

PÉRIURBANISATION	
COMPTE RENDU DU STAMMTISCH SCIENTIFIQUE N°8 BENCHMARKING TRANSFRONTALIER LE 17 FÉVRIER 2010 À STRASBOURG	Antoine Danet mailto: antoinedanet@hotmail.fr

Intervenant : Antoine Danet, étudiant à l'IEP de Strasbourg, chargé de mission pour l'A.P.R.

Modérateur : R. Woessner, administrateur de l'APR, maître de conférences en Géographie, Université de Strasbourg ; chercheur au Laboratoire Systèmes Géographiques Complexes, associé au BETA.

Ce huitième Stammtisch du cycle périurbanisation est l'occasion de tourner le regard vers la phénomène périurbain tel qu'il se manifeste en Allemagne, afin d'ouvrir de nouvelles perspectives dans la compréhension de celui-ci dans le cadre alsacien. Il ne s'agit pas d'établir une comparaison termes à termes entre les données allemandes et françaises, mais d'apporter une nouvelle problématisation du périurbain d'après l'appréhension scientifique et politique de ce phénomène en Allemagne. Dans le champ géographique, que désigne véritablement le terme « Suburbanisierung » et quel processus spatial décrit-il ? Sur le plan institutionnel, comment fonctionne le système de planification territoriale et quelles mesures encadrent l'étalement urbain ? Dans une optique prospective, d'identification de leviers d'action sur la dynamique périurbaine, ces éléments contribuent à saisir l'intégration de la question de la périurbanisation dans les politiques publiques allemandes et à comprendre le sens global qui est donné l'action publique territoriale.

I. La périurbanisation en Allemagne

Le terme allemand correspondant le mieux à la périurbanisation est « Suburbanisierung ». Terme plus ancien que la jeune « périurbanisation », il sert depuis la première moitié du XXème siècle à désigner la sortie de certaines fonctions propres à la ville (activité économique, population). Le dictionnaire de l'aménagement du territoire allemand le définit comme « le phénomène correspondant au transfert de la dynamique de croissance de la ville de son centre vers sa périphérie ». Le terme ne signifie pas de façon univoque une perte, une disparition de la ville, car il se comprend aussi comme une extension, une dilution

de la ville et des ses fonctions sur un espace plus large. Et il induit bien une relation de dépendance entre un centre et une périphérie.

La richesse sémantique du terme Suburbanisierung révèle la complexité et la variété des phénomènes qu'il désigne. « Suburbanisierung » renvoie souvent plus à une réalité complexe, difficilement descriptible qu'à un modèle précis. Dans la littérature géographique allemande, la périurbanisation a également coïncidé avec la crise de la frontière traditionnelle entre urbain et rural. Le rapprochement avec les « edge cities » américaines témoigne de la négativité attachée au processus. Le concept de Zwischenstadt de T. Siverts, bien qu'il marque la rupture avec une conception purement négative du périurbain, acte de la complexité du phénomène et de la difficulté à nommer les nouvelles formes urbaines que la périurbanisation a fait émerger. Continuité du bâti très étendue, homogénéisation de l'urbain et du rural sont autant de réalités du dense tissu urbain allemand qui ont poussé le chercheur vers un nouveau concept. Cette recherche d'une nouvelle dénomination correspondrait donc à un nouvel objet, à une nouvelle réalité spatiale.

Le concept de Suburbanisierung se situe aussi, d'après certains travaux universitaires, dans un mouvement historique. Il correspond à une phase d'évolution des formes urbaines et serait le moment précédent la « désurbanisation » (Desurbanisierung), la disparition complète de la centralité urbaine (Van den Berg 1982). La tendance actuelle observée en Allemagne serait plutôt à la « ré-urbanisation ». Le phénomène de périurbanisation a connu un fort ralentissement dans les années 90, et on observe par exemple dans le Baden Württemberg un nivellement des croissances démographiques entre les centres urbains et leurs périphéries depuis le début des années 2000. Cette tendance manifeste fait envisager, en Allemagne, un achèvement du processus périurbain.

II. Aménagement et planification territoriale face à la périurbanisation en Allemagne

L'échelle auquel se trouve la majeure partie des politiques de planification territoriale est le Land. La prépondérance de cet acteur institutionnel dans l'aménagement du territoire s'explique par l'histoire de ces pratiques en Allemagne. L'usage poussé de l'aménagement par l'Etat central du troisième Reich a conduit à l'abandon de la planification territoriale au niveau fédéral dans la seconde partie du XXème siècle (le Bund se limite à la formulation de grandes orientations, qui reprennent souvent les préconisations de l'U.E. et qui visent au développement de grandes métropoles de niveau européen). Les documents planificateurs majeurs sont le Landentwicklungsplan (LEP), au niveau du Land, et le Regioplan, qui doit lui être compatible et qui est établi par les Regionlaverband, institution correspondant à un territoire d'aménagement.

C'est tout d'abord le Gegenstromprinzip qui caractérise le système de planification allemand. Chaque document est élaboré en concertation avec les échelles inférieures et supérieures. Les documents de planification se distinguent également par leur couverture entière du territoire et leur coïncidence avec les frontières administratives qui subdivisent un Land (Les Regionalverbände correspondent le plus souvent aux Regierungsbezirk, échelon déconcentré du Land). A l'inverse des Scots, ces documents sont obligatoires et ne proviennent pas du volontariat de certaines communes et communauté de communes.

Ces documents bénéficient également d'une légitimité démocratique, étant voté par des assemblées directement élues. De manière générale, les documents planificateurs sont réalisés par des structures importantes qui assurent un suivi efficace des dispositions planificatrices : les regroupements de communes des années 60 et 70 (Gemeindereform) ont considérablement réduit le nombre de communes de moins de 5 000 habitants. Ainsi la quasi-totalité des communes réalisent elles mêmes leur Flächennutzungsplan (équivalent du PLU). A titre de comparaison, on peut également signaler que le Bas Rhin compte 16 Schémas de Cohérence territoriale alors le Baden Württemberg ne totalise que 12 Regiopläne pour une superficie huit fois supérieure. Les mesures et règles de planification territoriale encadrant la consommation d'espace s'exercent donc de manière bien distincte au cadre d'action français.

III. Périurbanisation et politique publique

La périurbanisation peut s'appréhender « par le bas » (somme des actions individuelles, choix d'implantation des entreprises, localisation des ménages...) ou « par le haut » (dispositifs légaux, actions publiques qui règlementent l'occupation du sol). Dans l'approche « par le haut », la notion de « référentiel » du sociologue Pierre Müller permet de comprendre la gestion du phénomène périurbain dans les politiques de planification territoriale. Le référentiel représente « les idées en action », la façon dont la question périurbaine est conçue dans les politiques publiques de gestion de consommation d'espace, le sens donnée à l'organisation de l'espace.

On peut noter que la maîtrise de la consommation d'espace est un objectif qui figure en tête des LEP et des Regiopläne. Bien que l'urbanisme commercial soit encadré par des normes assez strictes (attribution d'un statut à chaque unité urbaine selon sa population et possibilité d'accueil de surfaces commerciales limitée par ce statut), l'action des Regionalverbände a tendance à se tourner vers le marketing territorial. La Metropol Region Rhein Neckar place notamment la croissance et l'innovation en tête de ses objectifs, bien avant l'équilibre des territoires ou la maîtrise de l'étalement urbain.

IV. Débat final

Les participants au Stammtisch ont relevé la particularité de la situation allemande, où la discontinuité du bâti n'est plus un critère déterminant en raison de la densité et de l'étalement du tissu urbain. Cela explique les évolutions conceptuelles (Zwischenstadt) qui tentent de cerner l'organisation des périphéries des villes.

Le terme de Zwischenstadt doit se comprendre de façon positive, dans la mesure où il désigne une nouvelle potentialité des formes urbaines. Ce concept est d'ailleurs l'objet d'approfondissements et de précisions dans le champ de la recherche en Allemagne et son devenir mérite d'être suivi attentivement.

Pour que la périurbanisation se construise comme un « problème publique », pour qu'elle face l'objet d'une gouvernance, il semble nécessaire qu'un modèle d'organisation spatiale soit défini et puisse, à la manière de la théorie des centralités de Christaller dans les politiques d'aménagement allemande, servir de référence aux politiques publiques.

Grâce à une approche économique, le périurbain semble pouvoir se définir par les fonctions qu'il assure dans la vie d'un ensemble urbain. Parmi ces fonctions, on pourrait distinguer les activités économiques répondant à des besoins locaux propres à l'espace périurbanisé, et celles répondant aux besoins de la ville centrale dans la compétition internationale. La mesure des emplois supérieurs localisés dans le périurbain permettrait de savoir si cet espace est susceptible d'accueillir des activités de haute compétitivité de la métropole.

*Rédaction :
Antoine DANET
10/09/2010*

Stammtisch scientifique périurbanisation n°8

Périurbanisation et planification territoriale en
Allemagne

Périurbanisation et planification territoriale en Allemagne

- ▶ I. La périurbanisation en Allemagne
 - ▶ A. Le concept de « Suburbanisierung »
 - ▶ B. Analyses différenciées du phénomène périurbain
 - ▶ C. Tendances actuelles du processus

- ▶ II. La planification territoriale dans le système d'aménagement du territoire
 - ▶ A. L'aménagement du territoire en Allemagne
 - ▶ B. La planification régionale

- ▶ III. Périurbanisation et politique publique
 - ▶ A. Aménagement et développement économique
 - ▶ B. Projets urbains, logiques périurbaines ?
 - ▶ C. Vers une gouvernance de l'espace périurbain ?

I. La périurbanisation en Allemagne

▶ A. Le concept de « Suburbanisierung »

Définition du terme: « phénomène correspondant au transfert de la dynamique de croissance de la ville centre vers sa périphérie »
Handwörterbuch der Raumordnung

Une notion large: de la description des faubourgs aux migrations pendulaires

Les notions connexes:

- ▶ en langue allemande: Desurbanisierung
- ▶ en langue française: exurbanisation, rurbanisation

I. La périurbanisation en Allemagne

▶ B. Analyses différenciées du processus

Un phénomène riche et complexe:

- ▶ Causes multiples: mouvement de population, activité économique
- ▶ Difficulté conceptuelle à saisir le phénomène sous un même terme (Zwischenstadt, Stadtregionen...)

La périurbanisation vécue comme une crise du modèle urbain ?

- ▶ Disparition de la frontière traditionnelle ville–campagne
- ▶ Dilution de la ville ou disparition de la campagne?

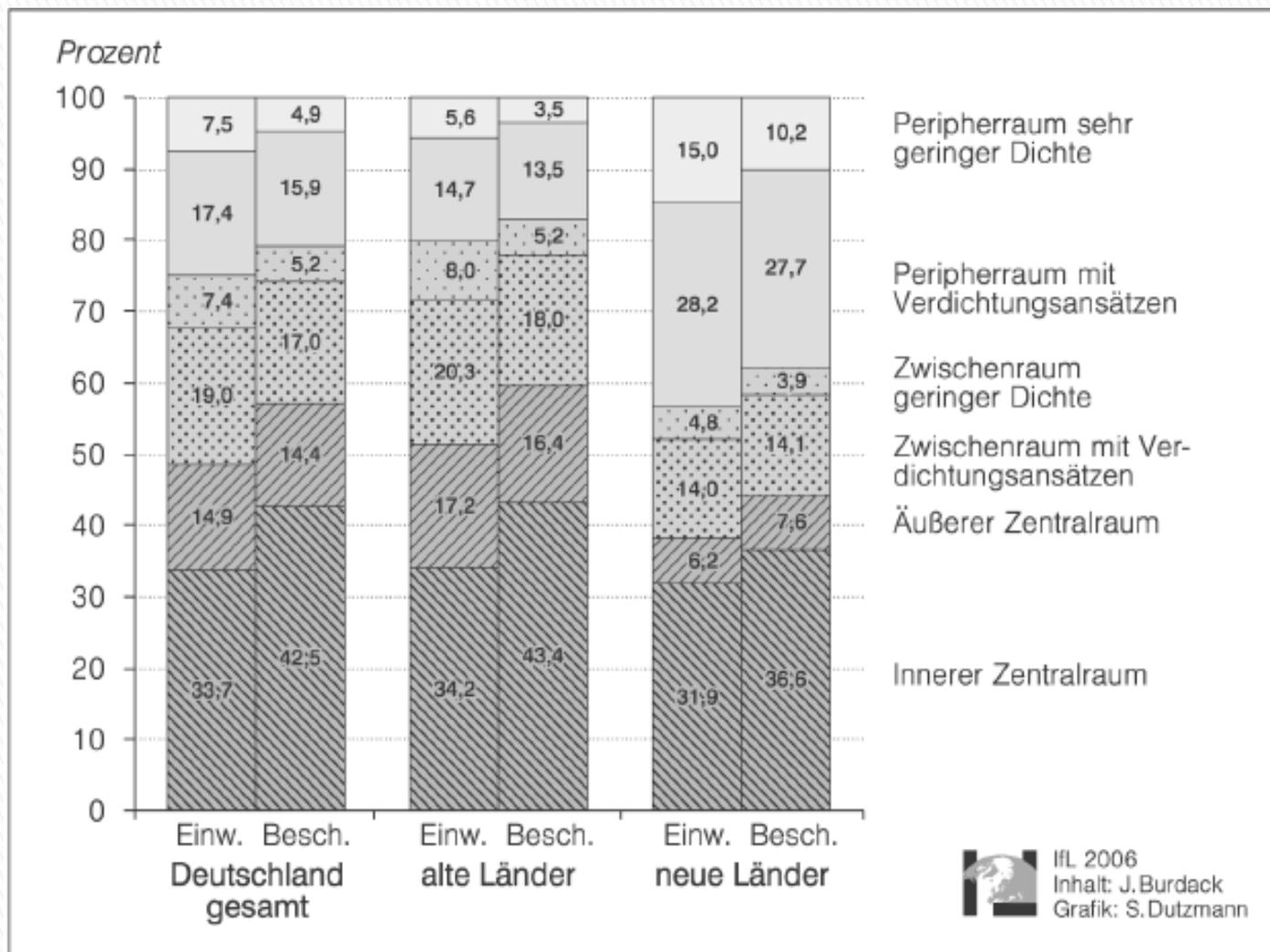


Abb. 1: Verteilung von Bevölkerung und Beschäftigten 2003, Quelle: BBR 2005b

Répartition de la population et de l'emploi en Allemagne, selon des nouvelles catégories de classification.

I. La périurbanisation en Allemagne

▶ C. Tendances actuelles du processus

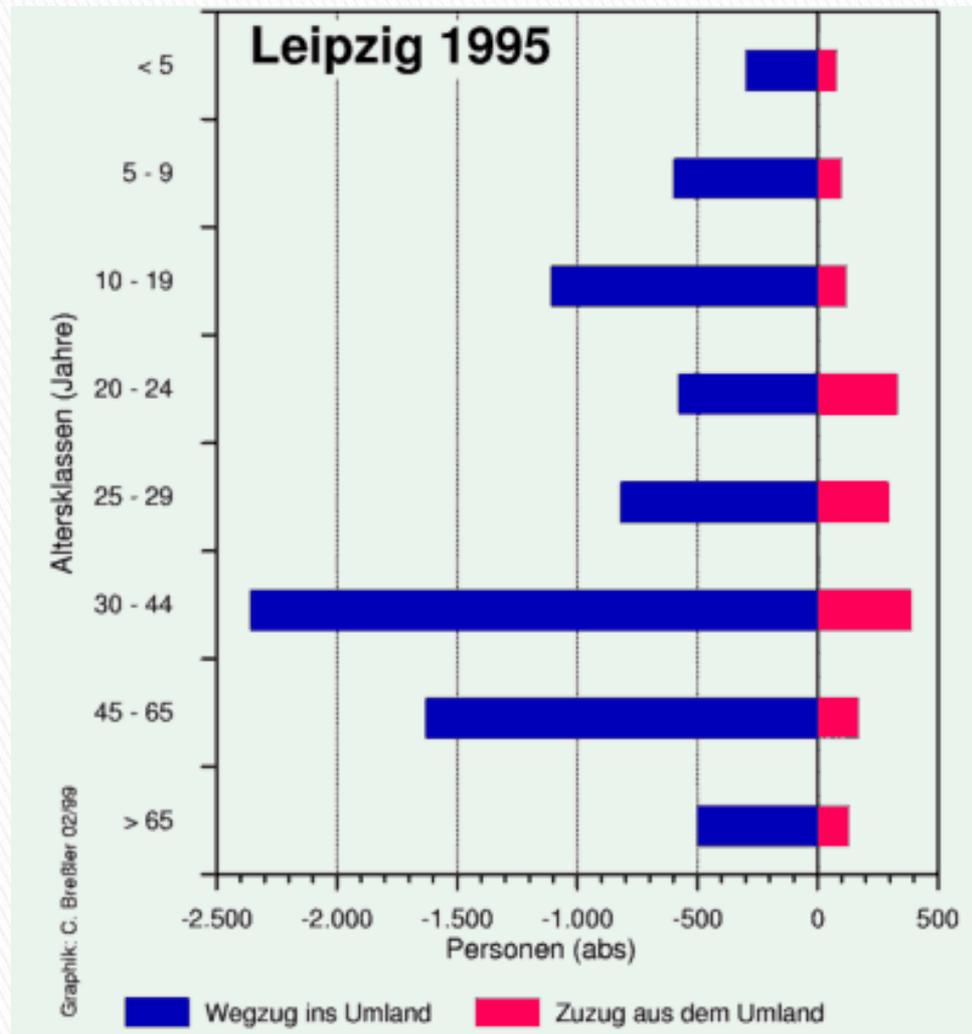
En Allemagne: nouveaux et anciens Länder

Dans le Baden Württemberg: l'amorce d'un recul ?

- ▶ Inversion ou ralentissement ?

Un cycle global de la répartition de la population:

- ▶ Desurbanisierung ou Reurbanisierung

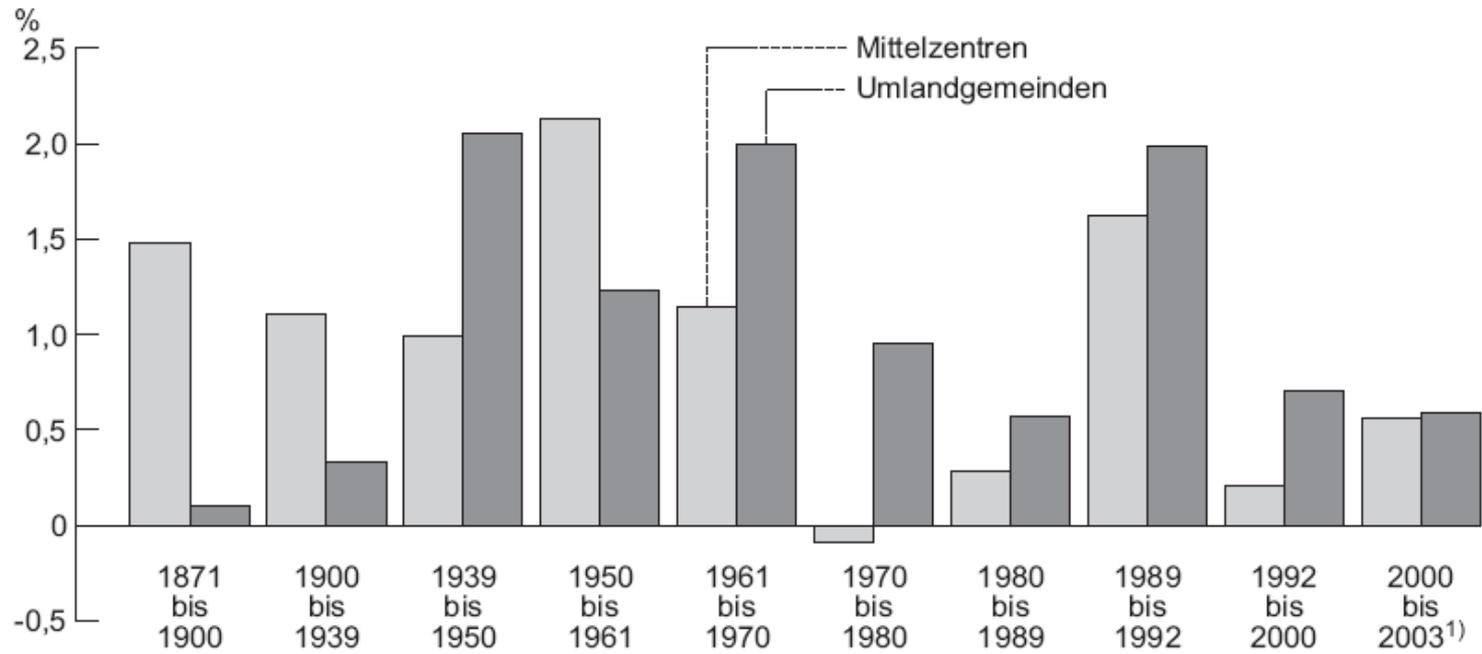


Mouvements migratoires dans la région de Leipzig en 1995

S1

Bevölkerungsentwicklung in den Mittelzentren sowie Umlandgemeinden Baden-Württembergs seit 1871

Jahresdurchschnittliche Veränderung in der jeweiligen Periode in %



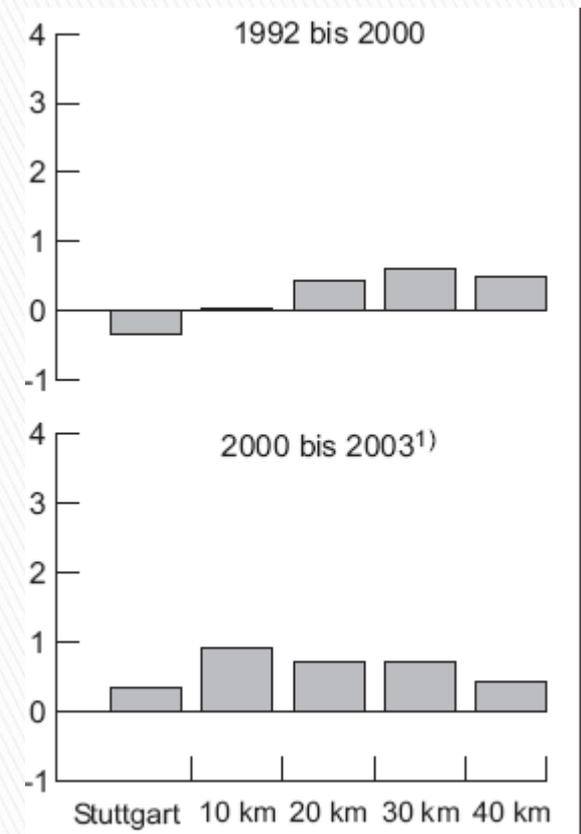
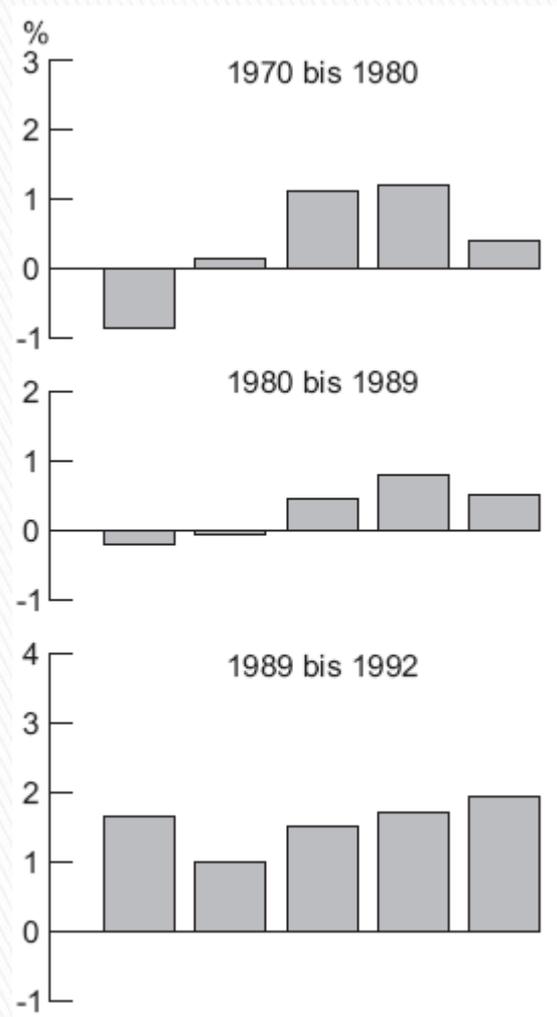
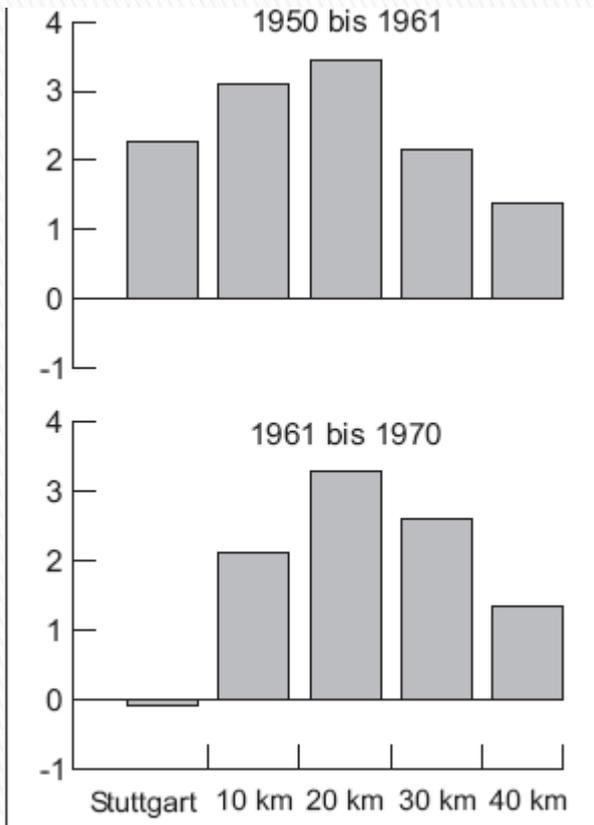
1) Bis einschließlich September.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

10904

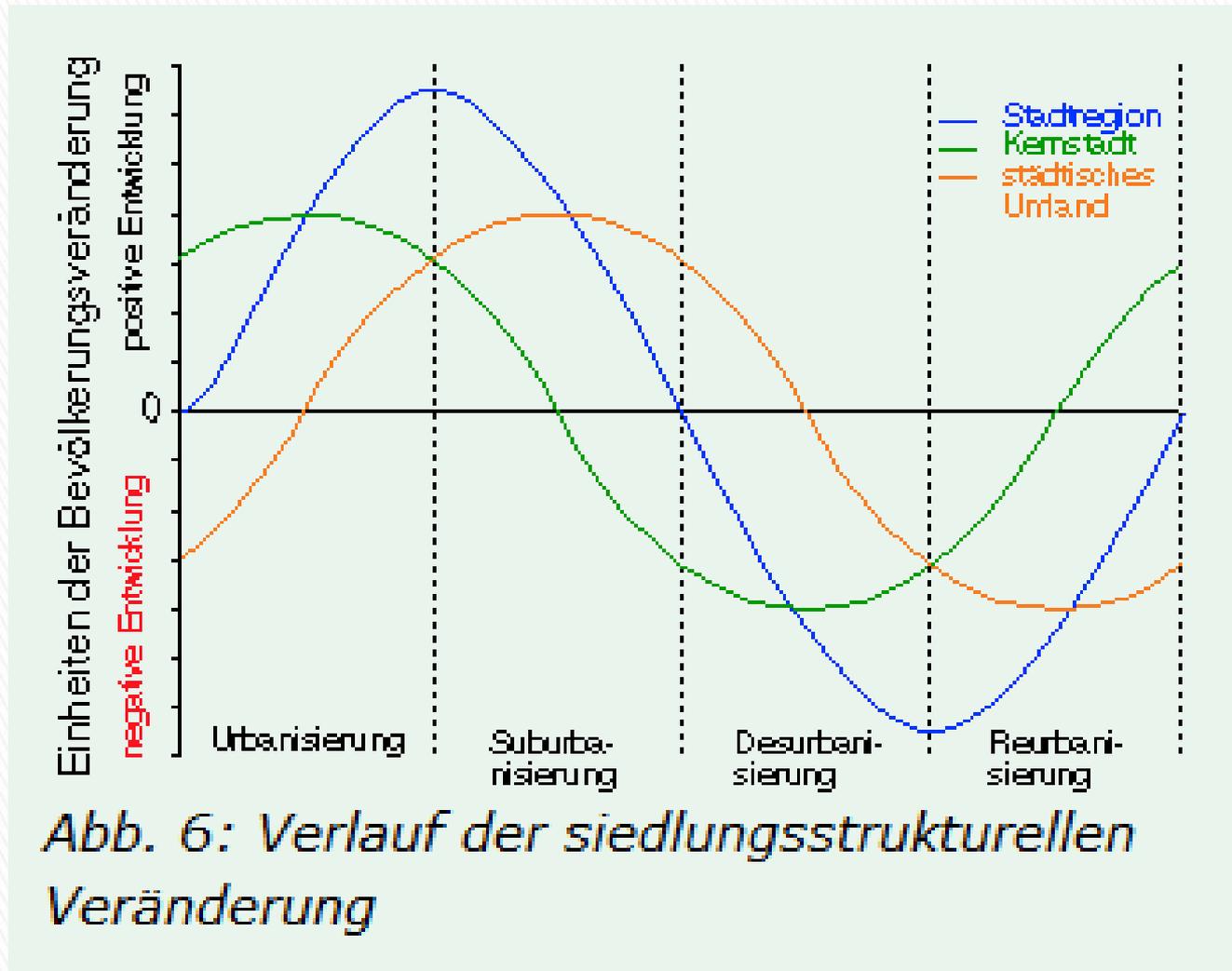
Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 4/2004

Croissance de la population entre les villes centre et les communes périphériques dans le Bade-Wurtemberg



Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 4/2004

Croissance de la population dans la région de Stuttgart entre 1950 et 2003.



Dipl. Geogr. Christain Bressler, 2004

Cycle de la transformation de la structure urbaine

II. La planification territoriale dans le système d'aménagement du territoire



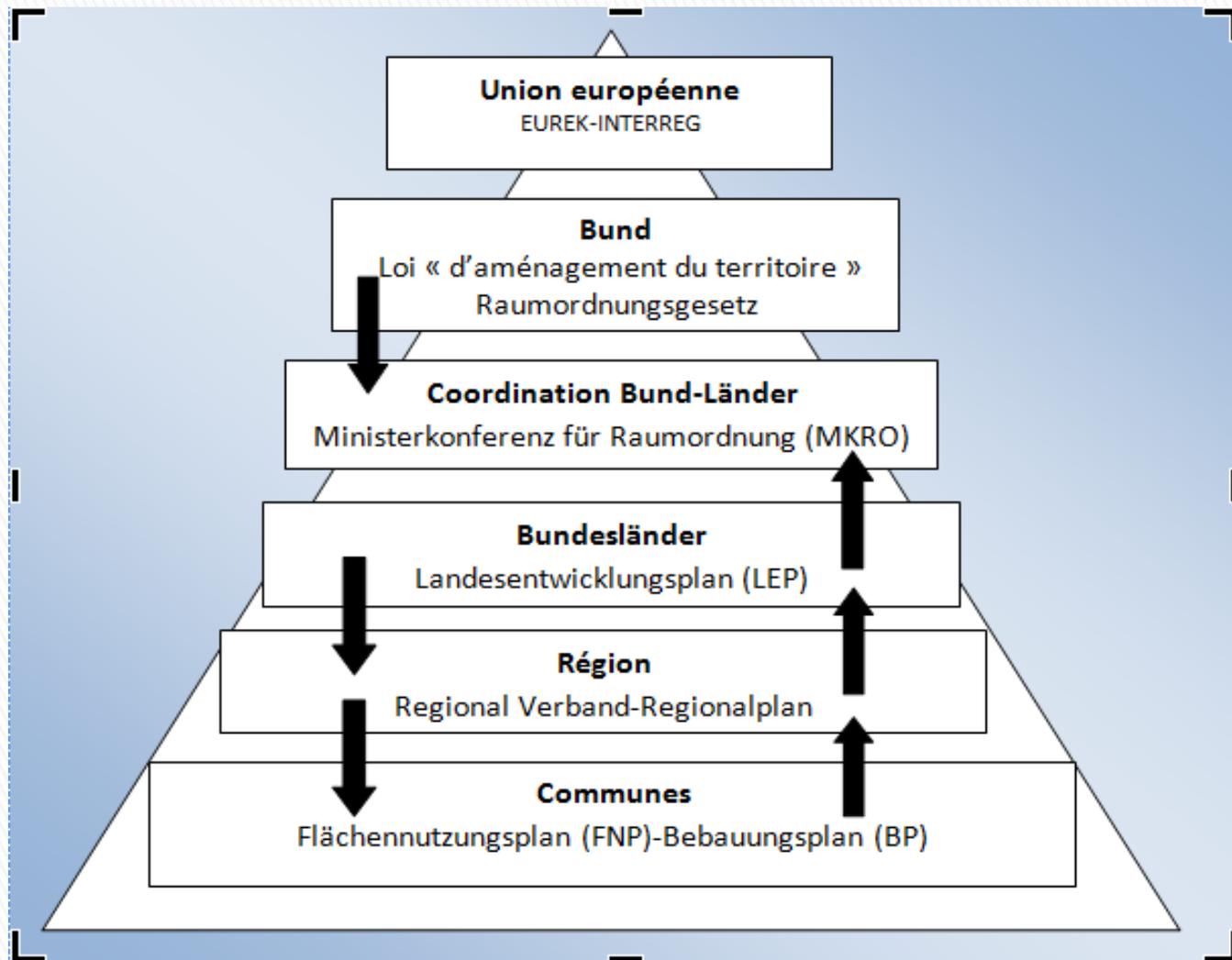
▶ A. L'aménagement du territoire en Allemagne

Histoire générale:

- ▶ Raumordnung: un concept refoulé
- ▶ La théorie des centralités et la classification hiérarchique des communes
- ▶ La Gemeindereform: le regroupement administratif des communes

La pyramide institutionnelle du système de planification :

- ▶ Le rôle central du Land
- ▶ La coopération entre les différentes échelles de décision: le « Gegenstromprinzip »

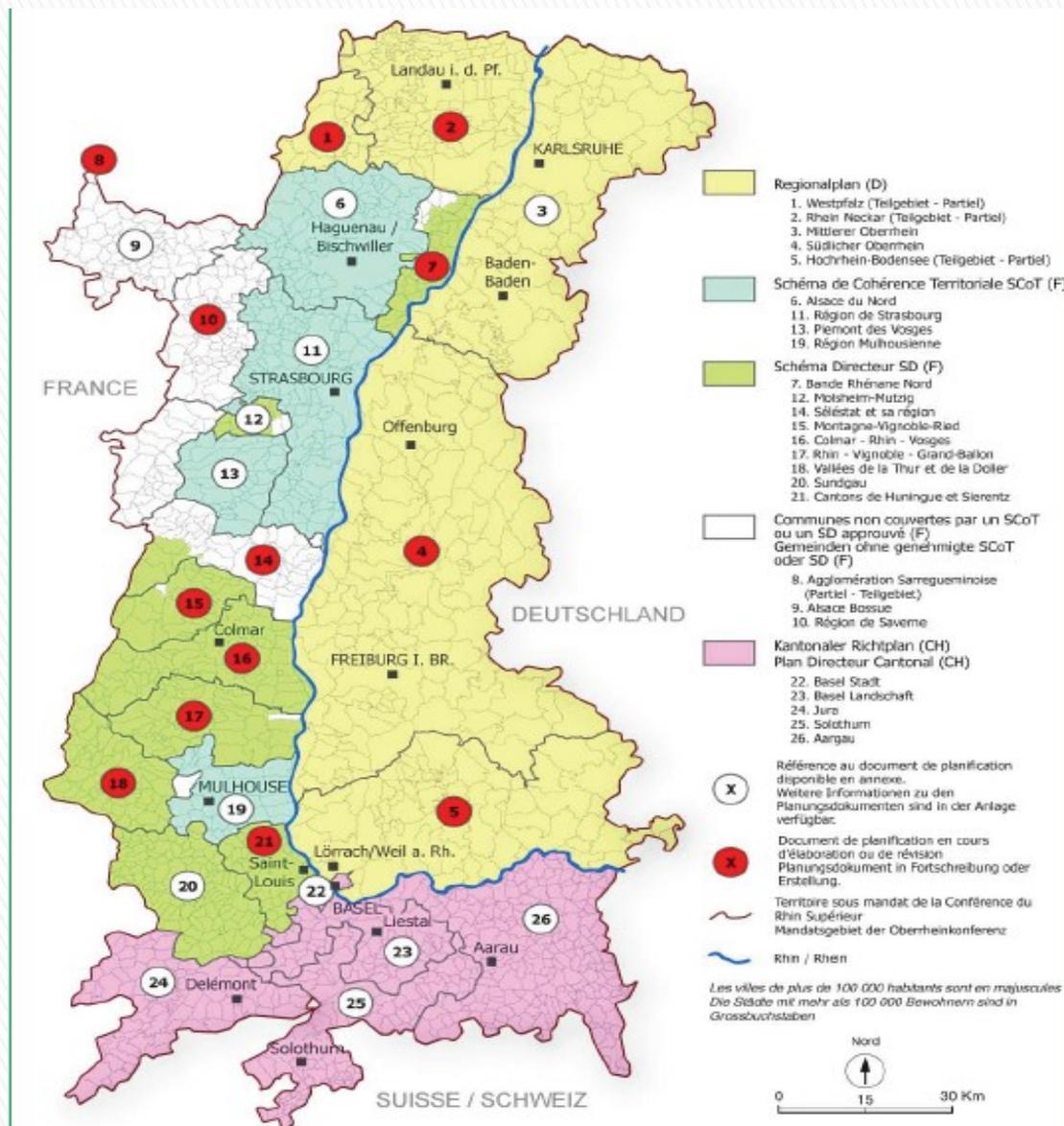


Reprise de la présentation de M. Trinnemeier (Metropol Region Rhein-Neckar), « La planification territoriale dans le Rhin supérieur », séminaire de la Conférence Franco-germano-suisse du Rhin supérieur, 04/03/2010.

La pyramide institutionnelle de l'aménagement du territoire en Allemagne

II. La planification territoriale dans le système d'aménagement du territoire

- ▶ B. La planification régionale: le Regioplan et la Regional Verband
- ▶ Une structure de poids: une équipe technique propre
- ▶ Une assise démocratique: une assemblée élue
- ▶ Un périmètre « cohérent »: correspondance aux Kreise et couverture complète du territoire



SIGRS/GISOR 2009, Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur

Cartographie des documents de planification régionale dans le Rhin supérieur

Baden-Württemberg

Regionalverbände



[Badische seite](#)

Les territoires de la planification régionale dans le Bade Wurtemberg

III. Périurbanisation et politique publique

▶ A. Aménagement et développement économique

La planification dans les Regiopläne:

- ▶ Structure des transports, Trame verte
- ▶ Soutien technique aux communes

La vocation croissante des Regional Verbände: le développement économique

- ▶ L'obsession stratégique et le marketing territorial

III. Périurbanisation et politique publique

▶ B. Projets urbains, logiques périurbaines ?

Le cas des éco-quartiers de Fribourg-en-Brisgau:

- ▶ une logique municipale
- ▶ l'approche par le développement durable: une cohérence construite a posteriori
- ▶ Les éco-quartiers, quel développement durable ?
- ▶ la persistance de tensions urbains-périurbains

III. Périurbanisation et politique publique

▶ C. Vers une gouvernance de la périurbanisation ?

L'exemple de la Verband Region Stuttgart:

- ▶ Années 90: une métropole sous tension
- ▶ L'émergence d'une structure pour l'aire métropolitaine autour de problèmes d'aménagement

Conclusion

Quelques pistes de réflexion

- ▶ Quel contenu donner au concept périurbanisation ?
- ▶ Quelles tendances anticiper en Alsace ?
- ▶ Définir la périurbanisation comme « problème publique » ?