Didier Paris, Evelyn Gustedt

## LES DIFFÉRENCES INSTITUTIONNELLES EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE: ENTRE RÉFORME TERRITORIALE ET PERMANENCES

### Plan

- 1 Structure administrative dans les deux pays
  - 2 Un État fédéral dès l'origine, face à un État centralisé qui évolue vers plus de décentralisation et de régionalisation
    - 2.1. Allemagne : la structure de l'État fédéral, les compétences des *Länder* et des communes
    - 2.2 France : la longue marche vers la régionalisation
  - 3 Réorganisation, rationalisation du tissu territorial local : fusion des collectivités territoriales en Allemagne versus l'intercommunalité à la française
    - 3.1 Persistance et changements territoriaux depuis après-guerre
    - 3.2 L'intercommunalité « à la française »
  - 4 Une évolution différenciée des outils de planification
    - 4.1 Bases du système de planification en Allemagne
    - 4.2 La planification spatiale en France : d'un outil normatif à une dimension stratégique et prospective pour les agglomérations
  - 5 Des outils spécifiques pour développer des projets dans la ville et les territoires
    - 5.1 Une sélection des projets de développement
    - 5.2 Aménager et développer la ville par les projets urbains : ZAC, SEM, SPL
  - 6 Conclusion et enjeux actuels
- Bibliographie

### Résumé

L'Allemagne et la France se caractérisent par deux modèles différents d'organisation politique et administrative : un État fédéral d'un côté du Rhin et un État unitaire de l'autre, bien qu'il se soit décentralisé au cours des quarante dernières années. Ainsi, les régions françaises ont les capacités d'action réduites en comparaison des *Länder*. Au niveau local, c'est par la fusion des communes que la trame administrative a été renforcée en Allemagne, tandis que la France choisissait l'intercommunalité. À la stabilité politico-administrative allemande s'oppose l'évolution continue de l'organisation locale et régionale française, confrontée à une succession de lois, dont le rythme s'est accéléré au fil du temps. Il en va de même pour la planification territoriale, cadrée dès l'origine par la Loi fondamentale en Allemagne, mais qui a connu beaucoup plus d'évolutions du côté français, même si la LOF (1967) et la loi SRU (2000) en représentent deux étapes fondamentales. Des deux côtés, la dimension stratégique de cette planification s'est renforcée, et chacun a développé ses outils pour la conduite des projets urbains.

**Mots-clés**

État – organisation administrative – collectivités locales – planification – moteurs du changement

**Institutional differences in Germany and France – between spatial reform and persistence****Abstract**

Germany and France offer two different models of political and administrative organisation: a federal state on one side of the Rhine and a unitary state on the other, albeit one that has become more decentralised over the last 40 years. Thus, the French régions have reduced capacities for action compared to the Länder. At the local level, the administrative structure was strengthened in Germany by merging municipalities, whereas France chose to use intermunicipal structures. In contrast to the political and administrative stability in Germany, local and regional organisation in France is constantly evolving, faced with a succession of laws, the pace of which has accelerated over time. The same applies to spatial planning, which has been framed from the outset by the German Grundgesetz (GG - Basic Law), but which has undergone much more evolution on the French side, even if the loi d'orientation foncière (LOF - Basic Land Act) of 1967 and the loi solidarité et renouvellement urbain (SRU - Law on Urban Solidarity and Renewal) (2000) represent two fundamental stages. In both countries, the strategic dimension of planning has been strengthened, and each side has developed its own tools for the management of urban projects.

**Keywords**

State – administrative organisation – local authorities – planning – drivers of change

**1 Structure administrative dans les deux pays**

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'Allemagne et la France sont amenées à refonder leur organisation étatique.

En Allemagne, les alliés organisent les quatre zones d'occupations russe, américaine, britannique et française. Après la rupture entre les Russes et les Occidentaux, deux États allemands sont créés (1949). À l'est la RDA (République démocratique allemande; DDR – Deutsche Demokratische Republik) est un État socialiste centralisé qui est intégré au Pacte de Varsovie. À l'ouest, la BRD (Bundesrepublik Deutschland; RFA – République fédérale d'Allemagne) développe un modèle fédéraliste avec la *Grundgesetz* (GG – loi fondamentale) du 8 mai 1949. Artisan du rapprochement franco-allemand et acteur de la construction européenne, Konrad Adenauer en est le premier Chancelier (1949-1963). Le découpage des onze *Länder* (État fédéré en Allemagne) (dont trois *Stadtstaaten* – ville-États, Hambourg, Brême et Berlin-Ouest) s'inscrit dans le cadre des périmètres d'occupation des puissances. L'ancienne capitale, Berlin, est bientôt divisée par le « mur de la honte » (1961). Berlin-Ouest étant enclavée au sein de la RDA et reliée à l'occident par son aéroport, Tempelhof, notamment pendant la crise

du Blocus de Berlin (1948-1949). Après la réunification d'octobre 1990, les districts anciens de l'avant RDA sont abolis, cinq nouveaux *Länder* de l'Est intègrent la République fédérale et Berlin, réunifiée, redevient capitale à la place de Bonn.

En France, l'immédiat après-guerre voit la mise en place d'un gouvernement provisoire (1944-1946), initialement dirigé par le Général de Gaulle, jusqu'à la proclamation de la Quatrième République avec l'adoption d'une nouvelle constitution. C'est ce régime qui engage la France dans l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN/NATO), dans la construction européenne (Robert Schuman, Jean Monnet), et dans un ambitieux programme de reconstruction avec le Commissariat général au Plan. Mais le régime s'enfoncé dans une instabilité politique chronique, notamment en raison des crises liées à la décolonisation, qui le mèneront à sa perte. En 1958, Charles de Gaulle apparaît comme un recours, une nouvelle constitution est adoptée qui marque l'avènement de la Cinquième République. Le référendum de 1962 en modifie l'essence avec l'élection au suffrage universel direct du Président de la République. Ces épisodes marquent le retour d'une plus grande stabilité politique. La France reste alors un État très centralisé, renforcé par des dispositifs administratifs et technocratiques puissants, notamment les préfets dans les départements ou l'École nationale d'administration (ENA), créée pour former les cadres de haut niveau dont le pays a alors besoin.

## 2 Un État fédéral dès l'origine, face à un État centralisé qui évolue vers plus de décentralisation et de régionalisation

### 2.1 Allemagne : la structure de l'État fédéral, les compétences des *Länder* et des communes

La structure fédérale de l'Allemagne impacte fortement les mécanismes de planification urbaine et régionale du pays, notamment en raison de compétences législatives partagées entre gouvernement fédéral et *Länder* dans ce domaine. La législation est en effet différenciée selon qu'il s'agit de compétences exclusives du niveau fédéral (*Bund*) ou concurrentes entre *Länder* et niveau fédéral. Les paragraphes 70 à 74 de la *Grundgesetz* sont décisifs à cet égard.

Selon l'Office fédéral des statistiques, les unités administratives suivantes existaient dans les 16 *Länder* allemands au 30 juin 2018 : 19 *Regierungsbezirke* (districts administratifs) (uniquement dans les *Länder* de Bade-Wurtemberg, la Bavière, la Hesse, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie), 294 *Landkreise* (districts), 11 014 *Gemeinden* (communes), dont 2 058 villes, y compris les *kreisfreie Städte* (villes indépendantes) (Deutscher Städtetag 2019).

Il existe un grand nombre de types de communes différents en Allemagne, selon les différents *Länder*, en raison de dispositions législatives spécifiques respectives (par exemple, la *Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz* – loi sur la constitution municipale de Basse-Saxe ou *Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen* – le code municipal de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, inexistant à Berlin et Hambourg). La principale caractéristique partagée est l'existence d'un élu responsable, généralement

appelé *Bürgermeister* (maire), et un *Gemeinderat/Stadtrat* (conseil municipal ou de ville) également directement élu. Les trois villes-états que sont Berlin, Brême (composée de Brême et Bremerhaven) et Hambourg présentent une particularité. En tant que villes-États, elles ont aussi le statut des *Länder* et ont des compétences identiques aux autres *Länder*, notamment en matière législative. Le nom de l'assemblée élue dans ces trois villes diffère, mais leurs compétences, droits et devoirs correspondent à ceux des parlements des autres *Länder* et de leurs Premiers ministres. Elles remplissent ainsi une double fonction d'administration de la ville et du Land. C'est pourquoi ils sont également membres du *Bundesrat* (Conseil fédéral) au niveau fédéral.

Depuis la fin des années 1960, l'Allemagne a connu diverses réformes administratives. Cependant, ces réformes relèvent avant tout de la compétence des *Länder* qui organisent leur propre administration et fournissent aux municipalités un cadre approprié par le biais des ordonnances municipales. Le gouvernement fédéral est le principal responsable de la réforme du droit relatif aux modalités de l'action publique et influence l'organisation administrative des autorités locales par l'extension ou la relocalisation des compétences. Concernant les municipalités, elles ne sont en aucun cas de simples organes d'exécution. Outre la souveraineté organisationnelle de leur propre administration, elles disposent parfois d'une marge de manœuvre considérable dans l'exécution des mesures. Le système administratif dans son ensemble est caractérisé par une grande continuité et l'administration publique en Allemagne est toujours caractérisée par une organisation du type bureaucratie Weberienne classique. Cependant, au cours des dernières décennies, des changements importants peuvent également être observés.

## 2.2 France : la longue marche vers la régionalisation

En France, dans le cadre de l'État centralisé, très différent du modèle fédéral allemand, une notion, « l'action régionale », s'impose progressivement dans les années 1960. Dans les années 1950-1960 se multiplient les comités d'expansion régionaux, associant société civile régionale et élus dans une réflexion stratégique sur le devenir des régions promouvant la décentralisation, à l'exemple de l'un des plus emblématiques d'entre eux, le Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons (CELIB). L'État emboîte le pas avec la création de circonscriptions d'action régionale (1960), placées à partir de la réforme de la « déconcentration de l'État » (1964) sous l'autorité des Préfets de Région et animée par une assemblée consultative, la Commission de développement économique régional (CODER). Ce mouvement de consolidation du niveau régional dans le cadre d'un État qui reste centralisé aboutira en 1972 à la réforme proposée par le président Pompidou de création d'Établissements publics régionaux (EPR), entités administratives sans représentation électorale dotées d'un budget symbolique. En réalité, l'organisation institutionnelle territoriale de l'État repose toujours sur le schéma pyramidal centralisé à trois niveaux : l'État central, les départements (aujourd'hui 96 en métropole et 5 en outre-mer) avec à leur tête un préfet représentant l'État et un Conseil départemental (ancienne appellation : Conseil général) élu et les communes au niveau local.

La décentralisation sera la grande affaire du début de la présidence socialiste de François Mitterrand. Les lois de 1982 renforcent les compétences des communes (notamment dans le champ de l'urbanisme) et des départements, et instituent la région en tant que collectivité territoriale, à l'égal des départements, sans hiérarchie entre les niveaux, mais avec une répartition des compétences (ex : financement des écoles primaires par les communes, des collèges par les départements et des lycées et de la formation professionnelle par les régions, dans le cadre d'une éducation qui reste « nationale » [les enseignants, les programmes], pilotée par l'État). De même que les départements créés au moment de la Révolution française reprenaient souvent les territoires d'anciennes provinces, les périmètres des 22 régions métropolitaines s'inscrivent dans la continuité de découpages précédents. Mais en 2015, la loi portant sur la réorganisation des régions par fusion, aboutit à la création de 13 grandes régions métropolitaines (5 en outre-mer) (Bonnet-Pineau 2016). Deux arguments sont avancés : l'économie d'échelle (peu pertinent en réalité) et le renforcement des territoires face aux autres « régions » d'Europe (particulièrement les *Länder* allemands, avec le contresens, fréquent en France, de leur assimilation à une « région », ce qui ne tient pas compte de la réalité de leur puissance politique et budgétaire). Dans ce contexte, le cas de l'Alsace se distingue : intégrée, contre l'opinion publique locale et l'avis des élus, dans une région Grand Est qui rassemble aussi la Lorraine et l'ancienne Champagne-Ardenne, ses deux départements (Haut-Rhin et Bas-Rhin) ont fusionné en 2021 pour créer une « collectivité européenne d'Alsace » aux compétences renforcées (notamment en matière de coopération transfrontalière, de bilinguisme). En revanche, on notera la bonne acceptation de la fusion Bourgogne et Franche-Comté, souhaitée, voire anticipée par les élus des deux anciennes régions.

### 3 Réorganisation, rationalisation du tissu territorial local : fusion des collectivités territoriales en Allemagne versus l'intercommunalité à la française

#### 3.1 Persistance et changements territoriaux depuis après-guerre

Au cours des années d'après-guerre, quatre grandes étapes de réforme administrative se sont succédées : (1) celle de la « politique active » accompagne la réforme territoriale municipale à la fin des années 1960 et au début des années 1970 ; (2) la phase de « débureaucratization », de dénationalisation, de rapprochement avec les citoyens et de simplification administrative prend la suite du milieu des années 1970 jusqu'aux années 1980 ; (3) vient ensuite la phase de modernisation interne de l'administration inspirée par les logiques d'entreprise, dans le cadre du « public management », à partir du début des années 1990 ; (4) enfin, depuis la fin des années 1990 s'est mis en place une discussion sur le rôle de l'État animateur et/ou de l'État garant, ainsi que sur celui de la société civile. Dans la première phase (réforme financière de 1969), l'objectif était de parvenir à une plus grande homogénéisation des performances infrastructurelles entre les *Länder*, en créant, d'une part, un système de péréquation fiscale entre *Länder*, et d'autre part, de nouveaux instruments relatifs aux politiques conjointes *Bund/Länder* (*Gemeinschaftsaufgaben*, article 104a, paragraphe 4 de la *Grundgesetz*) dans certains domaines spécifiques comme l'action économique, la protection des côtes ou l'action sur les structures agricoles. Les objectifs essentiels ont été atteints,



à savoir une meilleure homogénéisation des ressources financières des *Länder* et des communes, ce qui permet de conclure au succès de cette phase.

Une réforme territoriale fédérale, celle relative à la fusion de *Länder*, en revanche, a échoué, malgré des discussions répétées, et n'a pas pu être menée à bien jusqu'à présent. Toutefois, l'objectif de la réforme de l'époque (années 1970), relative à la réorganisation municipale, était de créer des unités administratives plus efficaces et de permettre une décentralisation élargie des compétences au niveau local, en adaptant la taille des collectivités locales de telle sorte que le transfert devienne possible en termes organisationnels et économiques. Les paramètres retenus à cet effet portaient sur le nombre d'habitants, l'importance de l'appareil administratif, la légitimité démocratique et les infrastructures (écoles, transports, piscines...). En une décennie, malgré la résistance considérable de certaines des municipalités fusionnées, une réduction drastique du nombre de districts (*Landkreise*) et de municipalités a été obtenue dans les huit *Länder* territoriaux de l'ancienne République fédérale d'Allemagne (réduction de 24 411 à 8 513 municipalités).

Quant aux cinq nouveaux *Länder* de l'est, dont les 14 anciens districts de l'époque socialiste avaient été dissous, ils ont d'abord été créés dans le cadre de la législation de la RDA, alors toujours en vigueur (*Ländereinführungsgesetz* – loi d'introduction des *Länder* du 22 juillet 1990), avant de rejoindre, ensuite, la République fédérale d'Allemagne conformément à l'article 23 de la *Grundgesetz*. Berlin, en tant que ville-État, présente une particularité à cet égard par l'unification de l'ancienne partie orientale à la partie occidentale. (Bogumil 2006: 369 et suiv.)

Cette réforme territoriale au niveau des *Länder* s'est poursuivie après la réunification : après l'adhésion, en particulier au niveau administratif inférieur, celui des *Landkreise*. Leur nombre a été réduit dans un rapport d'environ 1 à 4, voire 1 à 5. Ainsi, les six districts administratifs restants du Mecklembourg-Poméranie-Occidentale sont plus étendus qu'un *Land* comme la Sarre. Dans les débats politiques, la principale critique concerne la perte d'identité due aux fusions. Aussi, la discussion entamée à la suite de la réunification à propos de la fusion entre les *Länder* de Berlin et de Brandebourg, a échoué dès 1996, et depuis lors, toute nouvelle approche du sujet de la réforme territoriale fédérale a été étouffée dans l'œuf, tant dans ce *Land* qu'ailleurs.

### 3.2 L'intercommunalité «à la française»

En France, la question de l'atomisation du pouvoir local (36 000 communes des années 1970 à 2015, 34 968 en 2019) se pose de façon récurrente, notamment dans le contexte d'agglomérations urbaines en extension continue. Devant l'échec de toute tentative de fusion (ex. : loi Marcellin de 1971), elle trouve sa réponse dans la coopération entre les communes par l'intermédiaire des EPCI (Établissement public de coopération intercommunale). Déjà, depuis la fin du XIXe siècle, les communes avaient la possibilité de se rassembler dans des syndicats à vocation unique (un seul objet social) ou multiple (plusieurs objets sociaux, 1959), mais aussi mixtes (1935), entre communes et autres partenaires, le département notamment. En 1959 sont créés les districts urbains, première forme de coopération dans le cadre des agglomérations urbaines, mais dont le succès restera très limité.

Avec la loi de 1966 portant sur la création des communautés urbaines (Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines), émerge une nouvelle forme d'intercommunalité très intégrée. Contrairement aux districts, la Communauté urbaine intègre un grand nombre de compétences déléguées par les communes (planification, zones d'activités, voirie, assainissement...). L'État impose cette formule à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Sept autres, Dunkerque la première (1968), Arras la dernière (1999), seront créées volontairement jusque l'adoption de la loi Chevènement (1999) sur l'intercommunalité qui créera un nouveau type d'EPCI et réservera la communauté urbaine aux agglomérations de plus de 500 000 habitants. Après la loi MAPTAM (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) du 27 janvier 2014 qui abaisse le seuil de création des communautés urbaines à 250 000 habitants, certaines agglomérations trop petites pour devenir métropoles optent pour le statut de communauté urbaine. Elles sont aujourd'hui 14.

Au-delà du périmètre des communautés urbaines, la question de l'intercommunalité reste en suspens jusqu'aux années 1990, même si les débats sur la question existent, opposant les villes centres qui concentrent les charges d'agglomération (financement des grands équipements) aux communes de banlieue (avec moins d'équipements et de ressources fiscales et avec un maximum de difficultés sociales) et aux communes périurbaines (souvent relativement bien dotées grâce aux ressources fiscales liées aux zones d'activités, centres commerciaux périphériques et habitants des classes moyennes aisées). En 1992, une nouvelle loi crée des communautés de ville, pour les agglomérations, et les communautés de communes pour les territoires ruraux, mais sans grand succès.

Il faut attendre 1999 pour que la loi Chevènement apporte plus de rationalité : communautés urbaines (> 500 000 habitants), communautés d'agglomération (> 50 000 habitants autour d'une ville centre > à 15 000 habitants) et communautés de communes (territoires ruraux) structurent le nouveau dispositif qui rencontrera un franc succès : la carte de France de l'intercommunalité se remplit rapidement. Des ajustements ultérieurs interviendront pour consolider le système. En 2015, la loi NOTRe (Nouvelle administration territoriale de la République) fixe la taille minimum des communautés de commune à 15 000 habitants. Les territoires qui n'étaient pas encore concernés prennent ainsi l'habitude d'une intégration politique plus poussée à l'instar des communautés urbaines et d'agglomération, aux compétences assez voisines. Ces compétences, déléguées par les communes, sont de plus en plus étendues et concernent tous les champs majeurs du développement local : planification/aménagement, développement économique, politique de l'habitat, grands équipements sportifs ou culturels, transports publics, etc.

L'intercommunalité apparaît ainsi comme une alternative au refus historique des communes de fusionner... jusqu'à ce que la loi de réforme des collectivités territoriales en 2010 ouvre la voie pour la création de «communes nouvelles» qui consiste en fait en une fusion de communes qui s'étale jusqu'en 2020 (nouvelles élections municipales) et rencontre un certain succès (238 au 1/01/2019, regroupant 624 anciennes communes), notamment pour des communes rurales, mais aussi certaines agglomérations (Annecy).

La loi de 2010, mais surtout de 2014 (loi MAPTAM), crée les métropoles, ainsi qu'un dispositif de coopération entre agglomérations : les pôles métropolitains. La création de cette nouvelle forme d'intercommunalité encore renforcée notamment au détriment des départements (transfert de compétences) constitue la plus récente étape (Demazière et al. 2022), mais sans doute pas la dernière de cette évolution institutionnelle.

## 4 Une évolution différenciée des outils de planification

### 4.1 Bases du système de planification en Allemagne

Le terme *Städtebau* (développement urbain) a été inventé en Allemagne dès la fin du 19<sup>e</sup> siècle (avec des publications de Joseph Stübben et Camillo Sitte). Avant cela, le terme *Stadterweiterung* (expansion urbaine) était plus courant, en rapport avec un jeu de forces plus ou moins libre (Borchard 2018: 2382). Dans les années 1920, le terme *Stadtplanung* (planification urbaine, urbanisme) a été de plus en plus utilisé, et est maintenant compris comme une discipline technique traitant de la planification et du contrôle du développement spatial au niveau municipal. Dès cette époque, la forte croissance des villes a conduit à la création du *Ruhrverband* et du Grand Berlin (voir ci-dessous). Indépendamment des fondements scientifiques, créatifs, normatifs et juridiques relatifs au développement ordonné des activités et du peuplement qui ont émergé à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, et pas seulement en Allemagne, une idéologie du peuplement et de l'espace a ensuite été façonnée pendant la période du national-socialisme par la systématisation du rôle des villes, de leurs fonctions et des exigences qui en découlent sur le plan foncier (émergence de la *Zentrale-Orte-Konzept* – théorie des lieux centraux de Walter Christaller à partir de 1933, qui est toujours d'actualité). À partir des années 1960, Lenort introduit un nouveau concept : la *Stadtentwicklungsplanung* (planification du développement urbain) en tant qu'ensemble d'actions permettant de créer, de sauvegarder durablement et d'améliorer en continu le fonctionnement communautaire (Wékel 2018: 2435 et suiv.). La planification du développement urbain est alors mise en œuvre dans des communautés de tailles très différentes, qu'il s'agisse de villes ou non. (Pahl-Weber/Schwartzte 2018: 2509 et suiv.)

L'après-Seconde Guerre mondiale a été décisif en ce qui concerne l'urbanisme et le développement des villes, avec l'adoption de la *Grundgesetz* et la création des *Länder* (cf. section 2.1). En effet, l'article 28.2 de la *Grundgesetz* garantit la souveraineté des municipalités en matière de planification en «garantissant aux municipalités [...] le droit [...] de régler toutes les questions de la communauté locale dans un cadre légal sous leur propre responsabilité».

Les principes directeurs (*Leitbilder*), à l'instar de ceux qui présidaient au modèle d'un urbanisme favorable à l'automobile – tels qu'ils avaient été développés en Allemagne pendant la guerre et immédiatement après – ont évolué après la phase intensive de reconstruction au début des années 1960 et ont conduit au développement de l'urbanisme en tant que discipline autonome faisant face à des problèmes de plus en plus complexes. Cela était lié à une jurisprudence spécifique et à la création de

programmes académiques correspondants (par exemple à Dortmund, Berlin, au début des années 1970 également à Kaiserslautern). De même, une plus grande différenciation entre les aménagements sectoriels (eau, déchets, énergie, etc.) et la mise en place d'administrations spécifiques dans les communes ont contribué à l'essor de la planification.

Ainsi, en France, les unités administratives ont été modifiées à plusieurs reprises par la législation depuis la fin des années 1950 (voir section 2.2), avec la création des districts urbains en 1959 jusqu'à la loi NOTRe en 2015. En Allemagne, des lois sur la construction ont été promulguées qui concernaient directement le développement urbain et spatial : la *Bundesbaugesetz* (BBauG – Code fédéral de la construction) de 1960, la *Raumordnungsgesetz* (ROG – Loi fédérale sur l'aménagement du territoire) de 1965 et enfin la *Städtebauförderungsgesetz* (StBauFG – Loi sur la rénovation et le développement urbains) de 1971. Ces lois régissent toujours, et dans toute l'Allemagne, les compétences municipales en matière d'aménagement local. La loi fédérale sur la construction, aujourd'hui code de la construction (*Baugesetzbuch* – BauGB, qui intègre depuis 1987 la *Städtebauförderungsgesetz*), donne à toutes les municipalités le droit d'établir sous leur propre responsabilité des plans d'occupation des sols réglementant l'utilisation du foncier. Les municipalités peuvent limiter, dans l'intérêt public, l'utilisation privée du sol, également protégée par la *Grundgesetz*. La loi d'aménagement du territoire ainsi que les dispositifs juridiques propres à chacun des 16 *Länder* (ROG et 16 lois d'aménagement des *Länder* avec des désignations différentes) sont également contraignants pour les communes. Ces deux lois (BauGB ainsi que ROG) encadrent ainsi une mission de service public largement tournée vers l'intérêt général, qui permet une coordination entre les différentes disciplines et politiques de l'aménagement (Pahl-Weber/Schwartzte 2018: 2509 et suiv.).

Dans les communes, le code de la construction s'applique, tandis que, la planification locale basée sur la ROG est assurée par les *Länder*, les *Regierungsbezirke* ou, pour certains *Länder*, par les *Landkreise*, voire par des structures de planification spécifiquement constituées dans certains *Länder*.

Aujourd'hui, la théorie des lieux centraux reste toujours l'un des fondements essentiels de l'aménagement du territoire en Allemagne, même si elle a été et continue d'être critiquée. Cependant, personne n'a su proposer une meilleure alternative théorique, et notamment moins critiquable historiquement. C'est ainsi que sur cette base, villes et municipalités se voient attribuer, de façon normative, des fonctions de niveau de centralité plus ou moins important, dans le cadre de la planification et des programmes d'aménagement des *Länder*, conformément au article 8 paragraphe 5 de la *Raumordnungsgesetz*. Ces dispositifs propres à chaque Land précisent ainsi, pour chacun d'entre eux, le concept de localisation centrale qui établit le cadre de base pour le développement des villes et des municipalités.

L'approvisionnement est la fonction classique des lieux centraux, dans la mesure où elle consiste à fournir des biens et des services à la population. Dans les plans et programmes des *Länder*, les fonctions de centralité sont ainsi réparties de manière cohérente entre les trois niveaux : niveau central de base pour les besoins quotidiens,

niveau central intermédiaire pour les besoins plus élevés et niveau central supérieur pour les besoins spécialisés plus rares. Chaque attribution de fonction dépend de critères spécifiques selon que les équipements sont déjà réalisés ou à réaliser : par exemple, l'existence d'un hôpital ou de certaines offres de formation (Terfrüchte/Flex2018: 2969 et suiv.).

## **4.2 La planification spatiale en France : d'un outil normatif à une dimension stratégique et prospective pour les agglomérations**

Si, entre les deux Guerres mondiales, les lois Cornudet (1919 et 1924) instaurent la planification à l'échelle communale et, en 1934, le plan Prost organise l'aménagement à l'échelle de la région parisienne, c'est dans les années 1960 que se constitue le corpus contemporain de la planification spatiale en France à l'occasion de la loi d'orientation foncière de 1967 (Vadelorge/Ripoll 2019). Profondément réformée en 2000 par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU), elle-même retouchée par des lois ultérieures, la loi de 1967 constitue un préalable pour comprendre les dispositifs actuels.

À la suite du plan Prost, la région parisienne avait été dotée dans les années 1960 de plans destinés à encadrer son développement urbain (Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne – PADOG en 1960; Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris – SDAURP en 1965), aboutissant notamment à la création de villes nouvelles et du Réseau express régional (RER). L'État voulait également ouvrir aux agglomérations qui le souhaitaient et aux communes qui les composaient la possibilité de planifier leur développement spatial. C'est l'objet de la Loi d'orientation foncière qui institua le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) à l'échelle des agglomérations et le Plan d'occupation des sols (POS) à l'échelle des communes. L'État, via la tutelle exercée par les préfets de département, conserve la main sur les documents (avant la décentralisation de 1982). Ces plans étaient des documents normatifs chargés d'organiser la croissance urbaine, en ouvrant à la construction du foncier agricole sans guère de retenue. On se trouve dans une logique extensive, consommatrice d'espace, où il faut accompagner la forte croissance économique et urbaine du pays avec des équipements, des logements, des infrastructures et de nouvelles zones d'activité.

En 1982 et 1983, à la suite des lois de décentralisation (loi Defferre), les élus locaux deviennent responsables : la tutelle administrative du Préfet (contrôle a priori) est remplacée par le contrôle de légalité (a posteriori). Le POS communal est placé sous l'autorité du maire et les nouveaux Schémas directeurs (SD) sous l'autorité des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à l'échelle des agglomérations ou de syndicats mixtes de révision lorsque le périmètre du SD dépasse le cadre de l'EPCI. Dans ce nouveau contexte, les présidents d'intercommunalité et de syndicats de révision des SD, souvent maires des grandes villes centres, veulent faire jouer à la planification un rôle plus stratégique, en allant au-delà de la seule réflexion sur le foncier nécessaire au développement, pour s'interroger aussi sur les conditions concurrentielles (dans un cadre européen) qui rendent possible ce développement.

Le schéma directeur de Lyon des années 1980-1990 puis celui de Lille élaboré entre 1990 et 2002 après de nombreuses péripéties (en France la planification est aussi un exercice juridique risqué qui prête à de nombreux recours possibles) illustrent cette nouvelle dimension stratégique soulignée par les auteurs (Motte 1995).

En 2000, la loi SRU transforme le Schéma directeur en SCoT (Schéma de cohérence territoriale) et le POS en PLU (Plan local d'urbanisme). Derrière le changement de nom se cache en réalité une confirmation de la dimension stratégique et de projet des outils de planification dans un contexte nouveau de maîtrise de l'extension urbaine, confirmée par l'évolution législative ultérieure avec, en 2010, la loi Engagement national pour l'environnement (ENE), la définition d'objectifs de consommation économe de l'espace.

Plus tard, après des débats, la loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) 2014, dans un désir de rationalisation, transfère la compétence relative au PLU de la commune à l'intercommunalité à travers le PLUi (Plan local d'urbanisme intercommunal). Obligatoire pour les métropoles de la loi MAPTAM (2014) et communautés urbaines, ce transfert reste facultatif pour les communautés d'agglomération et communautés de communes. Après un démarrage modeste, aujourd'hui près de la moitié des EPCI aurait adopté le PLUi. C'est sans doute là un mouvement notable au profit de l'intercommunalité, les maires restant jusqu'ici très attachés à leurs prérogatives en matière d'urbanisme : ils conservent la responsabilité des permis de construire.

En 2015 une autre évolution importante concerne la hiérarchie des normes avec le renforcement de la planification à l'échelle des régions grâce au Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui désormais (ce n'était pas le cas pour les anciens documents de planification régionale) s'impose aux SCoT dans la hiérarchie des normes, de même que le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), à l'exception des métropoles, autonome sur ce point.

## **5 Des outils spécifiques pour développer des projets dans la ville et les territoires**

### **5.1 Une sélection des projets de développement**

Sur la base de la loi sur la promotion du développement urbain mentionnée plus haut, des programmes fédéraux sont élaborés pour permettre la stabilisation et la modernisation des quartiers et des centres confrontés à des défis particuliers. Des accords administratifs entre le gouvernement fédéral et les *Länder* déterminent les principes selon lesquels le financement peut être accordé. En revanche, les secteurs géographiques bénéficiant de ce financement sont sélectionnés par les *Länder* (procédure de mise en concurrence). Une approche intégrée est suivie ici, selon laquelle dans les quartiers sélectionnés les financements sont liés à la présentation d'un *Integriertes Handlungskonzept* (IHK - plan d'action intégré) qui propose un programme de *Quartiersmanagement* (gestion du quartier) destiné à rapprocher

habitants, administration et autres partenaires dans une perspective de développement social, culturel et économique pendant la durée du programme. Les mesures sont financées à raison d'un tiers chacune par le gouvernement fédéral, les *Länder* et la municipalité bénéficiaire. Les titres des programmes indiquent déjà l'objet du financement. Ainsi, il en va par exemple, des programmes de rénovation urbaine pour les villes et les quartiers urbains confrontés à de graves problèmes fonctionnels et physiques (dus, par exemple, à l'affaiblissement démographique); dans ce cas, le financement permet la démolition ou l'adaptation des bâtiments pour répondre à de nouveaux besoins (BBSR n.d. a; on trouve également des références à d'autres programmes tels que «Petites villes et communes», «Restauration et développement», etc.).

L'un des projets de développement récents les plus connus en Allemagne est probablement *HafenCity* à Hambourg. La *Gesellschaft für Hafen- und Standortentwicklung* (GHS – Société de développement de la zone portuaire) a été fondée en 1997 et rebaptisée *Hamburg HafenCity GmbH* en 2004. C'est une filiale à part entière de la *Ville libre et hanséatique de Hambourg*, qui a pour mandat de développer la *HafenCity* Hambourg. Ce processus se déroule selon une division du travail avec le conseil de surveillance de la GmbH (assuré par des membres du Sénat et donc contrôlé politiquement), la Commission pour l'affectation des sols, la Commission de développement urbain et le Département du développement urbain et du logement. Avec des représentants de promoteurs privés et d'architectes indépendants et l'administration du district, *HafenCity Hamburg GmbH* forme le jury des concours d'urbanisme et d'aménagement des espaces libres de *HafenCity*. L'entreprise gère le *Sondervermögen Stadt und Hafen*, c'est-à-dire les parcelles et biens immobiliers appartenant à la ville de Hambourg dans la zone de *HafenCity*, mais aussi une grande partie des investissements publics, par exemple pour les routes, les ponts, les places, les parcs, etc. Elle est également responsable du déblaiement et de la préparation des sites, de la planification et de la construction des espaces publics, de la réalisation des infrastructures, de l'acquisition et de l'engagement contractuel des promoteurs et des utilisateurs des biens immobiliers, ainsi que des relations publiques et de la communication. Les projets réalisés à ce jour comprennent environ 3 000 unités résidentielles, l'université de *HafenCity*, la salle philharmonique de l'Elbe et l'installation de plus de 930 entreprises, créant environ 45 000 emplois (*HafenCity Hamburg GmbH* 2020).

L'*Internationale Bauausstellung* (IBA – l'exposition internationale d'architecture) s'est réinventée sans cesse depuis ses débuts au début du XXe siècle (BBSR n.d. b). Au départ, l'IBA était plutôt une exposition d'architecture exceptionnelle (par exemple, le développement de la *Mathildenhöhe* à Darmstadt ou l'exposition alors connue sous le nom d'*Interbau*, qui a donné naissance en 1957 au *Hansaviertel* à Berlin (Ouest), qui est toujours très visité et demandé aujourd'hui). Au fil du temps et avec l'*IBA Emscher Park*, qui est certainement tout aussi connue, l'objectif de l'exposition s'est transformé de plus en plus en un instrument de développement urbain et régional durable. Dans le même temps, ce programme fédéral est également observé dans les villes des pays voisins (Vienne) ou dans la région frontalière (Bâle). Les structures nécessaires à la réalisation diffèrent selon les cas. Pour celui de Hambourg, une société à responsabilité limitée a été créée en tant que filiale à 100 % de la ville de Hambourg : l'*IBA Hamburg*

*GmbH* (n.d.). Dans le cadre des priorités thématiques que sont la mondialisation, le changement climatique, la transformation du système énergétique, la durabilité et la création de logements de qualité, l'accent a été mis sur le changement d'image du quartier de Wilhelmsburg. Après la fin de l'*IBA*, la *GmbH* a continué à fonctionner comme une société de développement urbain pour le développement de nouveaux quartiers de la ville depuis 2014. Elle compte actuellement 34 employés pour 10 zones de projet d'une superficie totale de 440 hectares.

Un instrument similaire a été créé avec les expositions horticoles internationales, fédérales et des *Länder*. La *Deutsche Bundesgartenschau Gesellschaft* (DBG – Société fédérale allemande d'expositions horticoles) sélectionne les villes et les municipalités dans le cadre d'un processus concurrentiel. La première *Bundesgartenschau* (BUGA – Exposition horticole nationale) a eu lieu à Hanovre en 1951. Le parc qu'elle a créé joue encore aujourd'hui un rôle majeur dans le réseau des espaces verts publics. En 2021, il a été organisé à Erfurt. À partir du milieu des années 1990, l'idée d'un développement d'espaces verts publics dans toute la ville a pris de l'importance. Ils sont généralement mis en œuvre par des sociétés à responsabilité limitée avec une gamme de structures. Le financement provient de divers programmes fédéraux et des *Länder* ainsi que de commanditaires et dons d'entreprises locales.

## 5.2 Aménager et développer la ville par les projets urbains : ZAC, SEM, SPL

En même temps que les maires des grandes villes trouvent une nouvelle autonomie permise par les lois de décentralisation (1982), certains d'entre eux se lancent dans d'importants programmes de développement de nouveaux quartiers, inaugurant la génération des « maires bâtisseurs » et du projet urbain « à la française » : Georges Frêche à Montpellier (Antigone) ou Pierre Mauroy à Lille (Euralille) en sont les premiers représentants. Mais s'ils se lancent dans ce type de grands projets urbains (L'Île de Nantes, Deux-Rives à Strasbourg...), c'est qu'ils disposent des outils qui ont été mis en place précédemment.

En 1955, dans le contexte naissant de l'accélération de la croissance urbaine, l'État sollicite alors la Caisse des Dépôts, banque d'État spécialisée notamment dans la collecte de l'épargne destinée au financement du logement social, afin de créer la Société centrale d'équipement du territoire (SCET) destinée à accompagner les communes pour leurs divers projets. Également, le champ d'intervention des Sociétés d'économie mixte (SEM) est élargi, ainsi que le niveau d'engagement financier des collectivités locales. Ces sociétés qui associent public et privé s'imposent progressivement comme opérateurs des projets locaux. De droit privé, elles restent contrôlées par les autorités locales : c'est le modèle de l'économie mixte « à la française » qui va accompagner le développement des collectivités locales pendant un demi-siècle. Il perdure encore aujourd'hui, mais les injonctions à caractère libéral de l'Union européenne relatives aux marchés publics et concessions de service public, ont amené la France, dans les années 2000, à créer les Sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA, 2006) et Sociétés publiques locales (SPL, 2010), à 100 % publiques. Avec les SEM, qui perdurent dans certains cas, mais doivent être mises en



concurrence avec les aménageurs privés, l'ensemble du dispositif permet de répondre aux exigences de libre concurrence de l'Europe, et au souhait des élus locaux de conserver le contrôle de leurs grands projets.

Surtout, la Loi d'orientation foncière (LOF) de 1967 institue un nouvel outil opérationnel pour la fabrique de la ville, la Zone d'aménagement concerté (ZAC). Dans le contexte de l'important déficit en logements de l'immédiat après-guerre avait été instaurée une procédure de production urbaine «accélérée» (1958), les Zones à urbaniser en priorité (ZUP) placées sous le contrôle de l'État, par l'intermédiaire des Préfets de département. Ces ZUP ont accompagné le développement urbain de la France jusque dans la seconde moitié des années 1970 avec 800 000 logements produits, principalement des tours et des barres de «Grands ensembles». À partir de 1967, la ZAC marque une évolution vers un «urbanisme concerté» entre l'État et les collectivités locales. Après la décentralisation (1982), la ZAC sera totalement sous contrôle des élus locaux, et deviendra notamment l'outil opérationnel pour l'aménagement des grands projets urbains. Un autre outil opérationnel, le lotissement, est aussi utilisé pour une production urbaine plus générique. La ZAC sera réformée par la loi SRU (2000), mais reste toujours aujourd'hui l'outil privilégié des élus pour les grands projets. Le plus souvent elle est pilotée par une SEM ou une SPL qui en assure l'aménagement (acquisition-requalification du foncier, études urbaines, voirie, assainissement, etc.). Elle répercute les coûts d'aménagement à l'occasion de la vente des lots à construire aux promoteurs privés qui répondent aux appels d'offres.

## 6 Conclusion et enjeux actuels

Les structures administratives et territoriales de l'Allemagne de l'après-guerre ont considérablement changé en deux phases différentes ayant des effets pour l'ensemble du pays (années 1970 : réforme municipale; début des années 1990 : adhésion des nouveaux *Länder* à la RFA), sans toutefois créer de nouvelles unités organisationnelles spatiales dans la même mesure qu'en France. La modification des processus d'aménagement, des plans ou des responsabilités semble également assez marginale par rapport à la situation française. D'autre part, les schémas de développement se sont différenciés, les approches moins classiques de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire gagnent en importance et peuvent associées à la planification informelle. L'abondance des instruments existants, en constante évolution et de plus en plus différenciés, ne peut être traitée ici que de manière sélective (cf. section 5.1, pour plus d'informations, voir Danielzyk/Sondermann 2018). En tout état de cause, les instruments informels offrent des avantages en termes d'actions appropriées, adaptables et créatives par rapport à des situations et à des acteurs/constellations d'acteurs spécifiques. Des aspects critiques ne peuvent cependant pas être négligés, surtout ceux de la légitimation démocratique des activités d'aménagement et de développement.

Alors qu'en France, l'agencement, la fonction ou l'existence même des unités administratives (départements) sont discutés et des solutions recherchées, ce débat est beaucoup moins important en Allemagne. Par opposition, les questions relatives à la légitimité et au chevauchement des juridictions et des autorités décisionnelles sont manifestement importantes dans les deux pays.

En Allemagne, cela se traduit par des chevauchements tant spatiaux que techniques. Les développements récents tels que les changements spatiaux et les processus de planification nécessaires associés à la transformation du système énergétique en Allemagne présentent de nouveaux défis pour la relation entre l'urbanisme, l'aménagement du territoire et la planification sectorielle. Mais d'autre part, elles entraînent aussi des tensions entre les niveaux d'aménagement du territoire en nombre non négligeable, car dans la concrétisation des mesures, par exemple le tracé des lignes électriques de 380KV entre la mer du Nord et la mer Baltique jusqu'au sud du pays, les communes sont privées d'«espace de respiration», c'est-à-dire des possibilités de développement spatial (désignation des zones constructibles). Dans de nombreux cas, cela résulte d'exigences spatiales multiples, qui comprennent non seulement le tracé des lignes électriques mais aussi des axes de transport (autoroutes fédérales, chemins de fer), des zones de protection de la nature et du paysage. En Allemagne, les chevauchements entre les unités administratives sont plus évidents dans les régions métropolitaines, qui sont examinées plus en détail dans Demazière et al. 2022.

Les villes petites et moyennes mais aussi des régions entières, souvent caractérisées par un déclin démographique, sont confrontées à des contraintes de développement considérables en raison de la faiblesse de leurs ressources financières. Il est déjà prévisible à ce stade (juin 2020) que les effets de la pandémie de COVID-19 exacerberont les problèmes des petites et grandes municipalités. Cette question ne concernera certainement pas seulement les villes allemandes, mais devra être traitée dans tous les pays européens, y compris la France.

Alors que certains quartiers et régions continuent à perdre de la population, ailleurs il existe un besoin important et non satisfait de logements. Il reste à voir si les tentatives actuelles pour résoudre ce problème sans mettre en péril les exigences du développement durable (voir Kanning/Scholles/Mancebo 2022 et Douay/Lamker 2022) pourront être poursuivies à la lumière des effets de la pandémie, ou si elles feront l'objet de coupes ou devront même être abandonnées.

Du côté français, le cadre institutionnel territorial a beaucoup évolué depuis plusieurs décennies. L'image d'un État centralisé au pouvoir central fort face à un pouvoir local atomisé entre les fameuses «36 000» communes a vécu. La vérité, c'est qu'en inventant la contractualisation dès le milieu des années 1970 (Contrats de ville moyenne), l'État reconnaissait qu'il ne pouvait plus assumer seul la charge du développement de ces territoires. Désormais, l'État apporte sa contribution aux projets locaux ou régionaux via des contrats signés avec les collectivités. La contractualisation s'est ainsi imposée dans la relation entre l'État et les territoires, que ce soit pour les politiques de développement social urbain (DSQ – Développement social des Quartiers, Contrats de villes dans les années 1980-1990, PNRU – le Programme national de rénovation urbaine, NPNRU – le Nouveau programme national de renouvellement urbain depuis les années 2000), ou pour les agglomérations (contrats d'agglomération des années 1990) et les contrées rurales (contrats de pays, dès la fin des années 1970 et à nouveau dans les années 1990 à la suite de la loi Voynet). Surtout, depuis le milieu des années 1980, les relations entre l'État et les régions évoluent au rythme des contrats de plan État-région (CPER). Les contrats actuels, de la sixième génération, doivent ainsi bénéficier d'un apport de l'État de 12,5 milliards d'euros entre 2015 et

2020 qui s'ajoute à la part des Régions et d'autres partenaires locaux pour un total de 30 milliards pour l'ensemble des CPER.

Par ailleurs, avec les lois de décentralisation (1982), les élus locaux ont trouvé une nouvelle marge de manœuvre leur permettant de se lancer dans de grands projets. Le renforcement de l'intercommunalité, voire l'émergence de «communes nouvelles» (2010) par fusion, donne plus de poids aux acteurs locaux. La loi de 1966 sur les communautés urbaines ouvre le chemin vers un pouvoir local intégré plus puissant à l'échelle des agglomérations, et les lois Chevènement (1999), MAPTAM (métropoles, 2014) et NOTRe (2015, seuil démographique minimum de 15 000 habitants pour les intercommunalités) poursuivent dans la même voie.

Au fil du temps, la Région est devenue la coordinatrice des politiques locales d'aménagement, via le SRADDET. La fusion en grandes Régions (2015) avait pour objectif de les renforcer à l'échelle européenne, mais les budgets et compétences restent sans commune mesure avec les *Länder* allemands.

Mais l'évolution n'est pas encore arrivée à son terme. Aujourd'hui plusieurs questions restent en suspens : quel avenir pour le département, coincé entre des régions plus puissantes et des métropoles qui en reprennent les compétences? Faut-il une figure de proue pour les zones rurales qui sont organisées en communautés de communes et de pays? Les départements seront-ils simplement abandonnés au profit des régions?

Quelle perspective pour la représentation plus démocratique des métropoles, communautés d'agglomération et communautés urbaines? À quand une élection au suffrage direct de l'exécutif communautaire, alors qu'aujourd'hui, malgré l'étendue considérable des compétences qui concernent tous les citoyens, c'est encore le cadre municipal qui s'impose lors des élections? La mise en place d'assemblées de la société civile locale, telles que les Conseils de développement (loi Voynet 1999 et MAPTAM 2014), ne peut suffire dans ce contexte.

---

### Bibliographie

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (n.d.a): Stadtbau.  
[https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/Stadtbau/stadtbau\\_node.html](https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/Stadtbau/stadtbau_node.html)  
 (17.02.2020)
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (n.d. b): Internationale Bauausstellungen.  
<https://www.internationale-bauausstellungen.de/> (26.06.2021)
- Bogumil, J. (2006): Verwaltungsreform. Dans: Voigt, R.; Walkenhaus, R. (éd.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden, 368-373.
- Bonnet-Pineau, E. (2016): La réforme régionale en France : une occasion manquée ? Dans: *Echogéo* (35), 1-12.  
<https://journals.openedition.org/echogeo/pdf/14506> (21.6.2021).
- Borchard, K. (2018): Städtebau. Dans: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (éd.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hanovre, 2381-2389.
- Danielzyk, R.; Sondermann, M. (2018): Informelle Planung. Dans: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (éd.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hanovre, 963-974.
- Demazière, C.; Feiertag, P.; Paris, D.; Zimmermann, K.; Dubois, J. (2023): Métropoles et organisation du développement métropolitain en Allemagne et en France. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): *Villes et métropoles en France et en Allemagne*. Hanovre, 60-82.  
 = Forschungsberichte der ARL 21.

- Deutscher Städtetag** (2019): Gemeindegliederung 2019. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Wir-ueber-uns/Statistik-der-Staedte/statistik-staedte-verwaltungsgliederung-laender-2019.pdf>. (21.6.2021).
- Douay, N.; Lamker, C.** (2023): Nouvelles technologies, nouveaux outils, nouvelle organisation de la ville : vers une nouvelle planification numérique? Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 172-192. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Hafencity Hamburg GmbH** (2020): Daten und Fakten zur HafenCity Hamburg. <https://www.hafencity.com/de/ueberblick/daten-fakten-zur-hafencity-hamburg.html> (26.06.2021).
- IBA Hamburg GmbH** (n.d.): Die IBA Hamburg – Das Unternehmen. <https://www.iba-hamburg.de/de/ueber-uns/unternehmen> (07.05.2021)
- Kanning, H.; Scholles, F.; Macebo, F.** (2023): Ville durable et participative : un concept stimulant! Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 153-171. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Motte, A.** (1995): Schéma directeur et projet d'agglomération. L'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées. Lyon.
- Pahl-Weber, E.; Schwartz, F.** (2018): Stadtplanung. Dans: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (éd.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hanovre, 2509-2520.
- Terfrüchte, T.; Flex, F.** (2018): Zentraler Ort. Dans: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (éd.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hanovre, 2969-2979.
- Vadelorge, L.; Ripoll, S.** (2019): La loi d'orientation foncière (1967). Un héritage en débat. Revue Pour mémoire n° 26. Ministère de la transition écologique et solidaire – Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Paris.
- Wékel, J.** (2018): Stadtentwicklungsplanung. Dans: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (éd.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hanovre, 2435-2439.

---

## Auteurs

*Didier Paris est Professeur d'urbanisme à l'Université de Lille. Il a dirigé l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de Lille (IAUL) et le Laboratoire Territoires, Villes, Environnement et Sociétés (TVES). Il a présidé l'Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et Urbanisme (APERAU). Il a représenté la France à l'AESOP. À Lille, il a été membre et Président du Conseil de développement de Lille Métropole. Il est membre du comité de rédaction de la Revue internationale d'urbanisme (RIURBA). Ses travaux portent sur la planification, la transformation des régions industrielles, la gouvernance métropolitaine et le développement régional.*

*Evelyn Gustedt a été Directrice de la section scientifique «Enjeux européens et internationaux du développement spatial» de l'ARL de 1998 à fin 2021. Elle a étudié l'architecture paysagère, l'aménagement du paysage et des espaces ouverts ainsi que l'aménagement du territoire à l'université Leibniz de Hanovre (LUH). Après avoir travaillé en aménagement dans des bureaux d'études privés et des instituts de recherche, elle a été employée à la LUH, où elle a terminé son Doctorat sous la direction de Dietrich Fürst sur les organisations intermédiaires. Au cours de ses nombreuses années de travail à l'ARL, elle s'est concentrée sur les systèmes de planification, notamment dans les pays européens.*

Brigitte Adam, Guy Baudelle, Marc Dumont

## DOCTRINES SPATIALES DU DÉVELOPPEMENT URBAIN - PERSISTANCE ET CHANGEMENT AU COURS DU TEMPS

### Plan

- 1 Introduction
  - 2 France : une tradition de longue date, constamment renouvelée, de gouvernement centralisé n'empêchant pas l'évolution doctrinale
    - 2.1 Un système centralisé
    - 2.2 La période de planification technique et ses doctrines (1945-1982)
    - 2.3 Un processus de décentralisation depuis le début des années 1980
    - 2.4 Deux nouvelles doctrines : priorité à la géographie et à la compétitivité (1980-2000)
    - 2.5 Responsabiliser les territoires face aux impératifs écologiques
  - 3 Allemagne : l'ajustement des doctrines spatiales sur la voie d'une approche nationale commune du développement urbain
    - 3.1 Le début du développement urbain moderne en Allemagne
    - 3.2 Reconstruction, fonctionnalité et expansion urbaine
    - 3.3 L'ère de la rénovation urbaine et de l'euphorie de la planification
    - 3.4 De l'« aménagement par projets » au développement urbain durable
    - 3.5 La Charte de Leipzig dans le contexte des différents défis urbains
  - 4 Conclusion
- Bibliographie

### Résumé

Dans le domaine de l'aménagement urbain et régional, la France et l'Allemagne ont montré plusieurs analogies depuis le début de l'ère moderne. Toutefois, il existe toujours une différence entre des processus de gouvernance plus centralisés (France) et une position plus forte des municipalités (Allemagne). Mais les stratégies de planification de la France et de l'Allemagne se sont rapprochées. Une comparaison couvrant environ 100 ans doit différencier les stratégies de planification en Allemagne de l'Est et de l'Ouest pendant une période considérable.

L'aménagement urbain a été influencé par des modèles similaires comme la Charte d'Athènes ou la Charte de Leipzig. Cette dernière, un document européen, a été renouvelée en 2020. En outre, dans les deux pays, des voies similaires peuvent être identifiées : la poursuite d'une forte orientation technique, la tendance au développement durable, plus de flexibilité, l'importance croissante des politiques intégrées et les défis de l'étalement urbain. Les grandes doctrines telles que l'intégration, la participation et la prospective ont accompagné la planification urbaine et régionale en Allemagne comme en France.

### Mots-clés

Intégration – développement durable – compétitivité – participation – espaces publics

## Spatial doctrines of urban development – persistence and change in the course of time

### Abstract

In the field of urban and regional planning, France and Germany have shown several analogies since the beginning of the modern age. However, there is still a difference between more centralised governance processes (France) and a stronger position of the municipalities (Germany). But the planning strategies of France and Germany have moved closer together. A comparison covering about 100 years must differentiate between German planning strategies in East and West Germany for a considerable period.

Urban planning has been influenced by similar models like the Athens Charter or the Leipzig Charter. The latter, a European document, was renewed in 2020. Furthermore, in both countries, similar paths can be identified: the pursuit of a strong technical focus, the tendency towards sustainable development, more flexibility, the growing importance of integrated policies and the challenges of urban sprawl. Main doctrines like integration, participation and future orientation have accompanied urban and regional planning in Germany as well as in France.

### Keywords

Integration – sustainable development – competitiveness – participation – open spaces

## 1 Introduction

Ce chapitre cherche à identifier les doctrines qui ont guidé le développement urbain au niveau central en termes d'aménagement du territoire et d'urbanisme (*Raumordnung*).

Une doctrine peut être définie comme un ensemble de croyances ou de principes reflétant une conception de la société et souvent complétée par des règles de pensée ou de conduite. Une doctrine est une question de principe et fait partie d'une idéologie. À cet égard, l'historienne et théoricienne des formes architecturales et urbaines Françoise Choay (1965) a identifié deux modèles principaux : un modèle culturaliste qui se réfère davantage au passé, et un autre progressiste et moderniste. Toutes les doctrines utilisent une variété de cadres de référence (Faludi/van der Valk 1994; Scholl/Elgendy/Nollert 2007; Adam/Fritzsche 2017; Baudelle/Gaultier, 2018) : la planification urbaine durable (Carriou/Ratouis 2014), la cohésion, la diversité, l'attractivité, la compétitivité, l'urbanité, le polycentrisme, le renouvellement urbain, la compacité, le développement urbain intégré, la coopération, l'équité spatiale, voire l'égalité territoriale – la France a eu un ministère de l'Égalité des territoires (2012-2014), revendication délibérément bafouée (Estèbe 2005).

Cette contribution résume les grands principes qui ont guidé l'aménagement français et allemand depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et aborde des questions telles que la diffusion des modèles et la possibilité de convergences entre les deux pays, éventuellement à la suite de l'intégration européenne.

## **2 France : une tradition de longue date, constamment renouvelée, de gouvernement centralisé n'empêchant pas l'évolution doctrinale**

### **2.1 Un système centralisé**

En France, le rôle crucial de l'État n'a jamais été remis en question. Cette situation est tributaire du contexte, en raison de l'enracinement historique profond des relations entre les niveaux national et local dans le domaine de l'urbanisme, en particulier depuis le XIXe siècle (Oblet 2005). L'absence de tout processus décisionnel local avant les années 1980 explique le pouvoir de l'État de longue date dans la définition des outils de planification urbaine et des politiques de développement importantes, même si elles n'ont pas été conçues directement à cette fin. Divers Plans quinquennaux mis en œuvre au cours des décennies d'après-guerre ont eu pour objectif de restaurer la production et ses infrastructures et de moderniser le système de production. Dans ce contexte, les villes ont été conçues comme des outils pour renforcer la productivité nationale, les obligeant à adapter leur structure.

À la fin de la guerre, le développement des villes était fortement contrôlé par l'État dans le cadre d'une célèbre politique régionale, «l'aménagement du territoire» (Jean/Vanier 2009; Desjardins/Geneau de Lamarlière 2016), avant la décentralisation progressive du pouvoir de planification à partir du début des années 1980. C'est un cas rare en Europe d'une succession de politiques volontaristes et emblématiques du milieu du XXe siècle (Caro/Dard/Daumas 2002; Alvergne/Musso 2003) à une période relativement récente de forte transformation.

### **2.2 La période de planification technique et ses doctrines (1945-1982)**

Il y a eu deux étapes principales (Desjardins 2017). La première s'est déroulée jusqu'au début des années 1980, dominée par le régime de planification, technique et volontaire, renforcé par la création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en 1963. À la suite du célèbre pamphlet de Gravier (1947), l'objectif était avant tout de rééquilibrer le territoire national en faveur de la province. Cet effort devait notamment s'appuyer sur la structuration d'un «cadre urbain» (Hautreux/Lecourt/Rochefort 1963), notamment par les huit fameuses «métropoles d'équilibre». En fait, cette démarche n'était pas vraiment centrale, car les politiques de développement urbain étaient principalement consacrées à la mise en œuvre de trois paradigmes successifs : l'infrastructure, la modernisation et la productivité.

Des politiques d'infrastructure ont d'abord été considérées comme prioritaires, car, dans les années 1950, la plupart des villes ne disposaient que des infrastructures de base pour l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées ou la gestion des déchets, et avaient encore moins de directions techniques ayant la capacité de les gérer. La modernisation a été considérée comme un paradigme plus large comprenant le vaste champ d'application du logement et l'expérimentation de processus de construction industrialisés tels que la politique dite des modèles d'innovation (Direction de la construction 1974). Enfin, à une époque de pleine croissance (Fourastié 1979), le paradigme de la productivité a profondément façonné le déve-

loppement urbain, visant à étendre les quartiers d'habitation dans les vieux centres historiques par des politiques dites de rénovation urbaine consistant à démolir les zones centrales insalubres.

Dès les années 1950, une première doctrine d'aménagement du territoire a été conçue dans le contexte d'une planification réglementaire croissante soutenue par de nouvelles lois, aboutissant à l'imposition généralisée de plans directeurs (Plans d'urbanisme directeur – PUD bientôt rebaptisé Plans directeurs d'urbanisme – PDU). Trois principes les guidaient. D'abord la spécialisation de l'espace, résultant des règles de zonage des années 1930, qui a conduit à la désignation de Zones à urbaniser en priorité (ZUP) dans les périphéries (1958-1969). La France a particulièrement adhéré aux principes fonctionnalistes de la Charte d'Athènes, en construisant 800000 logements dans près de 200 ZUP qui ont succédé aux grands ensembles multifamiliaux déjà constitués principalement de tours et d'immeubles d'habitation, contrairement aux pays d'Europe du Nord qui étaient dominés par des programmes de logements individuels (Royaume-Uni, Benelux, République fédérale d'Allemagne, pays nordiques). La centralisation couplée à une standardisation puissante et aidée par l'industrialisation de la construction explique probablement ce zèle. Dans la même logique, de nombreuses zones industrielles, des centres commerciaux et des campus universitaires ont été conçus. Ce principe de zonage très répandu semble avoir été inspiré par la vision allemande de l'affectation des sols (*Zonung*) établie par les premiers plans d'aménagement du territoire (*abgestufte Bauordnungen* – règlements de construction échelonnés) (Gemünd 1913), comme celle de Frantz Adickes pour Francfort en 1891, plutôt que par le principe moderniste du zonage.

La deuxième doctrine à l'œuvre dans l'urbanisme a conduit à un découplage entre urbanité et mobilité en raison d'une vision de la mobilité qui cherchait à parvenir à un processus de modernisation plus efficace (Wiel 2005; Mangin 2004). Des rocades de contournement ont été prévues dans chaque ville selon un nouveau modèle conforme au rapport Buchanan (1963), en plus d'une politique d'équipement routier et ferroviaire très importante (notamment dans l'agglomération parisienne pour ce dernier).

Enfin, la doctrine moderniste de l'État a favorisé de nouvelles «centralités» urbaines, ce qui a abouti à des politiques contrastées à l'égard des centres historiques : pour certains, la sanctuarisation et la mise en valeur du patrimoine (périmètres des secteurs sauvegardés), pour d'autres, une rénovation urbaine en profondeur par l'élimination des bidonvilles et la mise en place de plates-formes à dominante de béton au-dessus des parkings souterrains – ce que l'on appelle l'urbanisme sur dalle – pour créer de nouvelles Cités administratives et *Central Business Districts* (CBD – quartier d'affaires) comme La Part Dieu à Lyon ou Meriadeck à Bordeaux.

Ces doctrines de spécialisation ont également orienté les politiques d'aménagement du territoire à une plus grande échelle. Par exemple, le modèle des *New Towns* (Villes nouvelles) inspiré par le Royaume-Uni et par l'Europe du Nord a donné lieu à la création unilatérale par l'État de huit villes nouvelles au milieu des années 1960 : cinq en région parisienne, trois dans certaines métropoles d'équilibre (Lille, Lyon, Marseille) et une près de Rouen, tout en restant fidèle aux principes initiaux de zonage et de séparation des flux de circulation. Ces villes nouvelles ont également fait office de laboratoires



pour la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967 (Vadelorge 2014), qui a conduit, dans les années 1970, à la définition des premiers schémas directeurs hautement techniques des zones métropolitaines, dits Schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU) conçus par les services centraux de l'État sans concertation avec les municipalités, qui ne disposaient ni de compétences en matière d'urbanisme ni de ressources en matière d'ingénierie. Les premières intercommunalités créées en 1967 à Lille, Lyon et Marseille n'ont pas davantage été consultées. L'aménagement du territoire était exclusivement basé sur des modèles de croissance démographique et économique.

Dans le même temps, la croissance et la politique régionale ont contribué à favoriser une expansion productive de type fordiste à tous les niveaux du système urbain. Dès les années 1950, l'État a soutenu le processus spontané de déconcentration industrielle à la recherche d'une main-d'œuvre bon marché et non syndiquée en dehors de l'agglomération parisienne congestionnée, bientôt suivie d'une politique volontariste de décentralisation industrielle pilotée par la DATAR (Saint-Julien 1982; Baudelle/Fache 2015). Cette politique a donné lieu à l'implantation de nouvelles usines d'assemblage automobile dans les villes de l'Ouest (Le Mans, Rennes, Vallée de la Seine) et dans les zones industrielles du Nord-Est touchées par la récession du secteur minier. Cette stratégie a renforcé la division spatiale du travail entre la capitale, monopolisant une grande partie des fonctions de direction et des sièges sociaux des entreprises, et les territoires de province, cantonnés à des emplois peu qualifiés.

Dans les années 1960 et 1970, la doctrine moderniste a conduit à d'autres politiques nationales de développement territorial, comme la création de stations touristiques parfois ex *nihilo*, tant en montagne (Les Ménuires) qu'en bord de mer (La Grande-Motte) ou encore l'avènement de gigantesques zones industrialo-portuaires (Dunkerque, Fos-sur-Mer, Le Havre, Saint-Nazaire) (De Roo 1988; Baudelle 2008).

L'expansion industrielle, la migration vers les villes, la politique de décentralisation des emplois de service et le développement considérable des écoles, des hôpitaux et des infrastructures culturelles expliquent pourquoi les villes moyennes (20000-200000 habitants) ont connu la plus forte croissance entre 1954 et 1975, à une époque où l'augmentation de la population urbaine fut deux à trois fois plus rapide que dans les périodes suivantes. Dans les années 1980, la généralisation de l'enseignement supérieur (création des instituts universitaires de technologie, écoles d'ingénieurs, universités et campus) et le déploiement effréné des parcs scientifiques (Certaines 1988) ont amplifié la dynamique.

### **2.3 Un processus de décentralisation depuis le début des années 1980**

La deuxième étape est caractérisée par une transformation progressive des rôles dans l'aménagement et l'émergence d'un régime de gouvernance de première génération (multiplication des échelles d'intervention, système d'acteurs élargi et plus complexe). Cette évolution s'inscrit dans le cadre du changement de pouvoir politique des années 1982-1983 qui a renforcé les compétences municipales en matière d'urbanisme et les prérogatives des départements (conseils) et des régions transformées en assemblées élues. Récemment (2014 et 2016), deux lois importantes (MAPTAM et

NOTRe)<sup>1</sup> ont accru les compétences stratégiques des régions et des «métropoles» en matière de développement local, peut-être sur le modèle allemand [*Länder* puissants (État fédéré d'Allemagne), *Metropolregionen* (Aire urbaine)], afin de promouvoir des collectivités de rang européen et de faire prévaloir les principes d'égalité et de solidarité territoriales.

#### **2.4 Deux nouvelles doctrines : priorité à la géographie et à la compétitivité (1980-2000)**

La vision très interventionniste de l'État visant à garantir l'«égalité des territoires» à l'appui d'une doctrine isotrope a perduré jusqu'au début des années 1990, entraînant indirectement un étalement urbain dramatique amplifié par le principe de l'égalité d'accès, qui incluait l'accessibilité par la route de tout lieu, en particulier par le réseau autoroutier. Cependant, cette doctrine n'a pas résisté à deux grandes préoccupations montantes qui ont modifié le précédent principe de différenciation territoriale : d'une part la mixité sociale et d'autre part la compétitivité conçue comme une extension du paradigme de la productivité.

L'inquiétude croissante suscitée par l'appauvrissement des grands ensembles de logements et des ZUP en raison de l'augmentation du nombre de propriétaires de maisons individuelles dans les banlieues par les classes moyennes et supérieures a conduit, au début des années 1980, à une nouvelle génération de politiques urbaines axées sur la mixité sociale. Cette doctrine spatiale a donné naissance à la «géographie prioritaire» de la Politique de la Ville, consacrée en fait à la régénération des quartiers périphériques les plus défavorisés. Cette orientation explique la première rupture dans le principe de la norme d'égalité jusqu'alors appliquée au développement spatial avec l'introduction du principe de discrimination positive inspiré par les zones d'éducation prioritaire (*Educational Priority Areas*) du Royaume-Uni et l'*area approach* des États-Unis. Conjuguant les perspectives économiques (emploi), sociales (éducation, sécurité) et urbaines (logement, équipement), cette politique a élargi la vision de l'aménagement du territoire par la définition de zones prioritaires où l'État concentre les allocations financières. Avec pour objectif le développement social des quartiers, puis le développement social urbain, cette approche géographique prioritaire généreusement financée se superpose désormais comme un monde à part aux autres politiques d'aménagement. Son point culminant a été le «Pacte de relance» de 1994 avec la matérialisation de nombreuses Zones franches urbaines (ZFU), Zones de revitalisation urbaine (ZRU) et Zones urbaines sensibles (ZUS).

En 2000, cette politique ultra-zonée a fait place à des «modèles de développement urbain intégré» misant sur un effet levier via la nouvelle doctrine d'intervention massive des Grands projets urbains (GPU) puis des Grands projets de ville (GPV). L'essor de la coopération intercommunale depuis 1999 a renforcé le principe de solidarité fiscale entre les municipalités d'une même agglomération.

---

1 Loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (2014 MAPTAM) et loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (2015 NOTRe).

Les années 1990 ont été le témoin de l'émergence du développement durable en tant que nouveau principe de régulation urbaine (Kanning/Scholles/Mancebo 2022) et de la promotion de la compétitivité dans le contexte d'une concurrence interurbaine croissante (Motte 2006) tout en étant aussi influencées par les politiques européennes dans le cadre des processus d'adaptation institutionnelle (Dühr/Stead/Zonneveld 2007). En même temps, l'État central a souffert d'une perte de légitimité due à sa relative impuissance face à la crise économique et à l'accentuation des inégalités sociospatiales, ce qui a entraîné un redimensionnement de l'action publique (Brenner 2004). Le renforcement de la réglementation européenne en matière de concurrence, qui a conduit à une quasi-interdiction des aides d'État aux grandes entreprises, a également considérablement limité la capacité traditionnelle de l'État à redistribuer dans l'espace les activités fondées sur les subventions à l'aménagement du territoire (à travers les Aides à finalité régionale). Dès lors, le soutien à la compétitivité par la politique de cohésion 2007-2013 a fait des 71 pôles de compétitivité le principal outil de la politique régionale en France.

## 2.5 Responsabiliser les territoires face aux impératifs écologiques

La nouvelle politique de cohésion a reconnu le rôle majeur des (grandes) villes dans la création de richesse. Plus largement, elle a soutenu le principe d'une approche intégrée fondée sur le lieu, de sorte que le différencialisme plutôt que l'égalité a été au cœur de la création en 2020 de la nouvelle Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), vocable d'inspiration européenne. Sa création visait à la mise en œuvre intégrée des politiques de croissance territoriale et urbaine, par la fusion de plusieurs institutions nationales: l'ancien Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) qui avait remplacé l'ancienne DATAR, l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux (Epareca) et l'Agence du numérique (AdN), qui avait la charge des infrastructures à haut débit, la couverture de téléphonie mobile et les utilisations numériques. L'objectif était également de renforcer les relations avec les autres grandes agences dans le domaine du logement (ANAH – Agence nationale de l'habitat), du renouvellement urbain (ANRU – Agence nationale pour la rénovation urbaine), de l'environnement (ADEME – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) et de l'aménagement du territoire (CEREMA – Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement). Par ailleurs, la création de l'ANCT confirme le principe d'une différenciation des territoires qui met fin à l'utopie de l'égalité territoriale au profit de programmes sur mesure.

Les orientations politiques européennes ont donc joué un rôle central dans l'émergence d'un paradigme de renforcement des capacités et des compétences et l'ouverture d'une nouvelle arène de relations complexes entre les régions et les zones métropolitaines intégrées officielles (appelées Métropoles, organismes de coopération intercommunale). Ce souci de l'autonomie, plus technique qu'inspiré par une quelconque philosophie politique (Lopez/Pellegrino/Coutard 2019), s'inscrit dans le contexte du déclin de l'interventionnisme de l'État et des préoccupations écologiques croissantes concernant le changement climatique, la diminution de la biodiversité, l'étalement urbain économiquement contre-productif et écologiquement non du-

nable. Outre les objectifs de cohésion sociale et de diversité (atténuation des ghettos urbains), la lutte contre l'étalement urbain en faveur de l'environnement a été renforcée par les lois Grenelle (2009-2010) qui ont établi de nouveaux principes d'aménagement (ceintures vertes et bleues) par l'application des directives environnementales de l'UE sur les corridors écologiques et de biodiversité, faisant de cette réglementation la nouvelle priorité de l'urbanisme<sup>2</sup>.

Cette prise en compte des préoccupations environnementales signifie le déclin de certaines théories en vigueur de longue date en matière d'urbanisme (Ascher 2000). Pour dynamiser les capacités locales, les générations suivantes d'appels à projets ont cherché à encourager la gouvernance des villes tout en maintenant l'intervention de l'État dans des domaines spécifiques, tels que les villes moyennes en décroissance comme l'illustrent les 222 Actions cœurs de villes lancées en 2018 ou, encore, les politiques de régénération des banlieues pauvres via des instruments désormais très intégrés comme les Programmes d'investissement d'avenir (PIA). Ce «gouvernement à distance» (Epstein 2005) modifie les techniques de contrôle de l'État central sur les processus décisionnels locaux en matière d'urbanisme.

En définitive, la planification centrale française reste fidèle à une gouvernance traditionnelle, dominée par une rationalité instrumentée : prise de décision de haut en bas, contrôle central, action fermée, autorité unique, style de leadership directif, des objectifs de politique formelle, comportement du système déterminé par les composantes, démocratie représentative (Allmendinger 2017). Au niveau local, en revanche, la gouvernance évolue vers une planification collaborative, c'est-à-dire une expérimentation, un processus de conception discursif et une conception de l'aménagement comme un processus communicatif impliquant la construction de multiples arènes (Healey 1992). La planification devient ainsi un système adaptatif complexe, comprenant des réseaux interdépendants, un contrôle décentralisé, un système ouvert, une autorité partagée, des interactions guidées par des opportunités, des agents élus dotés de ressources, un leadership créatif, la réalisation d'une action collective et le comportement d'un système déterminé par les interactions et la démocratie délibérative (Booher/Innes 2018).

### **3 Allemagne : l'ajustement des doctrines spatiales sur la voie d'une approche nationale commune du développement urbain**

#### **3.1 Le début du développement urbain moderne en Allemagne**

Dans toute l'Europe, la Charte d'Athènes (1933) doit être mentionnée comme l'idée centrale qui forme la ville moderne. À l'époque des industries polluantes et de l'amélioration des possibilités de mobilité automobile, les fonctions urbaines devaient être séparées. En outre, l'industrialisation rapide a nécessité des actions pour réguler et compenser les conséquences négatives, pour fournir des logements et pour développer les infrastructures de transport.

<sup>2</sup> Loi ALUR (loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové), 2014, Article 157.

Les conditions de vie dans les agglomérations allemandes particulièrement industrialisées se détérioraient, avec une pollution de l'air de plus en plus importante, moins d'espaces publics et verts pour se détendre et se reposer après un dur labeur. Ainsi, au début du XXe siècle en Allemagne, les espaces verts sont apparus comme un élément structurant et compensatoire de l'aménagement urbain. Les agglomérations ont commencé à s'étendre au-delà de leurs frontières administratives. Des expositions sur le développement urbain ont eu lieu en 1910 à Düsseldorf et à Berlin. Ces événements ont contribué à introduire, depuis les États-Unis vers l'Allemagne, l'idée de parcs régionaux et de corridors verts. Robert Schmidt, un célèbre ingénieur et urbaniste allemand, a appliqué ces idées à la région extrêmement industrialisée de la Ruhr et a mis en place un réseau d'espaces verts pour limiter l'utilisation incontrôlée de la ressource foncière par l'industrie (KVR 1995; Reiß-Schmidt 1996). Un autre exemple est la ceinture verte (*Grüngürtel*) de Cologne promue dans les années 1920 par le maire de Cologne (Konrad Adenauer). Fritz Schumacher a planifié cette ceinture verte pour protéger les espaces non bâtis et intégrer les installations sportives (Bauer 2014). Plus généralement, les idées de l'époque reposaient sur une tradition de parcs urbains beaucoup plus ancienne qui remontait aux siècles précédents (DGGL 2018).

En outre, l'industrialisation croissante des villes a exigé la construction de logements et un élargissement des zones bâties. Depuis le début du XXe siècle, de nouveaux modèles de développement urbain sont apparus et ont pu être transposés dans les villes allemandes. Ils ont été influencés par l'idée anglaise de la *Garden City* (Cité-jardin) (Koch 1984, cf. figure 1). Un des premiers exemples de cité-jardin avec une forte combinaison d'activités productives et de logements a été trouvé à Dresde-Hellerau (Lindner/Löhr 2008).

Une autre orientation significative a été définie par le mouvement architectural Bauhaus, une institution académique occupant alors une place importante à l'université de Weimar (plus tard à Dessau). Les architectes, urbanistes et artistes ont donné naissance à de nouvelles idées. Ils ont influencé l'architecture ainsi que le développement urbain en utilisant les nouvelles opportunités offertes par la production industrielle qui, combinée à d'autres modèles, a ouvert la voie à de grands ensembles de logements (Baumann 2007).

Ces initiatives restent aujourd'hui encore des éléments visibles des villes et des régions urbaines en Allemagne. Par ailleurs, elles reflètent deux caractéristiques très importantes du développement urbain en tant que doctrines stables : l'intégration et la prospective. L'intégration se manifeste en particulier par une planification intersectorielle, tandis que la prospective se traduit par des tentatives de conservation des espaces libres et de réaction à une croissance démographique manifestement illimitée. Ces doctrines ont accompagné le développement urbain en Allemagne au cours des décennies suivantes, seulement modifiées de temps à autre afin de les adapter aux conditions changeantes de chaque nouvelle période.



*Margarethenhöhe* est l'une des premières cités-jardins allemandes. Elle a été initiée et soutenue par Margarethe Krupp afin d'offrir un environnement vivable à la classe ouvrière. Les nouveaux lotissements, financés par les industriels, font partie des éléments typiques du développement urbain pendant la période de l'essor de l'industrialisation.

Figure 1 : *Margarethenhöhe* Essen / Source : Brigitte Adam 2017

Une troisième doctrine du développement urbain n'existait pas encore à ce moment-là : le dialogue participatif – et une planification orientée vers le processus. Au début de l'ère moderne, le développement et l'aménagement urbains étaient exclusivement considérés comme des idées et affaires de nature technique.

### 3.2 Reconstruction, fonctionnalité et expansion urbaine

Après la Seconde Guerre mondiale, deux Républiques allemandes éloignées politiquement l'une de l'autre ont vu le jour. Si la constitution de la République fédérale d'Allemagne octroyait de nombreuses responsabilités au niveau local, la République démocratique allemande était organisée de manière centralisée. Globalement, il y avait un manque gigantesque de logements. Dans les deux pays, la «ville segmentée et dispersée» (*gegliederte und aufgelockerte Stadt*) est devenue le principal modèle de reconstruction des villes. Proche des idées du début du XX<sup>e</sup> siècle, des quartiers verts avec moins d'immeubles à plusieurs étages ont été créés. Ainsi, notamment dans la partie est-allemande, de vastes secteurs ont été construits selon l'idée de la séparation fonctionnelle (BBR 2000).

Les anciens parcs de logements ont été reconstruits ou radicalement renouvelés. Les axes structurants et les places sont devenus de nouveaux éléments typiques des villes d'Allemagne de l'Est. En Allemagne de l'Ouest, même peu après la Seconde Guerre mondiale, le modèle de la ville axée sur la voiture est devenu prédominant. De nombreuses villes avaient été complètement détruites (par exemple Cassel) et pouvaient être reconstruites sous une nouvelle forme moderne adaptée à la croissance du transport automobile (Reichow 1959).

Au début, toutes ces reconstructions se sont plus ou moins déroulées selon un modèle de planification descendante. Mais à la fin des années 1950, l'urbanisme en Allemagne de l'Ouest est devenu un enjeu de politique publique qui a suscité de plus en plus d'intérêt et de débats publics. Un troisième élément des doctrines allemandes de développement urbain est devenu visible : la participation. En 1955 déjà, une conférence intitulée *Der Stadtplan geht uns alle an* («Le plan d'urbanisme nous concerne tous») avait suscité un vif intérêt. C'était un signal. Les citoyens devaient être directement impliqués dans les processus de planification (Albers/Wékel 2008 : 28).

Néanmoins, au cours des années 1960, dans les deux Allemagne, les villes ont prospéré et se sont étendues vers l'extérieur sans aucune résistance notable. De grands ensembles de logements ont été construits en tant que villes satellites avec de hautes tours d'habitation et des infrastructures intégrées. Ces approches suivaient l'idée de développement urbain industrialisé qui avait vu le jour dans les années 1920. Le principal modèle à l'origine de ce mouvement était *Urbanität durch Dichte* (l'urbanité par la densité). En Allemagne de l'Ouest, les maisons individuelles se sont également développées à la périphérie (BBR 2000). Une forte croyance dans les processus de croissance a soutenu l'orientation suivante.

### 3.3 L'ère de la rénovation urbaine et de l'euphorie de la planification

Le système et les stratégies de planification actuels sont principalement inspirés du développement urbain en République fédérale d'Allemagne. En 1960, le Parlement de la *Bundesrepublik Deutschland* (RFA – République fédérale d'Allemagne) a adopté la *Bundesbaugesetz* (loi fédérale sur la construction). Plus tard, en 1971, la *Städtebauförderungsgesetz* (StBauFG – loi sur la promotion du développement urbain) est entrée en vigueur.

Selon la Charte d'Athènes, la *Bundesbaugesetz* a mis l'accent sur une stratégie urbanistique basée sur l'idée d'un aménagement fonctionnaliste. L'aménagement comprend deux étapes, avec une différence de précision. L'approche séquentielle a caractérisé les pratiques d'aménagement depuis les années 1930 (Heigl 1984). Aujourd'hui, elles sont établies par la loi. La *Städtebauförderungsgesetz* visait la régénération et la rénovation urbaines. Au tout début, des quartiers entiers ont été supplantés par de nouvelles constructions et structures urbaines modernes. Cela a eu pour conséquence la destruction des anciens noyaux centraux et leur disparition

définitive (cf. figure 2). Les gens ont bénéficié de nouveaux logements au lieu de conserver et de moderniser les bâtiments existants, dont certains avaient une valeur historique (Zöpel 2011). Ce type de développement urbain, qui a eu des conséquences très négatives, a été appelé *Flächensanierung* (réaménagement à grande échelle des zones urbaines).

La ville a continué à être aménagée autour de la voiture et les grands ensembles résidentiels ont reçu un nouvel élan, tant en Allemagne de l'Ouest qu'en Allemagne de l'Est, où, au moins dans les années 1970, la mobilité routière a considérablement augmenté (Albers/Wékel 2008 : 39).



Nouvelle réalisation des années 1970 orientée fonctionnellement vers le commerce et les affaires et combinée à un projet vaste et ambitieux lié à la préservation de l'environnement. Des grands ensembles de logements ont été construits à l'extérieur du centre pour en compenser les déficits.

Figure 2 : Le centre-ville de Bad Godesberg / Source : Brigitte Adam 2019

À la suite des premiers grands projets de rénovation urbaine et de la *Flächensanierung* en RFA, les gens ont commencé à manifester et à protester contre la destruction et l'abandon des bâtiments et structures traditionnels (Der Spiegel 1980). L'Allemagne de l'Ouest a traversé une période où les citoyens ordinaires, en dehors du Parlement allemand, se sont fortement impliqués dans les processus décisionnels. Les lois sur le développement urbain et les processus d'aménagement ont ouvert la voie à une plus grande participation des habitants. En 1976, la *Bundesbaugesetz* a établi la participation comme la première des deux étapes de l'implication citoyenne.



Dans l'intervalle, des méthodes de planification ont été mises au point. Outre le rôle croissant de la participation, l'aménagement urbain est devenu un concept multidimensionnel, orienté vers l'avenir, la planification intersectorielle a été élargie et comprend, par exemple, la planification financière. L'approche du développement urbain a été complétée par ce que l'on appelle l'*integrierte Stadtentwicklung* (le développement urbain intégré) en tant que programme complet et informel de développement urbain – adopté par les parlements locaux, mais allant au-delà de l'aménagement fondé sur la loi. Grâce à un ensemble de méthodes de planification, la planification intégrée du développement urbain est devenue un système comprenant (Albers/Wékel 2008) : inventaire, suivi; scénarios prévisionnels; concepts, objectifs; approches formelles et informelles combinées; garantie des objectifs de planification.

La méthode de planification est apparue comme une solution complète. Il s'agissait d'un nouveau mode de planification déterminé techniquement. La recherche et la constitution d'une vaste base de données (de suivi et de prospective) ont eu une grande influence sur les programmes intégrés et l'aménagement. Les besoins des citoyens semblaient être calculables – fut-ce un pas en arrière à l'époque où le peuple était politiquement intéressé et participait? Sans répondre à cette question avec exactitude, au cours des décennies suivantes de développement urbain, ce fut le début d'un développement dialectique des méthodes de planification susmentionnées et des convictions qui les sous-tendaient. Les trois principales doctrines (intégration, participation et prospective) (également identifiées par Faludi/Van der Valk 1990) ont été déclinées en fonction des contextes de chaque époque.

### 3.4 De l'« aménagement par projets» au développement urbain durable

Très vite, le manque de vraisemblance des calculs et des courbes est devenu visible. La population n'a pas réagi de la manière qui était prévue, certains programmes collectifs de logements des années 1970 sont restés sans demande suffisante et les projections concernant les besoins en ressources naturelles, par exemple en énergie ou en eau potable, se sont révélées par la suite absolument irréalistes. De surcroît, l'ensemble de la planification intégrée était menacé par le manque de moyens financiers des communes (BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/ BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2009).

La notion de contrôle et de planification globale a été rejetée. Une nouvelle approche est née : l'« aménagement par projets» ou «projets au lieu de planification». Là encore, la participation a acquis un statut très élevé dans le développement et l'aménagement urbain, mais les problèmes découlant de la moindre importance accordée à la prospective et à la conception isolée de la planification des projets ont rapidement dû être corrigés. Karl Ganser, directeur de l'exposition internationale de la construction de l'Emscherpark (1989-1999), a fait évoluer le système de planification urbaine allemand en créant le *perspektivischer Inkrementalismus* (incrémentalisme perspectif). Il s'agissait d'une sorte de planification par projet s'inscrivant dans un cadre d'idées directrices globales et prospectives pour l'ensemble de la ville et de la région urbaine (Reicher/Niermann/Schauz 2011). Lors de l'exposition de l'Emscherpark,

ce modèle d'aménagement a été mis en œuvre en tant que grand projet pour revitaliser l'ancienne région industrielle et structurellement fragilisée de la Ruhr. La planification a été combinée non seulement avec des projets de construction, mais aussi de revitalisation par les festivals.

Le temps passant, l'Allemagne a été réunifiée et, en 1992, la Conférence des Nations unies sur l'Environnement et le Développement a donné naissance à de nouvelles idées en matière de planification : le développement durable. Dans les années 1980, la *Bundesbaugesetz* a été réformée pour devenir le *Baugesetzbuch* (loi sur la construction). L'ancienne *Bundesbaugesetz* et la *Städtebauförderungsgesetz* ont été réunies en un seul texte. À la fin des années 1990, l'objectif de développement urbain durable y a été intégré. Le développement urbain durable exige l'intégration égale des dimensions écologique, sociale et économique (et donc automatiquement une vision intersectorielle) en mettant l'accent sur la participation, les processus de dialogue et la prospective. En conséquence, le développement urbain s'est éloigné de la séparation fonctionnelle de la Charte d'Athènes pour privilégier l'idée de quartiers urbains multifonctionnels avec des liaisons courtes et piétonnières (BMVBS/BBR 2000).

La «trajectoire» du développement durable a conduit au renforcement du développement urbain intégré. Cette nouvelle approche peut être considérée comme une synthèse de la planification de projets isolés, d'une part, et de l'ancienne approche globale qui considérait l'aménagement ou les aménageurs comme des êtres omniscients, d'autre part. Le «nouveau» développement urbain intégré a été reconnu comme une stratégie de développement urbain informelle et prospective, en interaction avec les lois officielles sur la construction. Le diagnostic et le suivi-évaluation ont été renforcés. Munich, par exemple, dispose d'un système de supervision du développement durable et Berlin regroupe des données et des stratégies pour former un schéma de développement urbain «climatique» (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2011). La population est aussi de plus en plus convaincue que les données ne se résument pas seulement à des chiffres, mais qu'elles peuvent aussi être dérivées d'un contrôle local du développement urbain. Les citoyens peuvent également être des experts. La recherche – par des études ou des projets pilotes – contribue à la planification au lieu de la déterminer de manière absolue (Albers/Wékel 2008: 30).

### 3.5 La Charte de Leipzig dans le contexte des différents défis urbains

Le développement urbain intégré a également constitué la contribution principale de la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable. Cette charte sur le développement urbain a été adoptée par les États membres de l'UE en 2007. Elle reflétait les doctrines spatiales (intégration, participation et prospective) et les inscrivait dans le contexte européen actuel. Ses principaux objectifs étaient de favoriser l'autodétermination et la participation des citoyens, et de promouvoir des structures multifonctionnelles, la qualification des espaces publics et l'intégration des quartiers urbains défavorisés.

Dix ans après la réunification allemande et après de nombreux efforts pour moderniser et renouveler les villes de la partie orientale de l'Allemagne, des processus de déclin urbain (y compris dans les grandes villes, comme Leipzig ou Dresde) ont débouché sur un programme commun au niveau national et au niveau des *Länder* allemands : programme de *Stadtumbau* (réaménagement urbain). La reconstruction urbaine consiste à consolider les centres-villes en réduisant le nombre de logements, principalement ceux construits à partir de *Plattenbauten* (dalles préfabriquées) situées en périphérie des villes. Entre-temps, les villes d'Allemagne de l'Ouest ont dû faire face à des problèmes similaires. Ce programme a donc été étendu à toute l'Allemagne. Afin de disposer d'un soutien financier local, un concept de développement urbain intégré a été introduit.

Le nouveau millénaire a marqué un tournant. Depuis lors, les grandes villes allemandes ont recommencé à se développer. Aujourd'hui, Leipzig est l'une des villes ayant le plus fort taux de croissance démographique. L'un des plus grands défis du moment est de proposer des logements abordables, en particulier dans les villes à forte croissance. Après des décennies de hausse, la surface de plancher par habitant décroît désormais dans les plus grandes villes allemandes (Statistisches Bundesamt 2019). Néanmoins, il y a toujours des villes en déclin (*schrumpfende Städte*) en Allemagne, surtout des petites villes dans les zones rurales, mais aussi des villes moyennes dans les anciennes zones industrielles.

Un autre programme de restructuration urbaine important, connu sous le nom de *Soziale Stadt* (ville sociale – un programme de réaménagement urbain), vise à revitaliser les quartiers défavorisés. L'observation et le diagnostic urbain révèlent des divergences problématiques et croissantes entre quartiers. Une approche très fortement intégrée est destinée à la stabilisation et à l'amélioration de la situation dans ces quartiers urbains défavorisés. Les problématiques sociales, environnementales et de logement sont prises en compte simultanément. Les plans d'action sont mis en œuvre sous forme d'approches intersectorielles avec une participation locale directe (Franke/Löhr/Sander 2000). Une fois de plus, le soutien financier est tributaire de l'élaboration de projets d'aménagement intégrés.

Les programmes susmentionnés (*Stadtumbau* et *Soziale Stadt*) font partie de l'initiative allemande d'aide à l'aménagement et au développement urbain du gouvernement fédéral et des *Länder*, destinée à soutenir le développement urbain au niveau local. Ils ont été lancés en 1971 dans le cadre de la loi *Städtebauförderungsgesetz* et sont adaptés en permanence en fonction de l'évolution des problèmes. Depuis 2007, ils ont été inscrits dans la *Nationale Stadtentwicklungspolitik* (Politique nationale de développement urbain) qui conjugue les efforts à tous les étages administratifs et associe les populations et les parties prenantes à la conception et à la mise en œuvre de la planification, par exemple en réalisant des projets pilotes (Nationale Stadtentwicklungspolitik 2021).

Le changement climatique impose également des solutions dans le domaine du développement urbain. Actuellement, on constate une tendance à enrichir – sans pour autant remplacer – le concept de développement durable par celui de «villes

résilientes» adaptées aux réalités de demain (Fekkek/Fleischhauer/Greiving et al. 2016). Bien que la ville résiliente soit plus fortement corrélée au changement climatique et aux catastrophes climatiques, elle ne modifie pas pour autant la priorité accordée à la notion d'intégration. En outre, l'importance des espaces verts et non bâtis est reconnue comme un facteur clé de succès. La protection du climat et l'adaptation au changement climatique, deux objectifs récents, remontent en fait aux racines du développement urbain moderne en Allemagne. En 2017, le ministère allemand du Développement urbain a publié un Livre blanc sur les «Espaces verts dans la ville» (*Weißbuch Stadtgrün*). Ce livre blanc est le fruit d'un important dialogue entre de nombreuses parties prenantes. La préparation et la mise en œuvre de ce livre ont été complétées par des projets de recherche dont le BBSR est responsable. Malgré la forte croissance de la population dans de nombreuses villes, les espaces verts et non construits doivent être préservés et aménagés. Outre leurs effets positifs sur le climat, les villes vertes renforcent leur attractivité et leur qualité de vie. De plus, les villes se doivent d'avoir une répartition équilibrée des espaces verts. Là encore, l'aspect social des espaces verts est clairement pris en compte dans le développement urbain.

#### 4 Conclusion

La comparaison entre la France et l'Allemagne fait apparaître des caractéristiques analogues et des similitudes évidentes en matière d'urbanisme grâce à la diffusion de cadres de référence et de modèles, du moins entre la France et l'ancienne République fédérale d'Allemagne. Les principales doctrines telles que l'intégration, la participation et la prospective ont accompagné l'urbanisme dans les deux pays tout au long de l'évolution de l'urbanisme moderne. Des deux côtés du Rhin, le développement urbain a évolué d'une approche basée sur la vision fonctionnelle de la Charte d'Athènes vers une approche aménagiste plus spécifique et plus collaborative. Bien entendu, la République démocratique allemande (RDA), qui a adopté les principes de planification soviétiques, est demeurée sur une voie différente jusqu'à la réunification.

Depuis les années 1990, le développement durable est devenu un enjeu incontournable. Ces dernières années, le développement urbain a évolué de plus en plus comme un cadre de collaboration pour les autorités nationales et locales – et pour les acteurs privés également, mais sans véritable virage néolibéral comparable à celui du Royaume-Uni ou des États-Unis.

Il n'est pas surprenant de constater que les différences s'expriment par une approche plus centralisée en France qu'en Allemagne fédérale. La planification au niveau de l'État fédéral allemand a toujours impliqué de laisser les municipalités exercer leur droit de contrôle sur l'aménagement. Cependant, le *Baugesetzbuch* est mis en place par le Parlement allemand et est contraignant pour toutes les municipalités allemandes. Le niveau national exerce un rôle actif, souvent sous-estimé vu de France. De même, la décentralisation de l'urbanisme en France ne doit pas être sous-estimée par les observateurs allemands.

Des questions subsistent quant au poids de l'Union européenne. La Charte de Leipzig semble avoir eu plus d'influence en Allemagne qu'en France, où la Charte d'Aalborg est plus souvent citée. Peut-on néanmoins prévoir un processus d'europanisation de la planification par la convergence des objectifs? Par exemple, l'Union européenne veut atteindre l'état de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050 (EC – European Commission 2011), objectif repris par le Plan biodiversité français 2018, le *think tank* gouvernemental France Stratégie (Fosse 2019) et la très ambitieuse loi du 22 août 2021 de lutte contre le dérèglement climatique. Il est probable que ces orientations permettront, entre autres, de faire converger les stratégies de développement et les outils d'urbanisme en France et en Allemagne.

---

### Bibliographie

- Adam, B.; Fritzsche, S. (2017): The European City – a Model for Future Urban Development and its Elements, *Die Erde*, 143 (1-2), 105-127.
- Albers, G.; Wékel, J. (2008): *Stadtplanung. Eine illustrierte Einführung*. Darmstadt.
- Allmendinger, P. (2017): *Planning theory*. Londres.
- Alvergne, C.; Musso, P. (2003): *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*. Paris.
- Ascher, F. (2000): *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*. La Tour d'Aigue.
- Baudelle, G. (2008): «Construire ensemble les territoires»: les transformations récentes du modèle français d'aménagement. Dans: Arnould P., Baudelle G. (éd.): *Construire les territoires*, Paris, 145-158. = *Historiens & Géographes* 403.
- Baudelle, G.; Fache, J. (éd.) (2015): *Les mutations des systèmes productifs en France*. Rennes.
- Baudelle, G.; Gaultier, G. (éd.) (2018): *Les nouvelles fabriques de la ville. Objets, référentiels et méthodes*. Rennes
- Bauer, J. (2014): *Perspektiven der Freiraumvernetzung in Köln*. Dans: *RaumPlanung* (172). 14-19.
- Baumann, K. (2007): *Bauhaus Dessau. Architektur-Gestaltung-Idee*. Berlin.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (éd.) (2000): *Urban Development and Urban Policy in Germany. An Overview*. Bonn. = *Berichte* 6.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (éd.) (2009): *Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen*. BBSR-Online-Publikation 37/2009.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (éd.) (2000): *Nutzungsmischung im Städtebau – Endbericht*. Bonn. = *Werkstatt: Praxis Heft* 2.
- Booher, D.E.; Innes, J.E. (2018): *Planning with Complexity. An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. Londres.
- Brenner, N. (2004): *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford.
- Buchanan, C. (éd.) (1963): *Traffic in Towns: A study of the long term problems of traffic in urban areas*. Report to the Ministry of Transport. Londres.
- Caro, P. Dard, O.; Daumas, J. (éd.) (2002): *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*. Rennes.
- Carriou, C.; Ratouis, O. (2014): *Quels modèles pour l'urbanisme durable?* Dans: *Métropolitiques.*, 25.06.2014.  
<http://www.metropolitiques.eu/Quels-modeles-pour-l-urbanisme.html> (25.06.2014).
- Certaines, J. (1988): *La fièvre des technopoles*. Paris.
- Choay, F. (1965): *Urbanisme, utopies et réalités: une anthologie*. Paris.
- De Roo, P. (1988): *Atlas de l'aménagement du territoire*. Paris.
- Desjardins, X. (2017): *L'aménagement du territoire*. Paris.
- Desjardins, X.; Géneau de Lamarlière, I. (éd.) (2016): *L'aménagement du territoire en France*. Paris.
- DGGL – Deutsche Gesellschaft für Gartenkunst und Landschaftskultur e.V. (éd.) (2018): *Kulturelles Erbe „Gärten, Parks und Landschaften*. München. = *Themenbuch* 13.

- Direction de la construction** (1974): Modèles innovation 1973 [et] 1974. Paris.
- Dühr, S.; Stead, D.; Zonneveld, W.** (2007): The Europeanization of spatial planning through territorial cooperation. Dans: *Planning Practice and Research*, 22(3), 291-307.
- EC – European Commission** (2011): Roadmap to a Resource Efficient Europe. Brussels: 20.9.2011, COM (2011) 571 final.  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0571\\_/com\\_com\(2011\)0571\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0571_/com_com(2011)0571_en.pdf) (28.05.2021).
- Epstein, R.** (2005): Gouverner à distance: Quand l'Etat se retire des territoires. *Esprit* (11), 96-111.
- Estèbe, P.** (2015): L'égalité des territoires: une passion française. Paris.
- Faludi, A.; Van der Valk, A.** (1990): De groeikernen als hoekstenen van de Nederlandse ruimtelijke planning doctrine. Assen.
- Faludi, A.; Van der Valk, A.** (1994): Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century. Kluwer. Dordrecht.
- Fekkek, M.; Fleischhauer, M.; Greiving, S.; Lucas, R.; Schinkel, J.; von Winterfeld, U.** (2016): Resiliente Stadt – Zukunftsstadt. Wuppertal.  
[https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/6614/file/6614\\_Resiliente\\_Stadt.pdf](https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/6614/file/6614_Resiliente_Stadt.pdf) (08.01.2020).
- Fosse, J.** (2019): Objectif «zéro artificialisation nette»: quels leviers pour protéger les sols? France stratégie. Paris.
- Fourastié, J.** (1979): Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975. Paris.
- Franke, T.; Löhr, R.; Sander, R.** (2000): Soziale Stadt - Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung. Dans: AfK – Archiv für Kommunalwissenschaften. Grundlagen, Konzepte, Beispiele (39), 243–268.
- Gemünd, W.** (1913): Die Grundlagen zur Besserung der städtischen Wohnverhältnisse. Berlin/Heidelberg.
- Gravier, J.** (1947): Paris et le désert français : décentralisation, équipement, population. Paris.
- Hautreux, J.; Lecourt, R.; Rochefort, M.** (1963): Le niveau supérieur de l'armature urbaine française. Paris, ministère de la Construction, Commission de l'équipement urbain. Paris.
- Healey, P.** (1992): Planning through debate: The communicative turn in planning theory. Dans: *Town Planning Review*, 63 (2), 143-162.
- Heigl, F.** (1984): Der Städtebau des 20. Jahrhunderts – vom idealen Plan zum idealen Konzept. Teil 1. Dans: *DBZ* (6), 791-800.
- Jean, Y.; Vanier, M.** (éd.) (2009): La France, aménager les territoires. Paris.
- Kanning, H.; Scholles, F.; Mancebo, F.** (2023): Ville durable et participative : un concept stimulant! Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): *Villes et métropoles en France et en Allemagne*. Hanovre, 153-171. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Koch, M.** (1984): Moderner Städtebau der 20er Jahre und seine ideengeschichtlichen Bezüge. Dans: *disP – The Planning Review* (75), 20-24.
- KVR – Kommunalverband Ruhrgebiet** (éd.) (1995): Kommunalverband Ruhrgebiet. Wege, Spuren. Festschrift zum 75jährigen Bestehen des Kommunalverband Ruhrgebiet. Essen.
- Linder, R.; Lühr, H.** (éd.) (2008): Gartenstadt Hellerau: Die Geschichte ihrer Bauten. Dresden.
- Lopez, F.; Pellegrino, M.; Coutard, O.** (2019): Les territoires de l'autonomie énergétique: espaces, échelles et politiques. Londres.
- Mangin, D.** (2004): La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine. Paris.
- Motte, A.** (2006): La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005). Paris-La Défense = Recherche 133.
- Nationale Stadtentwicklungspolitik** (2021): In Städten gestalten wir unsere Zukunft!  
[https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/DE/Home/home\\_node.html](https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/DE/Home/home_node.html) (23.04.2021).
- Oblet, T.** (2005): Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne. Paris.
- Reicher, C.; Niermann, L.; Schaub, T.** (2011): Die Festivalisierungen der Internationalen Bauausstellung Emscher Park und ihrer Folgeformate im Ruhrgebiet. Dans: Altröck, U.; Kunze, R.; Schmitt, G.; Schubert, D. (éd.): *Jahrbuch Stadtregion 2011*. Berlin, 39-51.
- Reichow, H.** (1959): Die autogerechte Stadt. Ein Weg aus dem Verkehrs-Chaos. Ravensburg.
- Reiß-Schmidt, S.** (1996): Freiraum als regionale Infrastruktur im Ruhrgebiet. Dans: *Informationen zur Raumentwicklung* (4/5), 259-276.
- Saint-Julien, T.** (1982): Croissance industrielle et système urbain. Paris.
- Scholl, B.; Elgandy, H.; Nollert, M.** (2007): Raumplanung in Deutschland – Formeller Aufbau und zukünftige Aufgaben. *Spatial Planning in Germany. Formal Structure and Future Tasks*. Karlsruhe. = Schriftenreihe des Instituts für Städtebau und Landesplanung 35.

- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (éd.) (2011): Stadtentwicklungsplan Klima. Berlin.
- Der Spiegel (1980): Sanierung haut den Gesundesten um. Dans: Der Spiegel (26), 22.06.1980. <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-14326116.html> (07.01.2020).
- Statistisches Bundesamt (éd.) (2019): Städte-Boom und Baustau: Entwicklungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2008 – 2018. Dans: Pressemitteilungen des Statistischen Bundesamts (12), 4.12.2019. [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/12/PD19\\_N012\\_122.html;jsessionid=CD217058221BB38FE6A0408748EFFCFB.internet722](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/12/PD19_N012_122.html;jsessionid=CD217058221BB38FE6A0408748EFFCFB.internet722) (12.12.2019).
- Vadelorge, L. (2014): Retour sur les villes nouvelles. Une histoire urbaine du xxe siècle. Paris.
- Wiel, M. (2005): Ville et mobilité, un couple infernal? La Tour d'Aigues.
- Zöpel, C. (2011): 40 Jahre Städtebauförderungsgesetz – ein Grund zum Feiern? Dans: Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (éd.): Bericht zur Stadtentwicklung 2011. 40 Jahre Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen. Erfahrungen und Perspektiven. Düsseldorf, 15-16.

---

## Auteurs

*Dr. Brigitte Adam, après avoir étudié l'aménagement du territoire à Dortmund (Ingénieure diplômée), a travaillé comme « employée scientifique » à l'université Carl von Ossietzky d'Oldenburg, puis comme « employée technique » à la ville de Bochum. Depuis 1992, elle travaille en tant que chef de projet scientifique au BBSR et, depuis 2016, elle est responsable de l'observation urbaine et de la végétalisation des villes au sein de la division SU 6 Observation urbaine, environnementale et spatiale. Elle a enseigné dans diverses universités allemandes sur les méthodes et les problèmes de la planification urbaine et régionale (par exemple en tant que professeure invitée au semestre d'été 2001 à l'Université technique de Munich).*

*Guy Baudelle est professeur émérite d'urbanisme et d'aménagement à l'Université de Rennes-2, titulaire de la Chaire européenne Jean Monnet et Président de l'Institut d'Urbanisme de Rennes. Ses domaines de recherche actuels sont l'aménagement du territoire et le développement urbain en France et dans l'Union européenne, ainsi que la prospective spatiale. Il a été directeur de plusieurs programmes de recherche internationaux et nationaux (DATAR, ministère de l'Aménagement du territoire, ministère de l'Écologie et du Développement durable). Il a également été Directeur du Comité scientifique de l'Agence nationale de la recherche.*

*Marc Dumont est professeur d'urbanisme à l'Université de Lille, chercheur au laboratoire Territoires, Villes, Environnement et Sociétés (TVES) et dirige l'Institut d'Aménagement Urbain et Régional de Lille (IAUL). Depuis 2001, ses travaux portent sur les politiques métropolitaines et territoriales, et sur les dynamiques des espaces périurbains. Il est co-président du projet Metropolitan Transitions (I-Site Fondation universitaire Lille Nord-Europe). Depuis juillet 2021, il préside l'Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Urbanisme et Aménagement (APERAU Internationale).*

Christophe Demazière, Patricia Feiertag, Didier Paris, Karsten Zimmermann, Jérôme Dubois

## MÉTROPOLIS ET ORGANISATION DU DÉVELOPPEMENT MÉTROPOLITAIN EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE

### Plan

- 1 Introduction
  - 2 Le débat théorique sur l'organisation institutionnelle des métropoles et l'illustration par les cas de l'Allemagne et de la France
    - 2.1 Les régions métropolitaines en Allemagne
    - 2.2 La mise en métropole de la France
  - 3 Les métropoles : gouvernement ou gouvernance? Deux études de cas
    - 3.1 Francfort-sur-le-Main/Rhin
    - 3.2 La Métropole européenne de Lille
  - 4 Perspectives critiques sur l'organisation institutionnelle des métropoles en Allemagne et en France
    - 4.1 Quel est l'acteur public majeur des aires métropolitaines?
    - 4.2 *Hard space* ou *soft governance* : pourquoi?
- Bibliographie

### Résumé

L'évolution des villes-régions et des métropoles dans les deux pays illustre les débats théoriques sur cet objet géographique particulier. La légitimité politique, une autonomie importante et une zone territoriale «pertinente» devraient constituer la base de ces régions. Mais de cette vision théorique à la pratique, le chemin est long. En Allemagne, on observe un processus ascendant lent et contingent, tandis qu'en France, après une longue histoire d'intercommunalité, des métropoles institutionnelles émergent (loi MAPTAM de 2014). *Metropolregionen* et métropoles diffèrent donc. L'Allemagne montre des formes d'organisation métropolitaine incomplètes et variables, alors que les métropoles françaises se contentent de critères simples de compétences et de ressources. Cependant, ces métropoles «intercommunales» (une exception : Lyon) peuvent aussi être comparées aux grandes villes allemandes, qui sont des entités politiques très individualisées, les villes-états (par exemple Hambourg) étant les cas les plus extrêmes. Deux exemples, Francfort et Lille, illustrent cette comparaison.

### Mots-clés

Métropoles – gouvernance – pouvoir local – Francfort – Lille



## The development of metropolises in Germany and France

### Abstract

The evolution of city regions and metropolises in both countries illustrates the theoretical debates on this particular geographical object. Political legitimacy, significant autonomy and a 'relevant' territorial area should form the basis of these regions. But there is a long way to go from this theoretical vision to practice. In Germany, a slow and contingent bottom-up process can be observed, whereas in France, following a long history of intermunicipality, institutional metropolises are emerging (MAPTAM law of 2014). Metropolregionen and métropoles thus differ. Germany shows incomplete and variable forms of metropolitan organisation, whereas French metropolises are satisfied with simple criteria of competences and resources. However, these 'intermunicipal' métropoles (one exception: Lyon) can also be compared with the large German cities, which are highly individualised political entities, with the city-states (e. g. Hamburg) being the most extreme cases. Two examples, Frankfurt and Lille, illustrate the comparison.

### Keywords

Metropolises – governance – local power – Frankfurt – Lille

## 1 Introduction

Ces dernières décennies, la plupart des grandes agglomérations occidentales ont connu une forte croissance économique et démographique. Celle-ci a souvent été accompagnée par des navettes domicile-travail plus nombreuses, une artificialisation des sols accrue et parfois des conflits liés à la localisation de grands équipements. Les agglomérations métropolitaines regroupent une multitude de territoires politico-administratifs dont l'adaptation a souvent été dépassée par la rapidité de la croissance urbaine. Dès lors, la question principale abordée dans ce chapitre est la suivante : face à la fragmentation institutionnelle et à la multiplicité des enjeux métropolitains, quelles sont les tendances récentes de la gouvernance des métropoles en Allemagne et en France ?

Certains travaux ont montré que l'émergence d'un gouvernement métropolitain est un processus difficile, qui se heurte à la résistance des pouvoirs infranationaux constitués (Sharpe 1995; Lefèvre 1998). Idéalement, le gouvernement métropolitain posséderait trois traits principaux. Premièrement, il aurait une légitimité politique forte, obtenue par l'élection directe de ses représentants politiques. Cette légitimité propre permet au gouvernement métropolitain que ses actions soient admises et s'imposent à tous – et d'abord aux communes. Deuxièmement, l'institution métropolitaine aurait une autonomie significative vis-à-vis des autres niveaux de gouvernement, acquise à travers des ressources financières et humaines suffisantes et de larges compétences (planification territoriale, développement économique, gestion des réseaux techniques, culture...). Ceci permet d'agir sur les nombreux enjeux qui traversent les aires métropolitaines. Enfin, le pouvoir métropolitain aurait une assise territoriale «pertinente», correspondant *grosso modo* à l'aire urbaine fonctionnelle.

Cependant, il reste un long chemin à parcourir pour passer de cette vision théorique à une mise en œuvre pratique. Nous verrons dans ce chapitre que si les métropoles institutionnelles existent en France, elles satisfont uniquement le critère des compétences et des ressources – même si ce n’est pas le cas du Grand Paris et de Marseille-Provence. L’Allemagne est également caractérisée par des formes d’organisations métropolitaines incomplètes et variables selon les cas considérés. Pour autant, la comparaison n’est pas simple, et pour plusieurs raisons. En matière de système urbain, la France et l’Allemagne offrent deux images contrastées : au polycentrisme allemand s’oppose la primatie française de Paris et la région francilienne (Paris/Gustedt 2022 et Adam/Baudelle/Dumont 2022). Les classements de villes européennes rendent compte du rayonnement différencié des métropoles des deux pays. Ainsi, Rozenblat et Cicille (2004) ont rangé Paris dans la première classe des villes européennes, tandis que Berlin pointait dans la classe 3 en compagnie de Munich. Par contre, quatre villes allemandes faisaient partie de la classe 4 (Cologne, Francfort, Düsseldorf, Hambourg) contre trois côté français (Lyon, Marseille, Toulouse). Par ailleurs, les systèmes institutionnels diffèrent fortement, avec d’un côté le fédéralisme et de l’autre un État unitaire ayant initié un processus de décentralisation (Paris/Gustedt 2022). Ces deux caractéristiques affectent la reconnaissance du fait métropolitain et sa traduction institutionnelle dans les deux pays. En Allemagne, le gouvernement fédéral n’intervient pas dans l’aménagement des grandes villes. À l’inverse, depuis plus de 50 ans, la France se caractérise par de nombreuses réformes institutionnelles initiées par l’État. L’objectif de ce chapitre est d’illustrer et d’expliquer ces contrastes, à la fois sur le plan général (section 2) et par des éclairages empiriques – études de cas de Francfort et de Lille – (section 3). Par l’analyse comparée, on mettra enfin en exergue les limites de la gouvernance métropolitaine (section 4).

## 2 Le débat théorique sur l’organisation institutionnelle des métropoles et l’illustration par les cas de l’Allemagne et de la France

Le débat sur l’organisation institutionnelle des métropoles a longtemps été caractérisé par une dispute entre deux courants de pensée (Tomàs 2020). D’un côté, les réformateurs métropolitains ont prôné la consolidation institutionnelle des espaces métropolitains par le biais de réformes territoriales. Dans les années 1960, la création des Communautés urbaines en France ou des *Metropolitan County Councils* en Angleterre a illustré cette tendance. De l’autre, sous l’influence des théories du *public choice*, certains ont souligné le caractère optimal de la compétition entre municipalités autonomes. Dans les années 1990, les tenants du *new regionalism* ont conçu la gouvernance métropolitaine autour de structures institutionnelles plus *soft*, à géométrie variable, à même de traiter des enjeux variés. De son côté, Brenner (2004) soutient l’idée que la question de la gestion des métropoles participe d’un processus plus large de recomposition des territoires étatiques dans un contexte de globalisation économique. La compétitivité internationale passerait par une structuration institutionnelle des aires métropolitaines.

Les évolutions de la gouvernance des métropoles en Allemagne et en France ces quinze dernières années illustrent ces débats théoriques. L’Allemagne correspond à un processus *bottom-up*, lent et dépendant de contingences, tandis que la France a

connu la mise en place de métropoles institutionnelles succédant aux communautés urbaines, concrétisant une alliance entre maires de grandes villes et gouvernement national.

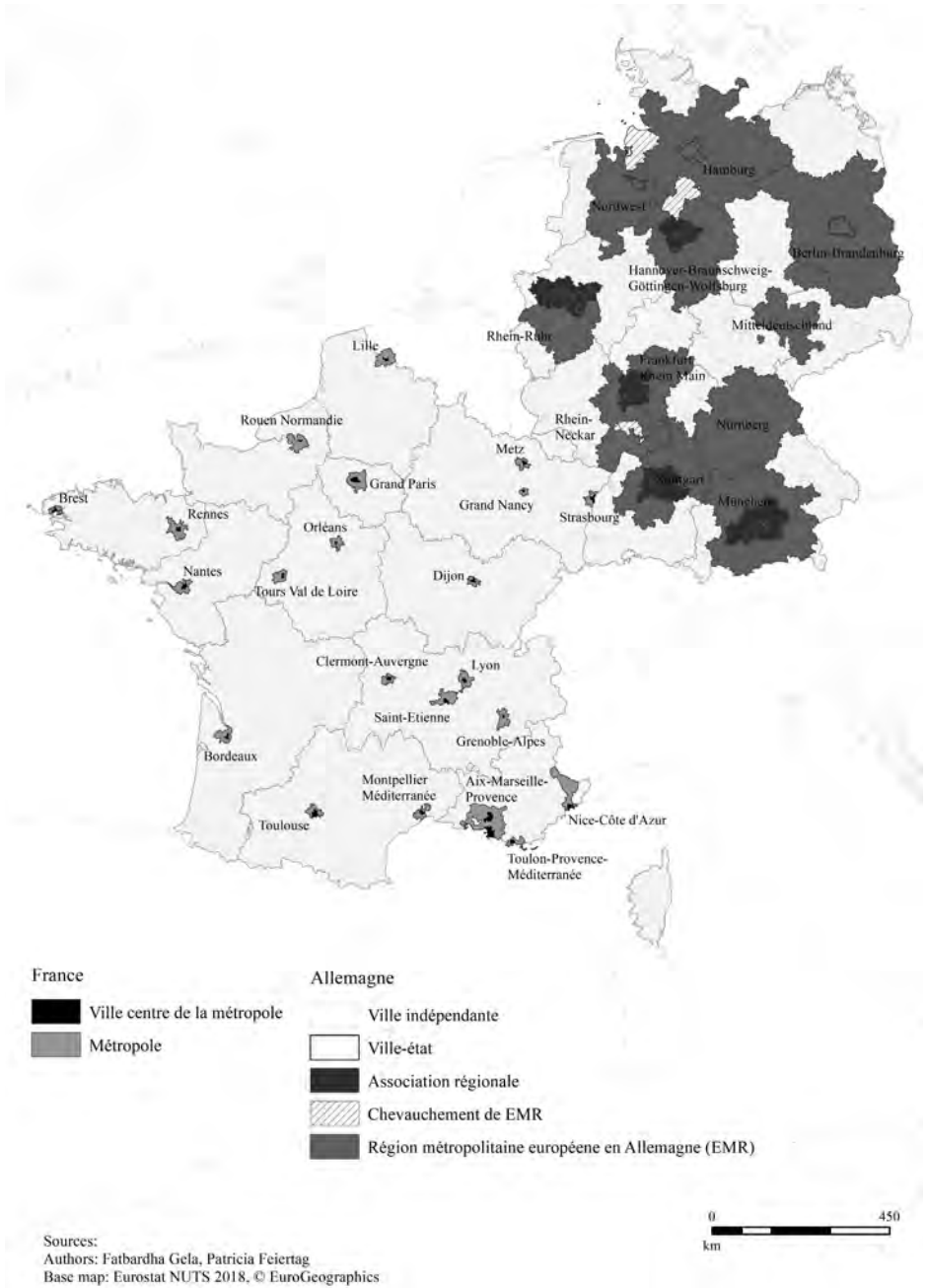


Figure 1 : L'institutionnalisation des métropoles en Allemagne et en France / Source : Fatbardha Gela and Patricia Feiertag (TU Dortmund)

## 2.1 Les régions métropolitaines en Allemagne

En Allemagne, les régions métropolitaines sont une catégorie indistincte. Le terme est utilisé à la fois analytiquement et politiquement. Il est devenu populaire dans la politique allemande de développement spatial vers la fin des années 1990 lorsque la *Ministerkonferenz für Raumordnung* (MKRO - Conférence conjointe des ministres de l'Aménagement du territoire et du Développement régional) a mis en évidence la nouvelle catégorie des régions métropolitaines européennes dans divers documents (Blotevogel/Schmitt 2006; ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2007). Ces nouvelles régions métropolitaines ne sont pas de nouvelles entités territoriales, mais constituent plutôt des formes variables de coopération entre les municipalités, les districts et les acteurs privés (y compris les universités). Le contexte était marqué par une préoccupation générale concernant la compétitivité de l'économie allemande (débat sur l'attractivité de l'Allemagne en tant que lieu d'implantation pour les entreprises et l'industrie) et l'absence d'une région urbaine mondiale allemande comparable au Grand Paris en France et au Grand Londres au Royaume-Uni. L'évolution historique du système urbain allemand a conduit à un modèle polycentrique de villes qui reflète la nature fédérale du pays. D'importantes fonctions économiques dans différents secteurs sont réparties entre les différentes régions urbaines telles que Berlin, Hambourg, Munich, Francfort-sur-le-Main, Stuttgart et Rhin-Ruhr. Le renforcement de ces régions métropolitaines et la consolidation de leurs liens ont été considérés comme bénéfiques pour le développement économique du pays. Cinq régions métropolitaines ont été initialement désignées, puis onze, y compris parmi celles qui n'étaient plus compétitives à l'échelle mondiale. Les régions métropolitaines sont presque toutes très grandes (par exemple Berlin-Brandebourg ou Hambourg), mais leur capacité à gérer le développement régional est comparativement limitée, en raison d'un manque de financement et de compétences.

Le débat sur l'introduction des régions métropolitaines européennes a également souligné l'augmentation des disparités. Deux types de conflits sont apparus autour des partenariats entre zones urbaines et zones rurales et au sujet de la sélection d'un petit nombre de «champions nationaux» compétitifs au niveau mondial. Cela a au moins permis d'accorder une certaine attention aux besoins des petites et moyennes villes et aux autres régions urbaines (Matern 2013). Il est frappant de constater que les régions métropolitaines se trouvent presque toutes en Allemagne de l'Ouest. On ne sait pas non plus comment les petites régions urbaines comme Karlsruhe, Braunschweig, Kassel, Leipzig, Fribourg ou Osnabrück peuvent être incluses dans ce discours de politique spatiale.

La discussion sur les régions métropolitaines ne doit pas cacher le fait que de très solides associations de planification régionale et d'aménagement urbain sont présentes à plus petite échelle (régions urbaines) depuis des décennies. Ces associations disposent de capacités collectives très importantes dans les domaines de l'aménagement du territoire, du paysage, des transports publics et du développement économique (Stuttgart, Hanovre, Rhin-Neckar, Braunschweig). Avec les districts et les villes indépendantes, ces associations constituent les structures institutionnelles les plus importantes pour les régions urbaines.

Globalement, l'émergence de nouvelles échelles spatiales dans les politiques métropolitaines allemandes depuis la fin des années 1990 peut être considérée comme combinant un noyau institutionnel fort à petite échelle (généralement des associations de planification dans les régions urbaines, dont certaines remontent aux années 1970) avec des formes de gouvernance plus souple à plus grande échelle (régions métropolitaines) (Blatter 2006; Zimmermann 2017). Les nouveaux arrangements multiniveaux dans les régions métropolitaines allemandes ne résultent toutefois pas d'un processus de structuration institutionnelle minutieux, mais dépendent de la présence de constellations d'acteurs et des initiatives d'autres niveaux de gouvernement. Cela signifie que les accords sont instables et peuvent disparaître.

Le rééchelonnement des compétences doit être considéré conjointement à la dynamique de décentralisation et de régionalisation qui s'observe en Allemagne et dans d'autres pays, et qui est souvent conçue comme une mesure d'austérité (Zimmermann 2017; Fricke/Gualini 2019). La création des *Europäische Metropolregionen in Deutschland* (régions métropolitaines européennes en Allemagne) implique l'invention d'une nouvelle échelle, mais ne résulte pas nécessairement d'un changement de fonctions politiques ou administratives. La création de régions métropolitaines européennes a favorisé non seulement le développement économique, mais aussi – du moins dans quelques régions – un degré limité de transposition à plus grande échelle des stratégies et politiques. Bien que les nouvelles échelles, plus grandes (en termes de territoire), n'aient pas été créées au détriment des plus petites, le processus est caractérisé par des conflits. Nous considérons ce processus comme une nouvelle différenciation de la politique régionale. Cette différenciation est liée non seulement à l'émergence de différentes échelles régionales (région urbaine, région métropolitaine, arrangements sectoriels), mais aussi aux motivations qui sous-tendent les politiques métropolitaines. Bien que le principal moteur de la création des régions métropolitaines européennes ait été la compétitivité, d'autres facteurs tels que le développement durable et l'amélioration des transports publics se retrouvent à des échelles de gouvernance plus petites (c'est-à-dire au niveau des régions urbaines). Cette différenciation peut être appelée «régionalisation intégrée». Cela rend les termes «région métropolitaine» et «région urbaine» quelque peu indistincts et conduit, du moins dans certaines régions allemandes, à une «politique de surpeuplement» (Zimmermann 2017).

## 2.2 La mise en métropole de la France

De son côté, la France a récemment favorisé la naissance de pouvoirs urbains intégrés aptes à s'insérer dans les flux mondiaux et à piloter de grands projets d'aménagement (Zimmermann/Galland/Harrison 2020). Ces réformes s'inscrivent toutefois dans des réflexions institutionnelles plus larges et plus anciennes visant à rationaliser le nombre et la taille des communes, à maîtriser les dépenses publiques et à développer les solidarités financières à l'échelle des intercommunalités.

Pour autant les grandes réformes de l'intercommunalité (loi Chevènement 1999) ou celle de la planification spatiale (loi solidarité et renouvellement urbain – SRU 2000), n'ont pas été pensées à l'échelle des aires métropolitaines. Si elles opèrent un saut

d'échelle important, ces réformes visent essentiellement à réorganiser les principaux leaderships territoriaux autour de grands élus urbains sur la base du volontariat (Pinson 2004). La décennie 2000 a été riche de rapprochements qui ont entraîné l'accroissement progressif de la taille et des compétences des intercommunalités françaises.

Fort de cette dynamique le gouvernement va, par l'intermédiaire de deux lois successives, inventer les métropoles (Dubois 2015). La loi de réforme des collectivités de 2010 pose les bases de nouvelles formes d'intercommunalités plus intégrées et plus larges, mais dans le respect des principes de la loi de 1999, c'est-à-dire en respectant la liberté d'association des communes. Confronté au manque d'empressement des pouvoirs locaux, le gouvernement hausse le ton quatre ans plus tard (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – MAPTAM 2014). Les métropoles deviennent alors une création législative, marquant une nette rupture avec une politique de regroupements volontaires qui prévalait en France depuis les lois de décentralisation. La loi prévoit la création au 1er janvier 2015 de 10 métropoles de droit commun bien souvent en remplacement de communautés urbaines préexistantes et de 3 métropoles à statut particulier, le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence<sup>1</sup>.

La loi MAPTAM résulte d'une alliance entre ces grands maires, qui cumulaient souvent cette position avec un mandat au parlement, et le gouvernement (Demazière/Sykes 2021). Dans de nombreux cas, le changement de statut s'est fait sans heurts, les métropoles ne sont que la suite des communautés urbaines préexistantes souvent sur des périmètres spatiaux et de compétences relativement identiques. Tout comme la communauté urbaine qu'elle vient remplacer, la métropole cumule compétences stratégiques (planification, droit des sols, développement économique, transport, schémas sectoriels) et services urbains du quotidien. La nouveauté concerne plutôt les rapports entre la métropole et les collectivités de rang supérieur ou l'État. La loi prévoit que la métropole puisse augmenter encore son panier de compétences en récupérant par voie conventionnelle certaines compétences jusqu'alors dévolues aux départements ou aux régions, voire à l'État.

Pour autant la situation française doit être observée plus en détail. Si la création de métropoles fortes est aujourd'hui effective autour de la plupart principales villes françaises la situation des trois plus grandes aires urbaines, Paris, Lyon et Marseille a fait l'objet d'un traitement particulier.

Compte tenu des fortes résistances des élites politiques locales (Béhar 2019; Olive 2015), le Grand Paris (131 communes, 7 millions d'habitants) et la métropole d'Aix-Marseille Provence (91 communes, 1,8 million d'habitants) bénéficient de statuts spécifiques. Dans ces deux cas, la fusion contrainte des anciennes intercommunalités se voit, dans les faits, nuancée par la création de *Conseils de territoire* (CT) regroupant les municipalités. Ces CT fragilisent la naissance d'une autonomie métropolitaine. Selon les rapports de force politiques, la métropole peut en effet leur rétrocéder une partie de ses compétences, ils sont obligatoirement consultés par le conseil de

---

1 D'autres métropoles ont été créées depuis. Au 1er janvier 2020, elles étaient 22.

métropole pour toute décision les concernant et disposent du droit de mettre les questions les concernant à l'ordre du jour du conseil métropolitain. La loi prévoit également des possibilités de rétrocession de certaines compétences de la métropole en direction des communes. Les deux plus grandes villes françaises donnent donc à voir des métropoles faibles sur des territoires de fait administrés par trois niveaux de pouvoirs : communes, conseils de territoire et métropole.

Troisième agglomération française, la métropole lyonnaise (59 communes, 1,4 million d'habitants) est dans une situation inverse. Compte tenu du consensus politique existant localement, le législateur est allé beaucoup plus loin. Sur le périmètre de l'ancienne communauté urbaine, la métropole fusionne les compétences à la fois de l'intercommunalité et du département du Rhône. La loi fixe comme mission au nouvel Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) « d'améliorer la compétitivité et la solidarité » sur ce nouveau territoire et lui attribue notamment toutes les compétences en matière d'insertion et de protection des publics fragiles jusque-là exercées par le département. La Métropole du Grand Lyon est aujourd'hui en France la seule à avoir obtenu le statut de collectivité territoriale. Ces compétences très intégrées, bien souvent mises en avant par le gouvernement comme un exemple à suivre, ont toutefois un coût. La métropole lyonnaise n'épouse aujourd'hui qu'une partie de son aire urbaine, compte tenu de l'opposition d'une partie des élites politiques locales à intégrer la nouvelle institution.

En définitive, le débat sur les métropoles illustre la tension entre deux échelles, celle du projet urbain porté par la commune urbaine et celle de la planification stratégique à l'échelle des régions urbaines qui, dans le cas français, reste totalement à inventer. Selon les cas et les rapports de forces locaux, le législateur a pu hésiter entre une métropole forte, mais sur un petit périmètre et de grandes métropoles englobant une partie importante de leur aire urbaine, mais politiquement faibles à l'image de Paris et Marseille. Dans bien des métropoles, ce périmètre souvent étroit est en décalage avec les défis de l'étalement urbain, de la ségrégation sociale et des grandes zones d'activités, de la consommation d'énergie ou de la congestion des principaux réseaux de transports (Demazière 2018).

Différentes formes de coopérations interterritoriales existent entre les métropoles et leurs alentours, ainsi que des dialogues métropolitains pour répondre aux enjeux qui dépassent leur périmètre. Mais ces démarches entre EPCI sont pour la plupart très peu institutionnalisées. En 2010, le législateur a introduit le pôle métropolitain comme forme de gouvernance très souple. Les pôles métropolitains ont le statut juridique d'un syndicat mixte et sont composés de plusieurs EPCI – de deux intercommunalités (Nîmes Alès) à 20 (Caen Normandie) (Bariol-Mathais 2017). Depuis 2014 (loi MAPTAM), les syndicats peuvent s'ouvrir à d'autres partenaires comme le département ou la région, les universités, ports, agences de développement économique ou touristique, chambres de commerce et d'industrie, et agences d'urbanisme. Contrairement aux métropoles, les pôles métropolitains ne suivent pas les deux principes d'exclusivité des compétences et de continuité territoriale. Ils peuvent regrouper des intercommunalités éloignées géographiquement en réseau de villes, si elles partagent des problématiques et des enjeux d'aménagement interterritoriaux (Dugua 2015: 312). Cette forme institutionnelle a été appréciée par les acteurs locaux comme une

«bouffée d'air frais», car elle ne correspond pas à la logique générale des réformes territoriales et offre plus de souplesse et de possibilités d'expérimentation (Vanier 2017). Une vingtaine de pôles métropolitains ont été créés, dont la moitié sans métropole.

Douze métropoles font partie d'un ou même de deux pôles métropolitains établis ou en cours de construction : Lyon, Saint-Étienne, Nantes, Rennes, Brest, Rouen, Strasbourg, Nancy, Metz, Clermont-Ferrand, Toulouse et Grenoble. Au lieu d'être un modèle alternatif, on peut donc considérer les pôles métropolitains comme complémentaires aux métropoles.

Le pôle métropolitain peut être responsable de la planification stratégique à l'échelle des régions urbaines (SCoT – Schéma de cohérence territoriale ou Inter-SCoT, Paris/Gustedt 2022) comme dans le cas de Nantes Saint-Nazaire. Ce modèle permet aux EPCI de se concentrer sur des activités opérationnelles de mise en œuvre du SCoT. Ce cas reste cependant exceptionnel puisque, dans de nombreuses grandes agglomérations, les SCoT ont un périmètre bien en deçà de l'échelle métropolitaine, comme à Lyon par exemple où 10 SCoT couvrent la région urbaine (Dugua 2015). Les pôles métropolitains sont des structures légères qui peuvent initier des actions concrètes avec une plus-value créée par une démarche commune. Pour autant, peuvent-ils être un pas vers une échelle supplémentaire de gouvernance locale dans les aires métropolitaines?

### **3 Les métropoles : gouvernement ou gouvernance ? Deux études de cas**

Dans les deux pays, les gouvernements métropolitains fonctionnent différemment d'un territoire à l'autre, reflétant des réalités territoriales et des jeux d'acteurs divers. Nous le montrerons à travers deux études de cas.

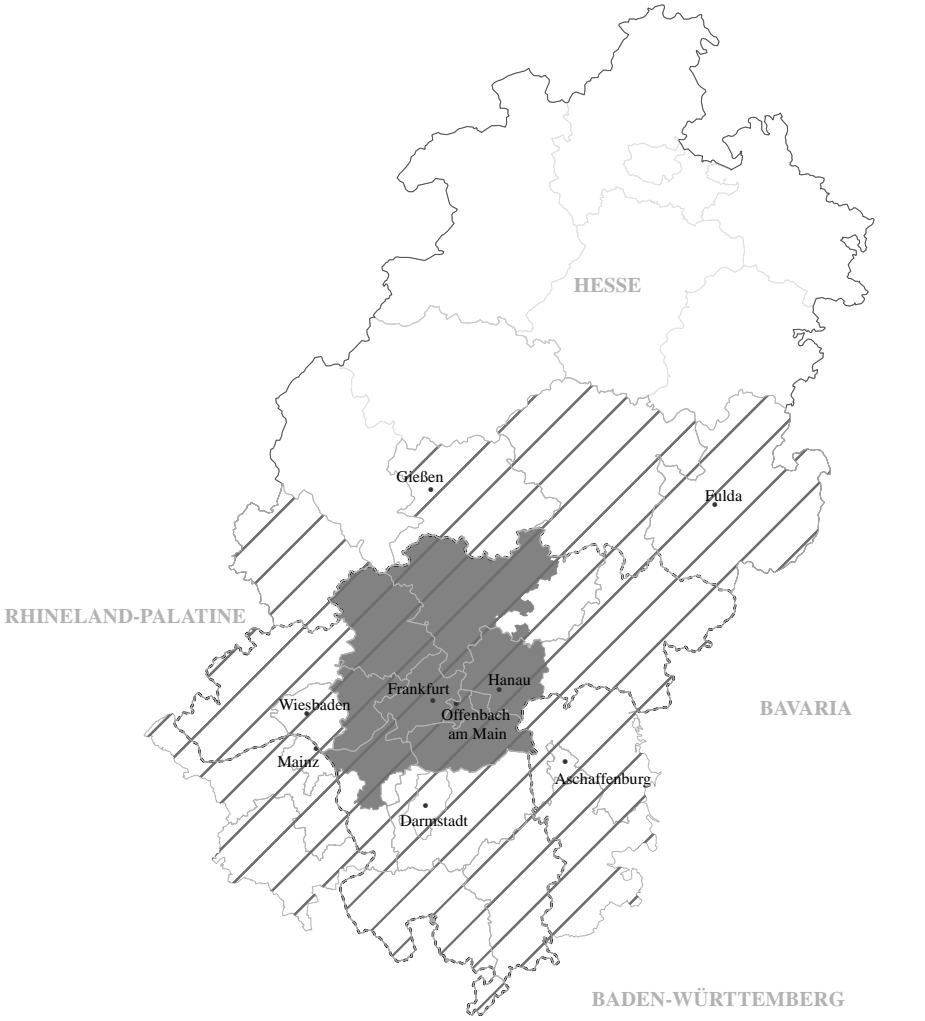
#### **3.1 Francfort-sur-le-Main/Rhin**

Dans les années 1970, la région Rhin-Main de Francfort a été pionnière dans le domaine des structures de gouvernance métropolitaine en Allemagne. En 1975, une Umlandverband (association régionale) a été créée à Francfort, qui était responsable de toute une série de fonctions planificatrices et d'autres missions (y compris les déchets). La région a été dotée d'une assemblée régionale directement élue, bien que son autonomie ait été limitée par une deuxième chambre où siégeaient des représentants des maires de la région. Cela signifie que l'association n'a jamais pu atteindre son plein potentiel et qu'elle était peu estimée par les résidents locaux (Lackowska 2011). En 2000, le Umlandverband a été remplacé par une association institutionnellement plus faible. L'assemblée régionale n'était plus directement élue, mais était composée de représentants des conseils municipaux. En ce qui concerne sa fonction, l'association a été largement réduite à son rôle d'association d'aménagement. Elle a été la seule association d'aménagement en Allemagne à assumer la responsabilité de la planification de l'occupation des sols (en fait une responsabilité municipale) et de la gestion du paysage, mais elle a perdu la responsabilité de la



planification des transports régionaux et des déchets. Malgré une opposition considérable, la région couverte par l'association a été élargie et est maintenant largement équivalente à la zone urbaine fonctionnelle (avec 75 au lieu de 43 municipalités). Cette réforme a été précédée par des débats intensifs sur la gouvernance de la région dans les années 1990, dans lesquels les représentants des entreprises ont également joué un rôle majeur (Blatter 2006). C'est ainsi qu'en 1996 a été créée l'initiative des entreprises du Rhin-Main, qui a rassemblé environ 150 entreprises actives au niveau international, lesquelles ont ensuite produit leur propre vision spatiale pour la région. En raison de la fragmentation régionale, l'image du Rhin-Main à l'étranger était préoccupante, car des régions comme Paris ou Londres avaient un message plus clair. Parmi les autres inconvénients perçus, on peut citer le manque d'offres culturelles. Alors que l'initiative privée avait tendance à représenter les grandes entreprises internationales, le Forum IHK de Francfort – une association de l'Industrie- und Handelskammer (IHK – la chambre de commerce et d'industrie) a tenu un discours similaire, mais pas identique. L'IHK représentait également les petites entreprises qui réclamaient le développement des infrastructures locales. Il n'a toutefois pas été possible de mettre en place un régime unifié favorable au développement. La réforme de 2000 était spécifiquement axée sur les questions de fragmentation et de coopération volontaire. Ainsi, en plus de l'aménagement du territoire et du paysage contraignant, les municipalités et les acteurs privés ont été appelés à trouver des formes de coopération régionale dans les domaines des transports, de la réserve naturelle régionale, de la culture et de la promotion économique. Le conseil régional a été considéré comme le partenaire approprié pour cette coopération; ici, les maires de la région devaient développer des solutions sous la direction de la ville de Francfort. Le succès n'a été que partiel, de sorte que le gouvernement du Land (État fédéré d'Allemagne) a introduit une nouvelle réforme en 2011 : le conseil régional a été supprimé et l'association existante quelque peu renforcée. Il a été doté d'un conseil consultatif composé de représentants des entreprises et de la société civile et, avec les municipalités, il a été autorisé à étendre ses activités à d'autres domaines (parc régional, marketing, mobilité, installations sportives et récréatives). En 2018, cette gamme de responsabilités a encore été élargie pour inclure le logement et la numérisation. La réalisation des missions de l'association est basée sur une coopération volontaire et est poursuivie avec des niveaux d'engagement variables.

Comme d'autres régions urbaines allemandes, les discussions à Francfort/Rhin-Main dans les années 2000 ont porté sur la forme possible d'un second niveau plus large de gouvernance métropolitaine. L'initiative des régions métropolitaines européennes en Allemagne (par exemple Munich, Berlin, Hambourg, Rhin-Ruhr, Stuttgart) était une initiative conjointe de la République fédérale, des *Länder* et des responsables politiques municipaux concernés dans le but de créer des champions nationaux de niveau international. Toutefois, il n'y a eu ni changement institutionnel ni financement. La priorité a plutôt été donnée à la réussite d'une « politique visant à attirer l'attention ». À Francfort-sur-le-Main, l'idée n'a pas été très populaire, en partie parce que la région métropolitaine traversait les frontières de trois États fédéraux (de Mayence en Rhénanie-Palatinat à Wiesbaden, Darmstadt et Francfort en Hesse à Aschaffenburg en Bavière).



2021 Concept: K. Zimmermann    Cartography: F. Gela



- District
- Région Francfort/Rhin-Main
- District administratif de Darmstadt
- Région métropolitaine Francfort/Rhin-Main
- État fédéral de Hesse

Figure 2 : La région métropolitaine Francfort/Rhin-Main /Source : Fatbardha Gela (TU Dortmund)

Il y a beaucoup à dire sur cette grande zone urbaine fonctionnelle, mais elle est difficile à organiser politiquement en raison des différents niveaux de responsabilité et de compétence entre les *Länder* et les municipalités. La région est donc restée un concept flou. Ce n'est que très récemment que de nouvelles initiatives ont été lancées pour élaborer un nouveau concept pour cette région métropolitaine. En mai 2018, l'IHK de Francfort a organisé une Journée de la Région Métropolitaine et a fondé un forum stratégique auquel ont participé les gouvernements des États fédéraux ainsi que des représentants des IHK et des municipalités. Ce projet est toujours en cours. De grands projets d'infrastructure tels que l'extension de l'aéroport (construction de la quatrième piste terminée, terminal 3 en construction) et des investissements considérables dans les transports publics régionaux se sont également avérés possibles, le gouvernement de l'État fédéral ayant fixé des priorités claires en la matière. Néanmoins, la situation reste généralement celle d'une gouvernance métropolitaine avec des structures multilatérales, de nombreux acteurs et aucun centre clairement défini.

L'association d'aménagement est maintenant confrontée au problème de trouver suffisamment d'espace pour la construction de logements dans cette région en pleine croissance. De nombreuses municipalités de banlieue qui se caractérisaient auparavant par de forts taux de croissance ont maintenant abandonné cette trajectoire et ne souhaitent pas avoir recours à davantage de terrains à bâtir en vue de préserver la qualité de vie.

Cette étude de cas illustre le rôle joué par l'économie dans les débats sur l'organisation de la région métropolitaine et les limites des solutions mises en œuvre en matière de spatialisation et de compétences.

### **3.2 La métropole européenne de Lille**

L'exemple de la métropole lilloise illustre avec pertinence la situation des métropoles en France, à la fois par l'ancienneté de sa gouvernance, issue de la réforme initiale de 1966 portant création des communautés urbaines, et par les enjeux d'organisation spatiale, et donc de planification. Ces enjeux sont à la fois génériques (relation de la métropole aux territoires voisins) et singuliers, par la position transfrontalière.

Sur le plan institutionnel, la création de la Communauté urbaine de Lille (CUDL) en 1968 réunit l'agglomération de Lille et celle de Roubaix-Tourcoing, que l'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques) distinguait encore dans son recensement de 1962, ainsi que l'agglomération d'Armentières, à l'ouest. À cette époque, la communauté urbaine a en charge des compétences techniques : voirie, assainissement, aménagement de zones d'activités, organisation des transports publics, etc. Cependant, en 1969, elle est désignée par l'État pour porter le projet de ville nouvelle de Lille-Est. Dans ce cadre, la CUDL va développer un système de métro automatique. Par ailleurs, la CUDL soutient une politique de résorption de l'habitat insalubre hérité de la révolution industrielle.

La «bifurcation métropolitaine» (Paris/Stevens 2000) intervient en 1989 quand Pierre Mauroy, maire de Lille et ancien Premier ministre accède à la présidence de la CUDL. L'année précédente, le grand projet urbain Euralille, destiné à accompagner l'arrivée du TGV reliant Paris, Bruxelles et Londres, a été lancé. Mais, sous l'impulsion de Pierre Mauroy, il s'agira de transformer un projet lillois en un «projet métropolitain» qui inclut le soutien à Euralille, mais aussi à d'autres projets, comme le futur quartier de l'Union, entre Roubaix et Tourcoing. Symboliquement, la Communauté urbaine de Lille se rebaptise Lille métropole communauté urbaine (LMCU 1997) à l'exemple du Grand Lyon. Un consensus métropolitain émerge alors, au-delà des partis, mais qui est d'abord le résultat d'un équilibre politique porté par la personnalité de Pierre Mauroy, mais cet équilibre reste fragile, sans majorité nette. Lille peut également compter sur une société civile particulièrement mobilisée, à l'exemple du Comité Grand Lille, une coalition d'acteurs créée en 1990 autour d'un chef d'entreprise emblématique, Bruno Bonduelle. Créé en 2002, le Conseil de développement de Lille métropole jouera pleinement son rôle d'émettre des avis sur les politiques publiques métropolitaines.

L'ambition est alors de faire exister Lille sur la carte européenne. Pour la candidature française à l'organisation des Jeux olympiques de 2004, Lille est choisie face à Lyon. Surtout, Lille devient la capitale européenne de la culture en 2004 et développe ainsi sa notoriété.

Le Schéma directeur (SD) de 2002, document de planification majeur, contient des principes novateurs quant à la façon de faire la ville avec la notion de «renouvellement urbain», une approche du redéveloppement des quartiers en crise associant développement économique, social et cadre de vie, et qui servira de modèle dans de très nombreuses villes françaises. Le développement périurbain est limité au profit de la reconquête des quartiers ouvriers qui concentrent l'essentiel du chômage et de l'exclusion sociale. Véritable laboratoire du renouveau urbain (Paris/Mons 2009), la métropole accélère une mutation économique vers l'économie créative (Liefoghe/Mons/Paris 2016) avec par exemple *Euratechnologies*, l'un des plus gros incubateurs de start-up d'Europe. Mais la métropolisation ne suffit pas à résoudre les difficultés sociales de ceux qui restent exclus de ces nouveaux développements, voire les aggrave (Collectif Degeyter 2017).

Grâce à la majorité obtenue en 2008 par le Parti socialiste et ses alliés, le mandat de Martine Aubry, ancien ministre, maire de Lille et présidente de LMCU de 2008 à 2014, rompt avec le consensus politique précédent pour porter un projet métropolitain spécifique. Plus récemment, la gouvernance reflète l'absence de majorité claire à l'issue des élections municipales de 2014. Le groupe politique représentant les petites communes périurbaines joue un rôle pivot au sein d'un exécutif qui associe tous les partis à l'exception de l'extrême droite. Les orientations du SCoT (2017) rompent avec les principes précédents au profit du développement du périurbain. On touche ici du doigt les limites de la représentation au second degré, puisque les citoyens élisent directement leurs conseillers municipaux et donc leur maire, mais pas directement les conseillers communautaires.

Suite à la loi MAPTAM, le passage à la Métropole européenne de Lille (MEL 2015) se traduit par un élargissement des compétences, avec par exemple le développement social urbain ou la reprise des routes départementales. La région doit composer avec la MEL pour ses propres documents de planification (SRADDET ou SRDEII, Paris/Gustedt 2022).

Par ailleurs, sous l'injonction du législateur, certains territoires périphériques (petites communautés de communes) ont rejoint la MEL. En 2020, la MEL compte 95 communes et 1 170 000 habitants. En son sein, 29 communes ont moins de 2 000 habitants, 52 entre 2 000 et 20 000, 10 entre 20 000 et 60 000 et 4 plus de 60 000 habitants, dont Lille, la ville centre, qui pèse à peine 20 % de la population métropolitaine avec 233 000 habitants. Ceci risque de réduire encore un peu plus le poids des grandes villes (Lille, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve-d'Ascq) au sein d'une institution menacée par l'atomisation du pouvoir politique et caractérisée par le poids des communes rurales périurbaines qui disposent du foncier pour le développement futur. On voit ici l'intérêt d'une nouvelle réforme qui introduirait, sur le modèle lyonnais, une élection au suffrage direct des conseillers communautaires: chaque groupe politique défendant clairement son projet métropolitain devant les électeurs afin d'éviter négociations et arrangements postélectorales qui nuisent à la démocratie.

Sur le plan territorial, la métropole lilloise fait également face à des enjeux spécifiques. Principale agglomération de la région Hauts-de-France, elle a vocation à dynamiser l'espace régional, sur le plan économique notamment. Mais le dialogue avec les autres territoires reste difficile, ces derniers dénonçant souvent «l'arrogance métropolitaine». En 2007, une association de l'Aire métropolitaine de Lille (AML) avait été mise en place afin de répondre à un appel à coopération métropolitaine de la DATAR. Celle-ci rassemblait 2 900 000 habitants et les élus d'un grand bassin métropolitain incluant l'ancien bassin minier et sidérurgique. Cependant, les projets sont mort-nés faute de vraie volonté politique et l'association a été dissoute. Récemment, c'est vers le littoral de la Côte d'Opale, et en particulier vers la Communauté urbaine de Dunkerque, que s'est tournée la métropole à l'occasion de la signature d'une convention de coopération (2018) dont il faudra voir les suites.

Enfin, la position transfrontalière singulière de l'agglomération lilloise, à cheval sur la frontière franco-belge, a ouvert depuis trente ans un espace de coopération pour un territoire de 3,8 millions d'habitants dans le cadre de l'aire métropolitaine transfrontalière, ou de 2,1 millions au sein de l'Eurométropole<sup>2</sup> Lille-Kortrijk-Tournai (3 550 km<sup>2</sup>) le cœur métropolitain franco-belge issu de l'ancienne Conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT 1991-2006), devenue Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) puis le premier Groupement européen de coopération territoriale (GECT), créé en 2008. Beaucoup d'espairs avaient été mis dans cette coopération transfrontalière marquée par une forte implication de la société civile locale. Après des débuts prometteurs, les péripéties électorales dans les deux pays et l'essoufflement politique ont conduit cette coopération à marquer le pas. Des initiatives sont prises dans le domaine de l'environnement, de l'emploi, de l'apprentissage des langues...

2 <http://fr.eurometropolis.eu/>

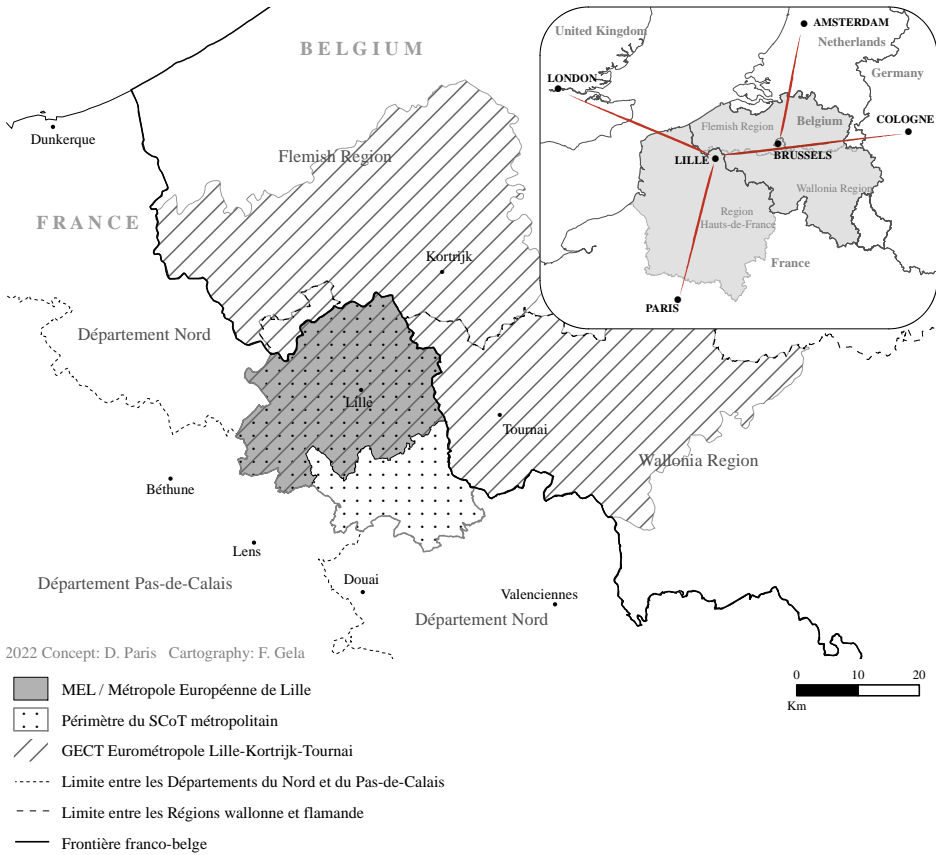


Figure 3: La région métropolitaine transfrontalière de Lille / Source: Fatbardha Gela (TU Dortmund)

Le cas lillois révèle ainsi la complexité de la gouvernance métropolitaine, poussée ici à l'extrême en raison des différents niveaux institutionnels ou fonctionnels qui rendent compte de la réalité métropolitaine (communes de l'agglomération lilloise, MEL, Eurométropole et ses intercommunalités françaises, wallonnes et flamandes constitutives, Aire métropolitaine de Lille incluant l'ancien bassin minier, région métropolitaine). En tant que système fonctionnel territorialisé, l'espace métropolitain lillois se développe à géométrie variable, mais c'est aujourd'hui la MEL qui représente le cadre institutionnel le plus intégré et le plus efficient. Toutefois, ce cadre est encore mouvant, aussi bien dans son périmètre que dans sa gouvernance, avec la question essentielle, posée pour toutes les métropoles françaises (sauf Lyon), de l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct par les citoyens.

## 4 Perspectives critiques sur l'organisation institutionnelle des métropoles en Allemagne et en France

Par l'analyse comparée, nous aborderons ici deux débats. Premièrement, nous essaierons d'identifier l'acteur public majeur des aires métropolitaines, au regard de son budget et de ses compétences. En Allemagne, il s'agit probablement des grandes municipalités, alors qu'en France le couple métropole-commune centre (dans le cas des aires métropolitaines monocentriques) est à considérer. Ensuite, nous nous demanderons pourquoi la France a choisi de créer de nouvelles formes institutionnelles pour gérer le développement des plus grandes agglomérations, tandis qu'en Allemagne les voies privilégiées, les *Metropolregionen* (régions métropolitaines) ou *Stadtregionen* (villes-régions), constituent du *soft government* (gouvernance douce).

### 4.1 Quel est l'acteur public majeur des aires métropolitaines?

Les débats sur les gouvernements métropolitains portent souvent sur leur capacité à agir sur les enjeux multiples du développement des régions métropolitaines (emploi, innovation, habitat, services publics, climat...) (Zimmermann/Galland/Harrison 2020). Dans cet objectif, nous aimerions ici identifier si, parmi la myriade des organisations intervenant dans la gestion des aires métropolitaines, il existe un acteur public principal, le plus à même d'influer sur la mise à l'agenda des sujets métropolitains. Autrement dit, qui gouverne la métropole?

En Allemagne, la structure administrative distingue les municipalités faisant partie d'un *Landkreis* (district) et les *kreisfreie Städte* (villes indépendantes). Les villes indépendantes sont généralement les plus grandes. Elles disposent d'un large portefeuille de compétences publiques et d'un degré élevé d'autonomie politique. Les communes qui font partie d'un district sont des villes petites et moyennes qui n'accomplissent pas toutes les missions de service public, qui sont, en revanche, assumées par le district (par exemple, la surveillance des bâtiments, les transports publics, les écoles, les services de santé, les hôpitaux, l'élimination des déchets, les routes). Il existe 107 villes indépendantes et 294 districts. Étant donné que les villes indépendantes accomplissent à la fois des missions municipales et de district et qu'elles ont un maire directement élu, elles sont administrativement et politiquement plus fortes que les districts, qui sont des associations de municipalités dotées d'un statut juridictionnel. Les villes indépendantes sont responsables de la quasi-totalité des services d'intérêt général, des services sociaux et du bien-être, de l'urbanisme, des infrastructures, des transports publics, des écoles, de la culture, du développement économique, du logement social et des services de santé. Cela se reflète dans les budgets municipaux et les chiffres de l'emploi (tableau 1).

	Cologne	Munich	Francfort/Main	Dortmund
<b>Budget*</b>	4,7 milliards	6,8 milliards	4,1 milliards	2,4 milliards
<b>Employés</b>	18800	32845	14000	9 853 (2018)
<b>Surface</b>	405,2 km <sup>2</sup>	310,4 km <sup>2</sup>	248,3 km <sup>2</sup>	280,7 km <sup>2</sup>
<b>Habitants</b>	1 061 000	1 472 000	758574	601000

\* Dépenses, dettes non prises en compte

Tableau 1 : Chiffres pour certaines villes indépendantes en Allemagne (2019) / Source : budgets municipaux, rapports du personnel, sites web

Pour la France, nous examinerons le cas, hors Paris, des quatre plus grandes métropoles monocentriques. Les métropoles polycentriques, comme Aix-Marseille-Provence ou Lille induisent que les données concernant la ville-centre ne sont pas représentatives<sup>3</sup>. Contrairement à l'Allemagne, dans le contexte français, il faut en effet examiner les données à deux échelles : celle de la ville-centre et celle de la métropole.

		Lyon	Bordeaux	Toulouse	Nantes
<b>Commune-centre</b>	Budget (2018)*	0,76 milliard	0,45 milliard	0,71 milliard	0,46 milliard
	Employés	8000 (2016)	4500 (2016)	7900 (2015)	4500 (2018)
	Surface	47,87 km <sup>2</sup>	49,36 km <sup>2</sup>	118,3 km <sup>2</sup>	65,19 km <sup>2</sup>
	Habitants	521000	256000	480000	311000
<b>Métropole</b>	Budget (2018)*	3,344 milliards	1,958 milliard	1,431 milliard	1,378 milliard
	Employés	8700 (2016)	5000 (2016)	3 100 (2015)	3300 (2018)
	Surface	533,7 km <sup>2</sup>	578,3 km <sup>2</sup>	458,2 km <sup>2</sup>	523,4 km <sup>2</sup>
	Habitants	1 390 000	797000	768000	646000

\* Dépenses, dettes non prises en compte

Tableau 2 : Chiffres clés pour quelques métropoles monocentriques en France / Source : budgets municipaux, rapports du personnel, sites web

Le tableau 2 laisse apparaître que les grandes villes allemandes et françaises sont incomparables sur chacun des critères considérés. Pour le nombre d'habitants ou de la superficie, les villes françaises semblent très petites. Ainsi Lyon, troisième commune française, a près de trois fois moins d'habitants que la troisième ville en Allemagne,

3 Par exemple, en 2019, le budget de la Métropole européenne de Lille est 1,828 milliards. Celui de la ville de Lille est 0,415 milliards, 0,331 à Villeneuve d'Ascq, 0,196 à Roubaix, 0,182 à Tourcoing. La somme des budgets des quatre communes principales est donc 1,124 milliards soit plus de la moitié de celui de la MEL.



Munich, et a une superficie six fois plus petite. La différence de population peut être reliée aux caractéristiques du système urbain national : polycentrique d'un côté, polarisé par l'Île-de-France de l'autre. L'écart en matière de superficie communale s'explique notamment par le fait que l'Allemagne a connu un processus de fusion des communes sur plusieurs décennies (Paris/Gustedt 2022), tandis qu'en France la seule réponse à l'émiettement communal a été la constitution d'EPCI, dont la métropole est le dernier avatar.

Il s'agit donc de comparer les villes allemandes aux métropoles françaises. Mais ici, toujours sur la superficie ou le nombre d'habitants, les métropoles françaises font-elles une différence? En population, la métropole de Lyon reste plus petite que Munich même si elle est plus grande en superficie. Il en est de même pour les autres cas considérés ici, à l'exception de Dortmund, 8<sup>e</sup> ville allemande, qui se trouve insérée dans une région dont la forte urbanisation est couplée à l'industrialisation ancienne de la Ruhr. Il convient de rappeler qu'en France, en dehors du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence, la création des métropoles ne s'est pas accompagnée d'une réflexion du législateur sur les périmètres. Souvent, à l'instigation des élus locaux, il s'est agi de reconduire les périmètres des intercommunalités préexistantes. Ce fut le cas pour Bordeaux, Lyon, Nantes et Toulouse (mais aussi Brest, Montpellier et Nancy, soit une métropole sur deux créée par la loi MAPTAM). Or, les quatre territoires examinés dans le tableau 2 ont connu au cours des dernières décennies une forte croissance démographique et économique et un mouvement de périurbanisation, ce qui justifiait un élargissement de leur périmètre. Les cas de création d'une métropole résultant de la fusion volontaire d'une communauté urbaine préexistante avec d'autres EPCI sont rares; il s'agit de Grenoble, Nice, Rouen (Demazière 2018). La Métropole européenne de Lille a fusionné au 1<sup>er</sup> janvier 2017 avec une communauté de communes dont la population (5900 habitants) était inférieure au seuil défini par la loi NOTRe. Ce minuscule élargissement a eu une grande conséquence : il a impliqué le passage du conseil métropolitain de 179 à 184 membres et surtout la réélection d'un président et des vice-présidents. Ce cas peut contribuer à expliquer pourquoi les élus des EPCI métropolitains étaient (et seront demain?) réticents à toute fusion avec des EPCI périurbains.

Il y a quinze ans déjà, Alain Motte écrivait que, pour analyser les dynamiques territoriales clés et mettre en œuvre l'action publique d'aménagement, l'échelle de la région urbaine fonctionnelle est considérée comme «évidente» par les gouvernements, les chercheurs et les techniciens, mais beaucoup moins par les élus locaux (Motte 2006: 19 et suiv.). De fait, le périmètre des métropoles françaises est souvent très étroit. Si on utilise la définition de la ville de l'Insee, caractérisée par la continuité du bâti, la moitié des métropoles françaises ont une population inférieure à la population de l'unité urbaine correspondante. C'est notamment le cas de Paris, Lyon, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Grenoble et Toulon, soit 8 centres urbains parmi les 10 plus peuplés de France (Demazière 2018).

En ce qui concerne les chiffres du budget et de l'emploi, il n'est pas facile de comparer la France et l'Allemagne. Pour les villes allemandes, le tableau 1 donne une image légèrement déformée. Depuis les années 1990, de nombreuses municipalités ont

transféré des services vers de nouvelles formes d'organisation (PPP - partenariats public-privé, sociétés indépendantes toujours détenues par la municipalité) ou ont privatisé des prestataires de services publics tels que les hôpitaux, les fournisseurs d'énergie et les sociétés municipales de logement. Dans certains cas, cependant, ces sociétés sont toujours sous le contrôle des municipalités, mais n'apparaissent plus dans le bilan. Une comparaison approfondie est donc difficile. En termes de taille territoriale, il convient de noter que presque toutes les villes indépendantes sont assez grandes en raison des fusions et de l'annexion de petites municipalités, qui ont eu lieu pour la plupart au début des années 1970, bien que certaines remontent aux années 1930. Pour maintenir la proximité avec les citoyens sur place, les administrations des grandes villes disposent de conseils au niveau des districts urbains. Les trois villes-États de Berlin, Hambourg et Brême disposent également d'une certaine autonomie politique ainsi que d'une capacité administrative à l'échelle du district.

En France, l'influence du *new public management* (nouvelle gestion publique) est également sensible. La transformation des communautés urbaines en métropoles est intervenue au moment même où le gouvernement a réduit ses dotations aux collectivités territoriales (-11 milliards d'euros sur la période 2015-2017) alors qu'il les avait augmentées chaque année pendant vingt ans. Le budget des métropoles tend à croître, ce qui s'explique par la prise de compétences nouvelles, mais aussi par des transferts de compétences par les communes et par des mutualisations de services avec celles-ci, sur une base volontaire. À Lyon, du fait de la reprise des compétences du département du Rhône, le budget de la métropole a plus que doublé entre 2014 et 2016, passant de 1,8 milliard d'euros à 3,9 milliards d'euros. À Bordeaux (dirigé par une majorité de droite), en 2014, le budget de la ville et celui de la métropole étaient équivalents, s'établissant à 600 millions. En 2018, ils ont nettement divergé (cf. tableau 2). Sur la seule année 2018, le budget de la ville recule de 19% tandis que celui de Bordeaux Métropole augmente de 22%. On constate le même mouvement à Nantes (dirigé par une majorité de gauche) : les dépenses de la ville ont diminué de près de 16% entre 2014 et 2018, tandis que le budget de Nantes Métropole a augmenté de 27% dans la même période. En fait, la construction des métropoles françaises donne à voir un jeu à somme nulle puisque les nouvelles institutions se nourrissent essentiellement des transferts financiers et humains issus des communes. Les chiffres concernant les ressources humaines attachées à la commune ou à la métropole ont tendance à être rapidement obsolètes. Ainsi, à Toulouse, la gestion de grands équipements culturels et sportifs a été transférée de la ville à la métropole, entraînant un changement d'employeur pour un millier d'agents municipaux. À Bordeaux, en 2016, 15 communes (sur 28) ont fait le choix de regrouper certains de leurs services municipaux avec ceux de la métropole. Les effectifs de cette dernière sont passés du jour au lendemain de 3000 à 5000 agents. La croissance du nombre de métropoles françaises a peut-être atteint ses limites. N'arrive-t-on pas à des ensembles hyperintégrés qui croulent sous leur propre poids? La comparaison franco-allemande montre cependant que les grandes villes allemandes ont des effectifs d'agents bien supérieurs aux métropoles françaises, qui ont – pour certaines – toujours moins d'employés que les villes-centres. Pourtant en France, certaines réflexions actuelles des élus poussent à rendre aux communes les compétences du quotidien pour revenir à des métropoles qui auraient avant tout un rôle stratégique.

## 4.2 Hard space ou soft governance : pourquoi?

La France et l'Allemagne ne montrent aucune convergence en termes de réponses institutionnelles à l'identification des défis économiques, sociaux et spatiaux imbriqués dans les aires métropolitaines. Nous souhaitons maintenant explorer les raisons de ces différences entre deux pays voisins engagés conjointement dans le projet européen.

Pour comprendre pourquoi des formes institutionnelles de gouvernement métropolitain apparaissent ou non, on peut se demander dans quelles circonstances les gouvernements locaux (comme les municipalités) recherchent-ils une coopération pour la planification et la coordination. Hulst et van Monfort (2011) ont étudié la coordination horizontale des municipalités dans huit pays européens, dont la France et l'Allemagne. Ils ont constaté qu'il existe une grande variété en ce qui concerne les missions, la portée, le degré d'institutionnalisation et les pouvoirs de décision des accords de coopération. Leur principal argument pour expliquer cette diversité entre les pays est le suivant : «les municipalités ne sont pas très disposées à mettre en place des autorités communes dotées de pouvoirs décisionnels formels pour coordonner les politiques locales. Par conséquent, les gouvernements quasi régionaux apparaissent rarement spontanément. Les gouvernements locaux préfèrent généralement les forums d'aménagement, où la prise de décision se fait sur la base du consensus et où l'autonomie des gouvernements locaux n'est pas menacée» (Hulst/van Monfort 2011: 131).

Selon Hulst et van Montfort (2011), la pression exercée sur les gouvernements locaux pour assurer la coordination et la planification régionales par la coopération est moindre lorsqu'il existe un niveau intermédiaire de gouvernement fort, doté des compétences, des ressources et de la volonté formelle de coordonner les politiques locales ou d'établir des plans régionaux. C'est le cas de certains *Länder* en Allemagne, mais les gouvernements des *Länder* utilisent leurs pouvoirs à des degrés divers. Certains interviennent, d'autres font preuve de «l'ombre de la hiérarchie», mais n'utilisent jamais vraiment leurs pouvoirs, et la majorité adopte une attitude plutôt volontariste. Le secteur privé n'a lui aussi qu'une influence limitée. En revanche, en France, où les régions ont un domaine de décision limité et ne possèdent pas de compétences formelles par rapport au gouvernement local, la pression pour formaliser un niveau métropolitain vient du gouvernement national. La création de métropoles semble marquée par une triple continuité. La première est temporelle : depuis la désignation des Métropoles d'équilibre (1964) et la création des premières Communautés urbaines en 1966, le point de vue du gouvernement national français n'a pas varié sur la nécessité de dépasser le niveau municipal pour traiter certaines questions. Cette continuité est également institutionnelle : la loi MAPTAM crée un nouveau type d'EPCI et non une nouvelle collectivité locale (à l'exception de Lyon). Ainsi, la tradition de la coopération intercommunale prévaut, bien que le déficit démocratique s'accroisse à mesure que davantage de domaines politiques sont rattachés à la métropole. Enfin, nous avons déjà souligné la continuité du périmètre territorial avec celui des Communautés urbaines, Grand Paris et Aix-Marseille-Provence mis à part.

Pour sa part, l'approche allemande ascendante du gouvernement métropolitain a ses limites. De nombreuses associations intermunicipales disposent d'une autonomie opérationnelle et organisationnelle, mais en termes de prise de décision, elles sont des émanations des municipalités. Seules les quelques régions dont les assemblées régionales sont directement élues (Stuttgart, Hanovre, la Ruhr en 2020) s'écartent de ce schéma. En outre, l'approche ascendante est contrecarrée par l'existence d'un niveau intermédiaire (les *Länder*/États fédéraux) qui coordonne les interventions publiques et définit le cadre institutionnel de la coopération «métropolitaine». Dans le cas de zones métropolitaines chevauchant plusieurs *Länder*, comme la région métropolitaine de Francfort, les problèmes métropolitains doivent être redéfinis géographiquement; au pire, ils sont ignorés. En France, sous la direction de différents gouvernements au cours du dernier demi-siècle, une forme de gouvernement métropolitain «dur» a émergé. Dans les imaginaires, la question métropolitaine est rattachée à celle des grandes villes (Harrison/Fedeli/Feiertag 2020). Cette image était essentielle notamment parce que certains élus ont lancé depuis trente ans des projets urbains audacieux et percutants : opérations de régénération urbaine, lignes de tramway, centres d'affaires... Le pouvoir métropolitain est majeur au niveau politique et est un acteur notable en termes de projets, mais il est spatialement limité. Le mouvement de coopération intercommunale qui a jeté les bases de la création des métropoles est-il réellement hermétique? Comment organiser la coopération avec les espaces périurbains qui font partie du système métropolitain, mais revendiquent leur autonomie? On voit ici tout le potentiel des pôles métropolitains pour intégrer les métropoles dans des *soft spaces*.

---

### Bibliographie

- Adam, B.; Baudelle, G.; Dumont, M. (2023): Doctrines spatiales du développement urbain – Persistence et changement au cours du temps. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 41-59. = Forschungsberichte der ARL 21.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2007): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hanovre.
- Bariol-Mathais, B. (éd.) (2017): Les pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales. Paris.
- Béhar, D. (2019): De l'égalité à la cohésion des territoires. Le modèle français à l'épreuve de la métropolisation. Dans: Géographie, économie, société, 21 (3), 251-267.
- Blatter J. (2006): Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: theory and evidence from Germany. Dans: Journal of Urban Affairs 28 (2), 121-150.
- Blotevogel, H.; Schmitt, P. (2006): 'European Metropolitan Regions' as a new discursive frame in strategic spatial planning and policies in Germany. Dans: Die Erde 137 (1-2), 55-74.
- Brenner, N. (2004): Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. Dans: Review of International Political Economy 11 (3), 447-488.
- Collectif Degeyter (2017): Sociologie de Lille. Paris.
- Demazière, C. (2018): Le sacre des métropoles? L'institution d'un nouveau palier de gouvernement local dans trois pays européens. Dans: Bulletin de la Société de Géographie de Liège 71 (2), 37-56.
- Demazière, C.; Sykes, O. (2021): Acting for cities and towns? The perpetual reinvention of categories and tools of national urban policies in France. Dans: Zimmermann, K.; Fedeli, V. (éd.): A modern guide to national urban policies in Europe. Londres, 34-57.
- Dubois, J. (2015): Les métropoles, nouvel objet politique français. Dans: Mattei, M.-F.; Pumain, D. (éd.): Données Urbaines 7. Paris, 11-17.
- Dugua, B. (2015): Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale. Dynamique des lieux de Projets dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. Thèse, Grenoble-Alpes.

- Fricke, C.; Gualini, E. (2018): Metropolitan Regions as Contested Spaces: The Discursive Construction of Metropolitan Space in Comparative Perspective. Dans: *Territory, Politics, Governance* 6 (2), 199-221.
- Harrison, J.; Fedeli, V.; Feiertag, P. (2020): Imagining the evolving spatiality of metropolitan regions. Dans: Zimmermann, K.; Galland, D.; Harrison, J. (éd.): *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Berlin, 135-154.
- Hulst, R.; van Montfort, A. (2011): Institutional features of inter-municipal cooperation: cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration* 27 (2), 121-144.
- Lackowska, M. (2011): Frankfurt/Rhine-Main: Governance without coordination? Dans: Heinelt, H.; Razin, E.; Zimmermann, K. (2011): *Metropolitan Governance. Different paths in contrasting contexts: Germany and Israel*. Campus: Frankfurt am Main/Chicago, 79-115.
- Lefèvre, C. (1998): Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. Dans: *International Journal of Urban and Regional Research* 22 (1), 9-25.
- Liefooghe, C.; Mons, D.; Paris, D. (éd.) (2016): *Lille, métropole créative? Nouveaux liens, nouveaux lieux, nouveaux territoires*, Villeneuve d'Ascq.
- Matern, A. (2013): Mehrwert Metropolregion – Stadt-Land-Partnerschaften und Praktiken der Raumkonstruktion in der Metropolregion Hamburg. *Frankfurt-sur-le-Main*.
- Motte, A. (2006): *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (Strategic Spatial Planning) (1995-2005)*. Paris.
- Olive, M. (2015): Prendre le parti de sa commune. L'opposition à la métropole comme ressource politique et registre de mobilisation électorale. Dans: Le Saout, R.; Vignon, S. (éd.): *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*. Paris, 175-193.
- Paris, D.; Gustedt, E. (2023): Les différences institutionnelles en Allemagne et en France : entrée réforme territoriale et permanences. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): *Villes et métropoles en France et en Allemagne*. Hanovre, 24-40. = *Forschungsberichte der ARL* 21.
- Paris, D.; Mons, D. (2009): *Lille métropole. Laboratoire du renouveau urbain*. Marseille.
- Paris D.; Stevens, J.-F. (2000): *Lille et sa région urbaine : la bifurcation métropolitaine*. Paris.
- Pinson, G. (2004): Le projet urbain comme instrument d'action publique. Dans: Lascoumes, P.; Le Galès, P. (éd.): *Gouverner par les instruments*. Paris, 199-233.
- Rozenblat, C.; Cicille P. (2004): *Les villes européennes : analyse comparative*. Paris.
- Tomàs, M. (2020): Metropolitan revolution or metropolitan revolution? The (dis)continuities in metropolitan institutional reforms. Dans: Heinelt, H.; Razin, E.; Zimmermann, K. (éd.): *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Berlin, 25-39.
- Vanier, M. (2017): Le soldat pôle métropolitain : itinéraire d'un rescapé. Le point de vue d'un chercheur. Dans: Bariol-Mathais, B. (éd.): *Les pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales*, Paris, 18-19.
- Zimmermann, K. (2017): Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany. Dans: *Raumforschung und Raumordnung* 75 (3), 253-263.
- Zimmermann, K.; Galland, D.; Harrison, J. (éd.) (2020): *Metropolitan Regions, Planning and Governance*, Berlin.

---

## Auteurs

*Christophe Demazière est Professeur en aménagement de l'espace et urbanisme à l'Université de Tours. Il a présidé l'Association francophone pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Urbanisme et Aménagement (APERAU) de 2012 à 2017. Il mène de nombreuses recherches sur les questions de développement urbain et régional en France et en Europe, principalement sur les villes petites et moyennes, l'aménagement stratégique du territoire et la gouvernance métropolitaine, publiant par exemple chez Routledge en 2018 *The Right to the City. Dialogues in Urban Planning* (co-éditeurs : Chris Silver, Robert Freestone).*

*Patricia Feiertag est chercheuse postdoctorale à la Faculté d'aménagement du territoire de l'Université technique de Dortmund, en Allemagne. Elle s'intéresse aux études comparatives de la planification, à l'aménagement et à la gouvernance des*

*régions urbaines, aux conseils politiques et aux cartes en tant que représentations de l'espace. Géographiquement, son travail se concentre sur l'Europe, en particulier les régions urbaines françaises. De 2016 à 2019, elle a fait partie du groupe de travail européen «Planning & Governing the Metropolis» de l'ARL – Académie pour le développement territorial de l'Association Leibniz.*

**Didier Paris** est Professeur d'urbanisme à l'Université de Lille. Il a dirigé l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de Lille (IAUL) et le Laboratoire Territoires, Villes, Environnement et Sociétés (TVES). Il a présidé l'Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et Urbanisme (APERAU). Il a représenté la France à l'AESOP. À Lille, il a été membre et Président du Conseil de développement de Lille Métropole. Il est membre du comité de rédaction de la Revue internationale d'urbanisme (RIURBA). Ses travaux portent sur la planification, la transformation des régions industrielles, la gouvernance métropolitaine et le développement régional.

Depuis 2012, **Karsten Zimmermann** est Professeur à la Faculté d'aménagement du territoire de la TU Dortmund où il est titulaire de la Chaire des Cultures européennes en aménagement. Il a été Président de l'Association européenne de recherche urbaine EURA, et Représentant national pour l'Allemagne au conseil de l'Association européenne des écoles d'aménagement-urbanisme (AESOP). Il coordonne le programme de Master «Transformation urbaine» à la Faculté d'aménagement du territoire de la TU Dortmund et est rédacteur en chef de la revue Urban Research & Practice. La liste de ses publications comprend de nombreux articles, livres et volumes édités sur la gouvernance métropolitaine, le gouvernement local, la politique urbaine européenne, la connaissance et la planification des politiques climatiques locales.

**Jérôme Dubois**, auteur de plusieurs ouvrages sur la planification stratégique des collectivités territoriales et les montages financiers partenariaux des projets de développement, est Professeur des Universités à l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire d'Aix Marseille Université et Directeur du Laboratoire Interdisciplinaire d'Urbanisme (LIEU) UR889. Ses fonctions de Professeur d'urbanisme, d'élu local et de consultant lui permettent d'organiser des échanges entre les milieux professionnels de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, les services de l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales.

Ulrike Grabski-Kieron, Annabelle Boutet

## LES VILLES PETITES ET MOYENNES. SITUATION, DÉVELOPPEMENT ET PERSPECTIVES DANS DIFFÉRENTS CONTEXTES TERRITORIAUX

### Plan

- 1 Introduction
- 2 Les villes petites et moyennes en Allemagne et en France : caractéristiques et classifications en matière d'aménagement du territoire
  - 2.1 Les villes petites et moyennes en Allemagne : deux types de villes
  - 2.2 Les villes petites et moyennes en France : un système urbain très stable
  - 2.3 Situation dans l'aménagement du territoire allemand
  - 2.4 Situation dans la structure et le développement spatial de la France
  - 2.5 Étude des villes petites et moyennes en Allemagne
  - 2.6 La recherche sur les villes petites et moyennes en France : rétrécissement et périurbanisation
  - 2.7 Évolution et perspectives en Allemagne
  - 2.8 Les villes françaises petites et moyennes entre fragilité et tendances de développement macro-régional
- 3 Pistes et perspectives de développement des petites et moyennes villes en Allemagne et en France

Bibliographie

### Résumé

La situation, les orientations de développement et les perspectives des villes petites et moyennes en Allemagne et en France sont comparées et les similitudes et différences au sein des systèmes de places centrales et de l'aménagement du territoire des deux pays sont discutées. Avec des approches différentes de la définition, ces villes ont reçu une attention renouvelée dans les deux pays au cours des dernières années, bien qu'avec des priorités différentes. La discussion porte sur les situations et les axes de développement de ces villes dans les systèmes de centralité respectifs, les perspectives de développement futur en ce qui concerne le renforcement des fonctions de centralité, l'attrait de ces villes en tant que lieux d'habitation et sites économiques, ainsi que les contextes du développement régional rural et des services d'intérêt général. En outre, les aspects de la recherche sur les villes petites et moyennes ainsi que les approches de l'aménagement spatial dans les deux pays sont abordés.

### Mots-clés

Système des lieux centraux – aménagement régional – politique régionale et urbaine – évolution démographique – croissance et décroissance – relation ville-campagne – développement des régions rurales

## **Small and medium-sized towns – situation, development and prospects in different types of areas**

### **Abstract**

The situation, development lines and perspectives of small and medium-sized towns in Germany and France are compared and similarities and differences within the central place systems and the spatial planning of both countries are discussed. With different approaches to definition, these towns have received new attention in both countries in recent years, albeit with different focal points. The discussion covers the positions and lines of development of these towns in the respective central place systems; the perspectives of their future development regarding the strengthening of central place functions, their attractiveness as residential and economic locations, and contexts of rural regional development and services of general interest. In addition, aspects of research on small and medium-sized towns as well as approaches to spatial policy in both countries are addressed.

### **Keywords**

Central place system – regional planning – regional and urban policy – demographic change – growth and shrinkage – urban-rural relationship – development of rural regions

## **1 Introduction**

En France comme en Allemagne, les villes petites et moyennes se trouvent dans un état de tension concernant leur développement spatial global. D'une part, les effets de la métropolisation, de la croissance urbaine et du développement dynamique des régions urbaines, d'autre part, les effets de la transformation structurelle et fonctionnelle profonde des zones rurales, qui est également associée à la stagnation ou à la périphérisation dans un certain nombre de régions. Bien que les villes petites et moyennes des deux pays aient leur propre contexte de planification spatiale et territoriale avec des trajectoires et des perspectives de développement spécifiques, les paramètres de développement se modifient pour cette catégorie de localités. Cette évolution est déclenchée par l'évolution démographique, le renforcement des relations économiques et spatiales, le développement de la mobilité et de l'accessibilité, ainsi que l'évolution des préférences en matière de lieux de résidence et de travail. Divers effets régionaux peuvent être observés. La position des villes petites et moyennes dans les systèmes centraux des deux pays est testée. En même temps, les qualités urbaines intrinsèques de ce type de villes semblent être de moins en moins évidentes. La numérisation et le commerce électronique affectent le développement des centres-villes, tandis que les réformes administratives visant à centraliser les services contribuent à leur transformation.

À la lumière de ces processus de changement, les villes petites et moyennes des deux pays font l'objet d'une observation spatiale continue; elles sont à l'ordre du jour politique et, ces dernières années, ont été de plus en plus au centre des débats dans les médias et dans la société en général. La recherche en matière d'aménagement du territoire et de planification dans les deux pays a été caractérisée par un intérêt



croissant pour le thème des «villes petites et moyennes». Toutefois, cela s'est produit dans le contexte des traditions et des perspectives de recherche nationales, influencé par des compréhensions spécifiques des problèmes sociaux et en accord avec les exigences politiques. Il y a une prise de conscience croissante du fait que les villes petites et moyennes doivent être considérées comme un type spécifique d'implantation géographique. Leurs perspectives d'avenir dépendent largement de leurs relations avec la région et avec les villes voisines.

## **2 Les villes petites et moyennes en Allemagne et en France : caractéristiques et classifications en matière d'aménagement du territoire**

### **2.1 Les villes petites et moyennes en Allemagne : deux types de villes**

En Allemagne, le programme permanent d'observation du territoire (BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2019a) ne classe pas les villes petites et moyennes dans une catégorie statistique unique, mais les distingue comme des types différents de localités<sup>1</sup>. Une distinction est faite entre ces deux catégories à l'aide de données statistiques sur la population et chaque catégorie est associée à des fonctions de lieu central. Les villes de moins de 20 000 habitants sont classées comme *Kleinstädte* (petites villes) et les villes de 20 000 à 100 000 habitants comme *Mittelstädte* (villes moyennes). Pour les villes moyennes, un seuil de 50 000 habitants est utilisé pour identifier le sous-groupe des grandes villes moyennes (plus de 50 000 habitants; cf. figure 1). Seulement 22 % des villes moyennes (112 sur 624; BBSR 2019b: 7) sont classées dans la catégorie de ces *große Mittelstädte* (grandes villes moyennes) avec une population de plus de 50 000 habitants.

Les villes dont la population est comprise entre 5 000 et 20 000 habitants sont considérées comme des «petites villes» au sens strict du terme et leurs fonctions minimales de lieu central sont énumérées, la plupart de ces fonctions étant généralement existantes. Les localités de moins de 5 000 habitants sont appelées *Landgemeinden* (communes rurales)<sup>2</sup>.

---

1 La base de la comparaison statistique dans le programme permanent d'observation du territoire BBSR en Allemagne est les Einheitsgemeinden (communes unifiées) ou Gemeindeverbände (associations communales) : en Allemagne, la Gemeinde (commune) est l'unité politico-administrative ayant le droit fondamental à l'autonomie. Les petites communes comptant entre 3 000 et 5 000 habitants sont regroupées en associations intercommunales. NB : Dans les différents Länder, ces associations intercommunales portent des noms différents (par exemple, Verbandsgemeinde, Amt) en fonction de la constitution du Land et du code communal.

2 Plus précisément (BBSR 2019a; voir note de bas de page 1) : dans le programme permanent d'observation du territoire en Allemagne, le terme Landgemeinden (communes rurales) désigne les communes d'un syndicat de communes comptant moins de 5 000 habitants et/ou n'ayant pas de fonctions centrales de base (au sens de la définition statistique d'une ville).

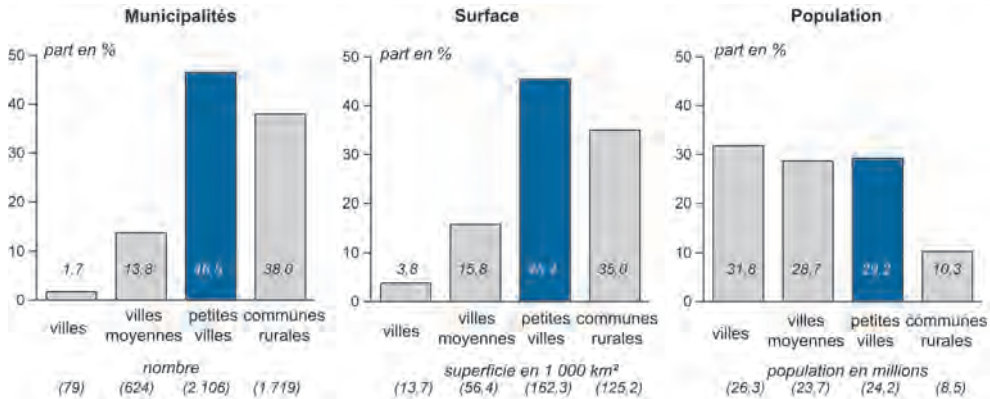


Figure 1 : Répartition des types de villes (sur la base des données du BBSR 2017). / Source : ARL 2019

Dans le système urbain allemand, les 2106 petites villes (soit 46,5 % de toutes les catégories en 2017) et les 1719 communes rurales (38 %) sont des catégories qui méritent attention (chiffres de l'ARL 2019: 3 et suiv.; cf. figure 1). En termes de superficie, les petites villes représentent de loin la plus grande partie du territoire allemand (45,4 %), suivies par les communes rurales (35 %) (figure 1). 29,2 % de la population totale du pays vivent dans des petites villes, tandis que les villes petites et moyennes représentent conjointement près de 58 % de la population totale (figure 1).

La répartition des villes petites et moyennes (figure 2) reflète les tendances historiques et contemporaines du développement. Le système urbain allemand a été caractérisé par une continuité fondamentale pendant des siècles, bien que celle-ci ait été «occultée» par des changements dans la structure spatiale et le peuplement (Friedrich/Hahn/Popp 2009).

Depuis les années 1990, les critiques scientifiques se sont intensifiées, arguant que les catégories statistiques utilisées ne reflètent plus convenablement les nouvelles réalités de l'aménagement du territoire (interdépendances accrues, meilleure accessibilité, mobilité modifiée, urbanisation, différences entre l'Allemagne de l'Ouest et de l'Est) (Werring 2017). Il est également avancé que les catégories sont obsolètes en raison des changements dans les structures municipales, tels que ceux introduits dans certains *Länder* (État fédéré d'Allemagne) par les réformes administratives et municipales. Dès 2003, Leindecker (2003) a souligné qu'il existait différents types de villes moyennes qui se distinguaient les unes des autres par leur structure d'implantation à grande échelle, leur proximité avec les agglomérations, leur contexte de développement régional et leur situation en Allemagne de l'Ouest ou de l'Est (cf. section 2.7).

Le programme de surveillance et d'observation spatiale actuel a donc affiné la catégorisation des villes en fonction de leurs facteurs de localisation et de leurs caractéristiques d'interdépendance. Ainsi, une distinction est faite entre les villes

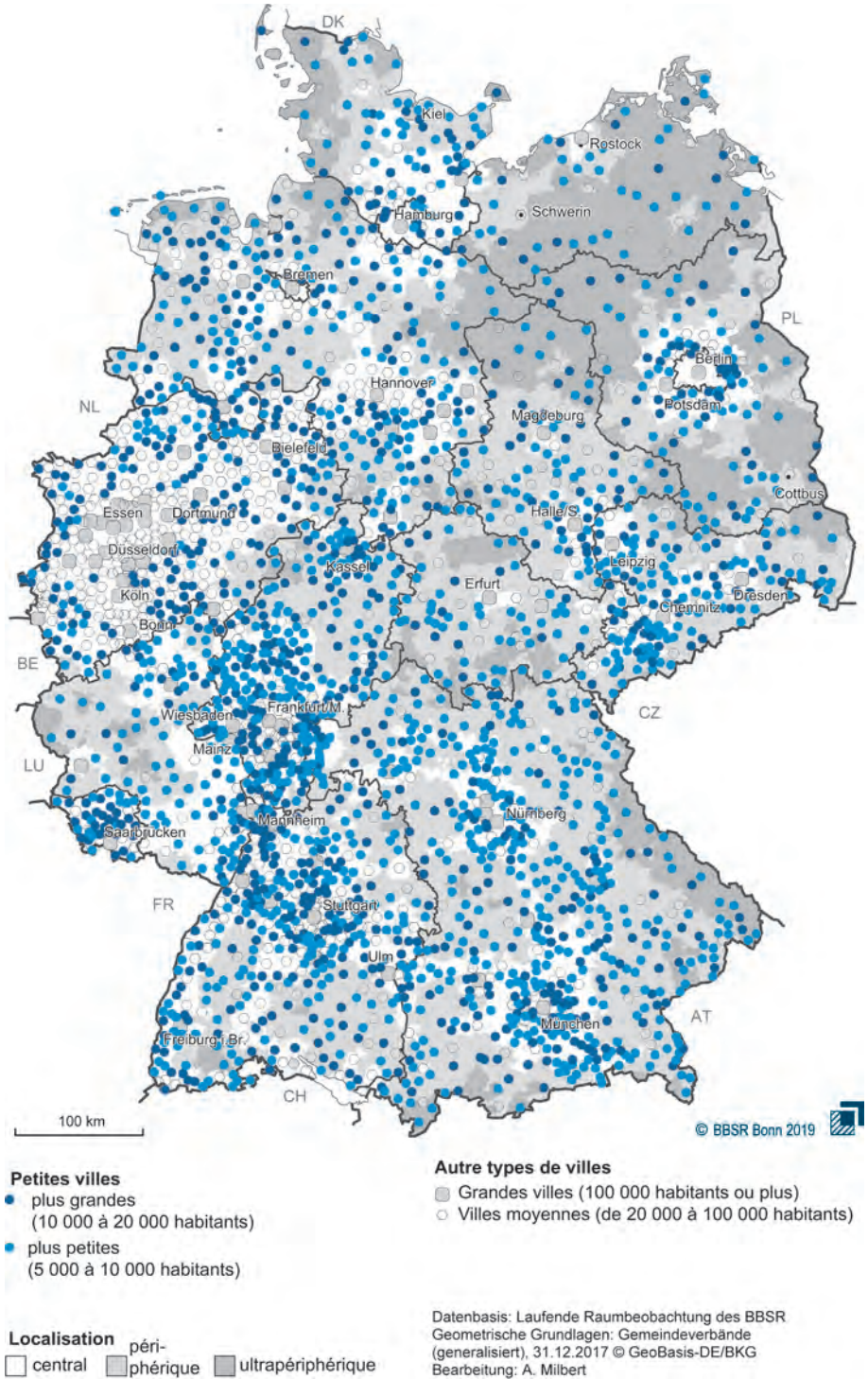


Figure 2: Types de villes et de communes en Allemagne 2017. Basé sur les données du BBSR / Source : ARL 2019

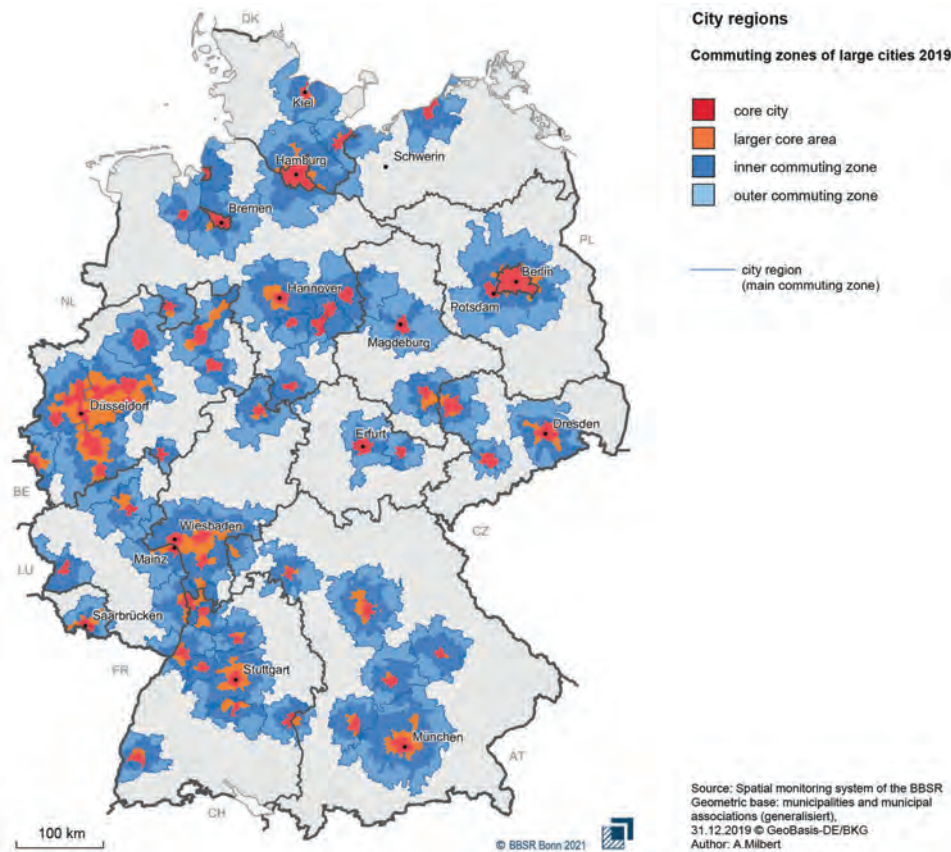


Figure 3 : Typologie des régions dans le programme d'observation spatiale permanent de l'Allemagne /  
Source : BBSR (2019a), carte : BBSR (2021)

petites et moyennes situées dans des *zentrale Orte* (lieux centraux) et celles situées dans des «lieux périphériques». Ainsi, une distinction est faite entre les petites et moyennes villes situées dans des «localisations centrales» et celles situées dans des «localisations périphériques». Afin de saisir statistiquement ces emplacements, des modèles de *Großstadregionen*<sup>3</sup> (régions métropolitaines) et de *Stadt-Umland-Regionen*<sup>4</sup> (régions urbaines et périurbaines) sont utilisés comme unités de référence

- 3 *Großstadregionen* (régions urbaines) : comprenant des villes en tant que centres d'approvisionnement de premier ordre et leur territoire environnant. Les relations ville-campagne sont construites sur la base de la densité de population et de l'intensité des flux de navetteurs. Le BBSR utilise le terme *Großstadregion*, qui peut avoir une connotation différente pour le lecteur s'il est traduit par «metropolitan region» ou «metropolis», car ces termes ont des définitions différentes selon les contextes nationaux.
- 4 *Stadt-Umland-Regionen* (régions urbaines et suburbaines) : ces régions se composent des noyaux urbains et de leurs zones environnantes. Elles sont basées sur les flux de navetteurs et les accessibilités et couvrent l'ensemble de l'Allemagne en dehors des *Großstadregionen* (voir ci-dessus) (BBSR 2019b, voir également Adam 2019).

spatio-statistiques et les tendances de développement des différentes villes sont décrites<sup>5</sup> (figure 3, cf. aussi section 2.7).

## 2.2 Les villes petites et moyennes en France : un système urbain très stable

Depuis les années 1970, de nombreuses enquêtes ont été menées sur la définition des villes moyennes françaises. Elles ont toutes mis en évidence deux dimensions, exclusivement ou conjointement : 1) la population (dimension démographique, une agglomération compte entre 15 000 et 200 000 habitants, selon la définition) et 2) la fonction exercée sur la ville par son territoire (centralité notamment en matière de commerce et de services exercée sur le bassin de vie) (Santamaria 2012). Quelle que soit la définition retenue, la France compte entre 200 et 250 villes moyennes.

En 2018, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a proposé<sup>6</sup> de définir les villes moyennes comme étant les « unités urbaines » de plus de 20 000 habitants, de type grand pôle urbain d'après le zonage en aires urbaines<sup>7</sup> de l'Insee, et qui n'appartiennent pas à l'une des 22 régions urbaines englobant les métropoles institutionnelles<sup>8</sup>. Dans les six départements où il n'y avait pas de zone urbaine de plus de 20 000 habitants, les « unités urbaines » dont la commune centre est le chef-lieu de département ont été considérées. La France compte selon cette définition 203 villes moyennes, dont 191 en métropole et 12 dans les départements d'outre-mer (CGET 2018a). Elles concentrent près de 23% de la population française.

Fidèles à l'héritage d'une vision hiérarchique du système urbain, les petites villes sont définies comme le reflet des villes moyennes : elles comptent moins d'habitants et celles qui ont des fonctions de place centrale disposent de moins de services et de commerces que les villes moyennes. Toujours sans définition uniforme, il y a entre

5 Outre le programme d'observation spatiale continue, une étude de 2019 sur la situation et le développement de petites villes situées dans des lieux centraux a introduit dans le débat l'approche méthodologique du clustering. Les petites villes et les régions sont regroupées en clusters en fonction de leurs caractéristiques fonctionnelles et structurelles. Celles-ci sont ensuite analysées en fonction des tendances et des perspectives de développement spécifiques, en tenant compte de leurs caractéristiques géographiques et démographiques (BBSR 2019d).

6 <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1501> (28.04.2022).

7 En 2010, l'Insee a utilisé le zonage « aires urbaines » pour décrire l'influence des villes sur l'ensemble du territoire : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281191> (28.04.2022).

8 Une métropole est une intercommunalité qui regroupe plusieurs communes « d'un seul tenant et sans enclave » qui s'associent au sein « d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion ». Constitué sur la base du volontariat, le statut de métropole est accessible aux groupements de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.

1 600<sup>9</sup> et 2 200<sup>10</sup> petites villes en France. Dans un pays caractérisé par la prédominance de la capitale et un nombre relativement faible de villes, les villes petites et moyennes sont au cœur du réseau territorial français.

Ces villes jouissent d'une notoriété importante, qui découle en grande partie de leur longue histoire. Contrairement à l'Allemagne ou à l'Angleterre, où les structures urbaines ont été considérablement modifiées par la révolution industrielle, la France se caractérise par un système urbain très stable. L'historien Bernard Lepetit (1988) a souligné les analogies frappantes entre les plans d'urbanisme de la France des années 1950 et du début du XIX<sup>e</sup> siècle. Un certain nombre de villes petites et moyennes constituant de véritables centres commerciaux ou religieux ont abrité les sièges des préfectures ou sous-préfectures et sont devenues, au cours des Trente Glorieuses (c'est-à-dire les années de boom économique de 1945 à 1975), des lieux privilégiés pour la croissance économique. La persistance du système urbain français (Vadelorge 2013) est toujours visible dans l'organisation de l'administration territoriale française, car de nombreuses villes petites et moyennes sont restées le siège des préfectures et sous-préfectures.

Outre leur fort enracinement dans les structures territoriales et dans la mentalité française, la perception commune est que les villes petites et moyennes correspondent souvent à l'image d'une ville idéale, située entre la ville et la campagne et offrant un habitat de qualité. Selon le Baromètre des territoires 2019, réalisé par les Villes de France et la société de sondage Ipsos avec le soutien de la Banque des territoires, 43 % de la population française souhaite vivre dans des villes moyennes, contre 35 % qui préfèrent une commune rurale et 22 % une grande ville (Villes de France/Ipsos 2019).

### 2.3 Situation dans l'aménagement du territoire allemand

Ces dernières années, les villes de petite et moyenne taille ont attiré davantage l'attention dans le cadre de l'aménagement du territoire en raison des effets spatiaux visibles de l'évolution démographique. L'objectif de sauvegarde des services d'intérêt général, qui est un principe directeur de l'aménagement du territoire (BBSR 2017), se concentre principalement sur les villes moyennes et souligne leur rôle dans le maintien de ces services dans les zones rurales. Les villes moyennes constituent donc des «contreforts» indispensables dans le système urbain, garantissant la réalisation du principe de concentration décentralisée (Adam/Baudelle/Dumont 2022). Dans l'aménagement du territoire allemand, ce principe est conceptuellement lié à la théorie des lieux centraux et au réseau national des districts de distribution interconnectés et est l'expression du mandat visant à garantir que toutes les sous-régions soient caractérisées par l'égalité des chances, la participation à la prospérité et la sécurité de

9 En 2012, la France comptait 1 666 bassins de vie, dont 1 644 en métropole et 22 dans les Drom. Selon l'Insee, le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants.

10 En 2010, on compte en France 2 292 unités urbaines regroupant un peu plus de 51 millions d'habitants soit environ 78 % de la population.

l'approvisionnement<sup>11</sup>. L'approche conceptuelle de l'aménagement du territoire est étroitement liée à la volonté de maintenir des conditions de vie équivalentes dans toute l'Allemagne (Gustedt et al. 2022 et Adam/Baudelle/Dumont 2022). Le principe stimule de nombreuses discussions sur le développement stratégique du système de place centrale<sup>12</sup>, en mettant l'accent sur le rôle des villes petites et moyennes.

Les *Länder* définissent les niveaux de centralité et la catégorisation des lieux centraux dans le cadre de leur planification respective (Paris/Gustedt 2022). Un système à trois niveaux de places centrales (*Oberzentrum* – de haut niveau, *Mittelzentrum* – de niveau intermédiaire et *Untzentrum/Grundzentrum* – de bas niveau) a été mis en place dans presque tous les *Länder*. L'attribution de sous-fonctions d'ordre supérieur aux centres intermédiaires et inférieurs est une pratique courante. Les pôles de petite taille et de bas niveau qui ne remplissent qu'une partie des fonctions de base ou qui fournissent un approvisionnement local limité ne sont actuellement pas désignés comme tels dans la plupart des plans de développement des *Länder*. Un certain nombre d'États fédéraux ne désignent aucun centre de bas niveau dans leurs plans de développement régional<sup>13</sup>. Cette situation reflète les différentes approches des États fédéraux, qui visent à adapter le système central-local aux différentes situations spatiales et, en particulier, à fournir des possibilités de développement ciblées. Cependant, cette dégradation normative des petites villes dans la planification des états a des conséquences sur l'attractivité et les perspectives de développement des villes. Les discussions critiques concernant la fourniture de services d'intérêt général se concentrent donc de plus en plus sur le déclin de l'importance des petites villes en soulignant le rôle indispensable qu'elles jouent dans l'approvisionnement local. Combiné à la fonction d'approvisionnement des villes moyennes, ce rôle est considéré comme vital pour le maintien du principe de l'équivalence des conditions de vie dans toutes les sous-régions du pays (BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2019a; BMI 2019b).

## 2.4 Situation dans la structure et le développement spatial de la France

En 2018, le Gouvernement français a lancé un vaste programme de revitalisation des centres-villes de 222 villes moyennes. L'Action cœur de ville a été coordonnée par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et a mobilisé 5 milliards d'euros sur cinq ans, en impliquant de nombreux partenaires et acteurs de l'État (par exemple la Caisse des Dépôts, l'Agence nationale de l'habitat, Action logement Loca-Pass). Les différentes mesures de revitalisation s'inscrivent dans le cadre d'un projet de développement territorial mené par chaque municipalité. Les projets reposent sur une convention avec l'État qui se concentre sur cinq priorités : la rénovation et la restructuration des logements dans les centres-villes, le développement économique

11 Elle est l'expression d'une compensation sociale et d'une justice distributive à laquelle il faut tendre et se fonde donc directement sur le principe de l'État-providence selon l'article 20 de la loi fondamentale (GG) et sur l'interdiction de la discrimination selon l'article 3 GG.

12 ... avec les composants : Réduction des niveaux de centralité et des lieux centraux, examen et définition des capacités de charge, utilisation ciblée des divisions fonctionnelles, définition de lignes directrices en matière d'accessibilité et révision des normes minimales d'équipement (BBSR 2017).

13 Par exemple, Saxe-Anhalt, Brandebourg, Hesse, Sarre et Basse-Saxe.

et commercial équilibré, l'accessibilité et la mobilité, la valorisation de l'espace public et du patrimoine culturel, l'accès aux institutions et services publics.

En septembre 2019, le Premier ministre a annoncé la publication d'un plan ciblant les petites villes («Petites villes de demain») (ANCT 2022). L'accent est mis sur le soutien aux fonctions centrales de ces villes, le renforcement de leur rôle pour l'environnement et les territoires et leur positionnement pour faire face aux défis démographiques, économiques et sociaux de l'avenir. Ce plan a été mis en œuvre en 2020 par l'ANCT (ANCT 2022).

## 2.5 Étude des villes petites et moyennes en Allemagne

Ces dernières années, la recherche en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire s'est de plus en plus concentrée sur les villes petites et moyennes et sur les territoires couverts par les régions urbaines. Le début du nouveau millénaire a été marqué par une discussion accrue sur le changement démographique et son impact prévisible sur les villes et les régions. La recherche dans le domaine des villes petites et moyennes s'est principalement concentrée sur ces dernières (voir le résumé dans BBSR 2019b). Des développements spatiaux contrastés ont été identifiés. D'une part, on constate une croissance et une suburbanisation dynamiques dans les territoires d'attraction des régions urbaines et, d'autre part, on observe une stagnation ou un déclin des villes et des régions rurales, ce qui souligne le caractère différencié du développement de ce type de villes. Les fonctions d'approvisionnement de ces villes ont été «mises à l'épreuve» dans différents contextes régionaux, tout comme leur position dans le système urbain polycentrique allemand. Dans de nombreuses régions rurales, l'accent a été mis sur la préservation des services d'intérêt général et la durabilité des infrastructures. Les discours sur les principes directeurs de l'aménagement du territoire (BBR 2012; Issaoui/Sinz 2010; BBSR 2017) ont également encouragé une prise en compte variée de ce type de ville. Au fil des années, les recherches dans le domaine des sciences de l'aménagement, des disciplines architecturales et de la sociologie urbaine ont permis de mettre en évidence le degré élevé de différenciation et les tendances de croissance variables des villes moyennes – également par rapport aux petites villes.

En revanche, les petites villes, dans toute leur diversité, ont été systématiquement négligées en tant que catégorie distincte de villes (ARL 2019). Plus récemment, cependant, la recherche sur les petites villes est apparue comme un champ de recherche indépendant en Allemagne, répondant aux besoins d'approches scientifiques systématiques, théoriques et appliquées sur la question des «petites villes» (voir les résumés dans BBSR 2018a; ARL 2019). La recherche sur les petites villes et la recherche sur les régions rurales ont été rapprochées, entre autres, par des discours sur l'avenir des régions rurales en Allemagne, leurs services d'intérêt général et la qualité de vie qu'elles offrent, et par des changements d'attitude et de perception des zones rurales. Les petites villes et leurs fonctions locales dans le domaine du commerce de détail et en matière de logement sont désormais au centre de l'attention. À la lumière de la numérisation, de la migration, de l'évolution des environnements de



travail et des modes de vie, l'avenir de ces villes continue à faire l'objet de nombreuses discussions (Maretzke/Porsche 2020; BBSR 2018a et b; Graffenberger 2019).

Dans les deux domaines de recherche (petites villes et villes moyennes), de grandes enquêtes ont été récemment menées sur les aspects qualitatifs des structures et de la vie urbaine et ont ainsi permis de mieux comprendre la spécificité de ces types de villes. Les recherches ont porté, par exemple, sur la socioculture urbaine, la communication, la gouvernance, l'urbanité et la construction (voir les résumés dans Baumgart/Overhageböck/Rüdiger 2011; Werring 2017). Ces perspectives soulignent également la nécessité de développer des typologies différenciées.

L'enquête sur les régions urbaines est un autre pilier de la recherche dans ce domaine, fournissant des résultats notamment sur les villes moyennes et leurs processus de transformation dans des contextes régionaux. L'accent est mis ici sur les interactions entre les villes et leurs alentours, les forces motrices qui y sont liées et les effets sur les sous-régions. Adam (2019) a retracé et résumé les perspectives changeantes de ce domaine de recherche. Depuis les années 1990, le discours sur l'occupation des sols, la suburbanisation et la réurbanisation a encouragé la recherche sur ces phénomènes. Les travaux de recherche ont particulièrement porté sur les grandes villes et leurs environs. L'attention ne s'est portée que récemment sur l'idée que les villes moyennes affichent des tendances et des logiques de développement indépendantes en tant que noyaux urbains dans des régions suburbaines et rurales plus étendues. Elles ne peuvent plus être expliquées simplement en termes d'interactions fonctionnelles avec les grandes villes et de dépendance à leur égard. L'évolution de ces villes reflète plutôt des changements démographiques, d'accessibilité, de modes de vie, de comportements migratoires et plus généralement des changements économiques. Dans une enquête récente sur la suburbanisation des villes et régions urbaines-rurales<sup>14</sup>, Adam (2019) a combiné de manière innovante un ensemble de données sur la démographie, les tendances de l'emploi et l'aménagement du territoire afin de faire ressortir la grande hétérogénéité des tendances de développement dans les systèmes urbains et les différents contextes régionaux, soulignant ainsi la «nouvelle» importance des villes moyennes.

Les projets pilotes gérés par le gouvernement fédéral<sup>15</sup>, les programmes de financement<sup>16</sup> et les initiatives du gouvernement fédéral et des États fédérés, par exemple, le programme *Kleinstädte in Deutschland*<sup>17</sup> (petites villes en Allemagne) et la création d'une *Kleinstadtakademie*<sup>18</sup> (académie fédérale des petites villes), ont préparé le terrain pour une production plus approfondie des connaissances et une mise en œuvre pragmatique (Dehne et al. 2022). Enfin, la persistance des discussions

---

14 ... du programme d'observation spatiale continue en Allemagne.

15 Recherche ExWoSt sur le potentiel des petites villes situées en périphérie : [www.exwost-kleinstaedte.de](http://www.exwost-kleinstaedte.de) (28.04.2022)

16 Par exemple, le programme fédéral de développement urbain : [www.staedtebaufoerderung.info](http://www.staedtebaufoerderung.info) (28.04.2022).

17 <https://www.bmi.bund.de/DE/bauen-wohnen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/kleinstaedte-in-deutschland/kleinstaedte-in-deutschland-node.html> (28.04.2022)

18 <https://www.kleinstadtakademie.de/> (28.04.2022)

sur la validité et l'interprétation du principe d'équivalence des conditions de vie, tel qu'ancré dans la *Grundgesetz* (GG – loi fondamentale allemande), encouragent la recherche sur l'aménagement du territoire dans les villes petites et moyennes en Allemagne (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2019; Adam/Baudelle/Dumont 2022).

## **2.6 La recherche sur les villes petites et moyennes en France : rétrécissement et périurbanisation**

Face au déclin démographique, de nombreuses enquêtes ont été menées sur les villes petites et moyennes en France et montrent aussi que les petites villes sont souvent touchées par la décroissance démographique. Cependant, ce phénomène touche surtout les villes des régions à tradition industrielle. Ainsi, Manuel Wolff, Sylvie Fol, Hélène Roth et Emmanuèle Cunningham-Sabot (2013) révèlent qu'il existe cinq types différents de processus de déclin démographique affectant les villes, et que les villes du Nord-Est du pays sont particulièrement touchées.

La recherche sur la périurbanisation offre une perspective complémentaire. A l'échelle nationale, les couronnes périurbaines<sup>19</sup> sont devenues les territoires les plus homogènes : les disparités de revenus ne sont pas particulièrement prononcées et les niveaux de vie sont assez élevés (CGET 2018b). Le chercheur Éric Charmes (2019) montre que le phénomène de périurbanisation explique le déclin de certains centres-villes et la croissance dynamique de certains villages périurbains. Ces derniers sont caractérisés par une croissance démographique remarquable et connaissent généralement un processus de périurbanisation. Ils sont entrés dans le champ d'influence d'une ville plus ou moins importante et sont devenus des agglomérations satellites. Seuls les centres-villes peuvent réussir à s'imposer face aux villages périurbains et ainsi continuer à attirer des habitants de la classe moyenne, des commerces et des entreprises. Dans de nombreuses villes plus petites, la situation est différente, car elles disposent de moins de ressources distinctes et leurs secteurs commerciaux sont moins diversifiés et compétitifs que ceux des centres commerciaux des communes périurbaines.

Des enquêtes sur le déclin des structures d'approvisionnement dans les petites et moyennes villes françaises ont également été publiées. Matthieu Delage, Sophie Baudet-Michel, Hadrien Commenges, Julie Vallée et Pascal Madry (2019) définissent et analysent les évolutions entre 1979 et 2014, créant ainsi un indice pour saisir la baisse de l'offre. Deux évolutions différentes sont révélées. Entre 1979 et 1988, seules les très petites villes sont restées relativement épargnées par le déclin des structures d'approvisionnement commercial, tandis que les autres villes – petites et moyennes – ont ressenti l'impact de cette tendance. Cependant, depuis les années 1990, les trois types de villes ont affiché un rétrécissement similaire de leurs structures d'approvisionnement commercial. Les auteurs ont montré que les villes qui offrent des emplois et des logements sont mieux à même de préserver une structure

---

19 Selon l'Insee, une couronne périurbaine désigne l'ensemble des communes d'une aire urbaine à l'exclusion de son centre urbain.

**Aires urbaines cumulant des trajectoires de déclin d'emploi et de la population**

**DÉMOGRAPHIE**

Aire urbaine majoritairement en décroissance ou en fluctuation et déclin récent  
 Commune centre en déclin (ancien ou récent), reste de l'aire urbaine en croissance  
 Autre aire urbaine

**EMPLOI**  
 Décroissance ancienne (depuis 1999)      Décroissance récente (depuis 2006), précédée de périodes de croissance ou de fluctuations

**Population des aires urbaines en 2016**

plus de 1 500 000  
 Paris, Lyon, Marseille  
 plus de 500 000  
 de 150 000 à 500 000  
 de 10 000 à 150 000  
 de 2 000 à 10 000



Sources : Insee RP 1975-2016, données agrégées à l'échelle des aires urbaines et des tranches d'aires urbaines (2010) • Traitements : ANCT PVI Julie Chouraqui, les Drom ont été exclus de l'analyse en raison de l'absence de données sur l'emploi au lieu de travail entre 1975 et 1990 • Réalisation : ANCT Cartographie • mars 2021

Figure 4 : Zones urbaines présentant des trajectoires cumulatives de déclin de l'emploi et de la population / Source : Insee RP 1975-2016; projet : Julie Chouraqui, ANCT 2021

commerciale diversifiée que les municipalités peu peuplées ayant une fonction purement résidentielle.

La recherche sur la périurbanisation offre une perspective complémentaire. À l'échelle nationale, les couronnes périurbaines<sup>20</sup> présentent des caractéristiques très homogènes : les disparités de revenus ne sont pas particulièrement prononcées et les niveaux de vie sont assez élevés (CGET 2018b). Le chercheur Éric Charmes (2019) explique le phénomène de périurbanisation par deux évolutions conjointes du système urbain : le déclin de certains centres-villes et la croissance dynamique de certains «villages périurbains». Ces derniers sont caractérisés par une croissance démographique remarquable et connaissent généralement un processus de périurbanisation. Ils sont entrés dans le «périmètre d'influence» d'une ville et sont devenus des établissements satellites. Seules les métropoles les plus importantes peuvent s'opposer avec succès aux villages périurbains situés à la périphérie de leur zone urbaine et ainsi continuer à attirer les résidents de la classe moyenne, le commerce de détail et les entreprises. Dans de nombreuses petites villes, la situation est différente, car elles disposent de ressources moins distinctes et leurs secteurs commerciaux sont moins diversifiés et moins compétitifs que ceux des centres commerciaux des régions périurbaines.

## 2.7 Évolution et perspectives en Allemagne

En termes d'évolution démographique, les évolutions les plus récentes dans les villes et les régions d'Allemagne sont caractérisées par la juxtaposition spatiale à petite échelle de la croissance, du déclin et de la stagnation. Il est également possible de constater des différences entre les tendances de l'Allemagne de l'Ouest et de l'Est (figure 5), bien que ce contraste soit clairement modifié par des changements à plus petite échelle.

Dans de très nombreuses régions, la pression est forte pour adapter la répartition des fonctions exercées dans le cadre de l'aménagement du territoire. Cette pression découle des processus démographiques et socioculturels actuels liés à la migration et à l'évolution des modes de vie et des préférences en matière de localisation. La réévaluation des lieux d'implantation des entreprises à la lumière des tendances économiques internationales, de l'innovation régionale et de la numérisation joue également un rôle à cet égard. Enfin, les centres-villes sont confrontés à des défis découlant de la transformation structurelle du commerce de détail et des changements de besoins en matière d'urbanisme et de développement, en raison de la multiplication des processus de planification participative fondés sur des projets (Ries 2019)<sup>21</sup>.

---

20 Les couronnes des pôles sont définies dans le zonage en aires urbaines de l'INSEE comme l'aire d'influence des pôles urbains : au moins 40 % des actifs occupés de ces couronnes travaillent dans le pôle ou dans le reste de la couronne.

21 Dans une enquête sur les villes moyennes dans les régions rurales périphériques, Ries (2019: 124 et suivant) a analysé les modèles de développement des processus de transformation socio-économique dans les villes moyennes et a démontré leur importance pour la fonctionnalité des lieux centraux.

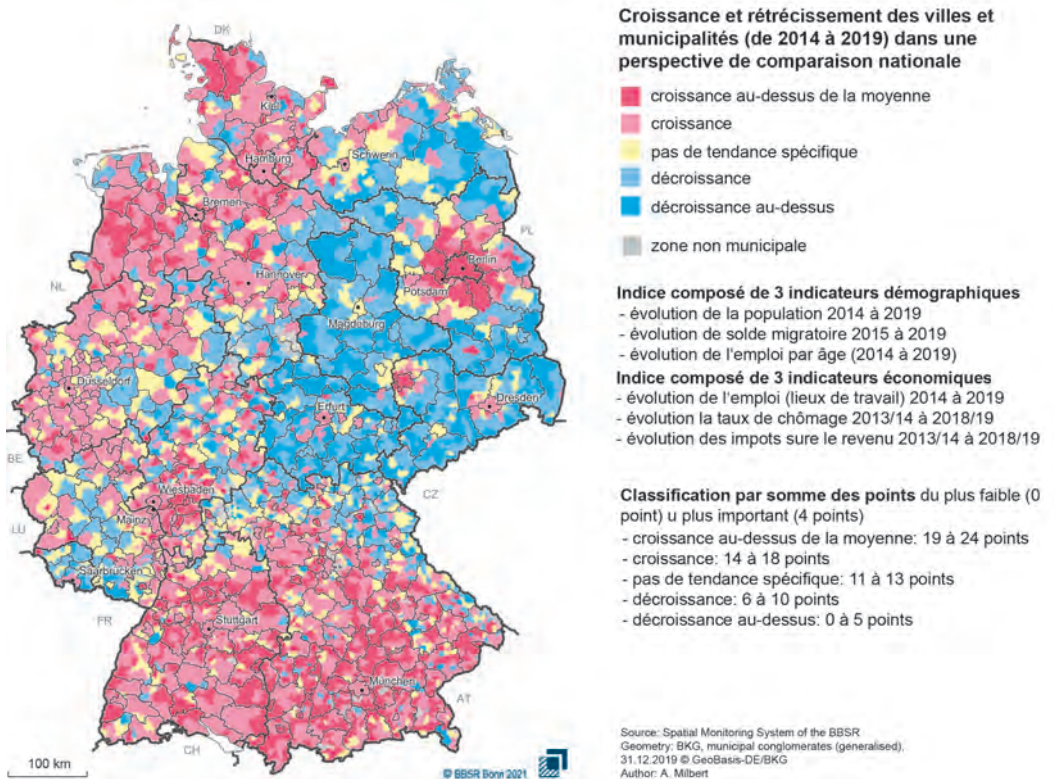


Figure 5: Croissance et déclin des villes et des municipalités / Source : BBSR 2018c observation continue

Les déterminants de la localisation spatiale et des liens infrarégionaux restent extrêmement importants pour le futur des villes petites et moyennes. Des interactions différenciées entre le développement régional et le développement des villes petites et moyennes peuvent être observées. Les données démographiques sur les régions urbaines montrent que les villes moyennes ont connu une nette croissance au cours des dernières années. Ce ne sont pas seulement les zones de chalandise intérieures des pôles régionaux qui profitent de l'interconnexion croissante et de l'amélioration de l'accessibilité, mais aussi de plus en plus les zones de chalandise étendues. Les récentes évolutions dans les zones métropolitaines ont montré que les tendances de la réurbanisation et de la suburbanisation ne s'excluent pas mutuellement (Adam 2019). De nombreuses villes moyennes ont également pu marquer des points en termes de création et de dynamique de l'emploi<sup>22</sup>. Il n'est pas rare qu'elles attirent des travailleurs en dehors des grands centres urbains, comme le montre par exemple la région de Kassel avec ses villes moyennes économiquement fortes dans les environs. Les villes dotées de lieux de résidence et de travail attrayants se caractérisent

<sup>22</sup> Wandzik (2020) a étudié les facteurs de réussite d'un développement bénéfique dans les grandes villes de taille moyenne.

généralement par une occupation élevée du sol. En désignant des zones de développement, les villes moyennes à forte croissance contribuent considérablement au maintien d'un niveau élevé d'occupation des sols en Allemagne.

De nombreuses évolutions discutées soulèvent des problèmes immédiats pour les petites villes – et pas seulement en termes de répartition des fonctions exercées dans le cadre de l'aménagement du territoire. Bien que le *Leibniz-Institut für Länderkunde* (IfL - Institut Leibniz de géographie régionale) suggère que les fonctions d'un peu plus de la moitié de ces villes sont restées largement constantes de 2001 à 2017, environ un tiers ont perdu des fonctions de place centrale (Bode/Hanewinkel 2018, cf. figure 6). En revanche, seule une ville sur dix a pu gagner en importance. Il convient de noter que ces différentes trajectoires de développement des municipalités sont également ancrées dans les réformes administratives et municipales, en particulier dans un certain nombre de *Länder* d'Allemagne de l'Est (cf. figure 6).

Les petites villes des régions urbaines assument également certaines des fonctions des plus grands centres, mais dans une moindre mesure que les villes moyennes. Cependant, les petites villes ne partagent pas nécessairement la voie de développement de leur région ou celui des villes moyennes (Adam 2019; BBSR 2019c). Elles profitent particulièrement de la croissance de leur région si elles offrent un lieu de résidence pratique, un secteur tertiaire significatif ou des emplois dans les secteurs industriels ou technologiques. Les liens avec les communes voisines, l'accessibilité intercommunale, la structure de l'habitat et du tissu bâti et, surtout, la structure de la population sont d'autres facteurs importants qui influencent les trajectoires de développement des petites villes (BBSR 2018b).

Dans les zones périphériques, les petites villes – en plus des villes moyennes – assument non seulement leurs fonctions résidentielles, mais fournissent également des emplois et font office de noyaux locaux pour le commerce de détail. Elles contribuent ainsi au développement ou à la stabilisation des zones rurales. Cependant, les trajectoires de développement de ce type de villes varient également en fonction des conditions socio-économiques et infrastructurelles initiales (BBSR 2019c). La croissance de l'emploi et l'évolution positive de la population ne vont pas nécessairement de pair. Les petites villes ne bénéficient pas nécessairement d'un développement positif dans la région si les facteurs d'influence susmentionnés sont défavorables. Ainsi, les petites villes avec de bonnes offres d'emploi attirent d'importants flux de navetteurs sans pour autant voir leur attractivité modifiée en tant que lieu de résidence. En outre, nombre d'entre elles ont du mal à assurer la pérennité de leurs infrastructures compte tenu des taux élevés d'émigration. Les défis posés par l'émigration des jeunes et le vieillissement croissant de la population sont exacerbés par les budgets tendus des municipalités. Un manque de marge de manœuvre et des capitaux d'investissement limités entravent la poursuite du développement. Cela est particulièrement vrai si l'on considère que de nombreuses petites municipalités dans les zones rurales sont en fait constituées de nombreuses petites localités, ce qui entraîne souvent des conflits passionnés en matière de distribution du budget.

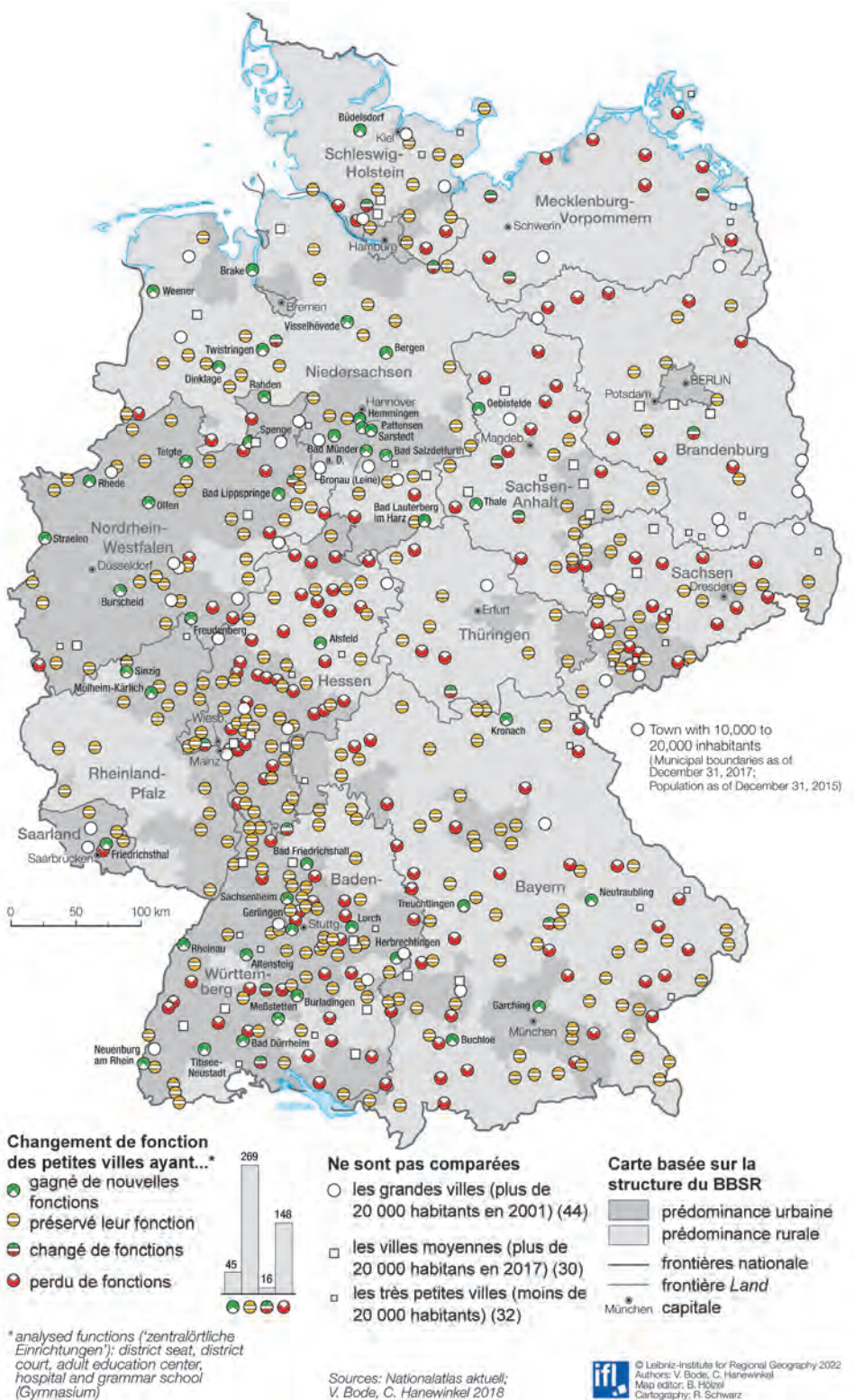


Figure 6 : Évolution fonctionnelle des petites villes d'Allemagne 2001-2017 / Source : Bode/Hanewinkel 2018

## 2.8 Les villes françaises petites et moyennes entre fragilité et tendances de développement macro-régional

Dans les dernières décennies en France, une prise de conscience importante des problèmes des villes petites et moyennes est née autant qu'un fort attachement à ces dernières, comme le montrent les images du déclin de certains centres. Des termes tels que crise, déclin et dislocation structurelle sont quelques-uns de ceux utilisés pour décrire ces types de villes. La métropolisation, la périurbanisation et la dés-industrialisation sont considérées comme les principaux facteurs responsables de ce déclin. Elles encouragent l'exode de la population et le déplacement des activités hors des centres. Toutefois, on peut affirmer que ces facteurs ont en fait affecté des macro-régions entières avec leurs villes petites et moyennes, et leurs zones urbaines et rurales plus fortement qu'ils n'ont eu d'impact sur les seules villes petites et moyennes en tant que catégorie indépendante (CGET 2019).

Les analyses conduites par le CGET confirment les résultats des recherches sur l'influence des tendances macro-régionales sur les villes moyennes<sup>23</sup>. Les villes les plus menacées sont situées le long d'un grand arc Nord-Est reliant Alençon, Boulogne-sur-Mer, Lunéville, Nevers et Villeneuve-sur-Lot (cf. figure 6). On compte une trentaine de villes moyennes particulièrement vulnérables, situées dans des régions où le marché du travail est particulièrement fragile. L'analyse des villes moyennes dans le système territorial révèle trois positions principales : l'intégration de la ville moyenne dans les tendances du développement métropolitain, la polarisation d'un département par la ville moyenne et l'interaction fonctionnelle entre les villes moyennes. Aucune de ces positions ne semble être plus avantageuse que les autres, tout dépend des relations complémentaires créées entre les villes moyennes et leurs systèmes urbains. L'intégration d'une ville moyenne dans une région métropolitaine peut être avantageuse, mais elle peut être tout aussi dommageable. Un certain nombre de villes moyennes constituent des pôles de développement importants dans leurs départements et font preuve d'une dynamique de croissance. D'autres sont désavantagées par des relations spatiales défavorables avec les principaux centres de développement et leurs zones de chalandise. Il convient également de noter que les interactions entre les villes moyennes peuvent être à la fois complémentaires et compétitives et que leur impact sur le développement des villes varie donc en fonction de la situation.

---

23 Les villes moyennes sont définies ici comme des unités urbaines de plus de 20000 habitants de type «grand pôle urbain» selon le zonage en aires urbaines de l'Insee, qui ne sont pas incluses dans l'une des 22 aires urbaines englobant les métropoles institutionnelles. Dans les six départements ne comportant pas d'unité urbaine de plus de 20000 habitants, ont été considérées les unités urbaines dont la ville-centre est le chef-lieu du département. La France compte donc 203 villes moyennes, dont 191 en Métropole et 12 dans les Départements d'Outre-mer.



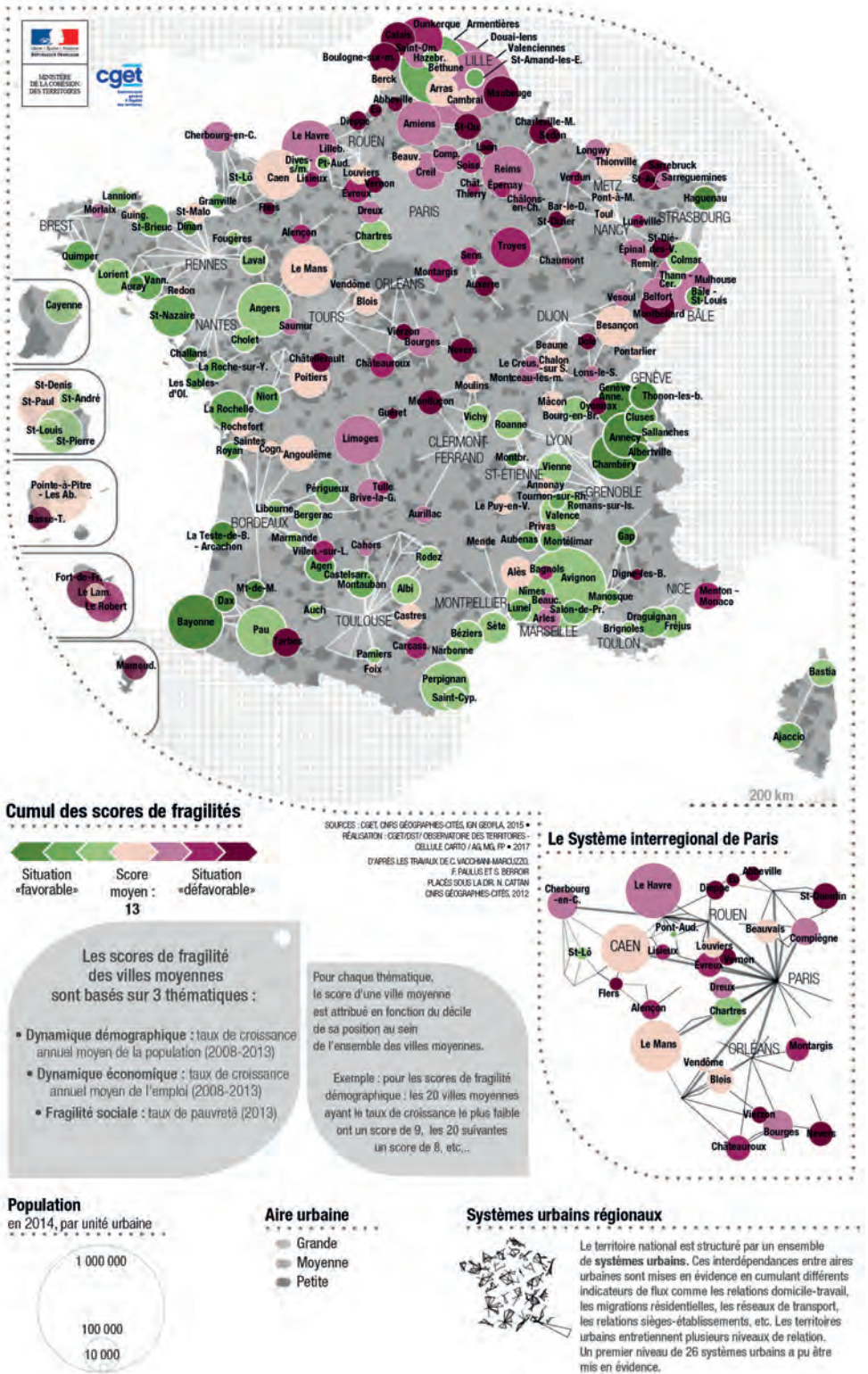


Figure 7 : Fragilité des villes françaises de taille moyenne, 2017 / Source : CGET 2018a

### 3 Pistes et perspectives de développement des petites et moyennes villes en Allemagne et en France

La perception et l'appréciation des villes petites et moyennes ont changé ces dernières années en Allemagne. Les évolutions et les problèmes actuels de ces types de villes entraînent des ajustements de leur position dans les systèmes urbains. Grâce à leurs propres qualités urbaines, elles ont le potentiel de développer de nouvelles sociocultures urbaines avec des formes innovantes d'action de la société civile et de nouveaux modes de vie et de travail. Elles offrent des opportunités pour de nouveaux liens «vécus» ville-campagne, par exemple en tant que lieu de distribution/approvisionnement (*market forum*) pour les produits régionaux, pour des expériences paysagères ou pour l'éducation et la formation dans la région. L'importance des villes petites et moyennes en tant que points d'ancrage pour la prestation de services d'intérêt général est renforcée par la nécessité de soutenir les activités innovantes dans les zones rurales. Toutefois, la transition en cours pose des défis très variés. Ces dernières années, le gouvernement fédéral et les *Länder* ont accru leur soutien et leur financement en faveur du développement de ces villes et municipalités (Dehne et al. 2022).

Comme on l'a vu, les villes françaises de petite et moyenne taille se caractérisent par des dynamiques de développement différenciées qui sont particulièrement liées aux tendances de développement des macro-régions. Il est prévisible que ces schémas de développement seront de plus en plus influencés par les changements écologiques, numériques, démographiques et technologiques actuels. La résilience des régions face à ces transformations est variable.

Concernant l'avenir, des discours plus récents suggèrent que – malgré l'image largement répandue du déclin – les villes petites et moyennes pourraient en fait être la source de nouveaux modèles urbains axés sur l'attrait résidentiel, le bien-être et la santé environnementale. La longue tradition industrielle de ces villes peut également être utilisée pour développer de nouvelles formes de production, de travail et de consommation écologiquement acceptables. D'autres réflexions portent sur l'évolution démographique et le vieillissement de la population et identifient les villes petites et moyennes comme des lieux où une grande partie des personnes âgées pourraient bien préférer vivre à l'avenir. Dans ce contexte, il convient de noter que d'ici 2050, un habitant sur trois en France aura plus de 60 ans. C'est pourquoi l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires aide ces villes à mener des processus de réflexion et d'actions prospectives en proposant un programme intitulé «Fabriques Prospectives»<sup>24</sup>.

---

24 <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/les-fabriques-prospectives-accompagner-les-territoires-dans-les-transitions-211> (23.03.2022).

## Bibliographie

- Adam, B.; Baudelle, G.; Dumont, M. (2023): Doctrines spatiales du développement urbain – Persistence et changement au cours du temps. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 41-59. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Adam, B. (2019): Vom Siedlungsbrei zum Städtischen? Eine mehrdimensionale Bestandsaufnahme der Suburbanisierung. Dans: Raumforschung und Raumordnung 77 (1), 35-55.  
DOI: <https://doi.org/10.2478/rara-2019-0001>
- ANCT – Agence nationale de cohésion territoriale; Chouraqui, J. (2021): La décroissance urbaine: enjeux, clés d'analyse et d'action publique.  
[https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-07/De%CC%81croissance\\_ANCT\\_VF.pdf](https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-07/De%CC%81croissance_ANCT_VF.pdf) (22.04.2022)
- ANCT – Agence nationale de cohésion territoriale (2022): PETITES VILLES DE DEMAIN. Révéler le potentiel des petites villes pour des territoires de cohésion au cœur de la relance.  
<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/petites-villes-de-demain-45> (13.01.2022).
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (éd.) (2019): Kleinstadtforschung. Hanovre = Positionspapier aus der ARL 113.
- Baudet-Michel, S.; Conti, B.; Commenges, H.; Delage, M.; Guerois, M.; Guiraud, N.; Le Neindre, C.; Madry, P.; Paus, F.; Pavard, A.; Toutin, G.; Val-lée, J.; Fol, S.; Quéva, C. (2019): La rétraction des services et commerces dans les villes petites et moyennes : modalités et logiques à l'échelle interurbaine.
- Baumgart, S.; Overhageböck, N.; Rüdiger, A. (éd.) (2011): Eigenart als Chance? -Strategische Positionierung von mittelgroßen Städten. Münster. = Stadt- und Regionalforschung 7.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (éd.) (2019): Atlas der Partizipation in Deutschland. Ungleichheit der Lebensbedingungen und wie sie von den Menschen wahrgenommen werden. Berlin.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (éd.) (2006): Gleiche regionale Lebensbedingungen? Bonn. = Informationen zur Raumentwicklung 6/7.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (éd.) (2012): Weiterentwicklung von Leitbildern für die Raumentwicklung in Deutschland. Dans: Bericht über die regionale Entwicklung 2011, 210-221.
- BBSR – Bundesinstitut für Bauwesen, Stadt- und Raumforschung (2017): Raumordnungsbericht 2017 Daseinsvorsorge sichern. Bonn.
- BBSR – Bundesforschungsinstitut für Bauwesen, Stadt- und Raumforschung (2018a): Kleinstädte: Chancen, Keramik, Potenziale. Bonn. = Informationen zur Raumentwicklung 2018 (6).
- BBSR – Bundesforschungsanstalt für Bauwesen, Stadt- und Raumforschung (éd.) (2018b): Urbane Kleinstädte. Bonn.  
[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2018/urbane-kleinstaedte-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2018/urbane-kleinstaedte-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1). (30.03.2021).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (éd.) (2018c): Laufende Raumbeobachtung. Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden im bundesweiten Vergleich.  
[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/wachsend-schrumpfend-gemeinden/Wachs\\_Schrumpf\\_Gemeinden.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/wachsend-schrumpfend-gemeinden/Wachs_Schrumpf_Gemeinden.html) (13.01.2022).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2019a): Raumabgrenzungen.  
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/raumabgrenzungen-uebersicht.html> (31.10.2019).
- BBSR – Bundesforschungsinstitut für Bauwesen, Stadt- und Raumforschung (éd.) (2019b): Bevölkerungsdynamik und innere Entwicklung in Mittelstädten. Bonn. = BBSR Analysen KOMPAKT 10/2019
- BBSR – Bundesforschungsinstitut für Bauwesen, Stadt- und Raumforschung (éd.) (2019c): Lage und Zukunft der Kleinstädte in Deutschland - Bestandsaufnahme zur Situation der Kleinstädte in zentralen Lagen. Bonn. = BBSR-Online-Veröffentlichung Nr. 15/2019.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (éd.) (2019a): Diskussionsforum Raumentwicklung. Gleiche Lebensbedingungen - Grundlage für Heimatstrategien. Berlin. = MORO Informationen Nr. 14/6.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (éd.) (2019b): Diskussionsforum Raumentwicklung. Gleiche Lebensverhältnisse - Gesellschaft im Wandel - Trends, Wirkungen und Gestaltungsanspruch der Raumentwicklung. Berlin. = MORO Informationen Nr. 14/7.
- Bode, V.; Hanewinkel, C. (2018): Kleinstädte im Wandel. Dans: IfL – Institut für Länderkunde Leipzig (éd.): Nationalatlas Aktuell 12 (01.2018). Leipzig.  
[http://aktuell.nationalatlas.de/kleinstaedte-01\\_03-2018-0-html/](http://aktuell.nationalatlas.de/kleinstaedte-01_03-2018-0-html/) (14.03.2022).

- Charmes, E. (2019): La revanche des villages. Essai sur la France périurbaine. Paris.
- CGET – Commissariat général à l'égalité des territoires (2018a): Regards croisés sur villes moyennes: des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux.  
<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/regards-croises-sur-les-villes-moyennes-213> (22.04.2022).
- CGET – Commissariat général à l'égalité des territoires (2018b): Rapport sur la cohésion des territoires.  
[https://franceurbaine.org/sites/franceurbaine.org/files/documents/franceurbaine\\_org/rapport-cohesion-france\\_juillet-2018.pdf](https://franceurbaine.org/sites/franceurbaine.org/files/documents/franceurbaine_org/rapport-cohesion-france_juillet-2018.pdf) (22.04.2022).
- CGET – Commissariat général à l'égalité des territoires (2019): Petites centralités : entre desserrement urbain et dynamiques macro-régionales.  
<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/En%20D%C3%A9tail%20synth%C3%A8se%20Petites%20centralit%C3%A9s%20internet.pdf> (22.04.2022).
- Dehne, P.; Hoffmann, J.; Roth, H.; Mainet, H. (2023): Stratégies et urbanisme dans les villes petites et moyennes en Allemagne et en France. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 106-133. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Friedrich, K.; Hahn, B.; Popp, H. (2002): Dörfer und Städte - eine Einführung. Dans: IfL - Leibniz-Institut für Länderkunde (éd.): Dörfer und Städte. Leipzig, 12-24. = Nationalatlas der Bundesrepublik Deutschland 5.  
[http://archiv.nationalatlas.de/wp-content/art\\_pdf/Band5\\_12-25\\_archiv.pdf](http://archiv.nationalatlas.de/wp-content/art_pdf/Band5_12-25_archiv.pdf) (22.04.2022).
- Graffenberger, M. (2019): Großstadt top! Kleinstadt Flop? Eine Außenansicht von Martin Graffenberger. Dans: Unternehmen Region 2019 (1), 38-40.
- Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (2023): Changements des villes et territoires : les grands points de débat en France et l'Allemagne. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 7-23. = Forschungs-berichte der ARL 21.
- Issaoui, M.; Sinz, M. (2010): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Dans: Standort (34), 80-87.  
 DOI: <https://doi.org/10.1007/s00548-010-0141-1>.
- Leindecker, J. (2003): Mittelstädte im Anpassungsprozess aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes. Dans: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung; DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (éd.): Mittelstädte im Anpassungsprozess. Wissenschaftliches Kolloquium 2003 in Eisenach. Berlin, 19-23.
- Lepetit, B. (1988): Les villes dans la France moderne (1740-1840). Dans: Société de démographie historique (éd.): Annales de démographie historique, 1989. Le déclin de la mortalité. Paris, 461-465.  
[https://www.persee.fr/doc/adh\\_0066-2062\\_1989\\_num\\_1989\\_1\\_2048\\_t1\\_0461\\_0000\\_1](https://www.persee.fr/doc/adh_0066-2062_1989_num_1989_1_2048_t1_0461_0000_1) (22 April 2022).
- Maretzke, S.; Porsche, L. (2018): Kleinstädte in ländlichen Räumen. Ein Spiegelbild ihrer ökonomischen, sozialen und siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen. Dans: BBSR-Online Publikation 2020 (1), 36-55.
- Paris, D.; Gustedt, E. (2023): Les différences institutionnelles en Allemagne et en France : entre réforme territoriale et permanences. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 24-40. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Ries, E. J. (2019): Mittelstädte als Stabilisatoren ländlich-peripherer Räume. Kaiserslautern. = Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung - Elektronische Schriftenreihe des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung 20.
- Santamaria, F. (2012): Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? Dans: Norois 2012/2 (n° 223) 13-30.  
<https://www.cairn.info/revue-noroi-2012-2-page-13.htm> (22 April 2022).
- Schiller, G.; Blum, A.; Oertel, H. (2018): Die Relevanz kleiner Gemeinden und kleinteiliger Flächen für die Innenentwicklung. Ein quantitatives Monitoring am Beispiel Deutschlands. Dans: Raumforschung und Raumordnung, 76 (5), 461-471.  
 DOI: <https://doi.org/10.1007/s13147-018-0534-3>.
- Schmitz-Veltin, A. (2015): Reurbanisierung im Kontext einer neuen Unübersichtlichkeit regionaler Entwicklungsmuster – Das Beispiel der Stadtregion Stuttgart. Dans: Fricke, A.; Siedentop, S.; Zakrzewski, P. (éd.): Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen. Hanovre, 77-96. = Arbeitsberichte der ARL 14.

- Vadelorge, L. (2013): Les villes moyennes ont une histoire. Dans: L'information géographique 2013/3 (77), 29-44.  
<https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2013-3-page-29.htm> (22.04.2022).
- Villes de France; IPSOS (2019): Baromètre des territoires 2019 : 1600 Français interrogés – 36 questions posées.  
<http://www.villesdefrance.fr/upload/Barome%CC%80tre%20Villes%20de%20France%20-%20Reveal-190213-VDEF.pdf> (22.04.2022).
- Wandzik, C.; Giesel, F. (2020): Entwicklungsperspektiven großer Mittelstädte – Erfolgsfaktoren für eine positive Entwicklung. Dans: BBSR-Online Publikation 2020 (1), 70-81.
- Werring, J. (2016): Baukultur bei Umnutzungsprojekten in schrumpfenden Mittelstädten – Potenzial für Stadtgestalt und Stadtentwicklung. Münster.  
[https://repositorium.uni-muenster.de/document/miami/8ebea36c-3fb3-4742-a3a6-5154d82a58ec/diss\\_werring.pdf](https://repositorium.uni-muenster.de/document/miami/8ebea36c-3fb3-4742-a3a6-5154d82a58ec/diss_werring.pdf) (10.02.2021).
- Wolff, M.; Fol, S.; Roth, H.; Cunningham-Sabot, E. (2013): Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France. Dans: Cybergeo: European Journal of Geography, 661.  
DOI: <https://doi.org/10.4000/cybergeo.26136>

---

## Auteurs

Ulrike Grabski-Kieron, Professeure émérite depuis 2017, Professeure de développement local, régional et territorial/aménagement du territoire à l'Institut de géographie de l'Université westphalienne de Münster en Allemagne. Intérêts de recherche : recherche appliquée sur les zones rurales et le développement spatial rural, aménagement du territoire, gestion des paysages culturels géographiques. Collaborations internationales à long terme, notamment avec des partenaires français. Membre de l'ARL – Académie pour le développement territorial de l'Association Leibniz. Affiliations à divers conseils consultatifs et comités de conseil politique. Depuis 2017, elle poursuit des activités scientifiques en indépendante.

Annabelle Boutet est titulaire d'un Doctorat en urbanisme et aménagement (Université de Tours, 2003). Elle a travaillé pendant dix ans à ETD, centre national de ressources pour le développement territorial, cofinancé par la DATAR et la Caisse des Dépôts, sur les pays/PETR et les politiques territoriales des régions et des départements. Elle a rejoint le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires en 2015 où elle est devenue Responsable du Bureau de la prospective et des études en 2018. Depuis janvier 2020, elle est Directrice du Pôle Innovation de veille prospective de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires.

Peter Dehne, Jens Hoffmann, Hélène Roth, Hélène Mainet

## STRATÉGIES ET URBANISME DANS LES VILLES PETITES ET MOYENNES EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE

### Plan

- 1 Introduction
  - 2 L'importance des villes petites et moyennes dans l'élaboration des politiques
    - 2.1 La situation actuelle : les villes petites et moyennes comme objets de recherche et d'action publique
    - 2.2 Développement de financements à incidence spatiale
    - 2.3 L'importance du renouvellement urbain pour les villes petites et moyennes
  - 3 Action publique et gouvernance dans les villes petites et moyennes
    - 3.1 Particularités du pilotage et des ressources de l'action publique dans les villes petites et moyennes
    - 3.2 La gouvernance pour et dans les villes petites et moyennes
  - 4 Études de cas
    - 4.1 Le programme modèle *Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen* (Potentiels des petites villes dans les zones périphériques)
    - 4.2 Deux petites villes de la région Auvergne-Rhône-Alpes : Thiers et Crémieu
  - 5 Discussion conclusive
- Bibliographie

### Résumé

Au-delà de la diversité des situations des villes petites et moyennes, la stabilisation de leurs centres-villes constitue un défi majeur. Dans les deux pays, les centres-villes ont été fragilisés par les mutations commerciales, la baisse de l'offre de services et les transformations des modes de vie. Ils se caractérisent par une augmentation des taux de vacance, ce qui accélère la spirale de la perte d'attractivité et de l'abandon. Depuis le début des années 2000, ce défi est au cœur du débat public. Dans les deux pays, la rénovation urbaine a été un élément clé de cette politique de revitalisation. Cependant, si le contexte de l'action publique est assez similaire en France et en Allemagne, les modes de gouvernance diffèrent. En France, le système municipal administratif continue d'offrir un cadre étroit et fixe, malgré les récentes réformes territoriales qui favorisent le niveau intercommunal. Par ailleurs, la coopération, la communication et la participation des acteurs locaux issus des entreprises et de la société civile sont plus ancrées dans les pratiques sociales et politiques des petites et moyennes villes allemandes.

### Mots-clés

Déclin des centres-villes – rénovation urbaine – action publique – gouvernance locale – villes petites et moyennes

## **Policies and urban planning in small and medium-sized towns in Germany and France**

### **Abstract**

Quite apart from the diversity of situations in small and medium-sized towns, stabilising their town centres is a major challenge. In both countries, town centres have been weakened by commercial changes, a decline in the supply of services and transformations in lifestyles. They are characterised by an increase in vacancy rates, which accelerates a spiralling loss of attractiveness and atmosphere of neglect. Since the beginning of the 2000s, this challenge has been central in the public debate. In both countries, urban renewal has been a key element of this revitalisation policy. However, although the context of public action is rather similar in France and Germany, the modes of governance differ. In France the administrative municipal system continues to provide a narrow and fixed framework despite recent territorial reforms that favour the intermunicipal level. In addition, cooperation, communication and participation of local actors from business and civil society are more firmly anchored in social and political practice in German small and medium-sized towns.

### **Keywords**

Town-centre decline – urban renewal – public action – local governance – small and medium-sized towns

## **1 Introduction**

Au-delà de la diversité des évolutions et des situations des villes petites et moyennes (cf. Grabski-Kieron/Boutet 2022), la stabilisation de leur centre-ville et l'étalement urbain constituent un enjeu majeur. Dans les deux pays, les centres-villes ont été fragilisés par les mutations commerciales, le déclin de l'offre de services d'intérêt général et les transformations des modes de vie. Ils se caractérisent par une augmentation des taux de vacance, qui accélère la spirale de la perte d'attractivité et du sentiment d'abandon. Au cours de l'année 2010, ce défi a été placé au centre du débat public et de la réponse du service public. L'objectif était de renforcer la centralité de ces villes en utilisant différents moteurs de développement urbain. Dans les deux pays, la rénovation urbaine est devenue un élément clé de cette politique de stabilisation et de revitalisation. Cependant, si le contexte de l'action publique dans les villes petites et moyennes est similaire en France et en Allemagne, les modes de gouvernance urbaine diffèrent. En Allemagne, l'organisation de la coordination entre les acteurs locaux autonomes est plus fortement ancrée dans la pratique sociale et politique. En revanche, en France, le système administratif municipal continue de constituer un cadre étroit et fixe malgré les récentes réformes territoriales qui favorisent l'échelon intercommunal.

## 2 L'importance des villes petites et moyennes dans l'élaboration des politiques

### 2.1 La situation actuelle : les villes petites et moyennes comme objets de recherche et d'action publique

«Après deux décennies, les petites villes ont retrouvé un rôle [en Allemagne], en particulier dans le débat (politique)» (Porsche/Milbert 2018: 5). Ce commentaire implique que les petites villes ont longtemps été ignorées en Allemagne, comme le confirme un coup d'œil sur la littérature de ces dernières années. Ces déclarations révèlent que les petites villes étaient un «sujet négligé» non seulement dans les milieux scientifiques, mais aussi dans le débat public (Herrenknecht/Wohlfahrt 2005: 5; cf. Hannemann 2004: 53; Burdack 2013: 5; BBSR 2019a: 5; ARL 2019: 1). L'intérêt s'est plutôt porté sur les métropoles et les grandes agglomérations (Baumgart 2004: 7; Harfst/Wirth 2014: 464). Toutefois, la rénovation urbaine dans les petites villes a bénéficié d'un soutien financier accru depuis le milieu des années 1980 (cf. section 2.3).

Vers le milieu des années 2010, le niveau fédéral du gouvernement allemand a lancé deux projets qui ont encouragé la relance de la recherche sur les petites villes et qui ont débouché sur des recommandations politiques concrètes. Les domaines de recherche comprenaient, premièrement, une évaluation de la situation des petites villes situées dans des régions centrales et, deuxièmement, une enquête sur le potentiel des petites villes situées dans des lieux périphériques. Les résultats de ces deux projets ont été discutés en juin 2018 lors d'un congrès intitulé *Kleinstädte in Deutschland* (Petites villes en Allemagne), où une initiative du Gouvernement fédéral portant le même nom a également été présentée. Cette initiative vise à renforcer les petites villes en tant que lieux de résidence et d'emploi et à stimuler les dynamiques positives au niveau municipal. L'initiative regroupe, coordonne et étend les programmes et activités existants du Gouvernement fédéral qui visent à soutenir les fonctions des petites villes dans les zones rurales et dans les agglomérations. L'accord de coalition du Gouvernement fédéral pour 2018 comprend également l'objectif de renforcer davantage les régions rurales et les régions et zones urbaines porteuses d'avenir (CDU/CSU/SPD 2018). Le programme de promotion du développement urbain *Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke* (Petites villes et communes – coopération et réseaux suprarégionaux) et le concours *Menschen und Erfolge* (Personnes et succès) sont les pierres angulaires de l'initiative en faveur des petites villes. En outre, la création d'une *Kleinstadtkademie* (Académie des petites villes) sera pilotée et un rapport sur la situation actuelle des petites villes en Allemagne sera rédigé (BBSR 2019b: 13 et suiv.).

Alors que plusieurs États fédéraux comme la Basse-Saxe, la Bavière et le Brandebourg encouragent les villes petites et moyennes avec leurs propres concours et programmes, ces communes n'ont pas de place particulière dans les programmes de développement rural au budget très important, y compris le financement FEDER (Fonds européen de développement régional). Il existe ici une nette division entre les portefeuilles de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme d'une part, et ceux de l'agriculture et du développement rural d'autre part.



Le thème des petites villes a également gagné en popularité dans la recherche. Pendant longtemps, les petites villes n'ont fait l'objet d'un rapport que dans le cadre de l'espace rural ou en combinaison avec des villes de taille moyenne - l'accent étant généralement mis sur les déficits liés à des termes tels que rétrécissement, périphérisation et provincialité. Récemment, un document sur les petites villes a été publié (ARL 2019; Steinführer/Porsche/Sondermann 2019; Porsche/Steinführer/Sondermann 2019) dans le but d'encourager une réorientation de la recherche. Les besoins de recherche ont été identifiés dans des domaines particuliers et les questions méthodologiques sur les données discutées. Le document fournissait des recommandations pour la recherche et l'enseignement. En outre, à la fin de 2019, le *HochschulCampus KleinstadtForschung* (HCKF – Campus universitaire de recherche sur les petites villes) a été lancé avec l'intention d'aborder le sujet de manière systématique et interdisciplinaire pour la première fois en Allemagne. Le projet est dirigé par l'Université technique de Brandebourg Cottbus-Senftenberg et est financé par la République fédérale pour une période de trois ans (2019-2022).

En France, la recherche sur les villes petites et moyennes a une longue histoire (Édouard 2012). Comme en Allemagne, dans les années 2000, ces villes ont été occultées et reléguées à une position marginale dans le débat et la recherche scientifiques par l'accent mis sur de nombreuses enquêtes sur la métropolisation (Carrier/Demazière 2012; Berroir/Fol/Quéva et al. 2019). Le regain d'intérêt pour les villes moyennes a été particulièrement notable en France dans la décennie 2010-2020, comme en témoignent de nombreux travaux universitaires spécialisés (cf. Bekkouche 2011). Les petites villes sont cependant restées longtemps un parent pauvre de l'urbanisme (Édouard 2012). Mais depuis peu, elles suscitent davantage d'intérêt. Des programmes de recherche-action ont également vu le jour, tels que le programme 2018 «Recherche dans et pour les petites villes» de la Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines (POPSU).

En France, deux périodes ont été propices à la conception et à la mise en œuvre de politiques particulièrement axées sur les villes petites et moyennes. De 1973 à 1982, le financement des mesures d'infrastructures et de développement urbain a été assuré par une politique contractuelle des villes moyennes impliquant l'État et les collectivités territoriales. L'analyse des besoins locaux était ici pertinente. Les villes moyennes ont joué un rôle de pionnier dans l'expérimentation d'approches contractuelles co-opératives, en rupture avec les anciennes méthodes de planification standardisées et descendantes. Au cours des trois décennies suivantes, les villes moyennes n'ont fait l'objet d'aucune politique spécifique de planification ou de développement, mais ont subi les effets divers – tant négatifs que positifs – de toute une série de politiques sectorielles (cf. Adam/Baudelle/Dumont 2022). Les «contrats de pays» introduits en 1975 allaient dans le même sens et soutenaient les petites villes dans leur développement local. Cette politique a été étendue et transférée aux régions dans les années 1990, mais elle faisait partie du développement rural et n'était pas une politique explicitement destinée aux petites villes. En effet, pendant longtemps, «les petites villes apparaissent moins comme des centres urbains à part entière que comme une partie de l'espace rural» (Santamaria 2016: 142).



Figure 1 : Villes et communes du programme «Action cœur de ville» / Source : Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales 2018: 2

Si la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) a initié le projet pilote «20 villes moyennes» en 2007, ce n'est que plus tard que les particularités des enjeux de la dévitalisation des villes petites et moyennes ont été prises en compte. En 2014, la DATAR a lancé un appel à manifestation d'intérêt pour la petite ville (AMI Centres-bourgs). Il en est résulté le programme «Petites villes de demain», lancé en 2020, qui présente de nombreux points communs avec l'initiative «Petites villes en Allemagne». Pour les villes moyennes, la DATAR a introduit le programme d'«Action cœur de ville» (2018-2022, cf. figure 1), qui vise à coordonner les ressources et à promouvoir la revitalisation des centres (cf. Adam/Baudelle/Dumont 2022).

Au cours des années 2010, les questions concernant l'avenir des villes petites et moyennes ont été abordées dans les débats sur la recherche urbaine et la politique de planification dans les deux pays et il est devenu de plus en plus courant de considérer les petites villes comme des centres urbains indépendants.

## 2.2 Développement de financements à incidence spatiale

Le financement public des différentes politiques sectorielles et de leurs programmes de promotion est essentiel pour faire face aux défis actuels. Un cadre pour le déploiement ciblé et efficace de ces financements est fourni par la Charte de Leipzig pour des villes européennes durables, qui fournit des principes directeurs pour une politique de développement urbain intégrée et coopérative (Gatzweiler 2012: 94).

Il existe un éventail de mesures promotionnelles qui impliquent les villes petites et moyennes de différentes manières. Les éléments clés en Allemagne sont les suivants:

- > Promotion du développement urbain (cf. section 2.3),
- > Mission commune de la République fédérale et des *Länder* (État fédéré d'Allemagne) : *Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur* (Amélioration de la structure économique régionale),
- > Investissements à grande échelle dans les transports,
- > Soutien au marché du travail et prestations sociales,
- > La promotion du développement rural intégré dans le cadre du deuxième pilier de la Politique Agricole Commune.

Les villes dotées d'instituts de recherche et d'universités participent également à des programmes dans les domaines de la recherche et de l'éducation (Gatzweiler 2012: 95; BBSR 2014: 4).

La connaissance de la répartition régionale des finances publiques est encore très incomplète. Les évaluations ne prennent en compte que les niveaux inférieurs à celui des districts. Il en va de même pour les déterminants de la répartition régionale et

l'importance du financement pour le développement économique régional. Il est donc difficile de mettre en place une politique de financement intersectorielle et efficace (Plankl 2013: 2). Les enquêtes montrent qu'il existe «des différences régionales distinctes dans l'intensité du financement et l'importance relative des différents domaines de financement ainsi que d'autres facteurs de localisation concrets et non concrets» (Plankl 2013: 2). Les analyses d'incidence régionales du *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung* (BBSR – Institut fédéral de recherche sur la construction, l'urbanisme et l'aménagement du territoire) ont montré que parfois les quartiers en déclin et donc aussi les villes petites et moyennes de ces quartiers participent dans une proportion supérieure à la moyenne à la politique de péréquation – mesurée en fonction de la proportion de leurs habitants par rapport à la population totale de la Fédération allemande (Gatzweiler 2012: 95). Il s'agit notamment des fonds destinés à créer des conditions de vie équivalentes dans tous les domaines, au sens large du terme, en particulier les primes uniques d'exploitation et les subventions d'infrastructure accordées dans le cadre de la mission commune de la République fédérale d'Allemagne et des États fédérés intitulée «Amélioration de la structure économique régionale», ainsi que des fonds de la Politique Agricole Commune et de la promotion du développement urbain.

En France, une distinction générale est faite entre les politiques spatiales et les politiques sectorielles ou sociales ayant des impacts spatiaux. La première fournit des financements dans le cadre des politiques régionales (contrats entre l'État et les régions, plans régionaux, investissements d'avenir), de la «Politique de la ville<sup>1</sup>» et des politiques de développement rural. Les évaluations sont parcellaires. Il n'existe pas d'enquêtes de grande envergure permettant de juger de la position des villes petites et moyennes dans cette politique territoriale. Néanmoins, les villes petites et moyennes des deux pays tirent un grand profit de l'urbanisme et de la rénovation urbaine. Elles ne sont donc nullement négligées par les niveaux supérieurs (Delpirou 2019a).

Les politiques sectorielles ont, en revanche, des impacts ambivalents et très variés dans le temps, en fonction des priorités politiques nationales et de l'efficacité des lobbies qui représentent les villes petites et moyennes. Dans les années 1990, par exemple, le Plan Universités 2000 a permis la mise en place de l'enseignement supérieur dans les villes moyennes (Santamaria 2012). Au tournant du millénaire, le soutien aux systèmes productifs locaux, aux grappes d'entreprises et aux pôles d'excellence rurale a été orienté vers les villes petites et moyennes (Édouard 2012). Cependant, depuis le milieu des années 2000, la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la promotion de l'innovation a conduit à un financement massif des grandes villes et des métropoles (Fol 2020). Par ailleurs, dans les années 2000 et 2010, les villes petites et moyennes ont souffert des effets des réformes de l'État dans divers secteurs (santé, justice, sécurité) et de la fermeture d'établissements en raison de la rationalisation et de l'austérité (Taulelle 2012). Ces réformes ont eu un impact important sur le développement des petites villes, tant en termes de perte de fonctions et d'emplois (Baudet-Michel/Conti/Chouraqui et al. 2019) qu'en termes de potentiel de réutilisation des friches (Lotz-Coll 2019). Ceci

1 L'objectif de la Politique de la ville est de renforcer la cohésion sociale par l'intégration spatiale des quartiers urbains socialement défavorisés.

révèle le manque de coordination entre les politiques sectorielles et l'absence d'une vision stratégique cohérente et intégrée de l'aménagement et du développement du territoire en France.

Les politiques sociales ne ciblent pas des territoires ou des secteurs spécifiques, mais organisent plutôt des transferts sociaux. Davezies (2008) a souligné les effets de redistribution spatiale des politiques sociales (pensions, allocations chômage, prestations sociales, etc.) et le rôle des villes petites et moyennes dans ces mécanismes de redistribution. Les régions plus compétitives, principalement les grandes villes et les métropoles, produisent des richesses qui sont réparties sur l'ensemble du territoire et qui profitent surtout aux villes petites et moyennes. Les services publics et les services d'intérêt général sont surreprésentés dans ces agglomérations (Davezies/Talandier 2014), ce qui les rend plus vulnérables à la fermeture des équipements publics.

### **2.3 L'importance du renouvellement urbain pour les villes petites et moyennes**

En France, l'approche globale de réaménagement des années 1950 et 1960 a fait place à un renouvellement urbain moins radicale dans les années 1970. Les contrats de ville, mis en place dans le cadre de la politique des «villes moyennes» des années 1970, ont été l'occasion de regrouper divers instruments de planification. L'accent a été mis sur l'amélioration et le développement du cadre de vie (Santamaria 2012; Vadelorge 2013). Depuis cette époque, le renouvellement urbain a été soutenue par un imposant arsenal de lois, de procédures et d'instruments financiers qui permettent de protéger le patrimoine urbain, de renouveler les structures urbaines, de développer les espaces publics, de lutter contre les taux de vacance élevés, de créer de nouveaux équipements et d'améliorer l'intégration des quartiers socialement défavorisés. Le degré d'utilisation effective de ces instruments est variable et dépend des capacités des acteurs locaux qui les utilisent (cf. section 2.1).

Les Opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat (OPAH), introduites en 1977 et ancrées juridiquement en 1991 dans la loi d'orientation pour la ville (LOV), ont connu et connaissent un grand succès dans les villes françaises (Badariotti 2006: 10). Elles sont cependant très limitées dans leur étendue spatiale. La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), adoptée en 2000, fournit une base plus large pour le renouvellement urbain en ce qui concerne l'étendue spatiale et les domaines d'engagement (urbanisme, développement social, mobilité).

L'engouement des villes petites et moyennes pour les Programmes d'amélioration du cadre de vie de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et les Programmes de rénovation urbaine de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) révèle leur forte dépendance aux directives et aux financements nationaux (Gaudin 2018). La démolition massive des logements des années 1950 aux années 1970 situés en périphérie des agglomérations urbaines et la rénovation des logements dans les centres historiques indiquent la puissance des références du patrimoine culturel dans les petites villes (Périsois 2006), mais aussi l'orientation idéologique de l'ANRU. Les villes françaises petites et moyennes disposent clairement d'un ensemble d'options

pour organiser et financer des projets de développement et de rénovation urbaine. La dévitalisation actuelle des centres suggère cependant qu'il y ait eu soit une mobilisation insuffisante de ces instruments, soit un manque de cohérence et de stratégie globale. Dans la seconde moitié des années 2010, l'action de l'État s'est donc concentrée sur la mise en œuvre de mécanismes intégrés visant à revitaliser les centres-villes souffrant de taux de vacance élevés tant dans les logements que dans les locaux commerciaux (par exemple, par le biais de programmes tels que l'appel à manifestation d'intérêt pour les petites villes en 2014, prolongé et étoffé en 2020 avec le programme Petites villes de demain ; et le programme Action cœur de ville lancé en 2018). Ces programmes sont conçus pour fournir un financement efficace aux autorités locales, principalement pour le développement des capacités en matière de gestion de projets. Ils offrent également un cadre privilégié pour les approches locales intégrées, avec des ateliers, des échanges et des réseaux entre les acteurs locaux, par exemple à travers les activités du programme Action cœur de ville (Buch/Griffoul/Ravel 2020). Les programmes ont permis de remettre les villes petites et moyennes à l'agenda politique et de renforcer leur centralité, mais ils ne permettent pas de relever efficacement les défis à plusieurs échelles. En outre, ils ignorent « l'approche en termes de projet de territoire, dans ses dimensions stratégiques et réglementaires » (Delpirou 2019a), par exemple, les problèmes liés à la mobilité et à l'accessibilité restent sans réponse malgré les défis posés par l'étalement urbain.

En revanche, en Allemagne, la rénovation urbaine est menée avec succès dans le cadre de la promotion du développement urbain<sup>2,3</sup> qui, depuis les années 1990, a été divisé en plusieurs sous-programmes. Il a des effets économiques, sociaux, écologiques et urbanistiques divers (BMVBS 2011), encourage d'autres investissements publics et privés (cf. DIW 2004) et a un retentissement sur l'ensemble du développement urbain. Il offre un cadre organisationnel important pour le regroupement des ressources et des approches locales intégrées pour le développement urbain des quartiers défavorisés (Schmitt/Schröteler-von Brandt 2016: 12 et suiv.).

Dès les années 1960, la Fédération et les *Länder* allemands ont financé les premières enquêtes et projets pilotes dans le domaine de la promotion du développement urbain. Les villes petites et moyennes étaient également concernées (BMBau 1978; BMBau 1983). L'adoption de la *Städtebauförderungsgesetz* (StBauFG - loi sur la promotion du développement urbain) en 1971 a fourni un cadre juridique uniforme pour la conception et la réalisation du développement urbain. Au départ, l'accent était mis sur un réaménagement complet, mais dans les années 1970, les objectifs de la rénovation urbaine ont changé – comme en France – pour se concentrer plutôt sur une régénération prudente et conservatrice avec la participation des personnes concernées. Les défauts de construction et de fonctionnement, tels que le tissu bâti déficient, les mauvaises conditions de logement, l'inoccupation et les conditions de transport défavorables, devaient être corrigés de façon permanente. Les zones socialement défavorisées devaient également bénéficier d'une aide. Afin d'atteindre ces objectifs,

---

2 Voir aussi [www.staedtebaufoerderung.info](http://www.staedtebaufoerderung.info) (17.07.2022).

3 La rénovation urbaine, la régénération urbaine et le réaménagement urbain sont utilisés comme des termes synonymes dans la discussion qui suit. La promotion du développement urbain se réfère aux mesures programmatiques.

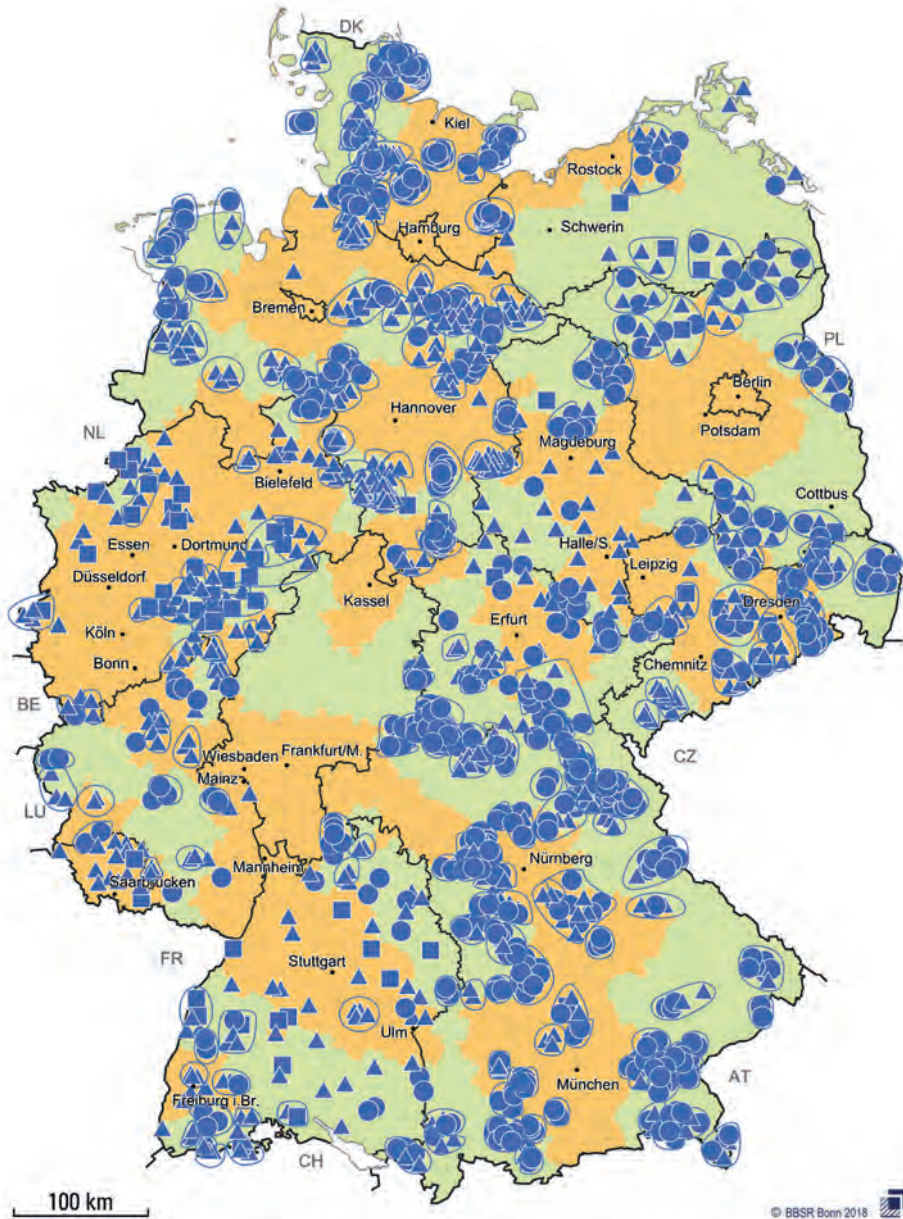
les villes ont été dotées d'un ensemble d'instruments juridiques, procéduraux et financiers. La rénovation urbaine a été entreprise en tant que projet global dans des zones de rénovation légalement désignées et a été financée par les programmes de promotion du développement urbain de la République fédérale et des *Länder*.

Jusqu'au milieu des années 1980, les petites villes étaient sous-représentées dans les programmes de promotion de la rénovation urbaine. Cela a changé à partir de 1985, lorsque le financement programmatique de la Fédération allemande a été porté à près d'un milliard de *Deutsche Mark*. Les petites villes de moins de 10 000 habitants en profitaient énormément. Leur part est passée de 19 % à 29 % au cours du programme en 1988 (BMBau 1990: 13).

Dans les années 1990, la rénovation urbaine a largement contribué à la préservation de la structure historique du bâti urbain, notamment en Allemagne de l'Est. Après la réunification, les centres-villes des villes moyennes des régions rurales en ont profité de manière surproportionnée, si l'on en juge par la population. Cela est également vrai, bien qu'un peu moins, pour les petites villes (Karsten/Hesse 2011: 35; BMVBS 2011: 8). Néanmoins, les changements démographiques massifs et la concentration du commerce de détail dans d'autres endroits ont souvent rendu impossible le retour de la vie urbaine dans les vieilles villes historiques.

En 2010, la Fédération allemande et les *Länder* ont publié un programme de promotion du développement urbain spécialement destiné aux petites villes. L'objectif du programme *Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke* (Petites villes et communes – coopération et réseaux suprarégionaux, cf. figure 2) était de renforcer les villes petites et moyennes en tant que points d'ancrage dans les régions rurales. Les villes et municipalités voisines devaient créer des alliances intermunicipales et développer un concept de développement intégré commun. Le financement était prioritaire pour les mesures visant l'adaptation, la sauvegarde et le développement des équipements et services municipaux tels que les infrastructures sociales ou l'aménagement accessible de l'espace public, et surtout pour le renforcement et la rénovation des centres urbains. Jusqu'en 2018 inclus, la Fédération allemande a alloué environ 498 millions d'euros à plus de 600 projets globaux dans plus de 1 400 municipalités (BBSR 2019c: 6), dont beaucoup étaient caractérisées par une population en déclin (47 %), étaient situées dans des régions peu peuplées (48 %) et comptaient moins de 10 000 habitants (85 %). Seulement 4 % avaient plus de 20 000 habitants (BBSR 2019c: 17 et suiv.).

Une agence nationale de transfert a soutenu les villes du programme par un partage des connaissances, des échanges réguliers d'expériences et des rapports statutaires réguliers. Malgré le succès et le niveau élevé d'acceptation, il y a toujours eu un certain scepticisme et des critiques concernant l'accent mis sur les services d'intérêt général et la coopération intercommunale. Les instruments de promotion du développement urbain se concentrent sur les zones de réaménagement, ce qui ne semble pas correspondre à la coopération régionale et intercommunale. Avec la réorientation de la promotion du développement urbain en 2020, le programme a été interrompu. À la place, des mesures visant à garantir les services d'intérêt général et la coopération



### Type de ville/ commune

- ville moyenne
- ▲ petite ville
- commune rurale
- mesure d'accompagnement intercommunale
- région métropolitaine
- territoire en dehors des régions métropolitaines

Figure 2: Villes et municipalités dans le programme *Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke* (à partir de 2017) – BBSR 2019a: 19.



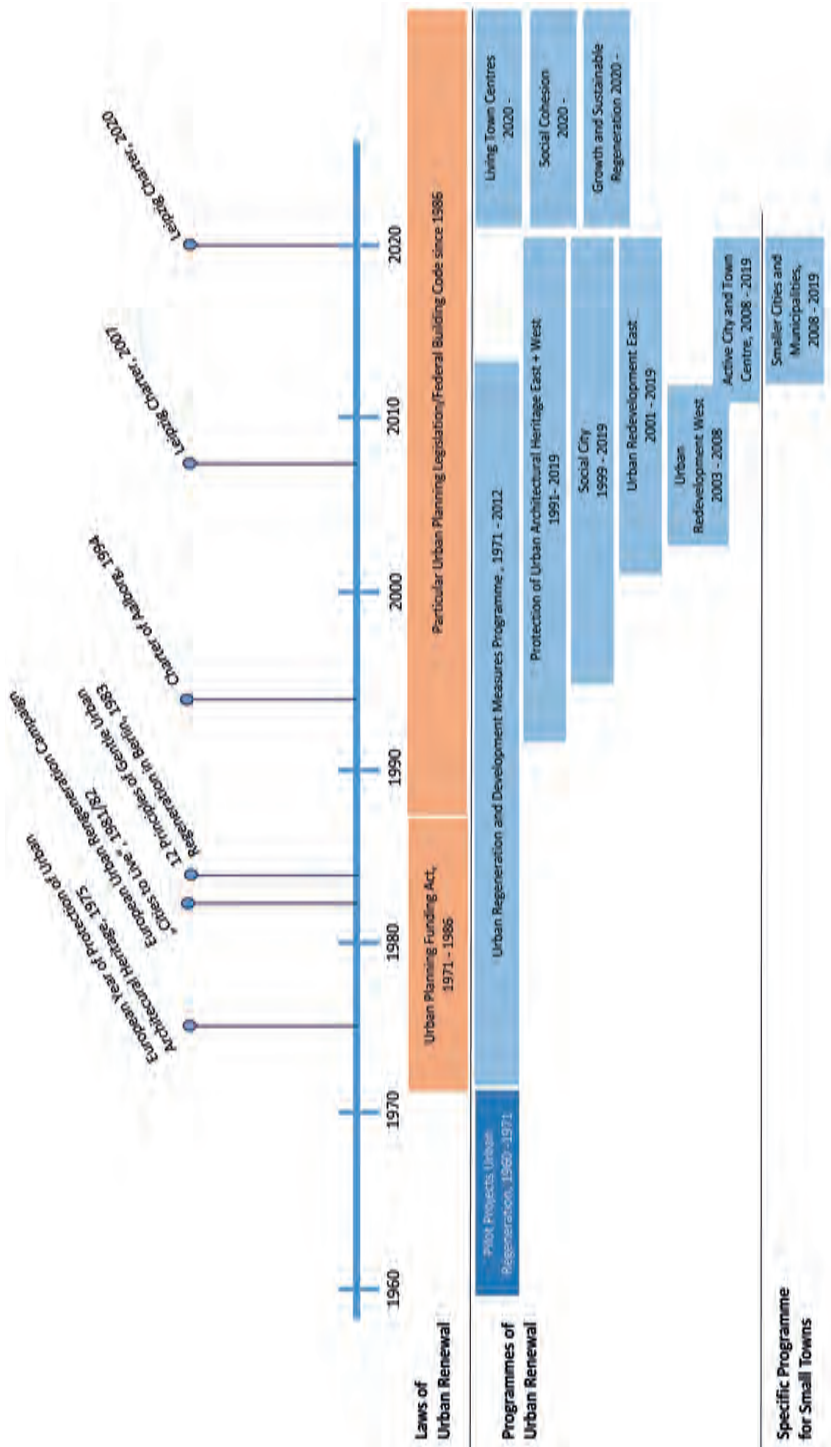


Figure 3 : Chronologie de la rénovation urbaine en Allemagne /Source : auteurs

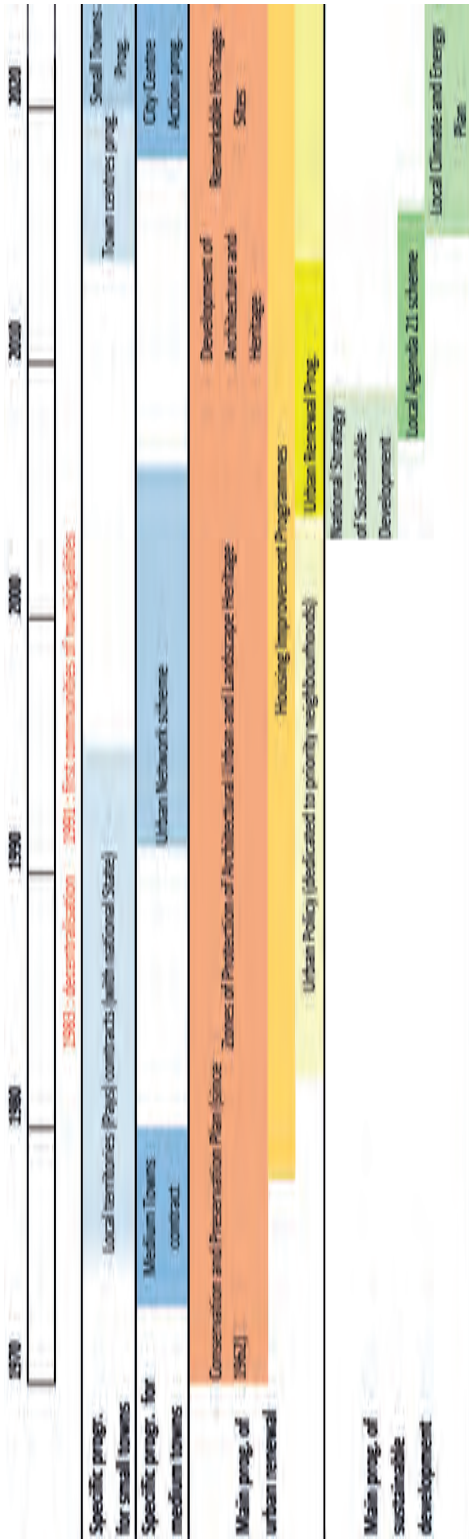


Figure 4: Chronologie des principales stratégies nationales d'aménagement et de rénovation urbaine en France / Source : auteurs.

intercommunale ont été incluses dans trois nouveaux programmes<sup>4</sup> (cf. figure 3). Le taux de financement de la coopération intermunicipale a été réduit. Les programmes utilisent un financement ciblé afin d'offrir aux régions structurellement faibles la possibilité de répondre aux besoins des grands centres urbains et des villes petites et moyennes.

En Allemagne, la rénovation urbaine est financée par un programme uniforme qui laisse aux municipalités une grande marge de manœuvre. Cependant, en France, malgré des approches axées sur la décentralisation politique et la coopération, les villes restent très dépendantes des agences nationales, de leur réflexion et de leur financement (Epstein 2015, cf. figure 4).

### 3 Action publique et gouvernance dans les villes petites et moyennes

#### 3.1 Particularités du pilotage et des ressources de l'action publique dans les villes petites et moyennes

Les défis complexes et à multiples niveaux auxquels sont confrontées les villes petites et moyennes sont abordés dans le cadre d'une gouvernance spécifique, qui, en Allemagne comme en France, se caractérise notamment par (Baumgart 2004: 7 et suiv.; Rüdiger 2004: 45 et suiv.; BBSR 2015: 12) :

- > La prédominance des tâches quotidiennes et, par conséquent, le développement insuffisant ou l'absence totale de lignes directrices à moyen et long terme.
- > Un manque de personnel et la fréquente dotation de l'administration urbaine en personnel polyvalent qui doit assumer la responsabilité de divers secteurs et missions. Cela signifie que la manière dont les questions politiques spécialisées sont abordées dépend en grande partie de la compréhension et de la disponibilité du personnel (administratif) spécialisé. Il en résulte également que la responsabilité des missions de développement urbain repose sur quelques épaules seulement, voire sur une seule paire d'épaules. Ainsi, les ressources disponibles sont insuffisantes pour gérer les procédures, demander un financement (voir ci-dessous) ou mener à bien les démarches participatives. En ce qui concerne plus particulièrement les stratégies de financement de l'UE, les responsables politiques locaux des municipalités petites et moyennes en Allemagne et en France se plaignent de ne pas pouvoir y participer *de facto*. Ils font partie du groupe cible, mais leur capacité à satisfaire aux exigences des demandes est limitée en raison de la complexité des démarches nécessaires, des

4 Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Orts- und Stadtkerne (Centres vivants - Préserver et développer les centres des villes et des villages), Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten (Cohésion sociale - Construire ensemble la vie en commun dans le quartier), et Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten (Croissance et renouvellement durable - Concevoir des quartiers où il fait bon vivre).

étapes bureaucratiques requises pour les processus ou procédures obligatoires, de la pénurie de personnel, des faibles marges financières, du manque d'équipement technique et de savoir-faire spécialisé (Rüdiger 2004: 42).

- > La prédominance d'une conception technocratique de la planification par rapport à la gestion des processus de développement. Il en résulte que les procédures de planification sont menées soit comme des routines formelles, soit de manière extrêmement informelle.
- > Les décisions politiques municipales ont tendance à se concentrer sur les succès périodiques dictés par les échéances électorales plutôt que sur les objectifs à long terme et les nouvelles découvertes scientifiques. La portée et les limites de la politique municipale se situent dans le domaine des tensions entre les autorités régionales et locales, le tissu industriel local et les habitants.
- > L'importance particulière des personnes influentes (figures clés ayant un pouvoir d'intégration, par exemple les maires ou des personnes engagées dans le marketing urbain ou le commerce local) et des structures pré-décisionnelles, notamment des administrations urbaines.

En général, les recherches de Rüdiger (2004) montrent qu'en Allemagne, ces caractéristiques spécifiques de gouvernance augmentent à mesure que la taille de la ville diminue. On peut supposer que cela est également vrai pour la France.

Un autre paramètre significatif de la capacité des municipalités à gérer le développement est la disponibilité d'un financement suffisant. En France, l'Association des petites villes de France (APVF) et la Banque postale soulignent la grande dépendance des petites villes à la solidarité nationale et locale, puisque 74% des petites villes n'ont pas ou peu de flexibilité en matière de fiscalité (APVF – la Banque Postale 2016). Les calculs modélisés pour l'Allemagne suggèrent qu'en raison de la sensibilité de la situation démographique, les budgets publics risquent d'être de plus en plus sous pression et donc que la situation financière de toutes les municipalités se détériorera clairement à moyen terme (Gatzweiler 2012: 89). Aucune tendance spécifique pour les villes petites et moyennes ne peut être identifiée, car il n'existe pas de corrélation significative entre la population et le niveau d'endettement par habitant ou l'emprunt public à court terme pour financer les dépenses courantes (Kaschlik 2012: 15). Les acteurs locaux regrettent également que les cadres et les mesures des programmes opérationnels européens ne soient pas toujours alignés sur les enjeux territoriaux locaux (Demazière 2014: 138).

### 3.2 La gouvernance pour et dans les villes petites et moyennes

Compte tenu des ressources limitées et des modèles traditionnels de l'action publique et d'aménagement, une attention croissante s'est portée sur les notions de gouvernance pour le développement des villes petites et moyennes. La gouvernance peut, d'une part, se référer à la coordination et à la coopération entre les acteurs publics (gouvernance multinationaux et coopération intercommunale) (Lang 2010: 3). D'autre

part, elle peut être comprise comme se référant à l'auto-organisation sociale d'un centre urbain impliquant l'interaction de réseaux et d'acteurs de la société civile, des entreprises, de la politique et de l'administration (gouvernance urbaine) (Fürst 2007: 6).

Du point de vue des villes allemandes petites et moyennes, trois faiblesses peuvent être identifiées dans le système politique à plusieurs niveaux (Dehne 2019b: 40) :

- 1 L'absence d'adéquation temporelle et d'alignement du contenu entre les programmes et les financements, d'une part, et les thèmes et défis locaux, d'autre part;
- 2 L'incapacité à trouver un équilibre entre les dispositions, les incitations et le soutien de l'État et la flexibilité locale pour permettre un développement indépendant (Kühn 2013) ;
- 3 L'insuffisance de la communication entre les niveaux politiques et administratifs (Bojarra-Becker/Franke/zur Nedden 2017).

Pendant de nombreuses années, les petites villes allemandes ne disposaient pas de leur propre lobby politique pour défendre leurs intérêts dans l'élaboration des politiques au niveau des États fédéraux et de la Fédération. Cette situation pourrait changer avec le regain d'attention des responsables politiques et des entreprises pour les préoccupations des villes petites et moyennes. En France, où l'exercice de mandats doubles ou multiples était courant jusqu'en 2017, la communication entre les niveaux politiques semble plus simple et plus établie, sans être nécessairement plus efficace. La (sur)représentation politique des villes petites et moyennes au niveau régional (Conseils régionaux) et national (Sénat, Assemblée nationale) fait que ces collectivités sont bien intégrées dans les activités publiques. Depuis la fin des années 1980, deux Associations de Maires ont mené un important travail de lobbying au niveau national : l'association Villes de France (villes de 10000 à 100000 habitants) et l'Association des petites villes de France (villes de 2 500 à 25000 habitants).

En revanche, la coopération intercommunale est plus difficile à réaliser en France qu'en Allemagne, même si des progrès évidents ont été réalisés ces dernières années. La coopération est moins fréquente entre les villes de petite et moyenne taille, mais se fait plutôt entre des agglomérations et les petites collectivités locales voisines. En réaction aux processus de suburbanisation, en France, une série de réformes de l'administration intercommunale (1995, 1999, 2016) ont renforcé les villes petites et moyennes en tant que centres de la coopération spatiale et de la réalisation de projets et comme coordinatrices de l'aménagement du territoire : Régions, pays, Schéma de cohérence territoriale (SCoT), Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), etc. (Taulelle 2010). Il reste que les municipalités situées en bordure des agglomérations urbaines continuent d'exercer une influence politique considérable au niveau local, faute de réforme des structures municipales, contrairement au contexte allemand où des regroupements ont été effectués. Le développement d'un système de gouvernance pour les villes petites et moyennes se heurte donc parfois à une résistance locale considérable de la part de la périphérie (cf. l'étude de cas de Thiers, section 4.2). De

même, la répartition des responsabilités entre les municipalités et les organismes intercommunaux, par exemple dans le domaine de l'urbanisme et du développement du logement, peut être «un facteur important de difficultés sur le terrain» (Driant 2009: 90). Ainsi, dans le programme Action cœur de ville, le Maire du centre-ville (plutôt que le Président de l'intercommunalité) a le privilège de diriger les activités, même si les conséquences des questions concernées s'étendent bien au-delà du territoire de la municipalité. Il semble donc que ce programme «confonde la portée du problème avec celle de sa solution» (Delpirou 2019a: 6).

En Allemagne, la coopération intercommunale entre les villes petites et moyennes jouit d'une certaine tradition. Depuis la fin des années 1990, des projets pilotes et des programmes de financement ont encouragé et initié cette coopération dans différents domaines. En outre, hormis le programme mentionné ci-dessus (section 2.3) des succès particuliers ont été enregistrés dans des États fédéraux comme la Hesse avec le programme *Stadtumbau West* (Réaménagement urbain Ouest) et la Bavière avec la promotion des accords intercommunaux. Il peut s'agir, par exemple, d'initiatives communes pour lutter contre les taux d'inoccupation élevés ou d'accords intercommunaux pour éviter la désignation de nouveaux terrains à bâtir. Néanmoins, la coopération reste difficile dans certains cas.

Le développement urbain au sens de la gouvernance urbaine ne progresse plus à travers les modèles classiques de gestion et de contrôle mis en œuvre par la politique et l'administration. Il résulte plutôt de l'exercice d'une influence, des décisions et des actions de nombreux acteurs, réseaux et institutions dans les centres urbains. Le développement urbain implique «*zwischen und mit verschiedenen Akteuren gemeinsame Angelegenheiten zu regeln*» (le règlement de questions d'intérêt commun «entre et avec les différents acteurs») (Selle 2017: 23). La communication et la coopération jouent un rôle central, tout comme les impulsions et les moyens fournis par la politique et l'administration. De ce point de vue, les autorités de planification se trouvent transformées en quelque chose qui s'apparente davantage à une administration facilitatrice. L'aménagement et le développement des petites villes deviennent une affaire locale (Burdack 2013) ou coopérative (Dehne 2019a). Ces formes de gouvernance sont de plus en plus importantes dans la pratique des villes petites et moyennes et influencent la compréhension de la planification et du pilotage de l'action publique par les politiciens et les administrateurs.

Cette tendance a également été observée en France depuis les années 1980 (décentralisation politique, cf. Paris/Gustedt 2022), notamment dans le cadre de la coopération entre les acteurs politico-administratifs et les entreprises (Tallec 2012). Les approches participatives sont plus récentes, mais sont désormais courantes dans la mise en œuvre des projets et programmes locaux. Dans les petites villes, elles sont utilisées de manière moins institutionnalisée, moins systématique et plus informelle que dans les agglomérations (Mainet 2016), mais elles sont néanmoins intégrées dans la gestion locale, bien que ce degré d'intégration varie en fonction des besoins locaux et des rapports de force (Anquetin/Cuny 2016). Par rapport à l'Allemagne, l'accent est mis sur la consultation et la prise de décision conjointe plutôt que sur la mobilisation et la participation active à la mise en œuvre des projets.

Dans ce contexte, Kühn distingue deux types fondamentaux de formes de gouvernance: la gouvernance par le gouvernement en tant que politique de planification classique dirigée par le Maire et l'administration; et la gouvernance avec le gouvernement, par laquelle elle est élargie à des réseaux d'acteurs informels. De nouvelles possibilités d'action ne peuvent se développer que par une combinaison de réseaux d'acteurs internes et de réseaux externes au niveau politique supralocal (Kühn/Weck 2012). Cependant, dans les villes petites et moyennes, des problèmes et des obstacles se posent concernant la capacité stratégique des acteurs publics (cf. section 3.1) (Kühn 2013).

## 4 Études de cas

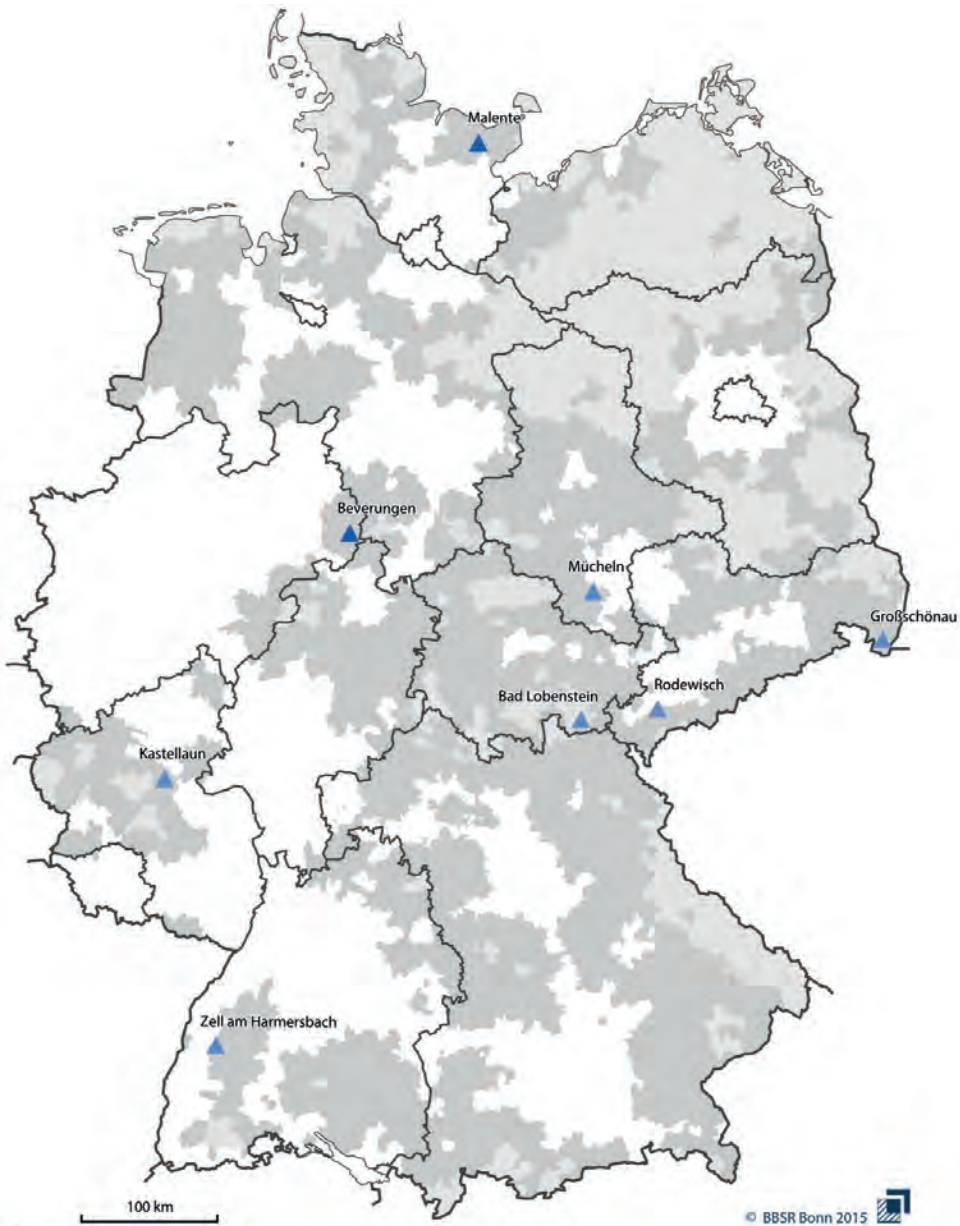
### 4.1 Le programme modèle *Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen* (Potentiels des petites villes dans les zones périphériques)<sup>5</sup>

Afin de remédier au manque d'attention accordée à ce sujet et d'explorer les possibilités et les limites de la gouvernance urbaine dans les petites villes, la Confédération allemande a lancé en 2015 le domaine de recherche *Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen*. En 2018, des formes coopératives d'aménagement et de développement, comme les exercices de scénario (ateliers-événements participatifs), les *BarCamps* de jeunes et d'autres formats participatifs, avaient été testées dans huit petites villes<sup>6</sup>. Les scénarios en particulier étaient destinés à stimuler un esprit précurseur, à développer des visions partagées et à générer une action commune pour un développement urbain à l'épreuve du temps. Les huit villes modèles se sont considérées comme un réseau d'apprentissage et ont maintenu un échange animé entre elles pendant toute la durée du projet (BBSR 2016).

La colonne vertébrale des processus dans les petites villes était constituée de cinq ateliers de scénarios d'un ou deux jours (Dehne/Hoffmann 2018). Au cours des échanges structurés et modérés qui ont eu lieu pendant les ateliers, entre 15 et 35 acteurs locaux ont élaboré des visions d'avenir pour leur petite ville. Les participants étaient représentatifs des habitants de la petite ville et ont joué un rôle de démultiplicateurs. Au total, 174 personnes ont pris part aux exercices de scénario dans les huit projets modèles. Un tiers d'entre elles étaient issues de la politique et de l'administration, un tiers de la société civile et un tiers représentait des organisations, des associations, des institutions ou des entreprises. L'élaboration de scénarios vise à encourager l'autonomisation et la participation et sert donc un objectif explicitement communicationnel dans le processus de coopération. Les scénarios ont été délibérément conçus non pas comme un processus d'experts stratégique et exploratoire, mais comme un espace de discussion ouvert et ludique. C'était par conséquent une occasion de travailler avec des scénarios normatifs et narratifs.

5 Une version légèrement abrégée de la section finale de Dehne, P. (2019): *Kooperative Kleinstadtentwicklung*. Dans: *Kleinstädte. Chancen, Dynamiken, Potenziale*. Informationen zur Raumentwicklung 2018 (6), 86-1010.

6 Bad Lobenstein (Thuringe), Béverungen (Rhénanie-du-Nord-Westphalie), Großschönau (Saxonie), Kastellaun (Rhénanie-Palatinat), Malente (Schleswig-Holstein), Mücheln (Saxe-Anhalt), Rodewisch (Saxe) et Zell am Harmersbach (Bade-Wurtemberg).



### Location

- peripheral
- very peripheral
- ▲ Little Small Town
- ▲ Larger Small Town

Data: Continuous Spatial Monitoring BBSR

Geometric basis: Federal Agency for Cartography and Geodesy (BKG), unitary municipalities and municipal associations, 31 December 2013

**Lage der Modellkommunen, Quelle: BBSR 2018**

Location of the model municipalities, source: BBSR 2018

Figure 5: Localisation du programme modèle Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen (Potentiels des petites villes dans les zones périphériques) / Source: BBSR 2019d: 12



Les résultats des scénarios montrent comment les participants ont imaginé l'avenir de «leur» petite ville. Les visions et les potentiels identifiés émergent ainsi des opportunités propres à la petite ville, prennent en compte les tendances générales et les facteurs d'influence, et peuvent être transférés à d'autres petites villes. Une grande partie de ce que les histoires racontent n'est pas nécessairement nouveau, comme la gare qui est un centre de mobilité et de communication ou une résidence de coworking et de travail. Cependant, les idées ont pris un nouvel élan grâce aux ateliers de scénarios. L'importance de la coopération est également passionnante. Lors des discussions sur la mise en œuvre, la coopération a presque toujours été importante pour les participants : en interne, par exemple sous la forme de réseaux d'entreprises, d'initiatives de vente au détail ou de coopératives d'associations, et en externe sous la forme de coopération intercommunale.

Dans l'ensemble, les programmes modèles ont révélé qu'il est possible de déclencher des structures de gouvernance dans les petites villes grâce à des stimuli externes. Les processus normatifs de scénarios narratifs peuvent donner une impulsion et servir de «catalyseurs» pour un processus de développement urbain coopératif. Ils peuvent promouvoir une nouvelle forme et culture de planification : participative, stratégiquement ciblée et avec une orientation holistique. En peu de temps, il a été possible de créer une compréhension large et consensuelle des paramètres, des facteurs d'influence, des potentiels, de l'avenir et des projets, à laquelle presque tous les participants se sont identifiés. Des projets communs ont également été lancés.

D'autre part, les exercices de scénario ont révélé quatre champs de tension typiques concernant les processus coopératifs de développement et de planification : 1) une tendance à l'exclusion de certains groupes sociaux et une incapacité à les «atteindre», 2) l'importance des attitudes, des convictions et des leaders, 3) la «concurrence» découlant de la planification urbaine analytique, et 4) la question de la légitimité démocratique et des relations avec le conseil municipal. Ces quatre champs de tension montrent combien le développement urbain coopératif doit être équilibré avec tact entre les styles de planification et de politique, en particulier dans les petites villes. Ce n'est pas la bonne méthode dans tous les cas et pour tous les sujets.

Certaines villes citées ici ont fait de la communication et de la coopération un principe actif au-delà de la durée de vie du dispositif des scénarios. D'autres ont fermé la fenêtre d'opportunité à la fin de l'atelier des scénarios et ont poursuivi la planification et la politique menée par le maire et l'administration, dans certains cas parce qu'il y avait un manque de résonance dans la population, dans d'autres cas parce que les méthodes traditionnelles de conception des politiques fonctionnent bien. Un troisième groupe a adopté une troisième voie de «participation prudente», dans laquelle les formes de gouvernance sont différenciées en fonction de l'intensité de la participation et des liens avec le gouvernement.

## 4.2 Deux petites villes de la région Auvergne-Rhône-Alpes : Thiers et Crémieu

Thiers et Crémieu sont deux villes tout à fait normales, même si on ne peut pas dire qu'elles soient représentatives de toutes les petites villes françaises. Dans une logique de «bricolage territorial» (Béhar 2011), elles tentent de répondre aux défis posés par la vétusté des centres, les évolutions sociales et les transformations structurelles des différents quartiers urbains. Crémieu anticipe la pression du développement de la métropole lyonnaise, tandis que Thiers, malgré sa proximité avec Clermont-Ferrand, est confrontée à la diminution de sa population et à ses conséquences. Comme d'autres villes françaises, elles ont fait de la valorisation du patrimoine culturel urbain un élément important de leur politique de développement urbain. Elles poursuivent ainsi une logique d'attractivité territoriale plus ou moins aboutie.

Pendant de nombreuses années, les actions publiques dans le domaine du développement urbain ont été du ressort des municipalités. Les processus les plus récents de coopération intercommunale ont été imposés aux villes. La stabilité du conseil municipal de Crémieu a permis de mettre en place une stratégie cohérente sur le long terme. En revanche, les changements réguliers de responsables à Thiers ont été défavorables à la continuité et à la cohérence des activités publiques, notamment en raison des problèmes structurels de la ville. Dans les deux villes, la mobilisation et la mise en œuvre de nombreux instruments nationaux et régionaux démontrent que les relations avec les autres niveaux administratifs fonctionnent bien. Cependant, Thiers poursuit une stratégie opportuniste, tandis que Crémieu travaille à un objectif stratégique de long terme. Dans les deux villes, les acteurs économiques locaux sont depuis longtemps impliqués dans l'élaboration de stratégies de développement et d'aménagement. Les approches participatives sont néanmoins timides, à moins qu'elles ne soient des éléments obligatoires des procédures de développement ou de rénovation urbaine.

### **Thiers : une petite ville industrielle en quête de renouveau économique et démographique**

Thiers est une petite ville d'Auvergne, située dans une basse chaîne montagneuse à environ 100 km à l'ouest de Lyon et 30 km à l'est de Clermont-Ferrand, avec une aire urbaine de 18 000 habitants. La ville, traditionnellement industrielle, est spécialisée dans la coutellerie, la métallurgie et les plastiques et fait face aux conséquences d'une diminution de la population depuis 1980 (13 820 habitants en 2016 contre 18 036 habitants en 1968, avec une légère amélioration visible depuis 2011) (Insee 2021). Ce déclin touche particulièrement le centre historique délabré, situé en hauteur et caractérisé par une population socialement défavorisée. La partie basse de la ville a bénéficié du développement de zones industrielles et de lotissements.

Depuis la fin des années 1970, Thiers s'est efforcée de lutter contre ses faiblesses démographiques et socio-économiques et contre le déclin urbain en mobilisant différentes mesures et programmes nationaux et régionaux : une Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), un contrat État-ville, la promotion des clusters productifs, un programme de rénovation urbaine, un programme Action cœur de ville, etc. Bien que ces actions touchent des domaines variés

(urbanisme, patrimoine culturel, économie, développement social et culturel, etc.), l'élaboration d'une stratégie intégrée efficace s'avère extrêmement difficile. La concurrence avec les municipalités voisines est féroce et la coopération intermunicipale est dysfonctionnelle. Jusqu'en 2017, les zones d'activités sont ainsi restées en gestion communale, ce qui a conduit à des structures dispersées dans l'espace et a empêché une reconcentration efficace des équipements tels que les zones de commerce de détail.

En 2017, la création de la Communauté de communes Thiers Dore et Montagne a été prescrite par l'État français. La communauté de communes comprend 30 communes et 40000 habitants. Elle est compétente dans des domaines importants, notamment le développement du logement, l'urbanisme et le développement économique. Sa création est destinée à renforcer la centralité de Thiers et représente une étape essentielle dans la régénération de la petite ville.

### **Crémieu : une petite ville historique soumise à la pression démographique, qui améliore son cadre de vie**

Crémieu est une très petite ville médiévale fortifiée, au tissu bâti remarquablement bien préservé, qui compte 3300 habitants. Elle est située dans le département de l'Isère, à 40 km à l'est de Lyon. La ville s'est développée jusqu'au XIII<sup>e</sup> siècle grâce à sa localisation sur les routes commerciales entre la France et la Savoie, la Suisse et l'Italie. Depuis les années 1980, les activités visant à instaurer de nouvelles utilisations du sol et à développer la ville se sont multipliées grâce à l'élection d'un nouveau conseil municipal proactif. La ville a été soumise à une forte pression sur le marché immobilier en raison de la suburbanisation de Lyon, accompagnée d'une croissance des zones périurbaines et d'un besoin accru de services et d'équipements. Le développement a été encouragé par l'utilisation du commerce, de l'artisanat et de l'industrie pour la conservation du patrimoine culturel. Les mesures ont entraîné des transformations profondes et ont inclus le réaménagement des logements et des façades du centre ancien (dans le cadre de programmes d'amélioration des conditions de vie dans le centre historique en 1985-1988, 1991-1993, 1997-1999 et 2017-2021), la modernisation des espaces publics (en 1985 et 1990 avec les contrats de petites villes signés avec la région), et l'amélioration des équipements culturels et sportifs. L'objectif est d'augmenter le nombre de logements tout en préservant le patrimoine bâti et en améliorant le cadre de vie, et donc de regagner des habitants.

L'approche qualitative est clairement exprimée dans diverses actions. Il s'agit notamment de la mise en valeur des espaces publics, mais aussi, en reconnaissance des nombreux monuments historiques, de la création d'une zone de conservation de l'architecture et du patrimoine culturel en 1992, et de sa mise à jour régulière, par exemple par la création d'une zone de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine culturel en 2019. Un accent similaire a été mis sur les activités culturelles et touristiques telles que le festival médiéval annuel impliquant plus de 300 bénévoles, 200 spécialistes et 35000 visiteurs, et l'adhésion aux réseaux. Les plus beaux détours de France et – depuis janvier 2020 – à la Petite cité de caractère. En outre, en 2018, la ville a soutenu la création d'une association pour demander le statut de site du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Depuis la création de la communauté de communes des Balcons du Dauphiné en 2017, un certain nombre d'activités emblématiques de Crémieu sont devenues la responsabilité de l'intercommunalité (développement du logement avec le programme local de logement 2019-2024, manifestations culturelles, promotion touristique). Le Schéma de cohérence territoriale, élaboré en 2007 sous l'impulsion du syndicat mixte «Boucle du Rhône en Dauphiné» et actualisé en 2019, a pour objectif d'éviter que le centre de Crémieu ne s'étende trop et ne se «noie» au milieu d'une ceinture urbaine trop importante. Un tel scénario mettrait en péril l'image du patrimoine culturel de la ville. Fondamentalement, il y a aussi un risque d'embourgeoisement du centre-ville qui a retrouvé son attractivité. Cela entraînerait une augmentation des prix de l'immobilier et une forte proportion de nouveaux habitants et de visiteurs en provenance de l'agglomération lyonnaise, la publicité et la communication étant orientées vers Lyon. Les développements à Crémieu représentent des processus similaires à ceux observés dans d'autres villes, même si l'intensité de la valorisation du patrimoine bâti est frappante. Ceci est certainement lié à la stabilité politique locale : l'année 2020 a vu la réélection du Maire qui avait été élu pour la première fois en 1983.

## 5 Discussion conclusive

Les similitudes et le caractère parallèle des discussions scientifiques et des pratiques politiques et de planification dans les deux pays sont étonnants. Les villes de petite et moyenne taille ont suscité une attention et un intérêt accrus au cours des quinze dernières années. La question qui se pose — pas seulement en France — est de savoir quels principes directeurs sont jugés par les politiciens et les urbanistes comme étant les bons pour les villes petites et moyennes. Les politiques pour les villes petites et moyennes s'inspirent implicitement des modèles de développement urbain liés à la compétitivité spatiale qui ont été développés dans et pour différents contextes spatiaux, souvent pour les grandes villes et les métropoles (Mainet/Édouard 2014). Les stratégies de communication des petites villes utilisent donc communément les clichés des grandes villes dans une approche de «mimétisme» (Mainet 2011; Édouard 2014; Roudier 2019). Comme les grandes agglomérations, les villes petites et moyennes ont tendance à mettre en œuvre des stratégies d'attractivité régulièrement déconnectées des réalités locales (Berroir/Fol/Quéva et al. 2019) et qui illustrent que la «mythologie de la compétitivité, de l'attractivité, de la métropolisation, de l'excellence» (Bouba-Olga/Grossetti 2018) captive également les acteurs locaux des villes petites et moyennes. En définitive, soutenir l'économie résidentielle et la qualité de vie semblent être des objectifs incontournables pour l'engagement du secteur public dans les villes moyennes (Demazière 2014). Il existe peu de stratégies de développement alternatives et de proximité mieux adaptées à la dynamique locale des villes petites et moyennes (Berroir/Fol/Quéva et al. 2019). Le moment est peut-être venu d'établir un dialogue public entre la recherche scientifique et la pratique municipale afin de définir des principes directeurs pour la politique et l'aménagement qui soient mieux adaptés aux particularités et aux défis locaux des villes petites et moyennes. La perspective de gouvernance du développement coopératif des petites villes pourrait fournir une orientation à cet égard.

## Bibliographie

- Adam, B.; Baudelle, G.; Dumont, M. (2023): Doctrines spatiales du développement urbain – Persistence et changement au cours du temps. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 41-59. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Anquetin, V.; Cuny, C. (2016): La «parole des habitants» sous contrôle? Compétition politique et participation citoyenne à Besançon et à programme Petites villes de demain Strasbourg. Dans: *Métropoles* 2016 (19).  
DOI : <https://doi.org/10.4000/metropoles.5358>
- APVF – Association des Petites Villes France; La Banque Postale (2019): Regards financiers sur les Petites Villes.  
<https://www.apvf.asso.fr/wp-content/uploads/2019/12/Regard-financier-LBPCL-APVF-D%C3%A9c-2019.pdf> (09.12.2021).
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (éd.) (2019): Kleinstadtforschung. Hanovre. = Positionspapier der ARL 113.
- Badarotti, D. (2006): Le renouvellement urbain en France : du traitement morphologique à l'intervention sociale.  
<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00121821> (09.12.2021).
- Baudet-Michel, S.; Conti, B.; Chouraqui, J.; Commenges, H.; Delage, M.; Guéros, M.; Guiraud, N.; Le Neindre, C.; Madry, P.; Paulus, F.; Pavard, A.; Toutin, G.; Vallée, J.; Sylvie, F.; Queva, C. (2019): La rétraction des services et commerces dans les villes petites et moyennes : modalités et logiques à l'échelle interurbaine.
- Baumgart, S. (2004): Einführung in das Forschungsthema „Klein- und Mittelstädte“. Dans: Baumgart, S.; Flacke, J.; Grüger, C.; Lütke, P.; Rüdiger, A. (éd.): Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstädte? Dortmund, 7-12. = SSP-Papers 1.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (éd.) (2014): Zur Förderung von Forschung und Bildung. Regionale Verteilung und Effekte. Bonn. = BBSR-Analysen kompakt 01/2014.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (éd.) (2015): Die Innenstadt und ihre öffentlichen Räume. Erkenntnisse aus Klein- und Mittelstädten. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (éd.) (2016): Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Bonn. = ExWoSt Informationen 50/1.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (éd.) (2019a): Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Dritter Statusbericht zum Städtebauförderungsprogramm. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (éd.) (2019b): Lage und Zukunft der Kleinstädte in Deutschland. Bestandsaufnahme zur Situation der Kleinstädte in zentralen Lagen. Bonn. = BBSR-Online Publikation 15/2019.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (éd.) (2019c): Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Bonn. = ExWoSt-Informationen 50/4.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (éd.) (2019d): Zukunft Kleinstadt. Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen. Bonn.
- Béhar, D. (2011): Villes moyennes: Bricolage stratégique et obligation d'innovation. Dans: *Urbanisme* 2019 (3), 50-51.
- Bekkouche, A. (2011): Dossier: Les villes moyennes contre-attaquent. Dans: *Urbanisme* 2011 (378), 186-187.
- Berroy, S.; Fol, S.; Quéva, C.; Santamaria, F. (2019): Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale. Dans: *Belgeo*, Revue belge de géographie 2019 (3).  
DOI : <https://doi.org/10.4000/belgeo.33736>
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1978): Modellvorhaben Hameln. Projektbegleitende Untersuchungen zum Modellvorhaben des Bundes und des Landes Niedersachsen. Bonn.
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1990): Erfahrungen mit der Stadterneuerung – Zusatzuntersuchung zum Bund-Länder-Programm 1985–1987. Bonn-Bad Godesberg.
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1983): Querschnittsuntersuchungen der Modellvorhaben Hillesheim, Kirn, Völklingen, Gudensberg und Alzenau. Verbesserung der Wohnverhältnisse in innerstädtischen Gebieten durch ausgewählte Modellvorhaben – Erfahrungen und Anwendung des gesetzlichen Instrumentariums. Bonn.

- BMI – Federal Ministry of the Interior, Building and Community** (2020): Holistic, Sustainable, Collaborative. 50 Years of the Urban Development Support Programme in Germany. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung** (2011): Sanierungsmaßnahmen in unseren Städten und Gemeinden. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Langzeitwirkungen und Effektivierung der Städtebauförderung“. Berlin.
- Bojarra-Becker, E.; Franke, T.; zur Nedden, M.** (2017): Herausforderungen von Klein- und Mittelstädten. Fokus Schrumpfung und Peripherisierung. Berlin. = Difu-Papers 8.
- Bouba-Olga O.; Grossetti, M.** (2018): La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ? <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01724699v2> (27.06.2021).
- Buch, C.; Griffoul, C.; Ravel, F.** (2020): De la méthode des faisceaux d'indices au dessin de la stratégie de revitalisation des centres-villes. Dans: *Traits d'agences* (111), 11.
- Burdack, J.** (2013): Lokal basierte Kleinstadtentwicklung im östlichen Europa: Potenziale, Probleme und Praktiken – eine Einführung. Dans: Burdack, J.; Kriszan, A. (éd.): *Kleinstädte in Mittel- und Osteuropa. Perspektiven und Strategien lokaler Entwicklung*. Leipzig, 5-10. = Forum Ifl 19.
- Carrier, M.; Demazière, C.** (2012): Introduction La socio-économie des villes petites et moyennes : questions théoriques et implications pour l'aménagement du territoire. Dans: *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 2012 (2), 135-149.
- CDU, CSU, SPD** (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Berlin.
- Davezies, L.** (2008): *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*. Paris.
- Davezies, L.; Talandier, M.** (2014): L'émergence des systèmes productivo-résidentiels. Territoires productifs-territoires résidentiels: quelles interactions? Belfort.
- Dehne, P.** (2019a): Kooperative Kleinstadtentwicklung. Dans: *Informationen zur Raumentwicklung* 2018 (6), 86-101.
- Dehne, P.** (2019b): Stadtplanung und Governance. Dans: Porsche, L.; Steinführer, A.; Sondermann, M. (éd.): *Kleinstadtforschung in Deutschland. Stand, Perspektiven und Empfehlungen*. Hanovre, 38-41. = *Arbeitsberichte der ARL* 28.
- Dehne, P.; Hoffmann, J.** (2020): Kleinstadtgeschichten 2030 – Das normative narrative Szenario als methodisches Element einer potenzialorientierten kooperativen Kleinstadtentwicklung. Dans: Altrock, U.; Kurth, D.; Kunze, R.; Schmidt, H. Schmitt, G. (éd.): *Stadterneuerung in Klein- und Mittelstädten. Jahrbuch Stadterneuerung* 2020. Wiesbaden, 35-63.
- Delpirou A.** (2019a): Action cœur de ville : une réponse en trompe-l'œil à la crise des villes moyennes? Dans: *Métropolitiques*, 28.10.2019. <https://www.metropolitiques.eu/Action-coeur-de-Ville-une-reponse-en-trompe-l-oeil-a-la-crise-des-villes.html> (25.06.2021).
- Delpirou, A.** (2019b): Enjeux et écueils de l'action publique dans les villes moyennes en déclin : une comparaison entre Bourges, Moulins et Nevers. Dans: *Géographie, économie, société* 21 (1), 67-87.
- Demazière, C.** (éd.) (2014): *Observation des dynamiques économiques et stratégies des villes petites et moyennes. Volume 2: « Quelles politiques et stratégies de développement économique local pour les petites ou moyennes villes? Le cas de Châteaudun, Chinon, Issoudun, Romorantin-Lanthenay et Vendôme »*. Rapport pour la région Centre. [http://citeres.univ-tours.fr/IMG/pdf/Vol\\_2\\_Analyse\\_des\\_politiques\\_locales\\_de\\_5\\_VPM.pdf](http://citeres.univ-tours.fr/IMG/pdf/Vol_2_Analyse_des_politiques_locales_de_5_VPM.pdf) (26.06.2021).
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung** (2014): Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung. Kurzexpertise im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Berlin. = *Politikberatung kompakt* 2.
- Driant, J.-C.** (2009): *Les politiques du logement en France*. Paris.
- Édouard, J.-C.** (2012): La place de la petite ville dans la recherche géographique en France : de la simple monographie au territoire témoin. Dans: *Annales de géographie* 121 (683), 25-42.
- Édouard J.-C.** (2014): L'action publique dans les petites villes françaises. Mimétisme ou innovation? Dans: *Métropolitiques*, 07.03.2014. <https://www.metropolitiques.eu/L-action-publique-dans-les-petites.html> (26.06.2021).
- Epstein, R.** (2015): *La rénovation urbaine : démolition-reconstruction de l'État*. Paris.
- Fol, S.** (2020): Les villes petites et moyennes, territoires émergents de l'action publique. La Défense Cedex.
- Fürst, D.** (2007): Governance: Einblicke in die Diskussion. Dans: *Das Online Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtbau & Regenerierung* 2007 (4), 5-10.

- Gatzweiler, H.-P.** (2012): Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Bonn. = Analysen Bau.Stadt.Raum Band 10.
- Gaudin, S.** (2018) : Des villes moyennes bonnes élèves de la rénovation urbaine: opération modèles et prescriptions d'aménagement à partir d'exemples pris en Bretagne. Dans: CGET (éd.): Regards croisés sur les villes moyennes, La Documentation française. Paris, 55-58.
- Grabski-Kieron, U.; Boutet, A.** (2023): Les villes petites et moyennes - Situation, développement et perspectives dans différents contextes territoriaux. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 83-105. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Hannemann, C.** (2004): Marginalisierte Städte – Probleme, Differenzierungen und Chancen ostdeutscher Kleinstädte im Schrumpfungsprozess. Berlin.
- Harfst, J.; Wirth, P.** (2014): Zur Bedeutung endogener Potenziale in klein- und mittelstädtisch geprägten Regionen – Überlegungen vor dem Hintergrund der Territorialen Agenda 2020. Dans: Raumforschung und Raumordnung (72), 463-475.
- Herrenknecht, A.; Wohlfahrt, J.** (2005): Die vernachlässigten Kleinstädte. Der vergessene Teil des ländlichen Raumes. Teil II: Die Kleinstadt-Bibliographie 1945-2005. Boxberg-Wölchingen. = PRO-REGIO-ONLINE. Die Zeitschrift für den ländlichen Raum 3.
- Insee – Institut national de la statistique et des études économiques** (2021): Unité urbaine de Thiers – Dossier complet (POPT1). <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=UU2020-63303> (15.05.2022).
- Karsten, M.; Hesse, K.** (2011): Städtebauförderung in Klein- und Mittelstädten in ländlichen, dünn besiedelten Räumen - Studie- im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) sowie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumentwicklung (BBR). Oldenburg.
- Kaschlik, A.** (2012): Eigenständige kleinstädtische Entwicklungen? Lokale Handlungsspielräume vor dem Hintergrund von Finanznot und Politikverdrossenheit. Dans: Engel, A.; Harteisen, U.; Kaschlik, A. (éd.): Kleine Städte in peripheren Regionen. Prozesse, Teilhabe und Handlungsbefähigung, integriertes Stadtentwicklungsmanagement. Detmold, 11-28.
- Kühn, M.; Weck, S.** (2012): Peripherisierung – Prozesse, Probleme und Strategien in Mittelstädten. Dans: disP – The Planning Review 48, 1, 14-26.
- Kühn, M.** (2013): Strategiefähigkeit – Chancen und Hemmnisse lokaler Politik in schrumpfenden Städten. Dans: Haus, M.; Kuhlmann, S. (éd.): Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? Wiesbaden, 7-24.
- Lang, T.; Tenz, E.** (2007): Urban Governance und Steuerungsformen (in) der Stadtentwicklung. Dans: Das Online Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbaue & Regenerierung 2007 (4), 3-4.
- Lang, T.** (2010): Zehn Jahre Schrumpfungsdiskurs in Ostdeutschland – theoretische Perspektiven. Dans: Altröck, U.; Hung, S.; Kuder, T.; Nuissl, H. (Hrsg.). Zwanzig Jahre Planung seit der Wiedervereinigung. Kassel, 95-120. = Planungsrundschau 20.
- Lotz-Coll, S.** (2019): Les friches militaires, une opportunité pour la reconversion urbaine de petites villes de montagne? Dans: *Journal of Alpine Research, Revue de géographie alpine* 107 (1). DOI : <https://doi.org/10.4000/rga.5134>
- Mainet, H.** (2016): Petites villes et développement durable : entre discours et réalités. Dans: Carrière, J.-P.; Hamdouch A.; Iaçu C. (éd.): Développement durable des territoires. Paris, 74-87.
- Mainet, H.** (2011): Les petites villes françaises en quête d'identité. Ambiguïté du positionnement ou image tactiquement combinée? Dans: Mots. Les langages du politique 2011 (97). DOI : <https://doi.org/10.4000/mots.20514>
- Mainet H.; Édouard J.-C.** (2014): What Models for Small and Medium-Sized Towns? Stakes in Management and Planning. Dans: Kwiatek-Soltys, A.; Mainet, H.; Wiedermann, K.; Édouard, J.-C. (éd.): 'Small and Medium Towns' Attractiveness At the beginning of the 21st Century. Clermont-Ferrand, 327-330. = CEREMAC 33.
- Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales** (2018): Action Coeur de Ville – Dossier de presentation. Paris.
- Paris, D.; Gustedt, E.** (2023): Les différences institutionnelles en Allemagne et en France : entre réforme territoriale et permanences. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 24-40. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Périgois, S.** (2006): Patrimoine et construction d'urbanité dans les petites villes. Les stratégies identitaires de la requalification des centres-villes en Isère, Thèse de doctorat. Grenoble.

- Plankl., R. (2013): Regionale Verteilung raumwirksamer finanzieller Staatshilfen in Deutschland. Dans: *Landbauforschung*. 1 (63), 1-20.
- Porsche, L.; Milbert, A. (2018): Kleinstädte in Deutschland. Ein Überblick. Dans: *Informationen zur Raumentwicklung* (6): 4-21.
- Porsche, L.; Steinführer, A.; Sondermann, M. (2019): Kleinstadtforschung in Deutschland. Stand, Perspektiven und Empfehlungen. Hanovre. = *Arbeitsberichte der ARL* 28.
- Roudier, E. (2019): *Quand la ville moyenne entre en gare : des projets entre mimétisme métropolitain et recompositions territoriales*. thèse de doctorat. Paris.
- Rüdiger, A. (2004): Die Aufgabe der Selbstverwaltung in Klein- und Mittelstädten. Dans: Baumgart, S.; Flacke, J.; Grüger, C.; Lütke, P.; Rüdiger, A. (éd.): *Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstädte?* Dortmund. = *SSP-Papers* 1.
- Santamaria, F. (2012): Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? Dans: *Norois* (223), 1330.
- Santamaria, F. (2016) *La hiérarchie des villes : Paris, métropoles d'équilibre, villes moyennes et petites*. Dans: Desjardins X. (éd.): *Geneau de Lamarlière I., L'aménagement du territoire en France*, Paris, 129-142.
- Schmitt, G.; Schröteler-von Brandt, H. (2016): *Stadterneuerung. Eine Einführung*. Wiesbaden.
- Selle, K. (2017): *Kommunikative Interdependenzgestaltung in Prozessen der Stadtentwicklung. Eine Geschichte der Entdeckungen*. Aachen. = *PT\_Materialien* 38.
- Steinführer, A.; Porsche, L.; Sondermann, M. (2019): *Kompodium Kleinstadtforschung*. Hanovre. = *Forschungsberichte der ARL* 16.
- Tallec, J. (2012): Les trajectoires économiques et les formes sociales de l'innovation dans les villes moyennes : les cas d'Albi (Midi-Pyrénées), d'Alès (Languedoc-Roussillon), de Fougères et de Quimper (Bretagne). Dans: *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 2012 (2), 192-214.
- Taulelle, F. (2010): *La France des villes petites et moyennes*. Dans: Cailly, L.; Vanier, M. (éd.): *La France une géographie urbaine*. Paris, 149-168.
- Taulelle, F. (éd.) (2012): *Le délaissement du territoire. Quelles adaptations des services publics dans les territoires ruraux?* Toulouse. = *Sciences de la Société* 86.
- Vadelorge, L. (2013): Les villes moyennes ont une histoire. Dans: *L'Information géographique* 77 (3), 29-44.

---

## Auteurs

*Peter Dehne est Professeur de Droit de l'Urbanisme et de Droit de la Construction à l'Université des Sciences Appliquées de Neubrandenburg et Directeur de l'Institut de Développement Régional Coopératif de Neubrandenburg. Après une formation en développement urbain, il a travaillé dans un bureau d'études en urbanisme à Berlin. Ses domaines de recherche appliquée sont les conséquences de l'évolution démographique, les services d'intérêt général, le développement régional coopératif, les stratégies et politiques pour les zones rurales et la planification stratégique pour les villes petites et moyennes. Nombre de ses projets de recherche visent à renforcer la région locale et à ancrer l'université de Neubrandenburg dans la région.*

*Jens Hoffmann a étudié l'aménagement urbain et régional et a obtenu son doctorat sur le thème de la gestion intégrée des zones côtières. Il est chargé de cours à l'université de Neubrandenburg. Ses travaux portent principalement sur le changement d'affectation des sols et des paysages ainsi que sur le développement urbain et régional. Il travaille également en tant qu'urbaniste indépendant, notamment dans le domaine du développement régional.*



*Dr. Hélène Roth est Maîtresse de conférences en Géographie à l'Université de Clermont Auvergne (France). Ses recherches portent sur les vulnérabilités territoriales et le déclin urbain dans les villes petites et moyennes en Europe, en France et en Allemagne. Elle co-dirige le groupe de travail Territoires et Fragilités au sein du centre de recherche Territoires.*

*Hélène Mainet est Professeur en Aménagement du Territoire et Géographie à l'Université de Clermont Auvergne. Elle est chercheuse au centre de recherche Territoires (AgroParisTech, INRAE, Université Clermont Auvergne, VetAgro Sup). Ses travaux de recherche portent sur les relations ville-campagne et la place des villes petites et moyennes dans le développement des territoires en Europe et en Afrique sub-saharienne.*

Laurent Guihéry, Julia Jarass

## MOBILITÉS ET POLITIQUES DE TRANSPORT EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE : LE TEMPS DES INFLEXIONS ET... DE SOLUTIONS COMMUNES ?

### Plan

- 1 Introduction
  - 2 La mobilité quotidienne : la voiture comme vecteur très dominant de la mobilité des Français et des Allemands... mais des inflexions apparaissent
  - 3 Programmes politiques en France et en Allemagne
  - 3.1 Coup de projecteur sur l'Allemagne : réponses aux mesures politiques visant à reporter les déplacements en voiture
  - 4 Mobilité : moteur du changement sociétal en France
  - 4.1 Coup de projecteur en France : les disparités régionales et la dépendance sociale à l'égard de l'automobile
  - 5 Conclusion
- Bibliographie

### Résumé

Ce chapitre est consacré à la mobilité en France et en Allemagne. Il présente tout d'abord les principaux indicateurs de mobilité pour les deux pays. Il en ressort que, tant en France qu'en Allemagne, le transport individuel motorisé reste dominant. Malgré de nombreux effets négatifs sur le climat, mais aussi sur la santé et la qualité de vie, aucune mesure d'envergure n'a été décidée. Les espoirs reposent sur le progrès technologique et l'intégration de l'électromobilité. Mais cela ne résoudra pas le problème de la pénurie d'espace dans les villes ou la dépendance à la voiture pour de nombreux ménages ruraux en France. Ensuite, l'exemple empirique de Berlin montre comment les restrictions financières et temporelles affectent la volonté des conducteurs de voitures particulières de passer à des modes de transport alternatifs. Les mesures financières ont une plus grande influence que les mesures temporelles. Pour l'exemple français, les disparités régionales et la dépendance sociale à la voiture sont examinées plus finement. Enfin, les initiatives politiques actuelles des deux pays sont présentées afin d'évaluer les potentiels de changement de mode de transport.

### Mots-clés

Modèles de mobilité en France et Allemagne – mobilité active – scénarii de transfert model – développement durable – impacts sociaux

## Mobility and transport policy in Germany and France: time for change and... joint solutions?

### Abstract

This chapter is devoted to mobility in France and Germany. First, key mobility indicators for the two countries are presented. This shows that private motorised transport still dominates in both France and Germany. Despite many negative effects on the climate, but also on health and quality of life, no far-reaching measures have been adopted. Hopes are pinned on technological progress and the integration of electromobility. However, this will not solve the shortage of land in cities or the car-dependence of many (low-income) households in rural areas in France. Subsequently, an empirical example from Berlin is used to show how financial and time restrictions affect the willingness of car drivers to switch to alternative modes of transport. Financial measures have a greater influence than time-related measures. For the French example, regional disparities and social dependence on the car are considered more closely. Finally, the current policy initiatives of the two countries are presented in order to assess the potentials of the transport transition.

### Keywords

Mobility patterns in France and Germany – active mobility – scenarios for modal shift – sustainable development – social impacts

## 1 Introduction

La mobilité est fondamentale dans notre vie quotidienne. Parmi les différents modes de transport, les trafics motorisés, même caractérisés par des effets négatifs, restent aujourd'hui très largement majoritaires. En plus d'un impact sur le climat au niveau global, les transports privés motorisés sont en effet responsables de dommages comme les accidents, la pollution de l'air, le bruit, un usage privatif de l'espace public et un manque de mouvement indispensable pour une bonne santé des individus. Le bruit entraîne des perturbations du sommeil, des difficultés de concentration et d'apprentissage, des acouphènes et des problèmes cardiovasculaires (*Umweltbundesamt* 2019). De plus, les accidents de voiture restent toujours à un niveau relativement élevé. L'utilisation de transports privés motorisés pousse aussi la population à négliger les effets positifs reconnus sur la santé des trajets courts en mode doux, marche-à-pied par exemple, qui ont des effets positifs sur la santé mentale et physique. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), il est recommandé aux enfants et aux adolescents d'être physiquement actifs pendant au moins 60 minutes par jour à une intensité moyenne ou élevée, et aux adultes d'être actifs pendant au moins 150 minutes (avec une intensité physique modérée) ou 75 minutes (avec une intensité physique élevée) par semaine (Rütten/Pfeifer 2016). On observe qu'une grande partie de la population ne suit pas les recommandations de l'OMS pour les exercices d'intensité modérée (Finger/Mensink/Lange et al. 2017; Finger/Varnaccia/Borrmann et al. 2018). Si l'on utilise plutôt les moyens de transport favorables à l'environnement, c'est-à-dire la marche et le vélo, mais aussi les transports publics, car ceux-ci sont toujours liés aux accès piétonniers, on peut intégrer davantage d'activité

physique dans la vie quotidienne (Heinrichs/Jarass 2020). En outre, la consommation d'espace public doit également être prise en compte dans les villes. Souvent le niveau de répartition modale ne correspond pas au niveau de répartition de l'espace public dans des structures urbaines denses.

Afin de promouvoir une mobilité durable, l'Allemagne et la France misent toutes deux sur le développement d'innovations technologiques et sur une part croissante d'énergies renouvelables. Même si les voitures électriques génèrent moins de pollution atmosphérique locale, elles sont toujours responsables du bruit, de la consommation d'espace, des accidents de la route et des coûts environnementaux du cycle de production de ces voitures. C'est surtout dans les villes denses que les effets négatifs du trafic sont perceptibles, mais les liens entre les régions rurales et les centres d'emploi sont également fortement influencés par les systèmes de transport respectifs. Ainsi, le développement urbain et spatial et la planification des infrastructures de transport sont en étroite relation.

Afin de mieux comprendre les mécanismes de la mobilité en France et en Allemagne, les comportements de mobilité dans les deux pays seront comparés dans un premier temps. Ensuite, les mesures politiques en faveur de la mobilité durable seront exposées. Des coups de projecteur vers la France et l'Allemagne nous permettront d'éclairer chaque cas : en France, les disparités régionales et la dépendance de la société à l'égard de la voiture seront examinées plus en détail. En Allemagne, une étude empirique menée à Berlin permet d'illustrer la volonté de passer de la voiture privée à un autre moyen de transport. Les résultats sont présentés dans la perspective d'un transfert d'expérience vers l'autre pays.

## **2 La mobilité quotidienne : la voiture comme vecteur très dominant de la mobilité des Français et des Allemands... mais des inflexions apparaissent**

En comparant les chiffres de la mobilité quotidienne en France et en Allemagne, nous observons quelques différences très fortes, mais aussi des similitudes (figure 1). Cela se traduit également par des différences dans la dotation en infrastructures.

### **Infrastructure**

La France est nettement plus grande que l'Allemagne en termes de superficie, mais la densité de population est deux fois moins importante. Le réseau autoroutier allemand est à peine plus long que celui de la France, tandis que le réseau ferroviaire est plus long d'environ 10 000 kilomètres (cf. figure 1).

### **La possession d'une voiture et l'autopartage**

Le taux de motorisation en Allemagne – pays fortement influencé par l'industrie automobile – est plus élevé qu'en France (561 voitures pour 1 000 habitants) qu'en France (503 voitures pour 1 000 habitants). En ce qui concerne les types de transmission des véhicules, les propulsions conventionnelles sont prédominantes en Allemagne et en France. En France, cependant, les véhicules à propulsion hybride représentent une part plus importante du parc par rapport à l'Allemagne. Un examen

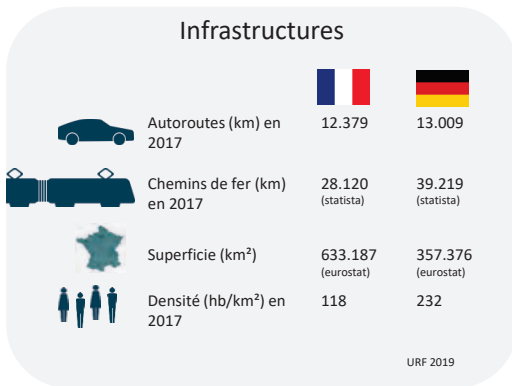
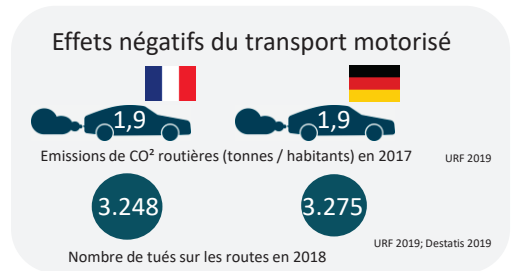
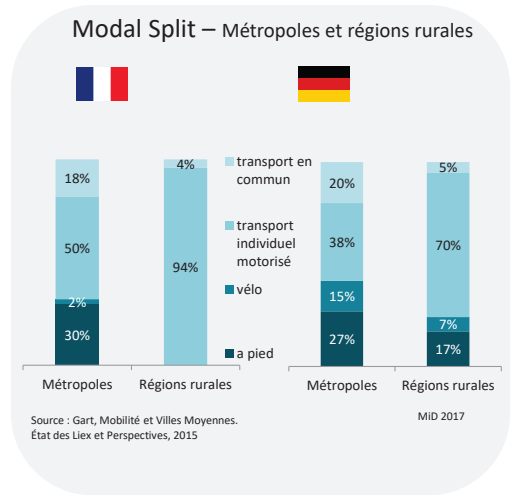
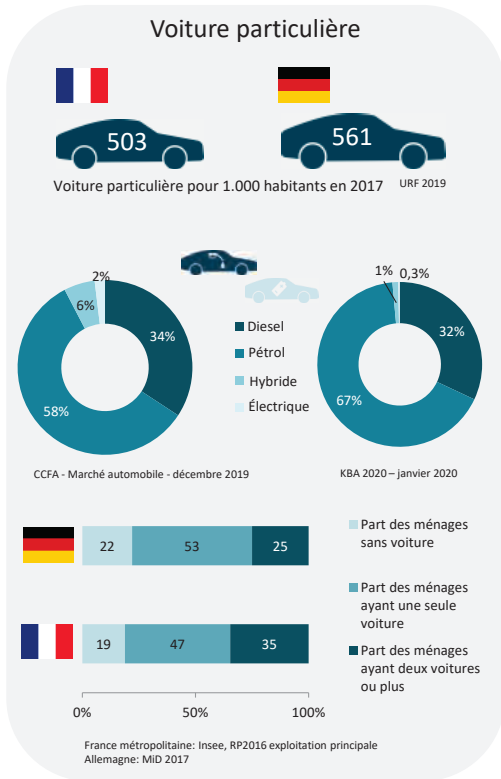


Figure 1 : Quelques données de mobilité comparée en France et en Allemagne / Source: auteurs

de la possession d'une voiture par ménage montre que la proportion de ménages sans voiture (22 %) est légèrement plus élevée en Allemagne qu'en France (19 %). La situation du logement joue un rôle important dans la répartition des voitures par ménage : alors que 42 % des ménages des zones métropolitaines allemandes vivent sans voiture, seuls 10 % des ménages des zones rurales sont dans ce cas.

Le partage d'une automobile est un phénomène typiquement urbain. Pour 14 % des ménages des zones métropolitaines allemandes, au moins une personne est cliente d'une organisation de partage d'automobiles (*carpooling* par exemple); dans les régions rurales, un peu moins de 1 % des ménages ont des personnes ayant une adhésion dans un système de partage d'automobile (Nobis/Kuhnimhof 2018 : 36). Dans les zones métropolitaines de France<sup>1</sup>, la part de ces systèmes reste faible.

Du côté des utilisateurs, on observe que les personnes utilisant un service de covoiturage ont tendance à provenir de ménages sans voiture, à appartenir à une tranche de revenus plus élevée et sont plus souvent des hommes plutôt jeunes.

### **Comportement de mobilité**

En France, les différences entre les zones urbaines et rurales sont beaucoup plus prononcées qu'en Allemagne. Dans les zones rurales de France, les déplacements en voiture sont beaucoup plus nombreux que dans les zones rurales d'Allemagne.

Dans l'ensemble, les habitants d'Allemagne et de France sont devenus plus mobiles : la distance moyenne journalière des trajets domestiques est ainsi passée de 34,4 km à 40 km (Crozet 2018), ce qui s'observe bien dans l'étalement urbain des grandes métropoles françaises. En Allemagne, la distance quotidienne moyenne (par personne mobile) est passée de 44 km en 2008 à 46 km en 2017 (BMVBS – Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung 2009; Nobis/Kuhnimhof 2018). En moyenne, les personnes mobiles effectuent 3,7 déplacements par jour en 2017, contre 3,8 déplacements en 2008. Cela montre une légère augmentation de la durée moyenne des voyages entre 2008 et 2017.

### **Transport individuel motorisé**

La voiture reste encore présentement le mode de transport dominant des déplacements des Français et des Allemands. En effet, trois quarts des salariés français ne travaillent pas dans leur commune de résidence, ce qui implique de nombreux déplacements pendulaires domicile – travail, au cœur des tensions actuelles dans la gouvernance de la mobilité. En 25 ans, la voiture a connu une progression de 22 % de ses flux et elle reste, comme le montrent les revendications des «gilets jaunes», un élément crucial de vie sociale – emploi, loisirs – en milieu périurbain et rural. La France reste donc un pays où le transport individuel en voiture particulière reste le mode très dominant pour le transport de personnes avec plus de 80 %, une donnée très stable depuis de nombreuses années. Une enquête à large échelle permet d'affiner ces résultats : elle a été entreprise en juillet 2018 pour évaluer la mobilité quotidienne des

---

1 Spécialité française avec le leader mondial Blablacar, la nouvelle loi d'orientation des mobilités (LOM 2019) renforce le covoiturage en France et permet de subventionner les expérimentations locales.

Français (10 148 personnes ont été interrogées). La voiture reste l'élément central de la mobilité des Français : 87 % d'entre eux l'utilisent au moins une fois par jour. 61 % des actifs sondés prennent leur voiture pour se rendre au travail (61 % la prennent aussi pour une visite chez le médecin et 55 % pour aller à la poste). En moyenne, 31 % des personnes interrogées mettent plus de 30 minutes pour aller au travail ou en études, ce chiffre atteignant 54 % en Île-de-France et 41 % en petite couronne. 42 % des cadres sont dans cette situation. En moyenne et par jour, le temps moyen consacré aux trajets domicile-travail aller-retour est de 1h10 minutes. Concernant une comparaison spatiale en France, la figure 1 montre que 94 % des déplacements dans les régions rurales sont effectués par des transports motorisés privés. Dans les zones métropolitaines c'est nettement moins, mais toujours la moitié des déplacements.

En Allemagne, comme les années précédentes, le transport motorisé privé représente la principale composante de la répartition modale, soit 57 % des trajets et 75 % de tous les kilomètres parcourus (en tant que conducteur ou passager ; Nobis/Kuhnimhof 2018). Néanmoins, une légère diminution de cette part modale peut être observée entre 2008 et 2017. Là encore, on constate une nette différence entre les zones métropolitaines et les zones rurales (cf. figure 1). 70 % des déplacements dans les zones rurales sont effectués par des transports privés motorisés, alors que seulement 38 % des déplacements dans les zones métropolitaines sont effectués par des transports privés motorisés. Par rapport à la France, l'Allemagne est donc plus multimodale, surtout dans les zones métropolitaines, mais aussi dans les régions rurales.

### **Transport public**

La France connaît aussi un essor important des transports collectifs urbains. 75 % des flux sont réalisés en Île-de-France contre 25 % en province. Mais c'est en province que les hausses sont les plus fortes avec un développement très accéléré des réseaux de métro (+5,5 %), de tramway (+1,9 %). 75 % de la population appartient à une autorité organisatrice de la mobilité, en hausse continue depuis les lois de réorganisation de la gouvernance des mobilités (NOTRe et MAPTAM<sup>2</sup>, cf. Paris/Gustedt 2022). La France fait donc évoluer rapidement sa gouvernance de la mobilité en renforçant l'autorité régionale et les métropoles. Les transports publics représentent 18 % du nombre total de déplacements dans les zones métropolitaines et seulement 4 % dans les régions rurales (cf. figure 1). Cet écart entre les zones urbaines et rurales reflète la dépendance à l'égard de la voiture dans les régions périphériques.

Les transports publics en Allemagne ont augmenté de 2 points de pourcentage entre 2008 et 2017 et atteignent désormais le niveau de 10 % de la répartition modale. Ici aussi, il y a une nette différence entre les zones métropolitaines et les zones rurales. Dans les zones métropolitaines, 20 % de tous les déplacements sont effectués par les transports publics, alors que dans les zones rurales, cette proportion n'est que de 5 %. Cela est également souligné par la possession d'abonnements pour les transports publics. Dans les régions métropolitaines, un bon tiers des personnes âgées de 14 ans et plus possèdent une telle carte (Nobis/Kuhnimhof 2018: 42).

---

2 Loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe en 2015) ; Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM en 2014).

### **Le transport interurbain longue distance en France**

Le transport ferroviaire, indispensable pour répondre à une massification des flux, a vu ses trafics progresser de 48 % grâce au succès du TGV qui, lui, a connu une croissance de 200 % en 25 ans. Les TER (Transport express régional), objet de réformes actuelles d'envergure en France avec l'ouverture à la concurrence des services régionaux de voyageurs (appel d'offres), ont connu une progression de 81 % sur les 25 dernières années. Cela ne signifie pas par contre une hausse de la part de marché du transport ferroviaire – passage de 10 % à 11,7 % entre 1992 et 2017 –, ce qui témoigne là encore d'une forte accélération des choix de mobilité des Français, mais aussi d'un retard dans la modernisation du système ferroviaire en France : en effet, il est resté figé dans une logique «tout-SNCF» peu innovante du côté de la production ferroviaire. De nouveaux services – co-voiturage, car-sharing, car-pooling, services librement organisés – jouant sur des tarifs réduits, des services (WIFI) et une plus grande flexibilité, en ont profité pour s'imposer. Ils ont cannibalisé au passage certains services ferroviaires comme les trains d'équilibre du territoire qui ont vu leur part baisser rapidement ces dernières années (-7,5 % en 2018 par rapport à 2017). La part modale des services librement organisés (SLO) reste aujourd'hui néanmoins modeste (3 % en considérant les trafics ferroviaires TGV et Intercités, ainsi que les flux aériens internes).

Le transport ferroviaire reste stable (53 % du transport collectif en voyageurs-kilomètres), mais il a baissé sensiblement en 2018 (-3 % par rapport 2017) à en raison de la longue grève SNCF (Société nationale des chemins de fer français) au second semestre 2018. Le transport ferroviaire baisse ainsi dans toutes ses activités en 2018 par rapport 2017. Cette situation met la réforme du transport ferroviaire en France au premier plan des objectifs de restructuration d'un secteur qui n'est toujours pas ouvert à la concurrence, alors que toute l'Europe avance dans cette direction.

L'autre point important est l'essor rapide du transport interurbain par autocar qui connaît une croissance de 19,2 % en 2018 par rapport à 2017 après une hausse de 7,2 % en 2017 par rapport à 2016. Près de 9 millions de voyageurs ont bénéficié de ce nouveau mode de transport qui est apparu en France en août 2015, soit 3 ans après l'Allemagne. À ce jour Flixbus et BlaBlaBus se livrent une concurrence vive. De nombreuses observations nous indiquent qu'un transfert de voyageurs s'est effectué du transport ferroviaire, en particulier les trains TET (Transport d'équilibre du territoire) qui, nous l'avons vu, perdent 7,5 % entre 2018 et 2013\*.

\* À nuancer néanmoins : au 1er janvier 2018, 6 lignes TET ont été transférées aux régions.



### **Mobilité active**

La mobilité à vélo apparaît peu à peu dans les statistiques officielles en France: en 2018, 2,1 % des actifs se rendent au travail à vélo, évidemment d'abord dans les grandes métropoles. Dans les villes centres, on arrive à un niveau de 4,7 %: Strasbourg occupe la première place devant Grenoble. 17,3 % des actifs (et 17,1 % pour Grenoble) se rendent au travail en bicyclette. La dynamique du vélo se renforce avec la montée rapide en puissance de la bicyclette électrique. En 2018, la progression des ventes s'établit à 27 % par rapport à 2017. Sur les 2,7 millions de vélos vendus en 2018, la part des vélos à assistance électrique s'établit à 12,5 %, mais 40 % en valeur.

Le nombre de pistes cyclables progresse régulièrement et, au 1er janvier 2019, près de 70 % du schéma national vélo a été atteint (15 780 km sur 23 330 km). Les véloroutes connaissent un véritable succès et les communes françaises développent ce réseau qui renforce leur attractivité touristique.

Comme en France, le vélo joue un rôle de plus en plus important en Allemagne, même si l'augmentation de l'utilisation du vélo ne se reflète que faiblement dans les statistiques de mobilité. En Allemagne, 11 % des déplacements ont été effectués à vélo en 2017. Un déplacement à vélo sur vingt est effectué avec une assistance électrique. Parmi les groupes d'âge plus jeunes, le Pedelec ne joue pas un rôle important, alors que les seniors effectuent environ 12 % de leurs déplacements à vélo en Pedelec (Nobis/Kuhnimhof 2018 : 5). La bicyclette est un moyen de transport important, en particulier dans les zones métropolitaines : ici, 15 % des déplacements sont effectués à vélo, alors que dans les régions rurales, ce chiffre n'est que de 7 %.

La marche à pied, pourtant fondamentale, est peu mise en avant dans les statistiques de mobilité en France. Sur des distances très courtes, la marche est tout de même préférée à la bicyclette. Selon une étude de l'Insee (Insee 2017), un quart des travailleurs se rendent à pied à leur travail quand il est à un kilomètre ou moins, un cinquième lorsqu'il est compris entre un et deux kilomètres. Par contre, la bicyclette supprime la marche pour les trajets supérieurs à cinq kilomètres.

En Allemagne, la marche à pied est prise en compte dans les statistiques, mais il est rare que l'on fasse la différence entre les déplacements à pied courts et longs. En Allemagne, 22 % des déplacements se font à pied et la marche à pied obtient également un score particulièrement élevé lorsqu'on l'interroge sur la popularité des modes de transport. En tant que mode de transport le plus populaire, 83 % des personnes interrogées (entièrement) conviennent qu'elles aiment marcher (Nobis/Kuhnimhof 2018: 127).

## **3 Programmes politiques en France et en Allemagne**

En France, comme en Allemagne, des plans Climat – Action ont été mis en œuvre: en Allemagne, le *Klimaschutzprogramm 2030* (programme Climat Action) vise, pour le secteur des transports, une réduction des émissions de 40 à 42 % jusqu'en 2030 comparée à 1990 (CFACI 2019). Pour la France, toute une série de plans d'action a été

définie depuis 2015<sup>3</sup> et une nouvelle loi d'orientation des mobilités (LOM) très ambitieuse a été votée en novembre 2019. Une neutralité carbone a été décidée pour 2050 comme la fin des ventes des véhicules à moteurs atmosphériques pour 2040 parmi tout un ensemble de mesures (CFACI 2019).

L'Union européenne soutient et anticipe parfois cette dynamique: en 2020, les nouveaux véhicules ne pourront émettre plus de 95 grammes de CO<sub>2</sub> en moyenne par kilomètre.

La France encourage par des incitations financières et fiscales l'électrification du parc de véhicules, en particulier pour les flottes des entreprises (objectif de quotas de véhicules à faible émission dans les flottes: 10% en 2022 et 50% en 2030). Elle affiche un objectif de 7 millions de bornes de recharge pour 2030. En juillet 2019, la France offre 26.772 points de recharge publics. En mai 2019, 248 342 véhicules électriques ou hybrides ont été immatriculés en France depuis 2010<sup>4</sup> (CFACI 2019). Cela représente 2 % du marché français. Les métropoles françaises y jouent un rôle moteur en imposant des zones à faibles émissions et en y interdisant l'accès aux véhicules les plus polluants.

En Allemagne, le *Bundesverkehrswegeplan 2030* (Plan fédéral des infrastructures de transport 2030) joue un rôle important pour la planification des infrastructures de transport pour les 10-15 prochaines années. Il prône l'élimination des goulots d'étranglement sur les axes et les carrefours principaux des réseaux de transport. Une place privilégiée est donnée au ferroviaire, fret comme voyageurs, pour les investissements et faciliter un report modal de la route vers le fer. La mise en place d'un cadencement pour le chemin de fer devrait renforcer son attractivité. 31 % des investissements totaux (269,6 milliards d'euros) sont prévus pour de nouveaux investissements ou des extensions et 69% pour la rénovation des réseaux. Néanmoins, il n'y a pas d'évolution des priorités vers un changement de la politique des transports puisque la route garde le premier poste de dépense (132,8 milliards d'euros), le fer 112,3 milliards d'euros et la voie d'eau 24,5 milliards d'euros. Les investissements progressent aussi en Allemagne (BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur s.d.). Côté France, on observe aussi, au niveau de certaines régions (Île-de-France par exemple) cette inflexion avec une part plus importante des financements pour les routes.

La France comme l'Allemagne restent très proches pour la gestion des mobilités professionnelles quotidiennes : en France, une compensation des coûts de mobilités pour se rendre au travail est prévue par le législateur, à la charge des employeurs. En Allemagne, le salarié peut déduire de son impôt sur le revenu une partie de ses coûts

3 En lien avec l'accord de Paris sur le climat (2015) : loi de transition énergétique (2015), Plan climat (2017), stratégie nationale décarbonisation (2015, 2018), trajectoires pour une réduction à long terme des émissions de gaz à effets de serre (horizon 2033 et 2050), Plan pluriannuel énergie (2019–2023 et 2024–2028), stratégie mobilité durable (2019–2023).

4 Au niveau européen, 810 000 véhicules électriques et 906 000 véhicules hybrides ont été immatriculés (octobre 2019). La Norvège est le premier pays en termes d'immatriculation de véhicules électriques (43 355 immatriculés en octobre 2019) suivie par l'Allemagne (40 594) et par la France (34 759) (CFACI 2019).

quotidiens de mobilité professionnelle. En s'appuyant sur une distance la plus courte et sur la moitié de la distance aller-retour, le forfait «commuter» ou *Pendlerpauschale* en allemand est de 0,3 €/km. Pour des distances supérieures à 20 km, le forfait pour la mobilité quotidienne a été porté à 0,35 €/km dans le prochain paquet législatif climat. En France, l'employeur rembourse 50 % du coût de l'abonnement aux transports publics en Île-de-France par exemple. Depuis le début des manifestations des «gilets jaunes», des mesures de compensation pour les mobilités en milieu rural ont été prises (arrêt des mesures visant à l'extinction du parc de véhicule diesel, suspension de la taxe carbone).

Comme en France, l'Allemagne accélère ses objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> dans le secteur des transports, en particulier avec le *Klimaschutzprogramm 2030*. L'objectif est de réduire les émissions de 40-42 % (c.-à-d. 95-98 tonnes de CO<sub>2</sub>) en comparaison avec 1990: mise en place d'un réseau de recharge pour véhicule électrique, soutien à l'acquisition de véhicule électrique, développement de carburant bio, soutien au transport public et au ferroviaire, fret spécifiquement, développement des pistes cyclables, action sur la navigation fluviale, digitalisation renforcée dans le secteur des transports. Le *Bund* (État fédéral) augmente de 1 milliard d'euros sa part dans le capital de la DB (*Deutsche Bahn*, chemin de fer allemand) pour financer ses actions. De plus, les prix du chemin de fer doivent devenir plus attractifs à l'inverse du transport aérien où il devrait progresser. Des actions sont discutées pour le transport public (projet test pour le transport public avec un abonnement à 365 €/an).

Comme en France, l'Allemagne a mis en place une tarification à la tonne de CO<sub>2</sub> et ce prix devrait progresser de manière régulière. En Allemagne, le prix du CO<sub>2</sub> à partir de janvier 2021 sera initialement de 25 euros par tonne. Ensuite, le prix augmentera progressivement jusqu'à 55 euros en 2025. Le système du marché des certificats d'émission est étendu au secteur des transports, à l'exception du secteur aérien. Les entreprises qui achètent ou livrent du carburant devront bientôt acquérir des certificats pour une certaine quantité de CO<sub>2</sub>. Le prix de ces certificats est prévu de manière claire avec un niveau à 10 €/tonne de CO<sub>2</sub> en 2021 et sera successivement relevé de 5 – 10 €/tonne par an. Cette action va renforcer, chez les entreprises et les citoyens, l'apprentissage de la tarification du CO<sub>2</sub>. Dans le même temps, une plateforme d'échange de ces certificats sera mise en place. Un marché européen des certificats d'émission est indispensable si le besoin national d'achat de certificats d'émission est dépassé. En 2025, des décisions doivent intervenir pour fixer les bornes hautes et basses de ces prix d'émissions (BMF 2019). Du côté français, le mouvement des «gilets jaunes» a mis en pause cette adoption des mesures et une meilleure pédagogie, des incitations fiscales et des compensations pour les populations les plus précaires en milieu rural, captives de la voiture, devrait permettre de relancer le processus.

Dans l'ensemble, il ressort clairement que les municipalités sont appelées à mettre en œuvre la transition des transports par le biais de mesures politiques appropriées. Il existe donc une forte pression pour que les villes prennent l'initiative du développement urbain, mais la législation nationale n'est pas toujours claire ou favorable à la mobilité durable. En conséquence, certaines villes exploitent et testent très activement les possibilités d'infrastructures durables (par exemple, la modération du trafic sur les berges de la Seine à Paris), allant parfois jusqu'à des décisions de justice (par exemple,

les pistes cyclables provisoires à Berlin). D'autres villes, cependant, restent dans le paradigme de la ville privilégiant la circulation automobile en raison de l'absence d'obligations légales.

La question de l'acceptabilité et de l'appropriation de ces politiques reste posée dans les deux pays. En tout, 75 % des Français sont prêts à modifier leur comportement de mobilités pour améliorer la qualité de l'air, en particulier en basculant vers un véhicule électrique. Cependant, lorsqu'ils envisagent l'utilisation d'un véhicule électrique, 52 % notent une autonomie limitée et 42 % jugent le coût trop élevé, tandis que seulement 20% sont prêts à souligner l'impact positif sur l'environnement ! Les intentions d'achat restent faibles, à près de 35 % (CFACI 2019). Si tout le monde semble d'accord, en Allemagne comme en France, pour réduire la place de la voiture en ville, on observe encore peu de changement.

### **3.1 Coup de projecteur sur l'Allemagne : réponses aux mesures politiques visant à reporter les déplacements en voiture**

Face à l'essor et aux nuisances de la mobilité des véhicules personnels, des pistes des réponses ont été testées dans une grande enquête (IASS/DLR 2018) à Berlin autour des mesures politiques permettant de limiter durablement la voiture en ville. Ces dernières années, peu d'améliorations ont pu être atteintes par la mobilité individuelle motorisée du côté de la qualité de l'air et de la répartition de l'espace urbain bien qu'un consensus existe politiquement pour trouver des alternatives à la voiture. Les résultats de cette enquête ne pourraient-ils pas servir à la fois à repenser nos politiques urbaines et périurbaines de mobilité en France et en Allemagne ?

Les conséquences du scandale du diesel nous montrent que certaines communes peuvent adopter des mesures fortes pour mettre en place une limite claire aux émissions de polluants, et pourraient prendre des dispositions fortes pour limiter la mobilité automobile en ville. Quelles mesures réglementaires ou incitatives doivent être mises en œuvre pour réduire les émissions dans les villes et pour réduire l'espace utilisé par les trafics des automobiles et les parkings ?

Un sondage sur 1 000 personnes a été mené à Berlin autour de quatre scénarios de mesures pour un transfert modal de la voiture vers d'autres modes (*ibid*) : sous quelles conditions les personnes interrogées accepteraient-elles de renoncer à leur véhicule et vers quels autres modes de transport pourraient-elles s'orienter ? Différents scénarios ont été proposés, soit du côté de mesures monétaires (péage urbain, hausse des prix des places de parking), soit du côté d'action sur le temps de parcours (limite de vitesse à 30km, augmentation du temps de recherche d'une place de parking par la limitation de leur nombre) : le graphe suivant montre que le plus fort potentiel de transfert modal des trajets du et vers le lieu de travail peut être atteint par des mesures monétaires. Si un péage urbain est introduit ou un prix du parking, plus de 70% des personnes interrogées accepteraient de passer à un autre mode de transport et renonceraient donc à la voiture pour un déplacement pendulaire domicile – travail. Si des limitations de vitesse à 30 km/h étaient introduites sur les routes principales,

plus d'un tiers des participants à l'enquête ont indiqué qu'ils seraient prêts à changer de mode de transport. Si le nombre de places de stationnement était réduit, 40% des personnes interrogées abandonneraient la voiture.

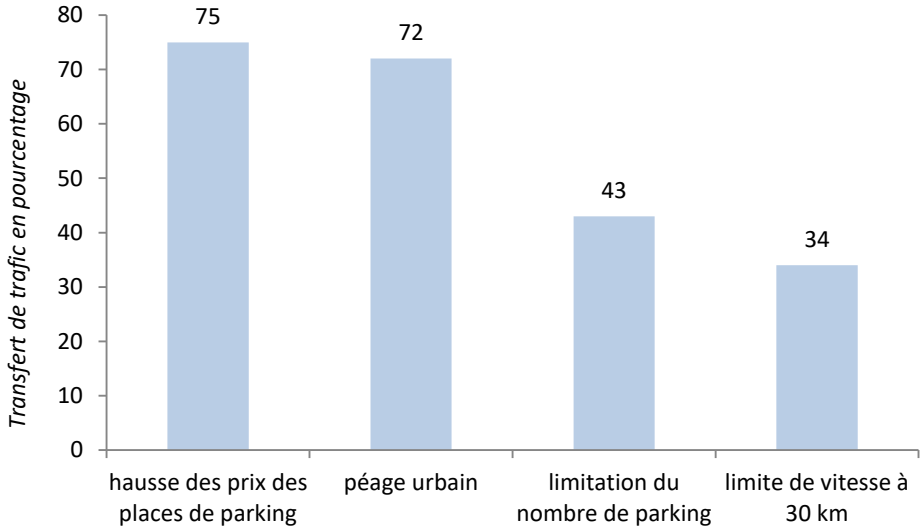


Figure 2 : Transfert modal de la voiture vers d'autres modes de transport en cas des scénarios de politique publique. Les participants qui utilisent leur voiture au moins 1 à 3 fois par semaine, le trajet vers le travail étant le plus fréquent. Nombre de cas = 474-603 / Source : Jarass 2020; données IASS/DLR 2018.

Selon cette étude, les mesures monétaires restent les instruments les plus efficaces pour avancer sur un report modal d'envergure. Cela montre que les villes ont un grand potentiel pour réduire l'utilisation de la voiture et rendre la mobilité plus respectueuse de l'environnement et plus saine. Néanmoins, l'enquête est une enquête à préférences déclarées, qui montre donc une tendance, mais ne représente pas une véritable intention avec de réels changements dans le comportement de mobilité. Dans l'ensemble, on peut constater que les mesures de restrictions peuvent avoir un impact considérable sur la réduction de l'utilisation de la voiture. Il est également important de mettre en œuvre des mesures d'incitation qui favorisent la mobilité active et les transports publics. Par exemple, une infrastructure cyclable bien développée, un usage mixte à petite échelle, la proximité des arrêts de transport public et d'autres destinations, la sécurité dans les espaces publics et une structure urbaine attrayante sont des aspects pertinents pour la promotion de la mobilité non motorisée (Ewing/Cervero 2010; Holz-Rau/Scheiner 2005; Cao/Handy/Mokhtarian 2006; Jarass 2019).

Cependant la crise COVID-19 montre que des changements rapides dans les infrastructures sont tout à fait possibles. À Berlin, moins de la moitié des ménages ont leur propre voiture, mais près de 60% des zones de circulation de Berlin sont occupées par des véhicules à l'arrêt et en mouvement. Dans le centre-ville de Berlin, environ

trois fois plus de trajets sont effectués à pied et à vélo (53 %) qu'en voiture (17 %) (SenUVK 2017). Cela ne se reflète guère dans la répartition de l'espace public. Toutefois, afin de se conformer à la réglementation actuelle en matière de distance, Berlin dispose désormais de nouvelles pistes cyclables et les rues peuvent être utilisées temporairement pour jouer et séjourner. Afin de faciliter la mobilité en cas de pandémie et de répondre à la demande accrue de cyclisme, plusieurs quartiers de Berlin ont déjà créé plus de dix pistes cyclables pop-up (coronapistes) basées sur l'article 45 (9) Straßenverkehrs-Ordnung (StVO – code de la route) dans le cadre d'une procédure extrêmement rapide. L'aménagement des pistes cyclables est conforme à la loi berlinoise sur la mobilité, de sorte qu'elles resteront en grande partie en place après la crise du COVID-19. On observe le même urbanisme tactique en France, par exemple à Lyon, avec un renforcement, temporaire pour l'instant (marquage en jaune), des pistes cyclables en ville et des voies réservées pour les transports en commun.

Durant l'été 2020, il y a également plusieurs rues dédiées aux jeux temporaires à Friedrichshain-Kreuzberg. Initialement prévues pour les deux prochains mois, les rues étaient ouvertes au jeu le dimanche de 13 à 19 heures et supervisées par des gens du quartier. L'idée est de créer plus d'espace pour les enfants qui jouent et le voisinage. Près de 300 bénévoles soutiennent le projet et assurent la désignation de 19 rues de jeux actuellement. Ces dimanches ont été accueillis très positivement et la société civile a participé activement à la mise en place de zones adaptées aux enfants. En général, il s'agit toutefois de phénomènes très sélectifs qui concernent principalement les zones urbaines.

#### **4 Mobilité : moteur du changement sociétal en France**

Si une activité caractérise au mieux le dynamisme économique français ces dernières années, c'est bien dans le secteur des transports et des mobilités qu'il faut la trouver. D'un côté, la France possède des acteurs industriels et des entreprises de services de transport leader au niveau mondial, tels que Keolis, Transdev, RATP Dev, Air France, la SNCF, mais aussi tout un ensemble de start-ups très innovantes et à fort potentiel de croissance comme BlaBlaCar. De l'autre, la France apparaît au niveau international comme un laboratoire des nouveaux services de mobilité – trottinette électrique, navette autonome, nouvelles gouvernances des mobilités. Elle attire les opérateurs mondiaux comme Uber, Dott, Lime et bien évidemment Flixbus (Guihery 2019), mais aussi de nombreux centres de recherche des géants de la net-économie ayant le transport et la mobilité pour cibles. Enfin, les Français ont bénéficié ces dernières années, grâce à la politique européenne des transports, d'une libéralisation des services de transport et d'une montée en puissance de la concurrence intramodale et intermodale. Cette dynamique a eu une action sur la qualité de service et sur les prix, les poussant à la baisse : cela est vrai, depuis 2015 en France et 2013 en Allemagne, pour les nouveaux services d'autocars interurbains.

En France, les choix pour une mobilité longue distance ne manquent donc pas : voiture individuelle ou combinée avec du co-voiturage (BlaBlaCar), TGV et sa déclinaison low cost (Ouigo), nouveaux services d'autocars interurbains, qui, depuis 2015, trans-

portent 9 millions de voyageurs en 2018 (contre 24 millions en Allemagne avec un début d'activité en 2013), mais aussi low cost airlines (forte présence d'Easyjet, Ryanair et Wizz Air entre autres). Cette grande variété de choix de modes de transport favorise en outre les innovations dans les applications Web ou pour smartphones, le suivi de la relation clientèle, la communication et le marketing : les applications de type MAAS ou *Mobility as a Service* très en vogue actuellement en France pour optimiser ses choix de modes et ses correspondances sont l'expression de ce dynamisme.

#### **4.1 Coup de projecteur en France : les disparités régionales et la dépendance sociale à l'égard de l'automobile**

Côté français, le débat actuel est intense aussi sur les mesures à prendre pour rééquilibrer vers les ménages les plus modestes cette transition environnementale vers des mobilités décarbonées qui laissent sur le bord de la route une part considérable de la population française. En s'inspirant des slogans de la réunion des agences d'urbanisme, qui a fêté son 40e anniversaire à Paris en novembre 2019, ce dilemme peut être abordé avec la question suivante : Comment passer d'une situation où les citoyens sont « perdus dans la transition » (*Lost in transition*) à une situation où les citoyens sont davantage engagés dans une logique impliquant un « amour de la transition » (*Love in transition*) ?

Un effort considérable porte actuellement sur une montée en gamme rapide du transport ferroviaire régional de voyageurs, seul susceptible de proposer une alternative de qualité aux déplacements pendulaires domicile – travail en région. La mise en œuvre de cette « concurrence pour le marché » – par appels d'offres – permettrait une hausse des fréquences, une amélioration de la qualité de service, une information aux voyageurs renouvelée et l'apparition de nouveaux services en gare et à bord des trains. Les Régions sont ainsi devenues de super autorités organisatrices des services de transport en charge, en autres, des services ferroviaires. La régulation du secteur et les missions de service public ne sont pas oubliées pour autant avec un rôle renforcé confié à l'Autorité de régulation des transports (ART) qui voit ses compétences d'études de marché, de contrôle et de régulation élargies à tous les modes de transport. Les régions françaises devraient pouvoir bénéficier d'une baisse des charges financières liées à l'exploitation des lignes ferroviaires régionales.

Cette croissance de l'offre comme de la demande de mobilité masque néanmoins un malaise bien perceptible dans certaines couches de la population. La demande d'égalité, d'équité territoriale est revenue brusquement au-devant de la scène politique avec les manifestations des « gilets jaunes » en 2019 qui révèlent un malaise profond des territoires ruraux et périurbains, captifs de l'automobile et oubliés de cette vie innovante et mobile dans les métropoles.

En effet, le coût de la mobilité individuelle s'est fortement accru ces dernières années (+ 11 % sur dix ans) et reste très sensible au niveau des prix du carburant, déclencheur de la dernière crise des « gilets jaunes » en 2019<sup>5</sup>. Les dépenses des ménages pour le

5 Rappel : 62 \$ en juillet, 85 \$ en octobre, 60 \$ en décembre (Crozet 2018).

transport individuel représentent en effet 10 % du budget des ménages (145 milliards d'euros dépensés en 2017). Les carburants représentent environ 26 % des coûts d'utilisation d'un véhicule. Les assurances ont aussi augmenté ces dernières années.

Yves Crozet résume bien cette problématique de «contrainte de la mobilité individuelle» liée au coût de cette mobilité : «Pour une personne qui touche 1200 €/mois, le seul budget carburant (1,5 €/l) représente 10 % du revenu s'il doit parcourir 70 km en voiture chaque jour. En ajoutant cela aux autres dépenses incompressibles, qui représentent une part croissante du revenu (plus des 2/3 pour les revenus modestes), on comprend pourquoi une étincelle sur le prix du baril de pétrole a suffi à mettre le feu aux poudres de la frustration sociale et économique» (Crozet 2018: 47).

Côté transport en commun, les dépenses des ménages – 29 milliards d'euros soit un peu moins de 2 % de leur budget en 2017 – ont aussi progressé ces dix dernières années bien plus (33 %) que le PIB nominal (25 %, Crozet 2018). Cette hausse concerne les transports en commun en fort développement dans les métropoles (+ 41 %) et le transport aérien (+ 40 %). Le transport ferroviaire a connu une hausse modérée des dépenses des ménages (11 %).

Or la plupart des investissements des pouvoirs publics se sont dirigés vers les transports en commun, et en particulier dans les centres urbains – nouvelles mobilités, réseau de TC – et beaucoup moins en zone rurale ou périurbaine, ce qui a aussi attisé le mécontentement des habitants localisés en régions périphériques. Ainsi le poids des TC dans les investissements publics est passé de 6,5 % à 27,3 %, surtout en île de France (ibid.). Il faut dire que les Français font 1 400 km par an en transport public (contre 2 400 km/an pour les Suisses par exemple).

La question est donc fondamentalement territoriale entre les grandes métropoles et les espaces périphériques. 20% des déplacements à Paris sont effectués en automobile, mais déjà près de 50% des flux en banlieue relèvent de la voiture individuelle et près de 80% des trajets sont en voiture en milieu rural et faiblement urbanisé. Les actifs sont donc captifs de la voiture hors des grandes villes. La déconnexion entre le lieu de travail et l'habitat est «un phénomène récent, puissant et silencieux» (Broto 2022).

Cette déconnexion entre son lieu de travail et son lieu de résidence implique de s'éloigner parfois très loin de sa résidence pour trouver un emploi. Et cela est d'autant plus vrai que, de nombreuses régions françaises, en milieu rural, perdent des emplois, cela est particulièrement vrai dans le Centre-Val de Loire, en Champagne, en Lorraine, en Bourgogne, mais aussi en Alsace à l'exception du côté de Mulhouse. Seules neuf grandes métropoles se détachent avec l'Île-de-France : elles y concentrent d'ailleurs la plupart des innovations en termes de mobilité. Le fossé se creuse entre France rurale, périphérique et métropoles : elle est à l'origine des mécontentements récents. La révolte des «gilets jaunes» a fait sortir de l'anonymat cette détresse de nombreuses familles, exaspérées par un effet de ciseaux entre la hausse des coûts de mobilité – la taxe carbone montant en puissance – et la faiblesse du pouvoir d'achat et la stabilité des revenus qui ne leur permet pas d'équilibrer leur budget mensuel.



La plupart des Français sont donc captifs de leur automobile. L'étude annuelle de l'Automobile club association (ACA) sur le budget de l'automobiliste paru début avril 2019 confirme que détenir une automobile implique un accroissement fort ces dernières années des dépenses liées à l'entretien et au carburant. On peut alors comprendre l'agitation qui a amené un grand nombre d'automobilistes à descendre dans la rue avec les «gilets jaunes» et à revendiquer un abandon de la taxe carbone, ce qu'ils ont obtenu avec un moratoire sur cette taxe en décembre 2018. Ainsi l'étude montre que le propriétaire d'une *Renault Clio* essence a ainsi vu son budget croître de 12,7% par rapport à 2017. À l'exception des frais de péage et de garage, tous les postes de dépenses ont augmenté plus vite que l'inflation (1,8%). Les frais d'entretien (+3,4% à 3,8 %) et le prix des carburants ont pesé sur le budget des ménages. Sur la base d'une taxe de 144% pour le gazole et de 167% pour le super SP95, le coût du carburant se monte à 1.022 euros par an pour le propriétaire d'une *Renault Clio* (ACA 2019). Sur une base de 100 euros pour un budget automobile, les taxes s'élèvent à 23 euros (ou 27 euros pour une *Logan Diesel*). Les primes d'assurances ont aussi progressé de 2,5% en moyenne entre 2018 et 2019.

À l'inverse, le coût d'acquisition d'un véhicule est resté assez stable. À noter que la location avec option d'achat (75 % des achats de véhicules neufs en France) est de plus en plus attractive pour les automobilistes.

Ainsi l'étude de l'ACA montre que les propriétaires de *Renault Clio* essence ont vu leur budget total s'accroître de 12,7 % à 6.833 euros par an entre 2017 et 2018. Très intéressant est le résultat suivant : une voiture hybride permet de stabiliser son budget «voiture», avec 9.764 euros de dépenses annuelles totales, le budget pour une *Toyota Prius* est en baisse de 1,1 %.

De manière synthétique, la dépense mensuelle moyenne pour se déplacer en voiture est proche de 204 euros. 46% des Français interrogés qui utilisent régulièrement leur voiture, affichent un mécontentement face au budget mobilité qu'ils supportent, ce qui est apparu très clairement dans les mouvements des «gilets jaunes».

La France est donc aujourd'hui, en termes de politique des transports, à la croisée des chemins: le malaise est perceptible face à une transition environnementale indispensable, mais peu soutenue par une partie de la population à revenus modestes captive de l'automobile. Une réorientation des investissements vers les régions périphériques, périurbaines et rurales, est certes à l'œuvre actuellement. Mais il ne peut combler rapidement le fossé entre métropoles, où se situent les emplois, et les régions périphériques où réside une part toujours plus grande de la population. C'est dans une révolution du transport ferroviaire régional ou TER, alternative crédible, que passe une partie de la réponse : l'ouverture en cours à la concurrence des services régionaux ferroviaires de voyageurs devraient donner des marges de manœuvre financière aux autorités relevantes pour accroître les fréquences, améliorer l'offre, la ponctualité et le service pour un coût de transport qui pourrait se réduire. Il y a en France une vraie réserve d'opportunité pour répondre aux attentes des populations résidant en région. L'Allemagne, comme nos principaux partenaires européens, a su optimiser son transport régional ferroviaire qui en fait l'un des plus dynamiques d'Europe. Il ne nous reste plus qu'à nous insérer dans cette dynamique européenne.

## 4 Conclusion

En Allemagne et en France, la voiture occupe une position centrale dans le système de transport. La majorité des trajets quotidiens se font en voiture, surtout dans les zones rurales, et l'infrastructure est principalement conçue pour la voiture. Dans les villes, la voiture n'est souvent qu'un moyen de transport parmi d'autres. Néanmoins, l'espace public est ici aussi fortement influencé par la voiture.

Les programmes politiques en France et en Allemagne abordent de plus en plus la question d'un changement de paradigme vers un système de transport sain et respectueux de l'environnement. Toutefois, jusqu'à présent, l'accent a été mis presque exclusivement sur les solutions technologiques. Et cette mutation du système de transport est souvent assimilée à l'électromobilité. Pour 2030, le *Klimaschutzprogramm* allemand prévoit 7 à 10 millions de véhicules électriques et les constructeurs allemands, au début plutôt réticents, mettent désormais les bouchées doubles pour s'insérer dans ce mouvement. Néanmoins, on observe que les idées politiques ne se traduisent pas encore dans la mobilité quotidienne. Les Allemands gardent leurs voitures pendant une période de 15 ans en moyenne. Cela veut dire que la restructuration du marché automobile vers les véhicules électriques va encore durer surtout parce que ce sont plutôt les gens avec un revenu élevé qui peuvent acheter les voitures électriques. En plus, ce sont les personnes habitant dans une maison qui ont des facilités de rechargement.

Cependant, le remplacement des voitures conventionnelles par des voitures électriques ne permet pas encore d'obtenir le résultat escompté en termes de réduction du trafic et surtout pas partout et pour toutes les couches de population. La promotion de la mobilité active, qui ne produit ni polluants atmosphériques ni bruit et qui est bénéfique pour la santé de la population, doit être abordée par des programmes politiques à petite échelle. Dans ce contexte, il est essentiel d'adopter des mesures d'incitation visant à réduire l'utilisation de la voiture. Comme le montre le mouvement des «gilets jaunes», de nombreuses personnes se sentent dépendantes de la voiture. Cela est également lié à la centralisation et à la distribution des emplois. Pour réduire cette dépendance, il faut créer des alternatives.

Si elle est très discrète, la coopération franco-allemande s'active autour de cette transition énergétique dans le secteur des transports. Le 19 juin 2018, le sommet franco-allemand de Meseberg a dressé une feuille de route pour mettre en œuvre l'accord de Paris sur le climat (2015) au sein d'un groupe de travail interministériel de haut niveau franco-allemand pour le changement climatique. Des échanges réguliers ont lieu au niveau ministériel au sein de cet organe de coopération qui a vu deux rencontres et un accord sur le transport maritime (mai 2019). Les échanges de vues sont réguliers sur une stratégie commune de décarbonisation du secteur du transport. Trois rencontres bilatérales ont eu pour résultat une convergence de vue sur l'installation de bornes de recharge en zones transfrontalières, la préparation du travail communautaire (révision de la directive 2014/94/UE sur le déploiement d'infrastructures d'énergie alternative [hydrogène]), et les incitations pour une décarbonisation du marché des véhicules. Un projet d'usine franco-allemande pour la production de batterie a été lancé, auquel s'est joint la Pologne. Du côté des

incitations fiscales, l'alourdissement de la fiscalité CO<sub>2</sub> reste à l'ordre du jour. Des projets communs franco-allemands au niveau européen de renforcement de la fiscalité pour les trajets courts en avion – voire de leur interdiction – devraient aussi voir le jour.

La France et l'Allemagne peuvent se prévaloir de nombreuses années d'amitié et de coopération. Afin de réaliser ce changement de paradigme, les deux pays peuvent s'appuyer sur cette base et échanger des connaissances et des solutions pratiques pour promouvoir une mobilité saine et respectueuse de l'environnement et apprendre l'un de l'autre.

### Bibliographie

- ACA – Automobile club association (2019) : Études sur le coût de l'automobile en France. [https://www.automobile-club.org/assets/doc/Budget\\_de\\_lAutomobiliste\\_2019.pdf](https://www.automobile-club.org/assets/doc/Budget_de_lAutomobiliste_2019.pdf) (30.06.2021).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019): Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030. [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Klimaschutz/2019-09-20-Eckpunkte-Klimaschutz-Download.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Klimaschutz/2019-09-20-Eckpunkte-Klimaschutz-Download.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (05.05.2021).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung (éd.) (2009): Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht. Bonn/Berlin.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (s.d.): Bundesverkehrswegeplan 2030. <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplan-2030/bundesverkehrswegeplan-2030.html> (05.05.2021).
- Broto, A. (2022): Transports : les oubliés de la République : quand la route reconnecte le territoire. Eyrolles.
- Cao, X.; Handy S.-L.; Mokhtarian P.-L. (2006): The influences of the built environment and residential self-selection on pedestrian behavior: evidence from Austin, TX. Dans: *Transportation* (33), 1-20.
- CFACI – Chambre franco-allemande de commerce et d'industrie (2019): conférence 2019 « Efficacité énergétique transport et mobilité en France et en Allemagne : état des lieux, perspectives et coopérations possibles », 20. Novembre 2019, Paris.
- Crozet, Y. (2018): Mobilités des personnes : qui finance quoi ? Quelles marges de manœuvre ? Dans: *Transport Infrastructures et Mobilité* (512), 45-49.
- Ewing, R.; Cervero, R. (2010): Travel and the Built Environment. A Meta-Analysis. *Journal of the American Planning Association*. DOI 10.1080/01944361003766766
- Finger, J. D.; Mensink, G. B. M.; Lange, C.; Manz, K. (2017): Gesundheitsfördernde körperliche Aktivität in der Freizeit bei Erwachsenen in Deutschland. Dans: *Journal of Health Monitoring* 2 (2), 37-44. DOI: 10.17886/RKI-GBE-2017-027
- Finger, J. D.; Varnaccia, G.; Borrmann, A.; Lange, C.; Mensink, G. B. M. (2018): Körperliche Aktivität von Kindern und Jugendlichen in Deutschland – Querschnittsergebnisse aus KIGGS Welle 2 und Trends. Dans: *Journal of Health Monitoring* 3 (1), 24-31. DOI: 10.17886/RKI-GBE-2018-006.2
- Guihéry, L. (2019): Long Distance Coach Services in France and Germany: the new European competition between FlixBus and BlaBlaBus. Dans: *Rivista di Economia e Politica dei Trasporti* 2019 (1), Art. 1.
- Heinrichs, D.; Jarass, J. (2020): Alltagsmobilität in Städten gesund gestalten: wie Stadtplanung Fuß- und Radverkehr fördern kann. Dans: *Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz* 63 (8), 945-952. DOI: 10.1007/s00103-020-03180-1
- Holz-Rau C.; Scheiner J. (2005): Siedlungsstrukturen und Verkehr: Was ist Ursache, was ist Wirkung? Dans: *Raumplanung* (119), 67-70.
- IASS – Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung; DLR – Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (2018): Datenerhebung zu Pkw-Nutzerinnen und Nutzern in Berlin und Brandenburg. Kopernikus-Projekt ENavi. Potsdam/Braunschweig.
- Insee – Institut national de la statistique es des études économiques (2017): Partir de bon matin, à bicyclette... <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2557426>, (10.01.2022).

- Jarass, J. (2019): Zufußgehen – Sicher durch die Stadt. Dans: difu – Deutsches Institut für Urbanistik (éd.): So geht's. Fußverkehr in Städten neu denken und umsetzen. Berlin. = Edition Difu 18.
- Jarass, J. (2020): Corona als Chance für den öffentlichen Raum. Dans: Tagesspiegel Background, 15 mai 2020.  
<https://background.tagesspiegel.de/mobilitaet-transport/corona-als-chance-fuer-den-oeffentlichen-raum> (30.06.2021).
- Nobis, C.; Kuhnimhof, T. (2018): Mobilität in Deutschland – MiD Ergebnisbericht. Bonn/Berlin.
- Paris, D.; Gustedt, E. (2023): Les différences institutionnelles en Allemagne et en France : entre réforme territoriale et permanences. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 24-40. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Rütten, A.; Pfeifer, K. (2016): Einleitung. Dans: Rütten, A.; Pfeifer, K. (éd.): Nationale Empfehlungen für Bewegung und Bewegungsförderung. Erlangen-Nürnberg, 7-15.
- SenUVK – Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017): Mobilität der Stadt. Berliner Verkehr in Zahlen.  
[https://www.berlin.de/sen/uvk/\\_assets/verkehr/verkehrsdaten/zahlen-und-fakten/mobilitaet-der-stadt-berliner-verkehr-in-zahlen-2017/mobilitaet\\_dt\\_komplett.pdf](https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/verkehr/verkehrsdaten/zahlen-und-fakten/mobilitaet-der-stadt-berliner-verkehr-in-zahlen-2017/mobilitaet_dt_komplett.pdf) (09.12.2021).
- Umweltbundesamt (2019): Lärmbelästigung.  
<https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/laermwirkung/laermbelaestigung> (29.06.2021).

---

## Auteurs

*Laurent Guihéry, Professeur de sciences des transports et de sciences régionales à l'Université CY Cergy Paris, s'intéresse à la politique européenne des transports, en particulier à la réforme ferroviaire et aux développements récents des bus interurbains. Il est responsable du Master Transport, Territoire, Environnement (Master T. T. E.) en coopération avec les acteurs du transport public en France. Il est membre de la Plateforme européenne des Sciences du Transport (EPTS), de l'Université franco-allemande (UFA-DFH) et du consortium EUTOPIA des universités européennes.*

*Julia Jarass a étudié la géographie à Berlin et à Aix-en-Provence et travaille depuis 2011 à l'Institut de recherche sur les transports du Centre aérospatial allemand (DLR). Elle est directrice adjointe du groupe de recherche transdisciplinaire «La Transformation des transports en tant qu'expérience socioécologique du monde réel» (EXPERI) et coordinatrice des expériences du monde réel. Elle travaille sur le soutien de la mobilité active et la transformation de l'espace public avec des interventions temporaires. Ses compétences incluent la recherche participative et transdisciplinaire. Elle est membre du groupe «Mobilité» de la Conférence européenne des Instituts de Recherche sur les Transports (ECTRI)s.*

Helga Kanning, Frank Scholles, François Mancebo

## VILLE DURABLE ET PARTICIPATIVE : UN CONCEPT STIMULANT !

### Plan

- 1 Introduction
  - 2 La durabilité dans l'aménagement et le développement urbain
    - 2.1 L'approche française
    - 2.2 L'approche allemande
  - 3 La participation au développement et à l'aménagement urbain durable
    - 3.1 L'approche française
    - 3.2 L'approche allemande
  - 4 Comparaison et conclusions
- Remerciements  
Bibliographie

### Résumé

Durabilité et participation sont devenues deux injonctions des politiques urbaines. Elles sont généralement considérées comme parfaitement synergiques, mais ne le sont pas. Ce chapitre vise à démêler l'imbroglio du couplage de la durabilité avec les processus participatifs dans la théorie et la pratique de l'aménagement et du développement urbain. Pour ce faire, il se fonde sur des observations empiriques dans le domaine des politiques publiques en France et en Allemagne ainsi que sur des cas des deux côtés du Rhin. Enfin, ce chapitre décrit et analyse les politiques et les instruments de gouvernance destinés à impliquer les citoyens dans la prise de décision en matière de développement durable dans les zones urbaines françaises et allemandes.

### Mots-clés

France – Allemagne – Participation publique – Développement urbain durable – Aménagement urbain – Agenda21 local

### The sustainable and participatory city: a challenging concept!

#### Abstract

Sustainability and participation have become two priorities of urban policies. They are usually considered perfectly synergistic, but they are not. This chapter aims to disentangle the imbroglio of sustainability coupled with participatory processes in the theory and practice of urban planning and development. To do so, it reflects upon empirical observations in the field of public policies in France and Germany as well as on some cases on both sides of the Rhine. Finally, this chapter describes and analyses policies and governance instruments intended to involve citizens in sustainable decision-making in urban areas of France and Germany.

## Keywords

France – Germany – public participation – sustainable urban development – urban planning – Local Agenda 21

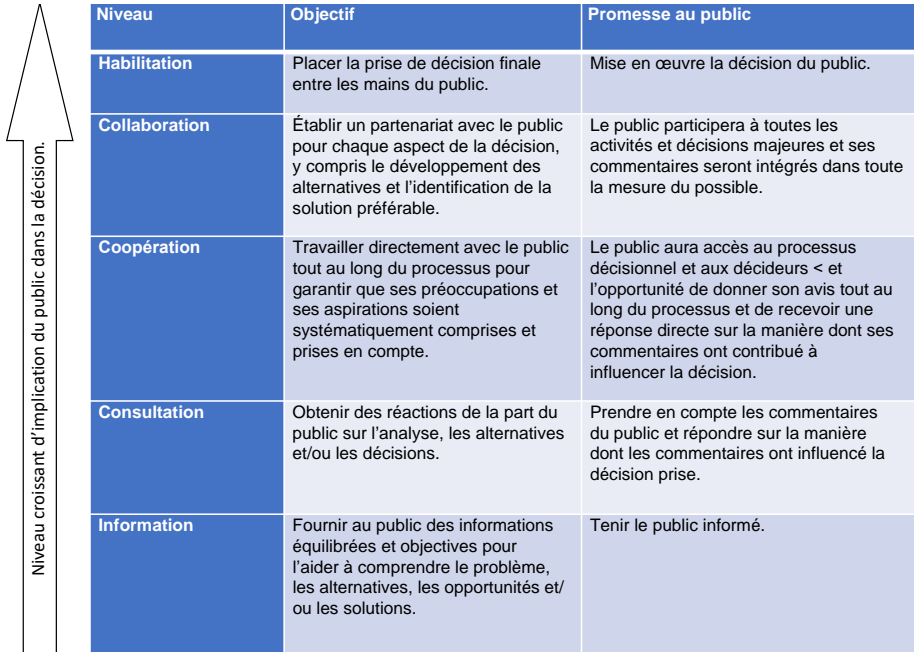
## 1 Introduction

Le chapitre 23 de l'Agenda 21 précise que la mise en œuvre effective du développement durable demande l'engagement et la participation réelle de tous les personnes et groupes sociaux (UN/ONU 1992 – Sommet de Rio). Toute personne intéressée par les questions de durabilité devrait, en conséquence, être impliquée dans la prise de décision (Mancebo 2017; Kanning 2013: 37). D'un point de vue stratégique, les personnes concernées ont des valeurs, une expérience et des connaissances hors de portée des experts ou des représentants élus («connaissances tacites»), qui peuvent s'avérer essentielles pour une prise de décision efficace en matière de durabilité (Fischer 2000). Ces points de vue soulignent que la durabilité fait écho à la notion de participation (Klinsky/Golub 2016). Les chercheurs ont identifié deux obstacles principaux :

- > D'abord, la difficulté d'inclure tous les acteurs (autorités régionales et locales, institutions non marchandes, organisations non gouvernementales [ONG], entreprises privées, commerçants locaux, syndicats, propriétaires fonciers, etc.) (Brenman/Sanchez 2012).
- > Ensuite, un manque de légitimité (Lang/Wiek/Bergmann et al. 2012). Lorsqu'on essaie de générer des connaissances par une action collective, le processus et ses résultats interfèrent souvent avec des procédures réglementaires ou avec des politiques officielles (Scholz 2011).

Le modèle de l'échelle de participation, développé aux États-Unis dès la fin des années 1960 (Arnstein 1969), classe les approches de la participation selon l'étendue du pouvoir de décision des citoyens ou «l'intensité de la participation». Il a été adapté, entre autres, à des fins de développement urbain. Les évaluations des processus participatifs peuvent s'appuyer sur cette classification (Bischoff/Selle/Sinning 2006; cf. figure 1).

Pour débattre de la durabilité des politiques, plans et programmes urbains, nous devons d'abord déterminer quelle stratégie de durabilité ces actions visent. Il s'agit de : l'efficacité (amélioration du rapport intrants-extrants), la cohérence (transformation qualitative des flux de matières industrielles) et/ou la suffisance (modification des modes de consommation et des modes de vie économes en ressources) (Behrendt/Göll/Korte 2018; Schneidewind/Zahrnt 2013). Il ne s'agit pas de stratégies alternatives, seule la triade efficacité, suffisance et cohérence conduit au développement durable (von Gleich/Hofmeister/Huber 1999; Kanning 2013: 34 et suiv.). Dans tous les cas, la durabilité est un processus dynamique et spécifique au contexte qui est constamment contesté plutôt qu'une condition statique à définir de manière générale (Grove/Freytag 2019).



Niveau	Objectif	Promesse au public
<b>Habilitation</b>	Placer la prise de décision finale entre les mains du public.	Mise en œuvre la décision du public.
<b>Collaboration</b>	Établir un partenariat avec le public pour chaque aspect de la décision, y compris le développement des alternatives et l'identification de la solution préférable.	Le public participera à toutes les activités et décisions majeures et ses commentaires seront intégrés dans toute la mesure du possible.
<b>Coopération</b>	Travailler directement avec le public tout au long du processus pour garantir que ses préoccupations et ses aspirations soient systématiquement comprises et prises en compte.	Le public aura accès au processus décisionnel et aux décideurs < et l'opportunité de donner son avis tout au long du processus et de recevoir une réponse directe sur la manière dont ses commentaires ont contribué à influencer la décision.
<b>Consultation</b>	Obtenir des réactions de la part du public sur l'analyse, les alternatives et/ou les décisions.	Prendre en compte les commentaires du public et répondre sur la manière dont les commentaires ont influencé la décision prise.
<b>Information</b>	Fournir au public des informations équilibrées et objectives pour l'aider à comprendre le problème, les alternatives, les opportunités et/ou les solutions.	Tenir le public informé.

Figure 1 : Éventail de la participation/Source: modifié selon AP2 2018; (c) Association internationale pour la participation publique <https://www.iap2.org/mpage/Home> (23.02.2022) ; Kanning 2018: 21

Il est crucial de comprendre comment la population et les institutions réagissent au changement, si nous voulons développer de nouvelles formes de gouvernance participative en matière de durabilité : Qui initie les processus participatifs, et quels groupes d'acteurs sont concernés et s'impliquent ou, en d'autres termes, quelles sont les modalités de gouvernance mises en place? Quelle est l'intensité de la participation (figure 1)? Quels types de stratégies sont suivis (efficacité, cohérence ou suffisance)?

Afin de répondre à ces questions fondamentales, nous optons pour une approche comparative. Tout d'abord, nous décrivons le développement des politiques de durabilité urbaine en France et en Allemagne, en utilisant une approche analytique diachronique à partir des années 1970. Ensuite, nous abordons les progrès des politiques participatives pour la durabilité dans les deux pays. Ces deux dimensions sont enfin combinées et comparées, afin d'identifier des tendances et modèles possibles.

## 2 La durabilité dans l'aménagement et le développement urbain

### 2.1 L'approche française

Ces 30 dernières années, les villes sont devenues les lieux privilégiés où la prise de conscience environnementale s'est transformée en stratégies et en gouvernance urbaines (Béal 2011). Mais cette traduction en actions concrètes a pris du temps. Des perspectives contradictoires et des divergences importantes entre des types d'actions antagonistes ont considérablement freiné les actions. Un bref historique du cadre réglementaire et du contexte culturel français est nécessaire pour comprendre ces difficultés.

Le grand essor de l'après-guerre – appelé « Trentes Glorieuses en France » – se caractérise par l'afflux de personnes migrant pour travailler dans les grandes villes. Cela a généré une crise massive du logement, à laquelle a répondu le développement autoritaire de l'habitat collectif dans les années 1950 et 1960, qui a permis d'offrir des logements plus clairs et plus confortables, mais coupés du tissu urbain traditionnel. Un sentiment croissant de déshumanisation s'y est développé, cristallisant dans les premières revendications pour une meilleure qualité de vie et aboutissant aux premiers mouvements écologiques (Mancebo 2010).

Le premier ministère de l'Environnement a été créé en 1971. Sa dénomination précise était ministère de la Protection de la nature et de l'environnement. Sa sphère de responsabilité n'était pas définie, et divers champs de compétences lui ont été transférés à partir d'autres ministères, y compris les grands secteurs de la régénération urbaine ou la politique de la ville (Lacroix/Zaccai 2010). Ce premier ministère était un « fourre-tout ». Au cours des deux décennies suivantes, il a gagné en cohérence, renforçant ses compétences et consolidant son administration, grâce à deux facteurs :

- > D'une part, en interne, la montée des préoccupations environnementales au sein de la société civile a mis cette question à l'ordre du jour politique ;
- > D'autre part, en externe, les directives européennes sur les questions environnementales ont été intégrées dans les lois et règlements nationaux – par exemple la Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages dans le cadre du programme Natura 2000, ou plus récemment la Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (Charvolin 2003). En 1995, toutes ces initiatives synergiques ont été consolidées dans une loi générale, qui a établi des principes directeurs dans les politiques environnementales : la loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier. Depuis lors, cette loi est devenue la pierre angulaire du droit et du processus décisionnel français en matière d'environnement.



Le premier exemple institutionnel de l'expression «développement durable» se trouve précisément dans la loi Barnier, où elle a été définie comme un objectif directeur global des politiques environnementales. Ce n'est qu'en 2002 que l'expression est apparue dans le nom du ministère, qui est devenu le ministère de l'Écologie et du Développement durable. En ce qui concerne les villes, la durabilité urbaine est alors apparue comme une question délicate, puisqu'elle relevait du domaine de compétences de deux ministères différents dont les priorités étaient souvent opposées et concurrentes : le ministère de l'Écologie (durabilité) d'une part, et le très influent ministère de l'Aménagement du territoire, du Logement, des Infrastructures et des Transports (urbain) d'autre part. Ce n'est qu'en 2007 que ces deux ministères ont fusionné en un gigantesque ministère. Il est cependant un événement fondateur pour la production de la ville durable comme ville participative que nous allons développer ici : ce qui a été nommé en France le Grenelle de l'environnement ou de manière plus elliptique le Grenelle.

Le Grenelle de l'Environnement consistait en un cycle de débats d'orientation associant un panel hétérogène de participants (politiques, autorités régionales et locales, ONG, acteurs économiques et sociaux, organisations professionnelles, syndicats, chercheurs), entre juin et novembre 2007. Cet événement avait été initié par le gouvernement français, qui avait pris l'engagement de tenir compte de ses résultats dans la mise en œuvre des décisions concernant l'environnement et la durabilité (Boy/Brugidou/Denord et al. 2012). En 2009 une première loi de «programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement», dite Grenelle 1, est adoptée de manière consensuelle. En 2010 une deuxième loi dite Grenelle 2, portant cette fois sur l'«engagement national pour l'environnement» est adoptée à l'issue de vifs débats afin de compléter, territorialiser et mettre en pratique la loi précédente.

Le Grenelle de l'environnement qui met l'accent sur les transitions urbaines à la durabilité dans les politiques publiques (Vie publique 2019). Deux des six grandes priorités environnementales mises en avant lors de cet événement concernaient directement la durabilité urbaine : «bâtiments et urbanisme» et «énergie et climat», cette dernière étant très orientée sur la performance énergétique des bâtiments. Par exemple, toutes les villes de plus de 50000 habitants devraient mettre en œuvre un Plan climat local avant 2012. En effet, la loi Grenelle 2 a fixé des objectifs environnementaux à introduire dans tous les documents d'urbanisme à quelque échelle que ce soit, parmi lesquels le Schéma de cohérence territoriale (SCoT), le Plan local d'urbanisme (PLU) local et les Cartes communales. La mise en conformité du SCoT et du PLU aux dispositions du Grenelle prévoit, par exemple, la possibilité de dépasser de 20% les limites de densité d'occupation des sols dans des zones protégées, pour des constructions de bonne performance énergétique ou comportant des équipements produisant des énergies renouvelables (Némoz 2011).

D'une manière générale, le Plan ville durable mis en place au lendemain du Grenelle cherche à favoriser l'émergence d'une nouvelle façon de concevoir et de construire les espaces urbains. Les programmes ÉcoCité et ÉcoQuartier sont deux instruments clés de cette nouvelle approche. L'échelle des actions ÉcoCité est celle de la ville dans son ensemble, plus précisément des Villes nouvelles développées dans les années 1960 et

1970. À une échelle beaucoup plus locale, les initiatives ÉcoQuartier visent à catalyser la création et le développement d'écoquartiers au sein des villes. Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU, un programme de renouvellement et modernisation de la ville) a évolué de telle sorte que chaque nouveau projet de rénovation est devenu partie intégrante du programme ÉcoQuartier après 2009.

On peut affirmer que les villes durables ont bénéficié de nouveaux cadres d'intervention politique après le Grenelle de l'environnement. Aujourd'hui, la plupart des villes – quelle que soit leur taille – inscrivent leur transition vers le développement durable dans quatre directions : les écoquartiers ; une reconversion des friches industrielles et des terrains vagues ; la performance énergétique des bâtiments et la mobilité ; et les Agendas 21 locaux centrés sur la qualité de vie et la nature dans la ville.

## 2.2 L'approche allemande

Les municipalités allemandes ont la souveraineté de planification sur leur territoire. Le niveau fédéral ne peut influencer le développement urbain que par le biais de lois sur l'urbanisme et d'expérimentations ou de programmes de soutien. Les *Länder* (États fédérés d'Allemagne) peuvent influencer le développement urbain, par exemple avec des réglementations en matière de construction. Puisque la mise en œuvre du développement durable est une tâche volontaire des municipalités, les approches varient considérablement. Pour un aperçu, nous distinguons trois modes de gouvernance : (1) les instruments formels de l'aménagement urbain, (2) les approches informelles du développement urbain (intégré), (3) l'agenda 21 local et les processus émanant de la société civile.

(1) Dès 1960, la Bundesbaugesetz (BBauG – loi fédérale sur l'urbanisme) comportant quelques éléments de développement urbain durable a été adoptée. Cette loi institutionnalise l'aménagement du territoire à deux niveaux en tant que compétence locale. La loi séparait l'aménagement intérieur de l'aménagement extérieur et son article 35 n'autorisait que les usages dits « privilégiés » du sol (agriculture, sylviculture, horticulture, pêche, services publics, énergie) pour construire en dehors des tissus urbains définis, empêchant ainsi l'étalement urbain mais pas les appropriations foncières. Les réglementations environnementales des niveaux européen et national ont été lentement incorporées par la loi et le Baugesetzbuch (BauGB – code de l'urbanisme) qui lui a succédé. Le développement durable a été inscrit juridiquement comme un principe directeur d'urbanisme dans le code en 1998, les critères de durabilité urbaine ont été énumérés dans son article 1 en 2004, mais aucun changement fondamental substantiel et instrumental n'a été apporté (Wolfram 2002; Weber 2004; Scholich 2008; Hofmeister 2014). La dimension environnementale a continué à être privilégiée aux dépens de la transformation urbaine (Wolfram 2002), car la durabilité a été introduite lors de la transposition des directives européennes sur l'environnement.

L'aménagement formel du territoire ne contrôle que le type et l'intensité de l'utilisation des sols. C'est pourquoi la première stratégie nationale de durabilité (*Bundesregierung 2002*) a introduit l'objectif de « 30 ha » pour le développement urbain

durable afin de réduire l'occupation quotidienne des sols pour l'habitat et les transports de 129 ha par jour en 2000 à 30 ha par jour en 2020. Malgré quelques succès régionaux, l'occupation des sols en 2018 était encore d'environ 56 ha par jour (Destatis – Statistisches Bundesamt 2020) et des projets compacts d'aménagement de terrains vierges ont récemment fait leur réapparition (Altrock/Krüger 2019). Les flux de matières et d'énergie peuvent tout au plus être contrôlés indirectement par un aménagement formel (Kanning 2005).

(2) Les approches locales informelles du développement urbain durable intégré se sont multipliées depuis la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable (European Ministers for Urban Development 2007). Elles ont une portée beaucoup plus large que l'aménagement urbain formel.

Comme l'illustre le triangle de la durabilité ou modèle des trois piliers, la Charte de Leipzig considère les trois dimensions de la prospérité économique, de l'équilibre social et d'un environnement sain comme des objectifs d'égale importance qui doivent être équilibrés. C'est pourquoi les acteurs de la protection de la nature, en particulier, ont tendance à percevoir le développement durable comme un inconvénient ou une dilution de ce qui avait déjà été réalisé par les politiques environnementales depuis les années 1970. Les universitaires soulignent toutefois que la dimension écologique représente le fondement du développement économique et social qui doit être préservé à long terme pour les générations futures (WBGU 2014). Le triangle de la durabilité et la pensée en équilibre qui lui est associée semblent avoir conduit à une impasse (SRU 2002; Kanning 2013: 27).

Le Conseil consultatif allemand sur le changement global (WBGU 2011) a fait date, en recommandant une «Grande transformation sociale» et en lançant un nouveau débat de fond sur le modèle de durabilité, en particulier au niveau fédéral et chez les universitaires. Des fonctions importantes ont été attribuées à l'aménagement urbain et régional.

Les villes ont retrouvé leur pertinence au niveau international dans l'Agenda 2030 (UN 2015), qui inclut l'ODD 11 «villes et communautés durables» (ODD – Objectif de développement durable), le Nouvel agenda urbain adopté lors du Sommet mondial HABITAT III (UN 2017), et l'Agenda urbain de l'UE (EU 2016). L'ODD 11 va bien au-delà de l'objectif de 30 hectares. Certaines villes pionnières, telles Dresde, Hambourg ou Hanovre, ont entrepris d'adapter les différents ODD. Cependant, les villes choisissent des objectifs qu'elles peuvent facilement atteindre parmi les 63 définis dans la deuxième stratégie nationale (Bundesregierung 2017) sans considérer la stratégie en tant que telle (Dähner/Slupina/Klingholz 2017).

En 2019, le financement fédéral du développement urbain a été restructuré pour promouvoir «la croissance et le renouvellement durables». Ce vocable est à l'origine d'un dilemme: bien que des approches plus innovantes au niveau local, et en particulier au niveau des quartiers, favorisent également des économies plus durables (par exemple, le développement de zones commerciales à Karlsruhe, dont les ressources sont optimisées), le concept de croissance n'est pas remis en question et la transformation socioécologique n'est pas soutenue.

Les stratégies en matière d'efficacité et de conformité, par exemple l'efficacité énergétique dans les bâtiments, les énergies renouvelables, la mobilité écologique, dominant. Les stratégies de suffisance, cependant, font défaut, sauf pour les approches de partage, comme dans le domaine du logement (Sinning/Spars 2018).

(3) Parallèlement aux processus du développement urbain intégré, les processus des agendas 21 locaux ont pour la plupart été mis en place séparément depuis le début des années 1990. Les villes allemandes ont répondu très tôt à l'appel de l'agenda 21 et l'ont transformé en un mouvement participatif de dimension globale, avec une compréhension suffisante de la durabilité. En 2009, il y avait encore quelque 2600 processus d'agendas 21 locaux en Allemagne (Kirst/Trockel/Heinrichs 2014: 552). Cependant, après le début des années 2000, le nombre de nouvelles initiatives d'agenda local a diminué et les initiatives existantes ont commencé à se tarir. Pour un aperçu des périodes de développement, on peut consulter le site de la Heinrich Böll Stiftung (2018).

En outre, de nombreux «pionniers du changement», via des initiatives ascendantes initiées par la société civile, conçoivent de nouveaux modes de vie et de nouvelles activités économiques qui consomment moins et partagent plus facilement les ressources, par exemple dans le cadre de l'initiative pour les villes en transition, des projets de jardinage urbain, des cafés-atelier de réparation (*repair café*) et des boutiques de prêt. Ils sortent de l'orientation de l'aménagement urbain axé sur la croissance (Hülz/Mayer/Sondermann 2020). La majorité de ces projets ne sont en revanche ni liés aux stratégies municipales de développement urbain ni à la mise en place des agendas 21 locaux.

### **3 La participation au développement et à l'aménagement urbain durable**

#### **3.1 L'approche française**

Le Grenelle de l'environnement, qui introduit la participation comme principe général des actions environnementales ou de transition à la durabilité en France, participant de ce qui a été nommé un «tournant participatif» dans la décision publique (Livet 2007). Il stipule que les politiques et actions de durabilité doivent inclure des procédures participatives. Lors du Grenelle, un groupe de travail a même été nommé «Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernances». Son rapport final comprenait la déclaration suivante : «Les électeurs souhaitent que les opportunités de faire valoir leur point de vue ne se limitent pas aux échéances électorales, et il devient nécessaire de mieux combiner démocratie participative et démocratie représentative».

Mais les initiatives en faveur de plus de participation existaient déjà avant le Grenelle de l'environnement. Cet événement a plutôt été un facteur de consolidation de procédures et outils existants. En effet, des procédures participatives se sont développées de manière progressive et aléatoire dans les années 1970 et plus tard, en réponse aux conflits émergents concernant le développement des grandes installations. Pour faire face à ce type de conflits, une commission a été créée par la loi

Barnier en 1995 : la Commission nationale du débat public (qui sert d'ailleurs aujourd'hui de bras armé pour la mise en œuvre des politiques du Grenelle). Bien avant cela, mais dans la même veine, la loi Bouchardeau de 1983 stipulait que toute étude d'impact sur l'environnement devait comporter une consultation des personnes concernées – sous la forme d'une enquête publique – afin de s'assurer que les intérêts et les valeurs des populations étaient effectivement pris en compte.

D'une manière générale, la mise en œuvre pratique des politiques de transition urbaine à la durabilité prend la forme de dispositifs techniques, dont les initiatives les plus emblématiques portent sur les maisons à énergie positive, les bâtiments zéro énergie, les réseaux intelligents qui pilotent la demande énergétique d'une ville (Dujin/Moussaoui/Mordet et al. 2011), ou l'optimisation en temps réel du trafic routier (Sokoloff 2016). Ces approches très techniques sont privilégiées au détriment d'autres aspects de la durabilité urbaine tels que la justice environnementale, la qualité de vie ou la diversité des paysages. Par exemple, le Programme national de rénovation urbaine a radicalement transformé l'action publique urbaine, mais pas dans le sens d'initiatives plus interactives et transversales. En ce sens, ces approches peuvent être considérées comme régressives sur le plan de la durabilité qu'elles prétendent promouvoir (Epstein 2011). Il est vrai qu'en France, en matière d'action publique en milieu urbain, il y a longtemps eu une forte distinction entre des démarches participatives qui relevaient plutôt de la Politique de la ville – pour le dire brièvement de questions sociales dans les quartiers d'habitation – d'une part, et des réponses plutôt technologiques de type top-down en matière d'environnement et de politiques écologiques. Les responsables des projets urbains ont parfois encore du mal à combiner ces deux approches (Theys 2002). Dans de nombreux cas, seuls quelques espaces verts sont prévus, comme s'il suffisait d'afficher «vert» pour devenir soudainement durable, et l'implication des habitants se limite à des réunions d'information pompeusement appelées réunions de concertation. Souvent, en ce qui concerne la durabilité urbaine, une participation efficace peine à se concrétiser en raison de la résistance de l'administration, des architectes, des urbanistes et des géomètres (Mancebo 2020). Car la démarche participative nécessite du temps, à l'inverse du calendrier de très court terme et des actions peu réfléchies que les élus et les promoteurs imposent aux politiques urbaines (la prochaine élection, le respect des délais de construction, etc.).

Prenons le cas de la ville de Nantes, une ville française attractive de 303 382 habitants avec un taux de croissance supérieur à la moyenne. Nantes élabore un programme officiel visant à rendre la transition vers la durabilité intrinsèquement participative (Comeliau 2007). Le but est de régénérer une grande partie des friches industrielles et portuaires. Mais en fait, ce programme est limité en termes de consultation (EDD 2007). En coulisses, des choix importants ont déjà été faits par la municipalité, et la participation des habitants s'est limitée à un avis après-coup sur des points de détail. Le côté ironique de la chose est que des initiatives participatives spontanées ont déjà eu lieu à Nantes, il y a plus de 30 ans, indépendamment de toute impulsion de la municipalité, pour ne pas dire dans son dos. La Fournillière – une ancienne friche de plus de 3 ha dans la ville de Nantes – avait été transformée par des habitants en une vaste espace d'agriculture urbaine informelle dans les années 1990. Plus de 70 jardiniers squattaient irrégulièrement cette friche lorsque la municipalité de Nantes

décida d'y aménager un parc dans les années 1990. Quelque chose d'inattendu se produit alors : les jardiniers, au lieu d'abandonner le terrain ou d'entrer dans une opposition frontale stérile au projet, s'organisent pour imposer leur point de vue. Ils veulent participer aux décisions au nom de l'antériorité de leur présence sur le site. Une forme d'intelligence collective émerge, et avec elle une forme d'identité collective (Pasquier 2004). Au terme d'un long processus de négociations – et contre toute attente – le projet alternatif des jardiniers est choisi et supporté par la municipalité, alors que la proposition initiale est abandonnée. Le nouveau projet envisageait un parc organisé autour des jardins existants formant des îlots, des sentiers les entourent et les relient. Au centre même du parc, un espace est aménagé pour initier les visiteurs au recyclage des déchets dans le jardinage urbain. Ce cas symbolise le potentiel de démarches participatives informelles, émergeant en dehors des procédures traditionnelles d'aménagement, avant d'être intégrées à la production de la ville. La Fournillière nous parle du pouvoir des habitants à modeler leur espace de vie, et à impulser une forme d'innovation sociale.

### 3.2 L'approche allemande

La participation a une longue tradition dans la planification et le développement urbains allemands. Dès 1960, la *Bundesbaugesetz* (loi fédérale sur l'urbanisme) a permis à la population concernée d'obtenir des informations et de commenter les projets de documents d'urbanisme. Aujourd'hui, la participation, telle que définie par la Convention d'Århus, fait partie intégrante de l'aménagement local formel et informel et constitue un élément essentiel d'une culture de l'aménagement fondée sur la coopération et l'autonomie (Healey 1992).

Dès les années 1970, la sensibilisation et la participation à l'environnement ont été renforcées par de puissants mouvements citoyens faisant campagne contre l'énergie nucléaire, pour une meilleure qualité de l'air et de l'eau, en particulier dans les régions urbaines industrialisées, et pour la conservation de la nature. Dans les années 1980, cela a conduit à la création de services municipaux de l'environnement et de ministères de l'Environnement au niveau des *Länder* ainsi que du Parti *Die Grünen* (Les Verts) (Grober 2010). Un ministère fédéral de l'Environnement a été fondé plus tard (après la communication désastreuse sur la catastrophe de Tchernobyl) pour intégrer les compétences dispersées.

Examinons brièvement les processus de participation dans les différents modes de gouvernance – (1) aménagement urbain formel, (2) développement urbain informel, et (3) processus d'agenda local :

(1) La participation formelle est rarement plus qu'une consultation. Parmi les rares exceptions, citons le *Französisches Viertel* (quartier français) à Tubinge ou le quartier Vauban à Fribourg, de renommée internationale, où une approche collaborative (groupes de co-construction) a été mise en œuvre par un aménagement urbain formel. Des ministères fédéraux dirigés par des politiciens conservateurs ont même tenté de modifier la loi afin de restreindre la participation garantie par la convention d'Århus, prétendument pour accélérer les procédures de planification et d'approbation.

(2) Les processus informels de développement urbain privilégient généralement des formes de participation plus sophistiquées.

La ville de Karlsruhe est un bon exemple de la coopération avec la société civile. À l’instar de Nantes, cette ville connaît un taux de croissance supérieur à la moyenne et, avec une population d’environ 310 000 habitants, elle est l’une des grandes villes moyennes d’Allemagne. Toutefois, contrairement à Nantes, elle a déjà connu une transformation socio-économique en passant d’un site de production à un site de recherche et développement innovant. S’appuyant sur une politique de participation citoyenne systématique (Stadt Karlsruhe 2012a), différents formats permettent la coopération, par exemple des concours d’idées citoyennes, des conférences-débats sur l’avenir, des ateliers d’aménagement. Les processus vont de la ville dans son ensemble à l’échelle du quartier, et comportent des visions spatiales pour l’aménagement urbain ainsi que des politiques sectorielles telles que le développement des transports.

La ville de Karlsruhe a élaboré le *Karlsruhe Masterplan 2015* pour le développement urbain dans le cadre d’un vaste processus de coopération mené sur deux ans. Sur la base d’une conférence sur l’avenir, ce schéma directeur a été étendu à la *Integriertes Stadtentwicklungskonzept Karlsruhe 2020* (Stratégie de développement urbain intégré Karlsruhe 2020) (Stadt Karlsruhe 2007; 2012b) dans un processus de coopération avec cinq forums sur l’avenir, ouverts au public. Les citoyens, le conseil municipal et l’administration municipale ont ainsi élaboré conjointement une structure décisionnelle qui offre un cadre et des perspectives sur le long terme. Celle-ci intègre les actions économiques, sociales, culturelles, urbanistiques, environnementales et les actions de la société civile (Stadt Karlsruhe 2012b: 8).

(3) Les approches coopératives de l’agenda 21 local et les approches plus récentes intègrent une participation renforcée du public. De nombreux mouvements ascendants se développent parallèlement dans la société civile, qui tentent d’établir de nouveaux modes de vie et de nouvelles activités économiques.

La science transformatrice émergente (WBGU 2011; Schneidewind/Singer-Brodowski 2013) s’ajoute aux divers processus participatifs qui existent dans le domaine de l’urbanisme et du développement, promus par la politique du gouvernement fédéral : les *living labs* sont actuellement très appréciés et considérés comme un «nouveau» mode de transformation vers la durabilité, en particulier au niveau local.

La participation est une caractéristique essentielle des *living labs* (Defila/DiGiulio 2018: 40). Les instruments et méthodes issus des processus d’aménagement participatif peuvent être largement transférés ou adaptés (Eckart/Ley/Häußler et al. 2018: 131; Kanning 2018). Toutefois, l’aménagement urbain privilégie la relation entre l’État/le secteur public et la société civile, tandis que les *living labs* mettent l’accent sur la relation entre les universitaires et les praticiens (y compris les urbanistes) (Eckart/Ley/Häußler et al. 2018: 105; Arnold/Piontek 2018; Beecroft/Trenks/Rhodijs et al. 2018; Seebacher/Alcántara/Quint 2018). Ces derniers apportent notamment des connaissances locales (Kanning/Richter-Harm/Scurrrell et al. 2021). Idéalement, les agents du changement devraient faire partie des praticiens (Grin/Rotmans/Schot 2010).

Le complexe de *living labs* établi par l'Institut de technologie de Karlsruhe (KIT – *Karlsruher Institut für Technologie*) à *Karlsruhe-Oststadt* (<http://www.quartierzukunft.de>) a contribué au développement scientifique de cette méthodologie. Un modèle en cinq étapes (Brinkmann/Bergmann/Huang-Lachmann et al. 2015; Stauffacher/Flüeler/Krütli 2008) sert de base conceptuelle et a été perfectionné pour les *living labs*. Il s'appuie sur l'échelle de participation présentée dans la figure 1. La participation est perçue comme l'amorce d'une transformation vers le développement durable en visant l'autonomisation maximale (Kanning 2018). Les acteurs locaux doivent être habilités à agir de manière durable, ce qui implique de passer de modes de vie et d'habitudes de consommation non soutenables à la satisfaction des besoins (Kopfmüller/Brandl/Jörissen et al. 2001). Ce modèle de *living lab* va donc bien au-delà de la participation ordinaire au développement urbain, tant sur le fond que sur le plan des procédures. Toutefois, il n'est pas lié à d'autres processus de développement urbain à Karlsruhe.

En revanche, le *living lab* «*Go Karlsruhe*» était mieux relié aux acteurs de l'aménagement urbain et aux autres processus de développement urbain. Cependant, l'accent a été mis uniquement sur le changement dans le secteur de la mobilité, en développant et en testant de nouvelles approches participatives pour promouvoir la pratique de la marche à pied (Häußler/Blaszczyk/Eckart et al. 2019).

#### 4 Comparaisons et conclusions

À partir de quatre questions, il est possible de comparer les types de dispositifs de gouvernance participative en matière de durabilité urbaine en France et en Allemagne.

##### Qui lance le processus?

La France est davantage marquée par les approches descendantes, alors qu'en Allemagne, les approches ascendantes sont plus nombreuses. En outre, les villes des deux pays en tant qu'ONG participent activement aux sommets mondiaux et conférences sur l'habitat; elles y sont bien préparées et reviennent très souvent avec de nouvelles impulsions ou ont organisé des congrès. Elles ont proposé et orienté de nouveaux programmes de soutien ou des projets modèles mis en place par les ministères pour lancer leurs démarches. L'État français est le plus souvent à l'origine du mouvement, sur la base de lois qui ont posé plusieurs jalons depuis 1995. Les municipalités et leurs représentants peuvent agir en tant qu'initiateurs informels lorsque la durabilité est une priorité dans une mairie active, mais le plus souvent elle le fait pour de simples raisons électorales. En revanche, en Allemagne, des groupes locaux et des initiatives locales ont fortement influencé les processus et politiques de durabilité sous des formes très différentes. Le niveau fédéral diffuse les meilleures pratiques en finançant des expérimentations et en lançant des expériences innovantes grâce à des programmes de soutien. Un certain nombre de villes ont développé les compétences nécessaires pour participer intensivement à ces programmes, tandis que d'autres manquent de ressources humaines et financières. Récemment, certains *Länder* ont également mis en place des programmes pour soutenir de nouvelles formes de participation, comme les *living labs*. Les universitaires ainsi que les promoteurs participent et initient les actions parfois indépendamment de la munici-



palité, parfois en coopération. Néanmoins, des approches ascendantes existent également en France. Elles se sont multipliées ces dix dernières années. Elles sont généralement le résultat de conflits concernant les propositions d'infrastructures ou des enjeux au regard de la qualité des paysages et de l'environnement. Dans la plupart des cas, les ONG environnementales, les groupements de propriétaires fonciers ou les associations de quartier sont les initiateurs du processus.

### **Qui y participe?**

En Allemagne, les associations de la société civile sont les premiers protagonistes, à côté des citoyens individuels, pour la plupart mieux formés. Parfois, ces associations sont formellement organisées en groupes de co-construction. Les *living labs* ont pour but de constituer un échantillon représentatif de la population, qui comprend également des gens ordinaires. La situation est quelque peu différente en France, où les principaux acteurs des procédures participatives sont : d'une part, les autorités locales et les représentants des gouvernements nationaux et régionaux qui sont généralement les initiateurs officiels, et d'autre part, les ONG locales et environnementales ainsi que les entreprises locales, les propriétaires fonciers et les associations de résidents. La plupart du temps, les universitaires et les praticiens urbains y prennent également part. Enfin, il existe un certain nombre d'initiatives citoyennes de proximité, et lorsqu'elles se produisent, c'est fréquemment sur la base du *not in my backyard* (NIMBY – pas dans mon jardin), ou du moins à la suite d'un conflit.

### **Quel degré de participation est atteint?**

Dans les deux pays, la consultation est le niveau de participation minimal, en particulier dans les procédures formelles d'études d'impacts environnementaux ou d'évaluation stratégique environnementale. Des approches de co-construction existent parfois en France, mais la règle générale est que le public est simplement informé – bien que la procédure soit officiellement baptisée concertation. En Allemagne, un certain nombre de projets jouant le rôle de démonstrateurs locaux ont mis en œuvre des démarches de co-construction pour susciter non seulement l'acceptation des citoyens, mais aussi leur appropriation des projets. Ces expérimentations ont parfois conduit à modifier les normes en vigueur au sein des municipalités pour intensifier la participation. Mais leur mise en œuvre est fortement déterminée par la croissance urbaine et les contraintes spatiales qui en découlent. Elle reste donc très contingente au niveau local (Grove/Freytag 2019). Les expérimentations et les *living labs* ne sont pas généralisés et sont souvent mal reliés aux procédures de développement urbain existantes. Certaines grandes agglomérations et régions urbaines ont mis en place des démarches participatives au sein de stratégie de développement urbain intégré, avec des ateliers d'aménagement et des documents d'urbanisme participatifs débouchant au final sur des plans d'aménagement contraignants pour les quartiers, et incluant les points clés dans des dispositions réglementaires. En France, malgré des avancées très importantes en matière de participation au lendemain du Grenelle de l'environnement, les acteurs publics et les autorités locales rechignent toujours à s'engager dans des formes de gouvernance réellement participatives. L'échec relatif des politiques de durabilité à atteindre leurs objectifs est grandement lié à la négligence de ce champ participatif. Considérées comme injustes et technocratiques, ces politiques ne sont pas soutenues par la société civile. Ainsi, l'accent mis par les collectivités locales et

les promoteurs français sur la performance énergétique des bâtiments conduit au développement de bâtiments et de services clinquants neufs, au détriment d'approches plus globales telles que la gestion active du foncier et la transformation du tissu urbain (Mancebo 2020). De fait, décrire une ville comme durable uniquement en comptant le nombre de bâtiments passifs, la longueur totale des pistes cyclables, la surface des toits végétalisés ou le pourcentage de déchets recyclés est un non-sens qui ne laisse aucune place à la participation des citoyens au processus de décision (Ascher 2008; Elliot 2006). Cette situation se traduit involontairement par une sous-représentation des savoirs locaux dans des décisions finales hors-sol.

### **Pour quel type de stratégie de durabilité?**

En France et en Allemagne, les stratégies basées sur l'efficacité sont prédominantes. La durabilité est devenue un principe directeur de l'urbanisme dans les Codes de l'urbanisme des deux pays, mais sans mentionner le type de stratégie sous-jacente. La France a introduit des outils d'aménagement urbain radicalement nouveaux supposés favoriser la transition à la durabilité, tandis que l'Allemagne a tenté de rendre lentement et progressivement plus durables les instruments de l'aménagement urbain déjà existants. Dans les deux pays, les autorités nationales, en particulier, soutiennent fortement les démarches centrées sur le développement technologique, comme les constructions à faible consommation énergétique et les travaux d'isolation thermique des bâtiments. Les municipalités répondent en revalorisant les friches, en vue par exemple d'aider à l'essaimage d'activités dans les domaines technologiques, ou en aidant les propriétaires à participer financièrement aux programmes de réhabilitation thermique et d'amélioration de l'habitat. Outre les programmes énergétiques, des projets favorisant la cohérence du tissu urbain sont également menés : par exemple, des groupes du BTP (bâtiment et des travaux publics) incluent dans leurs programmes de développement des cellules pour le commerce de détail et les services locaux, comme cela a été décrit de manière approfondie dans la littérature. Il est frappant de constater que la plupart de ces projets sont mis en œuvre dans les villes universitaires prospères du Bade-Wurtemberg, où le secteur de la recherche et du développement (R&D) occupe une place centrale. Les cas de bonnes pratiques en matière d'auto-suffisance, telles que les initiatives de partage, sont rares. En tout état de cause, les stratégies de durabilité doivent également penser la ville dans sa globalité, en tenant compte des usages et des problèmes de la vie quotidienne des habitants, et en incluant de A à Z dans la conception et l'aménagement. L'efficacité des politiques de durabilité dépend en grande partie de l'appropriation collective.

Néanmoins, que signifie la durabilité urbaine et comment peut-elle être réalisée au niveau local, qui semble être l'échelle la plus adéquate comme le montrent les cas de *Karlsruhe-Oststadt* et de la zone portuaire de Nantes? Les *living labs*, en particulier, pourraient être un outil important pour promouvoir cette transformation vers la durabilité. La participation aux *living labs* peut permettre de tirer des enseignements de la participation existante au développement et à l'aménagement urbains et vice-versa. Les *living labs* offrent un espace expérimental pour une transformation plus sophistiquée en faveur de la durabilité au-delà des stratégies de croissance classiques et peuvent inclure, par exemple, des stratégies d'auto-suffisance. Mais de nombreuses questions restent en suspens concernant l'efficacité et la légitimité de la coopération dans les *living labs* : comment transférer l'innovation développée conjointement par

des acteurs dans le cadre de projets individuels dans les processus administratifs locaux de long terme? Les acteurs sélectionnés peuvent-ils élaborer des solutions susceptibles d'être mises en œuvre démocratiquement? Comment surmonter les conflits d'intérêts? Comment les résultats des *living labs* peuvent-ils devenir contraignants sans recourir à des procédures administratives formelles?

Dans les deux pays, ces *living labs* pourraient s'avérer essentiels pour constituer un bon environnement pour les communautés concernées, une question cruciale pour la participation des citoyens au processus décisionnel : une question dans laquelle l'amélioration des conditions environnementales *stricto sensu* (qualité de l'eau, air, biodiversité, utilisation prudente des ressources, des terres et de l'énergie, etc.) supposerait l'adoption de formes de gouvernance plus organiques et plus collaboratives pouvant être qualifiées de gouvernances participatives.

### Remerciements

Nous remercions Anke Karmann-Woessner, directrice du *Stadtplanungsamt* (service urbanisme) de Karlsruhe et professeure invitée à l'université de Nürtinge, pour ses précieuses informations sur la participation et la gouvernance dans l'urbanisme et le développement de la ville de Karlsruhe.

---

### Bibliographie

- Altrock, U.; Krüger, A. (2019): Wiederbelebung des Leitbilds der Europäischen Stadt? Dans: Raumplanung (204), 16-24.
- Arnold, A.; Piontek, F. M. (2018): Zentrale Begriffe im Kontext der Reallaborforschung. Dans: Defila, R.; Di Giulio, A. (éd.): Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden, 143-154.
- Arnstein, S.R. (1969): A ladder of citizen participation. Dans: Journal of the American Institute of Planners 35 (4), 216-224.
- Ascher, F. (2008): Les Nouveaux Compromis Urbains : Lexique de la Vie Plurielle. La Tour d'Aigues.
- Béal, V.; Gauthier, M.; Pinson, G. (2011): Le développement durable changera-t-il la ville? Le regard des sciences sociales. Saint Etienne.
- Beecroft, R.; Trenks, H.; Rhodius, R.; Benighaus, C.; Parodi, O. (2018): Reallabore als Rahmen transformativer und transdisziplinärer Forschung. Ziele und Designprinzipien. Dans: Defila, R.; Di Giulio, A. (éd.): Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden, 75-99.
- Behrendt, S.; Göll, E.; Korte, F. (2018): Effizienz, Konsistenz, Suffizienz. Strategieanalytische Betrachtung für eine Green Economy, Berlin = IZT-Text, 1-2018.
- Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H. (2006): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken, Dortmund.
- Blondiaux L.; Fourniau J.-M.; Hérard Dubrueil B.; Lefebvre R. (2007): Le débat public : une expérience française de démocratie participative, Paris, 339-352.
- Boy, D.; Brugidou, M.; Denord, F.; Evrard, A.; Gaultier-Voituriez, O. Halpern, C.; Lascoumes, P.; Pollard, J.; Sénit, C.A. (2012): Le Grenelle de l'environnement : acteurs, discours, effets. Rapport CEVIPOF. Paris.
- Brenman M.; Sanchez T. W. (2012): Planning as if People Matter: Governing for Social Equity. Washington (DC).
- Brinkmann, C.; Bergmann, M.; Huang-Lachmann, J.; Rödder, S.; Schuck-Zöllner, S. (2015): Zur Integration von Wissenschaft und Praxis als Forschungsmodus – Ein Literaturüberblick. Hamburg. = Report 23.  
[https://www.climate-service-center.de/imperia/md/content/csc/report\\_23.pdf](https://www.climate-service-center.de/imperia/md/content/csc/report_23.pdf) (09.07.2021).
- Bundesregierung (éd.) (2002): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Bundesregierung (éd.) (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Berlin.

- Charvolin, F. (2003): L'invention de l'environnement en France : Chronique anthropologique d'une institutionnalisation. Paris.
- Comeliau, L. (2007): Nantes : attractivité et durabilité, deux destins liés. <http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/neige-neige-economie-neige-neige/4-3-territoires-et-amenagement/nantes-attractivite-et-durabilite.html> (12.11.2007).
- Dähler, S.; Slupina, M.; Klingholz, R. (2017): Viele Ziele, wenig Plan. Warum Kommunen und die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie nicht zusammenfinden. Eine Streitschrift. Berlin.
- Defila, R.; Di Giulio, A. (2018): Partizipative Wissenserzeugung und Wissenschaftlichkeit – ein methodologischer Beitrag. Dans : Defila, R.; Di Giulio, A. (éd.) : Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden, 39-67.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (éd.) (2020): Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha/Tag <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Tabellen/anstieg-suv.html;jsessionid=32711CB85FAC0D9428868BDB8C349F79.internet8721> (07.05.2020).
- Dujin, A.; Moussaoui, I.; Mordet, X.; Maresca, B. (2011): Les usages de l'énergie dans les entreprises du secteur tertiaire. Des systèmes techniques aux pratiques. Paris. = Cahiers de recherche CREDOC 287.
- Eckart, J.; Ley, A.; Häußler, E.; Erl, T. (2018): Leitfragen für die Gestaltung von Partizipationsprozessen in Reallaboren. Dans: Defila, R.; Di Giulio, A. (éd.): Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden, 105–135.
- EDD – Encyclopédie du développement durable (2007): Nantes : attractivité et durabilité, deux destins liés. Résumé. <http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/neige-neige-economie-neige-neige/4-3-territoires-et-amenagement/nantes-attractivite-et-durabilite.html> (07.04.2021).
- Elliot J. (2006): An Introduction to Sustainable Development, Londres.
- Epstein R. (2011): Du futur faisons table rase : le développement urbain durable au prisme de la rénovation urbaine, Dans: Béal, V.; Gauthier M.; Pinson G. (éd.) : Le développement durable changera-t-il la ville? Saint-Étienne, 59-75.
- EU – European Union (2016): Urban Agenda for the EU. "Pact of Amsterdam". Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam. [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf) (01.07.2021).
- European Ministers for Urban Development (2007): Leipzig Charter on Sustainable European Cities. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf) (01.07.2021).
- Fischer, F. (2000): Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge. Durham.
- Grin, J.; Rotmans, J.; Schot, J. (2010): Transitions to Sustainable Development. New Directions in the Study of Long Term Transformative Change. Londres.
- Grober, U. (2010): Die Entdeckung der Nachhaltigkeit. Kulturgeschichte eines Begriffs. München.
- Growe, A.; Freytag, T. (2019): Image and implementation of sustainable urban development: Showcase projects and other projects in Freiburg, Heidelberg and Tübingen, Allemagne. Dans: Raumforschung und Raumordnung 77 (5), 457-474.
- Häußler, E.; Blaszczyk, R.; Eckart, J.; Hupfer, C. (2019): Den Fußverkehr in Städten fördern: Partizipative Forschung im Reallabor GO Karlsruhe. Dans: GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society 28 (4), 396-397. DOI: 10.14512/gaia.28.4.16.
- Healey, P. (1992): Planning through debate: The communicative turn in planning theory. Dans: Town Planning Review 633 (2), 143-162.
- Heinrich Böll Stiftung (éd.) (2018): Lokale Agenda 21. [http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Lokale\\_Agenda\\_21](http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Lokale_Agenda_21) (09.07.2021).
- Hofmeister, S. (2014): Das Leitbild Nachhaltigkeit – Anforderungen an die Raum- und Umweltplanung. Öffentliche Nachhaltigkeitssteuerung. Dans: Heinrichs, H.; Michelsen, G. (éd.): Nachhaltigkeitswissenschaften. Berlin, 304-320.
- Hülz, M.; Mayer, A.; Sondermann, M. (2020): Vom Blumenkübel zur Bürgerbewegung. Planungskulturen im Wandel. Dans: Politische Ökologie 38 (160), 47-52.
- IAP2 – International Association for Public Participation (2018): IAP2 Spectrum of Public Participation. [https://iap2.org.au/wp-content/uploads/2020/01/2018\\_IAP2\\_Spectrum.pdf](https://iap2.org.au/wp-content/uploads/2020/01/2018_IAP2_Spectrum.pdf) (08.07.2021).
- Kanning, H. (2005): Brücken zwischen Ökologie und Ökonomie. Umweltplanerisches und ökonomisches Wissen für ein nachhaltiges regionales Wirtschaften. München. = Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit, 18.
- Kanning, H. (2013): Nachhaltige Entwicklung – Die gesellschaftliche Herausforderung für das 21. Jahrhundert. Bedeutung des Nachhaltigkeitsleitbildes für das betriebliche Management. Dans: Baumast, A.; Pape, J. (éd.): Nachhaltiges Wirtschaften. Stuttgart, 21-43.

- Kanning, H. (2018): Reallabore aus planerischer Perspektive. Hanovre = sustainify Arbeits- und Diskussionspapier 3.  
<https://www.sustainify.de/files/luxe/downloads/sustainify/03-2018-Reallabore-planerisch-x.pdf> (02.12.21).
- Kanning, H.; Richter-Harm, B.; Scurrrell, B.; Yildiz, Ö. (2021): Real-World Laboratories Initiated by Practitioner Stakeholders for Sustainable Land Management – Characteristics and Challenges Using the Example of Energieavantgarde Anhalt. Dans: Weith, T.; Barkmann, T.; Gaasch, N.; Rogga, S.; Strauß, C.; Zscheischler, J. (éd.): Sustainable Land Management in a European Context. A co-design approach. Potsdam/Müncheberg, 207-226. = Human-Environment Interactions 8.
- Kirst, E.; Trockel, S.; Heinrichs, H. (2014): Nachhaltige Kommunalverwaltung. Dans: Heinrichs, H.; Michelsen, G. (éd.): Nachhaltigkeitswissenschaften. Berlin, 549-565.
- Klinsky, S.; Golub, A. (2016): Justice and Sustainability. Dans: Heinrichs, H.; Martens, P.; Michelsen G.; Wiek A. (éd.): Sustainability Science – An Introduction, Dordrecht, 161-174.
- Kopfmüller, J.; Brandl, V.; Jörisen, J.; Paetau, M.; Banse, G.; Coenen, R.; Grunwald, A. (2001): Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet. Berlin.
- Lacroix, V.; Zaccai, E. (2010): Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante. Dans: Revue française d'administration publique 134 (2), 205-232.
- Lang D. J.; Wiek A.; Bergmann M.; Stauffacher M.; Martens P.; Moll P.; Swilling M.; Thomas C.J. (2012): Transdisciplinary Research in Sustainability Science: Practice, Principles, and Challenges. Dans: Sustainability Science 7 (1), 25-43.
- Livet, P. (2007) : Émotions et révision : la dynamique des débats. Dans : Blondiaux, L.; Fourniau, J.-M.; Hérard Dubrueil, B.; Lefebvre, R. (éd.) : Le débat public : une expérience française de démocratie participative. Paris, 339-352.
- Mancebo, F. (2010): Le développement durable. 2ème édition. Paris.
- Mancebo, F. (2017): Sustainability Science in the Light of Urban Planning. Challenges In Sustainability, Earth System Governance Task Force Initiative on Sustainability. Dans: Science special issue 5 (1), 26-34.
- Mancebo F. (2020): Smart city strategies: time to involve people. Comparing Amsterdam, Barcelona and Paris. Dans: Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability 13 (2), 133-152.
- Némóz, S. (2011): "To go beyond the assumptions of energy efficiency: a sociological understanding of rebound effects". MILEN International Conference: Visions and Strategies to address Sustainable Energy and Climate Change, Oslo.
- Pasquier, E. (2004): Les Jardins de la Fournillière, une expérience de participation observante. Dans: Jolé, M. (éd.) : Espaces publics et cultures urbaines. Actes du Séminaire du CIFP, CERTU. Paris, 295-306.
- Schneidewind, U.; Singer-Brodowski, M. (2013): Transformative Wissenschaft: Klimawandel im deutschen Wissenschafts- und Hochschulsystem. Marburg.
- Schneidewind, U.; Zahrt, A. (2013): Damit gutes Leben einfacher wird. Perspektiven einer Suffizienzpolitik. München.
- Schlich, D. (2008): Die Rolle der Raumplanung in der Gesellschaft. Dans: Raumforschung und Raumordnung 66 (6), 475-485.
- Schol, R. W. (2011): Environmental Literacy in Science and Society - From Knowledge to Decisions. Cambridge.
- Seebacher, A.; Alcántara, S.; Quint, A. (2018): Akteure in Reallaboren – Reallabore als Akteure. Dans: Defila, R.; Di Giulio, A. (éd.): Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden, 155–159.
- Sinning, H.; Spars, G. (éd.) (2018): Sharing-Ansätze für Wohnen und Quartier. Nachhaltigkeitstransformation, kollaborative Konsummodelle und Wohnungswirtschaft. Stuttgart.
- Sokoloff, P. (2016): Le Big data et l'Open data au service des collectivités. Dans: Annales des Mines – Responsabilité et environnement 84 (4), 41-46.
- SRU – Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2002): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle, Stuttgart.
- Stadt Karlsruhe (éd.) (2007): Karlsruhe Masterplan 2015. Innovation & Lebensqualität. Karlsruhe.
- Stadt Karlsruhe, AG Bürgerbeteiligung (2012a): Konzept zur systematischen Bürgerbeteiligung in Karlsruhe. Karlsruhe.
- Stadt Karlsruhe, Amt für Stadtentwicklung (2012b): Karlsruhe 2020: Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Karlsruhe.
- Stauffacher, M.; Flüeler, T.; Krütli, P.; Scholz, R. (2008): Analytic and Dynamic Approach to Collaboration. Dans: Systemic Practice and Action Research 21 (6), 409-422.
- Theys, J. (2002): L'approche territoriale du «développement durable», condition d'une prise en compte de sa dimension sociale. Développement durable et territoires 2002 (1).

- UN – United Nations (1992): Agenda 21. United Nations Conference on Environment & Development. Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992.  
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (10.12.2021).
- UN – United Nations (2015): Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/70/1.  
[https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E) (10.12.2021).
- UN – United Nations, Habitat III Secretariat (2017): New Urban Agenda. A/RES/71/256\*.  
<https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/05/nua-english.pdf> (10.12.2021).
- Vie publique (2019): Le Grenelle de l'environnement : quels engagements ?  
<https://www.vie-publique.fr/eclairage/268585-le-grenelle-de-lenvironnement-quels-engagements> (19.01.2022).
- Von Gleich, A.; Hofmeister, S.; Huber, J. (1999): Wege nach Ökoptopia – Kann nachhaltiges Wirtschaften ohne Sparsamkeit erreicht werden? Dans: Politische Ökologie (62), 8-12.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011): Hauptgutachten. Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Zusammenfassung für Entscheidungsträger. Berlin.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2014): Zivilisatorischer Fortschritt innerhalb planetarischer Leitplanken – Ein Beitrag zur SDG-Debatte. Berlin = Positionspapier, 8.
- Weber, G. (2004): Nachhaltige Entwicklung als ethisch gebotene Herausforderung für die Raumplanung. Dans: Lendi, M.; Hübler, K.-H. (éd.): Ethik in der Raumplanung: Zugänge und Reflexionen. Hanovre, 164-183. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 221.
- Wolfram, K. (2002): Raumbezogene Nachhaltigkeitsforschung. Bewertende Synopse der ARL-Forschung und Forschungsbedarf. Hanovre = Arbeitsmaterial der ARL 288.

---

## Auteurs

*Prof. Dr. Helga Kanning est Professeure associée à l'Institut d'Aménagement de l'Environnement de l'Université Leibniz de Hanovre. Le transfert de connaissances en matière d'aménagement et d'économie orientées vers l'écologie est au centre de ses travaux. Elle est impliquée dans divers réseaux liés à l'aménagement et à l'économie, par exemple en tant que membre de l'Académie pour le Développement Territorial de l'Association Leibniz (ARL), elle est un partenaire fondateur de la société Sustainify GmbH, Hanovre. Ses recherches se concentrent sur les processus de transformation, tels que le changement dans les universités ainsi que les formats de laboratoires vivants pour la transition des ressources et l'adaptation au changement climatique dans les communautés et les entreprises.*

*Dr. Frank Scholles enseigne et effectue des recherches au GT Aménagement du Territoire et Développement Régional de l'Institut d'Aménagement de l'Environnement (anciennement Institut d'aménagement du territoire et de recherche spatiale) de l'Université Leibniz de Hanovre depuis 1988. Il a été Président de l'Association des Études d'impact de 1999 à 2010 et est depuis lors Rédacteur-en-chef de la Revue UVP-report. Ses principaux domaines d'enseignement et de recherche sont le développement régional durable, les méthodes de l'aménagement du territoire et de l'environnement, les évaluations environnementales et les sciences informatiques dans l'aménagement. Il est l'auteur de nombreux articles et chapitres de livres, notamment dans le Manuel des Théories et Méthodes de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (en allemand), dont il est le co-éditeur.*

**François Mancebo** est *Professeur de Développement Durable et d'Urbanisme à l'Université de Reims. Il est le Responsable de la faculté du GRP Earth System Governance. Ses recherches visent à identifier les voies de la durabilité, par le biais d'un aménagement adaptatif et d'une gouvernance participative. Il considère cette question comme un problème complexe typique. Il est impliqué dans de nombreux projets européens qui traitent des perspectives contradictoires sur les transformations des villes, tels que ERA Net SmartUrbanGreen.*

Nicolas Douay, Christian Lamker

## NOUVELLES TECHNOLOGIES, NOUVEAUX OUTILS, NOUVELLE ORGANISATION DE LA VILLE : VERS UNE NOUVELLE PLANIFICATION NUMÉRIQUE ?

### Plan

- 1 Introduction : la numérisation des villes et des régions
  - 2 Les technologies numériques et l'aménagement de l'espace en France et en Allemagne
  - 3 Positionner les urbanistes dans les agendas des villes intelligentes
  - 4 Villes et régions intelligentes en devenir : étude comparative
  - 5 Perspectives
- Bibliographie

### Résumé

Une transformation numérique complète est en cours et de grands espoirs sont placés dans le potentiel des outils numériques pour la communication et la visualisation dans les processus de planification, pour l'analyse et la modélisation des informations spatiales, ainsi que pour la gestion de villes et de régions entières. Cependant, les pratiques réelles diffèrent grandement et le débat met de plus en plus en évidence les pièges et les dangers d'une déconnexion entre les citoyens, la justice spatiale et la prise de décision démocratique. Les exemples de villes intelligentes montrent une grande variété d'interprétations et de mises en œuvre en Europe. Par conséquent, les outils numériques ne doivent pas devenir un objectif en soi, mais nécessitent une vision sociétale et spatiale claire et des débats politiques ouverts. Ce chapitre examine les technologies numériques dans l'aménagement du territoire en tant qu'agenda de plus en plus politique en France et en Allemagne. À bien des égards, les deux pays doivent faire face à des opportunités et des défis similaires posés par les technologies numériques, les entreprises et les plateformes mondiales. Ceux-ci sont médiatisés différemment par les systèmes politiques et de planification nationaux et une approche plus centralisée en France contre un agenda beaucoup plus décentralisé en Allemagne.

### Mots-clés

Digitalisation – ville intelligente – France – Allemagne – technologie – rôle des urbanistes

### New technologies, new tools, new organisation of the city: towards a new digital planning?

### Abstract

A full digital transformation is unfolding and great hopes are vested in the potentials of digital tools for communication and visualisation in planning processes, for analysing and modelling spatial information, and also for managing whole cities and regions.



However, actual practices differ vastly, and the debate increasingly points to the pitfalls and dangers of a disconnect between citizens, spatial justice and democratic decision making. Examples of smart cities show a huge variety of interpretations and implementations in Europe. Therefore, digital tools should not become a goal in themselves, but need a clear societal and spatial vision and open political debates. This chapter looks at digital technologies in spatial planning as an increasingly political agenda in France and in Germany. In many regards, both countries must deal with similar opportunities and challenges posed by digital technologies, companies and global platforms. These are mediated differently through national political and planning systems and a more centralised approach in France versus a much decentralised agenda in Germany.

### **Keywords**

Digitalisation – smart city – France – Germany – technology – role of planners

## **1 Introduction : la numérisation des villes et des régions**

La digitalisation est devenue l'une des forces dominantes de la transformation continue des sociétés, de la construction et de la configuration de nos villes, ainsi que de la théorie et de la pratique de l'aménagement du territoire (Colding/Barthel/Sörgvist 2019; Douay 2018; George 2020; Potts 2020; Raco/Savini 2019; Sielker/Sichel/Allmendinger 2019). Une transformation numérique complète est en cours : des économies entières, la circulation des marchandises, la fourniture de services publics et privés, les débats politiques et les contacts sociaux se numérisent. De grands espoirs résident dans le potentiel des outils numériques de communication et de visualisation pour les processus de planification, l'analyse et la modélisation des informations spatiales, mais aussi la gestion de villes et de régions entières. En effet, le numérique est «pervasif» (Boullier 2016), il n'est pas réellement localisable, car il pénètre toutes nos activités, des plus intimes aux plus collectives. Il affecte la manière dont nous percevons, utilisons et transformons les espaces urbains et régionaux et met en avant les notions de villes intelligentes, de villages intelligents et de régions intelligentes. En termes sociologiques, «les villes intelligentes (*smart cities*) apportent une forme-fonction étroitement ajustée à l'ère numérique, avec pour objectif de devenir des environnements autonomes» (Sennett 2018: 161).

Plus que toute autre année à ce jour, 2020 montre les grandes possibilités qu'offre la communication numérique pour rester connectés et organiser la vie publique, des communautés locales aux réseaux mondiaux. Les villes intelligentes sont apparues comme un type idéal de ville future efficace, durable et respectueuse de l'environnement. Cela permet de voir émerger des espaces hybrides (tels que la réalité augmentée et les environnements gamifiés) dans lesquels le réel et le virtuel fusionnent (Yamu/Poplin/Devish et al. 2017 : 1). De nouvelles technologies et outils sont développés et utilisés, mais dans une plus large mesure encore, les hypothèses de base et l'organisation de l'espace urbain changent. Les villes intelligentes signifient que la technologie est un élément central permettant de déclencher la régénération urbaine et d'accroître l'efficacité urbaine (Hatuka/Rosen-Zvi/Birnhack et al. 2018: 161). Ce processus en cours soulève des questions sur la prise de décision responsable et la

démocratie locale, qui risque d'être remplacée par une «technocratie algorithmique» avec de nouvelles élites dirigeantes puissantes (Kitchin/Coletta/Evans et al. 2019: 210). Les nouvelles générations de technologies numériques offrent plus que des outils analytiques et augmentent le risque d'une déconnexion des citoyens, de la justice spatiale et de la prise de décision démocratique. Le débat porte de plus en plus sur les pièges et les dangers des technologies numériques qui deviennent des pierres angulaires de tous les aspects de l'aménagement du territoire, de la communication et de la prise de décision.

### **Les urbanistes et la fabrique (numérique) des villes**

Dans les récits traditionnels sur la construction des villes, les urbanistes et les designers urbains jouent un rôle crucial avec leurs outils et instruments, mais aussi avec leurs conceptions et visions (Sennett 2018: 19 et suiv.). Après l'industrialisation au XIXe siècle, les villes européennes ont connu à la fois des solutions d'ingénierie (comme l'assainissement) et des réponses architecturales (comme le Bauhaus). La reconstruction d'après-guerre a conduit un aménagement à grande échelle et au modèle de planification rationnelle. Les solutions optimales ont été élaborées par des experts et grâce à une analyse cartésienne. Cette approche a ensuite été complétée par des idéaux de planification communicative et collaborative et par une orientation vers les citoyens et les processus de planification participative. Les débats ouverts et orientés vers le consensus ont permis de prendre les meilleures décisions. Depuis la fin du XXe siècle, les aménageurs ont accordé une grande attention à la planification stratégique comme moyen de favoriser l'interaction entre les acteurs privés et les gouvernements. Les ressources publiques et privées sont réunies pour développer et mettre en œuvre des projets. Toutes ces approches ont en commun qu'elles concernent les urbanistes en tant que responsables de la ville et le rôle qu'ils jouent dans la conception et l'organisation des espaces. Sans le rôle spécifique joué par les urbanistes, les villes n'auraient pu être fabriquées dans les pays industrialisés.

La tendance actuelle est de plus en plus diversifiée. Les nouvelles forces émergentes ont un impact sur la construction des villes, souvent plus fort que les approches établies de gouvernance des villes. Les technologies numériques sont présentées comme apportant des solutions à tous les problèmes urbains (Kitchin/Coletta/Evans et al. 2019: 199). Elles changent la façon dont nous utilisons l'espace et dont nous nous y déplaçons. Les plateformes numériques mondiales façonnent les modes de vie, les voyages et les déplacements. On peut citer comme exemples la multiplicité des lieux de vie, le partage du domicile, le *coworking* (co-travail), les scooters électriques, les dispositifs de covoiturage et bien d'autres encore. Les villes intelligentes associent les capacités sensorielles urbaines à des technologies sophistiquées pour optimiser les villes et les flux urbains, en utilisant principalement des mécanismes de gestion centralisée. La notion de ville intelligente englobe l'idée de villes ouvertes et coproductives dans lesquelles les gens utilisent des données en temps réel et construisent une diversité de bâtiments et de trames viaires (Sennett 2018: 254). En revanche, les villes intelligentes recouvrent également des scénarios d'une gestion automatisée, prescriptive et fermée des questions urbaines, considérant les individus comme de simples utilisateurs passifs (Kitchin/Coletta/Evans et al. 2019: 201). Elles ont en commun le fait que les outils technologiques, les données sensorielles et les *big data* (grands volumes de données) entraînent des changements urbains globaux

sans que les urbanistes n’y occupent une place particulière. En fait, l’espoir réside dans le fait que les algorithmes intelligents pourraient permettre de prendre de meilleures décisions auxquelles les gens aspirent. De vastes investissements financiers et des connaissances technologiques produisent un éventail d’applications variées et transfèrent le pouvoir aux entreprises du numérique. La recherche d’une nouvelle « interface matérielle-virtuelle » (de Roo/Yamu 2017: 34) change même le langage de la planification, constituant un point de départ pour repositionner les urbanistes dans le processus complexe de la construction des villes.

### **(Re-)positionner l’aménagement**

Picon (2015) constate que l’idéal de la ville intelligente est souvent présenté comme une opposition entre une recherche d’efficacité, notamment en termes de gestion des infrastructures, et une vision plus large qui viserait également à promouvoir les échanges et une meilleure qualité de vie. Nous pouvons toutefois distinguer deux positions. Tout d’abord, une approche critique, défendue par exemple par Greenfield (2013) qui note que les projets de *smart cities* (principalement à partir des exemples de *Masdar* aux Émirats, *Songdo* en Corée du Sud et *PlanIT* au Portugal) participent à une logique capitaliste qui perpétue la croissance économique en fournissant de nouveaux marchés aux plus grands groupes privés (*IBM, Cisco, Veolia, Dassault, General Electric, Siemens, Phillips...*) mais qu’elles ne répondent pas aux véritables besoins des citoyens. Ensuite, une approche plus optimiste note que l’usage de nouvelles technologies de l’information et de la communication (TIC) permet l’amélioration de la qualité de vie et la résolution des problèmes environnementaux (Scholl/Scholl 2014; Caragliu/Del Boy/Nijkamp 2009; Giffinger/Fertner/Kramar et al. 2007). La première approche est cyberoptimiste et voit en l’émergence d’Internet un possible développement d’une société plus ouverte au service d’une démocratie directe où les citoyens pourraient participer plus librement. La seconde est l’approche cyberpessimiste. Diamétralement opposée à la première, cette approche y voit plutôt un développement technique au service d’une nouvelle élite qui répond aux intérêts de grands groupes privés et empêchent la participation de ceux qui ne seraient pas à jour technologiquement, voire organisent une surveillance généralisée des comportements. Cette opposition entre cyberoptimiste et pessimiste vient renouveler la vision de Lewis Mumford (1970) quant aux risques qui accompagnent le déploiement de la civilisation industrielle où les promesses de la technique moderne seraient trahies par une « méga-machine » autoritaire. En d’autres termes, il s’agit de faire la part des choses entre l’utopie et le catastrophisme.

Les discours actuels témoignent d’une croyance souvent inébranlable des décideurs publics dans les technologies dites « intelligentes » et demandent davantage de preuves et de discussions éclairées. Les pays ayant une forte tradition démocratique luttent pour se positionner entre les visions cyberoptimiste et cyberpessimiste de l’avenir, ou ce que Sennett (2018: 254) appelle une ville intelligente coordonnatrice (ouverte) et prescriptive (fermée). Les deux plus grands pays d’Europe, l’Allemagne et la France, suivent tous deux des politiques visant à soutenir les villes intelligentes, ainsi que des villages et des régions intelligents. Ce chapitre entend faire la distinction, voire dépasser le traditionnel clivage entre optimisme et pessimisme en ce qui concerne l’impact des technologies numériques sur l’aménagement spatial et sur nos sociétés.

# Boussole de l'urbanisme numérique

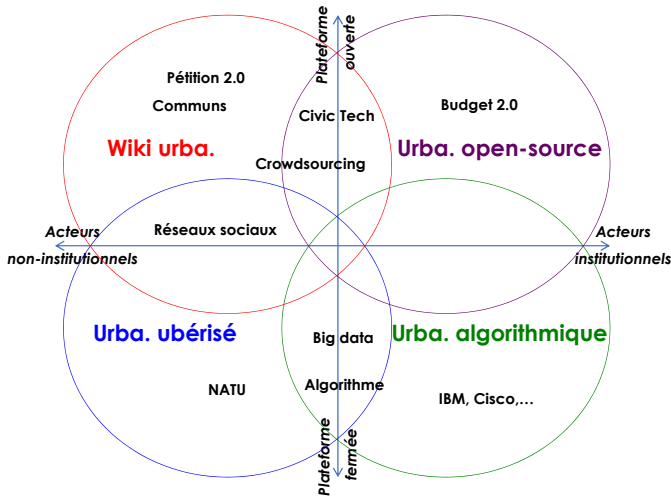


Figure 1 : L'urbanisme à l'heure du numérique / Source : Douay 2018 : 148

Douay (2018) a identifié quatre modèles potentiels qui sont déjà en train d'émerger (cf. figure 1). Plus que les approches d'aménagement précédentes, les villes intelligentes permettent des approches ouvertes, dynamiques et qui incluent une variété d'acteurs institutionnels et non institutionnels. Si les infrastructures, les connaissances et l'accès numériques sont fournis, la «sagesse du peuple» pourrait être utilisée efficacement et démocratiquement par des gouvernements ouverts. D'autre part, les demandes visant à établir des bases technologiques et à gérer la ville intelligente montrent également des processus de fermeture par les opérateurs de plateformes numériques et les entreprises technologiques. La plus ancienne plateforme utilisée pour décider des affaires publiques, l'espace public (Grec ancien : agora) et ses héritières prenant la forme des hôtels de ville et de réunions publiques physiques pourraient être remplacées par de nouvelles plateformes – ou par une seule.

Cela nous a conduit à poser les questions suivantes : quelle est la situation concernant la matérialisation et l'usage des technologies numériques dans l'aménagement du territoire en France et en Allemagne? Dans les deux pays, les stratégies de «villes intelligentes» sont ancrées dans les politiques publiques. La *smartification* est-elle susceptible de produire une fracture numérique encore plus puissante, en renforçant le rôle des populations capables (financièrement, intellectuellement) de participer à l'utilisation des technologies? En d'autres termes, conduira-t-elle à une société plus ou moins égalitaire, notamment dans le contexte du développement des plateformes d'économie numérique (par exemple, *Uber*, *Airbnb*) qui ont un impact sur la capacité des acteurs publics à planifier la ville? Comment le développement d'outils liés aux algorithmes et à l'intelligence artificielle va-t-il changer les méthodes de planification

de l'environnement bâti? Cela pourrait-il modifier les processus de participation des citoyens et la dynamique de la gouvernance des villes? Ces questions font parties d'un débat dynamique et ce chapitre vise à contribuer au développement d'usages productifs futurs des technologies numériques dans l'aménagement du territoire.

## **2 Les technologies numériques et l'aménagement de l'espace en France et en Allemagne**

Les sous-sections suivantes analysent avec attention les politiques numériques des villes et des régions en France et en Allemagne. Dans les deux pays, le terme «ville intelligente» occupe une place centrale dans la dénomination des efforts visant à intégrer les technologies numériques dans l'aménagement du territoire et l'organisation des villes et d'autres parties du territoire élargi. La première section de chaque cas étudié présente les villes intelligentes dans les agendas urbains nationaux. La deuxième section présente les politiques et stratégies récentes et donne un aperçu de l'état d'avancement de l'utilisation et de la mise en œuvre des villes intelligentes. Cette partie montre la signification du terme «intelligent» dans les deux pays, ce sur quoi les politiques intelligentes mettent l'accent et en quoi elles diffèrent des politiques urbaines et d'aménagement précédentes. Cette étude se concentre sur les dernières années au cours desquelles un changement de dynamique a été observé. En 2014, une recherche menée pour le Parlement européen a révélé que moins de 50% des villes de France et d'Allemagne présentaient des caractéristiques de villes intelligentes et classait ces deux pays loin derrière la plupart des grands pays européens (European Parliament 2014). La troisième section fournit des exemples spécifiques qui montrent l'étendue de la gamme des applications récentes dans les deux pays. La variété des utilisations ouvre la voie à la discussion des potentiels et des pièges et au (re) positionnement des urbanistes dans les agendas des villes intelligentes (cf. section 3).

### **France**

Conformément au contexte institutionnel français et aux traditions des politiques publiques, la question du numérique dans l'aménagement du territoire en France a d'abord été envisagée du point de vue de l'équipement (Debrie/Douay 2016) et donc par le déploiement de nouvelles infrastructures au même titre que les réseaux plus traditionnels comme le train ou le téléphone. L'enjeu était donc de connecter le territoire national au réseau Internet en suivant les différents standards technologiques offrant des débits de plus en plus élevés. En effet, l'utilisation généralisée de l'Internet n'a commencé qu'en 1994 et s'est véritablement démocratisée au début du 21<sup>e</sup> siècle avec l'avènement de connexions plus rapides puis du haut débit au cours des dix dernières années.

La numérisation du territoire français reflète ainsi la manière dont les politiques d'aménagement du territoire évoluent sous le prisme contemporain de l'égalité des territoires. Celle-ci devient l'objet de politiques publiques nationales destinées à connecter les citoyens aux technologies les plus modernes, comme cela avait déjà été le cas avec le téléphone dans les années 1970 et avec le téléphone mobile à la fin des années 1980. L'État a lancé la mission très haut débit en novembre 2012 et une stratégie nationale a été adoptée en février 2013. Cette stratégie permettait de couvrir 80% du

territoire en très haut débit d'ici 2022 (actuellement l'objectif a été revu pour 2025) grâce à un investissement total de 20 milliards d'euros. Dans le contexte actuel de pénurie des finances publiques, le plan repose sur la recherche d'une cohérence entre les initiatives publiques de l'État et les collectivités locales et une bonne coordination avec les investissements privés des opérateurs. Ce plan suit l'objectif principal d'égalité entre les territoires, qui est devenu un point central du récit de la planification nationale en 2012 avec l'idée de réaliser l'égalité entre les grandes villes et les zones rurales à plus faible densité. En ce qui concerne les enjeux numériques, le principal défi consiste à combler la fracture digitale en réduisant le nombre de «zones blanches» sans connexion Internet. Cette politique est basée sur un partage de l'espace entre les opérateurs nationaux. Les zones les plus rentables et les moins coûteuses à couvrir ont été définies en contrepartie de subventions aux autorités locales dans les zones les plus coûteuses à équiper et où les perspectives de rentabilité sont éloignées. Ainsi, l'aide financière aux territoires est proportionnelle à leur taux de «ruralité». Plus concrètement, les plans numériques territoriaux ont été introduits en 2009 dans une loi sur «la lutte contre la fracture numérique». Ces plans s'ajoutent ainsi au corpus des documents de planification des grandes infrastructures. Ces documents opérationnels définissent une ambition et, même s'ils sont optionnels, leurs conditions d'existence avec le soutien financier de l'État aux projets des collectivités locales par le biais du Fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT).

L'approche de la fracture numérique dans la construction des politiques publiques numériques nous permet donc d'observer une méthode de déploiement très intéressante et innovante dans les zones rurales, impliquant une perspective ascendante par les acteurs locaux du secteur public mais incluant également le secteur privé et la société civile. Dans ce contexte, on peut citer le rapport «Smart City versus Stupid Village» de 2016 de la Caisse des dépôts, qui a servi d'appel à la mobilisation des élus pour considérer le numérique comme un catalyseur de développement afin d'encourager les projets innovants. On peut aussi citer la mise en réseau des initiatives locales à travers l'association Villes Internet avec leur atlas en ligne de plus de 2 100 collectivités locales qui se partagent 35 000 actions numériques; l'association décerne également un label aux collectivités locales ayant les initiatives les plus innovantes (suivant le plus traditionnel label des villes fleuries). Il y a donc une forte appropriation des perspectives «intelligentes», qui se manifeste par une politique proactive et des initiatives d'acteurs privés et de la société civile où la technologie numérique apporte des réponses aux défis spécifiques de la ruralité (dématérialisation des services publics, retrait des services locaux, vieillissement de la population).

Dans les agglomérations urbaines, le concept de ville intelligente est aussi populaire que dans d'autres pays occidentaux. Ainsi, la ville de Montpellier a confié à *IBM* la tâche de mettre en place des outils de contrôle et de gestion urbaine pendant quelques années, Nice a développé un partenariat avec *Cisco* et Angers dispose maintenant d'un projet similaire avec *ENGIE*. Des projets urbains innovants, alliant les dimensions intelligente et écologique, sont également expérimentés. C'est le cas d'Issy-les-Moulineaux en région parisienne, qui est pionnière dans le déploiement des nouvelles technologies (Douay 2018). Ainsi, en 2014, la Commission européenne et le ministère chinois de l'Industrie et de la Technologie ont publié une étude sur les projets de villes intelligentes mis en œuvre dans 15 villes chinoises et 15 villes européennes. Dans ce

classement, seules deux villes françaises – Lyon et Issy-les-Moulineaux – ont été distinguées. En effet, dès 1995, la municipalité d'Issy-les-Moulineaux a déployé Internet dans ses bibliothèques, a créé un espace public numérique et a commencé à établir des liens plus directs entre les citoyens et l'administration, avec le partage d'informations (la ville a été la première à diffuser ses conseils municipaux en ligne) ou la possibilité de demander des documents électroniquement. L'utilisation des nouvelles technologies concerne également les projets urbains avec la création d'un réseau intelligent. Le projet *IssyGrid* entend être un laboratoire grandeur nature pour l'expérimentation des nouvelles technologies. Il a été créé à l'initiative de la municipalité et rassemble un grand nombre de partenaires industriels urbains (souvent français) tels que *Bouygues, Alstom, EDF, FEDER, Microsoft, Schneider Electric, Steria* et *Total*, ainsi que de nombreuses start-ups innovantes. L'objectif de cet écoquartier situé dans l'ancien fort militaire de la ville est de créer 2 000 logements pour 5 000 habitants ainsi que 160 000 m<sup>2</sup> de bureaux pour 10 000 employés.

Dans la pratique institutionnelle de la planification, la technologie numérique n'est pas (encore) intégrée dans la hiérarchie des normes juridiques. Cependant, nous assistons au développement de stratégies qui se concentrent totalement ou partiellement sur les approches numériques. La question du numérique s'inscrit dans des débats plus larges sur l'évolution des pratiques urbanistiques avec l'émergence de transitions vers une ville plus durable et plus résiliente (Douay/Minja 2021). Le numérique est donc souvent présenté comme l'une des voies possibles et complémentaires : la transition numérique complétant les transitions écologiques, sociales, énergétiques et/ou démocratiques. C'est le cas du plan stratégique *Paris intelligent et durable* qui a été préparé en 2015 avec l'ambition de transformer Paris en ville numérique, en s'appuyant sur une nouvelle méthode qui valorise systématiquement la participation et la co-construction des citoyens : « Les citoyens doivent être au cœur des projets simplement parce qu'ils vivent la ville au quotidien. La co-construction des projets avec toutes les parties prenantes, l'ouverture des données publiques, le soutien sans faille à l'innovation et l'implication personnelle des citoyens pour réagir et proposer des idées sont des éléments essentiels pour construire la ville de demain. Le socle de la ville intelligente conçoit la ville ouverte, comme une plateforme sur laquelle les entrepreneurs, les associations et les citoyens peuvent se connecter » (Gonguet/Rolland 2015). Par ailleurs, le cas de la Métropole européenne de Lille est aussi remarquablement intéressant avec sa stratégie résolument numérique. Celle-ci repose sur l'ambition partagée de donner une plus grande visibilité aux initiatives des acteurs publics et privés impliqués dans la transition numérique.

## Allemagne

L'intérêt accru pour les technologies de l'information et de la communication dans la planification a commencé dès le milieu des années 1990 (Ravin 2020; Wiegandt 2018: 958). Cependant, il est largement admis par les acteurs privés et publics en Allemagne que le pays a été lent à adopter des politiques de ville numérique et intelligente à tous les niveaux de décision. En 2019, 95,4% de tous les ménages allemands avaient accès à une connexion à large bande d'au moins 16 Mbit/sec, soit une augmentation de 87,2% depuis 2015 (BMVI 2019: 2 et suiv.). Toutefois, la couverture en haut débit diffère considérablement entre les zones urbaines (99 %, soit environ 23,2 millions de ménages), les zones semi-urbaines (93,7%, soit 13,8 millions de ménages) et les zones

rurales (81,9 %, soit 4,4 millions de ménages). L'Allemagne a été témoin d'un engagement intense dans la fourniture de l'infrastructure numérique nécessaire aux villes et régions intelligentes dans le cadre des politiques de développement et d'aménagement du territoire, bien que la fourniture de l'infrastructure de base ait d'abord été laissée aux fournisseurs de réseau sans être guidée par un agenda numérique. La structure fédérale avec la garantie de l'autonomie locale des villes et des municipalités (article 28 de la *Grundgesetz* – loi fondamentale) a favorisé une multiplicité d'idées et de projets. Mais elle a également conduit à des politiques dispersées, à leur mise en œuvre incohérente et à des problèmes de transposition des bons exemples à plus grande échelle. En 2003, les premiers travaux ont commencé à élaborer une norme pour la collecte, la gestion et l'échange de données sur la planification et la construction. Depuis 2017, toutes les autorités publiques sont tenues de travailler à l'utilisation des plateformes ouvertes XPlanung et XBau d'ici 2023, dans le but de rendre les processus plus fluides, plus efficaces et plus transparents (Leitstelle XPlanung/XBau 2018). En outre, quatre projets pilotes, financés par le ministère fédéral des Transports et de l'Infrastructure numérique, ont œuvré à la mise en place de la modélisation des informations sur les bâtiments (BIM – Building information modeling) depuis 2017 et visent à l'intégrer à partir de 2020 pour les infrastructures et les projets connexes (BMVI 2020). Ces normes, données et interfaces ouvertes constituent le travail de base nécessaire pour numériser plus largement les processus de planification.

Le terme de ville intelligente est apparu principalement en référence aux infrastructures technologiques (connexions à large bande), à la transition énergétique (réseaux intelligents, compteurs intelligents), à la mobilité (transport multimodal), et à la numérisation de la production (industrie 4.0), de l'administration (mairie numérique) et de la communication (médias sociaux). Plus récemment, l'accent a été mis sur les services publics, la cohésion entre les zones urbaines et rurales, le soutien à des conditions de vie équivalentes et la participation des citoyens. Le programme de ville intelligente a été élargi pour s'attaquer également aux inégalités et aux dynamiques divergentes au sein du pays et comme moyen de soutenir les régions défavorisées. L'accord de coalition des trois partis au pouvoir (période électorale 2017-21) souligne les deux aspects les plus importants des politiques fédérales : mettre en œuvre des projets pilotes et soutenir les villes dans leurs démarches (CDU/CSU/SPD 2018). Ce programme couvre explicitement les villes intelligentes, la zone rurale intelligente et les relations entre les villes et l'arrière-pays, mais aussi les succès concurrentiels européens et internationaux (CDU/CSU/SPD 2018: 47). Le gouvernement fédéral s'engage en outre à poursuivre la plateforme de dialogue pour les villes intelligentes et à financer des projets de référence (ibid.: 113). L'objectif principal de cette stratégie opérationnelle est d'améliorer la vie de tous les citoyens, de maintenir l'unité du pays, de le faire progresser en toute sécurité et d'assumer des responsabilités en Europe et dans le monde. La plateforme de dialogue comprend 70 membres des ministères fédéraux, des villes et de la société civile. Leur engagement a conduit à la rédaction de la Charte des villes intelligentes en 2017, qui constitue la base de l'engagement fédéral jusqu'à aujourd'hui (BBSR2017a). Cette charte vise à développer des villes intelligentes, en s'appuyant sur l'idée de la ville européenne exposée dans la Charte de Leipzig (BMU 2007) et par le *New Urban Agenda* (Nouvel agenda urbain, correspondant à un Nouveau programme pour les villes) (UN 2016). Depuis 2019, le gouvernement



fédéral allemand a financé 13 projets exemplaires dans quatre catégories de territoires (BMI 2019) : grandes villes (4 projets), villes de taille moyenne (3), petites villes et villages (4) et coopérations intercommunales (3). Cette approche reflète la recherche d'une diversité de pratiques intelligentes. La deuxième série de projets sera axée sur l'intérêt public et les réseaux de villes à partir de 2020 (BMI/KfW 2020: 1).

Au-delà des efforts fédéraux, de nombreuses associations et réseaux impliquant des institutions publiques, des universités, des instituts de recherche et des entreprises privées sont impliqués dans des projets de villes intelligentes. Le *SmartCity Kompass*, basé à Hambourg, présente des projets sur les mégadonnées, l'Internet des objets, l'intelligence artificielle, la robotique et bien d'autres choses encore. De plus, de nombreux acteurs privés, associations et instituts de recherche s'engagent dans le développement ou la fourniture de solutions de villes intelligentes, comme *Deloitte Smart Cities* (Deloitte 2020), *Bundesverband Smart City* (Bundesverband Smart City 2020) ou *Fraunhofer Morgenstadt* (Morgenstadt 2020). Les projets de recherche, de développement et de déploiement sont souvent menés par des institutions de recherche ou des départements universitaires qui s'étaient peu engagés jusqu'alors dans les politiques de développement et d'aménagement du territoire.

En 2019, l'association nationale allemande pour le développement numérique (*Bitkom*) a introduit le Smart City Index 2019 en déclarant qu'il existe partout dans le pays un enthousiasme pour les villes intelligentes (Bitkom 2019: 4). L'association représente plus de 2 700 entreprises de l'économie numérique. L'analyse portait sur les 81 villes allemandes de plus de 100 000 habitants et les classait selon un ensemble de 35 indicateurs et 96 critères. Parmi les cinq premières places figurent trois des quatre villes allemandes de plus d'un million d'habitants (à savoir : Hambourg en tête, Berlin en quatrième position, Munich en cinquième position). L'étude indique que les villes ayant un personnel dédié (responsables des services numériques), des établissements universitaires et des stratégies numériques obtiennent de bien meilleurs résultats ; ces caractéristiques se retrouvent plus souvent dans les grandes villes (ibid: 19 et seq.; European Parliament 2014: 9).

La majorité des meilleurs exemples ou de ce que l'on appelle les « bonnes pratiques » ont été soutenus par des projets de recherche au niveau de l'État, au niveau fédéral ou au niveau européen. Le projet *mySMARTLife* a constitué un point de départ important pour le programme de la ville intelligente de Hambourg. Avec Helsinki et Nantes, Hambourg a obtenu en 2016 le statut de *Lighthouse City* de l'UE (Späth/Knieling 2018: 346). Ce projet a également souligné la nécessité de légitimer les politiques de ville intelligente, de s'engager auprès des citoyens et de soutenir de manière critique les processus de gouvernance. Hambourg a publié sa stratégie pour une première ville numérique en 2015. Une révision majeure incluant une nouvelle stratégie numérique a été finalisée en janvier 2020, avec pour objectif de faire de Hambourg une « ville entièrement numérique » (Senat Hansesstadt Hamburg 2020). Un autre exemple récent souvent cité est le Living Lab *Lemgo Digital*, géré par Fraunhofer dans la ville de Lemgo, une ville moyenne (41 418 habitants) dans le Land de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Cette initiative est principalement axée sur la mobilité, l'environnement et un centre-ville attractif. Pour les zones rurales, une bonne illustration est le projet *Digitales Dorf* (Village numérique), financée par l'État de Bavière depuis 2017 avec

cinq régions pilotes. Le projet est une initiative de recherche commune entre l'université TH Deggendorf et des groupes réunis au sein de l'association Fraunhofer. Le village numérique de Spiegelau-Frauenau (Spiegelau : 3 990 habitants, Frauenau : 2 713 habitants) est axé sur l'amélioration des conditions de vie des personnes âgées grâce à des solutions numériques, des services de santé dans les zones rurales et une plateforme centrale en ligne (*Dahoam 4.0*) pour tous les habitants afin de soutenir la vie communautaire. Le projet concerne les citoyens dans leurs conditions de vie et de santé individuelles ainsi qu'une relation plus forte avec les institutions et les services publics (dans ce cas, les écoles, les bus de village et les mairies). L'utilisation large du terme «ville intelligente» comporte le danger de devenir un label promotionnel qui ne produit pas d'effets durables à long terme (Soike/Libbe 2018: 24). Le débat allemand le plus récent présente les programmes de villes intelligentes comme faisant partie d'un processus politique délibératif utilisant la technologie pour améliorer la qualité de vie de tous les citoyens et assurer des conditions de vie équivalentes dans les différentes régions.

### 3 Positionner les urbanistes dans les agendas des villes intelligentes

Les agendas des villes intelligentes cristallisent l'utilisation de la technologie numérique à des fins autres que celles d'un simple outil analytique (comme les systèmes d'information géographique). En outre, ils visent à étendre le champ d'application de ces approches au-delà de la focalisation sur les technologies numériques en tant que moyen et fin unique. Cette section examine de plus près les programmes et les exemples de villes intelligentes en France et en Allemagne. Nous adoptons une perspective d'aménagement du territoire en deux temps. Tout d'abord, la première partie montre où les institutions et les stratégies de planification existantes reprennent les idées de villes intelligentes et comment le «smart» est encadré dans une perspective de planification. Puis, la deuxième partie examine les utilisations futures pour l'aménagement du territoire, la discussion des plans urbains, la communication publique et la participation citoyenne. Elle présente les processus de numérisation dans la planification elle-même et les implications pour le rôle des urbanistes.

#### France

Les acteurs locaux utilisent et abusent du terme «ville intelligente» pour proposer de nouveaux imaginaires et des outils innovants. Des organismes d'études publics, comme l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, intègrent déjà ces solutions pour représenter le territoire, ses enjeux environnementaux et simuler les projets d'aménagement en 3 D. Nous constatons également le développement de nombreuses start-ups qui proposent même le recours à un algorithme pour aider les propriétaires fonciers, les professionnels de l'immobilier et les collectivités locales à identifier les gisements fonciers, leur potentiel constructible et leur disponibilité. Ces outils permettent de calculer les potentialités de projets immobiliers à partir des bases de données du marché immobilier et des activités socio-économiques. Ces innovations sont souvent soutenues par les pouvoirs publics, par exemple avec l'opération *French Tech* qui sert d'incubateur à ces nouvelles entreprises au niveau national et métropolitain. Mais ces start-ups ne trouvent pas

toujours un marché pour sécuriser leurs prestations et c'est souvent l'évolution de la réglementation qui permet de pérenniser de tels outils, comme avec le mouvement d'ouverture des administrations publiques.

En effet, certaines de ces innovations sont rendues possibles par la démocratisation des différents niveaux de l'administration avec l'ouverture et la transparence des données et surtout des décisions. Aujourd'hui, l'approche française poursuit trois objectifs : améliorer le fonctionnement démocratique, renforcer l'efficacité de l'action publique et proposer de nouveaux leviers en faveur de l'innovation économique et sociale. L'adoption de la loi pour une République numérique en 2016 a fait de l'ouverture des données la règle pour toutes les administrations et autorités locales, y compris les différents plans d'urbanisme et toutes les prescriptions légales qui y sont associées. En pratique, au niveau national, l'ouverture des systèmes de données est parfois complexe alors que les données ont généralement été commercialisées. À l'échelle locale des documents d'urbanisme, les progrès sont constants sur les sites web des autorités compétentes et, parallèlement, un portail national permet de centraliser tous les plans d'aménagement du territoire.

Plus largement, le gouvernement s'est engagé dans un processus de dématérialisation de l'ensemble de la procédure des autorisations d'urbanisme, de l'utilisateur qui demande un permis de construire jusqu'au traitement de sa demande. Le déploiement est en cours, mais il ouvre de nouvelles perspectives pour l'intégration de solutions BIM à grande échelle afin de systématiser la création d'une copie numérique des plans et de la ville en utilisant la modélisation des informations urbaines (CIM – *City Information Modeling*) comme la plateforme *3DEXPERIENCE/Virtual Rennes* de Dassault Systèmes à Rennes.

Les plateformes en ligne sont également exploitées pour le processus de participation lors de la préparation ou de la modification de divers plans d'urbanisme. Par exemple, lorsque la ville de Paris a décidé de mettre à jour son Plan local d'urbanisme (PLU), tous les Parisiens ont été invités à donner leur avis sur les principes de planification lors de réunions publiques associées à des expositions. En plus de cette consultation classique, une plateforme collaborative innovante en ligne appelée *Imaginons Paris* a été mise à disposition du public. Cette initiative s'inscrit dans le mouvement de cartographie participative avec l'exemple phare des *Open Street Maps*. Ces cartes sont diffusées via différents dispositifs sociotechniques correspondant à de multiples degrés d'ouverture, avec une certaine tension entre la carte-support à la participation et la carte-produit de la participation. La première permet de « comprendre » et rassemble un large éventail d'informations et de documentation. La seconde permet la « participation » par le biais de différents dispositifs. En trois mois, le site *Imaginons Paris* a généré 22838 visites, avec 88553 pages vues. Un total de 2268 contributions et commentaires ont été concaténés, dont 981 provenaient de réunions publiques : 60% provenant de la partie débat et 40% de la partie carte interactive ; en outre, 154 questions ont été posées via le formulaire de contact en ligne. Concernant les 1287 contributions en ligne, on observe une tripartition dans l'utilisation du site, avec 3,6% de visites aboutissant à une contribution, 1,3% à des commentaires et, donc, plus de 95% de visites qui ne donnent lieu à aucune action concrète.

Aujourd'hui, le numérique est au cœur de nombreux discours sur le développement urbain. Les changements sont nombreux, la plupart du temps diffus, mais toujours très importants. La ville numérique permet l'avènement d'un urbanisme plus durable ou plus participatif assorti d'un nouveau récit, mais elle est aussi bien souvent soumise aux influences de grands groupes privés ou aux tendances à la surveillance des citoyens.

### Allemagne

Dans le débat allemand sur l'aménagement du territoire, l'expression «ville intelligente» est encore relativement nouvelle et englobe des tentatives plus anciennes de numérisation et d'harmonisation de la collecte, de la gestion et de l'échange de données au sein des administrations publiques. Le paysage des acteurs (privés et organismes de recherche) qui s'engagent dans les questions spatiales s'est élargi et la planification est mise au défi de se positionner dans un rôle de coordination. Au cours des premières années, une grande partie du débat a été menée par des entreprises privées et quelques pionniers (Soike/Libbe 2018: 4). D'autres aspects de la numérisation, tels que le BIM, n'ont pas encore été étendus à un niveau urbain plus important (BMI 2020). Par exemple, le récent dictionnaire de poche sur le développement et l'aménagement du territoire (ARL 2018) n'inclut pas la ville intelligente ou la ville numérique parmi les 284 termes et concepts expliqués. Les villes intelligentes sont une composante des technologies de l'information et de la communication (Wiegandt 2018). Pour les urbanistes, la ville intelligente signifie faire face aux conséquences des technologies sur les structures spatiales (ibid.: 960). Les agendas des villes intelligentes élargissent leur échelle en passant de quelques exemples individuels à un programme spatial complet. Des études comme Wiechmann et Terfrüchte (2017: 8) soulignent les avantages qu'il y a à soutenir le développement économique et à fournir des services publics, en particulier dans les zones rurales. Le *Raumordnungsbericht* fédéral (Rapport sur l'aménagement du territoire) de 2017 ne contient que quelques références aux politiques de la ville numérique et intelligente. Il souligne l'importance des infrastructures à haut débit (large bande passante), des opportunités numériques pour les systèmes de mobilité (BBSR 2017b: 106) et les possibilités de fournir des services publics, en particulier dans les zones rurales (BBSR 2017b: 122). Ce débat sur les villages intelligents, les régions intelligentes ou les campagnes intelligentes est le plus récent. Une tâche majeure reste à accomplir pour raccorder les zones rurales à faible densité aux réseaux Internet à haut débit (BMVI 2019).

Le plus récent appel à projets de villes intelligentes en 2020 utilise une définition globale des villes intelligentes qui reflète presque les définitions de la planification durable et participative (BMI/KfW 2020: 1). L'importance accordée aux acteurs, aux réseaux, au développement responsable et à ses conséquences sociales, économiques et spatiales dans un réseau de villes pourrait placer les urbanistes dans une position centrale de coordination. Cependant, alors que les agendas des villes intelligentes font généralement référence à la dimension spatiale, ils se concentrent moins sur les aspects de plans urbains. La ville intelligente est conçue comme une ville en mouvement, de flux et de connexions – tant dans les grandes villes comme Hambourg que dans les villes de taille moyenne comme Lemgo. Ouverte, adaptative, flexible, agile, voire algorithmique, la gestion remet en question les rôles établis des urbanistes

dans les villes. Les plateformes majeures comme *Airbnb*, *Uber* et, en 2019, l'émergence des e-scooters dans la plupart des grandes villes ont prouvé à quel point les opérateurs pouvaient être pertinents sur le plan spatial et combien il est difficile pour les autorités locales et les urbanistes de fournir des réponses cohérentes. En outre, la numérisation de la participation des citoyens et des processus de planification eux-mêmes ainsi que l'utilisation de la réalité virtuelle et augmentée sont des points à l'ordre du jour pour les années à venir (Dembski/Wössner/Letzgus et al. 2020), probablement fortement accélérés par la crise de COVID-19 en 2020.

Le *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen* (WBGU – Conseil consultatif allemand sur le changement global) a intitulé son récent rapport stratégique *Unsere gemeinsame digitale Zukunft* (Vers notre avenir numérique commun) (WBGU 2019) et propose «une approche holistique de la numérisation dans le contexte du développement durable de notre civilisation, qui est menacée de plusieurs côtés - une approche qui a fait défaut jusqu'à présent» (ibid: 1). Le rapport rappelle au Gouvernement fédéral d'inclure les discours dystopiques et utopiques dans une vision élargie de la durabilité et des êtres humains (ibid: 4), en mettant particulièrement l'accent sur le positionnement de la dignité humaine au cœur d'un processus visant à rendre la numérisation durable (ibid: 17). Dans le même temps, le débat universitaire allemand sur la planification analyse les inconvénients des villes intelligentes, les injustices émergentes, les problèmes de respect de la vie privée ou de la traçabilité, ainsi que les questions liées à l'ouverture de la ville et de la démocratie locale à la surveillance (Novy 2015; Bauriedl/Strüver 2018).

#### **4 Villes et régions intelligentes en devenir : étude comparative**

Les projets d'aménagement urbain et spatial intelligents ont commencé comme des initiatives distinctes qui se sont lentement imbriquées les unes aux autres. La section suivante compare quatre aspects principaux des villes intelligentes. L'attention est ensuite portée sur la mise en évidence du rôle des urbanistes dans ces politiques. Les villes intelligentes constituent un programme politique de plus en plus important en France et en Allemagne. Le développement des *smart cities* est passé de l'utilisation accrue des technologies et des projets pilotes à un agenda plus complet. À bien des égards, les deux pays doivent faire face aux mêmes opportunités et défis posés par les technologies numériques, les entreprises et les plateformes mondiales. D'autre part, les systèmes politiques et d'aménagement nationaux ainsi qu'une approche plus centralisée en France, en contraste d'un programme très décentralisé en Allemagne, n'ont pas la même influence.

##### **Comparaison des villes intelligentes**

En ce qui concerne les plateformes numériques (telles que *Airbnb*, *Uber*, *Bird*) et les start-ups émergentes, les deux pays se caractérisent par un paysage de réponses dispersées. Certaines start-ups numériques, par exemple dans le domaine de la mobilité multimodale et de l'Internet des objets (IdO), offrent une grande valeur d'usage et un potentiel élevé pour l'organisation des villes. D'autres sont intensément contestés pour leurs répercussions sur le développement urbain, par exemple dans le domaine du partage des loyers et du covoiturage. De nombreuses initiatives ont

commencé à réglementer ou à contrôler les plateformes, mais les villes ont du mal à suivre le changement et les implications territoriales. Les échelles géographiques divergent entre les entreprises mondiales, d'une part, et les manifestations locales décentralisées, d'autre part. Par ailleurs, de puissantes entreprises de haute technologie (comme *SIEMENS* et *Dassault*), de grands groupes de construction (comme *Vinci* et *Bouygues*), des fournisseurs d'énergie (comme *EDF* et *ENGIE*) et l'association de ces entreprises (comme *Bitkom* en Allemagne et *l'AFNUM* – Alliance française des industries du numérique en France) sont continuellement actifs en France et en Allemagne pour promouvoir, développer et mettre en œuvre des idées de villes intelligentes. Ce sont des protagonistes influents et solides qui travaillent avec les organismes de recherche et explorent diverses options technologiques tout en fournissant un modèle commercial. Nombre de ces initiatives se déroulent dans de grandes villes internationales ou dans les régions les plus riches des pays (par exemple, Hambourg en Allemagne et Paris, Lyon ou Nice en France). L'engagement et l'investissement sont fructueux dans une alliance entre la recherche publique et privée, les entreprises privées et les administrations municipales étant désireuses de mettre en œuvre des programmes technologiques de villes intelligentes. Dans le contexte français, l'interaction entre le public et le privé se fait par l'engagement de l'État à travers des dispositifs comme *La French Tech* qui reconnaît les villes pour leur écosystème propice aux start-ups.

Un troisième volet important des politiques de ville intelligente porte sur les citoyens, la participation et la démocratie. Les Gouvernements des deux pays fondent de grands espoirs sur un développement plus inclusif et participatif grâce à des villes intelligentes et surtout des villages et des régions intelligents. Les projets pilotes allemands les plus récents se concentrent sur l'évolution démographique, la réduction de la fracture entre zones urbaines et rurales, l'utilisation de nouveaux outils de participation et le recours croissant à la communication en ligne et aux réseaux sociaux. La France a connu une évolution similaire qui a été fortement renforcée par les manifestations des «gilets jaunes» en 2019. Par la suite, le Grand débat national a inclus des forums en ligne, et ce dispositif hybride est devenu la norme pour toute réforme majeure, comme le système de retraite plus récemment. Enfin, les villes intelligentes en France et en Allemagne mettent fortement l'accent sur l'accès aux services publics, sur l'ouverture du gouvernement et sur la transparence et la responsabilité publiques. Cela comprend des stratégies visant à développer des portails de données ouverts et des échanges de ressources standardisées, mais aussi à multiplier les initiatives de BIM et de CIM dans les deux pays. La France et l'Allemagne disposent de recommandations nationales pour leur politique d'ouverture des données. Les idées se rapportant à la ville intelligente sont mobilisées pour améliorer la prise de décision grâce à des connaissances plus fines. Les villes intelligentes facilitent également les relations entre les citoyens et les administrations publiques, ainsi que l'accès aux administrations publiques sans contact physique (e-gouvernement). Ces stratégies sont surtout proposées pour les zones rurales et éloignées, bien que ces zones aient plus de mal à les mettre en œuvre. Les villes intelligentes ont d'abord besoin d'investissements, tant pour les infrastructures et les logiciels que pour l'amélioration des compétences des personnes concernées. Alors que les projets ont initialement été lancés dans les grandes villes, les gouvernements français et allemand soutiennent désormais davantage de projets dans les petits villages.

### **Les urbanistes dans les villes intelligentes**

Les urbanistes adoptent quatre positions différentes sur le développement des villes intelligentes. L'approche la plus répandue consiste à ajuster les structures spatiales aux évolutions technologiques et à la transformation numérique de la société (Wiegandt 2018: 960 et suiv.). Les aménageurs sont alors des acteurs passifs en ce sens qu'ils observent d'abord les changements en cours, puis s'adaptent autant que possible à l'aide de leurs outils et instruments. En Allemagne, les outils de planification encouragent la mise en place d'infrastructures pour une société en voie de numérisation et les utilisent pour favoriser des conditions de vie équivalentes et la fourniture de services publics (BBSR 2017b). La deuxième option consiste à établir de nouvelles alliances avec des organismes de recherche et des entreprises technologiques afin de tirer pleinement parti de leurs atouts pour la planification spatiale. De tels efforts sont souvent déployés par des acteurs privés et se concentrent sur les technologies (capteurs, automatisation, mobilité) et sur les objectifs de transformation économique et de renforcement de la compétitivité. De cette façon, les planificateurs jouent un rôle actif et participent aux processus de prise de décision dans lesquels les réponses développées sur le plan technologique sont de plus en plus pertinentes. Les nouveaux projets dans les villes allemandes commencent à utiliser les jumeaux numériques urbains et les représentations en réalité virtuelle, comme dans le cas récent de la ville de Herrenberg (31 456 habitants) dans le *Land* du Bade-Wurtemberg (Dembski/Wössner/Letzgus et al. 2020). Les expériences pilotes s'orientent vers des applications CIM et le numérique devient un élément central de la planification dans la mesure où certaines villes continuent de développer de solides stratégies de ville intelligente.

La troisième approche consiste à mettre fortement l'accent sur les citoyens, les services publics et le développement spatial intégré, et à inscrire ces efforts dans le cadre d'une approche à la fois plus numérique et plus astucieuse. De cette manière, les planificateurs conservent un rôle central en rassemblant des idées diverses, en les agaçant et en les faisant évoluer au bénéfice de la transformation spatiale, par exemple au nom du développement durable (Meschede/Mainka 2020). Cette orientation est au cœur du programme fédéral des villes intelligentes en Allemagne (Bundesregierung 2019). Le numérique devient un soutien à la planification, mais il exige des connaissances spécifiques chez les urbanistes. En France, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT chargé de la formation continue des fonctionnaires territoriaux) a fait du numérique une de ses priorités de formation. La quatrième posture fait référence aux urbanistes travaillant dans les administrations publiques qui pourraient bien avoir les avis les plus critiques sur le développement des villes intelligentes. Cependant, bien que les résultats varient considérablement d'une ville à l'autre en France et en Allemagne, il n'y a guère de preuves que les édiles municipaux et les urbanistes s'opposent délibérément aux programmes de villes intelligentes.

## 5 Perspectives

L'utilisation des technologies numériques dans l'aménagement du territoire en France et en Allemagne continue de suivre un programme territorial et global qui diffère de l'agenda technologique de nombreuses applications (précoces) de villes intelligentes. Les *smart cities* sont tout autant une affaire de conditions de vie équivalentes ou de cohésion territoriale que de mise en œuvre et d'utilisation des nouvelles technologies. Les infrastructures numériques et un accès rapide et fiable au haut débit sont une condition préalable majeure à toute utilisation de l'outil numérique et à tout mode d'organisation digital des villes. Fournir un égal accès à tous les citoyens des grandes villes et des zones reculées reste une pierre angulaire en France et en Allemagne, la France adoptant une approche plus centralisée pour mettre en œuvre les idées de villes intelligentes et l'Allemagne une approche décentralisée. Dans les deux cas, les programmes de villes intelligentes et l'aménagement du territoire sont plus étroitement intégrés aujourd'hui que par le passé. Les nouvelles technologies et les nouveaux outils offrent un important potentiel pour ouvrir l'aménagement de l'espace à tous les citoyens et pour favoriser un débat démocratique. La ville intelligente se doit donc d'être une ville ouverte, conformément à ce que Sennett appelle également une ville intelligente coordonnatrice (Sennett 2018: 164). Dans le même temps, les décideurs politiques doivent être conscients des fractures numériques, à la fois spatiales (zones urbaines contre zones rurales, petites contre grandes villes) et sociales (citoyens riches contre citoyens pauvres, personnes âgées contre jeunes). Les outils numériques ont besoin d'utilisateurs qualifiés qui peuvent les mobiliser dans un débat public pour la prise de décision collective, surtout si des dispositifs plus complexes comme le BIM et le CIM entrent dans les débats de planification (Sielker/Sichel/Allmendinger 2019).

Pour situer la planification et le rôle des urbanistes dans les agendas des villes intelligentes, les aptitudes numériques pour l'utilisation des outils et la communication sont essentielles pour tout futur urbaniste. Cela représente également une mission pour la formation à l'urbanisme-aménagement, qui doit intégrer les technologies émergentes et être ouverte, expérimentale et critique vis-à-vis de l'évolution dynamique de la technologie. Les discussions actuelles vont de scénarios ouvertement cyberoptimistes (et utopiques) à des scénarios profondément cyberpessimistes (et dystopiques). La combinaison d'espaces réels et virtuels dans la réflexion sur la planification, grâce à des outils comme le CIM ou les jumeaux numériques (*digital twins*), offre des possibilités d'enrichir le débat sur les futurs urbains (Dembski/Wössner/Letzgus et al. 2020; Sielker/Sichel/Allmendinger 2019; Yamu/Poplin/Devisch et al. 2017). En même temps, les craintes d'un contrôle centralisé, d'une gouvernance algorithmique et d'une technocratie en développement doivent être prises au sérieux (Raco/Savini 2019; Sennett 2018; WBGU 2019). Pour l'aménagement du territoire, il ne s'agit pas seulement d'utiliser les nouvelles technologies numériques. Le débat s'oriente vers des questions de numérisation de l'aménagement en tant que tel.

Pendant la pandémie de COVID-19 depuis le printemps 2020, la vie de chaque individu et les méthodes d'organisation et de communication ont soudainement changé. Les verrouillages partiels et complets dus à la diffusion de la COVID-19 ont montré le vaste potentiel d'une transformation numérique plus large et plus profonde. La technologie s'est révélée être un aspect décisif de la préparation aux chocs économiques et



sanitaires et indispensable pour réagir immédiatement. Seuls les outils numériques ont permis de s'organiser et de rester en contact avec les autres, notamment dans les différentes villes et les différents pays, pendant les périodes de confinement. Ce potentiel numérique étant présent dans l'écriture de ce chapitre au printemps 2020. Par ailleurs, la crise a souligné la valeur permanente de l'interaction humaine physique, de la rencontre des gens et de la vision des visages. Sur le plan positif, le coronavirus a dévoilé la solidarité et la proximité du voisinage et a donné un coup de pouce à l'utilisation des outils numériques à tous les niveaux de la vie quotidienne. En contrepartie négative, la crise a ouvert des controverses sur les inégalités croissantes dans la société, sur les limites de l'éducation numérique et sur les dystopies du contrôle numérique (par exemple, par le biais des applications de traçage). Ce processus simultané de centralisation du contrôle (sur des plateformes et grandes infrastructures) et de décentralisation de l'action vers les collectivités locales et les citoyens façonnera les débats à venir. La pandémie a montré très nettement que la planification future sera numérique dans tous ses aspects, mais que ce processus nécessite une gestion prudente et une forte participation des habitants des villes, villages et zones rurales.

---

### Bibliographie

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (éd.) (2018): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung; Hanovre.
- Bauriedl, S.; Strüver, A. (éd.) (2018): Urban Studies. Smart City – Kritische Perspektiven auf die Digitalisierung in Städten. Bielefeld.
- Bitkom (éd.) (2019): Smart City Index 2019. Ausführliche Ergebnisse.  
[https://www.bitkom.org/sites/default/files/2019-10/191021\\_smart-city-index\\_gesamt.pdf](https://www.bitkom.org/sites/default/files/2019-10/191021_smart-city-index_gesamt.pdf) (07.07.2021).
- Boullier, D. (2016): Sociologie du numérique. Paris.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017a): Smart City Charta: Making digital transformation at the local level sustainable. Bonn.  
[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2017/smart-city-charta-de-eng-dl.pdf;jsessionid=A4A4FDF00713E7608B5F709B3C64D3C1.live11313?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2017/smart-city-charta-de-eng-dl.pdf;jsessionid=A4A4FDF00713E7608B5F709B3C64D3C1.live11313?__blob=publicationFile&v=1) (07.07.2021).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017b): Raumordnungsbericht 2017: Daseinsvorsorge sichern. Vorlage des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages. Bonn.  
[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2017/rob-2017-final-dl.pdf;jsessionid=BAB278FC8C5917DB57D9DF644A54D25A.live11313?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2017/rob-2017-final-dl.pdf;jsessionid=BAB278FC8C5917DB57D9DF644A54D25A.live11313?__blob=publicationFile&v=1) (20.08.2021).
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019). Modellprojekte Smart Cities. Berlin.  
[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/kurzbeschreibung-modellprojekte-smart-cities.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/kurzbeschreibung-modellprojekte-smart-cities.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (07.07.2021).
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und und Heimat (2020): The new Leipzig Charter: The transformative power of cities for the common good. Leipzig.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und und Heimat; KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (2020): Modellprojekte Smart Cities: Stadtentwicklung und Digitalisierung: Merkblatt. Berlin.  
[https://www.smart-cities-made-in.de/media/uwqbdxbm/merkblatt\\_436.pdf](https://www.smart-cities-made-in.de/media/uwqbdxbm/merkblatt_436.pdf).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007) LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt: Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24. / 25. Mai 2007. Leipzig.  
[https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Nationale\\_Stadtentwicklung/leipzig\\_charta\\_de\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/leipzig_charta_de_bf.pdf) (07.07.2021).

- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur** (2019): Aktuelle Breitband-verfügbarkeit in Deutschland (Stand Ende 2019): Erhebung der atene KOM im Auftrag des BMVI. Berlin.  
<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/breitband-verfuegbarkeit-ende-2019.html> (07.07.2021).
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur** (2020): Digitales Planen und Bauen: Stufenplan zur Einführung von Building Information Modeling (BIM).  
<https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Building-Information-Modeling/building-information-modeling.html> (06.07.2021).
- Bundesverband Smart City** (2020): Der Verband. Bundesverband Smart City.  
<https://bundesverband-smart-city.org/verband> (07.07.2021).
- Caisse des dépôts** (2016): Guide «Smart city versus stupid village?»  
[https://www.caissesdesdepots.fr/fileadmin/newsletter/expertise/n4/Guide\\_SmartCities-StupidVillages.pdf](https://www.caissesdesdepots.fr/fileadmin/newsletter/expertise/n4/Guide_SmartCities-StupidVillages.pdf) (06.07.2021).
- Caragliu, A.; Del Boy, C.; Nijkamp, P.** (2009): Smart cities in Europe. Amsterdam. = Series Research Memoranda 0048.
- CDU – Christlich Demokratische Union; CSU – Christlich-Soziale Union; SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands** (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Bundesregierung. Berlin.  
<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (07.07.2021).
- Colding, J.; Barthel, S.; Sörqvist, P.** (2019): Wicked Problems of Smart Cities. Dans: Smart Cities 2 (4), 512-521.
- de Roo, G.; & Yamu, C.** (2017): New Ways of Conditioning Space and Place in Dynamic and Transformative Environments. Dans: Yamu, C.; Poplin, A.; Devisch, O.; de Roo, G. (éd.): The Virtual and the Real in Planning and Urban Design. Oxon/New York, 11-39.
- Debrie, J.; Douay, N.** (2016): Aménagement et équipement : la politique des grandes infrastructures. Dans: Desjardins, X.; Geneau, I. (éd.): L'aménagement du territoire en France, Paris, 61-72.
- Deloitte** (2020): Smart Cities : Die Stadt, die mitdenkt: Eine urbane Utopie wird Wirklichkeit – dank Big Data, IoT, Analytics & Co.  
<https://www2.deloitte.com/de/de/pages/consumer-business/articles/smart-cities.html> (07.07.2021).
- Dembksi, F.; Wössner, U.; Letzgus, M.; Ruddat, M.; Yamu, C.** (2020): Urban Digital Twins for Smart Cities and Citizens: The Case Study of Herrenberg, Germany. Sustainability 12 (6), 2307.  
 DOI: <https://doi.org/10.3390/su12062307>
- Douay, N.** (2018): L'urbanisme à l'heure du numérique. ISTE éditions. Londres.
- Douay, N.; Minja, M.** (éd.). (2021): Urban Planning for Transitions. Londres.
- European Parliament** (2014): Mapping Smart Cities in the EU: Study. Requested by the European Parliament's Committee on Industry, (IP/A/ITRE/ST/2013-02). Brussels.  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE\\_ET\(2014\)507480\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET(2014)507480_EN.pdf) (07.07.2021).
- George, É.** (éd.) (2020): Digitalization of Society and Socio-political Issues 2. Digital, Information and Research. Londres/Hoboken.  
 DOI: <https://doi.org/10.1002/9781119694885>
- Giffinger, R.; Fertner, C.; Kramar, H.; Kalasek, R.; Pichler-Milanović, N; Meijers, E.** (2007): Smart cities: ranking of European medium- sized cities. Vienne.
- Gonguet, J.-P.; Rolland, S.** (2015): «Paris doit devenir la capitale mondiale des villes intelligentes.» Jean-Louis Missika. Dans: La Tribune, 14.05.2015.  
<https://www.latribune.fr/economie/france/paris-doit-devenir-la-capitale-mondiale-des-villes-intelligentes-476207.html> (06.07.2021).
- Greenfield, A.** (2013): Against the Smart City. Kindle Edition.  
<https://www.amazon.de/Against-smart-city-here-English-ebook/dp/B00FHQ5DBS> (01.10.2021).
- Hatuka, T.; Rosen-Zvi, I.; Birnhack, M.; Toch, E.; Zur, H.** (2018): The Political Premises of Contemporary Urban Concepts: The Global City, the Sustainable City, the Resilient City, the Creative City, and the Smart City. Dans: Planning Theory & Practice 19 (2), 160-179.  
 DOI: <https://doi.org/10.1080/14649357.2018.1455216>

- Kitchin, R.; Coletta, C.; Evans, L.; Heaphy, L.; Donncha, D. M.** (2019): Smart cities, algorithmic technocracy and new urban technocrats. Dans: Raco, M.; Savini, F. (éd.): *Planning and knowledge: How new forms of technocracy are shaping contemporary cities*. Bristol, 199-212.  
DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvkjb1z8.20>
- Leitstelle XPlanung/XBau** (2018): Handreichung XPlanung/XBau. Hanovre. Leitstelle XPlanung/XBau. [http://www.xleitstelle.de/downloads/Handreichung\\_XPlanung-XBau\\_1.pdf](http://www.xleitstelle.de/downloads/Handreichung_XPlanung-XBau_1.pdf) (06.07.2021).
- Meschede, C.; Mainka, A.** (2020): Including Citizen Participation Formats for Drafting and Implementing Local Sustainable Development Strategies. Dans: *Urban Science*, 4 (1), 13.  
DOI: <https://doi.org/10.3390/urbansci4010013>
- Morgenstadt – City of the Future** (2020): Smart City. [https://www.morgenstadt.de/de/projekte/smart\\_city.html](https://www.morgenstadt.de/de/projekte/smart_city.html) (07.07.2021).
- Mumford, L.** (1970): *The myth of the machine*. New York.
- Novy, J.** (2015): Wunsch oder Alptraum? Smart Citys. Dans: *Politische Ökologie* 33 (142), 46-52.
- Picon, A.** (2015): *Smart Cities: A Spatialised Intelligence*. Chichester.
- Potts, R.** (2020): Is a New 'Planning 3.0' Paradigm Emerging? Exploring the Relationship between Digital Technologies and Planning Theory and Practice. Dans: *Planning Theory & Practice* (2), 1-18.  
DOI: <https://doi.org/10.1080/14649357.2020.1748699>
- Raco, M.; Savini, F.** (éd.) (2019): *Planning and knowledge: How new forms of technocracy are shaping contemporary cities*. Bristol/Chicago.  
DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvkjb1z8>
- Ravin, D.** (2020): Smart City als Konzept. Dans: *Blog Urban Digital*, 30.04.2020.  
<https://urban-digital.de/smart-city-als-konzept/> (06.07.2021).
- Scholl, H.J., Scholl M.C.** (2014): Smart governance: a roadmap for research and practice. Dans: *iConference2014 Proceedings*, 163-176.
- Senat Hansestadt Hamburg** (2020): Digitalstrategie für Hamburg: Digitale Stadt. Hamburg. <https://www.hamburg.de/senatskanzlei/digitalstrategie-fuer-hamburg/> (07.07.2021).
- Sennett, R.** (2018): *Building and dwelling: Ethics for the city*. New York.
- Sielker, F.; Sichel, A.; Allmendinger, P.** (2019): *Future Cities in the Making: overcoming barriers to information modelling in socially responsible cities*. Cambridge.  
DOI: <https://doi.org/10.17863/CAM.43318>
- Soike, R.; Libbe, J.** (2018): *Smart Cities in Deutschland – eine Bestandsaufnahme*. Berlin.
- Späth, P.; Knieling, J.** (2018): Endlich Smart-City-Leuchtturm: Auswirkungen des EU-Projektes mySMARTLife auf die Planungspraxis in Hamburg. Dans: Bauriedl, S.; Strüver, A. (éd.): *Urban Studies. Smart City – Kritische Perspektiven auf die Digitalisierung in Städten*. Bielefeld, 345–356.  
<https://www.smartcity-kompass.de> (9.12.2021).
- UN – United Nations** (2016): *New Urban Agenda: Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All*. Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2016 (A/RES/71/256). New York.  
<http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf> (20.08.2021).
- WBGU – German Advisory Council on Global Change** (2019): *Towards Our Common Digital Future. Flagship Report*. Berlin.  
[https://www.wbgu.de/fileadmin/user\\_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2019/pdf/wbgu\\_hg2019\\_en.pdf](https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2019/pdf/wbgu_hg2019_en.pdf) (28.05.2021).
- Wiechmann, T.; Terfrüchte, T.** (2017): *Smart Country regional gedacht – Teilräumliche Analysen für digitale Strategien in Deutschland*.  
[https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Smart\\_Country/SCRegional\\_Juni2017\\_final.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Smart_Country/SCRegional_Juni2017_final.pdf) (07.07.2021).
- Wiegandt, C.-C.** (2018): Informations- und Kommunikationstechnologie. Dans: *ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (éd.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. = Hanovre, 957-962.
- Yamu, C.; Poplin, A.; Devisch, O.; de Roo, G.** (2017): Introduction. Dans: Yamu, C.; Poplin, A.; Devisch, O.; de Roo, G. (éd.): *The Virtual and the Real in Planning and Urban Design*. Oxon/New York. 1-8.  
DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315270241-1>

---

**Auteurs**

**Nicolas Douay** est Professeur en aménagement de l'espace et urbanisme. Après ses études doctorales (Université de Montréal et Aix-Marseille Université), il a effectué ses études post-doctorales au Centre d'études françaises sur la Chine contemporaine à Hong Kong où il a travaillé dans le cadre d'une délégation CNRS dans un second temps. Il a enseigné dans les universités de Montréal, Paris et Grenoble Alpes où il était directeur du Master anglophone Erasmus Mundus en Coopération Internationale en Urbanisme. Il a aussi enseigné à l'INET-CNFPT. Il a également été membre du Directoire du Laboratoire CNRS de Sciences Sociales PACTE et y a assumé la responsabilité de l'équipe Villes & Territoires.

**Dr. Christian Lamker** est Maître de conférences en Transformation durable et planification régionale à l'Université de Groningue (Pays-Bas) depuis 2019. Ses recherches et son enseignement au sein du Département en aménagement du territoire et environnement portent sur les responsabilités en matière d'aménagement, d'aménagement post-croissance, d'aménagement régional et de leadership dans la transformation durable des territoires. Il a étudié et travaillé sur la planification spatiale à Dortmund, Aix-la-Chapelle, Auckland, Détroit et Melbourne et coordonne le programme de Master Société, Durabilité et Aménagement (SSP) à Groningue.

Jean Peyrony, Franziska Sielker, Thomas Perrin

## COOPÉRATION TERRITORIALE TRANSFRONTALIÈRE ENTRE LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE : ÉVOLUTION, CONVERGENCE ET PERSPECTIVES

### Plan

- 1 Introduction
  - 2 La consolidation de la coopération transfrontalière dans l'UE : cadres politique, financier et juridique
    - 2.1 Cadres politique, financier et juridique de la coopération transfrontalière dans l'UE
    - 2.2 Coopération transfrontalière en France et en Allemagne
  - 3 La coopération transfrontalière franco-allemande : bilan et inflexions
    - 3.1 Programmes et entités de coopération
    - 3.2 Des perspectives renouvelées : du traité d'Aix-la-Chapelle au mécanisme transfrontalier de l'UE
  - 4 Réflexions sur les expériences transfrontalières franco-allemandes à travers trois optiques conceptuelles : les *soft spaces*, la gouvernance multi-niveaux et l'interterritorialité
    - 4.1 *Soft spaces*
    - 4.2 Gouvernance multi-niveaux
    - 4.3 Inter-territorialité
  - 5 Conclusion and recommandations
- Bibliographie

### Résumé

Au cours des trente dernières années, les nouvelles formes et les nouveaux mécanismes de gouvernance se sont multipliés dans les régions frontalières d'Europe. La frontière franco-allemande a semblé se distinguer comme un adoptant précoce de nouveaux cadres de coopération, souvent suscités par des avancées au niveau européen d'une part, et par la coopération nationale bilatérale d'autre part. Cet article propose une analyse des politiques françaises et allemandes de coopération territoriale et de l'évolution de la coopération transfrontalière entre les deux pays. En prenant l'exemple de la Grande Région et de la Région du Rhin supérieur, nous examinons en profondeur deux représentations différentes de l'institutionnalisation transfrontalière. Nous discutons ensuite des perspectives renouvelées pour les régions frontalières qui découlent du traité bilatéral franco-allemand d'Aix-la-Chapelle. Suite à cette analyse, nous utilisons trois grilles conceptuelles – la gouvernance multi-niveaux, les *soft spaces* et l'inter-territorialité – pour réfléchir à l'évolution de la coopération territoriale transfrontalière. En conclusion, nos réflexions sur la situation franco-allemande inspirent des recommandations pour une prochaine phase de développement de la coopération transfrontalière européenne.

**Mots-clés**

Coopération territoriale transfrontalière – France – Allemagne – Traité d'Aix-la-Chapelle – Soft spaces – Inter-territorialité – Gouvernance multi-niveaux

**Cross-border territorial cooperation between France and Germany: evolution, convergence and perspectives****Abstract**

Over the past thirty years, new forms and mechanisms of governance have multiplied in the border regions of Europe. The French-German border has seemed to distinguish itself as an early adopter of new cooperation frameworks, often instigated by developments on the European level on the one hand and by bilateral national cooperation on the other hand. This paper delivers an analysis of French and German policies for territorial cooperation, and of the evolution of cross-border cooperation between the two countries. Taking the example of the Greater Region and the Upper-Rhine Region, we scrutinise two different representations of cross-border institutionalisation in-depth. We then discuss the renewed prospects for border regions stemming from the bilateral French-German Aachen Treaty. Following this analysis, we make use of three conceptual lenses – multi-level governance, soft spaces and inter-territoriality – to reflect on the evolution of territorial cooperation across this border. In conclusion, our reflections on the French-German situation inspire recommendations for a next phase in the development of European cross-border cooperation.

**Keywords**

Cross-border cooperation – France – Germany – Treaty of Aachen – soft spaces – inter-territoriality – multi-level governance

**1 Introduction**

Depuis la déclaration européenne de Robert Schumann du 9 mai 1950, la France et l'Allemagne ont été des forces motrices du processus d'intégration européenne. Le récent traité de coopération et d'intégration franco-allemande – le traité d'Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019 confirme la position particulière du couple franco-allemand en Europe. Le traité valorise la collaboration en cours et met la coopération transfrontalière au premier plan, en prévoyant plus de compétences, de ressources et des procédures plus rapides pour la réalisation des projets. Cette avancée est l'occasion, dans ce chapitre, de revenir sur l'évolution de la coopération territoriale transfrontalière à la frontière franco-allemande, d'analyser les tendances et les processus de convergence qui permettent de dégager des perspectives pour d'autres régions frontalières européennes.

La coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne a progressé rapidement au cours des dernières décennies. Cette évolution a non seulement été liée à la transformation dynamique des cadres institutionnels et juridiques européens, mais elle a également impliqué d'importantes initiatives bilatérales et nationales qui

façonnent la compréhension de la coopération régionale. Au niveau européen, les politiques paneuropéennes telles que les agendas territoriaux et la politique de cohésion fournissent le cadre et les objectifs généraux de la coopération territoriale. Ainsi l'intégration européenne a encouragé la consolidation progressive des réseaux d'acteurs en organisations coopératives plus ou moins institutionnalisées, sous des noms et des labels variés tels que *Eurorégions*, *Eurodistricts* ou *Eurométropoles*. Dès 1990, ces organisations ont pu s'appuyer sur les programmes de financement de la coopération territoriale transfrontalière de l'UE, tels que les programmes INTERREG, qui sont aujourd'hui étroitement associés à la mise en œuvre des objectifs de la politique de cohésion de l'UE. Plus récemment, l'Union européenne a soutenu l'intégration dans les régions frontalières par la mise en place de cadres juridiques, tels que les Groupements européens de coopération territoriale (GECT), et la récente suggestion de développer un mécanisme européen pour surmonter les obstacles juridiques et administratifs dans les régions frontalières (mécanisme transfrontalier; ECBM – *European cross border mechanism*). Le développement de ces multiples plateformes et politiques de coopération constitue un pilier important de la coopération transfrontalière, qui est en outre complétée par des initiatives bilatérales.

Dans ce contexte, notre objectif est d'une part d'analyser l'évolution de la coopération territoriale et transfrontalière à la frontière franco-allemande et, d'autre part, d'examiner les spécificités de la coopération transfrontalière sous un angle conceptuel. Nous retraçons ensuite l'évolution de la coopération transfrontalière, qui s'est développée au sein de deux grandes zones : la Grande Région et la Région du Rhin supérieur. Sur la base de ces réflexions, nous discutons des perspectives de la collaboration franco-allemande inaugurée par le nouveau traité d'Aix-la-Chapelle. Pour traiter de cette thématique, nous mobilisons trois grandes approches théoriques : les *soft spaces* (Allmendinger/Haughton 2009), la gouvernance multi-niveaux (Hooghe/Marks 2001) et l'interterritorialité (Vanier 2008). Les *soft spaces* décrivent la coexistence d'espaces administratifs «durs» (*hard*) et de domaines de coopération «doux» (*soft*) qui se chevauchent et dans lesquels les parties prenantes entretiennent des relations fonctionnelles spécifiques. Ces espaces peuvent comprendre des domaines de «coopération territoriale douce» (ESPON ACTAREA 2018) ou des territoires de projet. La gouvernance multi-niveaux décrit les processus d'élaboration des politiques à travers les différents niveaux et échelles de gouvernement, tant horizontalement que verticalement. Le concept d'interterritorialité (Vanier 2008) renvoie pour sa part à l'articulation entre les différentes échelles spatiales et les modalités de gouvernance qui leur correspondent, afin d'apporter des réponses pragmatiques à certaines questions d'aménagement. Ces trois approches éclairent les particularités et les variétés de la coopération transfrontalière franco-allemande à travers les échelles, les thèmes, les compétences et les récits, ouvrant ainsi de nouvelles perspectives pour d'autres régions frontalières en Europe.

Nous concluons que la frontière franco-allemande semble se distinguer des autres frontières européennes de deux façons. Premièrement, elle s'est avérée être une pionnière dans l'adoption de nouveaux cadres de coopération, souvent suscités par les développements au niveau européen d'une part, et par la coopération nationale bilatérale d'autre part. Nous soutenons que les dynamiques de coopération à la

frontière franco-allemande illustrent, d'une part, la manière dont les formes «douces» de gouvernance coexistent avec des formes et outils juridiques et administratifs «durs» pour surmonter des obstacles concrets et, d'autre part, comment la coopération transfrontalière implique une dynamique multi-niveaux et interterritoriale entre les échelles locale, régionale, nationale et européenne.

## **2 La consolidation de la coopération transfrontalière dans l'UE : cadres politique, financier et juridique**

### **2.1 Cadres politique, financier et juridique de la coopération transfrontalière dans l'UE**

La coopération territoriale entre collectivités locales est au cœur d'une intense réflexion engagée au sein des pays européens depuis plus de 30 ans (Dühr/Colomb/Nadin 2010; Wassenberg/Reitel/Peyrony et al. 2015). L'objectif était de construire des réseaux dans toute l'Europe, d'améliorer la compréhension des pratiques nationales d'aménagement du territoire et de s'en inspirer le cas échéant, mais aussi de coopérer avec les pays voisins et de développer des politiques européennes, notamment à l'échelle transfrontalière et avec le soutien de la politique de cohésion de l'UE (Perrin 2021).

La coopération transfrontalière a été menée par des réseaux d'acteurs consolidés et a permis la création de structures coopératives plus ou moins institutionnalisées, telles que les Eurorégions, les Eurodistricts, les Eurométropoles, les macro-régions ou autres. Le processus d'intégration européenne a favorisé ces phénomènes. La Convention-cadre de Madrid du Conseil de l'Europe a encouragé cette coopération dès 1980. À partir de 1990, s'appuyant sur le travail précurseur du Conseil de l'Europe dans le cadre de la Conférence du conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), les États membres de l'UE, avec le soutien de la commission, ont lancé un programme intergouvernemental dans le domaine de l'aménagement du territoire. Cela a conduit en 1999 à l'approbation du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) et en 2002 à la création du programme ESPON/ORATE : Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*). Répétées par les agendas territoriaux de 2007 et 2011 (qui ont été mis à jour pendant la présidence allemande de l'UE en 2020 avec l'Agenda territorial 2030), les discussions ont notamment porté sur le concept de développement territorial équilibré et de polycentrisme, qui implique en particulier la coopération entre les villes et les partenariats entre les zones urbaines et rurales. Progressivement, le niveau européen a repris ces thèmes, avec l'inclusion de la cohésion territoriale dans le traité en 2007 et la publication du livre vert sur la cohésion territoriale en 2008 (Peyrony 2014; Peyrony 2018). L'agenda urbain de 2015 est un autre indicateur de l'implication de l'UE dans la planification et les politiques urbaines. Parallèlement à ces politiques territoriales ou régionales spécifiques, l'Union européenne a fait progresser les objectifs de cohésion et leur incidence sur les décisions nationales et locales en matière d'aménagement grâce à des régimes de financement et des directives dans le cadre d'autres politiques sectorielles pertinentes sur le plan spatial, en particulier dans les domaines des



transports, de l'énergie, du climat, des affaires maritimes et de l'agriculture (Sielker 2018a).

Dans ces documents et recommandations politiques, la coopération entre les autorités infra-étatiques, ou coopération territoriale, est considérée comme une modalité essentielle pour articuler le développement territorial et la construction européenne. C'est notamment le cas de la coopération transfrontalière, qui se développe en réponse à des questions fonctionnelles qui concernent les deux côtés d'une frontière interétatique. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid) et le SDEC, par exemple, ont été couplés aux programmes de financement de la coopération territoriale transfrontalière et transnationale de l'UE, tels que les programmes INTERREG, lancés dans les années 1990, qui ont depuis suivi une évolution incrémentale tant en termes de budget que de portée territoriale. Ils ont progressivement couvert trois échelles de coopération différentes : transfrontalière, transnationale et interrégionale – cette dernière faisant référence aux réseaux territoriaux avec ou sans contiguïté territoriale. Ils ont redessiné la carte de l'Europe et renforcé les synergies au sein des régions européennes en transcendant les frontières traditionnelles des États. Depuis 2009, quatre macro-régions européennes se sont également développées, visant à fournir des orientations stratégiques pour une utilisation plus ciblée des financements par le biais de la coopération thématique transnationale (Sielker 2016).

L'Union européenne compte près de 40 régions frontalières intérieures de niveau NUTS 3 (Nomenclature des unités territoriales statistiques), couvrant 40 % de son territoire et représentant près de 30 % de sa population (COM 2017). Alors qu'il n'y avait qu'une trentaine de ces régions au début des années 1990, le dernier rapport cite plus de 150 «Eurorégions actives» (Durà/Camonita/Berzi et al. 2018), qui ne sont pas toutes des entités juridiques telles que celles résultant de la convention-cadre de Madrid ou des Groupements européens de coopération territoriale (GECT). Avec les GECT (COM 2006), l'UE vise de plus en plus à soutenir l'intégration dans les régions frontalières par la mise en place de cadres juridiques et, plus récemment, par la proposition d'un mécanisme européen visant à surmonter les obstacles juridiques et administratifs (COM 2018).

Les organismes qui mettent en œuvre la coopération transfrontalière ne sont que plus ou moins formalisés ou institutionnalisés, contrairement à leurs autorités constituantes qui ont des statuts et des compétences juridiques bien définis et des frontières administratives géographiques fixes. La coopération territoriale relie donc des unités de gouvernance formelles et circonscrites à des organisations plus informelles et contingentes qui couvrent des espaces aux frontières variables et potentiellement évolutives. Malgré la mise en place de statuts spécifiques tels que le GECT, ces organisations ne remplacent pas les unités ou les autorités qui en sont membres. En effet, la délimitation des frontières nationales et l'organisation territoriale interne sont des attributs fondamentaux de la souveraineté de chaque État. Le développement de ces multiples plateformes et stratégies de coopération constitue un pilier important de la coopération transfrontalière, qui est complétée par des initiatives bilatérales.

## 2.2 Coopération transfrontalière en France et en Allemagne

En Allemagne, les 16 *Länder* (États fédéraux d'Allemagne) où sont les principales autorités en matière d'aménagement et de développement territorial. Néanmoins, ils entretiennent une coopération continue avec les services nationaux. En 1995, 11 *Europäische Metropolregionen* (régions métropolitaines européennes) ont été définies dans le but d'ajuster les plans ou les politiques d'aménagement à l'échelle des régions fonctionnelles (Kawka 2016). En 2011, les régions frontalières ont fait l'objet d'une attention particulière lorsque les autorités allemandes des régions métropolitaines transfrontalières ont créé un réseau au niveau fédéral : *Initiativkreis Metropolitan Grenzregionen* (Cercle d'initiative des régions frontalières métropolitaines) (BMVBS 2013). Le raisonnement sous-jacent est que l'emploi transfrontalier et les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie se sont considérablement accrues depuis l'intégration du marché européen en 1957. Le développement territorial ne peut plus être géré dans une perspective purement nationale.

Pourtant, de nombreux défis et obstacles demeurent. C'est pourquoi le gouvernement fédéral allemand a travaillé sur des projets pilotes pour contribuer au développement territorial transfrontalier. Les *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland* (Principes directeurs pour le développement territorial en Allemagne) que les *Länder* et le gouvernement fédéral ont approuvé en 2016 mettent l'accent sur la coopération transfrontalière et soulignent le potentiel de l'intégration transfrontalière européenne (BMVBI 2016).

Le cas français est caractérisé par des réformes territoriales très progressives, mais retardées, notamment en ce qui concerne la création d'un gouvernement métropolitain (cf. Demazière et al. 2022).

Trois des métropoles créées en 2015 ont une vocation européenne transfrontalière : Lille, Strasbourg et Nice. Elles sont tenues d'élaborer un Schéma de coopération transfrontalière spécifique qui doit définir une stratégie et concevoir une feuille de route pour la coopération et les projets avec les autorités partenaires dans leur zone transfrontalière. En outre, certains pôles métropolitains (cf. Demazière et al. 2022) sont situés aux frontières et participent activement à la stratégie transfrontalière : Sillon Lorrain, Grand Genève.

Considérées ensemble, la France et l'Allemagne illustrent ainsi la nécessité de combiner les approches institutionnelles et fonctionnelles dans la planification. La comparaison de ces deux cas est d'autant plus révélatrice que les autorités compétentes ont développé des approches différentes – mais non contradictoires – des questions de planification, et qu'elles visent à les relier le long de leur frontière commune.

### 3 La coopération transfrontalière franco-allemande : bilan et inflexions

#### 3.1 Programmes et entités de coopération

Depuis l'Accord intergouvernemental de Bonn de 1975 (*Deutsch-französische Konsultationen*), la frontière entre la France et l'Allemagne fait l'objet d'une coopération transfrontalière intensive. Cette coopération s'articule autour de deux Eurorégions qui seront analysées plus en détail : la région du Rhin supérieur dans le bassin du Rhin et la Grande Région dans le bassin formé par la Moselle et la Sarre (cf. figure 1).



Figure 1 : Coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne / Source : Mission opérationnelle transfrontalière, <http://www.espaces-transfrontaliers.org>, (09.12.2021)

Les instances impliquées dans la coopération s'étendent donc au-delà de la frontière franco-allemande, englobant la Suisse dans le cas du Rhin supérieur, et le Luxembourg et la Belgique dans le cas de la Grande Région. Les deux zones disposent d'organes de coopération et d'acteurs dynamiques au niveau régional, mais aussi au niveau local où les Eurodistricts ont été créés, à partir du sommet franco-allemand de 2003 qui a célébré les 40ans du traité d'amitié franco-allemand, dit traité de l'Élysée. Deux d'entre eux forment des agglomérations urbaines intégrées : l'Eurodistrict trinational de Bâle et l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Les trois autres organismes transfrontaliers au niveau local sont l'Eurodistrict SaarMoselle, l'Eurodistrict Regio Pamina et l'Eurodistrict Région Fribourg-Alsace centrale et méridionale. À l'exception de l'Eurodistrict trinational de Bâle, tous bénéficient d'un statut de GECT.

### **Le Rhin supérieur**

Le champ d'application de la coopération institutionnelle est identique à celui du programme INTERREG. Au niveau local, les quatre Eurodistricts sont contigus et couvrent la quasi-totalité du territoire du Rhin supérieur. Enfin, le Rhin supérieur dispose d'un réseau dense de villes moyennes.

La spécificité du territoire du Rhin supérieur est la superposition de plusieurs périmètres (Oberrheinrat – Conseil Rhénan ; Oberrheinkonferenz – Conférence du Rhin supérieur) et de différentes problématiques transfrontalières, comme l'illustre la figure 2.

La Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur (*Trinationale Metropolregion am Oberrhein, TMO*) recoupe la Conférence du Rhin supérieur, les quatre Eurodistricts, l'agglomération de Bâle et l'Euregio de Bâle. Les interactions entre ces structures restent limitées et une relative illisibilité de ces différentes structures persiste. En outre, les contacts entre les instances de coopération eurorégionales (Conférence, Conseil) et locales (Eurodistricts) sont limités. Les coopérations transfrontalières sont également faiblement liées entre elles, tout comme avec les autorités de niveau supérieur ou les services gouvernementaux.

Suite au projet *ESPON Metroborder* (ESPON 2010), qui a soutenu simultanément une stratégie comparable dans la Grande Région, la Région métropolitaine trinationale (TMO), illustrée par l'espace vert de la figure 2, a été créée pour simplifier et rationaliser l'espace de coopération, optimiser la gouvernance, améliorer les liens entre les échelles de coopération et intégrer les dimensions politique, économique, de recherche et la société civile (Pupier 2019). Pour ce faire, un travail de complémentarité et d'adaptation des institutions existantes est nécessaire, en redéfinissant leurs rôles et leur champ d'action, notamment le Conseil du Rhin et la Conférence du Rhin supérieur. Par ailleurs, la Région métropolitaine trinationale (TMO) vise à améliorer la coordination multi-niveaux en intégrant les réseaux (acteurs économiques, société civile, Réseau des villes du Rhin supérieur) et les territoires et structures de coopération locale (Eurodistricts).

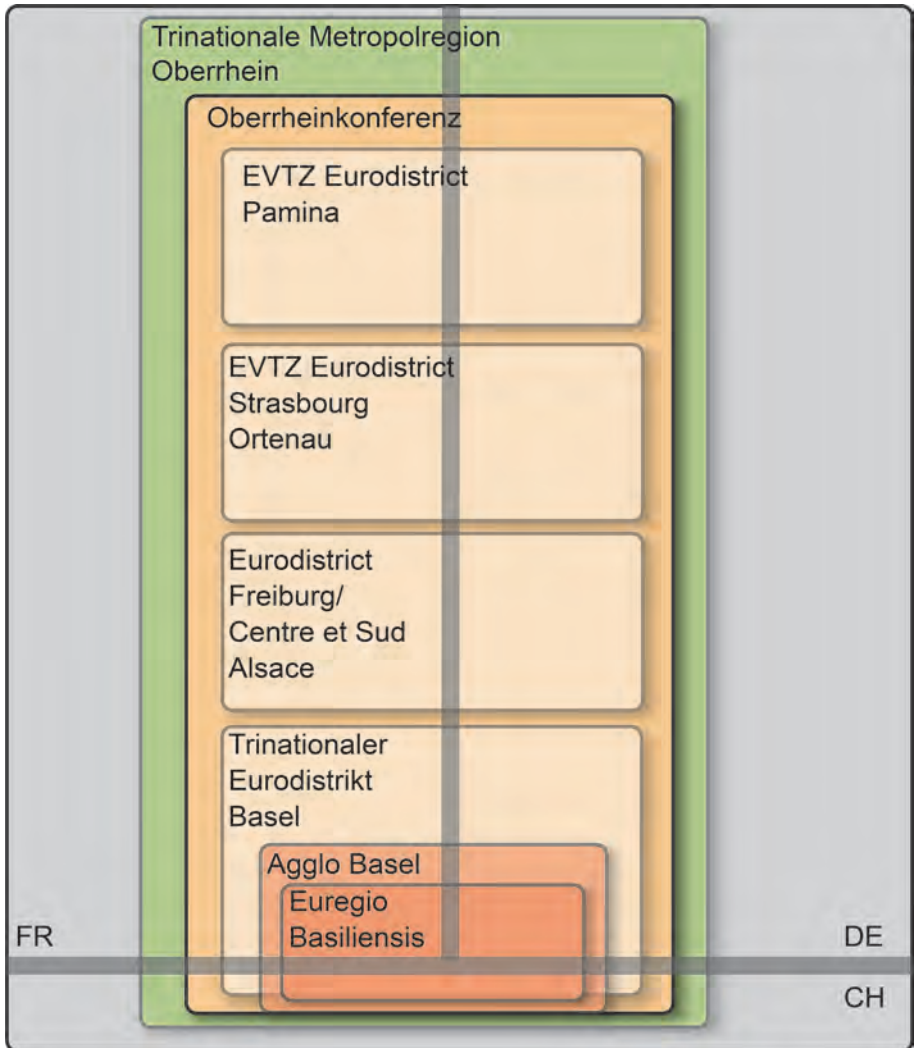


Figure 2: Cartographie institutionnelle de la région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur / Source: ESPON ACTAREA (2018)

### La Grande Région

La gouvernance de la Grande Région montre une plus grande implication du niveau national que sur d'autres frontières, notamment grâce à l'implication de l'État-Région luxembourgeois dans le partenariat, avec plusieurs organes de coopération formés à l'échelle eurorégionale: le Sommet exécutif, le Conseil parlementaire interrégional, le Comité économique et social. Le Sommet, en tant que structure représentant les

1 Oberreinkonferenz = Conférence du Rhin supérieur

EVTZ = GECT

Trinationale Metropolregion = Région métropolitaine trinationale

exécutifs des régions et du Luxembourg, a mis en place un secrétariat permanent avec une équipe dédiée pour assurer la durabilité des actions au-delà des présidences tournantes. L'existence d'un collège d'élus et d'un autre réunissant les acteurs socio-économiques est assez rare. Toutefois, comme dans le Rhin supérieur, le nombre important de structures entraîne des enchevêtrements et des doubles emplois, notamment au niveau des groupes de travail. Cette situation a progressivement souligné la nécessité d'élaborer une stratégie concrète pour la Grande Région et de passer de l'intention politique à l'action opérationnelle.

Les partenaires de la Grande Région ont lancé le projet d'une Région métropolitaine polycentrique transfrontalière (RMPT; GPMR – *Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregion*) dans le but de rationaliser la gouvernance et d'améliorer la communication, la cohérence et la complémentarité entre les organismes et les dispositifs de coopération. Le projet *ESPON Metroborder*, les développements de la politique intérieure allemande et les projets MORO (*Modellvorhaben der Raumordnung*; projets modèles sur l'aménagement du territoire), présentés ci-dessus ont favorisé cette approche. Dans la Grande Région, l'objectif principal est de doter la zone d'une masse critique en s'appuyant sur les réseaux structurants des villes moyennes ainsi que sur les zones rurales et les espaces naturels qui offrent des ressources économiques et socioculturelles diversifiées. Il est donc important d'assurer les connexions entre l'échelle «grande région» et les entités transfrontalières au niveau local, comme l'Eurodistrict Sarre-Moselle ou le GECT Alzette Belval. Cette stratégie a le mérite de nourrir une vision globale de l'aménagement du territoire et de soulever des questions thématiques telles que la coopération universitaire avec l'Université de la Grande Région, les questions environnementales comme la protection des rivières, les stations d'épuration transfrontalières et la promotion de la biodiversité dans les parcs naturels, ou encore de débattre des problématiques de transports, de culture, etc.

En outre, différents points de vue se sont exprimés sur la question de savoir si la Grande Région devait se concentrer sur l'ensemble du territoire institutionnel de la région polycentrique ou se concentrer sur le Luxembourg et sa zone urbaine fonctionnelle, afin de mieux gérer les retombées transfrontalières et d'initier une stratégie de co-développement adéquate. Les acteurs de l'aménagement de la Grande Région sont actuellement impliqués dans un projet INTERREG visant à élaborer un Schéma de développement territorial de la Grande Région (SDTGR).

Depuis une dizaine d'années, on constate que de nouvelles approches en matière de régions métropolitaines polycentriques transfrontalières se sont développées dans les deux grands domaines de la coopération transfrontalière franco-allemande. L'Allemagne a pris l'initiative avec ses projets modèles sur l'aménagement du territoire MORO, coordonnés avec les approches européennes, tandis que la France s'est jusqu'à présent concentrée sur les réformes territoriales concernant les régions et les villes (y compris les métropoles), avec, en ce qui concerne les aspects transfrontaliers, une plus grande attention portée aux agglomérations urbaines, reflétant leur poids dans le système territorial français. Ces nouvelles approches sont désormais renforcées par le traité d'amitié binational d'Aix-la-Chapelle.

### 3.2 Des perspectives renouvelées : du traité d'Aix-la-Chapelle au mécanisme transfrontalier de l'UE

Le 22 janvier 2019 à Aix-la-Chapelle, la chancelière Angela Merkel et le président Emmanuel Macron ont signé un nouveau traité de coopération et d'intégration entre l'Allemagne et la France. Cet accord prolonge le traité de l'Élysée de 1963 prônant une véritable stratégie de convergence. Il réitère la force de l'alliance franco-allemande et exprime la volonté de concrétiser une relation plus étroite et un engagement commun en faveur de la construction européenne.

Le traité d'Aix-la-Chapelle témoigne d'une réelle reconnaissance de la coopération transfrontalière en tant qu'élément central de la construction européenne, le chapitre IV étant entièrement consacré à ce sujet. Son principal objectif est l'élimination des obstacles transfrontaliers pour faciliter la mise en œuvre des projets et simplifier la vie quotidienne des habitants des régions frontalières. À cet effet, «les deux États dotent les collectivités territoriales des territoires frontaliers et les entités transfrontalières comme les Eurodistricts de compétences appropriées, de ressources dédiées et de procédures accélérées permettant de surmonter les obstacles à la réalisation de projets transfrontaliers»; et «si aucun autre moyen ne leur permet de surmonter ces obstacles, des dispositions juridiques et administratives adaptées, notamment des dérogations, peuvent également être accordées» (chapitre IV, article 13, paragraphe 2). Le traité se concentre sur les Eurodistricts, car ils sont le fruit de la coopération franco-allemande, tandis que les deux Eurorégions impliquent d'autres États.

La création du Comité de coopération transfrontalière franco-allemande est l'une des mesures phares du traité. Il est composé «des parties prenantes telles que l'État et les collectivités territoriales, les parlements et les entités transfrontalières comme les Eurodistricts et, en cas de nécessité, les Eurorégions intéressées. Ce comité est chargé de coordonner tous les aspects de l'observation territoriale transfrontalière (...), de définir une stratégie commune de choix de projets prioritaires, d'assurer le suivi des difficultés rencontrées dans les territoires frontaliers et d'émettre des propositions en vue d'y remédier, ainsi que d'analyser l'incidence de la législation nouvelle sur les territoires frontaliers» (chapitre IV, article 14).

Alors que le traité de l'Élysée a suscité une controverse sur sa compatibilité avec les structures européennes, le traité d'Aix-la-Chapelle insiste sur le fait que la coopération franco-allemande «favorise l'unité, l'efficacité et la cohésion de l'Europe» et est «ouverte à tous les États membres de l'UE». C'est également vrai pour le chapitre sur la coopération transfrontalière. Cela se manifeste, par exemple, dans le domaine de l'observation transfrontalière que la France et l'Allemagne se proposent de développer sur toutes leurs frontières, en joignant leurs efforts dans une perspective européenne (BBSR/MOT 2019). La première mise en œuvre des objectifs du traité a été la création de la Collectivité territoriale européenne d'Alsace avec un mandat transfrontalier spécifique, comme présenté ci-dessus.

L'agenda franco-allemand renouvelé pour la coopération transfrontalière fait écho au projet de règlement de la Commission européenne pour «un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier» (COM 2018). Ce règlement est basé sur une initiative prise par la Présidence luxembourgeoise de l'UE en 2015 qui a mis en place, avec le soutien de la France et de la MOT, un groupe de travail impliquant une dizaine d'États, d'institutions européennes et d'acteurs (MOT 2017). Un tel mécanisme permettrait à «une même région transfrontalière, dans un État membre donné» d'appliquer «les dispositions juridiques de l'État membre voisin si l'application de ses propres lois constituait un obstacle juridique à la mise en œuvre d'un projet commun», et ce sous le contrôle des États concernés et pour un projet transfrontalier (COM 2018). Le règlement rendrait également obligatoire la création de points de coordination transfrontalière au niveau national ou régional, facilitant ainsi une action conjointe à chaque frontière afin de résoudre les obstacles et de travailler avec le point de coordination transfrontalière européenne existant (ibid.). Ce projet représente une innovation dans la conception d'une administration multi-niveaux capable de surmonter les obstacles. La proposition, qui pourrait représenter un moment critique dans le développement de la coopération transfrontalière de l'UE, doit encore être validée par le Conseil européen et le Parlement. Si ce mécanisme est validé, il représentera un changement de paradigme, «permettant aux zones frontalières de gérer leur propre intégration (fonctionnelle-horizontale) et d'institutionnaliser une voie politique pour résoudre les obstacles juridiques ou administratifs spécifiques aux frontières (institutionnelle-verticale)» (Engl/Evrard 2019). Pourtant, depuis sa rédaction, la proposition a parfois fait l'objet de vives critiques et de nombreuses préoccupations ont été soulevées concernant la justification juridique, la souveraineté des États, le respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité, la portée thématique et territoriale, le caractère volontaire et la charge administrative (Sielker 2018b). Bien que les experts allemands aient été proactifs au sein du groupe de travail qui a élaboré le concept de l'ECBM, la position de l'Allemagne dans les négociations officielles au Conseil a été jusqu'à présent mitigée, tandis que le Parlement européen a (avec quelques modifications du texte de loi) accepté de faire passer la proposition à l'étape suivante – en insistant sur le rôle d'un réseau de points de coordination transfrontaliers. Le gouvernement français a soutenu l'initiative et le discours actuel de l'État considère qu'au-delà de la traditionnelle égalité républicaine, la différenciation et l'expérimentation sont des dimensions essentielles du développement territorial et de la gouvernance, y compris dans les zones frontalières, comme le montre la Collectivité européenne d'Alsace (cf. section 3.1).

En mai 2021, après une réunion du groupe du Conseil en charge, la Présidence portugaise a conclu qu'une majorité d'États membres souhaitaient le retrait du texte. La Commission et le Parlement veulent continuer la discussion. De sorte que la forme exacte que prendrait ce règlement reste incertaine. En ce sens, les dispositions du traité d'Aix-la-Chapelle semblent être à la pointe d'une telle évolution.

Dans le même temps, le cas franco-allemand soulève des questions sur l'évolution institutionnelle des organismes transfrontaliers, tels les GECT, qui ne sont pas censés avoir de compétences spécifiques. Leurs missions sont définies par leurs membres de manière à correspondre à leurs propres compétences communes. La perspective



d'une intégration transfrontalière plus poussée, telle que conçue par le traité d'Aix-la-Chapelle, soulève la question de savoir si les GECT ou les organismes transfrontaliers équivalents doivent recevoir des compétences spécifiques (par exemple, pour gérer des services publics), sous contrôle démocratique – comme l'Allemagne le souligne toujours.

Globalement, nous pouvons affirmer que si l'Allemagne et la France partagent des objectifs communs dans le cadre du traité d'Aix-la-Chapelle, ces deux pays se distinguent par leurs antécédents. Pour les Allemands, les entités transfrontalières pourraient être dotées de compétences réelles, à condition que les représentants soient élus au suffrage universel au niveau transfrontalier. L'accord de Karlsruhe (1996)<sup>2</sup> stipulait déjà que les Länder allemands pouvaient, dans certains cas, transférer des compétences souveraines à des institutions de coopération locales, pour autant que les conditions de droit interne soient remplies. En France, Sylvain Waserman (2018), le député français qui a rédigé le rapport destiné au gouvernement français pour la préparation du traité d'Aix-la-Chapelle, a préconisé de doter les collectivités locales transfrontalières de compétences exclusives et de ressources fiscales propres (EPCI – Établissements publics de coopération intercommunale-transfrontaliers). Cette proposition n'a pas été retenue par les négociateurs français, qui ont objecté qu'elle ne serait pas compatible avec la constitution française.

Les régimes fonctionnels sont-ils le modèle ultime de la coopération territoriale européenne, ou ce modèle manque-t-il d'une réelle dimension démocratique transfrontalière? Les régions transfrontalières sont des lieux emblématiques pour explorer et tester les évolutions sociales et politiques. De telles perspectives impliquent une nouvelle façon de considérer l'Europe, non plus à partir des capitales, mais des périphéries et des frontières (Balibar 2009), comme des lieux de résolution des frictions entre États, et d'invention d'une souveraineté partagée ou de post-souveraineté. Le traité d'Aix-la-Chapelle et le nouveau règlement proposé par la Commission entendent aborder ces questions.

#### **4 Réflexions sur les expériences transfrontalières franco-allemandes à travers trois optiques conceptuelles : les soft spaces, la gouvernance multi-niveaux et l'interterritorialité**

Ces orientations politiques et ces évolutions territoriales ont été éclairées et influencées par divers apports théoriques provenant de différents domaines universitaires avec, d'une part, certains concepts clés de la théorie de la planification et des sciences politiques et, d'autre part, la formation du domaine scientifique transversal des études frontalières. L'évolution et les résultats de la coopération franco-allemande illustrent trois conceptualisations particulières, qui sont régulièrement mobilisées par des praticiens et des universitaires en aménagement et urbanisme et dans diverses disciplines pour penser la coopération territoriale et transnationale : les *soft spaces*, la gouvernance multi-niveaux et l'interterritorialité (cf. tableau 1).

2 [https://www.euroinstitut.org/fileadmin/user\\_upload/02\\_Ueber\\_Uns/Struktur/Accord\\_Karlsruhe\\_Karlsruher\\_Ubereinkommen.pdf](https://www.euroinstitut.org/fileadmin/user_upload/02_Ueber_Uns/Struktur/Accord_Karlsruhe_Karlsruher_Ubereinkommen.pdf) (14.12.2021).

	<b>Gouvernance multi-niveaux</b>	<b>Soft spaces</b>	<b>Interterritorialité</b>
Champ de recherche d'origine	Science politique	Aménagement du territoire	Aménagement du territoire Géographie politique
Principales thèses et approches	<p>Différenciation entre deux types de gouvernance multi-niveaux :</p> <p>I Type institutionnel : petit nombre d'autorités de différents territoires imbriqués, servant un objectif général et commun dans un ordre hiérarchique (image des poupées russes)</p> <p>II Type fonctionnel : coopération spécifique entre différents acteurs situés à différentes échelles pour résoudre des problèmes ou fournir des services ; arrangements fonctionnels avec de nombreuses unités qui se chevauchent souvent</p>	<p>La notion de soft space («espaces doux») traduit la coexistence entre des espaces administratifs et institutionnalisés dits «durs» (hard spaces) et des espaces fluides, fonctionnels et relationnels.</p> <p>L'aménagement du territoire considère que ces deux types d'espaces d'action ont vocation à coexister, plutôt qu'un type d'espace ou de forme spatiale prime sur un autre.</p>	<p>Combinaison des approches territoriales et relationnelles de l'aménagement du territoire. Tentative de réconcilier et de combiner les territoires «fixes» (des politiques) et les territoires «fluides» (de vie).</p> <p>Les vies quotidiennes croisent des territoires résidentiels, professionnels, récréatifs ou encore de services.</p> <p>L'interconnexion entre ces divers «territoires vécus» a été facilitée par l'amélioration de la mobilité et de la communication.</p> <p>L'imbrication des territoires de vie et des territoires politiques appelle une reconfiguration des systèmes d'aménagement avec davantage de coordination et de liens entre les parties prenantes et les institutions pour mettre en œuvre des politiques communes dans un territoire d'action pertinent.</p>

	Gouvernance multi-niveaux	Soft spaces	Interterritorialité
Entrées analytiques	Gouvernance, autorité territoriale, répartition des compétences, intégration européenne	Territorialité : interaction entre les approches relationnelles, territoriales ou administratives du rapport des individus et des sociétés aux territoires	
Références	Hooghe/Marks 2001	Allmendinger/Haughton 2009	Vanier 2008
Éléments communs	<p>Réflexion sur la co-production du gouvernement et de l'action publique à diverses échelles</p> <p>Rôle de l'aménagement du territoire et de la coopération territoriale pour répondre à une situation de «cooplexité» : adapter les dispositifs d'action publique à des ensembles multi-échelles et multi-acteurs à la fois complexes et coopératifs, qui dépassent les frontières institutionnelles sans modifier les prérogatives de chaque autorité territoriale.</p>		

Table 1 : Aperçu des concepts théoriques / Source : auteurs

#### 4.1 Soft spaces

Les concepts de *soft spaces* et *soft planning* renvoient à une délimitation flexible et potentiellement évolutive des régions, en fonction des objectifs poursuivis et des partenaires impliqués (Allmendinger/Haughton 2009; Allmendinger/Chilla/Sielker 2014). Ces espaces «doux» se superposent aux *hard spaces* existants et peuvent être temporaires ou «consolidés» (Metzger/Schmitt 2012). Ces concepts se révèlent particulièrement opérants lorsqu'il s'agit d'ensembles transfrontaliers aux frontières évolutives, mis en place à diverses échelles ou pour des opérations de développement spécifiques, et qui souvent chevauchent des frontières fixes, administratives ou institutionnalisées. Il n'a pas fallu longtemps pour que le concept de *soft spaces* soit utilisé pour expliquer les développements territoriaux à l'échelle européenne. Paasi (2012) a affirmé que les études frontalières étaient réanimées par les débats sur les *soft spaces*, en dépassant la traditionnelle séparation territoriale relationnelle. Faludi (2013) et Sielker (2014) ont utilisé le concept pour appréhender la coopération macro-régionale au sein de l'UE. Sielker (2014) avance l'argument selon lequel, en se basant sur la littérature relative aux *soft spaces*, on peut saisir les frontières comme des «limites non contraignantes», où de nouvelles frontières, parfois flexibles, se développent à côté des frontières territoriales ou nationales.

Allmendinger, Chilla et Sielker (2014) estiment que les *soft spaces* constituent une opportunité de reterritorialisation, et que les acteurs à l'échelle européenne utilisent ces cadres fluctuants pour établir leur agenda. Pourtant, la vision relationnelle du territoire et de la coopération transfrontalière, à l'instar de Nienaber et Wille (2019),

continue d'être utile, en particulier, pour comprendre le lien entre les réseaux, la gouvernance et la territorialisation dans les activités informelles de l'aménagement spatial transfrontalier. Ces concepts sont applicables aux régions transfrontalières ou transnationales européennes dont les limites et les champs d'action ne sont pas stabilisés par rapport aux unités territoriales institutionnalisées.

Dans la section 3.1, nous avons illustré les multiples structures de coopération territoriale qui sont plus ou moins formalisées à la frontière franco-allemande. Comme à d'autres frontières européennes, et malgré la création des GECT, ces organisations n'ont pas vocation à se substituer aux collectivités ou autorités qui en sont membres. En effet, les compétences en matière d'organisation et d'aménagement du territoire restent un attribut fondamental de la souveraineté de chaque État membre. Cependant, les territoires de projet et les «zones de coopération territoriale de proximité» (ESPON ACTAREA 2018) qui se chevauchent et qui façonnent les régions frontalières offrent une diversité d'espaces pour aborder des problèmes spécifiques et inclure les acteurs indispensables à la réalisation de missions particulières. Par exemple, les Eurodistricts peuvent être des structures chargées de gérer des fonds. Néanmoins, ils constituent aussi des échelles pertinentes pour répondre à des défis communs. Jusqu'à présent, les Eurodistricts ne gèrent pas de grands projets ou ne traitent pas d'investissements importants (par exemple le Tram Strasbourg Kehl), mais dans les cas les plus avancés de Bâle ou de Genève, les Eurodistricts ou les instances équivalentes jouent un rôle essentiel de coordination. La question est de savoir si les parties française et allemande seraient prêtes à accroître leurs compétences, avec pour corollaire un contrôle démocratique transfrontalier. En fin de compte, la question qui se pose est de savoir comment combiner les formes de gouvernance *soft* et *hard*. Certaines formes de coopération plus *soft* comme la Région métropolitaine transfrontalière (RMT) peuvent également servir à coordonner les politiques de transport ou d'autres approches de planification sectorielle. Nous concluons que la frontière franco-allemande illustre la coexistence croissante de formes flexibles de gouvernance et l'utilisation de formes rigides de gouvernance, avec les outils juridiques et administratifs, pour surmonter des obstacles concrets.

## 4.2 Gouvernance multi-niveaux

Le concept de gouvernance multi-niveaux, développé par Hooghe et Marks (2001) pour expliquer le fonctionnement de l'UE, s'avère également judicieux pour analyser les dispositifs de gouvernance transfrontaliers. La capacité des acteurs à ajuster leurs intérêts, à mettre en œuvre des approches collaboratives, est une variable clé pour l'opérationnalité de tels arrangements. La dynamique coopérative des systèmes de gouvernance est d'autant plus importante dans les espaces transfrontaliers non conventionnels qui intègrent des combinaisons nouvelles et changeantes d'acteurs issus de différents systèmes nationaux. En ce sens, la coopération transfrontalière incarne une situation de «cooplexité», qui caractérise de nombreuses opérations de planification et fait référence à la combinaison entre la complexité – des configurations spatiales et de gouvernance – et la coopération – entre les acteurs impliqués (Perrin 2022).

La frontière franco-allemande illustre cette coordination entre plusieurs niveaux de gouvernement. Pour favoriser véritablement l'intégration transfrontalière, la coordination est nécessaire tant au niveau horizontal que vertical. Les différentes formes de coopération présentées ci-dessus montrent que la réalité frontalière exige un mécanisme de coordination pour relier les niveaux des autorités françaises et allemandes qui traitent de sujets et de thèmes similaires. Les Eurodistricts en sont un exemple éloquent. Pourtant, la coordination entre les acteurs territoriaux n'est pas toujours suffisante. Pour une opérationnalisation efficace de leur coopération, ces acteurs doivent aussi se coordonner avec les niveaux supérieurs et inférieurs. Dans l'ensemble, il apparaît que les approches bilatérales servent à informer le niveau national, par exemple par le biais de plateformes SIG, tandis que les plateformes de coopération suscitées par les développements européens servent à la coordination avec le niveau de l'UE, par exemple pour la mise en œuvre des programmes INTERREG. Les régions frontalières ont donc particulièrement besoin de ressources humaines pour organiser l'intégration transfrontalière à plusieurs niveaux. Le traité d'Aix-la-Chapelle est un nouveau développement qui explore les compétences nécessaires à une intégration plus poussée à ce stade, et instaure de nouvelles perspectives de gouvernance multi-niveaux.

### 4.3 Inter-territorialité

Le concept d'inter-territorialité (Vanier 2008) précise et adapte les approches de gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs aux questions d'aménagement du territoire. Comme dans l'approche des *soft spaces*, ce concept pousse l'analyse de l'aménagement au-delà de la division territoriale relationnelle, mais cherche plutôt à combiner ces deux dimensions de manière opérationnelle. Cette approche s'appuie sur le fait que de plus en plus de territoires sont devenus pluriels et se superposent dans la vie quotidienne, entre les fonctions résidentielles, professionnelles, récréatives ou de services. Les interconnexions entre ces territoires vécus sont facilitées par l'amélioration des capacités de mobilité et de communication. Cette imbrication territoriale implique une reconfiguration des mécanismes et politiques d'aménagement pour mieux coordonner et articuler les acteurs et institutions concernés, pour combiner des politiques territoriales fixes avec des usages territoriaux variables. Cette approche suppose que la dimension réticulaire et coopérative de l'organisation territoriale peut progressivement prendre le pas sur les logiques de division et de fixation des frontières. Le défi consiste moins à modifier le périmètre juridique ou géographique des institutions, en d'autres termes à rechercher un hypothétique «optimum territorial», qu'à améliorer la capacité à coopérer. Cette vision est particulièrement pertinente en France, dans un contexte de décentralisation dite «horizontale» où la hiérarchie reste faible entre les différentes collectivités territoriales et leurs regroupements, dont beaucoup disposent de budgets relativement limités et de prérogatives peu spécialisées, tandis que l'État et ses services restent des acteurs transversaux des politiques publiques territoriales. Cependant, l'approche interterritoriale s'applique à divers contextes de planification nationaux ou transnationaux qui doivent répondre à une situation de «cooplexité» qui, comme nous l'avons vu, concerne spécifiquement la coopération transfrontalière. Tout comme la coopération transfrontalière en Europe en général, la frontière franco-

allemande englobe une grande diversité de thèmes pertinents pour le développement territorial, représentés par des structures de gouvernance innovantes ancrées dans le paysage sociopolitique de cette frontière. L'identification et la mise en œuvre d'agendas transfrontaliers communs sont uniques à chaque frontière, malgré l'ensemble d'outils communs offerts par la coopération territoriale européenne. L'interterritorialité nous aide à comprendre les modifications apportées par les différentes unités de coopération aux questions en jeu et, en fin de compte, suggère que la situation actuelle est vouée à changer en fonction des thèmes et des agendas de demain.

Au total, ces trois perspectives révèlent les spécificités de la frontière franco-allemande qui consiste à développer des domaines de coopération de plus en plus imbriqués, sujets à des modifications et à des réévaluations constantes.

## 5 Conclusion et recommandations

Dans un contexte d'euroscpticisme croissant, la coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne peut jouer un rôle important pour promouvoir le potentiel des territoires frontaliers et leur contribution à l'intégration européenne.

Un programme politique ambitieux et des initiatives concrètes confirment ces perspectives. Le traité d'Aix-la-Chapelle représente une étape majeure puisqu'il consacre un chapitre spécifique à la coopération transfrontalière, reconnaissant le rôle des Eurodistricts et instaurant un comité de coopération transfrontalière binational multi-niveaux. Ce comité pourrait être le précurseur d'une généralisation des mécanismes transfrontaliers, comme le propose la Commission européenne. En outre, ce nouveau cadre est concomitant à la création de la collectivité européenne d'Alsace.

Les cas de la France et de l'Allemagne montrent donc que la coopération transfrontalière peut favoriser et renforcer une approche innovante, malgré une organisation territoriale et politique très différente entre les deux États. La situation franco-allemande signale par ailleurs une dynamique plus générale d'européanisation spatiale et territoriale. Avec le développement de la coopération territoriale alternant constamment entre *top-down* et *bottom-up*, les orientations politiques et les programmes européens contribuent à promouvoir des références métagéographiques renouvelées et à normaliser de nouvelles instances à l'échelle transnationale et transfrontalière. L'européanisation s'observe également dans l'interaction entre l'agenda binational de coopération franco-allemand et les propositions de l'UE pour un mécanisme transfrontalier. La situation franco-allemande montre également que la capacité des États constitue une variable importante dans l'avancement de la coopération territoriale et transfrontalière, qu'il s'agisse d'un État central ou fédéral, ou dans le cadre du Conseil européen.

La coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne confirme également la situation complexe et «intermédiaire» des régimes transfrontaliers. Dans le Rhin supérieur et la Grande Région, la vitalité de la coopération a conduit à la multiplication

du nombre de dispositifs de coopération, fondés sur des modalités diverses et évolutives. On observe actuellement des tendances à une certaine rationalisation et à la «décomplexification» des dispositifs transfrontaliers, avec les projets de la Région métropolitaine trinationale et de la Région métropolitaine polycentrique transfrontalière. Ces dynamiques soulèvent la question de la capacité institutionnelle des instances transfrontalières, qui se trouvent jusqu'à présent dans une sorte d'«entre-deux» fonctionnel et institutionnel : entre les *soft spaces* de coopération, les schémas de gouvernance flexibles et de faible intensité, et les périmètres «durs» et la capacité effective des autorités qui les composent. En effet, la coordination et le développement transfrontaliers dépendent d'un mélange de modes flexibles de gouvernance et du recours à des outils juridiques et administratifs plus fermes.

La démarche conjointe de l'Allemagne et de la France peut représenter un pas de plus dans la construction européenne transfrontalière. S'ils coordonnent leurs efforts, les deux États ont la capacité de promouvoir l'approche définie par le traité d'Aix-la-Chapelle, et ils peuvent mettre en place des projets pilotes communs, tels que ceux des régions métropolitaines transfrontalières. En ce sens, l'évolution de la coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne au cours de la période de programmation 2021-2027 peut marquer une inflexion importante et constituer une expérience éclairante pour l'avenir de l'intégration territoriale de l'UE.

L'expérience franco-allemande est de nature à inspirer des réflexions dans d'autres domaines de la coopération transfrontalière. Nous proposons ici trois grandes recommandations :

### **Recommandation 1 : Renforcement institutionnel et civique de la coopération transfrontalière**

- > Le transfert des compétences appropriées, des ressources dédiées et des procédures accélérées pour que les autorités frontalières et transfrontalières puissent surmonter les obstacles à la mise en œuvre de leurs projets transfrontaliers, en combinant efficacement les approches institutionnelles (*hard*) et fonctionnelles (*soft*). Les termes du traité d'Aix-la-Chapelle, ou le projet d'ECBM (mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier) peuvent inspirer une telle évolution institutionnelle.
- > La participation pleine et systématique des citoyens par le biais de forums civils ou la généralisation des projets de personnes à personnes. Cette évolution peut être un premier pas vers une démocratisation plus formelle des organismes transfrontaliers, comme les élections transfrontalières de leurs représentants.

### **Recommandation 2 : Rationalisation et normalisation de la coopération transfrontalière**

- > Le renforcement et la rationalisation du suivi de la coopération transfrontalière en un mécanisme harmonisé à plusieurs niveaux, qui pourrait coordonner conjointement les affaires transfrontalières sur chaque frontière et à tous les

niveaux : au sein de chaque État (coordination interministérielle et coordination avec les collectivités territoriales), entre les États et les collectivités territoriales, et avec les autorités de l'UE. Un tel mécanisme pourrait assurer la coordination de la transposition des directives et règlements de l'UE (en particulier le règlement potentiel sur l'ECBM), contribuer à la co-élaboration des politiques communautaires ou intergouvernementales (politique de cohésion, autres politiques de l'UE, agendas territoriaux ou urbains) et à la coordination des programmes de l'UE, coordonner l'observation transfrontalière, définir une stratégie commune pour le choix des projets prioritaires, et suivre les difficultés rencontrées afin de trouver des solutions. Le Comité franco-allemand de coopération transfrontalière (*Deutsch-französischer Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit*) peut servir de premier modèle pour inspirer la création d'un mécanisme équivalent.

- > La prise en compte systématique des questions transfrontalières dans les politiques et documents de planification nationaux ou subnationaux. Cela nécessite une coordination systématique entre les autorités concernées et les parties prenantes d'une zone frontalière commune.
- > Une meilleure contribution des programmes européens de coopération territoriale (2021-2027) à l'identification des priorités et des obstacles territoriaux, et à la promotion d'une gouvernance transfrontalière pertinente et d'une véritable stratégie de développement sur une frontière spécifique, définie en collaboration avec les parties prenantes concernées, y compris les citoyens.

### **Recommandation 3 : Observation et soutien scientifiques à la coopération transfrontalière**

- > Une meilleure exploitation et diffusion des nombreux travaux et études sur la coopération transfrontalière au niveau national et européen, via le réseau des points de coordination transfrontalière, avec le soutien financier des programmes nationaux et européens d'assistance technique et des réseaux (Interact, Urbact, ESPON...). La mobilisation de ce corpus peut soutenir et orienter les évolutions institutionnelles préconisées ci-dessus.
- > Mettre en place un dispositif opérationnel d'observation transfrontalière, reliant les observatoires locaux, nationaux et européens au service de la production et de l'analyse de données transfrontalières. Ce projet peut s'appuyer sur des initiatives françaises et allemandes comme la plateforme du Comité stratégique transfrontalier (CST) ou le Memorandum pour la création d'un réseau européen sur l'observation transfrontalière (BBSR 2019). Le partage de meilleures connaissances communes sur les dynamiques transfrontalières peut permettre de mutualiser les récits et de construire un récit commun, ce qui, au-delà de l'évolution institutionnelle ou fonctionnelle, représente un autre enjeu crucial pour l'intégration européenne et transfrontalière.



## Bibliographie

- Allmendinger, P.; Haughton, G. (2009): Soft spaces, fuzzy boundaries and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A: Economy and Space* 41 (3), 617-633.
- Allmendinger, P.-I.; Chilla, T.; Sielker, F. (2014): Europeanizing territoriality- towards soft spaces. Dans: *Environment and Planning A*. 46 (11), 2703-2717.
- Balibar, E. (2009): Europe as Borderland. *Environment and Planning*. Dans : *Society and Space* 27 (2), 190-215.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung; MOT – Mission opérationnelle transfrontalière (2019): France-Allemagne. L'observation transfrontalière au cœur de l'Europe. [http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user\\_upload/documents/FR\\_observation\\_transfrontaliere\\_fr\\_de\\_2019.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/FR_observation_transfrontaliere_fr_de_2019.pdf) (09.07.2021).
- BMVBI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (éd.) (2016): Concepts and Strategies for Spatial Development in Germany. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbildbroschuere-englisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbildbroschuere-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=7) (09.07.2021).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (éd.) (2013): Initiative Group of German Regions in Cross-Border Functional Regions. Final Report of the Demonstration Project of Spatial Planning (MORO), Berlin/Bonn.
- COM – Commission européenne (2006): Regulation (EC) No 1082-2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) (OJ L 210, 31.07.2006). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=EN> (30.11.2021).
- COM – Commission européenne (2017): European Commission (2017): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Boosting growth and cohesion in EU border regions, Brussels, 20.09.2017. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/boosting\\_growth/com\\_boosting\\_borders.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/com_boosting_borders.pdf) (09.07.2021).
- COM – Commission européenne (2018): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context. Strasbourg COM (2018) 373 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A373%3AFIN> (09.07.2021).
- Demazière, C.; Feiertag, P.; Paris, D.; Zimmermann, K.; Dubois, J. (2023): Métropoles et organisation du développement métropolitain en Allemagne et en France. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): *Villes et métropoles en France et en Allemagne*. Hanovre, 60-82. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Dühr, S.; Colomb, C.; Nadin, V. (2010): *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. Londres/New York.
- Durà, A.; Camonita, F.; Berzi, M.; Noferini, A. (2018): Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices. Barcelone. <https://ec.europa.eu/futurium/en/evidence-and-data/euroregions-excellence-and-innovation-across-eu-borders-catalogue-good-practices.html> (09.07.2021).
- Engl, A.; Evrard, E. (2019): Agenda-setting dynamics in the post-2020 cohesion policy reform: the pathway towards the European cross-border mechanism as possible policy change, Dans: *Journal of European Integration* 42 (7), 917-935. DOI: 10.1080/07036337.2019.1689969
- ESPON (2010): *Metroborder – Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions*. Final report, 31.12.2010. <https://www.espon.eu/metroborder> (09.07.2021).
- ESPON ACTAREA Project (2018): *ESPON ACTAREA: Thinking and planning in areas of territorial cooperation – Final Report*. <https://www.espon.eu/actarea> (14.12.2021).
- Faludi, A. (2013): Territorial cohesion, territorialism, territoriality and soft planning: a critical review. Dans: *Environment and Planning A, Economy and Space* 45 (6), 1302-1317. DOI: 10.1068/a45299
- Hooghe, L.; Marks, G. (2001): *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham/Boulder/New York/Oxford.
- Kawka, D. (2016): Einführung. Dans: *Informationen zur Raumentwicklung* 2016 (5), 533-543.

- Metzger, J.; Schmitt, P. (2012): When soft spaces harden: the EU strategy for the Baltic Sea Region. Dans: *Environment and Planning A: Economy and Space* 44 (2), 263-280.
- MOT – Mission opérationnelle transfrontalière (2017): Report Working Group on Innovative Solutions to Cross Border obstacles July 2016 – July 2017.  
[http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user\\_upload/REPORT\\_20170628\\_WG\\_on\\_Innovative\\_Solutions\\_to\\_Cross-Border\\_Obstacles.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/REPORT_20170628_WG_on_Innovative_Solutions_to_Cross-Border_Obstacles.pdf) (09.07.2021).
- Nienaber, B.; Wille C. (2019): Cross-border cooperation in Europe: a relational perspective. Dans: *European Planning Studies* 28 (1), 1-7.  
 DOI: 10.1080/09654313.2019.1623971
- Paasi, A. (2012): Commentary - Border studies reanimated: going beyond territorial/relational divide. Dans: *Environment and Planning A: Economy and Space* 44 (10), 2303-2309.
- Perrin, T. (2021): La frontière, espace de coopération. Illustration depuis l'Europe. Dans: *L'Information géographique* 85 (1), 53-69.
- Perrin, T. (2022): a région au XXIème siècle. Perspectives de France et d'Europe. Bruxelles.
- Peyrony, J. (2014): Frontières Et Cohésion Territoriale, Actes De La Conférence Construire Des Ponts À Travers Les Frontières, Vers Une Cohésion Territoriale En Europe. Stuttgart.
- Peyrony, J. (2018): Integration in cross border regions, Obstacles and solutions. Dans: Wassenberg, B. (éd.): *Castle talks on cross border cooperation, Fear or Integration? The pertinence of the border.* Stuttgart.
- Pupier, P. (2019): La « région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur »: contre la périphérie étatique par la centralité métropolitaine. Dans: *Belgeo* 2019 (2).  
 DOI: <https://doi.org/10.4000/belgeo.32078>
- Sielker, F. (2014): Soft borders als neues Raumkonzept in der EU? – Das Beispiel der makroregionalen Kooperationen. Dans: Grotheer, S.; Schwöbel, A., Stepper, M. (éd.): *Nimm's sportlich – Planung als Hindernislauf.* Hanovre, 79-94. = *Arbeitsberichte der ARL* 10.
- Sielker, F. (2016): A stakeholder-based EU Territorial Cooperation – the example of European macro-regions. Dans: *European Planning Studies*. 24 (11), 1995-2013.  
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09654313.2016.1221383> (09.07.2021).
- Sielker, F. (2018a): European spatial governance – towards a sectoralisation of spatial planning? Dans: *Journal of Property, Planning and Environmental Law*, 10 (2), 126-139.  
 DOI: 10.1108/JPEL-03-2018-0011
- Sielker, F. (2018b): The European Commission's Proposal for a Cross-border Mechanism (ECBM): Potential Implications and Perspectives. Dans: *Journal of Property, Planning and Environmental Law* 10 (3), 219-239. DOI: 10.1108/JPEL-08-2018-0024
- Vanier, M. (2008): *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité.* Paris.
- Waserman, S. (2018): Rapport définitif sur le transfrontalier Franco-Allemand.  
<https://www.sylvainwaserman.fr/2018/05/21/rapport-sur-le-transfrontalier-franco-allemand/> (14.12.2021).
- Wassenberg, B.; Reitel, B.; Peyrony, J.; Rubio, J. (2015): Territorial cooperation in Europe. A historical perspective.  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/information/pdf/brochures/interreg\\_25years\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/pdf/brochures/interreg_25years_en.pdf) (30.11.2021).

---

## Auteurs

Jean Peyrony est Directeur Général de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT). Auparavant, il a travaillé à la Commission européenne, DG REGIO, à l'Unité de développement urbain et de cohésion territoriale, et à la DATAR (aujourd'hui ANCT) où il était Chargé de la Coopération européenne et de la conception de la politique de cohésion de l'UE. Il a également été Responsable de l'Unité d'Observation de l'Agence Nationale d'Aménagement du Territoire de la Région Parisienne, Chargé de mission pour le développement urbain de la Région Parisienne et de l'Île de la Réunion. Il est ancien élève de l'École Polytechnique et de l'École Nationale des Ponts et Chaussées.

*Franziska Sielker est Maîtresse de conférences en aménagement et logement à l'Université de Cambridge, Département d'économie foncière et Membre associée du Cambridge Centre for Housing and Planning Research. En 2018-2019, elle a été Professeure invitée pour les Études d'aménagement internationale à l'Université TU de Dortmund. Au-delà de ses recherches sur les stratégies macro-régionales, elle a largement publié sur les politiques spatiales européennes, notamment sur les GECT, les CTE, la politique de cohésion et les politiques sectorielles de l'UE. Ses autres recherches portent sur les développements des corridors de transport internationaux, en particulier l'initiative «Belt and Road», ainsi que sur la numérisation/BIM et le logement, et plus largement sur les débats contemporains sur la planification et la théorie en aménagement spatial.*

*Thomas Perrin est Maître de conférences en aménagement du territoire et sciences sociales à l'Université de Lille, au sein du laboratoire Territoires, Villes, Environnement et Sociétés (TVES). Il travaille à l'École d'architecture de Montpellier/ENSAM depuis septembre 2021. Ses travaux portent sur les régions, l'aménagement du territoire et la coopération territoriale, ainsi que sur les politiques et relations culturelles en Europe. Il a publié dans divers ouvrages et revues et a participé à plusieurs projets de recherche internationaux. Il est expert pour le Compendium des Politiques et Tendances Culturelles en Europe et membre de l'Institut franco-belge des Frontières et Discontinuités. Plus d'informations sur <https://www.montpellier.archi.fr/thomas-perrin/>.*

Ulrike Grabski-Kieron, Christophe Demazière, Evelyn Gustedt, Didier Paris

## CONCLUSIONS

À travers un large spectre thématique, les chapitres qui précèdent ont clairement montré les origines et orientations du développement des villes et des systèmes urbains en Allemagne et en France. Ont été ainsi pointés, pour les deux pays, à la fois l'évolution des contextes socio-économiques, technologiques et démographiques des villes, mais aussi les ajustements structurels des cadres politiques et fonctionnels relatifs aux deux systèmes institutionnels et de planification. Des perspectives communes, mais aussi des divergences, sont mises en évidence en matière de changements urbains, concernant les défis futurs de l'aménagement du territoire et du développement urbain et régional. En particulier, l'importance des régions frontalières franco-allemandes a été soulignée dans la perspective d'un développement spatial harmonisé dans les deux pays, et plus largement pour l'ensemble de la zone centrale européenne.

Au-delà des différences dans les approches théoriques, les objectifs directeurs et les structures institutionnelles des systèmes de planification et d'aménagement du territoire, ces dernières années semblent marquées par une évolution commune des cultures aménagistes. En effet, on assiste à un changement de paradigme des politiques urbaines en Allemagne et en France. Quels que soient leur niveau d'impulsion et leur cible territoriale, les interventions publiques sont plus orientées vers la gouvernance, c'est-à-dire plus participatives et démocratiques. Cette évolution s'est faite à un rythme et avec des caractéristiques différentes, et sans doute, rétrospectivement, de façon mieux établie en Allemagne qu'en France.

Plus que par le passé, les politiques de développement urbain et régional sont appréhendées à travers la nécessaire coopération entre acteurs publics et privés. En même temps, la gouvernance ne peut être accomplie qu'à travers la bonne articulation des objectifs des différents niveaux de planification et de décision, c'est-à-dire par un processus d'aménagement plus intégré. Plus encore que par le passé, le développement urbain nécessite de penser et d'agir dans des espaces fonctionnels urbains régionaux en mutation. Au fil du temps, différentes conceptions de l'aménagement du territoire sont apparues ici et là, donnant naissance aux systèmes de planification traditionnels et aux valeurs sociopolitiques qui leur sont associées. Cela se manifeste par des différences dans l'approche classique de l'aménagement et des processus de développement actuels dans les deux pays, par exemple en ce qui concerne la décentralisation des niveaux de décision ou le dépassement des cadres de planification sectorielle.

En France, le développement urbain est fondé sur un engagement en faveur d'un aménagement équilibré des territoires infrarégionaux, tandis qu'en Allemagne, l'accent est mis sur la nécessité de garantir «l'équivalence des conditions de vie». Ces orientations sont aujourd'hui confrontées à des tendances sociales lourdes des deux côtés du Rhin : la numérisation, les nouvelles mobilités, l'évolution des environnements

de travail et des modes de vie, qui se traduisent dans les modalités de la fabrique urbaine. Ces tendances créent de nouvelles perspectives en matière de qualité urbaine et d'adaptation des espaces fonctionnels. L'urbain comme le rural sont pareillement concernés par ce changement dans les valeurs. L'évolution démographique, notamment les phénomènes migratoires, ainsi que le changement climatique, la perte de biodiversité, etc. génèrent de nouveaux défis pour les territoires allemands et français. Également, dans les deux pays, la pandémie de COVID-19 a peut-être généré des impulsions jusque-là inconnues en ce qui concerne les dynamiques des villes et systèmes urbains. En effet, la situation sanitaire a confronté certains habitants des métropoles à l'expérience difficile du confinement et du télétravail dans un logement parfois exigu, tandis que les aménités culturelles, les grands parcs urbains ou les rencontres étaient inaccessibles (Brajon 2020). À l'inverse pour certains résidents d'une ville moyenne aux confins d'une région métropolitaine, qui navettaient jusqu'alors quotidiennement vers le pôle d'emploi principal, l'expérience de la pandémie a pu permettre une meilleure articulation entre vie personnelle et vie professionnelle. L'hypothèse – mise en avant notamment pendant la pandémie par les médias – selon laquelle une qualité de vie supérieure serait désormais possible non seulement dans les grandes villes, mais aussi dans les petites et moyennes villes a été largement confirmée. En France comme en Allemagne, ce sont surtout les villes moyennes qui affichent une croissance démographique remarquable. Les mutations du monde du travail et de l'organisation des services publics induites par la pandémie pourraient avoir des implications cruciales pour le développement urbain et régional futur, par exemple pour la gestion du foncier, l'utilisation des bâtiments et la revitalisation des quartiers. Il est donc nécessaire de trouver de nouvelles stratégies pour faire face efficacement à ces tendances et défis.

Les métropoles et les grandes villes ont depuis longtemps cessé d'être les seuls «moteurs» du développement régional. Les villes moyennes (et les petites villes en Allemagne) s'avèrent de plus en plus être des lieux d'innovation et de stabilité économique. Celles-ci, au-delà des différences quant à leur définition de part et d'autre du Rhin, ont un égal impact sur le développement des zones rurales des deux pays, et ces zones urbaines que certains appellent «périphériques» parce qu'elles sont situées au-delà des espaces métropolitains, font l'objet d'une attention nouvelle en ce qui concerne l'aménagement du territoire tant en Allemagne qu'en France. En même temps, ces territoires sont appréhendés plus qu'auparavant comme des espaces de coopération ayant leurs spécificités propres. Dans les deux pays, on s'est ainsi rendu compte que le processus décisionnel s'y déroule d'une manière différente que dans les territoires métropolitains. La recherche de formes appropriées d'organisation, voire de formes efficaces de contrôle et de prise de décision, ainsi que de cadres institutionnels adéquats relatifs à ces zones de coopération urbaine et régionale dans leur ensemble, a cheminé dans les débats universitaires des deux pays. Et à l'avenir, on peut penser que les questions relatives aux limites de la légitimité démocratique de la prise de décision dans ces espaces de coopération, au-delà des structures administratives établies, resteront très débattues. Compte tenu notamment des différences entre systèmes de planification en Allemagne et en France, les échanges d'expériences croisées peuvent aider à imaginer des réponses locales et adaptées dans le cadre d'une réflexion sur l'évolution de la gouvernance.

La politique de l'UE – avec la nouvelle Charte de Leipzig (EU 2020, cf. BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2021a), le nouvel agenda urbain (UN 2016, cf. BBSR 2017), le nouvel agenda territorial 2030 (EU 2020) – et la politique internationale - l'agenda urbain international (UN 2016) – fixent de nouveaux cadres programmatiques pour le développement urbain et régional et la planification urbaine. Tous ces documents et accords définissent ainsi des mandats clairs pour que les politiques urbaines et territoriales nationales respectives concrétisent et mettent en œuvre les principes directeurs retenus en termes de contenu, de processus et d'organisation. Le «Green Deal» de l'Union européenne (Europäische Kommission 2020), avec ses objectifs de protection et d'adaptation du climat pour l'espace européen, va plus loin et révèle une fois de plus l'étendue du champ politique dans lequel le développement urbain s'inscrit à l'avenir, aussi bien en France et en Allemagne que dans le reste de l'Europe.

Ces dernières années, l'Allemagne et la France ont déjà réagi à bon nombre de ces exigences de manière différente et avec des nuances spécifiques. Ainsi, malgré la structure fédérale (Allemagne) ou, au contraire, encore fortement centralisée de l'État (France), on peut reconnaître dans les deux pays des approches concernant un développement territorial équilibré. Certes, la question du développement des zones métropolitaines est toujours au premier plan, mais celle des villes moyennes et des petites villes l'est désormais également – surtout en Allemagne, en tant que pôles de services publics et d'activités économiques. Les objectifs directeurs de la «nouvelle charte européenne de Leipzig» (BBSR 2021a) se reflètent dans les programmes actuels de financement du développement urbain et de la culture de l'aménagement. Par exemple en Allemagne, on peut citer le programme *Städtebauförderung* du ministère fédéral de l'Intérieur, de la construction et des affaires intérieures (BMI 2021), ou, en France, les programmes «Action cœur de ville» et «Petites villes de demain» du ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec des collectivités territoriales (2019a; 2019b). Le *Modellvorhaben der Raumordnung* (MORO - projet pilote sur l'aménagement du territoire) «Renforcement des composantes transfrontalières dans le développement territorial et les plans d'aménagement du territoire : deux jeux franco-allemands de simulation de planification» (BBSR 2021b), lancé à l'initiative de l'Allemagne fin 2020, reprend le rôle particulier du développement transfrontalier harmonisé sous l'angle de l'optimisation des processus de planification et des structures de coopération et de décision. Enfin et surtout, l'objectif est de renforcer les régions frontalières dans leur rôle particulier pour la cohésion européenne. L'observation spatiale transfrontalière, mise en place entre la France et l'Allemagne en 2019 (CGET/BMI 2019), s'engage également dans le même sens.

L'approche consistant à mettre en place un suivi urbain comparatif et à permettre de mesurer le développement urbain en termes de durabilité (BBSR 2021c) n'épouse pas seulement les objectifs du nouvel agenda urbain des Nations-Unies, mais est aussi l'expression des efforts des deux pays pour utiliser l'observation et le suivi spatial au service d'une coordination plus étroite en vue du développement à venir des territoires et pour la conception de futurs instruments de financement nationaux. Il existe également des perspectives pour une coordination plus étroite des contenus et un échange continu d'expériences.

Compte tenu des transformations et des tendances décrites, les deux pays sont confrontés à un défi central, voire à un mégadéfi, qui englobe de nombreuses exigences, à savoir l'introduction de paradigmes de «post-croissance» pour le développement spatial. Ainsi, par rapport à la résilience urbaine, il sera plus important que jamais de développer des stratégies du point de vue social, économique, écologique, ainsi que pour ce qui concerne la coopération et la mise en réseau. Ce sera la condition pour que les systèmes urbains puissent développer les capacités nécessaires pour contrer efficacement des mutations qui se manifestent avec une complexité et une dynamique croissantes, c'est-à-dire, *in fine*, développer la capacité d'adaptation et d'innovation. Cela concerne aussi bien les systèmes urbains, dans toutes leurs interdépendances aux différentes échelles spatiales et leurs fonctions centrales et locales, que des thèmes du développement urbain tels qu'une gestion clairvoyante du problème de la pression foncière, la qualité de la construction des bâtiments, la conception des espaces publics ou la garantie de logements abordables, l'intégration, la mixité sociale, l'engagement civique et la participation des citoyens. Le caractère multidimensionnel de la tâche, par rapport à un développement urbain stratégique et intégré, apparaît ici clairement. La numérisation introduit sans aucun doute des innovations techniques dans ce domaine et peut contribuer à une gestion efficace des processus de planification et de développement. Mais il faut l'accompagner de mesures d'acceptation et de transmission des compétences.

Au-delà de l'observation des mutations des espaces urbains, la recherche scientifique commune dans les sciences de l'espace et de l'aménagement, peut contribuer à l'acquisition de connaissances et à l'obtention de résultats pratiques. Le soutien à la recherche dans les deux pays pourrait ainsi favoriser l'échange d'expériences et le transfert de résultats. Il incombe avant tout aux deux pays de poursuivre et de compléter ce travail pour l'avenir dans les lignes d'action ci-dessus esquissées. Les réponses à ces questions jouent également un rôle clé dans la cohésion européenne. Au cœur de l'Europe, les accords bilatéraux conjoints et les relations d'échanges entre la France et l'Allemagne, qui ont été conclus jusqu'à ce jour depuis l'après-guerre, constituent une base unique pour faire du thème de l'aménagement spatial, urbain et métropolitain, un objet de coopération bilatérale, afin de favoriser les échanges et l'apprentissage mutuel. Le transfert de connaissances au niveau européen offre l'opportunité de renforcer le poids politique des deux États au bénéfice de la cohésion européenne et territoriale. Cependant, une condition indispensable à cela, en France comme en Allemagne, est de continuer à promouvoir la compréhension réciproque de la réalité politique et sociale des deux pays, à travers l'éducation et la formation continue. Il s'agit de transmettre des connaissances sur la culture de l'autre, ses spécificités, et de surmonter les barrières linguistiques qui font encore souvent obstacle.

---

## Bibliographie

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (éd.) (2017): Die New Urban Agenda – Konsequenzen für die Stadtentwicklung. Dans: Informationen zur Raumentwicklung, Schwerpunktheft, 3.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (éd.) (2021a): Neue Leipzig-Charta - Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Fassung vom 30.11.2020. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2021b): Forschungsprojekt: Grenzüberschreitende Komponenten in Raumentwicklung und Raumordnungsplänen stärken: zwei deutsch-französische Planspiele.  
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/studien/2020/deutsch-franzoesische-planspiele/01-start.html> (23.05.2021).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (éd.) (2021c): Stadtentwicklung beobachten, messen und umsetzen. Bonn. Dans: Informationen zur Raumentwicklung, Schwerpunktheft 1.
- BMI – Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (2021): Städtebauförderung.  
<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/staedtebau/staedtebaufoerderung/staedtebaufoerderung-node.html> (23.05.2021).
- Brajon, D. (2020): Le confinement, accélérateur du télétravail? Paris. Note rapide, Économie-Société 866.
- CGET – Commissariat général à l'égalité des territoires; ministère de Cohésion des Territoires et des Relations avec des Collectivités territoriales; BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (éd.) (2019): Frankreich, Deutschland – Grenzüberschreitende Raumbewachung im Herzen Europas. Berlin, Paris.  
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2019/rb-frankreich-deutschland.html> (16.08.2021).
- Europäische Kommission (2020): Ein europäischer grüner Deal – erster klimaneutraler Kontinent werden.  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de) (23.05.2021).
- EU – Europäische Union (2020): Territoriale Agenda 2030 – Eine Zukunft für alle Orte. Informelles Treffen der Ministerinnen und Minister für Raumordnung, Raumentwicklung und/oder territorialen Zusammenhalt, Dezember 2020, Deutschland.  
<https://www.eu2020.de/blob/2422672/fc9dfe61d3f2e971cf30f48cfe0f6927/informelles-treffen-der-minister-fuer-stadtentwicklung-und-te-1593070815713---agenda-data.pdf> (16.08.2021).
- Ministère de cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (2019a): Programme Action Coeur de ville.  
<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/programme-action-coeur-de-ville> (23.05.2021).
- Ministère de cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (2019b): Petites villes de demain.  
<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/petites-ville-de-demain-acceler-les-transitions-dans-les-territoires-ruraux> (30.05.2021).
- UN – United Nations (2016): Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 23.12.2016. Neue Urbane Agenda. New York. A/RES/71/256.  
<https://www.un.org/Depts/german/gv-71/band1/ar71256.pdf> (23.05.2021).

---

## Auteurs

Ulrike Grabski-Kieron, *Professeure émérite depuis 2017, Professeure de développement local, régional et territorial/aménagement du territoire à l'Institut de géographie de l'Université westphalienne de Münster en Allemagne. Intérêts de recherche : recherche appliquée sur les zones rurales et le développement spatial rural, aménagement du territoire, gestion des paysages culturels géographiques. Collaborations internationales à long terme, notamment avec des partenaires français. Membre de l'ARL – Académie pour le développement territorial de l'Association Leibniz. Affiliations à divers conseils consultatifs et comités de conseil politique. Depuis 2017, elle poursuit des activités scientifiques en indépendante.*



**Christophe Demazière** est Professeur en aménagement de l'espace et urbanisme à l'Université de Tours. Il a présidé l'Association francophone pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Urbanisme et Aménagement (APERAU) de 2012 à 2017. Il mène de nombreuses recherches sur les questions de développement urbain et régional en France et en Europe, principalement sur les villes petites et moyennes, l'aménagement stratégique du territoire et la gouvernance métropolitaine, publiant par exemple chez Routledge en 2018 *The Right to the City. Dialogues en urbanisme* (co-éditeurs : Chris Silver, Robert Freestone).

**Evelyn Gustedt** a été Directrice de la section scientifique «Enjeux européens et internationaux du développement spatial» de l'ARL de 1998 à fin 2021. Elle a étudié l'architecture paysagère, l'aménagement du paysage et des espaces ouverts ainsi que l'aménagement du territoire à l'université Leibniz de Hanovre (LUH). Après avoir travaillé en aménagement dans des bureaux d'études privés et des instituts de recherche, elle a été employée à la LUH, où elle a terminé son Doctorat sous la direction de Dietrich Fürst sur les organisations intermédiaires. Au cours de ses nombreuses années de travail à l'ARL, elle s'est concentrée sur les systèmes de planification, notamment dans les pays européens.

**Didier Paris** est Professeur d'urbanisme à l'Université de Lille. Il a dirigé l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de Lille (IAUL) et le Laboratoire Territoires, Villes, Environnement et Sociétés (TVES). Il a présidé l'Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et Urbanisme (APERAU). Il a représenté la France à l'AESOP. À Lille, il a été membre et Président du Conseil de développement de Lille Métropole. Il est membre du comité de rédaction de la Revue internationale d'urbanisme (RIURBA). Ses travaux portent sur la planification, la transformation des régions industrielles, la gouvernance métropolitaine et le développement régional.

## RÉSUMÉ

### **Villes et métropoles en France et en Allemagne**

La France et l'Allemagne sont toutes deux confrontées à une forte pression pour évoluer et s'adapter à de nouvelles formes d'urbanité et pour concevoir d'autres approches stratégiques dans un contexte de finances publiques limitées et de nécessité de performance économique. Ces enjeux ne concernent pas tous les types de zones urbaines de la même façon. Ce livre vise donc à rendre justice à cette situation, en considérant dans les deux cas les spécificités des systèmes urbains nationaux. Dans la mesure où il s'avère impossible d'aborder la totalité des sujets relatifs au développement spatial des zones urbaines et rurales, les auteur.e.s ont décidé de se concentrer sur un certain nombre de grands thèmes d'actualité qui sont sans aucun doute pertinents dans les deux pays, bien que de manières différentes, et qui sont significatifs pour une comparaison. L'accent est donc mis sur les questions liées aux métropoles, aux villes petites et moyennes et en particulier sur les problématiques actuelles d'urbanité, de durabilité, de villes intelligentes, de transport et de mobilité, ainsi que sur le rôle de la coopération urbaine transfrontalière. La structure des chapitres est conçue en ces termes. Outre les approches scientifiques et théoriques, les auteurs considèrent également les perspectives pratiques de planification, d'aménagement spatial et de programmation urbaine tout en portant attention aux aspects méthodologiques du sujet traité. Ils abordent principalement trois aspects pertinents : les différences entre les deux systèmes institutionnels, les voies de développement et les constantes historiques, et la manière dont les nouveaux défis sont relevés des deux côtés de la frontière.

### **Mots clés**

France – Allemagne – métropoles – villes petites et moyennes – systèmes de planification

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

### Abréviations des termes françaises

<b>Abréviation dans la langue d'origine</b>	<b>Termini dans la langue d'origine</b>
ACA	Automobile club association
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AdN	Agence du numérique
ALUR	loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
AML	Aire métropolitaine de Lille
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ART	Autorité de régulation des transports
BTP	bâtiment et travaux publics
CELIB	Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons
CEMAT	Conférence du conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CODER	Commission de développement économique régional
COM	Commission européenne
COPIT	Conférence permanente intercommunale transfrontalière
CPER	Contrat de plan État Régions
CT	Conseils de territoire
CUDL	Communauté urbaine de Lille

DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DSQ	Développement sociale des quartiers
ENA	Ecole nationale d'administration
ENE	loi portant engagement national pour l'environnement
Epareca	Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPCI <i>transfrontalier</i>	Etablissement public de coopération intercommunale transfrontalier
EPR	Établissements publics régionaux
FANT	Fonds d'aménagement numérique des territoires
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
GLCT	Groupement local de coopération transfrontalière
GPU	Grands projets urbains
GPV	Grands projets de ville
IdO	Internet des objets
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
LMCU	Lille métropole communauté urbaine
LOF	loi d'orientation foncière
LOFU	loi d'orientation foncière et urbaine
LOM	loi d'orientation des mobilités
LOV	loi d'orientation pour la ville
MAPTAM	loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MEL	Métropole européenne de Lille
NOTRe	Nouvelle administration territoriale de la République
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques

ODD	Objectifs de développement durable
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisations non-gouvernementales
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
ORATE	Observation en réseau de l'aménagement du territoire européen
OTAN	Organisation du traité de l'atlantique du nord
PADOG	Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne
PDU	Plan directeur d'urbanisme
PIA	Programmes d'investissement d'avenir
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
POPSU	Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines
POS	Plan d'occupation des sols
PPP	partenariats public-privé
PUD	Plan d'urbanisme directeur
R&D	recherche et développement
RDA	République démocratique allemande
RER	Réseau express régional
RFA	République fédérale d'Allemagne
RMPT	Région métropolitaine polycentrique transfrontalière
RMT	Région métropolitaine transfrontalière
SCET	Société centrale d'équipement du territoire
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SD	Schéma directeur
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et urbanisme

SDAURP	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris
SDTGR	Schéma de développement territorial de la Grande Région
SEM	Société d'économie mixte
SLO	services librement organisés
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SPL	Sociétés publiques locales
SPLA	Sociétés publique locales d'aménagement
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
SRU	loi solidarité et renouvellement urbain
TER	Transport express régional
TET	Train d'équilibre du territoire
TIC	technologies de l'information et de la communication
TMO	Région métropolitaine trinationale (Trinationale Metropolregion Oberrhein)
UE	Union européenne
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZFU	Zones franches urbaines
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager
ZRU	Zones de revitalisation urbaine
ZUP	Zone à urbaniser en priorité
ZUS	Zones urbaines sensibles

**Abréviations des termes allemands**

<b>Abréviations dans la langue d'origine</b>	<b>Termini dans la langue d'origine</b>	<b>Traduction française du terme</b>
BauGB	Baugesetzbuch	loi sur la construction (depuis 1987)
BBauG	Bundesbaugesetz	loi fédérale sur la construction (1960–1987)
BBSR	Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung	Institut fédéral de recherche sur la construction, l'urbanisme et l'aménagement du territoire

<b>Abréviations dans la langue d'origine</b>	<b>Termini dans la langue d'origine</b>	<b>Traduction française du terme</b>
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz	loi fédérale sur la conservation de la nature
BUGA	Bundesgartenschau	Exposition horticole nationale
BVWP 2030	Bundesverkehrswegeplan 2030	Plan fédéral des infrastructures de transport 2030
DB	Deutsche Bahn	Chemin de fer allemand
DGB	Deutsche Bundesgartenschau Gesellschaft	Société fédérale allemande d'expositions horticoles
GG	Grundgesetz	loi fondamentale
GHS	Gesellschaft für Hafen- und Standortentwicklung	Société de développement de la zone portuaire
HCKF	HochschulCampus KleinstadtForschung	Campus universitaire de recherche sur les petites villes
IBA	Internationale Bauausstellung	Exposition internationale d'architecture
IfL	Institut für Länderkunde	Institut Leibniz de géographie régionale
IHK	Integriertes Handlungskonzept	Plan d'action intégré
IHK	Industrie- und Handelskammer	Chambre de commerce et d'industrie
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung	Conférence conjointe des ministres de l'aménagement du territoire et du développement régional
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung	projets modèle sur l'aménagement du territoire

ROG	Raumordnungsgesetz	loi fédérale sur l'aménagement du territoire
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz	loi fédérale sur l'aménagement du territoire
StVO	Straßenverkehrsordnung	code de la route
WGBU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen	Conseil consultative allemande sur le changement global

### Abréviations des termes anglais

<b>Abréviation dans la langue d'origine</b>	<b>Termini dans la langue d'origine</b>	<b>Traduction française du terme</b>
BIM	Building Information Modelling	modélisation des informations sur les bâtiments
CBD	Central Business District	quartier d'affaires
CIM	City Information Modelling	modélisation des informations urbaines
ECBM	European Cross-Border Mechanism	mécanisme transfrontalière
NIMBY	Not in my backyard	Pas dans mon jardin





La France et l'Allemagne sont toutes deux confrontées à une forte pression pour évoluer et s'adapter à de nouvelles formes d'urbanité et pour concevoir d'autres approches stratégiques dans un contexte de finances publiques limitées et de nécessité de performance économique. Ces enjeux ne concernent pas tous les types de zones urbaines de la même façon. Ce livre vise donc à rendre justice à cette situation, en considérant dans les deux cas les spécificités des systèmes urbains nationaux. Dans la mesure où il s'avère impossible d'aborder la totalité des sujets relatifs au développement spatial des zones urbaines et rurales, les auteur.e.s ont décidé de se concentrer sur un certain nombre de grands thèmes d'actualité qui sont sans aucun doute pertinents dans les deux pays, bien que de manières différentes, et qui sont significatifs pour une comparaison. L'accent est donc mis sur les questions liées aux métropoles, aux villes petites et moyennes et en particulier sur les problématiques actuelles d'urbanité, de durabilité, de villes intelligentes, de transport et de mobilité, ainsi que sur le rôle de la coopération urbaine transfrontalière. La structure des chapitres est conçue en ces termes. Outre les approches scientifiques et théoriques, les auteurs considèrent également les perspectives pratiques de planification, d'aménagement spatial et de programmation urbaine tout en portant attention aux aspects méthodologiques du sujet traité. Ils abordent principalement trois aspects pertinents : les différences entre les deux systèmes institutionnels, les voies de développement et les constantes historiques, et la manière dont les nouveaux défis sont relevés des deux côtés de la frontière.

