

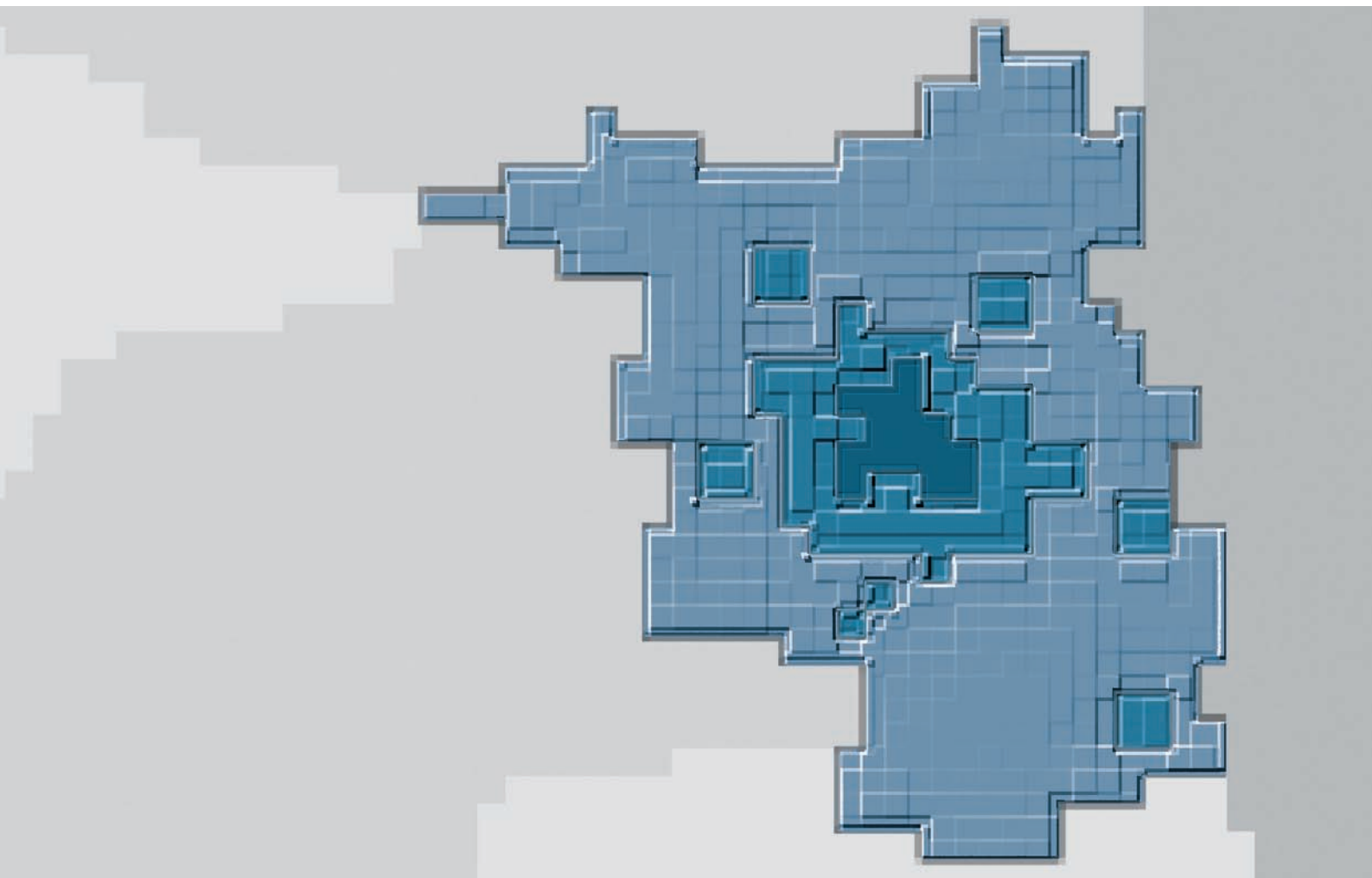


**Sénat de Berlin
pour le développement urbain**



**Ministère de l'Infrastructure
et de l'Aménagement du Territoire**

**Direction Commune de l'Aménagement
Régional de Berlin et du Brandebourg**



Berlin - Brandebourg Un plan commun

Berlin - Brandebourg

Un plan commun

Berlin et le Brandebourg

- sont deux états de la République Fédérale d'Allemagne. La ville de Berlin qui forme à elle seule un Land est située au cœur du Land du Brandebourg. Ces deux états sont liés par une histoire commune, au cours de laquelle les habitants, de même que les acteurs économiques, ont toujours su mettre à profit les atouts respectifs des deux régions.

Depuis la réunification allemande, on a vu le rétablissement et le renforcement constant des liens politiques interrompus, des échanges économiques et sociaux ainsi que des migrations et des déplacements quotidiens. Formant un espace économique commun, les deux états ont cette chance de pouvoir accéder au rang de région efficiente majeure à rayonnement international. Deux défis sont à relever dans ce contexte, qui ne paraissent être contradictoires qu'à première vue.

D'une part, celui de la croissance – laquelle, en dépit de maints pronostics euphoriques émis à l'aube des années 90, n'est toujours pas encore lancée sur ses propres rails. Il lui fallait encore un volume important de planifications préliminaires et de prestations infrastructurelles. D'autre part, une pression continue intense et multiforme est exercée sur des espaces précieux et des ressources naturelles dont il faut assurer la protection au moyen d'un aménagement à long terme. Sur l'ensemble de la région, ces tâches sont différemment réparties aux niveaux des grands et des micro-espaces.

Les défis de l'aménagement ne pourront être maîtrisés que par les deux Länder agissant de concert: les investisseurs, les salariés, les personnes à la recherche de logement ou de loisirs ne s'arrêtent pas aux frontières d'une ville ou d'un état. Les infrastructures de transports et de communications demandent à être mises en réseau. L'alimentation efficiente en énergie, de même que le recyclage des matières consommées, supposent aussi, pour être optimisés, la mise en commun des atouts et la complémentarité de la grande ville et de la plaine.

Vu les exigences particulières que demande un aménagement harmonieux, les deux états Berlin et Brandebourg ont été motivés à coopérer pour une planification commune et ont abouti à une convention entre états fédérés, signée en 1995, même si jusqu'à ce moment, les deux Länder sont restés autonomes.

L'élaboration de solutions acceptées par les deux parties et la recherche d'un consensus pour toutes les questions importantes relatives à la planification régionale en ont été rendues d'autant plus délicates, mais aussi plus essentielles.

La planification commune est parvenue à prouver encore plus son excellence dans la fonction d'animateur et de coordinateur de la politique interétatique de développement et d'aménagement du territoire. De cette manière, des problèmes lourds de conflits latents ont pu être également résolus.

La Direction commune de l'aménagement du territoire a été fondée en 1996, sous une forme unique en République Fédérale d'Allemagne et aux compétences élargies, institutionnalisant la coopération des deux états. Elle est à la fois partie intégrante du ministère de la ville-État de Berlin de l'aménagement et développement urbain, et du Ministère de l'Infrastructure et de l'Aménagement du Territoire.

Son espace d'action s'étend sur l'intégralité des territoires des deux Länder réunis. Avec la mise en place du Programme de développement commun aux deux états et du Plan de développement pour la communauté solidaire Berlin-Brandebourg, ce sont les premiers concepts interétatiques qui sont entrés légalement en vigueur en 1998. En 2003 ont suivi le plan de développement régional, développement de l'emplacement aéroport, et en 2004, le plan de développement pour la région globale. Ainsi ont été conclues avec succès des années d'intenses négociations. Leurs résultats respectent l'équilibre entre les deux parties et assurent une prise en compte équitable des intérêts respectifs.

Introduction

Les défis posés à la région Berlin-Brandebourg

L'installation progressive du partenariat entre les états de Berlin et du Brandebourg venait de pénétrer dans une phase qualitativement nouvelle avec l'entrée en vigueur du Programme de développement commun aux deux états (LEPro) et du Plan de développement pour la zone d'influence étroite (LEP eV). A l'issue de nombreux accords adoptés au cas par cas et d'un débat politique responsable, venaient ainsi de se concrétiser des projets applicables pour la première fois par les deux états, fixant pour la totalité des sols, pour toutes les communes et organismes compétents en matière d'aménagement, les orientations d'affectation des surfaces. Le plan de développement régional, développement de l'emplacement aéroport (LEP FS) assurait en 2003 l'aménagement de l'aéroport Schönefeld, à l'aide des moyens de planification mis en disposition, alors que le plan de développement pour la région globale (LEP GR) concrétisa les déterminations déjà présentes dans le programme de développement commun aux deux états (LEPro) pour la région de développement extérieur.

Le contenu de ces deux outils d'aménagement exhaustifs et détaillés sera exposé et illustré dans la présente brochure au moyen d'une présentation thématique.

La base commune

Les états de Berlin et du Brandebourg forment une région de contrastes et de traits communs. Dans le Brandebourg marqué par ses paysages agricoles, plus d'un tiers des actifs sont toujours employés presque exclusivement dans l'industrie, soit bien plus que dans l'ancienne métropole industrielle Berlin, où les restructurations se poursuivent vers la société tertiaire.

Immédiatement après la chute du Mur, les liaisons de la partie occidentale de la ville, avec sa partie orientale et le Brandebourg, jusqu'alors isolée, furent rétablies à nouveau, et se mirent à acquérir une importance capitale de plus en plus croissante. La région présente globalement un tissu complexe constitué par des segments économiques très divers.

Les multiples avantages présentés par une métropole de plusieurs millions d'habitants ainsi que l'attrait exercé par les espaces natu-

Allemagne		Berlin	Brandebourg	Région Berlin-Brandebourg
357.000	Superficie (km²)	892	29.476	30.368
	Part prise dans l'espace régional global (en %)	2,9	97,1	100
	dont:			
12,3%	Surfaces urbanisées et voies de communication (%)	65,7	7,7	9,5
83,0%	Surfaces agricoles et forestières (%)	24,6	84,9	83,1
2,3%	Lacs et cours d'eau (%)	6,6	3,4	3,5
2,4%	Autres (%)	3,1	4	3,9
82.537.000	Habitants	3.388.477	2.574.521	5.962.998
	Part prise dans l'espace régional global (en %)	57,5	42,5	100
231	Densité au km²	3800	87	196

Berlin s'est constituée comme centre le plus important de la région. Le conflit est-ouest n'y a pas seulement créé la frontière la plus tragique entre les deux systèmes politiques, il est aussi à l'origine d'une coupure durable des communications géographiques. Celles-ci, qui s'étaient constituées au fil d'une histoire longue de plusieurs siècles, ont été interrompues pendant la durée de la division de l'Allemagne.

rels offrent une qualité particulière pour les opportunités de développement, en cours de rétablissement, conjoint des deux états.

La zone globale Berlin-Brandebourg a acquis le statut de région capitale pour l'Allemagne réunifiée, elle constitue le premier pôle de croissance des nouveaux Länder.

La croissance harmonieuse pour la région n'est pas une fiction politique abstraite, mais bien d'un fait résultant de l'intervention des habitants et des acteurs économiques, pour qui la politique d'aménagement se doit de créer les infrastructures territoriales nécessaires.

Les conditions-cadres politiques de la croissance

Pour Berlin et le Brandebourg, la réunification allemande représente un pas commun, qui les met devant le fait accompli: les deux régions doivent désormais

- répondre aux défis de la mondialisation économique, de l'élargissement de l'union européenne et des changements démographiques qui se laissent bien profiler,
- organiser les structures territoriales en fonction des nouvelles exigences du marché



L'université Humboldt à Berlin

- et affirmer une relation nouvelle ainsi qu'une collaboration étroite entre des deux parties naguère séparées de Berlin au Land de Brandebourg, de fondation récente.

Les premières conditions évoquées valent pour toutes les régions allemandes. La seconde ne touche que les nouveaux Länder. La croissance conjointe de zones qui s'étaient auparavant développées de manière autonome dans le cadre de deux systèmes politiques et économiques distincts, n'est pas sans poser de problèmes spécifiques, pour lesquels n'existe aucune référence historique, dont leur résolution n'a pas encore été achevée.

Le processus de mondialisation économique et l'extension de l'unité européenne entraînent une transformation fondamentale dans la concurrence internationale. Ce ne sont plus des villes prises à part, mais bien des régions entières qui affirment toujours plus leur compétitivité.

Vu internationalement, les Länder de Berlin et du Brandebourg forment déjà une région unique en dépit de leur autonomie politique. Eu égard aux nouveaux marchés ouverts en Europe centrale et de l'Est, sa situation géographique lui donne un avantage géographique précieux à l'échelle internationale, mais tout en même temps, de nombreuses charges non négligeables.

La réévaluation des sites d'implantation et des relations territoriales conduit à de nouvelles préférences dans la zone globale Berlin-Brandebourg. La politique actuelle d'aménagement est confrontée à une structure territoriale gardant les traces de la division politique et de



Concentration en zones d'urbanisation

l'économie planifiée, exercée dans le passé, tout en ayant à exploiter les avantages inhérents en vue d'une programmation dans l'intérêt des deux Länder.

Cette transformation dans l'économie du marché a été relancée à rythme accéléré. Les migrations d'habitants et d'entreprises, les nouveaux espaces d'intervention des différents acteurs – de l'investisseur de taille aux personnes pratiquant des activités de loisirs – bouleversent la structure territoriale à un rythme qu'aucune autre métropole n'avait connu jusqu'alors.

Missions

Concrètement, cela signifie que

- des propositions adaptées devront satisfaire aux besoins nouveaux des habitants et des entreprises, quant aux sites résidentiels et d'implantation,
- que les zones urbaines et les communes devront être entretenues et étendues, étant donné qu'elles sont des localisations attrayantes pour l'habitat, le commerce et les entreprises,
- que le patrimoine bâti existant doit être rénové,
- que les sites industriels anciens et les friches industrielles devraient être réactivés,



Exploitation des lignites en Lusace

- que l'infrastructure de transports (rail, eau, route et air) devra être étendue en fonction des nouvelles exigences, telles que trafic express régional croissant ou nouvelles liaisons internationales,
- qu'une infrastructure technologique et sociale performante devra être aménagée et garantie tout en
- limitant l'occupation des sols au strictement nécessaire,
- empêchant ou réduisant afin de les stabiliser les atteintes portées à l'environnement végétal et animal
- et en organisant les sites régionaux comme espaces économiques, sociaux et naturels.

Cet inventaire incomplet des missions laisse entendre à quels objectifs contradictoires l'aménagement régional se trouve confronté. Ceux-ci ne sont pas nouveaux en soi. Mais la particularité de la situation de Berlin et du Brandebourg découle de l'extension des disparités territoriales et du rythme accéléré des transformations, qui se sont produites, après 1990.

A c c o r d

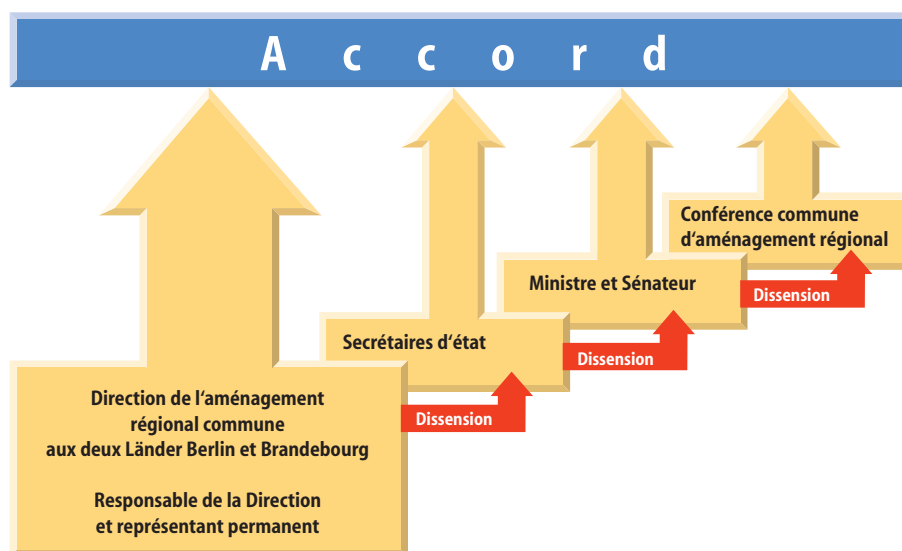
Berlin et le Brandebourg Deux états fédérés souverains

C'est très peu de temps après l'engagement du processus de réunification allemande que s'est imposée aux responsables politiques de Berlin et du Brandebourg la nécessité d'une politique commune d'aménagement du territoire et de planification régionale. Une Commission régionale provisoire était formée dès le lendemain de la chute du Mur de Berlin le 9 novembre 1989. Elle délguait le groupe de planification dit de Potsdam, lequel remettait déjà ses premiers projets d'aménagement au mois de mai 1990. La coopération engagée a été poursuivie et progressivement consolidée après la fondation du Land du Brandebourg.

Début 1992, en vue de préparer une possible fusion entre les Länder de Berlin et du Brandebourg, fut formée une commission gouvernementale commune des deux états. Celle-ci présenta les orientations essentielles d'un programme unitaire de développement. Dans le même temps se constituait un projet informel d'action structurelle régionale, portant sur le développement des zones urbaines et la protection des espaces naturels régionaux.

Après que la fusion envisagée par les deux exécutifs régionaux a été repoussée par les électeurs appelés à s'exprimer lors d'un référendum en mai 1996, Berlin et le Brandebourg sont restés deux états distincts et autonomes. En 2006, un nouveau référendum est prévu, appelant les électeurs à s'exprimer de nouveau, sur la fusion des deux Länder. Berlin compte actuellement 3,4 millions d'habitants, le Brandebourg 2,6 millions.

Mais à l'échelle européenne, ils forment déjà une région unique, et un espace économique vital commun. Un aménagement territorial commun est donc indispensable et gage d'efficacité même en cas de maintien des deux états séparés, puisqu'il permet la reconnaissance précoce des conflits éventuels, évités ainsi le cas échéant, sans qu'une concurrence ruineuse ait occasion de s'installer. Les deux Länder s'efforcent de mettre leurs intérêts communs au premier plan, et de les représenter à l'extérieur, sur la voie d'une coopération élargie portant sur le plus grand nombre possible de champs d'action politique.



Abouissement à un consensus commun

Voisins et partenaires

La concrétisation des programmes interzones est cependant une tâche parfois génératrice de conflits, l'avantage pour les deux parties n'étant pas toujours perceptible de manière simple et claire. Les communes ne sont pas seules alors à se trouver mises en concurrence, deux états fédérés souverains et autonomes se font face, qui éprouvent une nécessité pour leur propre développement et qui poursuivent chacun des objectifs politiques différenciés.

Le consensus abstrait pour un aménagement territorial coordonné, stable et durable des deux états doit se traduire par des décisions concrètes. Pour les mesures qui, vues sur le court terme, favoriseraient ou défavoriseraient un des deux partenaires, des compromis pouvant également s'avérer douloureux devront être trouvés en termes de responsabilité et de perspective à longue vue, puisque chaque problème ne se laisse pas résoudre, dans une situation "win-win".

Les préalables indispensables en sont la confiance qui n'a cessé de s'affermir et le degré de compréhension mutuelle entre les états de Berlin et du Brandebourg. La volonté de compromis ne doit pourtant pas être entendue comme réalisation du consensus à n'importe quel prix. La recherche de l'équilibre est toujours et en premier lieu liée à une poursuite d'objectifs communs qui permettent de prendre en considération les intérêts vitaux propres.

L'aménagement durable de Berlin et du Brandebourg est une tâche politique associant responsabilité considérable et vaste espace de décision. La planification régionale commune vient d'en poser les premiers grands fondements. Sa réalisation concrète, à l'avenir ne pourra réussir que si les deux Länder coopèrent étroitement.

L'entente entre les états

Le principe de l'entente sur toutes les questions importantes d'aménagement régional prévaut pour les décisions prises, en vue d'assurer une harmonisation durable d'intérêts entre Berlin et le Brandebourg. Si elle ne pouvait être obtenue dans un premier temps sur certains cas particuliers soumis à la Direction commune de l'aménagement, les Secrétaires d'état des deux états fédérés, puis les deux membres des gouvernements respectifs compétents en matière aménagement du territoire seront tout d'abord appelés à rechercher un accord.

De fait, une entente entre états a pu être réalisée dans la plupart des cas et cela dès le niveau de la Direction commune de l'aménagement. Depuis son existence, elle a ainsi vu le consensus y être obtenu sur plus de 90% des questions posées. Une décision des directions politiques n'aura été nécessaire que pour un nombre minime de cas fondamentaux. C'est de cette manière, par la négociation politique, qu'ont été unitairement résolus jusqu'à présent les problèmes, y compris ceux parmi les plus lourds de conflits potentiels.

La Conférence d'aménagement régional n'a jusqu'à présent jamais été sollicitée, dans aucun cas que ce soit, sous la présidence des deux chefs d'état fédéré, en tant qu'organe pour règlement de conflit. Bien au contraire, elle a pu se charger d'examiner constructivement les propositions mises au point dans le cadre de l'aménagement du territoire commun, et de développer celles-ci en tant que directives.

Il y a 8 ans de cela que le grand « I » a été supprimé à Berlin, et n'a jamais été introduit au Brandebourg.

La politique d'aménagement du territoire en Allemagne

L'aménagement du territoire est une mission qui associe responsabilité considérable et vaste espace politique de décision, les mesures prises étant de grande portée pour l'avenir. Elle présente toujours un caractère intersectoriel, supralocal et intégrateur. L'état fédéral n'est doté que d'un cadre de compétences d'aménagement.

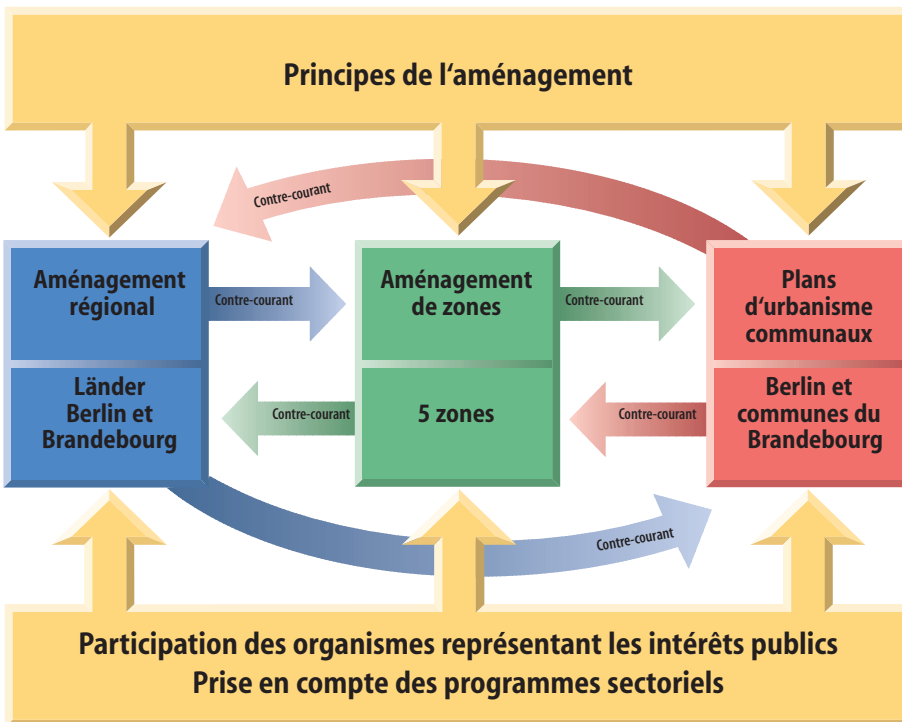
toire. Cette situation est unique pour le système fédéral allemand. Les deux états ont signé en 1995 une convention à cet effet, réglant formellement les termes de leur coopération en matière d'aménagement.

Auparavant, des relations informelles de coopération avaient déjà été établies entre les autres villes-états de Hambourg et de Brême et les états qui les entourent.

Aménagement de zone

L'aménagement de zone, tout comme l'aménagement régional, est une mission à caractère intersectoriel, supralocal et intégrateur. Il ne porte cependant que sur une région d'un Land, une zone pour laquelle il concrétise ses orientations territorialement et matériellement. L'aménagement de zone est organisé de manière très diverse dans les différents états de la R.F.A. Il peut être du ressort soit de l'exécutif du Land, soit des administrations qui lui sont subordonnées, des districts (Kreis) ou encore d'associations intercommunales.

L'aménagement de zone dépend pour le Brandebourg des cinq Communautés régionales de programmation, regroupant des collectivités territoriales. Ses membres sont les districts (Kreis) et les villes disjointes administrativement des districts. Les zones forment une ceinture de triangles dont la pointe touche à Berlin. La coopération des Länder de Berlin et du Brandebourg en matière d'aménagement de zone s'exprime par une Conférence régionale de programmation. Les questions fondamentales y sont traitées, tandis que les questions particulières sont réglées au niveau du Conseil régional de programmation.



Ici sont représentés : le sénateur et le ministre

L'aménagement régional est du ressort des différents Länder et c'est une Direction de la chancellerie d'état, du Ministère de l'environnement, des Ministères de l'économie, de l'agriculture, ou de l'urbanisme qui peut en être chargée en fonction de l'efficacité politique recherchée. L'accord des Länder entre eux et avec l'état fédéral est réalisé au niveau d'une conférence informelle des Ministres de l'aménagement. Ils s'informeront mutuellement de leur planification respective.

Aménagement régional commun

Les Länder de Berlin et du Brandebourg réalisent en commun l'aménagement de leur terri-

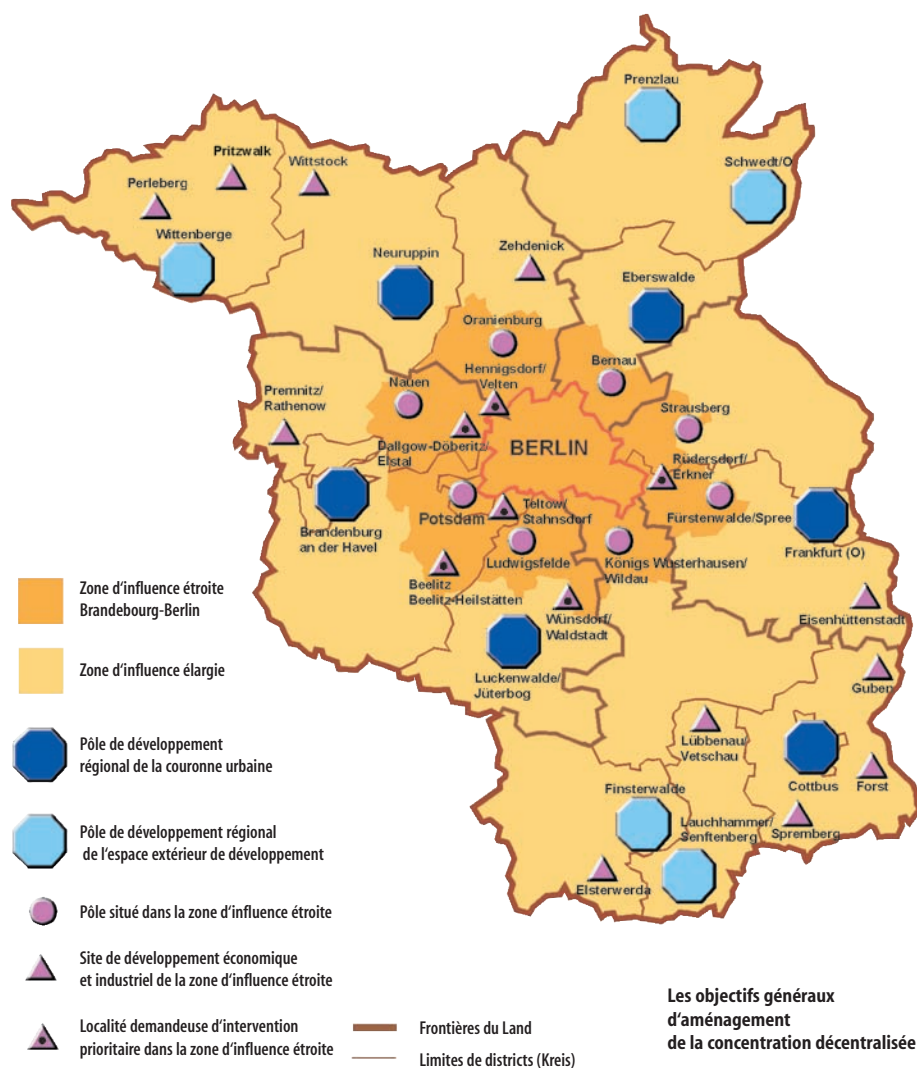
Ces dernières ne portent que sur des espaces limités et sur un échange réciproque d'informations, et ne peuvent donc que difficilement résoudre les problèmes territoriaux plus vastes et porteurs de conflits. Elles présentent toutefois des résultats appréciables si l'on ne tient pas compte de ceux-ci. Les expériences accumulées depuis plusieurs années ont été une précieuse source d'inspiration pour Berlin et le Brandebourg lors de la phase d'étude précédant la collaboration.

La Direction commune de l'aménagement des états fédérés Berlin et Brandebourg s'est mise au travail dès le début de l'année 1996, à Potsdam. Elle dépend à la fois de l'administration du Sénat de Berlin pour le développement urbain de l'état fédéré Berlin, et du Ministère brandebourgeois de l'infrastructure et de l'aménagement du territoire. Le personnel qui la compose provient des deux Länder.

Plans d'urbanisme communaux

Indépendamment de leur taille, les communes décident de manière autonome de leurs plans d'urbanisme pour le développement local. Ceux-ci sont composés de schémas directeurs généraux et de plans d'occupation des sols. Ce droit découle de l'administration autonome des communes, garantie par l'article 28 de la Constitution. Chaque Conseil municipal adopte son plan d'urbanisme communal.

Les schémas directeurs généraux déterminent le mode et l'étendue de l'occupation des sols, ils sont juridiquement contraignants. Un plan d'occupation des sols est dressé pour le territoire de toute une commune, à partir duquel sera établi un schéma directeur concret. A Berlin, la responsabilité des plans d'urbanisme communaux est partagée entre les administrations du Sénat pour toute la ville et les administrations d'arrondissement. Le plan d'occupation des sols est établi par l'administration du Sénat pour le développement urbain, les schémas directeurs par les arrondissements respectifs.



Objectifs généraux de concentration décentralisée

Les principes directeurs d'aménagement territorial régional applicables à Berlin et au Brandebourg sont présentés dans les objectifs généraux de concentration décentralisée. Il s'agit autant d'un projet à long terme que d'un cadre d'action actuel, c'est pourquoi des objectifs généraux y figurent à côté de dispositions concrètes.

Les objectifs généraux visent à un équilibre d'intérêts entre Berlin, sa proche banlieue et le Brandebourg périphérique, au moyen d'un développement régional polycentrique, c'est à dire, ne pas être focalisé unilatéralement sur la zone de concentration urbaine, mais être soutenu dans la globalité du territoire aménagé. Il devra si possible se concentrer sur des axes pertinents (« postes d'amarrage »). Selon l'évolution démographique, les objectifs généraux vont continuer à se développer ultérieurement, dans l'esprit d'une concentration de concentration décentralisée.

Les objectifs généraux sont prévus comme objectifs d'avenir à atteindre à long terme, réalisés à l'issue d'un processus de longue durée. La conformation des organismes publics aux objectifs généraux devrait permettre la mise en place de conditions homogènes de vie sur l'ensemble du territoire, d'assurer une croissance stable pour celui-ci, et d'équilibrer les disparités locales. L'apport de la politique régionale est surtout représenté par l'aménagement d'infrastructures publiques, l'aide aux communes et aux entreprises, l'implantation de services publics ou de projets particuliers d'importance majeure. Les objectifs généraux renvoyant à des axes géostructuraux essentiels, l'amélioration visée des localisations par les pouvoirs publics, représentent une aide à la prise de décisions par tous les acteurs géographiques engagés, ainsi que pour les investisseurs et maîtres d'ouvrage.

Les motifs des objectifs généraux

Un cadre homogène de vie pour les habitants de la région doit être visé dans toutes les zones au cours d'un processus long. Les possibilités de développement personnel doivent partout être garanties. Entre autres, l'accès aux services publics doit être assuré à des coûts supportables. Homogénéité n'est pas synonyme d'égalisation, au sens de structures, fonctions et équipements identiques. Chaque espace a ses forces et ses faiblesses spécifiques, ses talents particuliers, qu'il s'agit de mettre en valeur. La reconnaissance de leurs différences ne doit pas empêcher qu'ils soient considérés dans un rapport d'équilibre réciproque.

Les potentiels d'emploi et bases naturelles vitales doivent être durablement assurés. La mise en valeur de l'espace ne doit pas se faire au détriment des bases naturelles vitales, voire en mettant en danger celles-ci. Les potentiels naturels méritent d'être protégés pour leur valeur intrinsèque, et aussi dans l'intérêt des générations suivantes et pour leur qualité particulière, complémentaire de la zone de concentration urbaine. La nature devra autant que possible être protégée contre toutes nouvelles interventions. Si celles-ci deviennent inévitables, elles devront être pondérées.

Les potentiels internes des zones régionales doivent être utilisés. Par leurs prestations préalables et leur politique d'aides, les Länder créent des bases favorables pour cette exploitation. Le développement communal est surtout le fait des acteurs publics et privés sur place. Ils sont à même de bien connaître les conditions locales et de trouver des solutions efficaces, portées par un consensus local. On s'appuiera notamment sur les compétences locales existantes. Le concept de concentration décentralisée repose de même sur les structures locales existantes, dont l'efficacité devra être renforcée.

Les moyens publics limités devront être à l'avenir encore plus concentrés. Les aides différenciées géographiquement devront susciter les impulsions souhaitées. Autrement, des aides réparties suivant le principe dit du « saupoudrage » disparaîtraient littéralement dans les sables de la Marche. Les petites aides de dernière minute accordées ensuite suffiraient à peine pour quelques projets isolés. C'est seulement par des regroupements opérés par décisions conjointes que des projets-clés d'importance régionale pourront être lancés, que les investissements initiaux pour les infrastructures pourront être pleinement utilisés et que des projets réciproquement complémentaires produiront des effets de synergie. Le plan d'aménagement régional (Système de localités centralisées) (LEP ZOS) prévu est de même profitable à cet objectif.

Subdivisions de l'espace d'aménagement commun

Ville-centre et banlieue constituent la **zone d'influence étroite** Berlin-Brandebourg. Sur un plan international, cette région-métropole jouit toujours d'une réputation de métropole vivante et cosmopolite, entourée de verdure agréable. Ces deux qualités se complètent avantageusement, elles devront être préservées et développées dans les années à venir.

Berlin est de nouveau la capitale de l'Allemagne, elle retrouvera sa fonction de siège du Bundestag et de la deuxième chambre, Bundesrat, du Gouvernement fédéral.

Des impulsions décisives ressortent de cette fonction gouvernementale, non seulement pour le développement de la ville seule, mais aussi pour celui de toute la région de la capita-

La **proche banlieue** de Berlin remplit en premier lieu un rôle complémentaire à l'égard de la ville-centre de Berlin. Il faudra principalement réaliser des fonctions et des exploitations ne pouvant pas, ou intégralement pas être présentes dans la ville-centre, tout en étant conditionnées par l'agglomération, par exemple loirs de proximité, logement vert et zones

L'**aménagement régional** a de même donc ici une mission ordonnatrice. Le Brandebourg périphérique a été désigné en tant que région de développement extérieur. Celui-ci fait partie des régions allemandes à plus faible densité de population, puisqu'on y dénombre moins de 70 habitants par km².



La Philharmonie de Berlin



D'autres parcs commerciaux affecteraient la nécessaire proximité au consommateur



Les communes rurales ne sont pas destinées à devenir des zones d'urbanisation

le Berlin-Brandebourg. Avec près de 3,4 millions de ses habitants, Berlin remplit la fonction de métropole centre de l'espace commun. Elle doit donc se voir renforcée en tant que pôle économique, scientifique et culturel. La densité de population y approche les 4.000 habitants par km², bien que les espaces verts y soient nombreux et étendus.

Un développement harmonieux est visé. Celui-ci devra d'un côté supprimer les inégalités entre les deux parties de la ville, et d'un autre côté rétablir la liaison entre l'ancien et le nouveau centre de Berlin. D'autre part, il faudra veiller à ce que le logement soit préservé dans la cité, que de diverses prestations de service se retrouvent dans un terrain offrant des conditions adéquates et favorables à leur développement, et qu'une toile de sites industriels soit maintenue. Les tâches d'aménagement y sont prioritairement prise en compte par la planification.

d'activités à surfaces modulaires. Même si depuis 1990 la banlieue berlinoise a gagné en somme 180.000 habitants, avec environ 200 habitants par Km², cela ne présente qu'une densité de moitié en comparaison à celle des banlieues des grandes villes ouest-allemandes, et même pas aussi dense à celle de la région commune des deux Länder.

La pression migratoire a diminué partiellement dans certaines régions, lors des années précédentes, pourtant l'attente de croissance dans les agglomérations y est toujours présente.

Il associe les espaces à caractère agricole, quelques villes d'importance moyenne, de rayonnement régional, et des sites industriels isolés. La tâche publique la plus urgente est l'aide au développement. Des programmes ciblés pour le maintien des noyaux industriels existants et la rénovation urbaine doivent être mis en oeuvre pour assister les forces économiques et stabiliser les mouvements de population.

Zone d'influence étroite

4.368.191 Habitants

5.367 km²

813 Densité au km²

Zone d'influence élargie

1.594.807 Habitants

24.109 km²

66 Densité au km²

Pôles de concentration décentralisée



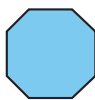
Les six **pôles de développement régional** de la couronne urbaine jouent donc un rôle-clé dans le programme d'ensemble. Les villes de

Brandebourg an der Havel, Neuruppin, Eberswalde, Frankfurt (sur l'Oder), Cottbus et Jüterbog/Luckenwalde sont situées sur un anneau entre 60 Km et 100 Km de distance de Berlin, formant ainsi une couronne autour de la métropole.



Un pôle de développement régional: Cottbus

Elles se distinguent par leur situation particulièrement favorable. Elles sont suffisamment éloignée de Berlin pour pouvoir se développer de manière autonome, tout en étant proches, pouvant ainsi profiter des avantages de la métropole. De cette façon, elles devraient avant tout venir étayer la croissance de la zone d'influence élargie par effet de rayonnement sur leur propre environnement. En même temps, la préservation des zones agricoles, représentants de précieux espaces naturels, d'exploitation et de loisirs, est une mission importante pour l'amélioration de la qualité de la région globale.



Les cinq autres **pôles de développement régional de la zone d'influence élargie** sont situés dans des zones

agricoles ou de tradition minière. Elles contribueront à stabiliser les zones d'attraction voisines, au tissu de faible densité parsemé de petites localités.



Un pôle de la zone étroite d'influence: Bernau



Les huit **pôles de la proche banlieue** de Berlin sont des villes reliées par le réseau urbain (S-Bahn). La capitale brandebourgeoise, Potsdam, qui compte 130.000 habitants, en fait également partie.

La demande existante, en augmentation prévisible, de nouvelles surfaces habitables dans la partie brandebourgeoise de la zone d'influence étroite doit être canalisée vers ces pôles. L'expérience des autres régions métropoles dont les banlieues ont connu un fort développement sera prise en compte. Les instruments programmatiques de l'aménagement territorial passeront alors au premier plan.



Un pôle de développement régional de la zone d'influence élargie: Schwedt/Oder.



Une zone d'intervention prioritaire: Dallgow-Döberitz/Elstal



Six **localités de la zone d'influence étroite** ont été classées zones d'intervention prioritaire, pour leurs problématique particulièrement délicate due à la présence d'anciennes installations militaires, de friches industrielles étendues ou d'une armature urbaine très dispersée. Les priorités posées par l'aménagement régional n'y découlent pas d'une fonction supralocale d'approvisionnement exercée par ces localités, mais bien d'une mission de développement urbain d'importance majeure pour l'aménagement du Land.

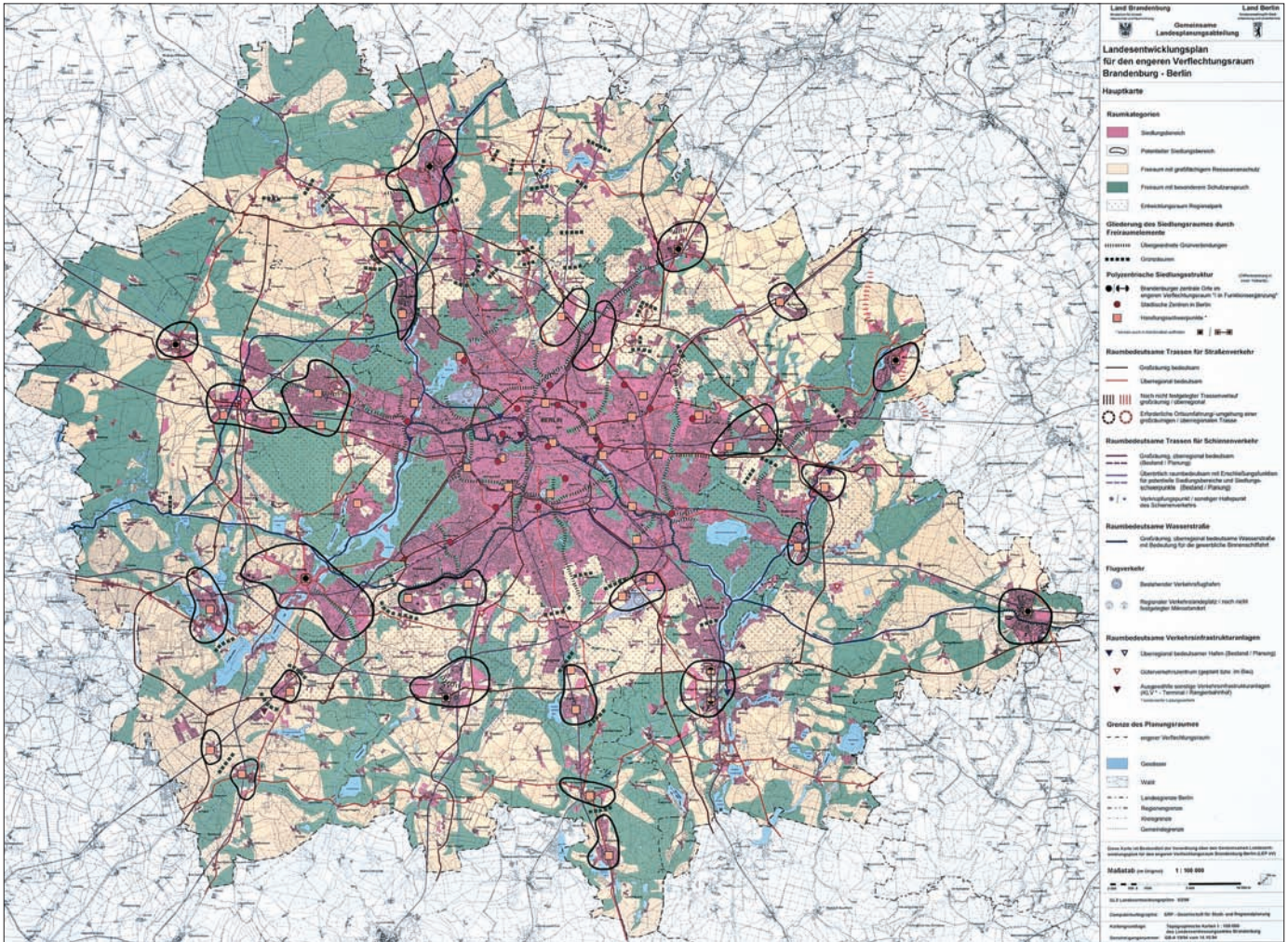


Les onze **sites de développement industriel et commercial** de la zone d'influence élargie sont représentatifs de la structure économique particulière au Brandebourg, avec de grands pôles industriels isolés dans des villes relativement petites.



Un pôle de développement industriel et commercial: Premnitz

La plupart d'entre elles comptent entre 10.000 et 30.000 habitants et leur histoire a été marqué par la présence d'industries d'importance nationale. Leur maintien et leur restructuration orientée vers l'avenir devrait équilibrer la structure économique et stabiliser la population de la zone d'influence élargie.



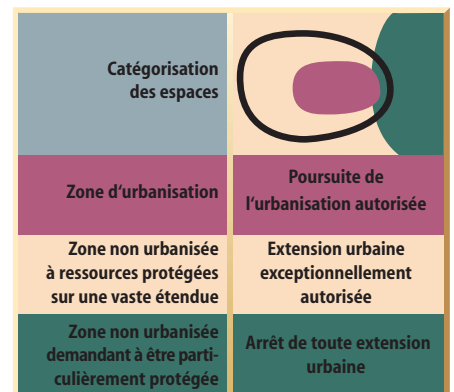
Représentation du plan original à l'échelle 1:100.000

Situation de départ

La zone de concentration urbaine de Berlin est caractérisée par une armature urbaine très différente en comparaison avec celles d'autres agglomérations: un noyau compact avec des axes de peuplement en étoile, s'étendant vers la périphérie le long des voies ferrées, et de vastes espaces intermédiaires libres, présents même au centre de la ville. Ce tableau urbain a également été baptisé avec la formule d'« étoile de Berlin ». Il est lui-même le résultat d'une politique planifiée de peuplement depuis le début du 20ème siècle et ses principes devront être maintenus et prolongés, puisqu'il présente

les conditions privilégiées d'un aménagement efficace des sols.

Des disparités territoriales se rencontrent dans la région-métropole Berlin-Brandenburg, dans une mesure qui ne peut être observée nulle part ailleurs en Allemagne. La densité de la zone de concentration urbaine arrive globalement aux deux tiers de celle de la Ruhr. Même si cet exemple ne doit sûrement pas servir de modèle au développement urbain de la zone métropole Berlin-Brandenburg, il fait cependant ressortir les vastes possibilités de revitalisation pouvant encore être rationnellement et consciemment saisies.



Plan de développement régional pour la zone d'influence étroite



Renforcer la fonction pôle des centres-villes



Des potentiels de revitalisation

Le plan d'aménagement régional pour la zone d'influence étroite accompagne par une double stratégie la pression migratoire attendue au début des années 90, et les tendances qui en résultent d'extension des banlieues dans le Land de Berlin et à sa périphérie immédiate. D'une part, le mouvement migratoire doit être dirigé vers un nombre limité de localités envisagées à cet effet. La concentration des mouvements migratoires en est un aspect, l'autre aspect conjoint, de non moindre importance, étant constitué par la préservation des espaces non urbanisés. Les deux se complètent et se conditionnent réciproquement. Sans une revitalisation satisfaisante des ensembles existants, la protection globale des espaces non urbanisés sera pratiquement impossible pour une pression migratoire croissante. D'autre part, des espaces libres attrayants et proches des ensembles d'implantation sont aujourd'hui, et demain encore plus, d'importants « facteurs d'implantation douce », déclencheurs d'impulsions et déterminant l'image de la région, et dans cette mesure un préalable au développement global de celle-ci.

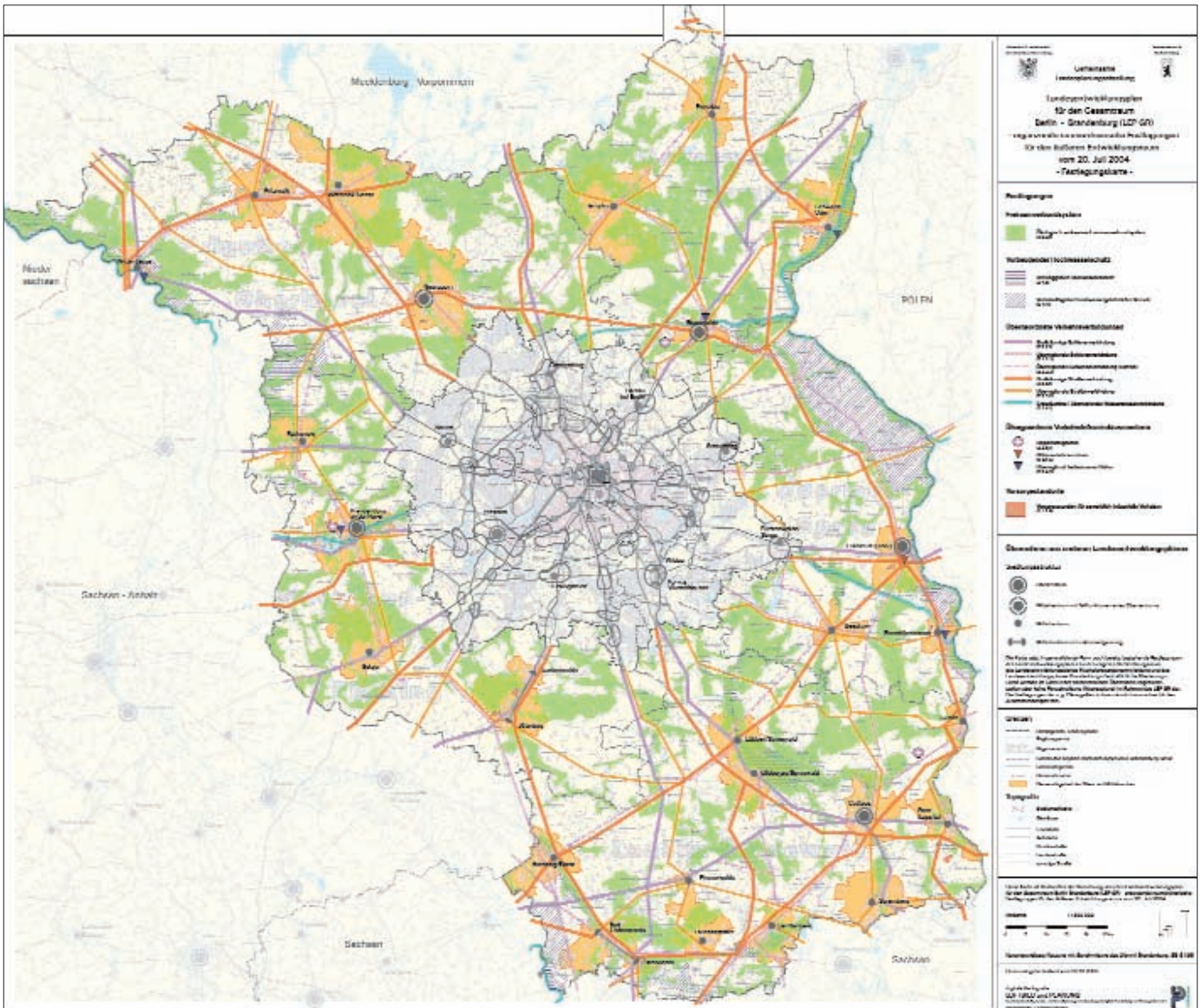
Cette conception ira à l'encontre des craintes liées aux expériences faites par d'autres régions-métropoles. Sans action programmatique de l'aménagement territorial, le danger existe qu'un noyau de plus en plus monofonctionnel soit cerné par un amoncellement non structuré d'implantations. Alors que le centre avait énormément à lutter contre les problèmes du trafic routier et d'autres problèmes écologiques, sa banlieue directe se transforma en une ceinture hypertrophiée et à croissance anarchique, limitant ainsi les chances propres de la région limitrophe. Tout cela serait contraire à un aménagement territorial durable.

Le plan d'aménagement régional pose les principes de polycentrisme, d'économie des ressources et des transports en vue d'un aménagement territorial durable. Le but commun des deux états fédérés est de diriger la dynamique de développement de la zone d'influence étroite vers des endroits admissibles. Ici, le développement des zones urbaines doit s'orienter selon le principe de polycentrisme. Le plan de développement pour la zone d'influence étroite fixe pour cela, dans quels domaines de planification peut, ou pourrait avoir lieu le développement des zones urbaines, et à quel endroit une rurbanisation restreinte des espaces naturels est à traiter.

Pour mettre en application l'idée principale – tout en acceptant les anciennes planifications d'aménagement et d'urbanisme des années 90 –, les zones urbaines ont été marquées (surfaces marquées en rouge). Environ 84% des plans d'aménagement et d'urbanisme préconisés dans le cadre de l'aménagement du territoire se sont concentrés sur celles-ci. En même temps, 13% des plans d'aménagement sont accordés à la catégorie des espaces naturels protégés, étendus sur de grandes surfaces (marquées en jaune), où le développement des zones urbaines est permis, en observant certaines conditions. Par contre, seulement 3% des planifications ont été entreprises pour la catégorie espaces naturels ayant droit à une protection particulière, où il est toutefois à signaler que des surfaces d'exploitation pourrait être comprises dans le domaine de validité des plans d'aménagement urbains.

L'aménagement régional n'a pas pour tâche de s'opposer à l'urbanisation des banlieues, ni de réaliser certains projets concrets sur des localités déterminées. Il a bien plutôt pour fonction de créer les conditions-cadres territoriales préalables aux évolutions qui deviendront nécessaires aux endroits admissibles. Des projets de développement rationnel seront présentés et les limites d'une occupation des sols compatible aux intérêts régionaux globaux seront dégagées. La prévision régionale d'occupation des sols est faite en fonction d'un accroissement potentiel de population à Berlin et banlieue, de 300.000 habitants respectivement au cours des deux décennies de 1990 à 2010.

Cette marge d'augmentation sera au Brandebourg probablement juste de très peu en dessous des prévisions, vu les mouvements de population effectifs et pronostiqués. Par contre, à Berlin, contrairement aux anciennes prévisions, on s'attend jusqu'à 2020 à une évolution démographique stable ou faiblement décroissante.



Cartes concernant le plan de développement régional (LEP GR)

Le plan de développement pour la région globale Berlin-Brandebourg (LEP GR) – des déterminations complémentaires sur l'aménagement du territoire concernant la région de développement extérieur – concrétise les déterminations présentes du programme de développement régional commun, en tant que plan régional partiel supplémentaire des états fédérés Berlin et Brandebourg, au sujet de la région de développement extérieur.



Le plan de développement pour la région globale paracheève ainsi les déterminations de haut niveau déjà présentes, au sujet des cités urbaines, espaces naturels, trafic et protection provisoire d'inondations, dans la région de développement extérieur, consolide les centres, et contribue à assurer une harmonisation d'intérêts entre les différents centres et les collectivités locales, dans leurs périphéries.

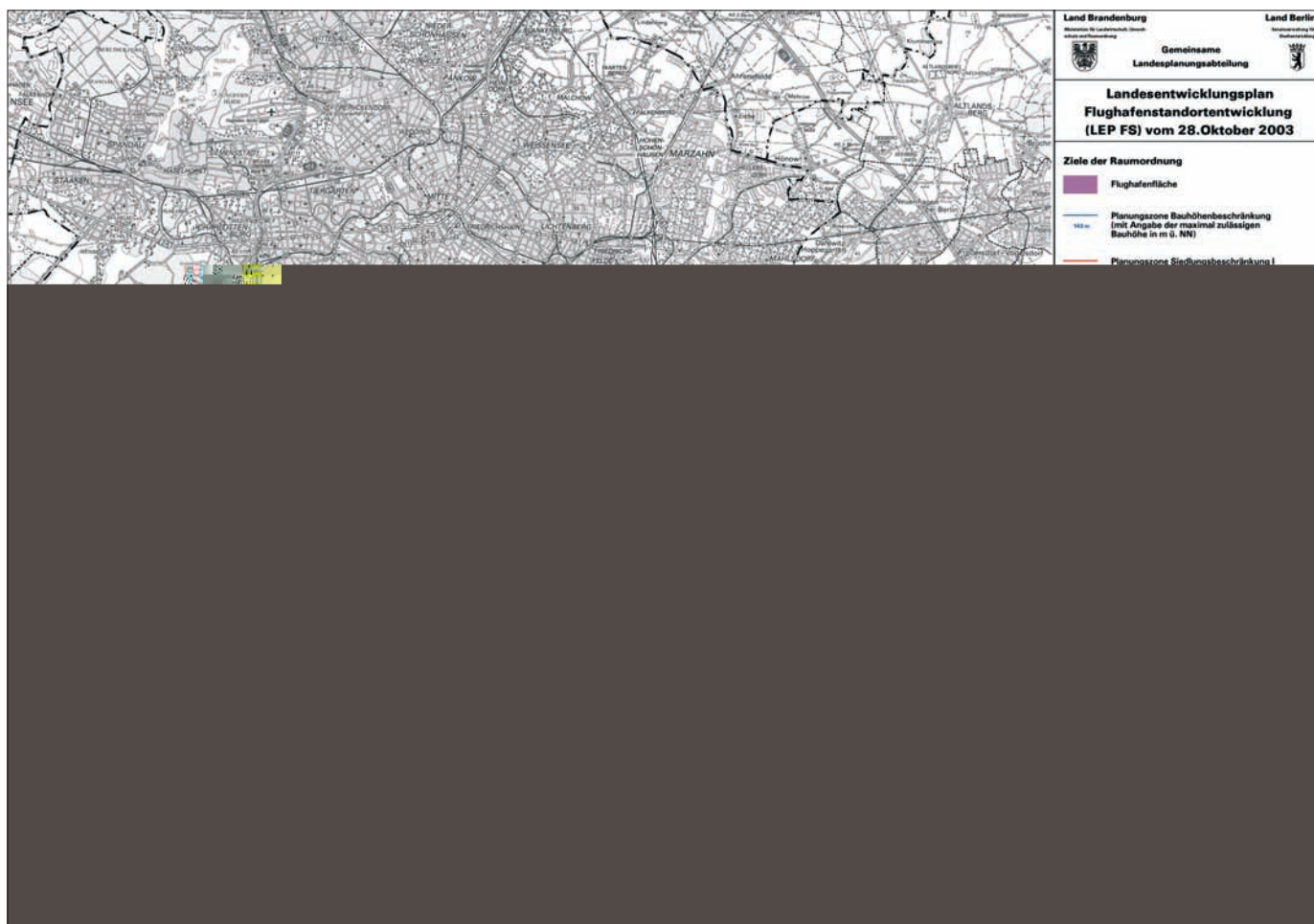
Le plan incorpore la protection et l'exploitation des espaces naturels, par un système écologique intégré et effectif, assure un réseau de trafic fonctionnel, et garantie une protection provisoire d'inondations.

A travers ce plan, vont être créées les conditions de planification régionale, garantissant la subsistance durable des bases naturelles vitales ainsi qu'un aménagement de territoire cor-



respondant aux besoins de la population et des restructurations économiques s'accommodants à l'espace naturel, l'environnement et la vie sociale. Le plan représente en plus de cela, une base méthodique importante du point de vue de son contenu, pour la planification régionale dans l'état fédéré Brandebourg.

Plan commun de développement régional développement de l'emplacement Aéroport (LEP FS)



Le Plan commun de développement régional développement de l'emplacement Aéroport (LEP FS) assure l'aménagement de l'aéroport Schönefeld, à l'aide des moyens de planification régionale mis en disposition.

Le plan de développement régional (LEP FS) qui entra en vigueur le 15 novembre 2003 comprend entre autres, des déterminations de planification portant à assurer les surfaces de l'aéroport, des déterminations concernant les tracés et couloirs de routes et chemins ferrés, pour assurer les rattachements, ainsi que certaines zones de planification, dans le but de restreindre l'urbanisation et limiter les hauteurs des habitations.

Le rôle du plan de développement régional est avant tout d'assurer les surfaces indispensables, pour les projets d'aménagement. Au côté de la surface de l'aéroport, ce sont des tracés alternatifs, couloirs de routes et de chemins ferrés, établis pour assurer le rattachement à l'emplacement, qui en font de même partie.

Parmi les travaux de construction ou d'aménagement les plus importants comptent la construction de la A 113, l'aménagement de la double voie ferrée des chemins de fer de Dresde, et un rattachement conforme et efficient de la zone périphérique d'entrée et de sortie au réseau routier et ferroviaire actuel.

Avec la détermination des zones de planification concernant la limitation de l'urbanisation (I et II) on devrait dans le cadre des dispositions préventives, minimiser les conflits entre les travaux d'urbanisation et d'habitat des régions limitrophes et ceux de l'exploitation aéroportuaire occasionnant la pollution sonore, en limitant l'accroissement de l'usage d'habitations et le nombre d'installations sensibles au bruit, à l'intérieur de ces zones.



Adéquation de la planification communale

La planification urbaine effectuée par les communes doit être ajustée aux objectifs supérieurs de l'aménagement régional. Cette procédure est fixée par la loi. Des communes du Brandebourg ou des arrondissements de Berlin envisageant de dresser un plan d'urbanisme, en informant précocement l'aménagement régional. Les principes planificateurs sont alors exposés dans leurs grands traits. La procédure appliquée aux planifications communales et pour des amendements éventuellement indispensables s'en trouve généralement accélérée.

Si le projet s'intègre au cadre supralocal, la procédure sera conclue avec un avis favorable rendu à la commune par l'instance régionale d'aménagement. Si cette dernière émet des réserves, elle se devra d'agir en vue de la conciliation. Aucun avis favorable n'est alors émis, mais les amendements nécessaires à une harmonisation avec les objectifs d'aménagement régional seront soumis.



Emplacement d'exploitation d'énergie éolienne



Zone d'aménagement concerté à Brandenburg

Procédure d'aménagement des sols

La procédure d'aménagement des sols est une procédure formelle exhaustive applicable aux grands projets urbains, afin de

- vérifier la conformité d'un projet d'occupation des sols avec les exigences de l'aménagement du territoire
- et de réaliser une harmonisation précoce avec d'autres projets, selon les critères d'aménagement. Globalement, la procédure d'aménagement des sols permet, à une phase précoce du processus de planification
- d'identifier les conflits entre modes différents d'occupation des sols et de soumettre des propositions de solutions,

- de projeter des tracés optimisés pour les voies de trafic et de déterminer des implantations avantageuses,
- de limiter les interventions sur les sites protégés,
- de simplifier les procédures administratives ultérieures
- et d'assurer la transparence de la procédure et par là la reconnaissance publique de ses résultats.

Au travers de la procédure d'aménagements des sols, l'aménagement régional s'efforce de rendre possible le développement souhaité, au moyen d'une harmonisation ainsi que d'un amendement des projets. L'aboutissement d'une procédure d'aménagement des sols est une évaluation programmatique. Sans avoir d'effet juridique immédiat, elle n'en est pas moins à prendre en compte lors des procédures d'autorisations légales qui lui font suite.

Jusque là, plus de 1000 demandes d'ouverture de procédure d'aménagement de sols ont été déposées. Plus de 300 d'entre elles se sont achevées avec une appréciation positive de la part de l'aménagement régional. Mais cette dernière est également influente pour un nombre beaucoup plus grand de cas. C'est ce que démontrent les plus de 600 projets pour lesquels il a été déclaré, avant même l'introduction d'une procédure, qu'ils satisfaisaient manifestement aux objectifs de l'aménagement du territoire. Pour un grand nombre de projets en revanche, il est résulté d'un examen

préalable qu'ils n'étaient absolument pas en mesure de voir le jour. La procédure d'aménagement des sols, demandée tout d'abord, a également pu être évitée pour ces projets. La demande (ROV) a été retirée pour toute une série d'autres projets.

An début des années 90, la plus grande part des procédures portaient sur des hypercentres commerciaux et des parcs de loisirs ou terrains de golf, qui recherchaient des sites d'implantation proches de Berlin. Actuellement, le point essentiel se porte sur les planifications routières, planifications de réseaux de conduit, et tout comme auparavant des centres d'achat, et l'exploitation des énergies éoliennes, avec tendance progressive.



Centre d'achat

La planification formelle des sols est gage de sécurité juridique. Il est maintenant reconnu – même sur un plan international – que cette sécurité dans la planification peut s'avérer être un auxiliaire précieux d'orientation et de décision au profit de l'espace allemand d'implantation. Le système formel de planification aux différents niveaux, largement légalisé, présente également des faiblesses internes, que lui-même ne peut que difficilement surmonter. Délais de montage longs lors de l'établissement des projets, procédures d'harmonisation complexes à plusieurs niveaux, degré élevé d'abstraction et quelquefois contournement des conflits concrets induisent tendanciellement l'ajournement des décisions ainsi qu'une exécution déficiente.

Dans ce contexte, les planifications informelles forment un complément optimal aux planifications formelles et contraignantes. Les planifications informelles permettent de plus en plus de conclure avec succès les deux missions suivantes:

D'une part, les conflits éventuels sont identifiés en temps opportun et déjà résolus dès ce stade, d'autre part, la pratique de l'aménagement territorial est simplifiée et accélérée à la phase de concrétisation de ses objectifs.

Le grand avantage de la planification informelle réside dans sa compétence à intégrer rapidement les innovations, à décrire les problèmes sans fard, à ne pas se détourner des conflits, créant ainsi une conscience des problèmes. La participation volontaire, largement dégagée de toute hiérarchie, de toutes les personnes réellement intéressées à la résolution d'un problème, suscite une confiance mutuelle, préalable au dégagement d'objectifs communs.

Parcs régionaux

Un exemple particulièrement clair de coopération informelle intercommunale est donné par les parcs régionaux. Le concept des parcs régionaux est d'abord une stratégie d'aménagement du territoire.

Ils sont conçus pour être plus vastes et plus fournis que les « ceintures vertes » ou « enclaves vertes » prévues par différents plans d'urbanisme ville-périphérie. Les parcs régionaux sont des pôles de développement. À travers eux, on va essayer de traiter équitablement les intérêts différenciés des citoyens à la

Aussi les projets concrets d'utilisation des sols ne peuvent-ils être édictés par un plan central élaboré depuis un quelconque bureau vert, mais bien par la base, selon le principe « bottom-up ». Les communes brandebourgeoises intéressées, les arrondissements de Berlin, associations et groupements, représentants de l'économie et autres citoyens intéressés se retrouvent pour s'asseoir à une table ronde.

Des réunions génératrices de confiance, de riches négociations aboutissent à la formulation d'objectifs portés en commun, exprimés



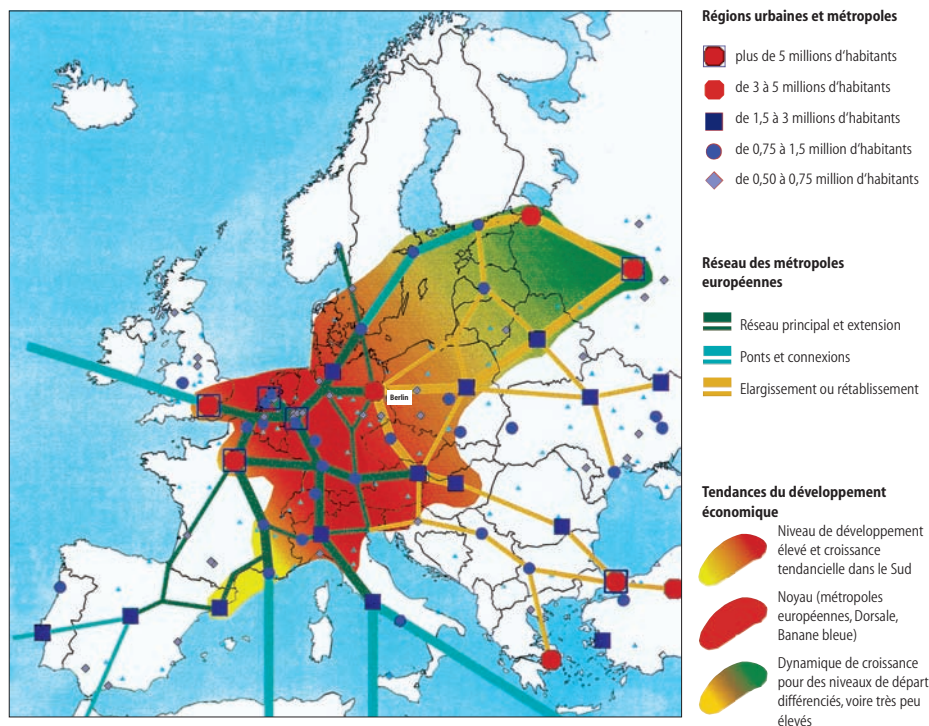
Loisirs de proximité dans les espaces naturels

recherche de loisirs et ceux des populations qui y résident. Une ceinture de parcs régionaux a été créée tout autour de Berlin. Leur surface totale devrait largement excéder les 2.000 km².

Le site paysager de chaque parc régional est à la fois unique et varié, tout comme les modes d'obtention d'un consensus régional s'avèrent multiples en soi. Les intérêts des activités humaines, la nécessité de protéger la nature et les besoins de développement du site ne sont-ils pas distincts.

d'une seule voix à l'extérieur. Des réseaux sont tissés, d'autres intéressés se sentent interpellés par le projet en cours de formation, et souhaitent apporter leur propre contribution à sa qualification. Une identité régionale se forge ainsi peu à peu.

Les communes participantes contribuent à optimiser les chances de développement de leurs régions, par une collaboration effective. Elles focalisent leurs activités et renforcent ainsi les structures de leur organisation, à travers l'association générale des parcs régionaux de Berlin et du Brandebourg.



Berlin sur la toile des métropoles européennes

Classement dans l'espace global

L'aménagement régional exige un classement des unités territoriales partielles dans leur espace global. Cela signifie tout d'abord que les fonctions nationales et internationales sont identifiées et que les exigences tant allemandes qu'Européennes relatives à l'aménagement du territoire sont respectées. Le projet d'aménagement régional européen (EUREK) sera élaboré suivant un processus volontaire de coopération intergouvernementale et d'échange d'informations, conformément au principe de l'assistance mutuelle, et sera en expansion dans la communauté européenne, agrandie depuis Mai 2004, autant que les nouveaux voisins acceptent de s'engager activement et volontairement dans une procédure, qui demande d'être étendue, dans contexte bien large.

Berlin et le Brandebourg, tout comme les autres Länder, y participent de même activement dans le cadre de leur représentation à la Conférence allemande des ministres pour l'aménagement du territoire, et exploitent Interreg III B en tant qu'instrument, pour mettre des mesures de soutien en application, dans le cadre de leur collaboration au niveau de l'Union Européenne. Outre cela, Berlin et le Brandebourg s'engagent particulièrement avec le pays voisin, la Pologne, pour un aménagement

de territoire commun, pour l'aménagement des territoires frontaliers et pour une coopération avec les nouveaux partenaires européens de l'est, afin de développer ensemble l'avantage géographique, dans le cadre de l'expansion européenne.

Interdépendance et synergie croissante entre espaces différenciés

Les liaisons intensifiées et les interdépendances manifestées tant au niveau international que régional appellent une intégration dans un cadre d'évaluation plus vaste. Les nouvelles orientations politiques et économiques ainsi que le progrès des techniques de communications et de transports sont suivies d'une intensification des relations et des échanges entre des acteurs situés à des niveaux différenciés.

Ni Berlin ni le Brandebourg ne sont en mesure séparément de proposer à leurs habitants et aux entreprises une palette exhaustive pour ce qui est tant de la qualité de vie que des implantations favorables. Les deux Länder se complètent réciproquement de leurs points forts respectifs à différents niveaux, et profitent chacun de l'autre en raison même de leur différence. Une symbiose est donc possible et les effets de synergie doivent être utilisés pour un développement positif commun.

La région de la capitale Berlin-Brandebourg en Europe

L'Europe est en expansion et s'approfondit, les champs d'intervention économique et politique s'étendent à l'intérieur et hors des frontières de l'Union Européenne. L'élargissement des espaces d'action économique fait perdre de leur importance aux unités de dimension moindre. La ville de Berlin n'est plus seule à être considérée, c'est la région métropole dans sa globalité, avec son éventail de possibilités, qui est perçue comme espace d'implantation. Les liaisons internationales et les entreprises performantes, le patrimoine culturel et naturel sont parties constitutives de l'image de la région de la capitale Berlin-Brandebourg. La voie du développement d'une région certes unifiée mais en soi très diverse est le seul chemin vers une intégration réussie dans l'Europe des régions.

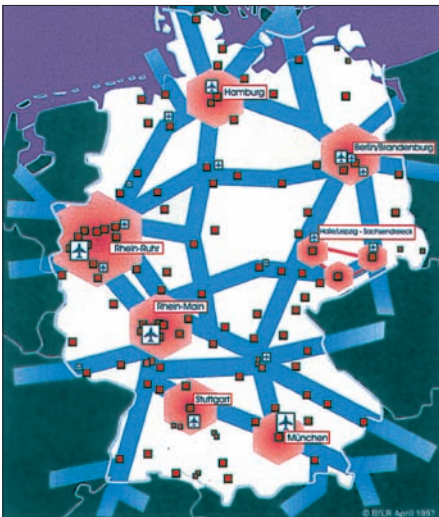
L'Europe est formée d'un système polycentrique et échelonné de régions urbaines. Les missions internationales et les activités économiques s'y déploient effectivement dans le cadre d'une division du travail à grande échelle. Globalement, l'Allemagne, en raison de son armature urbaine à plusieurs centres, présente des chances favorables pour traverser avec succès la concurrence des régions européennes. Une fonction importante est dévolue à la capitale fédérale Berlin comme noeud de ce réseau, surtout dans ses relations avec l'Europe centrale et orientale, qui doit être développé, en tant qu'avantage, vu sa situation géographique.

Vu ses connexions internationales actuelles, Berlin-Brandebourg a acquis un rôle important parmi les régions métropoles européennes. Cette chance doit être saisie. La région peut remplir une fonction de porte, de pont et de plaque tournante, si elle parvient à exploiter les atouts qu'elle offre sa situation:

- au centre géographique d'une Europe ayant surmonté sa division et
- entre l'espace de l'Europe occidentale, celui des normes les plus hautes de développement économique, et l'espace de l'Europe orientale, celui de la plus forte dynamique de croissance, ce dernier se trouvant certes encore pour partie au niveau de départ le plus bas.

Les régions-métropoles en Allemagne

La Fédération et les Länder travaillent en commun à un schéma d'orientation pour la politique d'aménagement, et à un schéma d'action, modèle à long terme et directeur pour le développement des régions en Allemagne. Le cadre d'orientation avance l'objectif d'extension des réseaux urbains. Les régions métropoles européennes sont les moteurs du développement collectif, économique, social et culturel. Elles vont élever la compétitivité de l'Allemagne en accélérant le rythme de l'intégration européenne. Aussi leur consolidation est-elle un point majeur de la politique d'aménagement.



Conception du groupe de travail
régions des métropoles européennes de MKROO

Extension des réseaux technologiques

Berlin assume une fonction de communication centrale pour la région, en tant que centre de trafic et référence internationale. Toute une série d'infrastructures techniques indispensables ont déjà été créées – d'autres devront être aménagées, jointes ou mises en place – en vue de l'intégration de Berlin-Brandebourg dans le réseau transeuropéen. Il faudra notamment élargir les grandes liaisons nord-sud et est-ouest, vitales pour les réseaux européens d'énergie, de transports et de communications. La réalisation rapide du projet de voies de transports et communications « Unité allemande » permet d'ouvrir des liaisons rail, route et fluviales rentables entre la région Berlin-Brandebourg et le reste de l'Allemagne ainsi que l'Ouest de l'Europe. En revanche, les voies de communication avec le centre et l'Est de l'Europe nécessitent encore un effort considérable de modernisation et d'amé-



Nouer des communications aisées sur la toile européenne



Des techniques modernes de communication:
le Tegel de Tegel

nagement. Il est de première urgence d'établir de meilleurs connexions, notamment entre Berlin-Stettin – ainsi que des rattachements aux voies aquatiques, dans la région de la mer de l'est
Berlin-Francfort (O)-Posen- Varsovie et
Berlin –à travers Cottbus et Dresde- vers Breslau

Les rattachements régionaux à des réseaux transeuropéens (TEN/TINA) à l'aide de subventions de l'union européenne deviennent de plus en plus importants pour un développement durable du trafic et de l'économie, et pour la qualité de l'emplacement Berlin et Brandebourg, dans la concurrence des régions.

La Pologne, état voisin

Déjà même avant l'extension de l'union européenne en 2004, une intensification des relations entre les états allemands de Berlin et du Brandebourg et la Pologne se manifestait par un intense trafic de personnes et de marchandises. Le différentiel de puissance économique est cause de ce que ces relations d'échanges sont porteuses de chances, dans le domaine économique et social pour les régions frontalières de part et d'autre de l'Oder, mais aussi porteuses de problèmes transitoires qui devraient être résolus pas à pas, à travers des procédures communes de coordination, pour le développement régional.

La planification régionale commune Berlin-Brandebourg apporte activement sa contribution à la Commission d'aménagement territorial germano-polonaise, tout comme à l'élaboration des objectifs d'aménagement de la zone s'étendant le long de la frontière entre les deux pays. Les projets doivent être ajustés les uns par rapport aux autres, des projets communs doivent être mis en place. Ceci s'applique par exemple à la protection contre les inondations, aux routes de communications internationales, à un parc naturel transfrontalier ou encore à des infrastructures communes dans des régions ou villes frontalières. Ici, les régions européennes Poméranie, Pro Europa Viadrina et Spree-Neiße-Bober peuvent bénéficier d'une fonction motrice, dans la région frontalière étroite.

Dans le cadre de l'initiative de la communauté de l'union Européenne INTERREG II C/III B, en coopération dans des projets d'aménagement du territoire, ont surgi outre cela une série de plans et projets internationaux, lesquels permettent, grâce aux partenaires une prise en compte globale. Un précieux document de travail est de même constitué à cet effet par l'Atlas des bases d'aménagement du territoire



à la frontière entre la Pologne et le Land du Brandebourg, qui est le produit de la collaboration étroite des administrations compétentes pour l'aménagement dans chaque pays et qui a été publié pour la 1ère fois en 1997, et qui devrait être actuellement réévalué sur base numérique.

L'action conjointe de l'aménagement territorial et de la planification sectorielle

Pour remplir ces missions multiples, les villes et les communes de la région Berlin-Brandebourg sont sollicitées en premier lieu pour ce qui est de leur capacité d'initiative. Les innovations individuelles seront soutenues de manière flexible et décentralisée, des mesures répondant aux besoins locaux seront appliquées. La « priorité » de l'aménagement communal découle du droit à l'administration municipale garanti par la Constitution. Les problèmes locaux peuvent être identifiés et résolus rapidement à l'échelon inférieur, le plus proche des citoyens. Aussi les communes s'occupent-elles de l'occupation et de l'exploitation des sols en toute autonomie dans les zones administrées par elles. Le second pilier est constitué par la planification dite sectorielle, indispensable pour une affectation spécifique de sols à des activités déterminées ou pour des objectifs interrégionaux, tels que les transports ou la conduction d'énergie. Des organismes centraux, institués pour ces buts précis, développent à cet effet des projets spécifiques.

L'efficacité des solutions locales proposées par les communes et la spécialisation de la planification sectorielle ont toutefois leurs limites. L'intérêt d'une commune se concentre tout naturellement sur la zone qu'elle administre. La concurrence des municipalités entre elles pour attirer investisseurs et populations se traduit de plus en plus fréquemment par des projets d'aménagement surdimensionnés. Les problèmes dépassant le niveau local, tels que l'accroissement du trafic routier dans les communes voisines par création de zones industrielles propres, ou encore le lieu d'implantation d'une décharge pour une région, ne sont souvent pris en compte que de manière insuffisante. La planification sectorielle, en raison des limites posées à ses missions spécialisées, ne peut intégrer qu'imparfaitement les conceptions des autres organismes d'aménagement. Par exemple, les nouveaux tronçons routiers prévus, même s'ils sont indispensables, entrent toujours en contradiction avec les objectifs de protection de l'environnement.

Aussi l'aménagement régional se doit-il de coordonner les revendications dépassant le niveau local et concurrentes entre elles avec la gestion et la planification territoriales, et de concilier les intérêts divergents le cas échéant. Elle recherche alors à désamorcer les conflits par la négociation, afin de trouver des solutions acceptables par toutes les parties concernées.

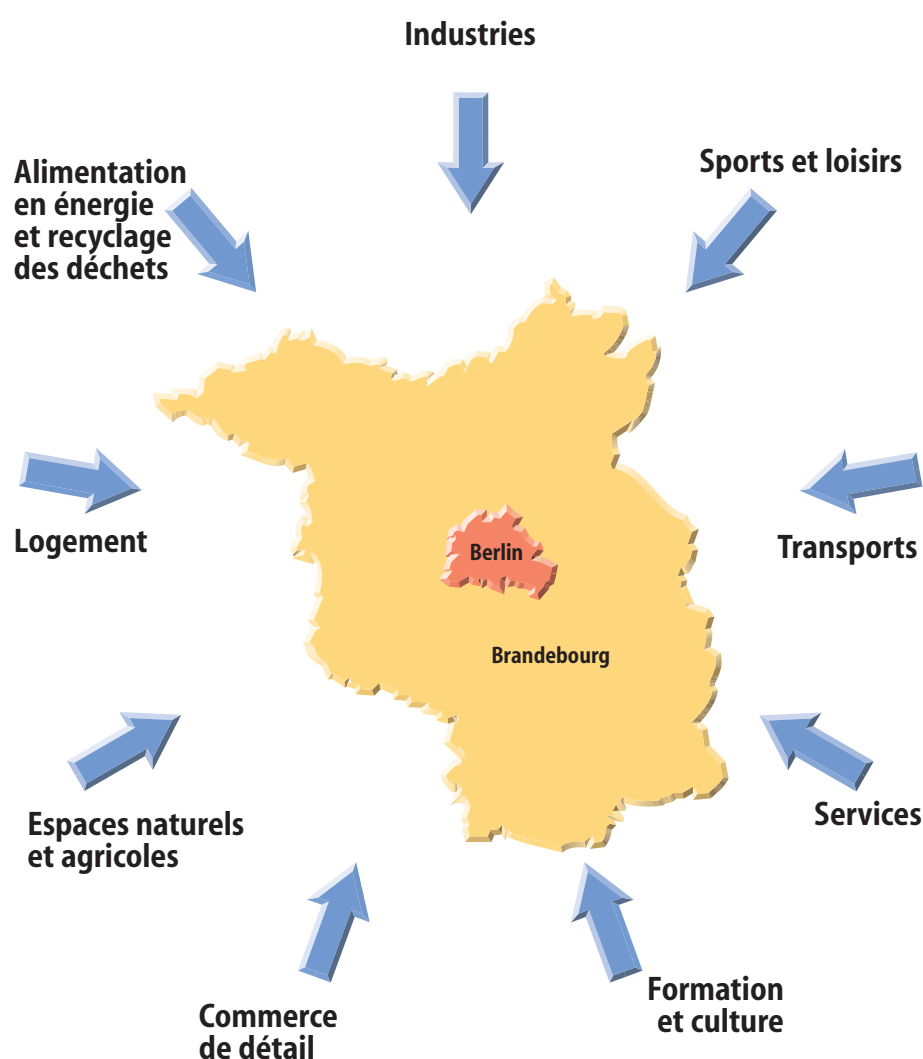
L'efficacité de l'aménagement régional

L'aménagement régional exécute un travail d'intégration et de coordination. Il ne dispose pas de possibilités d'intervention immédiate sur les mécanismes du marché, qui ne seraient d'ailleurs pas souhaitables constitutionnellement. Aussi ne repose-t-il pas non plus sur des instruments rigides ou des moyens financiers considérables pour faire prévaloir ses intérêts – si l'on peut ici parler d'« intérêts propres ».

Les activités directrices présentent bien plutôt un caractère de dispositions cadres, leurs efforts pour un aménagement durable du ter-

ritoire s'orientent vers la réduction, sinon l'évitement, de pertes de substance irréversibles pour les sols et les ressources naturelles. Les efforts de l'aménagement régional pour avancer des objectifs regroupés et intersectoriels présentent des avantages incontestables. Ils excluent en principe la prise en considération unilatérale d'une seule facette de l'efficacité, ou au contraire son délaissement absolu, qu'il s'agisse de l'aspect économique, écologique ou bien du social.

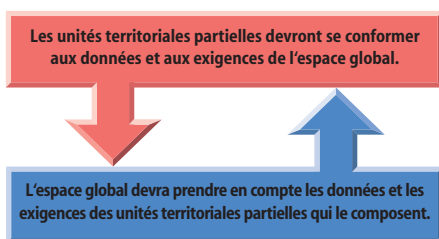
L'échelle de la planification territoriale supérieure n'est donc pas seulement donnée par l'étendue du consensus politique avec les



Droits d'usage au territoire concerné par le schéma directeur d'aménagement

objectifs généraux d'aménagement à long délai enregistrés par elle. Elle doit aussi être évaluée à l'aune de sa réussite à orienter le développement effectif dans la direction généralement acceptée d'une efficacité durable. La réussite concrète des projets d'aménagement régionaux ne se décrète pas plus qu'elle ne s'évalue à court terme, il s'agit d'un processus se poursuivant sur une longue durée.

Un instrument essentiel de l'aménagement régional est l'évaluation des plans d'urbanisme communaux émanant de Berlin et du Brandebourg. La compatibilité des buts programmatiques avancés par les communes avec les objectifs de développement convenus par les deux Länder y fait l'objet d'un contrôle. Un ajustement doit quelquefois être effectué par les communes aux objectifs supérieurs de l'aménagement du territoire. Cette obligation tire sa légitimation de la participation démocratique des communes lors de l'établissement des objectifs devenant ensuite applicables par tous.



Code de l'urbanisme 1998, article 1 paragraphe 3 –
Le principe du contre-courant

Le langage abstrait de la Loi sur l'aménagement du territoire exprime cela en affirmant que les unités territoriales partielles devront s'insérer dans les données et les exigences de l'espace global. En même temps, l'espace global, pour son développement, son aménagement et sa préservation, devra prendre en compte leurs données et leurs exigences. Cette conception de l'aménagement régional, également désignée comme « principe du contre-courant », devra faire en permanence ses preuves dans la région de Berlin-Brandebourg, dans les conditions données du maintien de deux états distincts.

L'harmonisation des intérêts

Tous les conflits aigus d'intérêts différenciés des deux Länder ne se laissent pas désamorcer par les moyens d'une planification régionale commune ni résoudre par compromis, loin de là. Mais il est remarquable que l'aménagement de Berlin et du Brandebourg ait réussi jusqu'à présent à trouver une réponse unitaire sur toutes les questions de planification régionale.

Pour la très grande majorité des problèmes surgis, la Direction commune a déjà pu proposer des solutions consensuelles. Un nombre minime de cas seulement a rendu nécessaire une décision des directions politiques des deux instances responsables pour l'aménagement du territoire à Berlin et dans le Brandebourg. Que même des projets complexes, aient pu être conclus avec succès grâce à la négociation, est révélateur de la confiance accrue et du degré d'ouverture réciproque au compromis.

La volonté de compromis ne doit pourtant pas être entendue comme consensus à n'importe quel prix. La recherche de l'équilibre est toujours liée à une poursuite d'objectifs communs prenant en considération les intérêts vitaux propres.

L'aménagement supralocal dispose de plusieurs stratégies dans l'intérêt d'une armature urbaine économe en ressources et déchargeant le trafic:

- Focalisation par concentration des efforts étatiques,
- Création d'une offre de sols sur des sites d'implantation appropriés et limitation simultanée des sols disponibles dans les espaces non urbanisés à protéger,
- Projets de décentralisation et de régionalisation.

L'aménagement régional commun mise sur un rapport équilibré entre ces trois stratégies de développement. La concentration souhaitée de l'extension urbaine sur les axes appropriés entre d'une part en conflit avec la limitation des prestations préalables indispensables en infrastructures par les services publics, et d'autre part avec l'offre surdimensionnée déjà existante de terrains constructibles à prix avantageux.

Les efforts pour diriger au moyen d'aides les impulsions de développement économique de la banlieue de Berlin vers la région périphérique du Brandebourg, peuvent éventuellement être suivis de pertes de croissance pour toute la région. Soit on s'accommodera de conditions d'implantation inférieures à la norme optimale, soit les investisseurs espérés s'orienteront vers des zones de concentration et des pôles-régions concurrents.

Les intérêts et les nécessités du développement de Berlin-Brandebourg sont bien évidemment très différenciés, voire quelquefois divergents. Est concernée une ville de trois millions et demi d'habitants, qui joue de nouveau son rôle de capitale allemande et acquit sa place parmi les métropoles européennes. Est concernée sa banlieue directe, qui voudrait exploiter toutes ses chances de développement et où se trouve dans son centre la capitale allemande et enfin, la périphérie brandebourgeoise faiblement structurée, particulièrement touchée par les restructurations et par l'émigration de sa population et qui nécessite des aides importantes.

L'évolution en un espace-métropole prometteur, en équilibre, est une tâche politique à long terme, nécessitant un pouvoir d'agir responsable. Depuis la période où il a commencé à s'exercer, l'aménagement régional commun a déjà posé des fondements essentiels d'un développement durable, dont ses premiers succès se sont déjà profilés.

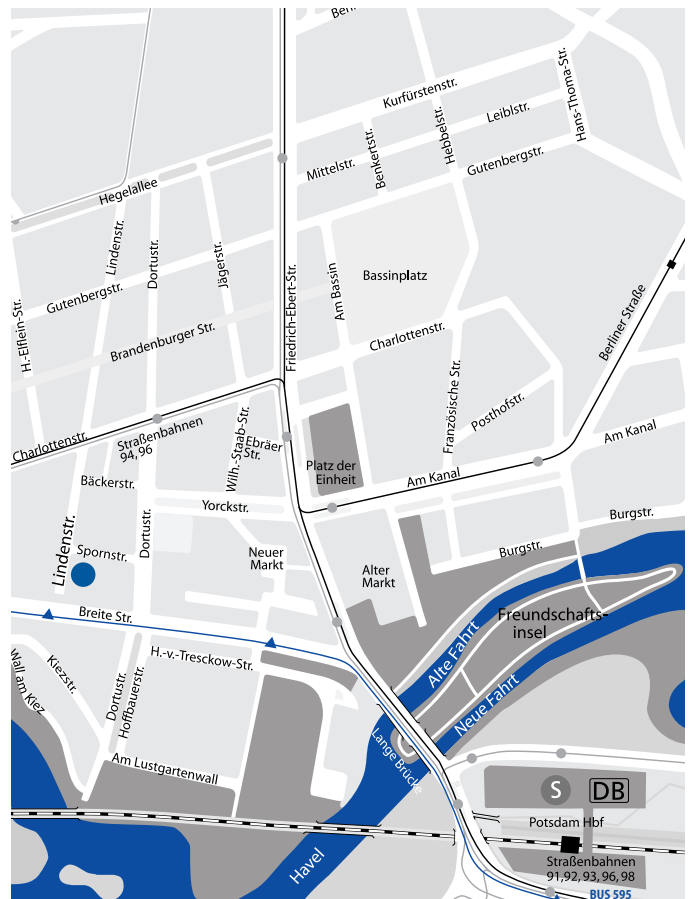
Bundesministerium für Verkehr,
 Bau- und Wohnungswesen: S. 18-1
 Berliner Flughafengesellschaft: S. 14-2
 debis GmbH/Schäfer: S. 6/7
 Deutsche Bahn AG: S. 18-2
 Haindl-Papier AG: S. 5-1
 Joker/Ausserhofer: S. 5-1
 Knauer: S. 5-2, 9-3, 10-4/5, S. 12-2, 15-1
 Räder: 14-1/3, 15-2/3
 Sinz: 17-1
 Ullstein Bilderdienst/Boldt: S. 16-1
 Ullstein Bilderdienst/Günther: S. 18-2
 Ullstein Bilderdienst/Hohlfeld: S. 10-2
 Ullstein Bilderdienst/Rabau: S. 9-1
 Ullstein Bilderdienst/Schnürer: S. 18-3
 Vahldiek: S. 18-4
 Weisflog: S. 10-1
 Wilke: S. 13-1/2
 Wita: S. 9-2

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin von der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung herausgegeben.

Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

**Direction commune de l'aménagement
des Länder de Berlin et du Brandebourg
Lindenstraße 34a, D 14467 Potsdam**

Succursales:
Müllroser Chaussee 50, D-15236 Frankfurt (Oder)
Straße der Jugend 33, D-03050 Cottbus



Direction Commune de l'Aménagement Régional de la ville de Berlin et du Land du Brandebourg

La Direction Commune de l'Aménagement Régional de la ville de Berlin et du Land du Brandebourg (Gemeinsame Landesplanung - GL) dépend à la fois du Ministère de l'Infrastructure et de l'Aménagement du Territoire (MIR) et de l'aménagement du territoire et de l'administration du Sénat de Berlin pour le développement urbain (SenStadt).

Le contrat de développement régional définit les missions et l'organisation de la GL en sa qualité d'administration supérieure pour le développement régional: celui-ci traduit les décisions prises en commun par les deux Länder.

L'aménagement régional commun s'est concentré sur la planification intersectorielle, supralocale et globale visant un l'aménagement territorial coordonné et durable de la région commune de Berlin et du Brandebourg. Plusieurs orientations ont été définies: créer une distribution équilibrée des possibilités de développement, constituer des potentiels de développement étroitement liés entre eux, améliorer la compétitivité de la région métropolitaine de Berlin et du Brandebourg dans le contexte d'une Europe intégrée.

La GL assure la coordination ainsi que la compatibilité des plans régionaux, des plans d'urbanisme communaux, de la planification sectorielle et des mesures d'importance régionale en suivant les principes définis dans les plans de développement commun. Elle exécute des procédures d'aménagement des sols.

Un cadastre digital d'aménagement des sols a été créé comme outil d'aide à la décision: il permet de rechercher les sites les plus propices à l'implantation des activités économiques. Par ailleurs, la GL réalise des plans de reconversion et d'aménagement paysager pour les régions des mines de lignite.

La GL influe sur le développement régional européen dans les coopérations de planification inter-régionales. Ces coopérations supportent l'intégration internationale optimisée de la région métropolitaine dans la région commune polonaise-allemande du fleuve d'Oder, dans les corridors européens de développement qu'il s'agit de fortifier et dans des réseaux de communication avec d'autres régions métropolitaines et des espaces voisins.

L'Office de Protection de l'Environnement du Land réalise le diagnostic du développement spatial-structurel. A ce propos, on établit des prévisions démographiques et on entretient un observatoire des réalisations des projets de planification. Enfin, un rapport présentant les tendances de l'aménagement du territoire dans les deux Länder est publié régulièrement.