

2001
PLUS...



**L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
EN ALLEMAGNE**



Succédant à UTH 2001, 2001 PLUS est le label commun de documents diffusés par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, elle-même située au sein du ministère de l'Équipement.

L'objectif de cette publication est de contribuer à une réflexion prospective sur les villes, l'habitat, l'équipement, les transports ou l'environnement en partant d'idées ou d'expériences intéressantes développées à l'étranger et en mobilisant à cet effet travaux, documents, articles, textes de loi, compte rendu de recherche, analyses de politiques publiques difficilement accessibles en France. Chaque numéro de 2001 PLUS présentera donc, sur un thème déterminé, un ou plusieurs textes significatifs, concernant le plus souvent mais non exclusivement un pays européen, resitués dans leur contexte et commentés par un expert. Si UTH 2001 avait cherché à accompagner la mise en place de l'Acte unique européen et du grand marché, 2001 PLUS se situe dans la perspective de la mondialisation et de la globalisation des économies. Les documents diffusés porteront donc aussi bien sur l'Asie du Sud-Est, le continent américain ou l'Europe de l'Est que sur les pays de la Communauté. Nous souhaitons, à terme, que 2001 PLUS devienne un support de liaison et d'identification entre tous ceux qui, en France ou en Europe, sont concernés par les débats et enjeux prospectifs dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion des villes, de la construction, de l'habitat, de l'environnement et des transports.

Documents disponibles :

- 01/04 Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas (J.C Boyer - 1988) :
- 05 Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans (H. Huntzinger - 1989)
- 06 La fiscalité locale sur les entreprises au Royaume-Uni et en Allemagne (H. Huntzinger - 1989)
- 07 La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4ème rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement - 1988)
- 08 Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon (R. Piorunski - 1989)
- 09 Prospective de l'exploitation de la route (A. Vivet - 1989)
- 10 Urbanisme et économie en RFA (H. Huntzinger - 1989)
- 11 Les acteurs du génie urbain : évolution internationale (G. Mercadal - 1989)
- 12 Acteurs sociaux et mutations urbaines (A. Touraine - 1987)
- 13 Influence de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen (A. Bieber - 1989)
- 14 Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ? (J.C. Boyer - 1990)
- 15 Les quatre révolutions logistiques (Ake Andersson - 1986)
- 16/17 Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe (T. Bendixson - 1989)
- 18 Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992 (M. E. Hepworth - 1990)
- 19 Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas (J.C. Boyer - 1990)
- 20/21 Numéro spécial
 - La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace Equipe "Strates" (Félix Damette et Pierre Beckouche - 1990)
 - 22 La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham (Alain Motte - 1990)
 - 23 Allemagne : Structures temporelles et développement urbain (DIFU)
 - 24 Suède : La vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en oeuvre ? (H. Huntzinger - 1991)
 - 25 Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas (J.C. Boyer - 1991)
 - 26 La recherche urbaine en Allemagne (H. Huntzinger - 1992)
 - 27 Le syndrome NIMBY (Michaël Dear - 1993)
 - 28 L'urbanisme souterrain au Japon (André Guillaume - 1993)
 - 29 Les infrastructures à l'horizon 2000 (Barrie Stevens, Wolfgang Michalski)

Comité de lecture : Ariel Alexandre (OCDE), François Ascher (PCA), Bernard Barraqué (LATTS-ENPC), Philippe Blancher (Economie et Humanisme), Olivier Coutard (EDF-Groupe Réseaux), Philippe de Lara (LATTS-ENPC), Dominique Drouet (RDI), Yves Geffrin (DRAST), Hervé Huntzinger (TETRA), Jean-François Langumier (COFHUAT), Jean-Pierre Orfeuill (INRETS), Roger Perrinjaquet (Ecole Polytechnique de Lausanne), Franck Scherrer (Inst. d'urbanisme de Lyon), M. Watchter (DATAR)

Directeur de la publication : Jacques Theys, responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique

Secrétariat de rédaction et correspondance : Marie-José Roussel, tél : (1) 40.81.63.72

DRAST Tour Pascal B - 92055 Paris-La Défense Cédex 04

Conception, réalisation et diffusion : Monique Duhamel et Dominique Dessagnes, tél : (1) 40.81.63.29 ou 63.37

PRESENTATION

Avec ce document sur l'Aménagement du Territoire en Allemagne 2001 PLUS revient à sa vocation initiale qui est d'alimenter le débat public sur des questions d'actualité en publiant, dans leur forme originale, des textes officiels, récemment promulgués dans des pays voisins.

Le guide dont il s'agit, réalisé sous l'égide du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Construction et de l'Urbanisme, a été publié en 1993. Il concrétise les orientations définies deux ans auparavant par la grande loi fondamentale allemande sur l'Aménagement du territoire. Dans cette perspective il prend acte non seulement des changements profonds liés à la réunification, mais aussi des conséquences du Traité de Maastricht et de la situation nouvelle en Europe centrale et orientale.

Plusieurs concepts y sont développés qui témoignent de l'originalité de l'approche allemande de l'aménagement du territoire. Par exemple celui de «concentration décentralisée» qui fait de la recherche d'un équilibre au niveau de grandes régions (un ou plusieurs Länder) une priorité majeure de l'aménagement - et vise à contenir, par un fonctionnement des villes en réseau, la croissance du périurbain autour des grandes métropoles. Par exemple encore celui de «système régional» polycentré de «transports publics» dont l'objectif est, notamment, d'ouvrir sensiblement les possibilités de déplacement collectif des habitants des communes «périphériques». On constate également l'importance prise dans ce guide par la diversification des modes de transport (en faveur du Rail) et par l'intégration de l'environnement dans l'aménagement.

Mai 1994

30

Sommaire

	pages
Présentation	1
Préface	2
Guide de l'aménagement du territoire	2
1. Domaine Structure de l'habitat	3
2. Domaine Environnement et utilisation	10
3. Domaine Transports	14
4. Domaine Europe	17
5. Domaine Organisation et développement	19
6. Perspectives : laisser le Guide de l'aménagement du territoire ouvert à de nouvelles évolutions	23

L'esprit dans lequel cette politique est conçue reste fondamentalement celui d'une forte décentralisation des décisions. Le rôle de l'Etat est clairement précisé : assurer un droit de tous à la justice et à la sécurité et faire fonctionner un certain nombre d'infrastructures de base dans des domaines fondamentaux comme l'éducation, la formation, les infrastructures «techniques» et «sociales». Pour le reste la subsidiarité s'applique largement. Enfin, une attention particulière est portée aux relations entre politique nationale et politique européenne - qui fait l'objet dans ce guide «d'exigences» très précises.

Pour les auteurs de ce document, la structure relativement bien équilibrée de l'espace et de l'habitat dans l'ancien territoire fédéral est considérée comme un atout à préserver dans la concurrence économique internationale - et donc comme un modèle pour les nouveaux Länder. La situation n'est pas exactement la même en France où les déséquilibres sont a priori plus importants et où la structure institutionnelle est très différente. Mais c'est peut être aussi ces différences qui renforcent l'intérêt des solutions expérimentées ou envisagées dans ce pays, situé au coeur de la future Europe.

Préface

Le Guide de l'aménagement du territoire, élaboré par le ministère fédéral de l'Aménagement du territoire, de la Construction et de l'Urbanisme présente les perspectives, les principes et les stratégies du développement spatial du territoire fédéral.

La structure parfaitement décentralisée qui correspond à la conception de l'Etat de la République fédérale d'Allemagne fait que, également dans le domaine de l'aménagement du territoire, les objectifs politiques ne sont pas développés ni réalisés de façon centraliste «du haut vers le bas». C'est plutôt une caractéristique du fédéralisme allemand que d'élaborer en commun des solutions aux problèmes par une coopération productive entre les différents échelons de l'Etat. Les responsabilités de chaque échelon y sont ainsi maintenues.

L'orientation déterminante de l'aménagement du territoire en Allemagne fédérale est la création de conditions de vie homogènes dans tous les espaces partiels. La Fédération, les Länder et les communes participent de la même manière à l'application de ces orientations. La Fédération a pour tâche de développer des orientations destinées à l'organisation et à l'aménagement de l'ensemble du territoire, c'est à dire d'affaires dépassant donc les frontières des Länder. Il incombe aux Länder de fixer, par l'établissement de programmes et de conceptions d'aménagement du territoire, des objectifs généraux considérés comme souhaitables pour l'évolution de l'aménagement du territoire du Land. La conception régionale qui sert également de cadre au plan directeur communal pour la construction permet de concrétiser ces objectifs. Avec ceci comme arrière-plan, le Guide de l'aménagement du territoire représente les prises de position communes de la Fédération et des Länder en ce qui concerne l'orientation fondamentale du développement spatial du territoire fédéral. Il fut adopté à l'unanimité par la Conférence ministérielle permanente pour l'aménagement du territoire où la Fédération et les Länder traitent en commun des problèmes importants d'aménagement du territoire.

Guide de l'aménagement du territoire

Le Guide de l'aménagement du territoire présente les nouveaux principes du développement de l'espace et la stratégie pour l'Allemagne dans son ensemble, tout en tenant compte des relations européennes ; pour les nouveaux Länder cependant, il souligne explicitement leur situation particulière ainsi que leur énorme besoin de rattrapage.

Il contribuera :

- à promouvoir l'homogénéité des conditions de vie dans les espaces partiels du territoire fédéral - et surtout dans les nouveaux Länder,

- à intégrer la situation en Europe qui s'est profondément transformée (achèvement du marché intérieur européen, ouverture de l'Europe orientale) dans un plan spatial,

- à assurer et à élargir la structure décentralisée de l'espace et de l'habitat,

- à protéger les bases vitales naturelles.

Le Guide de l'aménagement du territoire s'adresse aux organes ayant le pouvoir de décision dans la Fédération et les Länder y compris les communes et les syndicats communaux, qui de part leurs planifications et mesures exercent une influence décisive sur le développement spatial. Il s'adresse en même temps au secteur privé afin de mettre à sa disposition en temps utile des aides d'orientation concernant les futures décisions d'investissement.

Est à souligner notamment :

- Etant donné que les conditions-cadres spatiales ont dramatiquement changé, le Guide de l'aménagement du territoire reprend de façon dynamique les objectifs et les principes consacrés par la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

- Le Guide de l'aménagement du territoire respectera le principe de la subsidiarité. Conformément à la constitution et à la législation, il ne remet pas en question la répartition des compétences qui existe entre la Fédération et les Länder.

- Les domaines du Guide de l'aménagement du territoire servent de plans de base et de principes d'orientation pour la structure de l'espace souhaitée. Ils ne comprennent donc pas de définitions planificatrices. Cela vaut notamment pour les cartes qui visent à illustrer les textes. Il sera régulièrement mis à jour et actualisé. Les définitions planificatrices de chaque Land, comme par exemple la classification de régions, ainsi que le système des villes-centres constitueront également à l'avenir la base sine qua non pour le développement de la structure de l'espace et de l'habitat.

Le Guide de l'aménagement du territoire caractérise la structure future de l'espace à travers les cinq domaines suivants :

- Structure de l'habitat

- Environnement et utilisation de l'espace

- Transports

- Europe

- Organisation et développement.

1. Domaine Structure de l'habitat

1.1 Conditions de départ:

intensification des interpénétrations spatiales

La structure de l'espace et de l'habitat du territoire fédéral est marquée par un haut degré d'interpénétrations. La répartition spatiale des tâches et l'échange de services entre les régions augmentent. Parallèlement les contrastes entre la campagne et la ville, jadis clairement visibles, diminuent dans de grandes parties du territoire fédéral. Les réseaux urbains, les paysages urbains, l'urbanisation, la sub-urbanisation, les tendances de concentration, les transformations fonctionnelles de l'espace, mais également une différenciation croissante des régions rurales ainsi que la coopération transfrontalière accrue sont des facteurs de détermination fondamentaux pour un nouveau développement de l'espace. A ceci s'ajoutent surtout, du point de vue de la Fédération, les fortes disparités structurelles de l'espace entre les anciens et les nouveaux Länder.

Le nord et le nord-est des nouveaux Länder ont affaire à une situation particulière vu leur structure de l'espace: Les conditions spatiales de départ de cette région sont à distinguer de la situation régnant dans le reste du territoire fédéral étant donné la densité démographique extrêmement faible et unique pour le territoire fédéral, la transformation des structures économiques d'une industrie orientée jusqu'à présent exclusivement vers l'agriculture et la construction navale et étant donné les vastes espaces libres d'une haute qualité. A cela sont liés en première ligne des problèmes d'adaptation structurelle accentués mais en partie aussi des possibilités de développement surtout dans le domaine du tourisme.

Le Guide de l'aménagement du territoire se base sur les observations suivantes:

- Le degré des influences spatiales entre les différentes régions du territoire fédéral ainsi qu'au sein de l'Europe augmentera encore. Des conceptions intégratives, élaborées en commun par les gouvernements compétents remplaceront les analyses et les planifications spatiales isolées.
- En raison des fortes interpénétrations, la structure de l'espace du territoire fédéral se voit marquée

dans une large mesure par des formes et des styles de vie urbains. Les zones d'influence des régions urbaines s'élargissent. Cependant, nombre de régions rurales sont marquées par des conditions de vie, d'habitat et de travail indépendantes.

- Une comparaison schématique des zones de concentration urbaine et des régions rurales ne tient pas compte de la structure de l'espace actuelle et future. Est plutôt de mise une perspective intégrative soulignant les fonctions spatiales spécifiques ainsi que les interpénétrations et les interdépendances des espaces.
- Les conditions de vie et l'équipement infrastructural des zones de concentration urbaine et des espaces ruraux se sont dans une large mesure rapprochés, du moins dans les anciens Länder. De façon générale, on ne classera plus l'espace à caractère rural comme "faible sur le plan structurel".
- Les espaces éloignés des centres, situés en périphérie ou à caractère principalement rural, présentent cependant de réels problèmes structurels. Cela est également valable dans une grande mesure pour les régions frontalières des nouveaux Länder.
- Il devient de plus en plus manifeste que certaines régions de l'espace rural jouent un rôle central dans le maintien du paysage et la protection des ressources. De telles prestations doivent être prises en compte.
- Le besoin élevé de rattrapage des nouveaux Länder relatif à une structure opérationnelle de l'habitat, à l'infrastructure et à la protection des ressources rend nécessaire un engagement au-delà de la moyenne de la part des anciens Länder avec un déploiement adéquat de mesures d'organisation et de développement. Le vaste renouvellement général de l'infrastructure dans les nouveaux Länder aura pour conséquence qu'ils tendront à atteindre un niveau de modernité et de performance particulièrement élevé tout en améliorant considérablement ainsi les conditions d'implantation.
- Vu le besoin d'investissement dans son ensemble très élevé en Allemagne, il faut être particulièrement exigeant pour ce qui est des mesures d'investissement eu égard à leur nécessité matérielle,

leur urgence dans le temps et en fonction de variantes moins coûteuses. Les projets d'investissement doivent suivre les conceptions structurelles à long et à moyen terme.

- Priorité revient à la vérification des planifications et des projets dans les anciens Länder. Des projets d'investissement sont également indispensables dans les anciens Länder afin de maintenir les capacités fonctionnelles des espaces et de réaliser des projets de modernisation.
- A l'époque d'une concurrence internationale croissante et des concurrences d'implantation accrues, il incombe d'assurer et de développer encore les capacités fonctionnelles des régions et des centres économiquement forts. En leur qualité de "détenteurs de prestations" ceux-ci contribuent de façon décisive au potentiel et au financement d'une péréquation spatiale en Allemagne.
- D'une façon générale, il est nécessaire d'avoir une vue des choses qui prenne en considération et développe le haut degré d'interpénétration qui existe déjà et qui est également souhaitable avec les Etats européens voisins.

1.2 Extension et renforcement de la structure décentralisée de l'espace et de l'habitat

Dans le passé, la structure de l'espace et de l'habitat relativement bien équilibrée de l'ancien territoire fédéral s'est avérée en général avantageuse même face à la concurrence européenne croissante. Pour les nouveaux Länder, il s'agit avant tout de garantir la capacité fonctionnelle de la structure de l'habitat en renforçant et développant le réseau des villes-centres. La répartition spatiale des grands centres et le développement favorable des petits et moyens centres industriels et de ceux du secteur tertiaire dans les anciens Länder prouvent que le **principe de la concentration décentralisée** correspond dans une large mesure aux desiderata concernant l'habitat et les sites d'implantation de l'industrie et de la population:

- La structure décentralisée de l'habitat a contribué de façon déterminante aux bonnes, voire très bonnes conditions d'implantation en Allemagne.
- Leur sauvegarde est le garant d'une participation future de la majorité des citoyens au développement de la prospérité.

- Des concentrations spatiales supplémentaires conduiraient d'une part à une augmentation des tendances de surcharge spatiale dans un petit nombre de zones d'expansion, et d'autre part elles diminueraient sensiblement les possibilités de développement pour les régions éloignées de toute agglomération.
- Des concentrations spatiales unilatérales favoriseraient principalement les anciens Länder et rendraient ainsi plus difficile l'harmonisation des conditions de vie dans les régions des nouveaux Länder.

Le principe de la concentration décentralisée a donc pour conséquence:

- d'éviter toute promotion unilatérale d'un petit nombre de régions d'expansion le long d'une ligne de concentration ouest- et sud-européenne (souvent appelée "banane bleue");
- de renforcer, même dans les régions éloignées de toute agglomération, les propres forces régionales en tant que moteur d'une structure bien équilibrée de l'espace et de l'habitat;
- la promotion différenciée selon des prépondérances spatiales, c'est à dire, pas de répartition uniforme déséquilibrée de subventions (le soi-disant principe de saupoudrage)

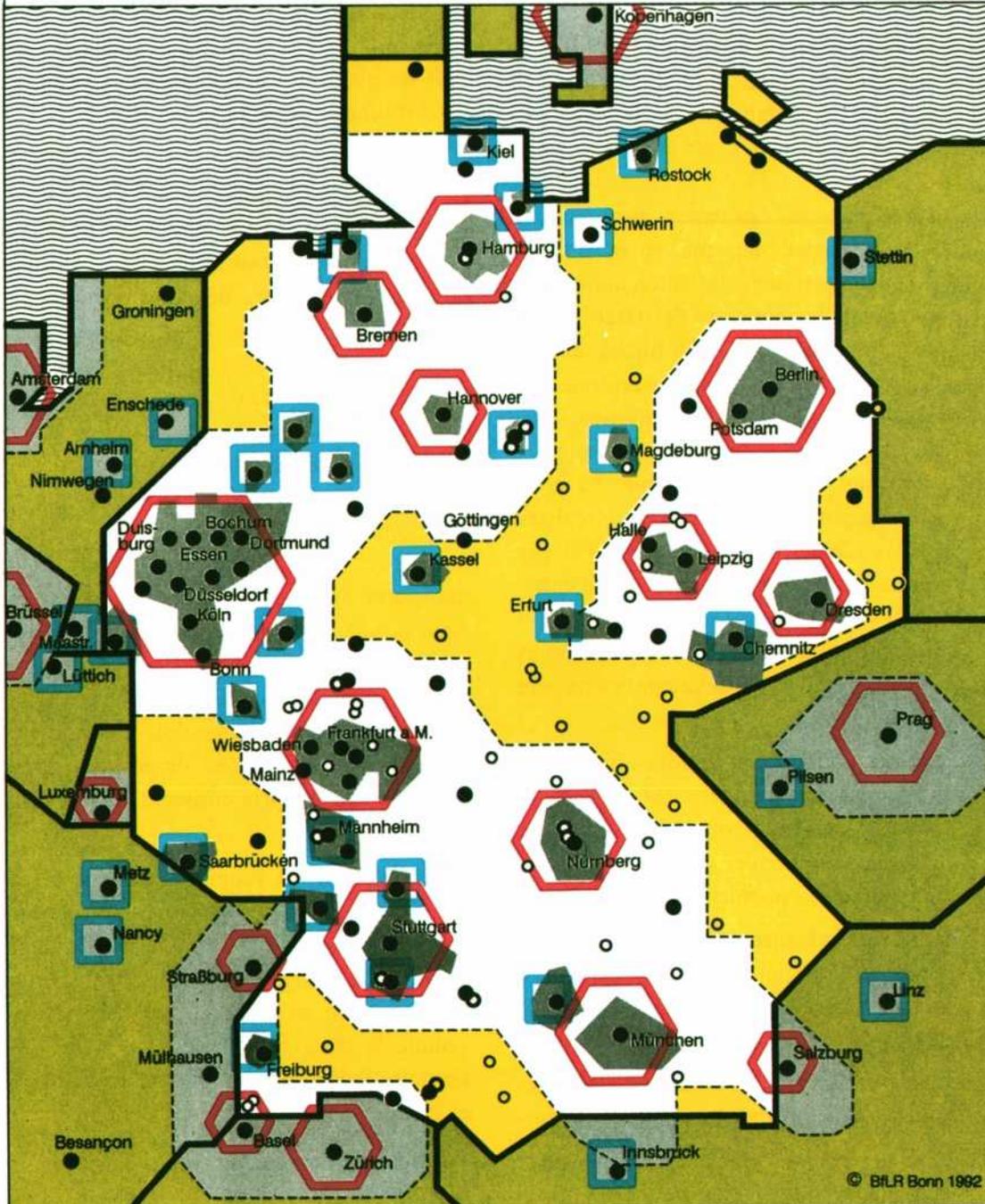
1.3 Réseaux urbains: renforcer et profiter des effets synergiques

Dans les discussions récentes sur l'aménagement du territoire, l'amélioration des interconnexions urbaines gagne de l'importance et cela même dans le contexte européen: les zones de concentration, les "régions urbaines" se trouvent au milieu d'un échange croissant de service tout en se spécialisant dans leurs fonctions, avec l'avantage de renforcer mutuellement les effets économiques et infrastructurels (les soi-disants effets synergiques).

Il faut souligner que les réseaux urbains ne doivent pas être assimilés aux dégradations que constituent les constructions nouvelles ni à la destruction du paysage ("amalgame de lotissements") mais qu'au contraire ils sont en règle générale bien articulés entre eux, par exemple au moyen d'espaces verts et par un système graduel de villes-centres.

Le développement continu de l'interconnexion urbaine est souhaitable car

Carte (A)
Situation de départ de la structure de l'habitat



© BfLR Bonn 1992



agglomérations avec une zone d'influence internationale voire sur un espace large



espaces éloignés des agglomérations



zones de concentration urbaine avec une zone d'influence interrégionale voire avec des fonctions spécifiques

Centre

Partie d'un centre



ville-centre



éventuelle ville-centre voire métropole régionale avec des fonctions partielles d'une ville-centre.



zones de concentration urbaine

Remarque: Cette carte schématise les énoncés du Guide d'orientation; elle n'établit cependant pas de plan.

- les coopérations interurbaines sont encouragées,
- ainsi, les régions urbaines peuvent au mieux déployer leurs avantages d'implantation,
- on arrive à une meilleure utilisation de l'infrastructure des grands espaces,
- des impulsions supplémentaires de développement se feront sentir au-delà des étroites frontières régionales.

De telles structures sont également perceptibles dans les nouveaux Länder bien que, en raison des monostructures bien marquées, les interconnexions spatiales et fonctionnelles aient été délaissées. Cela tient cependant des traditions historiques et ce, surtout dans les régions de l'Allemagne centrale. La création de réseaux urbains dans les nouveaux Länder est d'une importance fondamentale pour la structure du territoire dans son ensemble. La conception de l'aménagement du territoire à réaliser dans les nouveaux Länder et présentée en 1991 par le ministère fédérale de l'Aménagement du territoire, de la Construction et de l'Urbanisme qui prévoit une concentration des activités économiques sur 12 soi-disantes régions de développement sera différenciée et développée.

Dans cette perspective, ce sont surtout les réseaux urbains dans les nouveaux Länder cités ci-après, et en partie les "réseaux d'interconnexion" entre les nouveaux et les anciens Länder qui se prêtent tout particulièrement au développement:

- réseau urbain de de la Hanse: (Brême, Hambourg, Kiel, Lübeck, Schwerin, Wismar, Rostock, Stralsund, Greifswald, et plus loin en direction de Stettin);
- réseau urbain d'Hanovre, Brunswick, Magdebourg, Brandebourg, Potsdam, Berlin, Francfort-sur-l'Oder;
- réseau urbain Brandebourg/agglomération de Berlin (le soi-disant "troisième périphérique");
- réseau urbain Halle/Leipzig/Dessau;
- réseau urbain Dresde/vallée de l'Elbe supérieure, Chemnitz, Zwickau et plus loin en direction de Plauen et de Hof voire en direction du
- réseau urbain de Thuringe (Gera, Jena, Weimar, Erfurt, Eisenach en liaison avec Bad Hersfeld, Fulda et Kassel).

L'amélioration de ces réseaux urbains rend nécessaire de réunir en priorité l'infrastructure valorisée ainsi que des mesures urbanistiques de viabilisation

et de développement et d'en avancer la date d'exécution par des préparatifs de planification efficaces. Ces réseaux urbains sont étayés par le système des villes-centres différencié, qui a déjà été développé dans les plans et programmes de développement du Land de chacun des nouveaux Länder.

1.4 Régions urbaines: contrarier les tendances de surcharge - élargir les possibilités de développement

Les régions urbaines de taille plus importante du territoire fédéral, donc les zones de concentration urbaine avec leurs zones d'influence sont au niveau régional des moteurs de croissance pour le développement spatial du territoire fédéral dans son ensemble. Dans le même temps cependant, des nuisances importantes portent de plus en plus atteinte à leur fonctionnalité. Parmi les causes principales de ces nuisances, on dénombre tout particulièrement les transports individuels en continuelle croissance ainsi que des atteintes à la qualité de l'environnement (l'eau, le sol, le bruit, l'air, les loisirs de proximité). Les problèmes de l'approvisionnement et de l'élimination, les forts goulots d'étranglement dans le logement, le manque de terrains à bâtir ainsi qu'un niveau des prix croissant en sont de nets indicateurs.

Une augmentation supplémentaire de ces nuisances dans les grandes régions urbaines pourrait éventuellement menacer les lieux d'implantation avantageux en Allemagne par rapport à la concurrence internationale et ainsi déstabiliser dans son ensemble la structure de l'espace et de l'habitat du territoire fédéral jusqu'à présent favorable. Maintenir et améliorer cette structure est l'objectif majeur de la politique de l'aménagement du territoire.

Les régions urbaines soumises à de fortes nuisances sont:

- Berlin
- Hambourg
- le bassin de la Ruhr
- la région de Düsseldorf/Cologne
- l'agglomération de Francfort
- l'agglomération de Stuttgart,
- l'agglomération de Munich.

Outre ces régions, il faut citer des régions urbaines dont sont en partie gravement atteints les espaces de Brême, Hanovre, Sarrebruck, Mannheim, Nurem-

berg, ainsi que, dans les nouveaux Länder les espaces de Leipzig et de Dresde.

Afin d'assurer leur capacité fonctionnelle il faut, outre l'amélioration différenciée et le renforcement des fonctions des villes-centres mises en évidence, réduire les tendances de surcharge dans les noyaux. Sur le plan de l'aménagement du territoire et de la planification régionale, cet objectif ne pourra pas être atteint par un simple transfert d'activités de l'agglomération même vers les communes de sa zone d'influence mais plutôt par tout un train de mesures régionales harmonisées, comme par exemple:

- l'extension des transports publics régionaux intégrés en zones urbaines;
- la coopération plus étroite entre l'agglomération et les communes environnantes lors de la désignation des zones commerciales, industrielles et artisanales, de la mise à disposition de terrains à bâtir pour la construction de logements, et aussi en ce qui concerne la protection des ressources et les installations pour l'approvisionnement et pour l'élimination;
- une meilleure attribution spatiale des lieux de travail et des terrains à vocation résidentielle;
- l'amélioration des conditions d'environnement dans les noyaux urbains;
- l'aménagement de villes nouvelles, destinées à déconcentrer une agglomération existante, qui tiennent compte d'une meilleure répartition des lieux de travail afin de réduire le flux des navetteurs entre le centre de la ville et ses communes environnantes.
- le renforcement de la planification régionale afin d'obtenir et de stimuler un meilleur consensus intercommunal.

La démarche de l'aménagement du territoire qui consiste à encourager la création de villes nouvelles destinées à déconcentrer les zones à forte densité, contribue également à réduire les nuisances de l'environnement. Ces villes et zones de délestage ne seront pas des "villes-dortoirs", mais seront plutôt à concevoir comme des villes ayant leur propre profil et dans lesquelles les fonctions "travail" et "habitat" sont liées l'une à l'autre. A ce sujet, il convient d'ajouter que les relations entre la structure de l'habitat et les structures du réseau de transport doivent être prises en compte, et ce de façon accrue.

Concrètement parlant cela signifie que, dans les régions urbaines à haute densité démographique, il faut garantir la priorité au transport public de voyageurs en zone urbaine ainsi qu'au délestage du transport routier de marchandises de transit par une planification intégrée de l'espace et des transports. Les communes environnantes doivent être non seulement tangentiellement reliées entre elles mais encore rattachées au centre de la région par des liaisons rapides particulièrement performantes des transports publics.

Sur le plan européen, ce ne sont plus les villes qui se font concurrence mais plutôt des régions entières. En règle générale, les problèmes que posent les terrains destinés à la construction de logements et de bâtiments industriels et commerciaux, les questions de la protection des ressources et celles de l'approvisionnement et de l'élimination ainsi que de la régulation du trafic ne pourront plus être seulement résolus au niveau communal mais exclusivement par un réseau intégré régional (parfois même par un réseau intégré interrégional). Afin que les lieux d'implantation favorables à l'emploi, au logement et à la protection de l'environnement soient préservés, la **coopération régionale** devient une tâche d'avenir urgente dans le domaine de l'organisation spatiale.

C'est pourquoi il est nécessaire d'étudier dans quelle mesure on peut également promouvoir une meilleure coopération intercommunale et régionale ainsi qu'une juste péréquation des charges au niveau régional en perfectionnant les systèmes de péréquation financière des communes tout en modérant des relations concurrentielles disproportionnées.

1.5 Espaces à faible densité démographique éloignés des agglomérations: stabiliser et mettre en valeur les potentiels de développement

Les structures et le développement des régions traditionnellement appelées "espace rural" sont très différents. Les considérer en bloc comme régions présentant des faiblesses sur le plan structurel conduirait à des conclusions erronées et donc à des mesures non-adaptées. Les régions à caractère rural occuperont même à l'avenir une place importante dans la politique de l'aménagement du territoire de la Fédération et des Länder; les différentes conditions de départ rendront nécessaire des formes de développement différenciées.

Du point de vue de la Fédération, certaines des régions à faible densité démographique ont à lutter contre des problèmes structurels et d'adaptation particulièrement prononcés. Dans les **anciens Länder** ces régions se trouvent surtout au nord-ouest de l'Allemagne (Frise Orientale), dans l'Eifel et dans le Haut-Palatinat.

A cela s'ajoute dans les **nouveaux Länder** les vastes zones du nord-est de l'Allemagne mais aussi les régions à l'est et au sud-est de Berlin. En font surtout aussi partie les régions à frontières communes avec la Pologne et la République tchèque.

Les régions à faible densité démographique des nouveaux Länder ne sont que partiellement comparables avec celles des anciens Länder car leur densité de population, comparée à la moyenne de l'Europe centrale, non seulement est faible mais encore leurs faiblesses structurelles tant quantitatives que qualitatives sont particulièrement prononcées.

Afin de garantir et d'améliorer la structure de l'espace et de l'habitat de ces régions les démarches suivantes seraient souhaitables:

- concentration des efforts d'encouragement sur des points de cristallisation bien sélectionnés laissant espérer une influence sensible vers les régions environnantes;
- cumul de l'infrastructure et des emplois à haute qualification dans des villes-centres bien aménagées;
- garantir l'approvisionnement de base en prenant également pour base des valeurs seuils voire les indices démographiques concernant la solidité des installations d'approvisionnement;
- promotion sélective orientée vers les goulots d'étranglement et les potentiels des différentes régions;
- renforcer la coopération intercommunale et encourager des conceptions régionales d'aménagement du territoire;
- élargir les capacités d'administration et de planification par des réformes territoriales et administratives dans les nouveaux Länder;
- répartition équilibrée des prestations en faveur de la protection des ressources sur l'ensemble du territoire fédéral (cf. point 2.2).

1.6 Berlin/Bonn: appliquer sur le plan politique et régional la décision relative au siège de la capitale

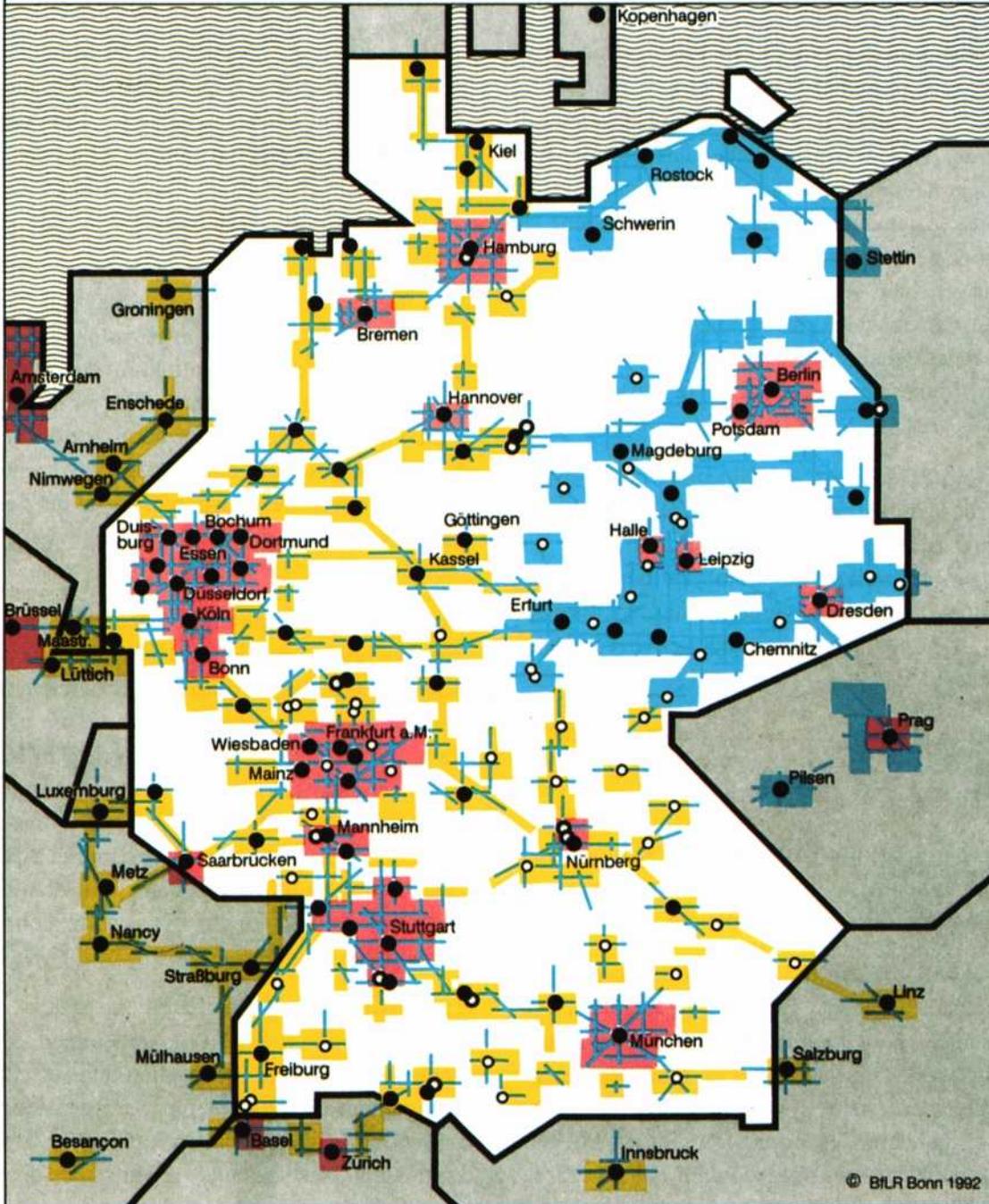
La décision du Bundestag du 20 juin 1991 de transférer à Berlin son siège et les fonctions centrales du gouvernement a des conséquences incisives au niveau de l'espace pour l'agglomération de Berlin et pour l'agglomération de Bonn.

L'agglomération de Berlin se voit soutenue et valorisée dans son évolution vers une métropole européenne par le fait qu'elle est le siège du parlement et du gouvernement. La situation de départ particulière à Berlin se caractérise par la difficile réunion des deux moitiés de la ville et l'implantation spatiale de grande ampleur de la mégalopole de Berlin au sein du Land de Brandebourg, qui pour une grande partie est faiblement peuplé. Afin de permettre un développement spatial organisé de l'agglomération de Berlin, il faut à l'avenir approfondir sensiblement et rendre durable la coopération régionale déjà existante entre les Länder de Berlin et de Brandebourg. Dans ce contexte, il faut veiller à ce que la croissance attendue ne se limite pas seulement à la ville même et à sa banlieue. Bien plus, il faut faire en sorte que ce développement donne à des centres plus éloignés des impulsions positives (concentration décentralisée). La Fédération elle-même doit également pouvoir participer de manière appropriée à la coopération entre ces deux Länder afin que les intérêts fédéraux soient suffisamment pris en considération lors des travaux d'aménagement qui font de Berlin la capitale fédérale. Le traité conclu entre la Fédération et les Länder de Berlin et de Brandebourg et portant sur le choix de la capitale en constitue une base importante. Une planification régionale commune pour l'agglomération de Berlin en serait un complément à la fois important et nécessaire: Le développement de Berlin doit s'inscrire dans la structure polycentrale de l'habitat de la République fédérale selon des critères régionaux.

L'agglomération de Bonn restera toujours marquée par la fonction de Bonn comme centre administratif de la République fédérale d'Allemagne. Les décisions du gouvernement fédéral sur la répartition des fonctions entre Bonn et Berlin correspondent à cette perspective d'avenir.

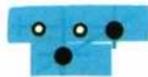
En outre, il faut faire de l'espace de Bonn un "espace scientifique". Pour ce faire, ainsi que pour la restructuration générale de l'économie, une prédominance importante revient à la coopération avec les régions voisines dans l'agglomération de Bonn (ainsi qu'en direction de Cologne et de Coblenche). Les conditions d'implantation de cette région du "corridor rhénan", la proximité des grands centres européens ainsi que les paysages attrayants créent une situation de départ favorable aux changements structurels qui s'imposent. Dans ce contexte, la coopération intercommunale occupe une place importante et doit être intensifiée.

Carte (B)
 Domaine Structure de l'habitat



© BILR Bonn 1992

Réseaux urbains



avec un besoin de développement particulier



avec un besoin d'amélioration



avec un besoin de délestage particulier

Centre Partie
 d'un centre



ville-centre



éventuelle ville-centre voire métropole régionale
 avec des fonctions partielles d'une ville-centre.

Remarque: Cette carte schématise
 les énoncés du Guide d'orientation;
 elle n'établit cependant pas de plan.

2 Domaine Environnement et utilisation de l'espace

2.1 Extension des conflits liés à l'utilisation de l'espace: ébauches de solutions

Une nette aggravation des conflits dans le domaine de l'utilisation de l'espace reflète les interdépendances marquées de la structure de l'espace et de l'habitat en Allemagne. Ce n'est pas seulement le pourcentage de la surface destinée à l'habitat et aux transports (env. 12%) par rapport à la surface totale qui en est responsable; ce sont bien plus les gênes mutuels et les sensibilités liées aux utilisations qui entraînent, dans certains espaces, la naissance de conflits.

Le plan environnement et utilisation de l'espace présente des points de départ tendant à améliorer l'utilisation de l'espace et à assurer à long terme les bases vitales naturelles. Les points de départ de la contribution de l'aménagement du territoire à l'amélioration de la situation de l'environnement sont doubles:

- D'une part, il s'agit de sauvegarder et de garantir les importants potentiels d'environnement de grande envergure.
- D'autre part, il s'agit de réduire les pollutions de l'environnement dans le but de sauvegarder voire d'améliorer la fonctionnalité spatiale.

Le plan environnement et utilisation de l'espace ne formule pas des objectifs généraux et valables de la même manière pour tous les espaces car les situations structurelles de l'espace et de l'habitat varient considérablement selon les différents Länder et régions. Cependant, les orientations de la Loi sur l'aménagement du territoire stipulant la sauvegarde des bases vitales naturelles seront, compte tenu des situations particulières des différents espaces partiels, davantage différenciées et développées. Selon la situation de l'espace spécifique (à proximité ou plus éloigné des centres de concentration urbaine) seront mises au premier plan les différentes fonctions des espaces libres:

- Il s'agit en première ligne de sauvegarder et d'améliorer aux alentours des centres de concentration urbaine les espaces libres (restants) afin d'assurer la fonctionnalité des structures spatiales adaptées à la région et de créer ainsi des fonde-

ments durables. Lors de l'utilisation de ces espaces libres, une importance de premier ordre revient à l'entretien des paysages dans un espace limité et aux interconnexions des biotopes tout en respectant les besoins de l'agriculture et de la sylviculture ainsi que le besoin en zones de loisirs de proximité.

- Les régions dont la nature, le paysage ou même les ressources en eau sont le potentiel et qui, du point de vue de la Fédération, revêtent une importance significative doivent bénéficier d'une protection plus efficace et plus sûre. L'utilisation des espaces libres doit être davantage orientée vers une protection des ressources, à savoir l'entretien des paysages de grande envergure et des interconnexions des espaces libres.
- A ces espaces d'une importance écologique significative revient en partie la fonction importante de loisirs. Dans le but d'assurer et de consolider de façon durable l'orientation primordiale prise pour la protection des ressources lors de l'utilisation de l'espace dans ces régions, il est nécessaire de se limiter clairement à des zones d'intervention sélectionnées destinées au tourisme et aux loisirs; aussi, lors du développement des activités touristiques faut-il encore plus tenir compte des aspects écologiques.

Dans les espaces particulièrement pollués, l'élimination des pollutions et l'assainissement de l'environnement occupent le premier rang et cela indépendamment de l'éloignement ou de la proximité du centre de concentration urbaine. Ces espaces connaissent des besoins urgents de dépollution voire d'assainissement.

En vue de réduire et d'éviter de futurs conflits dans l'utilisation de l'espace, il est nécessaire d'élaborer une politique de prévoyance dont les priorités seront les suivantes:

- Lors de nouvelles mesures et planifications il faudra se baser sur les charges déjà existantes et en tenir suffisamment compte.
- Dans le but de réduire les conflits d'utilisation, il faut dans une large mesure mettre en relation et harmoniser les installations de l'infrastructure. Il

faut, à l'aide d'instruments d'aménagement du territoire, renforcer et soutenir la prévention sur les lieux d'implantations ainsi que sur les installations "gênantes" comme par exemple les installations d'élimination des déchets. Il faut procéder à des études sur des sites alternatifs.

- Dans la mesure où cela n'est pas prévu de façon suffisante par des planifications sectorielles, il faut préparer le choix de sites adéquats à l'aide d'instruments d'aménagement du territoire et plus particulièrement par le biais de la planification régionale et la procédure sur l'aménagement du territoire.
- Une attention toute particulière devra être consacrée aux réglementations concernant la participation aux planifications et projets afin que ceux-ci soient mieux acceptés.

2.2 Politique de l'aménagement du territoire et protection des ressources: dépollution, assainissement, protection

Assurer durablement les potentiels de l'environnement devra être une tâche toujours plus importante de la politique de l'aménagement du territoire.

En matière d'aménagement, faire de la prévention en faveur de l'environnement aura pour but d'assurer les potentiels, de laisser à long terme aux activités créatrices une marge de manœuvre dans le domaine de l'utilisation de l'espace et de protéger la diversité des paysages cultivés.

La protection de l'environnement et des ressources en matière d'aménagement devra diriger l'essentiel de ses efforts sur la structure de l'habitat et l'utilisation de l'espace. C'est pourquoi une répartition judicieuse des lieux de travail et des sites de logement ainsi qu'une mise à disposition adéquate des espaces selon des critères régionaux contribuent à éviter de nouvelles nuisances de l'environnement.

L'amélioration du système des transports publics de voyageurs en zone urbaine ainsi qu'une harmonisation accrue entre les transports publics et individuels permettent d'améliorer la fonctionnalité des régions urbaines et de prévenir les tendances à la sursaturation. Il en va de même pour les transports de marchandises à longue distance: Le transfert accru de la route vers le rail contribue à l'amélioration de la qualité de l'environnement ainsi qu'à une meilleure utilisation de l'espace.

En agriculture, une reconversion même partielle des méthodes d'exploitation intensive vers des méthodes extensives peut contribuer à éviter les nuisances de l'environnement et en particulier en ce qui concerne la dégradation des sols. Dans ce contexte, il convient de vérifier les directives concernant les subventions de la CE. Certes, une exploitation agricole ménageant les ressources naturelles se pratique de plus en plus. Et il faut donc aussi reconnaître et honorer une telle contribution active des agriculteurs à l'entretien du paysage. Plusieurs possibilités peuvent être prises en considération: En première ligne, citons des transferts directs et indirects.

Il en découle aussi que l'on devra mesurer à l'avenir les "faiblesses structurelles" non seulement par des indicateurs économiques, mais bien davantage par des indicateurs écologiques.

Il en résultent quatre principes directeurs pour la planification de l'aménagement dans le domaine de la prévention de la pollution de l'environnement:

● **Assurer et développer la qualité de l'environnement:**

Pour les espaces dont le potentiel écologique est particulièrement élevé, une **utilisation des espaces orientée vers la sauvegarde** est d'une importance prépondérante; aussi les nouvelles utilisations et mesures doivent-elles être scrupuleusement examinées voire limitées.

Une autre tâche de la politique de l'aménagement du territoire, outre le maintien en bon état et la garantie de la qualité de l'environnement existante, est d'en améliorer encore la qualité et ce également dans le but de corriger des atteintes négatives subies auparavant. Dans ce contexte, il est nécessaire de prévoir la création d'un large réseau interconnecté de biotopes et d'espaces libres.

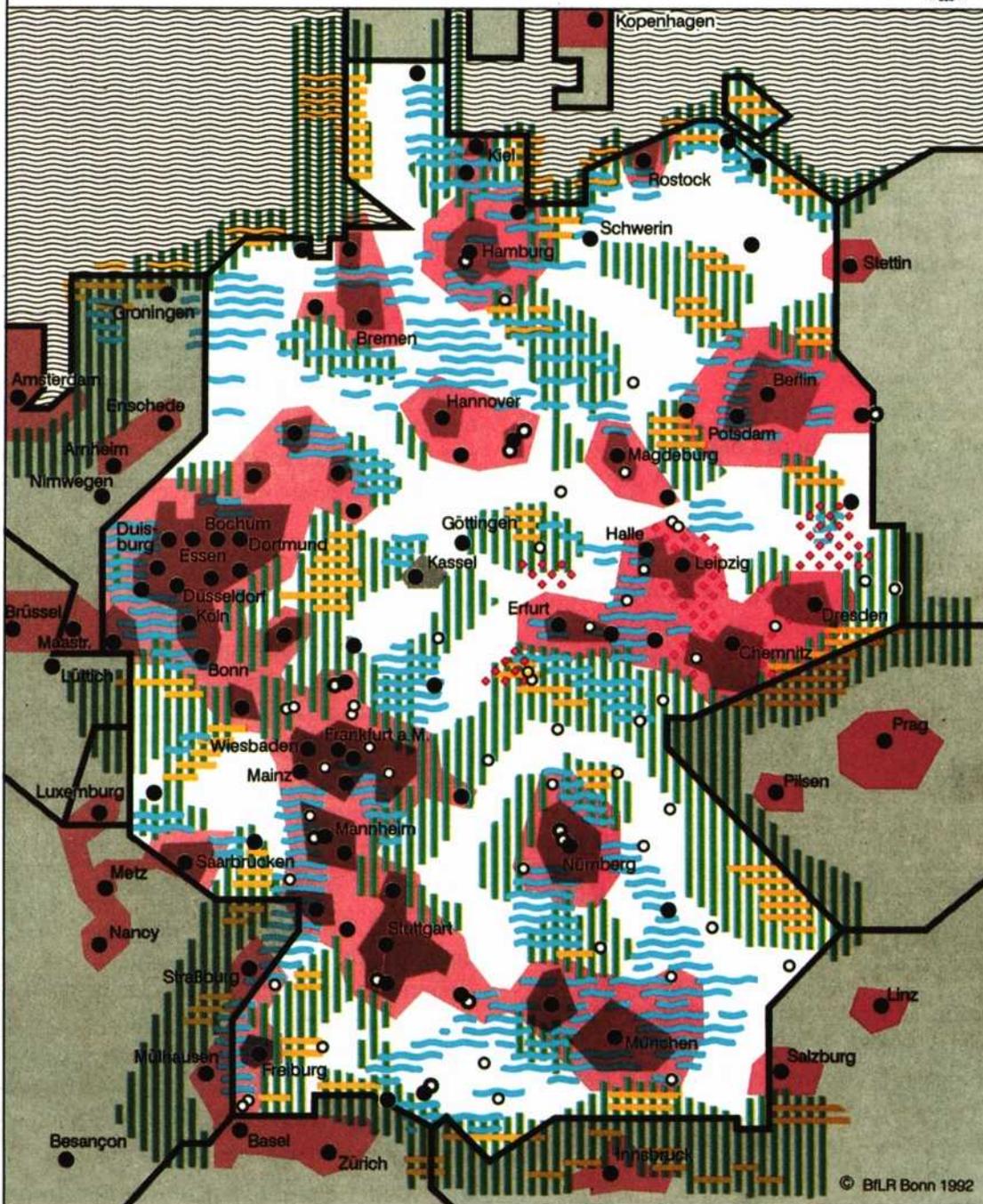
● **Mettre à profit la qualité de l'environnement:**

Toutes les régions doivent prendre des dispositions nécessaires afin que leur environnement soit et demeure un facteur d'implantation important. Dans le but de maintenir les capacités naturelles de régénération des espaces, il faut gérer "parcimonieusement" les potentiels écologiques. Ainsi chaque région assume ses responsabilités en ce qui concerne ses propres ressources naturelles ainsi que la préservation durables de ses potentiels écologiques.

● **Palier aux pollutions de l'environnement:**

Priorité revient à l'élimination des très graves dommages qu'a subis l'environnement (en particulier

Carte (C)
 Domaine Environnement et utilisation de l'espace



- | | | | |
|---|---|--|---|
|  | sauvegarde et conservation des ressources d'eau |  | élimination de graves pollutions et assainissement de l'environnement |
|  | Protection et interconnexion de potentiels de la nature et du paysage |  | conservation et amélioration de la fonction espace libre aux alentours des zones de concentration urbaine |
|  | conservation et concentration des efforts en faveur des fonctions loisirs | | |

Centre	Partie d'un centre	
●	●●	ville-centre
○	○○	éventuelle ville-centre voire métropole régionale avec des fonctions partielles d'une ville-centre.

 zones de concentration urbaine

Remarque: Cette carte schématise les énoncés du Guide d'orientation; elle n'établit cependant pas de plan.

les pollutions du sol et de la nappe phréatique) et ce, en premier lieu dans les nouveaux Länder pour en améliorer d'une part les conditions d'implantation et de l'autre part les possibilités de développement de la région. Assainissement de l'environnement et développement économique ne sont donc pas incompatibles mais, et cela est surtout vrai pour les nouveaux Länder, sont plutôt interdépendants.

- **Réduire et éviter les nuisances de l'environnement:**

Le développement continu et différencié des structures décentralisées de l'espace et de l'habitat ménage l'environnement. A cela il convient de mener, plus particulièrement dans les régions urbaines, une politique prévisionnelle de l'espace.

2.3 Conversion: utiliser les possibilités de développement régional

Les espaces qui se libèrent dans le cadre du démontage progressif des installations militaires constituent un potentiel significatif pour le développement régional. La conversion est une des tâches de la transformation structurelle des régions, ce que l'on peut comparer à la reconversion menée dans les régions de vieilles industries. Cela vaut aussi bien pour le développement des sites de l'habitat et des sites industriels et artisanaux que pour une utilisation écologiquement mieux adaptée des surfaces en tant qu'espaces libres riches en biotopes et en espèces.

Malgré leur utilisation militaire, les surfaces destinées à la conversion sont souvent d'une haute qualité écologique (à quoi s'ajoute souvent leur vaste étendue), ce qui en fait un élément constitutif du système d'interconnexion interrégional des espaces libres auquel il faut avoir recours. Des surfaces d'une moindre importance écologique destinées à la conversion sont à utiliser davantage pour le développement régional des surfaces destinées à l'habitat ou aux activités commerciales, artisanales ou industrielles. C'est surtout dans les espaces à plus forte densité démographique que se présentent des possibilités qui contribueraient en priorité à satisfaire aux besoins en logements; les espaces à moindre densité démographique disposent ainsi de diverses possibilités d'utilisation intensive des surfaces. Les utilisations actuelles peuvent en partie être "reconverties" à des fins civiles (aéroports par exemple).

Dans les nouveaux Länder des surfaces particulièrement vastes sont libérées; il s'agit de surfaces qui cependant connaissent souvent un besoin prononcé d'assainissement.

Il est indispensable, lors de la reconversion à des fins civiles d'anciens sites militaires susceptibles d'être déjà pollués, de recenser systématiquement leur degré de contamination et les dangers possibles ainsi que de les dépolluer en vue de leurs utilisations spatiales futures.

Parallèlement, il importe d'assainir les jachères industrielles contaminées afin de faire revivre des régions et des anciens sites industriels.

3 Domaine Transports

3.1 Contrôler de manière efficace et différenciée la mise en place de l'infrastructure des transports et le délestage du réseau routier

Le développement du système des transports joue un rôle clé dans le domaine de l'aménagement de l'infrastructure en Allemagne comme en Europe.

- **Dans l'Allemagne unifiée, il convient de restructurer le réseau des grandes liaisons:**

Il faut créer des artères est-ouest performantes permettant de mettre définitivement fin à la division de l'Europe. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les flux principaux du trafic suivent un axe nord-sud. L'instauration de l'unité allemande et la fin de la division de l'Europe ouvrent une perspective nouvelle en ce qui concerne la croissance des transports en direction ouest-est et est-ouest. L'infrastructure n'y est pas adaptée. Le «Plan des infrastructures fédérales de transport 92» tiendra compte de ces nouvelles exigences à l'aide de ses «Projets de transport unité allemande».

- **Interconnecter et desserrer les transports de longues et de courtes distances:**

Les grandes zones de concentration urbaine et les réseaux urbains sont souvent fortement encombrés par le cumul des transports locaux, régionaux et des transports de longue distance, ce qui porte préjudice à leur fonctionnalité et leur développement futur. Dans les régions urbaines fortement encombrées, il faut donc accorder une priorité absolue à des modes de transport se prêtant à l'acheminement de grandes masses (chemin de fer et bus). Par une planification intégrée de l'espace et des transports, il faut garantir dans les espaces fortement concentrés, la priorité accordée aux transports publics de voyageurs en zone urbaine et le délestage des axes routiers du transport de marchandises. Les communes à la périphérie des zones de concentration urbaine doivent être interconnectées de façon tangentielle et aussi reliées au centre régional par un système de liaisons rapides de transports publics de voyageurs en zone urbaine. La régionalisation souhaitée des transports publics en zone urbaine y contribuera de façon significative.

Désormais le soi-disant "transport combiné" contribuera dans une large mesure au délestage en permettant une meilleure synchronisation entre voie ferrée et route (et voies navigables) pour les transports de marchandises. A cette fin, il faut élargir rapidement les centres trafic pour marchandises et les gares routières. En ce qui concerne les transports par poids lourds non transférables, il faudra donc transborder les marchandises dans des camions plus petits et mieux adaptés aux transits en zones de concentration urbaine.

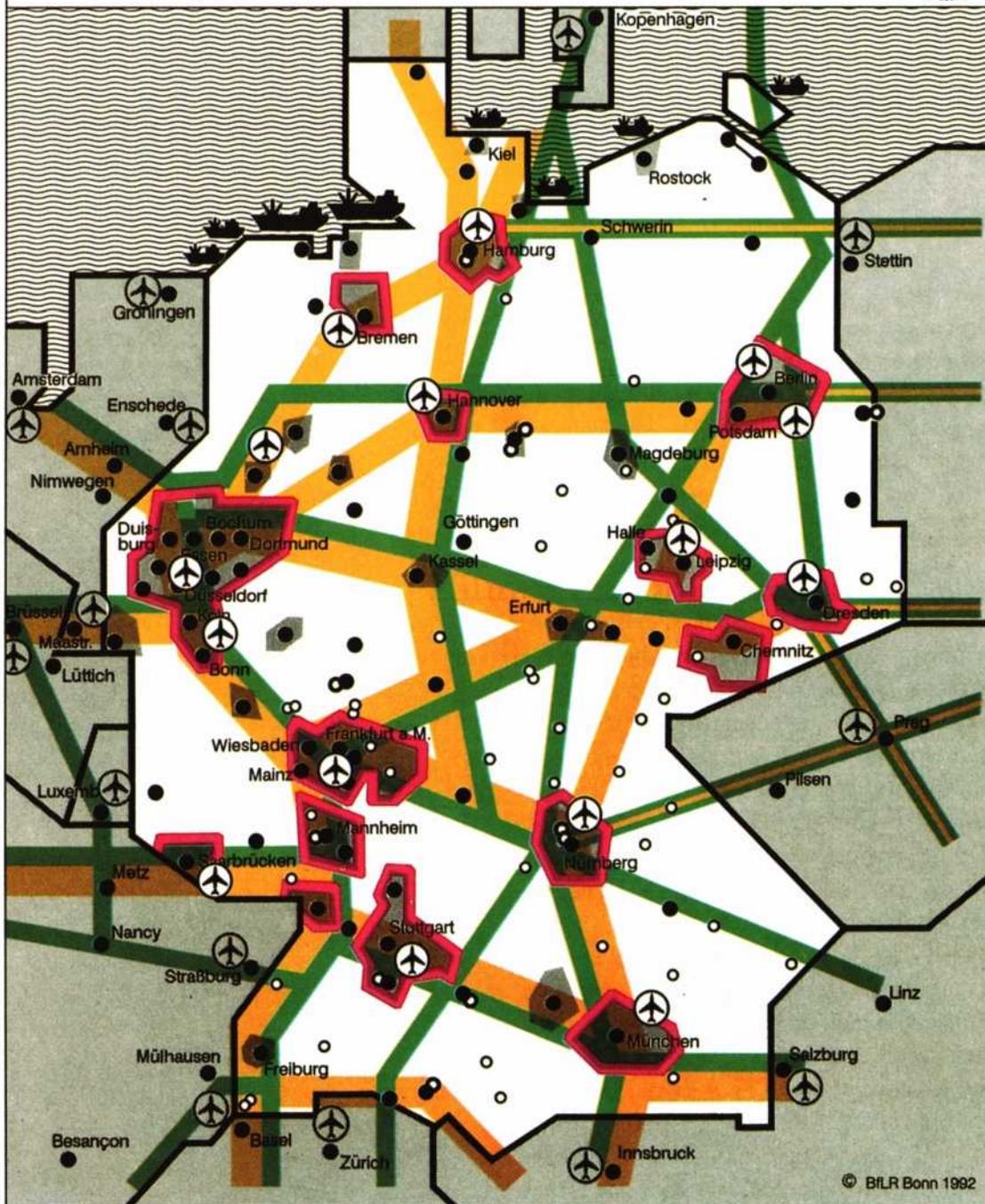
- **Réorienter les flux des transports de longue distance**

L'Allemagne est le pays de transit no. 1 en Europe. Les transports de marchandises de longue distance augmentent. Vu la forte densité du trafic dans un nombre croissant d'espaces, il faut dans une large mesure, transférer le transport de marchandises de la route vers le rail; dans ce contexte la politique de l'aménagement revêt une importance particulière. Lors des discussions à venir, il faudra certainement penser à l'éventualité de rendre obligatoire ce transfert dans des zones où les tracés sont particulièrement encombrés ou sensibles. Dans les domaines de la politique de l'aménagement du territoire, des transports et de la protection de l'environnement, grande priorité doit être accordée à l'extension du réseau existant de chemin de fer pour le transport rapide de marchandises, ce qui, comme cela est souhaité, n'en contribuera pas moins à réduire sensiblement les émissions de CO₂.

- **L'amélioration de la structure de l'espace et de l'habitat devra en même temps servir au délestage du réseau routier:**

Par le biais d'une meilleure jonction des fonctions spatiales et d'une meilleure coordination des lieux de travail avec les lieux d'habitation, on peut contribuer à éviter ou à réduire la circulation. Un rôle important revient ici à la création de villes nouvelles dans les grandes régions de concentration urbaine (cf. Domaine Structure de l'habitat, point 1.4).

Carte (D)
Domaine Transports



© BfLR Bonn 1992

Délestage et amélioration du réseau routier par

- le transfert de la circulation des corridors de transport fortement chargés vers le rail
- des liaisons pour le trafic de transit
- des conceptions de transports dans des zones de concentration urbaine fortement chargées
- l'élargissement et des constructions nouvelles de liaisons en direction de l'Europe orientale



des aéroports importants pour les transports internationaux



des ports maritimes importants pour les transports internationaux

Centre Partie d'un centre



ville-centre



éventuelle ville-centre voire métropole régionale avec des fonctions partielles d'une ville-centre.



zones de concentration urbaine

Remarque: Cette carte schématise les énoncés du Guide d'orientation; elle n'établit cependant pas de plan.

- **Développement du système ferroviaire à grande vitesse:**

Le développement du système ferroviaire à grande vitesse allemand et européen ainsi que sa liaison harmonisée - également avec l'Europe orientale - contribue essentiellement à une meilleure interconnexion des centres de premier rang mais aussi au transfert des transports individuels vers le rail. Dans une certaine mesure ce réseau peut aussi décongestionner les transports aériens. Aussi faut-il garantir les liaisons avec le réseau ferroviaire subordonné (et en particulier dans l'objectif de développer des infrastructures de transport dans les régions périphériques présentant des faiblesses structurelles), ainsi qu'avec les transports publics de voyageurs en zones urbaines concentrées; il faut assurer en outre la connexion avec les aéroports internationaux.

- **Désserrer les transports à grandes distances:**

Des potentiels de transfert de la route vers le rail pour les transports à grandes distances existent pour les axes principaux nord-sud et en direction de Berlin. Afin de délester les transports nord-sud à l'échelle européenne, il est nécessaire de créer outre une liaison terrestre avec le sud de la Scandinavie traversant le détroit de Fehmarn, une nouvelle ligne Scandinavie/Mecklembourg-Poméranie occidentale/Berlin/ Dresde/Prague/Vienne. En ce qui concerne les transports ouest-est, l'aménagement de nouveaux tracés en direction de Stettin/Danzig, Posen/Varsovie, Breslau/Cracovie ainsi que Nuremberg/Pilsen/Prague est de grande importance. Du point de vue de la politique de l'aménagement du territoire, il faut accorder une priorité aux transports par chemin de fer pour ces nouveaux tracés. Il est extrêmement urgent d'étendre les lignes ferroviaires à travers la région des Alpes, par la Nouvelle Transversale Alpine Ferroviaire (NTAF/tunnel du Saint-Gothard), les tunnels du Lötschberg et du Simplon ainsi qu'agrandir le tunnel du Brenner dans le but de délester les transports sud-nord. Il faut donc que les Etats participants harmonisent rapidement leurs projets concernant les variantes de tracés.

Il faut souligner que le domaine Transports, schématisé sur la carte D, présente du point de vue du gouvernement fédéral pour ce qui est de l'aménagement du territoire, les besoins de délestage, de transfert et de modernisation du réseau routier en corridors à grandes distances, mais qu'il ne s'agit pas de variantes concrètes de tracés.

4 Domaine Europe

4.1 Elargissement des interpénétrations européennes et coopération transfrontalière

L'intégration européenne implique également des conséquences sur la structure de l'espace et de l'habitat du territoire fédéral, devenu ainsi un nouveau carrefour entre l'Europe de l'ouest et de l'est et entre l'Europe du nord et du sud.

Les aspects suivants méritent une attention particulière:

- Par rapport aux fonctions et aux influences internationales, la structure des centres a un caractère décentralisé et, en comparaison avec d'autres Etats, celle-ci est significative de la structure de l'espace et de l'habitat allemand: les villes de Francfort-sur-le-Main, de Munich, de Cologne/Düsseldorf, d'Hambourg, de Stuttgart et de Berlin ont une influence internationale particulièrement forte. Berlin se développera en métropole de taille européenne, bien que pour l'instant elle connaisse un grand besoin de rattrapage dans le secteur tertiaire (management, banques, assurances).
- Les lieux d'implantation des salons et des foires-expositions d'Hanovre et de Leipzig sont d'une importance internationale. D'autres centres, comme par exemple Brême, Nuremberg et Dresde, ont une grande influence internationale. Cette structure décentralisée favorable devrait être en principe maintenue. Selon l'avis de la Fédération, il faudrait assurer et améliorer la position de ces régions urbaines d'ordre européen tout en prenant pour base le principe de la concentration décentralisée.
- Il faut harmoniser les interpénétrations croissantes (telles que les flux des navetteurs) et les impacts des projets transfrontaliers prévus. L'utilisation en commun des infrastructures dans les régions frontalières (comme les hôpitaux, les institutions de formation et de loisirs) sera étudiée lors des planifications futures et, le cas échéant, prise en considération.
- Un échange d'information avec les Etats voisins sur les schémas d'aménagement respectifs s'avère de plus en plus nécessaire pour valoriser ses propres actions. Le côté allemand soutient donc des initia-

tives tendant à renforcer l'harmonisation des schémas d'aménagement au sein de la CE.

- La coopération transfrontalière, qui a déjà beaucoup avancé avec les Etats voisins de l'Ouest ainsi qu'avec la Suisse et l'Autriche, grâce à des commissions d'aménagement du territoire, sera renforcée avec les voisins du Nord. La Fédération porte un intérêt particulier à l'élargissement rapide de la coopération transfrontalière avec la Pologne et la République tchèque.
- L'intérêt de coopérer ne se limite pas à l'espace frontalier même mais s'étend largement comme p. ex. à la région de la mer Baltique et des Etats sur le Danube.
- Il faut promouvoir des initiatives régionales d'une coopération transfrontalière. Des dispositions nationales restrictives qui existent encore seront à vérifier en ce sens.
- Il faut intensifier la protection et l'assainissement des potentiels naturels communs (par exemple Forêt Noire, Vosges, Forêt de Bavière/Forêt de Bohême et Erzgebirge ainsi que les prairies alluviales de l'Oder et de l'Elbe, tout comme les régions côtières de la mer du Nord et de la Baltique) par une coopération transfrontalière et surtout à l'aide des voisins de l'Est.

4.2 Schéma directeur européen de l'aménagement du territoire

Les tâches et problèmes résultant de l'impact des nouvelles conditions-cadres sur la structure européenne de l'espace et de l'habitat ne peuvent plus être ni accomplis ni résolus de manière isolée au niveau national. Il en va de même des possibilités de développement de certaines régions partielles qui ne peuvent être mises en valeur que par une entente au niveau européen. Le traité instituant l'union européenne comprend certains objectifs concernant le développement de l'espace.

Dans le document "Europe 2000" élaboré en 1991 par la Communauté Européenne, les fortes interpénétrations spatiales et les réseaux urbains jouent un rôle important en faveur du développement

européen. Lors de la mise à jour de ce document, à laquelle la partie allemande participe activement, il faut développer davantage les principes de base pour un aménagement du territoire européen dans cette perspective.

Il serait alors d'une importance capitale d'appliquer le principe de la concentration décentralisée et de laisser suffisamment de marge d'action pour maintenir les différentes spécificités nationales. Il faudra refuser tout effort visant à instaurer au niveau européen des conceptions et réglementations globales en matière d'aménagement. La conception européenne de l'aménagement doit par contre soutenir les forces diverses au niveau national et régional tout en encourageant la coopération et l'harmonisation. Ce n'est pas un nouveau superplanning de dimension européenne qui est exigé, mais plutôt un développement continu et flexible des différentes formes de coordination.

Un schéma directeur de l'aménagement du territoire au niveau européen tiendra donc compte des éléments et des aspects suivants:

- prendre comme orientation le principe d'un système polycentré relativement bien équilibré de l'habitat;
- soutenir la coopération des villes et régions en Europe au sein de réseaux internationaux;
- soutenir et encourager le rapprochement des espaces partiels en Europe;
- améliorer les possibilités permettant d'atteindre les objectifs de l'aménagement de la structure spatiale européenne en élargissant le réseau des interconnexions hiérarchiquement graduées, et cela également en fonction de la surface;
- améliorer rapidement les réseaux transnationaux;
- s'éloigner des points de départ trop rigides pour un développement spatial et renforcer les centres régionaux par rapport aux agglomérations d'importance européenne et ce, en fin de compte également en vue d'une stratégie de délestage.

Contribueront à la réalisation des orientations de ce Guide de l'aménagement du territoire pour l'Allemagne non seulement les politiques sectorielles nationales mais aussi, et à un haut degré, les mesures prises par la Commission des Communautés Européennes. Une politique de l'aménagement

coordonnant les planifications sectorielles de la CE devra s'orienter vers un modèle paneuropéen sans pour autant évoluer vers une politique de réglementations et de développement trop globale.

Suivant le principe de la subsidiarité, la politique de l'aménagement du territoire de la CE servira à coordonner les fonds structurels et la politique de l'environnement, ainsi que les compétences qui seront attribuées à la Commission par le traité sur l'union européenne (fonds de cohésion, réseaux transeuropéens). La politique européenne de l'aménagement devrait donc concentrer ses efforts sur des espaces nationaux qui seront dans une large mesure touchés par des problèmes de développement déjà connus ou prévisibles. Du point de vue de la Fédération, l'Allemagne connaît pour ce qui est de l'aménagement du territoire, un besoin d'action dans le cadre des mesures communautaires à priori dans les domaines suivants:

- Création de régions de développement assainies et dynamiques dans les nouveaux Länder en vue de soutenir un développement européen de l'habitat polycentré, ce qui donnera des impulsions de développement également à l'Europe orientale;
- Intégration des nouveaux Länder dans des réseaux d'infrastructures transeuropéennes (transports, énergie, télécommunications), en tant que condition préalable indispensable pour la réalisation de l'objectif de cohésion de la Communauté;
- Assainissement et développement de zones d'anciennes industries voire de zones connaissant de graves problèmes de reconversion;
- Développement d'un réseau ferroviaire performant dans toute l'Allemagne en intégrant la viabilisation de surfaces, afin de pouvoir maîtriser les flux croissants des transports sur les axes ouest-est et nord-sud;
- amélioration et encouragement aux frontières de l'Allemagne de la coopération transfrontalière des Etats, orientée aux besoins des communes; ceci tout particulièrement aux frontières de l'Est avec la Pologne et la République tchèque, celles-ci étant aussi les frontières extérieures de la Communauté; il faut ainsi éviter, qu'au cœur de l'Europe, une frontière signifie la fin de la prospérité.

5. Domaine Organisation et développement

5.1 Homogénéité des conditions de vie: une stratégie de développement à long terme

Selon les termes de la Loi sur l'aménagement du territoire, l'aménagement du territoire poursuivra plusieurs objectifs principaux, qui peuvent être regroupés dans les catégories d'objectifs suivants: organisation, développement et péréquation. Il résulte de ces objectifs généraux de la Loi sur l'aménagement du territoire que les priorités varient en fonction de la situation spatiale et temporelle et de la situation de départ. Cela est surtout valable pour l'objectif de la péréquation, celui n'étant pas rigide mais par contre dynamique. La politique de l'aménagement du territoire ne peut pas à priori, effacer les tensions entre les objectifs organisation, péréquation et développement mais elle peut cependant, sur la base d'analyses détaillées, définir des critères sur l'établissement des priorités.

Le Guide de l'aménagement du territoire est obligé de contribuer à l'homogénéité des conditions de vie surtout entre les parties ouest et est de l'Allemagne. Cela signifie en même temps qu'il faut engager la discussion sur une nouvelle définition de l'objectif de l'homogénéité:

- L'homogénéité des conditions de vie, de travail et de l'environnement est un objectif dynamique et dépendant de la situation; il ne s'agit pas d'un critère absolu.
- Dans les nouveaux Länder, il faut compter plus que dans le passé sur des périodes de transition plus longues sans que l'objectif de l'homogénéité soit abandonné.
- Dans la poursuite de cet objectif de l'homogénéité, il faut distinguer plus qu'auparavant les priorités matérielles des priorités temporelles.

L'Etat ne peut assurer directement l'homogénéité des conditions de vie que dans les domaines spécifiques de l'ordre juridique et de la sécurité ainsi que dans le domaine de l'assurance du fonctionnement des services concernant l'infrastructure (infrastructure sociale et de l'éducation et de la formation, infrastructure technique, dispositions régionales en faveur des lieux d'implantation, prévention dans le domaine de l'environnement).

L'homogénéité ne doit donc pas être entendue comme

- uniformité globale,
- droit à la même aide non-différenciée et au nivellement,
- obligation globale de l'Etat à procéder à une péréquation.

Il faut donc souligner que la suppression des déséquilibres spatiaux n'est réalisable dans le long terme que par un encouragement axé directement sur le développement régional. Malgré toute la responsabilité incombant à l'Etat, ce sont les investisseurs privés qui joueront un rôle-clé dans ce contexte. Pour cette raison, il faut recréer de nouvelles conditions-cadres et continuer avec les mesures de soutien, afin que soient mis en route les processus de développement régionaux tendant à harmoniser les conditions de vie. A un haut degré, comptent parmi ces mesures le développement de la structure de l'habitat et de l'infrastructure technique (approvisionnement et élimination) ainsi que l'amélioration des qualités des lieux d'implantation y compris la garantie et le développement de l'espace libre. Il faut surtout compter parmi ces mesures également les amples programmes d'encouragement des investissements du secteur privé.

5.2 Devoirs d'organisation et de développement - domaines essentiels de la politique fédérale

Le Guide de l'aménagement du territoire précise, au niveau fédéral, les espaces partiels selon leurs besoins d'organisation et de développement. (cf. carte E)

Les tâches d'organisation et de développement ne s'opposent pas nécessairement mais sont souvent interdépendantes: tout en incitant le développement, il faut atteindre l'objectif de l'organisation; une organisation spatiale garantie, permet d'atteindre d'un autre côté, l'objectif d'un développement organisé.

Il en ressort que

- dans les **anciens Länder** les devoirs d'organisation tendent à prédominer. En premier lieu, il faut garantir le fonctionnement des espaces qui sont fortement atteints ou menacés de l'être, ainsi que le développement organisé de la structure de l'espace et de l'habitat;
- les devoirs prioritaires dans le domaine du développement de l'aménagement concernent avant tout les **nouveaux Länder**. Etant donné la situation initiale, il est indispensable d'engager d'amples travaux fondamentaux et rapides de construction. Surtout dans les régions industrialisées du Sud (par exemple Halle/Leipzig) les processus de développement régional nécessaires vont de pair avec un grand besoin en organisation et assainissement .

5.3 Renforcer les forces des régions

Le système allemand de planification est décentralisé. La structure relativement bien équilibrée de l'espace et de l'habitat du territoire fédéral ainsi que les conditions d'implantation dans les anciens Länder qui, selon des critères internationaux, sont bonnes voire excellentes, sont le résultat de ce système d'une planification décentralisée. Le gouvernement fédéral encourage dans une large mesure l'élaboration de telles conceptions de développement ainsi que des projets pilotes et des consultations dans les nouveaux Länder.

C'est pourquoi il est souhaitable de compléter et de soutenir sur une grande échelle la planification régionale formalisée par des initiatives et programmes d'action régionaux. La coopération entre les communes et les circonscriptions administratives (Kreise) revêt donc une importance particulière. Il est indispensable de définir des priorités matérielles ainsi que spatiales. Cet aspect est particulièrement important pour le développement des régions des nouveaux Länder.

5.4 Utilisation des aides financières au niveau régional

Les programmes de subvention de la Fédération et des Länder devront être vérifiés sur le plan de leur

liberté d'action afin que les régions, voire les autorités compétentes, puissent mettre en pratique leurs conceptions de développement. Pour cette raison, les régions devraient avoir une plus large marge de manœuvre afin de pouvoir cumuler les allocations étatiques de la Fédération et des Länder et de les affecter à des projets précis. Il faut surtout vérifier:

- les périodes d'octroi et d'agrément;
- la coordination matérielle et temporelle des mesures;
- les procédures plus souples de demande et d'attribution d'allocation;
- les possibilités de combiner plus efficacement les différentes mesures d'aide.

5.5 Relier la politique structurelle au principe de la concentration des efforts

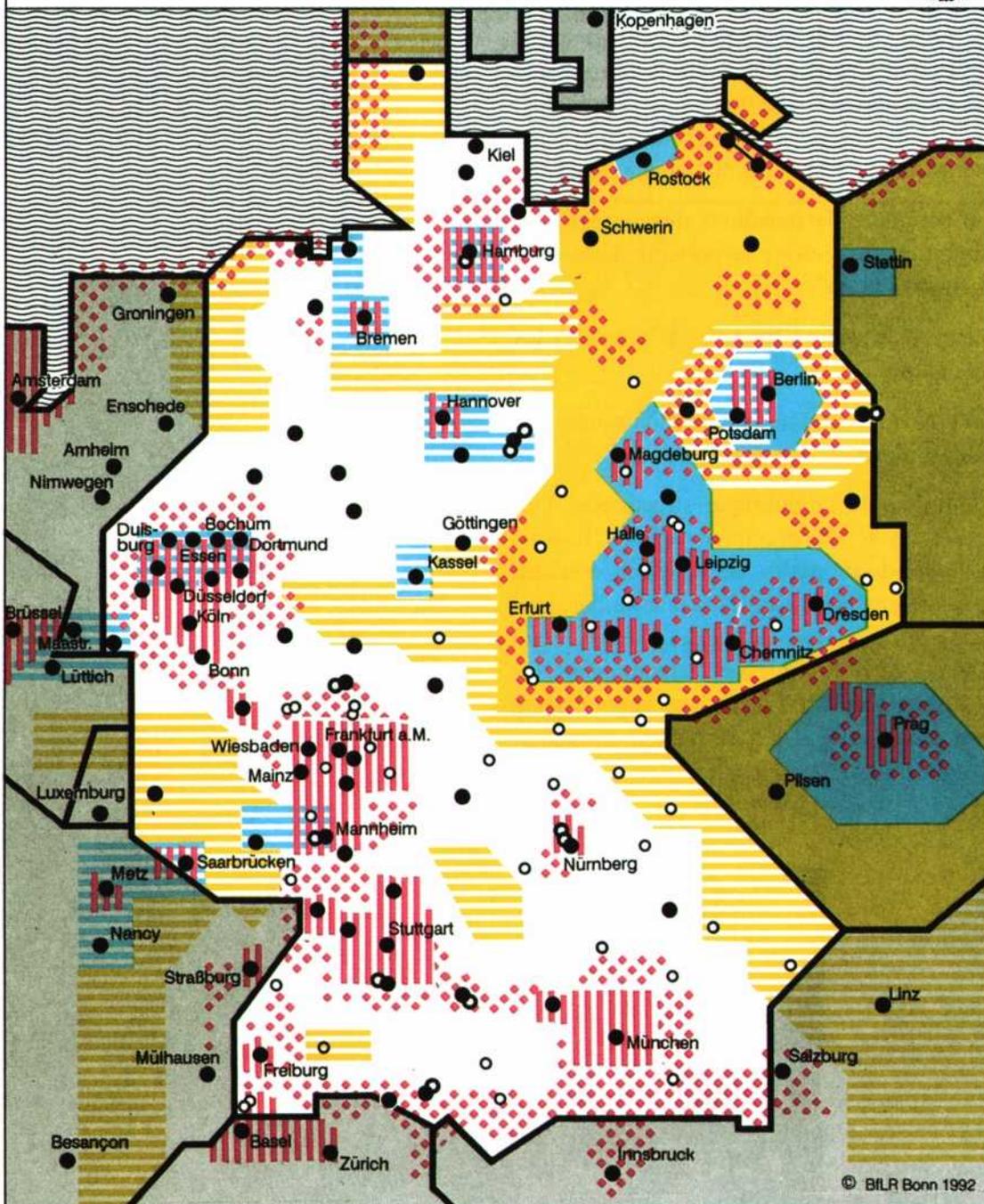
La politique structurelle joue un rôle exceptionnel quant au soutien et à l'encouragement des développements spatiaux ainsi qu'en ce qui concerne la suppression des faiblesses structurelles. Ainsi les équipements sur les lieux d'implantation sont améliorés, les investissements privés intensifiés, les déficits sur les marchés de l'emploi réduits et le changement structurel ainsi facilité et consolidé. Une importance particulière revient à la création d'une infrastructure pour l'éducation et la formation et pour les sciences dans les nouveaux Länder.

Il ne peut pas exister dans un Etat fédéral une politique structurelle régionale globale et conçue de façon centralisée. Vu les forts déséquilibres au niveau régional et vu l'énorme besoin de développement dans les nouveaux Länder, il faut cependant étudier à nouveau les différents programmes d'aide financière en vue de leur capacité à contribuer à une concentration des efforts et à résoudre les problèmes, plus particulièrement en ce qui concerne

- leur orientation,
- leur efficacité,
- les critères d'emploi spatiaux et matériels et
- leur compatibilité entre eux.

Pour une longue période il sera nécessaire de regrouper en faveur des nouveaux Länder les moyens des différents programmes structurants. Cela signifie que

Carte (E)
 Domaine Organisation et développement



Besoin de développement	• dans des régions industrielles		
	• hors des régions industrielles		
Besoin d'organisation	• dans des zones de concentration urbaine		
	• hors des zones de concentration urbaine		

Centre Partie d'un centre

● ●● ville-centre

○ ○○ éventuelle ville-centre voire métropole régionale avec des fonctions partielles d'une ville-centre.

Remarque: Cette carte schématise les énoncés du Guide d'orientation; elle n'établit cependant pas de plan.

- les zones de développement dans les anciens Länder seront sensiblement réduites;
- il faut corriger les effets en partie contre-productifs (par exemple surabondance de l'offre en surfaces commerciales, industrielles et artisanales) dûs à un traitement égalitaire et non-différencié des dossiers selon le principe du "saupoudrage";
- après une période de transition l'encouragement économique devrait suivre le principe de la concentration des efforts;
- il faut mettre en accord les aides à la base et les aides spécifiques;
- l'octroi d'aide dépendra de l'harmonisation des conceptions régionales de développement .

L'harmonisation de la politique structurelle allemande avec les fonds structurels de la CE ainsi qu'avec le soi-disant fonds de cohésion méritent désormais une attention accrue. Il faut veiller dans ce contexte à ce que les nouveaux Länder, étant donné leurs graves faiblesses structurelles, reçoivent à long terme et dans une large mesure également des aides de la CE, destinées à surmonter leurs problèmes de développement.

6. Perspectives:

Laisser le Guide de l'aménagement du territoire ouvert à de nouvelles évolutions

Conformément à sa fonction, le Guide de l'aménagement du territoire n'est pas un programme au sens étroit du terme qui doit être directement appliqué. Il présente plutôt, du point de vue du gouvernement fédéral, des devoirs centraux, des débuts de solutions, des exigences et des perspectives structurantes à l'avenir une politique de l'aménagement du territoire. Ainsi le gouvernement fédéral soumet, dans le domaine de l'aménagement du territoire, une conception globale concernant le développement spatial de l'Etat dans son ensemble, en tenant compte des rapports européens.

La politique de l'aménagement du territoire en République fédérale d'Allemagne est intégrée dans un système de compétences gradué et décentralisé. Dans le cadre de l'organisation fédérale de la République fédérale d'Allemagne, cela est valable à l'échelle de la Fédération comme à l'échelle des Länder. Chaque échelle compétente étudiera lors de ses actions futures dans quelle mesure il faut tenir compte des devoirs et des problèmes présentés ici.

L'aménagement du territoire, la planification au niveau du Land et la planification régionale ont pour tâche de fournir aux différents acteurs influençant de façon décisive le développement de l'espace des orientations spatiales de base et des réglementations-cadres. Il faut que, dans l'économie de marché sociale les orientations spatiales distinctes se conjuguent de façon optimale avec le libre déploiement des forces et des potentiels sociaux et économiques. La planification dans un Etat de droit démocratique et social signifie avant tout coordination, information, soutien et initiation de mesures ainsi que coopération. Une telle planification est conçue d'une façon dynamique et flexible au lieu d'être statique.

6.1 Développement plus flexible des instruments existants:

Il est prévu d'élaborer, sur la base du Guide de l'aménagement du territoire, une concrétisation des mesures axées sur l'application (cadre d'action).

Cela implique également qu'il faut vérifier les instruments, quant à leur qualification et leur performance.

Lors du développement des instruments existants susceptibles d'affecter l'occupation de l'espace, il faut se baser entre autres sur les réflexions suivantes:

● **Efficience/Efficacité**

Pour éviter des "effets de perte" il faut tendre à améliorer les résultats avec les moyens engagés disponibles. Pour l'avenir, il s'agit donc d'examiner davantage les programmes et instruments quant à leur précision et leur efficacité. La soi-disante promotion sélective qui commence par des goulots d'étranglement clairement définis sera donc placée au premier rang.

● **Flexibilité**

Désormais, lors de la conception des instruments il faut particulièrement veiller à ce qu'ils répondent aux exigences voire particularités régionales. Cela vaut dans une large mesure pour les nouveaux Länder qui, par rapport aux anciens Länder, connaissent des problèmes très différents quant à leur nature et leur importance. L'éventail des instruments devrait donc permettre aux décideurs leur utilisation flexible. Dans ce contexte, il faut viser à atteindre un haut degré de liberté de décision afin que, d'un côté on puisse profiter des avantages d'une coordination décentralisée et que de l'autre côté on puisse se servir du savoir "sur place". Dans le but de créer des effets d'intégration (les soi-disants effets synergiques) le cumul de mesures est ainsi facilité.

● **Pas de perfectionnisme**

Les instruments et les moyens doivent être employés en respectant les principes de l'Etat de droit tout en évitant un perfectionnisme exagéré. Dans la mesure où il est possible d'aboutir à une accélération matérielle et temporelle, il faut préférer la seconde solution qui s'avère être plus praticable à celle qui au fond serait la meilleure.

- **Renforcer les instruments informels**

Il s'avère que les instruments formels du développement spatial devraient être accompagnés d'une série d'instruments informels afin que les conceptions de développement régional puissent être mises en pratique. La planification régionale est de plus en plus complétée par des programmes d'action régionaux informels auxquels participent, aussi largement que possible, le public, l'économie et les syndicats.

Dans ce contexte, une importance croissante, revient aux instruments dits "doux". Compte parmi ces instruments entre autres l'information, les procédures (la coordination), mais aussi les consultations.

- **Améliorer les conceptions régionales de développement**

Il apparaît que la discussion sur le renforcement des instruments susceptibles d'affecter la politique de l'aménagement du territoire et la politique structurelle est fortement influencée par l'idée d'avoir recours à la faculté des régions de déployer de propres initiatives, de mettre en valeur leurs potentiels existants et de renforcer la coopération au niveau intercommunal et régional. Cela signifie donc qu'il faut renforcer les instruments de manière à permettre une plus grande "perméabilité", une plus forte flexibilité dans leur utilisation et à favoriser des solutions d'interconnexion.

Il faut donner une suite aux expériences positives faites à l'occasion de l'élaboration des conceptions régionales de développement; ainsi les avantages et potentiels particuliers des régions peuvent être dégagés et développés tout comme les goulots d'étranglement et les faiblesses régionales peuvent être réduits.

- **Conceptions d'encouragement régionales harmonisées**

Etant donné que l'encouragement de la part de la Fédération et des Länder est conçu d'une façon ouverte, il faut qu'il soit permis aux régions d'appliquer sur une base large des conceptions de développement. Ce point fort du système de planification de la République fédérale d'Allemagne mérite d'être renforcé. On constate d'ailleurs que, pour le développement des différents espaces, les initiatives régionales sont entre autres décisives. La

prise en compte des citoyens et des problèmes respectifs prouve la supériorité de telles ébauches de solutions décentralisées. De telles conceptions régionales de développement sont établies en vue d'empiéter sur les différents fonds et sur les divers secteurs; elles permettent ainsi que l'on puisse tenir compte des intérêts régionaux et des particularités relatives à une situation spécifique. Dans ce contexte, les conférences régionales ont fait leurs preuves de sorte qu'il est indiqué de s'en servir davantage sous forme d'instrument. Les conceptions régionales de développement auront aussi une plus grande importance à l'échelle européenne, du fait que le soutien et l'octroi de subventions de la Commission de la CE dépendra de plus en plus de l'élaboration de telles conceptions.

- **Equilibrer les intérêts régionaux**

Les instruments d'encouragement sont jusqu'à présent destinés à soutenir des activités au profit même des régions. A l'avenir cependant, il faut aussi encourager les utilisations régionales dont profitent également d'autres régions (atteintes) et qui entraînent une auto-limitation de certaines fonctions économiques. Dans ce contexte, on pense surtout à la protection des ressources et à la fonction détente.

- **Suivre de nouvelles voies dans la coopération transfrontalière**

Dans une Europe qui se forme, les réglementations et les instruments nationaux nécessitent d'être réexaminés afin que le processus d'unification soit encouragé tout en sauvegardant les compétences. Le processus de l'harmonisation transfrontalière des planifications devrait être consciemment complété et soutenu par des initiatives communales et régionales tout en s'engageant dans de nouvelles voies. Le droit de la Fédération et des Länder est à développer dans le but de permettre des marges d'action aussi grandes que possible en faveur des initiatives de coopération transfrontalière au niveau communal et régional.

6.2 Intégrer les nouvelles évolutions

Le Guide de l'aménagement du territoire contribue, dans une perspective spatiale, aux questions fondamentales en ce qui concerne la conception de l'avenir au sein de l'Etat et de la société. Il ne fournit pas de panacées mais met plutôt en lumière dans

quelle direction il semble être nécessaire et souhaitable d'orienter le développement futur de la structure de l'espace et de l'habitat en République fédérale d'Allemagne. Il en ressort que d'autres mises au point concernant les différentes solutions mais aussi une étroite coopération entre les responsables à tous les échelons ainsi qu'entre le secteur public et privé, sont indispensables. Le Guide de l'aménagement du territoire n'est pas rigide mais conçu ouvertement. Justement à une époque soumise à des changements extrêmement rapides, il faut continuellement vérifier, mettre à jour et aussi continuer à concrétiser par étapes, la solidité et la validité de ses énoncés de base.