ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Paris, Didier; Gustedt, Evelyn

Book Part

Les différences institutionnelles en Allemagne et en France: Entre réforme territoriale et permanences

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Paris, Didier; Gustedt, Evelyn (2023) : Les différences institutionnelles en Allemagne et en France: Entre réforme territoriale et permanences, In: Gustedt, Evelyn Grabski-Kieron, Ulrike Demazière, Christophe Paris, Didier (Ed.): Villes et métropoles en France et en Allemagne, ISBN 978-3-88838-113-3, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 24-40, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-1133020

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/271282

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ARL ACADEMY FOR TERRITORIAL DEVELOPMENT IN THE LEIBNIZ ASSOCIATION

Paris, Didier; Gustedt, Evelyn:

Les différences institutionnelles en Allemagne et en France : entre réforme territoriale et permanences

https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-1133020

En:
Gustedt, Evelyn; Grabski-Kieron, Ulrike; Demazière, Christophe;
Paris, Didier (éd.) (2023): Villes et métropoles en France et en Allemagne.
Hanovre, 24-40. = Forschungsberichte der ARL 21.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-11336

https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/

Leibniz Gemeinschaft

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'enfonce 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 apparait 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 élective 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 succédé : (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 « débureaucratisation », 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 apparait 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 différentiée 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 19e 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 XIXe et au début du XXe 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/Schwartze 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/Schwartze 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/Flex 2018: 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 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 postériori). 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, transfert 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 *Deusche 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'imposeront 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 380 KV 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): Stadtumbau. https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/Stadtumbau/stadtumbau_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: Ecchogéo (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.; Schwartze, 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.*