

Périmètres et politiques locales

Le développement urbain et territorial est largement marqué par la souveraineté des communes en matière de planification locale et d'aménagement de l'espace d'une part, et la concurrence pour la population et l'emploi d'autre part.



**Sabine Nallinger, Candidate
maire des Verts à
l'élection municipale de
Munich en mars 2014,
Urbaniste, 2013**

Notre plus grand problème, c'est le manque de coopération avec la périphérie. C'est-à-dire, nous avons des structures très faibles, nous avons l'association régionale d'aménagement [...]. Alors, je dirais même: c'est juste un comité d'échange d'informations et il n'a aucune compétence de décision.

On constate une réticence générale des deux instances supra-communales à un aménagement du territoire formel à l'échelle supra-communale ou régionale. Il manque une

coopération forte entre Munich et sa périphérie, notamment en termes de développement résidentiel et de mobilité. Lobbyisme, concurrence intercommunale et divergences de visions politiques empêchent une planification territoriale de s'établir à l'échelle de l'agglomération. En conséquence, les périmètres d'aménagement du territoire restent souvent ceux de la planification, donc à fortiori à l'échelle communale, avec quelques exceptions concernant des projets récents.

En d'autres termes, non seulement au niveau régional mais aussi au niveau de l'état fédéré, le système est dans la pratique plutôt adapté aux communes et du coup il n'y a pas d'incitation en direction du développement résidentiel, à moins que cela ne serve les intérêts économiques.

**Michael Droß, Enseignant-chercheur
à la Faculté d'architecture,
Université de Munich, 2013**

L'habitat: explorer des solutions

La pénurie d'espace et de logements fait de la planification du résidentiel un des défis majeurs pour la ville de Munich et sa région. Il s'agit de concilier la forte demande de logements avec la qualité de vie. La commune de Munich s'est engagée dans un programme de développement résidentiel à long terme. Les stratégies concernent la restructuration et la densification qualifiée des quartiers existants, ainsi que l'expansion urbaine qui doit tenir compte des stratégies et des objectifs régionaux d'aménagement.

A 30 km au sud de Munich, ce n'est pas si simple que ça, car la pression de la ville est bien sûr très forte. Les gens mettent un quart d'heure en voiture d'ici à Munich. Chez nous, les parcelles étaient encore moins chères et l'air meilleur, la possibilité de vivre ici est attirante notamment pour les jeunes familles, donc la question était: stimuler la croissance et devenir suburbain ou choisir tout simplement cette alternative du milieu rural.

**Michael Pelzer, depuis 23 ans
maire de la commune de
Weyarn, 2013**

À 30 km de Munich, la pression foncière n'est pas moindre. Malgré l'existence des communes qui visent à croître et essaient d'attirer population et activités, d'autres mettent l'accent sur une croissance soutenable et la préservation de leur identité. Ces communes affirment leur rôle dans l'espace par différents dispositifs: des visions d'espaces ruraux, des outils de participation citoyenne et des modèles locaux qui rendent le foncier et l'habitat accessibles aux résidents. Ces stratégies ont leur origine dans une volonté des communes qui peut se construire grâce à leur autonomie. Dans les zones rurales bavaoises, les instruments communaux traditionnels paraissent largement capables de freiner l'étalement urbain et le mitage des espaces s'ils sont appliqués de manière conséquente.

Nous ne pratiquons pas encore la re-densification à grande échelle. Nous avons déjà discuté d'autoriser partout un à deux étages de plus et de regarder ce que le marché libre fait. [...] Bien sûr qu'il y a des villes vivables comme Barcelone et bien d'autres [...], elles ont en moyenne deux étages de plus, mais ce qui fait la qualité de Munich et ce qu'apprécient beaucoup de gens qui viennent ici, c'est précisément l'espace, avec de la lumière naturelle jusqu'au rez-de-chaussée.

**Sabine Nallinger, Candidate maire
des Verts à l'élection municipale
de Munich en mars 2014,
Urbaniste, 2013**

Perspectives

Comment créer une véritable gouvernance territoriale sur la base d'une coopération intercommunale et d'une collaboration entre acteurs?

Les positions communales apparaissent très fortes et divergentes, créant un climat d'opposition plutôt que de coopération. Un renforcement de l'échelon supérieur, des syndicats de planification ou du *Land* est refusé par les communes. Ces divergences sont d'une part liées aux clivages historiques: Munich n'a pas toujours négocié sur un pied d'égalité avec les communes de la périphérie. D'autre part, la grande autonomie communale délivrée par le cadre législatif accorde seulement un rôle secondaire aux échelons supérieurs.

Toutefois, les multiples associations informelles observées à l'échelle intercommunale pointent vers de nouvelles formes de coopération, plus hybrides et plus orientées vers l'action et les projets. C'est ainsi que le paysage territorial du Grand Munich évolue et pourrait, dans l'avenir, dépasser les contraintes administratives héritées du passé. Ce processus nécessite d'avancer pas-à-pas, projet par projet.



J'espère que d'une opposition émergera un partenariat. Cependant, il est important que les partenaires s'expriment sur un pied d'égalité, et même une grande ville comme Munich a du mal avec ça. Elles voient les régions métropolitaines plutôt comme des objets à diriger que comme des projets de coopération.

**Michael Pelzer, depuis 23 ans
maire de la commune de
Weyarn, 2013**

Ville de Munich

Population : 1 474 223 hab. (2014)

Densité : 4 749 hab./km²

Région Métropolitaine Européenne de Munich (EMM)

Acteurs : Munich, les villes d'Augsbourg, Ingolstadt, Kaufbeuren, Landshut et Rosenheim, et 25 cantons ruraux

Population : 5 500 000 hab.

Densité : 78 hab./km²

Documents de planification

Région de planification régionale de Munich

Communes : 186 (2014)

Cantons : Munich + 7 cantons ruraux

Population : 2 500 000 hab.

Densité : 455 hab./km²

Date d'approbation : 2005

Horizon : 2020

+ divers projets Horizon : 2030

Pour en savoir plus
www.cipra.org/fr/respons/allemande

Contact
france@cipra.org
dominik.cremer-schulte@udo.edu

© Photographies: Achim Lammerts
Reinold Kirchner - RC Designer

Rhône-Alpes

CIPRA
VIVRE DANS
LES ALPES

irstea

Préfecture
COMMISSARIAT
GÉNÉRAL
AU DÉVELOPPEMENT
DES TERRITOIRES

cget

Allemagne

Développement
économique régional,
planification conventionnelle
et autonomie des communes



La constitution fédérale garantit l'autonomie administrative (*Selbstverwaltungsgarantie*) et une prérogative de planification locale urbaine (*Planungshoheit*) des collectivités locales, notamment des communes.

La *Raumplanung* (litt. *planification spatiale*) comprend toute action d'aménagement du territoire fédéral ou à l'échelle des *Länder* (*Raumordnung*), la *planification locale urbaine* (*Bauleitplanung*), et les planifications sectorielles à influence territoriale.

Les orientations majeures sont la durabilité au niveau du territoire, la création de conditions de vie équivalentes à travers les États et leurs territoires, la compétitivité et l'attractivité des territoires, la métropolisation et la cohérence territoriale. Il existe donc un lien étroit entre l'aménagement du territoire et le développement économique régional.

La réduction de la consommation d'espace est un enjeu majeur pour la politique d'aménagement de la Bundesrepublik. L'objectif proclamé, d'abord dans la stratégie de développement durable de 2002 puis dans la stratégie de biodiversité, est de réduire la consommation d'espace à 30 ha/jour en 2020.

Cadre législatif

• La constitution fédérale – das Grundgesetz (GG)

Elle légitime une politique de développement régional, justifie les interventions du *Bund* et des *Länder* pour assurer des conditions de vie équivalentes dans tout le pays et met l'accent sur la protection des ressources naturelles. De plus, elle accorde aux communes la gestion de l'ensemble des affaires de la communauté locale comme la gestion des ressources, l'organisation et la prérogative de planification.

• Loi sur l'aménagement du territoire – Raumordnungsgesetz (ROG)

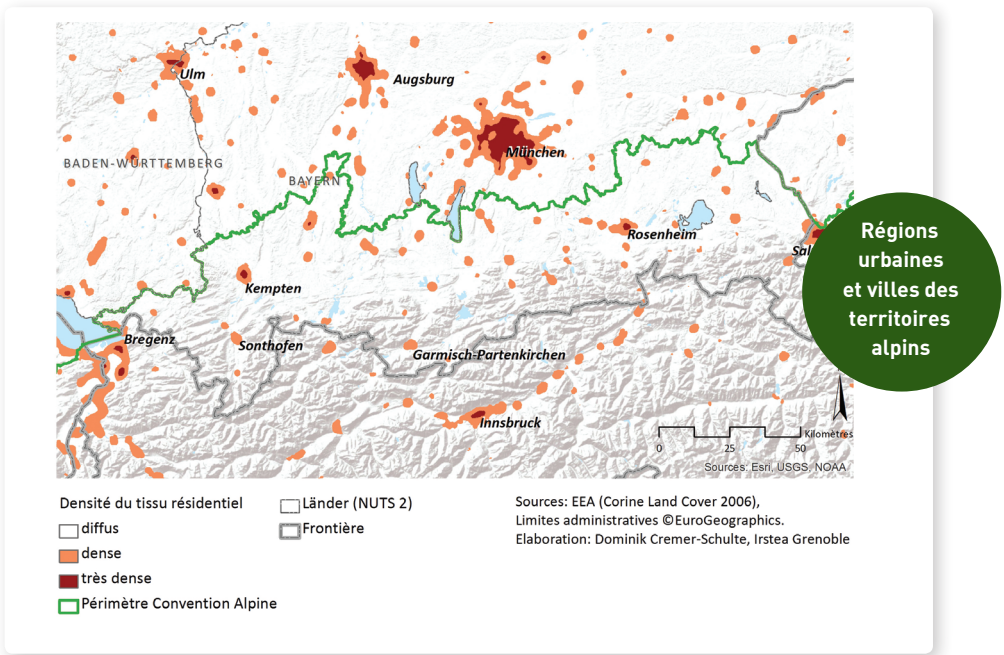
Créée en 1965 (son dernier renouvellement en 2009), elle établit les objectifs et principes de l'aménagement du territoire et spécifie les règles d'organisation et les procédures de planification territoriale au niveau des *Länder* (*Landesplanung*) et des *régions* (*Regionalplanung*) et oblige les autorités publiques à appliquer le principe des «contre-courants» (*Gegenstromprinzip*) pour maintenir la cohérence dans les activités. Selon ce principe, tout plan doit s'intégrer dans les plans des niveaux supérieurs et prendre en considération les plans des niveaux inférieurs.

• Lois d'aménagement du territoire des Länder – Landesplanungsgesetze

Chaque *Land* a sa propre loi d'aménagement du territoire (dans les trois villes-États, la planification territoriale est une compétence communale). Le *Landesplanungsgesetz* est une loi d'application qui précise les objectifs, l'organisation et les instruments de la planification territoriale.

• Code d'urbanisme – Baugesetzbuch (BauGB)

Le *BauGB* règle la planification urbaine au niveau local et définit les procédures, démarches et instruments à travers lesquels les communes établissent les caractéristiques juridiques du sol ainsi que son utilisation. Il a été adapté au droit communautaire dans les années 2000, avec notamment l'introduction d'une évaluation environnementale formelle dans la procédure d'adoption des plans locaux.



Régions urbaines et villes des territoires alpins

MUNICH et sa région

Concilier attractivité économique et compétitivité régionale avec le cadre de vie : le défi de la coopération intercommunale

Troisième ville et quatrième région urbaine d'Allemagne, Munich s'est développée de manière monocentrique dans la plaine des Préalpes allemandes à 500 mètres d'altitude. C'est la commune la plus dense d'Allemagne (4 500 habitants/km²).

La région de Munich est dotée d'un dynamisme important en termes d'économie et de productivité, ce qui explique sa grande attractivité aujourd'hui. La ville a elle-même gagné plus de 200 000 habitants depuis 2000 soit une croissance de 17 %. La demande de logements a augmenté de 10 % entre 2007 et 2012. La ville de Munich attend plus de 200 000 nouveaux citadins d'ici 2030, ce qui nécessiterait 800 ha de nouvelles zones constructibles. La ville de Munich et ses environs restent pourtant des espaces de forte attractivité résidentielle en Allemagne, grâce à son cadre vert et à sa périphérie rurale et alpine.



Dynamiques

Des coopérations intercommunales informelles ont contribué à un développement de la région munichoise dense mais équilibré entre espaces bâtis et espaces ouverts. La préservation des paysages, des espaces ouverts et récréatifs ont été au cœur de ces coopérations. Ces initiatives ont ancré la dimension verte dans l'aménagement régional. On constate aujourd'hui une montée en puissance d'initiatives informelles en termes de stratégies de développement intercommunal. Elles mettent les acteurs politiques et économiques en relation autour d'une problématique commune à l'échelle intercommunale.

Dans le Sud-ouest de Munich, plusieurs initiatives intercommunales développent des concepts de développement territorial, comme dans l'espace Munich-Sud-Ouest et dans la vallée de la Würm où les acteurs locaux doivent concilier objectifs régionaux de densification du résidentiel autour du réseau RER et objectifs de préservation des espaces verts.

“ Dans le passé, la ville s'était montrée considérablement présomptueuse et un tel comportement a un effet durable dans les âmes de paysans, voire pour des générations. Et c'est pourquoi la ville a toujours été comme un petit ennemi. Ce n'est pas rationnellement explicable, juste émotionnellement compréhensible [...] ”



Michael Pelzer, depuis 23 ans maire de la commune de Weyarn, 2013

À plus grande échelle, les territoires de toute la région du sud de la Bavière semblent se rapprocher d'un processus de métropolisation. L'initiative « région métropolitaine européenne de Munich » (EMM), lancée en 2007 a pour but d'encourager la croissance économique et de façonner activement l'espace commun.

Ces initiatives sont dépendantes de la volonté d'acteurs locaux et de problématiques considérées comme communes. Pour le moment, elles restent informelles et ne jouent que d'une manière marginale sur le développement résidentiel.

Acteurs

L'ETAT / der BUND

L'État fédéral allemand cadre l'aménagement du territoire. Il exerce des fonctions de coordination, établit la législation, définit des dispositions matérielles ainsi que les principes normatifs à appliquer par les *Länder*. A travers le *Raumordnungsgesetz* (ROG) et les *visions et stratégies d'action pour le développement du territoire allemand* datant de 2006, l'État décrit les principes, les objectifs et les exigences de l'aménagement du territoire. Il ne possède cependant aucune administration exécutive.

L'ETAT FEDERE / das Land

Chaque *Land* (NUTS I, au nombre de 16, et ses unités décentralisées les Regierungsbezirke NUTS III), possède sa propre loi d'aménagement du territoire (ainsi que les programmes et plans qui y sont liés) et est responsable de la coordination des politiques qui touchent au territoire.

Le plan d'aménagement du territoire du *Land* (*Landesraumordnungsplan*) édicte les perspectives de développement de l'État fédéré dans le cadre des orientations européennes et nationales d'aménagement du territoire.

SYNDICATS DE PLANIFICATION REGIONALE ET REGIONS D'AMENAGEMENT

Cette structure a pour but de préciser et concrétiser les objectifs d'aménagement du territoire des États fédérés. Les tâches de planification locale peuvent être attribuées à ce niveau si cela permet une meilleure distribution des ressources communes par exemple. Les *plans régionaux d'aménagement* (*Regionalpläne*) précisent et spécifient les programmes et les plans supra-régionaux et définissent des objectifs contraignant au niveau régional. La planification est universelle et peut aller jusqu'à un *plan régional d'occupation des sols* (*regionaler FNP*).

LA COMMUNE (au nombre d'environ 2 350)

L'échelle locale est classifiée en cantons (ruraux), ville-cantons (*Landkreise, kreisfreie Städte*, NUTS III) et communes. Le *plan directeur d'urbanisme préparatoire* (*Bauleitplanung*) est un plan d'occupation des sols. Il comprend une conception large de l'utilisation des terres. Le *plan d'aménagement* (*Bebauungsplan*) établit les spécifications relatives aux constructions.

Des outils spécifiques pour les zones intérieures non planifiées et les zones extérieures (*Innenbereichssatzung, Aussenbereichssatzung*) permettent à la commune de légiférer sur des projets de construction sans établir de plan d'aménagement.

