

Guy Baudelle (*)

RÉSO - UNIVERSITÉ RENNES II - ESO - UMR 6590 CNRS

Klaus R. Kunzmann (*)

FACULTÉ D'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE - UNIVERSITÉ DE DORTMUND

Ce texte rend compte d'une conférence-débat à deux voix faite en octobre 2003 lors du 14^e Festival International de Géographie de Saint-Dié-des-Vosges dont le pays invité d'honneur était l'Allemagne. On propose une mise en perspective des enjeux de l'aménagement en Allemagne et en France, puis une comparaison des deux « modèles ».

L'AMÉNAGEMENT EN ALLEMAGNE

Les défis de l'organisation de l'espace allemand à l'orée du XXI^e siècle

L'Allemagne est actuellement confrontée à d'importants enjeux pour une organisation équilibrée de son espace. Trois grands défis peuvent être identifiés.

Il y a d'abord un défi économique avec une crise multiforme : une crise économique et une crise financière de l'État à trois niveaux (fédéral, régional et local) qui se traduisent par une stagnation de l'investissement dans les infrastructures et un retard de l'équipement du pays. On observe de plus un exode croissant des capitaux allemands vers l'étranger, des firmes comme BMW ou Opel exploitant par exemple le différentiel de taux d'imposition entre l'Allemagne et les États-Unis.

Il y a ensuite un défi social. La société d'abondance et le modèle de solidarité incarné par le *Welfare State* paraissent menacés, en particulier par la stagnation démographique et le vieillissement accentué de la population. Pour le dire plaisamment, l'Allemagne devient de plus en plus un pays de quatre générations : la première est scolarisée ou poursuit ses études, la seconde exerce une activité professionnelle, la troisième est en vacances à Majorque (Friedrich, Kaiser, 2001) et la quatrième attend de la troisième qu'elle la prenne en charge !

Il y a enfin un enjeu territorial. La cohésion territoriale nationale est un objectif dont la réalisation paraît bien lointaine, même après quatorze années d'efforts considérables consentis en faveur des nouveaux Länder. L'engagement fédéral en faveur de la remise en

état de l'ancienne Allemagne de l'Est pèse extrêmement lourd sur les finances publiques et constitue à bien des égards une catastrophe économique, car l'Ouest n'était pas préparé à un effort budgétaire aussi considérable. La conséquence est que les disparités géographiques ne cessent de s'aggraver, notamment entre les communes riches et les pauvres. La Ruhr paraît toujours mal en point : elle devrait perdre un demi-million d'habitants – la population de Dortmund a déjà dépassé celle d'Essen – et les investisseurs étrangers la délaissent au profit de Munich ou Stuttgart. Berlin même ne paraît pas si attractive au niveau international : les friches militaires du Brandebourg ne se reconvertissent que difficilement et son avenir paraît parfois résider dans sa fonction de ville de loisirs et de capitale des plaisirs, une *entertainment city*, une sorte de Las Vegas pour Polonais !

Les défis actuels de l'aménagement du territoire en Allemagne

L'aménagement du pays est donc confronté à des problèmes socio-économiques et à des inégalités territoriales importantes, mais aussi à des difficultés d'ordre institutionnel. Le terme d'aménagement du territoire (*Raumplanung*) et le ministère correspondant ont disparu dans l'immédiat Après-guerre à cause de la compromission des géographes et des aménageurs avec le régime national-socialiste auquel s'était inféodée la recherche spatiale (*Raumforschung*) pour conforter l'idéologie du *Lebensraum* et les desseins de l'*Ostpolitik* (Rössler, 1988, 1990, 1994). C'est pourquoi l'aménagement du territoire (qui ne veut plus dire son nom) est depuis rattaché au Ministère fédéral des transports et du logement, tandis que l'effort financier lié à la redistribution et à la péréquation est partagé entre différents ministères (Finances, Économie, Intérieur, etc.).

Le système de régulation à trois niveaux – État fédéral, Länder et communes – est solidement établi (cf. infra). Il s'agit cependant d'un régime mal aimé et sans grand soutien de la part des milieux économiques et politiques en raison de la puissance du régionalisme

(*) Les auteurs sont membres de la chaire européenne Jean Monnet

allemand. Les présidents de chacun des seize Länder veulent bien coopérer entre eux et avec le Bund, mais refusent de coordonner leurs politiques de façon approfondie: c'est le revers d'un système fédéral! Au cours d'un récent remaniement ministériel, le mot « aménagement » a même disparu du nom du ministère (Kunzmann, 2001b). À cette méfiance s'ajoute la faible considération manifestée par la communauté scientifique à l'égard des aménageurs, considérés comme des utopistes compte tenu des contraintes propres aux réalités économiques.

L'État fédéral, bien faible, doit donc composer avec ce refus de coordination et se contenter le plus souvent d'essayer de convaincre ses partenaires par des opérations de communication telles que la publication d'un ouvrage grand public (BMBau, 1996) et, tous les trois ans, d'un Rapport sur l'aménagement du territoire, document au demeurant d'excellente facture résumant parfaitement les évolutions du territoire allemand et ses enjeux (BBR, 2000, ; www.bbr.bund.de). De son côté, la Conférence des ministres de l'organisation de l'espace (MKRO) des Länder correspondant aux principales régions urbaines (Hambourg, Rhin-Ruhr, Rhin-Main, Stuttgart, Munich, Berlin et « triangle saxon » Dresde-Halle-Leipzig) a produit des documents de référence (MKRO, 1997) sur les « régions métropolitaines européennes » (*Europäische Metropolregionen*) à caractère surtout rhétorique où figure une carte ne mentionnant même pas Hanovre... pour la simple raison que son représentant était absent! De toute manière, les programmes même innovants comme les réseaux de villes ou le projet fédéral « Régions d'avenir » passent pour des démarches réservées à des associations quasi occultes dont les cartes ne s'adressent qu'aux seuls spécialistes. Quant au Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) (Réunion..., 1999; Peyrony, 2002) dont les préconisations sont pourtant censées être reprises par chaque État, c'est aux yeux de bien des observateurs désabusés un texte qui n'aurait été produit que pour faire plaisir à la Commission européenne...

Les *Länder* ont pour leur part en charge les grandes infrastructures (aéroports, transports régionaux), la politique foncière en secteur périurbain, l'installation des grandes surfaces, etc., compétences somme toute modestes pour lesquelles les médias et les citoyens n'ont longtemps manifesté que peu d'intérêt.

En revanche, certaines formes de coopération s'esquissent dans les régions urbaines entre les villes et leur Land, comme à Hanovre, Stuttgart ou Hambourg, notamment pour résoudre les conflits entre le Land et les communes ou entre les communes riches et les communes pauvres. Faute de reconnaissance au niveau de l'Etat et des Länder, c'est à l'échelle de ces régions urbaines que l'aménagement du territoire semble le plus prometteur et utile compte tenu des limites croissantes de la planification communale (Kunzmann, 2001b).

Au niveau local, une forte rivalité existe entre les communes de l'Ouest et celles de l'Est pour l'obtention de subventions destinées à leurs organismes de construction respectifs (*Umbau West* et *Umbau Ost*). Le coût de la démolition d'un million de logements dans les nouveaux Länder place en effet ces organes en situation objective de concurrence.

Quel avenir pour l'aménagement de l'espace en Allemagne ?

En dépit de toutes ces difficultés, l'aménagement en Allemagne se signale par son pragmatisme et son souci de tirer parti des meilleures pratiques. Le système fédéral contribue de fait à un aménagement durable, même si son action est insuffisamment mise en valeur en raison de l'opprobre qui pèse encore sur l'aménagement du territoire.

L'aménagement de l'espace bénéficie d'autres atouts non négligeables: la puissance du système d'information et la solidité de la veille territoriale assurée par les organismes officiels tels que le BBR, la modération relative des conflits territoriaux dont l'importance du système de péréquation est la cause autant que la conséquence, ou encore le souci de la qualité de la vie au niveau local qui se traduit par un système de « bourse aux idées » qui n'est pas sans efficacité et laisse augurer des jours meilleurs pour l'aménagement en tant que discipline. Les responsables publics se montrent d'ailleurs réceptifs au pouvoir des images qui véhiculent de façon symbolique les objectifs que pourrait endosser l'aménagement de l'espace à l'échelle nationale et européenne, sur la base de visions spatiales et sociales partagées (Kunzmann 1993, 1997, 1998, 2001).

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN FRANCE

L'aménagement du territoire: une tradition française volontiers érigée en modèle

La France se distingue en revanche par une tradition d'aménagement du territoire, défini comme une politique nationale visant une meilleure répartition géographique des activités économiques et des populations « pour le bien-être et l'épanouissement des individus » selon le mot du ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme Claudius-Petit (Claudius-Petit, 1950). C'est une politique intégrée, fondée sur une action interministérielle dont les CIADT (Comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire) sont l'expression la plus visible. Il s'agit bien d'une ambition pour le territoire national, de sorte que l'expression n'a d'exact équivalent ni en allemand (où *Raumordnung* désigne littéralement l'organisation de l'espace) ni en anglais (où la *regional policy* renvoie à la politique régionale) (Chicoye, 1992). L'aménagement du territoire apparaît donc facilement comme une invention et une spécificité françaises exprimant la volonté du pouvoir central de réorganiser le territoire national en vue d'un meilleur équilibre régional (Faludi, 2004 ; Baudelle, Peyrony, 2005).

Cette action volontariste de l'État est volontiers érigée en modèle, à tel point que l'aménagement du territoire tel qu'il est conduit en France aurait joué un « rôle moteur » dans la conception des politiques spatiales de l'Union européenne (Lévy, 1997), « s'exportant » à Bruxelles (Faludi, Peyrony, 2001 ; Faludi, 2004) et inspirant la création du FEDER, conçu pour limiter les inégalités régionales dans l'Union « à l'image de la DATAR » (Bailly, 2000). De même, le nouveau concept de *cohésion territoriale*, inscrit dans le projet de Traité constitutionnel de l'Union européenne afin de « réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des moins favorisées » (art. 158) (Charles-Le Bihan, 2004), serait lui aussi directement inspiré de l'aménagement du territoire « à la française » (Barnier, 2002 ; Husson, 2002). C'est ce qui fait dire au Néerlandais Andreas Faludi (2004) que la cohésion territoriale, c'est du « vieux vin (français) dans de nouvelles bouteilles » !

L'apparent succès de l'action classique de la DATAR des années 1960, dirigiste et technocratique, fait qu'elle est parfois perçue comme la grande époque :



fig. 1

elle a ses nostalgiques en raison de son volontarisme et de ses moyens appuyés sur de grands projets, alimentant la polémique (Grosrichard, 2002 ; Guigou, 2002a) (fig. 1).

Cela dit, l'aménagement du territoire français a considérablement évolué. Si on essaie de résumer en un mot l'évolution globale de cette politique en France depuis 20 ans, on constate qu'il y a eu trois grands vecteurs, dont certains partagés avec l'Allemagne: le double processus de *mondialisation* et de *métropolisation*, la *construction européenne* et la *décentralisation* (Deyon, Frémont, 2000 ; Baudelle, 2000 ; Alvergne, Taulelle, 2002 ; Caro et al., 2002 ; Lacour, Delamarre, 2003 ; Alvergne, Musso, 2003). Cette redéfinition des cartes fait que l'image est parfois brouillée: la décentralisation et l'Europe communautaire ont imposé la démarche contractuelle. On avait commencé avant 1982, notamment avec la politique des villes moyennes et les Programmes d'aménagement rural (PAR), mais cette démarche a été démultipliée depuis avec les Contrats de Plan Etat-Région et même systématisée avec les agglomérations, les pays, etc. C'est donc une action complexifiée, ce qui explique le souhait réitéré d'une simplification et d'une clarification.

Cette évolution est-elle le signe d'un affaiblissement ou une mutation nécessaire? Comme l'exprime le fameux mot-valise de *glocalisation* combinant *local* et *globalisation*, la montée de nouveaux territoires infranationaux est incontestable, elle est à prendre en compte. De même, la construction communautaire a introduit un nouvel acteur. La DATAR elle-même, symbole des années fastes (la décennie soixante), pourrait donc voir son statut et sa place redéfinis. D'après le rap-

port de son Comité stratégique remis au Premier ministre début 2003 (DATAR, 2003), elle se concentrerait sur la prospective et l'évaluation. Elle concevrait des politiques « partagées » en collaboration avec les collectivités territoriales. Un « ministère des territoires » deviendrait l'interlocuteur unique des collectivités.

Enjeux actuels et nouvelles orientations

Ce nouveau document d'orientation adopté en CIADT appelle un examen attentif car il présente les nouveaux enjeux de l'aménagement du territoire pour la France aux yeux du Comité stratégique de la DATAR. Ce dernier, composé pour un quart de chefs d'entreprise, a produit un texte d'inspiration libérale qui revendique une « véritable stratégie de rupture » : moins d'État et priorité à la création de valeur ajoutée plutôt qu'à l'assistance (DATAR, 2003). Il faut donc « passer d'une politique essentiellement défensive et redistributive à un aménagement du territoire résolument orienté vers la création de richesses » et viser la compétitivité et l'équité plutôt que la péréquation et l'égalité. Un tel discours n'est pas si neuf puisqu'il n'est pas sans rappeler certaines orientations du rapport Guichard de 1986 (Guichard, 1986). Toujours est-il qu'en clair on préfère encourager les territoires considérés comme porteurs d'avenir (« renforcer les pôles de compétitivité européens », c'est-à-dire les pôles français de niveau international) plutôt que s'épuiser à venir au secours des zones en déclin.

Cela dit, il y a un pas de la recommandation à l'action : le contraste est frappant entre les recommandations offensives résumées en « 10 orientations stratégiques » et le contenu de *La Lettre de la DATAR* suivante (n° 177, été 2003) rendant compte de la nouvelle carte des « contrats de site » en faveur des sites industriels en restructuration (le plus aidé étant le bassin textile des Vosges avec 70 M €). Le CIADT du 18 décembre 2003, s'il ne renonce pas aux actions d'envergure, s'inspire néanmoins clairement de la « vision stratégique » de son Comité stratégique (DATAR, 2004).

Pour compenser le retrait de l'État motivé par l'objectif de réduction des dépenses publiques, on encourage la coopération transfrontalière par la promotion de « Petites Europe » et, alors qu'on aurait pu s'attendre de la part d'un gouvernement libéral à une défense de l'espace rural comme à l'époque du

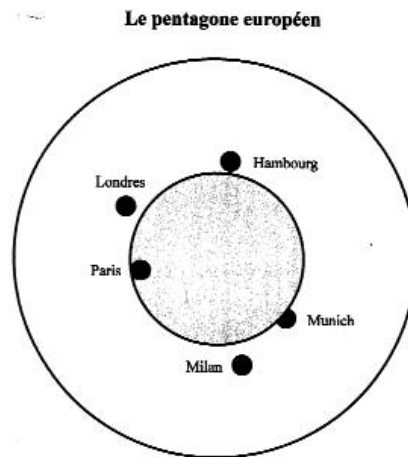


fig. 2

Source : d'après A. FALUDI, 2000b, art. cit.

Ministère Pasqua, le « pays » passe pratiquement à la trappe et ce sont au contraire les grandes villes qui sont promues, si bien qu'il n'y a pas vraiment de rupture de ce point de vue avec la Loi Voynet. Face au constat des faiblesses du réseau urbain français, on entend promouvoir des régions-métropoles devant acquérir une dimension européenne pour « doter la France de métropoles régionales de rang européen ayant une réelle capacité d'entraînement des économies régionales ».

La toile de fond de l'argumentaire reste en effet la métropolisation et la concurrence interurbaine européenne et même mondiale pour attirer les facteurs mobiles de la croissance (c'est-à-dire les investissements directs étrangers) : on observe une obsession persistante du classement, avec une forme de fétichisation du rang à la mesure du regain d'inquiétude sur le manque de métropoles d'envergure européenne en France et sur sa sous-métropolisation. La DATAR examine ainsi méticuleusement la nouvelle étude sur Les villes européennes qu'elle a commandée (Rozenblat, Cicille, 2003) afin d'actualiser la première du genre (Brunet, 1989). Le CIADT de décembre 2003 a également été alimenté par un cycle de séminaires de réflexion interne à la DATAR sur la promotion des métropoles de province en Europe. Curieusement pourtant, aucune référence n'est faite dans le rapport du Comité stratégique au SDEC qui recommande pourtant explicitement de construire une Europe polycentrique, c'est-à-dire qui ne soit pas exclusivement dominée par le « pentagone » Londres-Paris-Milan-Munich-Hambourg (fig. 2) (Faludi, 2000).

D'où ce qu'on pourrait appeler le « second retour

de Paris », dont le premier *come back* se produisit vers 1982-1983 lors de la quasi-suppression des mesures historiques de redistribution entre Paris et la province (en particulier le fameux agrément et la célèbre redevance). Ce fut en quelque sorte la première mort de Gravier (1947) au motif, déjà présent, de la nécessaire préservation de la compétitivité de la principale locomotive du territoire national, en particulier en termes d'attractivité des investissements étrangers dans le tertiaire supérieur. Jean-François Gravier est une nouvelle fois enterré ici, puisqu' « il apparaît nécessaire aujourd'hui de renforcer les atouts de l'Ile-de-France afin de les mettre au service de la compétitivité nationale, mais aussi des autres régions françaises qui bénéficieront des effets d'entraînement réalisés », la région parisienne ayant la « capacité à tirer l'économie nationale en rivalisant avec les autres grandes métropoles internationales », de sorte que « la place mondiale de la région capitale devra pouvoir être confortée » (DATAR, 2003).

L'opportunité et la légitimité de cette promotion font néanmoins l'objet de débats notamment entre les économistes libéraux et l'École régulationniste néomarxiste emmenée en France par Georges Benko et André Lipietz (Lipietz, 2000). On peut regretter à cet égard que l'excellent rapport du Conseil d'analyse économique (2001) n'ait pas eu davantage d'écho à la DATAR (sans doute à cause du cloisonnement persistant entre ces deux institutions à vocation prospective). La contribution de Louis-André Gérard-Varet et Michel Mougeot (2001) y procède en particulier à un argumentaire démontrant la nécessité d'un arbitrage entre efficacité et équité et à une analyse critique très fine de la « nouvelle géographie économique » inspirée par Paul Krugman (1991) dont on tire souvent trop hâtivement la conclusion que les économies d'agglomération croissante conduisent nécessairement à une structure centre-périphérie. On notera du reste que la valorisation de la région-capitale par le Comité stratégique se fonde en partie sur des erreurs géographiques assez graves puisqu'il est dit que « l'aire métropolitaine francilienne a une masse comparable à celle de Londres ou de la Ruhr », l'agglomération parisienne pesant en réalité deux fois plus lourd que la Ruhr ! On gagnerait assurément à mieux connaître l'Allemagne...

REGARDS CROISÉS

Lorsqu'on compare la situation de l'aménagement en France et en Allemagne, la France paraît avoir davantage d'*ambition stratégique*, ce dont témoignent les rapports successifs sur l'aménagement (Alvergne, Musso, 2003) et un débat public plus importants qu'en Allemagne, comme l'attestent les « Grands débats » récurrents. L'aménagement du territoire est même un sujet presque passionnel sur un certain nombre de questions telles que l'opposition Paris/province, le couple urbain/rural, les services publics « à la française », la fiscalité locale ou la décentralisation. Ce n'est pas du tout le cas outre-Rhin en dehors de la fracture entre anciens et nouveaux Länder.

L'Allemagne semble en revanche avoir une *évaluation* et un suivi plus stricts, appuyés sur des documents cartographiques plus clairs qu'illustre par exemple la très grande qualité du rapport triennal sur l'aménagement du territoire (BBR, 2000). L'équivalent, le *Rapport d'activité* du Ministère français de l'aménagement du territoire et de l'environnement est beaucoup plus descriptif, formel et dépourvu de cartes. (Ministère, 2000).

On sait aussi que l'Allemagne se distingue par une *planification spatiale* plus rigoureuse, appuyée notamment sur une politique foncière plus solide. Au contraire, la France, comme le souligne Jean-François Drevet (1995), n'a pas de tradition équivalente en *town and country planning*, autrement dit en planification urbaine et régionale. Le Comité stratégique de la DATAR pointe d'ailleurs cette faiblesse en préconisant de faire des SRADT (Schémas régionaux d'aménagement et de développement des territoires), jusqu'ici purement incitatifs, de véritables documents normatifs donnant à la région une compétence en matière de planification spatiale et de définition des grandes politiques d'aménagement du territoire et de développement économique. Ce projet fait du reste référence au modèle allemand, et notamment à ses puissantes agences de développement régional données en exemple. On préconise aussi un renforcement et un élargissement de l'organisation institutionnelle des agglomérations à l'échelle des aires urbaines et même de conurbations ou de plusieurs aires métropolitaines voisines pour renforcer leur attractivité par une politique d'aménagement (foncier notamment) et de développement.

L'Allemagne se distingue aussi par sa plus simple répartition des rôles entre échelons territoriaux : les lignes directrices établies au niveau fédéral par la Conférence des ministres de l'aménagement du territoire sont ensuite déclinées au niveau du Land et de la commune. En France, on se plaint au contraire de la multiplication des documents et zonages (SRADT, SCOT, Pays...).

Il y a d'ailleurs une fascination pour le modèle germanique (Allain, 2002) : les documents d'orientation allemands et notamment le « guide » constitué par les *Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen* ont beaucoup impressionné l'ancien Délégué Jean-Louis Guigou qui s'en est inspiré pour produire son propre document (Guigou, 2002b).

On a vu pourtant qu'en Allemagne –et cela pourra surprendre les Français–, le statut de l'aménagement du territoire au niveau fédéral est relativement faible, alors que ce pays passe pour avoir une très grande tradition en la matière. On s'interroge du reste souvent en France sur l'existence ou non d'une politique fédérale redistributrice entre Länder pour compenser les inégalités régionales et sur le fait de savoir si cet effort est réservé aux Länder de l'Est à titre exceptionnel. Le caractère massif de l'assistance à l'est de l'Allemagne, son coût et son apparente inefficacité sont d'ailleurs fréquemment déplorés en Allemagne, comme l'illustre telle caricature (Haitzinger, 1995) où l'on voit l'ancien Chancelier Helmut Kohl administrer un « supplément de solidarité » qui affaiblit encore plus le côté gauche de l'allemand Michel avec le commentaire suivant : « Encore quelques transfusions de votre propre sang et on ne verra pratiquement plus votre cicatrice ! ». L'effet redistributif global en faveur de l'Allemagne orientale est en effet particulièrement lourd. On l'évalue à 75 milliards d'€ par an, qui correspondent essentiellement aux transferts sociaux (salaires, retraites, aide sociale et sécurité sociale aux ménages) et à la modernisation des infrastructures (eau, transports, téléphone, fibres optiques...). Le quart des emplois nouvellement créés dans les nouveaux Länder sont des emplois publics.

Un système général de péréquation existe et s'applique à toute l'Allemagne fédérale, mais ce système de redistribution est géré directement par le Ministère des Finances et non au niveau de l'aménagement. Les mécanismes de péréquation financière s'effectuent par le biais d'une modulation des taux régionaux de l'impôt sur les sociétés et par une péréquation « horizontale »

sous forme de versements de compensation des Länder les plus riches aux plus pauvres, et notamment à ceux de l'Est depuis 1995. Ce système est complété par une péréquation « verticale » comprenant des dotations directes de l'État fédéral aux Länder afin de placer la capacité financière des plus défavorisés au moins au niveau de la moyenne des Länder. Chaque Land verse également une dotation modulée à ses communes afin d'atténuer les disparités fiscales existant entre elles. La réunification a bouleversé le relatif équilibre antérieur, obligeant à créer un fonds spécifique « Unité allemande » au profit des Länder nouvellement fédérés et de leurs communes. Depuis 1995, les nouveaux Länder sont intégrés au système général de péréquation financière à l'échelle fédérale tout en bénéficiant de la Loi sur la promotion des investissements pour la reconstruction de l'Est établie pour dix ans. Ce système fait que les montants affectés par compensation verticale dépassent en ce qui les concerne largement la péréquation horizontale considérée ailleurs comme devant rester déterminante. Les écarts de richesse persistants entre l'Ouest et l'Est interrogent un système de péréquation interrégionale d'une ampleur absolument inédite dans l'histoire financière des Etats et interpellent jusqu'à l'organisation fédérale elle-même (OPIG, 1999; Bahrenberg, 2000). Le régime de subvention du Bund et des Länder aux communes semble également menacé.

L'autre objet de curiosité et parfois d'incompréhension réciproque entre la France et l'Allemagne tient naturellement aussi à la nature opposée de leurs systèmes politiques et à la configuration très différente de leurs réseaux urbains respectifs. Si la France met en avant les atouts internationaux que lui vaut sa ville-capitale dans un contexte de concurrence intermétropolitaine globale, il semblerait logique que l'Allemagne s'inquiète pour sa part, à l'instar des Pays-Bas, de ne pas disposer d'une *World City* équivalente à Paris ou à Londres. Apparemment, l'Allemagne n'en est pas vraiment soucieuse si l'on en croit le *Schéma de développement spatial* du Bureau fédéral pour l'aménagement du territoire (BBR, 2001). Ce rapport officiel présente au contraire l'organisation polycentrique du système urbain allemand comme supérieure aux systèmes monocentriques car plus réactive aux changements de l'économie mondiale... L'Allemagne, qui voit dans les caractères de son réseau urbain un avantage comparatif (Kunzmann 2001b), n'est donc pas jalouse d'une ville

mondiale dont la valeur ajoutée lui paraît limitée par rapport au réseau urbain allemand compte tenu des problèmes posés par les quartiers sensibles et les déséconomies d'agglomération.

Conclusion européenne

On observe combien les cultures de l'aménagement sont marquées de part et d'autre du Rhin par les histoires respectives de chacun des pays. La France serait un pays assez porté sur la rhétorique de l'aménagement, mais sans être toujours en mesure de consentir des efforts budgétaires à la mesure des disparités territoriales. L'Allemagne en revanche s'attelle résolument à renflouer ses nouveaux Länder, au prix d'un engagement budgétaire jamais vu. On aurait cependant tort de penser que le système centralisé ou l'organisation fédérale est plus efficace que l'autre, ne serait-ce qu'en raison du décalage entre les représentations et les pratiques. L'Allemagne mène une politique de péréquation à grande échelle : c'est une politique d'aménagement du territoire qui ne veut pas dire son nom en raison du tabou qui pèse encore sur le *Raumplanung*. Inversement, la politique française d'aménagement du territoire constitue une vraie référence historique pour plusieurs de nos voisins européens, et ce prestige n'est pas sans rapport avec l'instauration d'une politique régionale européenne (Faludi, Waterhout, 2002). On observe aussi avec amusement que c'est la France, pourtant forte d'une *ville globale*, qui semble nourrir quelque complexe face au réseau urbain allemand alors que la réciproque aurait paru moins surprenante en ces temps de compétition urbaine mondiale.

Toujours est-il que le double héritage de la tradition planificatrice française et allemande nourrit les avancées de la construction européenne en la matière, comme le montre la reconnaissance par le projet de Traité constitutionnel de la cohésion « économique, sociale et territoriale » comme l'un des objectifs fondamentaux de l'Union alors que ne figurent paradoxalement dans le Schéma de développement de l'espace communautaire (Réunion..., 1999) que la « cohésion économique et sociale » et le terme beaucoup plus neutre de « développement spatial ». Jusqu'ici en effet, s'il y avait bien une préoccupation territoriale et, de facto, des actions communautaires à effet spatial telles que la politique des transports ou la politique régionale (Charles-Le Bihan, 2004), l'attachement des États (et des régions) à leurs

prérogatives en matière d'aménagement du territoire empêchait que ne soit explicitement employé le terme de « territoire ». L'introduction progressive de la notion de cohésion territoriale d'abord dans le Traité d'Amsterdam (1997-1999) dans son article 16 relatif aux Services d'intérêt économique général, puis dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et enfin dans l'article 2 du projet de Traité constitutionnel en vue d'« assurer un développement équilibré et durable » constitue donc un net progrès. Cela manifeste un arbitrage rendu en faveur d'une prise en compte des conséquences territoriales des politiques par rapport à des orientations plus libérales qui auraient souhaité s'en tenir à la politique de concurrence. On peut donc considérer, avec le 3^e Rapport sur la Cohésion (Commission..., 2004), que « le concept de cohésion territoriale va au-delà du concept de cohésion économique et sociale en l'enrichissant et en le renforçant » : il en est l'expression tout autant que l'un des instruments. Cette avancée pourrait bien ouvrir la voie à une compétence communautaire en aménagement du territoire, ce qui, compte tenu du passé jacobin de la France et du passif national-socialiste de l'Allemagne, constituerait un tournant allant bien au-delà d'un simple transfert de compétence.

Références

- ALLAIN R., 2002, Du concept au projet polycentrique, in BAUDELLE G., CASTAGNEDE B. (dir.), *Le polycentrisme en Europe*, La Tour d'Aigues, L'Aube, DATAR, pp. 181-211.
- ALVERGNE C., MUSSO P., 2003, *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, Paris, La Documentation Française, 400 p.
- ALVERGNE C., TAULELLE F., 2002, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Paris, PUF, 304 p.
- BAHRENBURG G., 2000, Financing federal states in a federal system – the German experience before and after reunification, in MAYRA A., TAUBMANN W. (dir.), *Germany ten years after reunification, Beiträge zur regionalen Geographie*, n° 52, pp. 160-173.
- BAILLY A., 2000, Conclusion : l'Europe, aujourd'hui, demain, in BAILLY A., FREMONTA A. (dir.), *L'Europe et ses États. Une géographie*, Paris, La Documentation Française, pp. 199-201.

- BARNIER M., 2002, Postface, in HUSSON C., *L'Europe sans territoire*, op. cit., pp. 201-203.
- BAUELLE G., 2000, L'espace français entre diversité et disparités, *Historiens et Géographes*, n° 370, pp. 177-200.
- BAUELLE G., PEYRONY J., 2005, Striving for equity: polycentric development policies in France, *Built Environment*, n° 1, à paraître.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung), 2000, *Raumordnungsbericht 2000*, Rapports, vol. 7, Bonn, 320 p.
- BBR (Federal Office for Building and Regional Planning), 2001, *Spatial Development and Spatial Planning in Germany*, Bonn, 71 p.
- BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau), 1996, *Raumordnung in Deutschland*, Bonn, BMBau.
- BRUNET R. (dir.), 1989, *Les villes « européennes »*, Paris, La Documentation Française, DATAR, RECLUS, 80 p.
- CARO P., DARD O., DAUMAS J.-C. (dir.), 2002, *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, PUR, 360 p.
- CHARLES-LE BIHAN D. (dir.), 2004, *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union Européenne*, Rennes, PUR, 260 p.
- CHICOYE C., 1992, Regional impact of the Single European Market in France, *Regional Studies*, vol. 26, n° 4, pp. 407-411.
- CLAUDIUS-PETIT E., 1950, Pour un Plan national d'aménagement du territoire, Communication au Conseil des Ministres, février (introduction reproduite in ALVERGNE C., MUSSO P., 2003, *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, op. cit., pp. 130-134).
- COMMISSION EUROPEENNE, 2004, *Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, compétitivité, coopération, Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 248 p.
- CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE, 2001, *Aménagement du territoire. Rapports*, Paris, La Documentation Française, 253 p.
- DATAR, Comité stratégique, 2003, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France*, Paris, La Documentation Française, 72 p.
- DATAR, 2004, *50 grands projets pour une France attractive dans une Europe dynamique*, Paris, 72 p., Supplément à *La Lettre de la DATAR*.
- DEYON P., FREMONT A., 2000, *La France et l'aménagement de son territoire (1945-2015)*, Paris, LGDJ, 189 p.
- DREVET J.-F., 1995, *Aménagement du territoire: Union européenne et développement régional*, Paris, Éditions Continent Europe.
- FALUDI A., 2000, The European Spatial Development Perspective. What next? *European Planning Studies*, vol. 8, n° 2, pp. 237-250.
- FALUDI A., 2004, Territorial cohesion: old (French) wine in new bottles? *Urban Studies*, n° 41, p. 1349-1365.
- FALUDI A., PEYRONY J., 2001, The French pioneering role, *Built Environment*, n° 27, pp. 253-262.
- FALUDI A., WATERHOUT, B., 2002, *The making of the European spatial development perspective. No Masterplan*, Londres, Routledge, 204 p.
- FRIEDRICH K., KAISER C., 2001, Rentnersiedlungen auf Mallorca? *Europa Regional*, vol. 9, n° 4, pp. 204-211.
- GERARD-VARET L.A., MOUGEOT M., 2001, L'État et l'aménagement du territoire, in Conseil d'Analyse économique, *Aménagement du territoire. Rapports*, op. cit., pp. 45-109.
- GRAVIER, J.-F. (1947, 2e éd. 1958) *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion, 317 p.
- GROSRICHARD F., 2002, Feu l'aménagement volontaire du territoire, *Le Monde*, 23 janvier.
- GUICHARD O. (dir.), 1986, *Propositions pour l'aménagement du territoire, Rapport au Ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports* Paris, La Documentation française.
- GUIGOU J.-L., 2002a, DATAR pas morte, *Le Monde*, 01-02
- GUIGOU J.-L., 2002b (2e éd.), *Aménager la France de 2020*, Paris, La Documentation française, 112 p.
- HAITZINGER H., 1995, http://www.hdg.de/karikatur/view_content/j1995-west.html
- HUSSON C., 2002, *L'Europe sans territoire. Essai sur le concept de cohésion territoriale*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 206 p.
- KRUGMAN P., 1991, Increasing returns and economic geography, *Journal of Political Economy*, n° 99, pp. 483-499.
- KUNZMANN K.R., 1993, Geodesign: Chance oder Gefahr? *Informationen zur Raumentwicklung*, n° 7, „Planungskartographie und Geodesign“ pp. 389-396.
- KUNZMANN K.R., 1997, The future of the city region in Europe, in BOSMA K., HELLINGA H. (dir.), *Mastering the city. North European city planning, 1900-2000*, Rotterdam, NAI Publishers, pp. 16-29.
- KUNZMANN K.R., 1998, Planning for spatial equity in

- Europe, *International Planning Studies*, vol. 3, n° 1, pp. 101-120.
- KUNZMANN K.R., 2001, Die „blaue“ Banane ist tot, es lebe die europäische Traube, Université de Dortmund, Faculté d'Aménagement de l'Espace, ronéo, 9 p.
- KUNZMANN K.R., 2001, « L'aménagement du territoire en Allemagne : une discipline sans utopies ? », *Territoires 2020*, n° 4, p. 101-115.
- KUNZMANN K.R., 2001b, L'aménagement du territoire en Allemagne : une discipline sans utopies?, *Territoires 2020*, n° 4, pp. 101-115.
- LACOUR C., DELAMARRE A., 2003, *40 ans d'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation Française, 153 p.
- LEVY J., 1997, *Europe. Une géographie*, Paris, Hachette, 287 p.
- LIPITZ A., 2000, Face à la mégapolisation : la bataille d'Ile-de-France, in BENKO G., LIPIETZ A. (dir.), *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF, pp. 151-168.
- MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung), 1997, Bedeutung der großen Metropolregionen Deutschlands für die Raumentwicklung in Deutschland und Europe, 3 juin, in *Entscheidungen der Ministerkonferenz für Raumordnung 1993-1997*, Bonn.
- OPIG (Office de Presse et d'Information du Gouvernement fédéral), 1999, *Allemagne. Faits et réalités*, Berlin, Societäts, 512 p. :
- MINISTERE de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 2000, *Rapport d'activité 1999*, Paris, 167 et 56 p.
- PEYRONY J., 2002, *Le Schéma de développement de l'espace communautaire*, Paris, La Documentation Française, 103 p.
- REUNION informelle des Ministres chargés de l'Aménagement du Territoire de l'Union Européenne, 1999, *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC)*, Potsdam, mai 1999, Luxembourg, Commission Européenne, 89 p.
- RÖSSLER M., 1988, Géographie et national-socialisme, *L'Espace Géographique*, vol. 17, n° 1, pp. 5-12.
- RÖSSLER M., 1990, Wissenschaft und Lebensraum. Geographische Ostforschung im National-Socialism, Berlin, Hambourg, Dietrich Reimer, 288 p.
- RÖSSLER M., 1994, 'Area research' and 'spatial planning' from the Weimar Republic to the German Federal Republic: creating a spatial order under National Socialism, in RENNEBERG M., WALTER M. (dir.), *Science, technology and National Socialism*, Cambridge, Cambridge U.P., pp. 126-138.
- ROZENBLAT C., CICILLE P., 2003, *Les villes européennes. Analyse comparative*, Paris, La Documentation Française, 94 p.
-