Revue Géographique de l'Est

vol. 41 / 3 | 2001

La nouvelle dynamique urbaine en Allemagne de l'Est :
la Saxe

Les réseaux de villes dans l'ouest des Monts métallifères : la mise en place d'un groupement de villes

*Urban networks in the western Ore Mountains — a cooperation and it's
realisation*

Städtenetze im Westerzgebirge — ein Städteverbund und seine Umsetzung

Ulrich Knabe

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rge/3818>

DOI : 10.4000/rge.3818

ISSN : 2108-6478

Éditeur

Association des géographes de l'Est

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2001

ISSN : 0035-3213

Référence électronique

Ulrich Knabe, « Les réseaux de villes dans l'ouest des Monts métallifères : la mise en place d'un groupement de villes », *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 41 / 3 | 2001, mis en ligne le 10 juillet 2013, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rge/3818> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rge.3818>

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

Tous droits réservés

Les réseaux de villes dans l'ouest des Monts métallifères : la mise en place d'un groupement de villes

Urban networks in the western Ore Mountains — a cooperation and it's realisation

Städtenetze im Westerzgebirge — ein Städteverbund und seine Umsetzung

Ulrich Knabe

Introduction

- 1 La discussion sur la place, l'efficacité et les perspectives de développement du système des lieux centraux dans la planification régionale en Allemagne est, depuis quelques années, renouvelée et conduite avec une intensité croissante. Il y a à cela plusieurs raisons. En premier lieu, il faut citer l'introduction, au début des années 90, du concept des lieux centraux dans la planification régionale des Länder d'Allemagne orientale. Deuxièmement, dans le contexte de la dérégulation (et de la discussion sur la désétatisation) on a, au cours des dernières années, exercé une pression croissante pour que le développement régional légitime plus fortement ses instruments de planification. Enfin, eu égard à la dynamique de développement de l'habitat ainsi qu'à l'essor des grandes surfaces commerciales, la question des possibilités de diriger l'aménagement de l'espace et donc également de l'efficacité du concept des lieux centraux se retrouve posée avec plus d'acuité. Le modèle planifié d'organisation spatiale des infrastructures de services publics et privés s'appuie toujours, fondamentalement, sur la théorie des lieux centraux, formulée pour la première fois par W. Christaller en 1933. Cette théorie et sa version modifiée de la planification des Länder qui, d'après la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, s'applique aux Länder, contient la garantie, pour un territoire donné (zone d'attraction), d'avoir un minimum de services assurés par un centre (lieu central). Par là-même, une certaine

hiérarchie doit être respectée (du centre supérieur, Oberzentrum, au centre inférieur, Kleinzentrum) (SMUL 1994).

- 2 En raison des inégalités de structure spatiale en Allemagne, les Länder tendent, sur la base du cadre d'orientation de la politique d'aménagement du territoire de 1993, à développer des centres multiples dans les régions sans lieu central dominant. Dans le plan de développement du Land de Saxe de 1994, 14 centres doubles et 5 centres multiples ont été ainsi mis en place (fig. 1). D'un point de vue quantitatif, le Land figure ainsi au premier rang au sein de la République fédérale. Ainsi, ces formes particulières des lieux centraux constituent une problématique jusqu'à présent à peine approfondie sur le plan théorique et encore peu expérimentée. Les formes de coopération intercommunale, de partage des fonctions et de compensation des charges et des profits ont certes été partout pratiquées afin de régler des problèmes isolés (comme par exemple dans le cadre des syndicats de traitement des eaux usées), mais elles n'ont pas encore fait l'objet d'une description ou d'une mise à l'épreuve reflétant la complexité de l'exécution des fonctions centrales.

Figure 1 : Réseau de villes et structure spatiale en Saxe

- 3 Dans l'ouest des Monts métallifères, les villes de Aue, Schneeberg, Löbnitz, Lauter et Schwarzenberg, ainsi que la commune de Schlema doivent constituer une forme particulière de ces centres multiples. L'originalité de ce groupement de villes résulte en particulier du fait qu'un lieu central doit être formé à partir de 6 communes qui, jusqu'à présent, ont agi sur un espace limité, de façon relativement indépendante les unes des autres.

I. Groupements et réseaux de villes

A. Explication du concept et importance dans l'aménagement du territoire allemand

- 4 Pour évaluer l'importance actuelle du système des lieux centraux, il est très important de prendre en considération le fait que, dans certains Länder, la classification fiscale des communes est liée à celle des lieux centraux, y compris en ce qui concerne l'importance du label de lieu central comme facteur d'image pour la commune en question. L'importance juridique de la classification des communes en centre supérieur, moyen ou inférieur est également primordiale car il constitue un critère de décision essentiel, par exemple comme condition préalable à l'implantation de grandes surfaces commerciales. Il y a donc de bonnes raisons de ne pas remettre complètement en cause l'instrument des lieux centraux, afin de ne pas ôter à l'aménagement du territoire un de ses moyens d'action parmi les plus importants. Il faut considérer avec un œil critique le fait que, dans beaucoup de régions urbaines, la classification en lieux centraux fasse croire à une hiérarchie spatiale qui, en fait, n'existe pas du tout. Par contraste avec les espaces à structure plutôt rurale, la demande de planification dans les régions urbaines ne doit pas reposer, avant tout, sur une garantie minimale de services, mais elle doit avoir une fonction d'orientation et de hiérarchisation. C'est pour cela que les concepts et les notions classiques des lieux centraux (limite de diffusion, aire desservie, approvisionnement minimal, seuil de population) ne sont ici pratiquement plus applicables. Les régions urbaines doivent être beaucoup plus considérées (indépendamment des frontières administratives), comme des espaces unitaires d'action et de coopération, où les consommateurs sont exigeants et extrêmement mobiles. Un classement, ou plus précisément une orientation claire de la demande sur certains emplacements n'est pas possible dans une société libérale, où le fait que le consommateur ait plusieurs choix est la règle depuis longtemps.
- 5 On aborde ainsi les insuffisances notables de l'application du concept des lieux centraux dans les régions urbaines, en l'occurrence l'insuffisante différenciation des zones de services à l'intérieur et entre les villes et les communes. Il est aussi devenu incontestable que, dans un avenir dominé par une globalisation et une internationalisation croissantes, les villes et les communes isolées ne pourront guère rester des acteurs compétitifs, puisque par exemple, elles ne sont guère en position de satisfaire les exigences d'implantation des entreprises ayant une stratégie globale. Aussi, les concepts de réseaux de villes gagnent en importance dans les plans de développement et dans les modèles d'aménagement de la fédération et des Länder. Le fondement théorique est constitué par le cadre d'orientation de la politique d'aménagement de 1993 qui, pour la première fois, a défini les réseaux de villes comme une solution permettant de surmonter les difficultés économiques et écologiques croissantes des communes allemandes. Défini par la conférence des ministres de l'aménagement de 1995 (BBR 1999, p. 29) comme étant « une contribution importante à la préservation de la compétitivité du Standort Deutschland et de ses régions ainsi qu'à l'affermissement de la structure spatiale et résidentielle décentralisée », les réseaux de villes ont été introduits pour la première fois comme soutien au développement dans la nouvelle mouture de la loi sur l'aménagement de 1998. En même temps, les Länder ont également intégré cette initiative dans leurs plans de développement. Le fait que

certaines termes comme réseau de villes, groupement de villes et d'autres expressions apparentées sont employés sans définition claire, et en partie comme des synonymes, s'avère cependant problématique.

- 6 En général, les groupements de villes qui reposent sur une légitimation par les plans d'aménagement des Länder sont appelés « réseaux de villes normatifs » ou « formels » (Danzelzyk 1996, BBR 1999). Si l'on prend l'exemple du Land de Saxe, cette généralisation apparaît trop inexacte pour mettre en évidence les différences entre les obligations concrètes (lieux centraux multiples) et les visions d'avenir (Cityregion Dresde-Leipzig-Chemnitz). Les formulations comme « réseaux mono- ou pluridimensionnels » (Müller in Danzelzyk 1996) définissent l'ampleur de la coopération entre les partenaires ; les tâches impliquées par la mise en réseau et son degré de nécessité ne figurent que dans les grandes lignes. On doit d'abord essayer de préciser la différence exacte existant entre un groupement de villes et un réseau de villes (Cityregion) (tableau 1). Le point de départ, les conditions préalables et les tâches assumées dans le cadre de la coopération, doivent être considérées comme étant les critères de différenciation les plus importants.

Tableau 1 : Constitution et structures comparées d'un groupement de villes et d'un réseau de villes

Indicateur	Groupement de villes	Réseau de villes
situation relative	limites administratives communes	peuvent être assez éloignées
conditions préalables	interdépendance spatiale et fonctionnelle étroite	intérêts communs
fonction	assume les fonctions d'un lieu central	mise en œuvre de projets ponctuels
partage des fonctions	nécessaire	pas obligatoire
fondement juridique	fixé juridiquement	aucun
forme de la coopération	institutionnelle	pas d'institution
exemple de champs d'application typiques	plan d'affectation commun des sols	promotion régionale en commun

- 7 Un groupement de villes est une forme de coopération de villes et de communes étroitement liées entre elles, spatialement et fonctionnellement, à laquelle les communes concernées ont la plupart du temps adhéré volontairement. Cette coopération est inscrite dans le plan, ou plus précisément dans le programme de développement du Land comme étant « un lieu central commun coopératif » puisque l'accomplissement des fonctions centrales (éventuelles) par une seule ville de la région est rendue difficile ou n'est pas garantie, et que seul un partage des fonctions peut l'assurer. Une forme institutionnelle constitue la plupart du temps la base de la coopération, par exemple pour la préparation en commun d'un plan directeur d'urbanisme.
- 8 Un réseau de villes (Cityregion ou encore d'autres termes) est une coopération volontaire entre centres fonctionnels qui se trouvent, la plupart du temps, plus éloignés les uns des autres. Une politique régionale commune de promotion (marketing) et la satisfaction d'intérêts communs est la plupart du temps à l'origine de la coopération qui se limite généralement à des projets isolés.

B. Les groupements de villes

- 9 L'existence d'un groupement de villes résulte tout d'abord de la nécessité pour les communes, en raison de leurs limites d'action financière ou spatiale, de devoir chercher à coopérer, afin d'assurer de façon économique leur développement futur.

Une forme d'organisation stable et active en permanence est pour cela absolument nécessaire. Celle-ci doit être en mesure de pouvoir régler les problèmes au mieux des intérêts des communes et de représenter à l'extérieur le groupement de villes. On trouve rarement des exemples de groupements de villes fonctionnels. Cela est dû au fait que, la plupart du temps, les villes voisines de grandeur et d'importance comparables sont en situation de concurrence. Par exemple, la concrétisation du « groupement de villes à vocation de centre supérieur Hoyerswerda-Bautzen-Görlitz », du plan de développement du Land de Saxe, n'apparaît pas réalisable. Cette initiative, pensée pour combler l'absence de centre à fonctions supérieures dans l'est de la Saxe, doit être comprise comme étant un compromis politique constituant un signal de la part du service de planification de la Saxe. La prise en charge de fonctions supérieures par un groupement de villes, pose des problèmes importants car, à de rares exceptions près, le partage des fonctions n'est guère imaginable, en particulier du point de vue des usagers, en raison de l'éloignement (50 km) de ces trois villes. Ce qui est réalisable cependant, c'est une étroite coopération de ces villes pour améliorer l'image de marque de la Saxe orientale et pour représenter leurs intérêts communs, ainsi que pour faire passer certains projets dans le domaine des infrastructures suprarégionales, en l'occurrence un réseau de villes au sens donné dans la définition ci-dessus.

C. Les réseaux de villes

- 10 Ce qui figure au premier plan dans un réseau de villes, c'est, la plupart du temps, un gain en terme d'image, ainsi que la réalisation de certaines tâches. Aussi, le choix de la forme d'organisation dépend des tâches à accomplir. La fondation d'une organisation solide est tout autant envisageable qu'une coopération limitée à des entretiens, lors de rencontres occasionnelles de représentants des villes et des communes. Un bon exemple historique de réseau de villes est la Hanse, qui avait été fondée pour assurer, favoriser et développer le commerce dans l'espace baltique et les régions voisines. Actuellement en gestation, il y a le « triangle de Saxe », le Sachsendreieck, Dresde-Leipzig (Halle)- Chemnitz (-Zwickau), imaginé par le gouvernement du Land. Sa priorité est l'amélioration de l'image de l'espace économique saxon qui vient compléter le réseau des métropoles européennes, ainsi que la création des infrastructures nécessaires. Parmi les autres exemples on peut citer le réseau de villes à vocation surtout économique du MAI (Munich-Augsburg-Ingolstadt) et « le réseau de villes saxo-bavarois » (Chemnitz, Zwickau, Plauen, Hof et Bayreuth). Ce dernier a d'abord été initié pour représenter les intérêts communs de ses membres face à la Deutsche Bahn et a, entre-temps, donné lieu à une coopération dans les domaines du tourisme et de la culture.
- 11 C'est donc une tâche pour la géographie et les sciences voisines que de réaliser une classification claire de cette problématique actuelle de l'aménagement du territoire.

II. Les impératifs d'un lieu central coopératif

- 12 Le partage par le législateur des fonctions d'un lieu central entre plusieurs communes n'est pas sans poser des problèmes. Afin de pouvoir mener à bien les tâches qui lui sont dévolues, un lieu central coopératif doit remplir certains critères (Lippert 1994). Les aspects les plus importants sont :

A. Le partage des fonctions

- 13 Un partage des fonctions doit être possible. Cette exigence contient des aspects politiques, spatiaux et fonctionnels. Des villes voisines concurrentes, dont les relations sont la plupart du temps historiquement conflictuelles et dont l'intérêt pour les avantages d'une coopération est limité par un certain égocentrisme, allant même jusqu'à l'arrogance, s'avèrent en principe inadaptées à la formation d'un lieu central coopératif. Un partage des fonctions apparaît d'autant moins réalisable quand l'éloignement des éléments du centre dépasse, d'une manière inacceptable, l'aire spécifique de diffusion des biens du centre ; d'autant plus que celle-ci diminue dans des proportions d'autant plus grandes, que l'on descend dans la hiérarchie des centres. De plus, la possibilité de partager les fonctions centrales est limitée lorsque les parties du centre présentent des équipements aux structures parallèles. La création d'un centre multiple est mieux adaptée aux lieux centraux de niveau élevé, peu éloignés et aux caractéristiques complémentaires ou qui présentent des équipements incomplets. Une condition préalable est l'égalité de traitement des partenaires et un mécanisme compensatoire des charges et des usages.

B. Le groupement de villes en tant qu'institution

- 14 En tant qu'acteur, le centre multiple doit émerger dans le cadre de la pratique quotidienne. L'action commune doit se traduire par des projets et des résultats concrets. La coopération ne doit donc pas se cantonner à de vagues commissions et groupes de travail ou à des mesures ponctuelles, mais elle doit disposer d'une institution remplissant une mission de coordination et de représentation. D'après la loi saxonne sur la coopération communale du 19.08.93 (Sächsische KomZG) il est possible de mettre en place une communauté de travail communale, un groupement à vocation particulière ou même une forme de droit privé (par exemple une société à responsabilité limitée). Le sentiment d'adhésion que suscite le groupement auprès des communes acquiert ainsi une importance décisive. Si les tâches importantes ne sont pas prises en main par l'instance supérieure (en général un maire), mais réglées quasiment « par dessus la jambe » par une instance indépendante ou à des niveaux subalternes, alors des problèmes de compétence et d'identification peuvent apparaître dans les communes participantes (BBR 1999).

C. Le soutien du Land

- 15 Le lieu central multiple doit bénéficier d'un soutien particulier du Land. Jusqu'à présent, les connaissances et les résultats des expériences de mise en pratique des lieux centraux coopératifs ainsi que les effets et les conséquences du partage des fonctions sur les communes et les infrastructures sont lacunaires, voir même presque inexistantes. Comme elles ont, de ce fait, un caractère expérimental, le législateur a dû accorder un soutien financier pour que les conditions préalables nécessaires au développement de ces lieux centraux soient remplies. Ce soutien doit dépasser les aides accordées aux lieux centraux monocentriques car pour constituer les structures nécessaires, les recettes miracles n'existent pas et les reculs ne sont pas à exclure. En premier lieu, cela consiste à conseiller les communes concernées, à développer les

infrastructures nécessaires entre les parties du centre et à créer des points de départ par l'octroi préférentiel d'organismes publics. Les débuts d'un tel soutien des Länder à la coopération intercommunale existent déjà, par exemple en Rhénanie du Nord-Westphalie et en Bade-Wurtemberg.

D. Une fonctionnalité réelle

- 16 Les conditions que remplit un lieu central devraient être satisfaites, au moins dans un centre partiel correspondant à un rang hiérarchique donné. Cette contrainte implique la nécessité d'une conformité à la théorie des lieux centraux et une garantie de recours aux services du centre. Pour la localisation des services d'un lieu central nécessitant beaucoup de contacts, il faut qu'il existe au moins un centre disposant de l'équipement adapté et permettant à la fois de nouvelles implantations et une concentration des équipements. On doit ici souligner que le partage des services centraux est en contradiction avec la notion même de lieu central. Dans les lieux centraux, l'utilisateur doit justement pouvoir recourir à des services concentrés. La constitution d'un centre multiple ne disposant pas d'un noyau (dans le cas par exemple de l'addition de deux centres moyens pour constituer un centre supérieur) peut empêcher l'installation des infrastructures (surtout privées) nécessaires ou entraîner un éparpillement des fonctions. Celui-ci en particulier réduit l'efficacité et provoque par là même une perte de qualité de la desserte du lieu central.

III. L'exemple de l'hexagone urbain de l'Ouest des Monts métallifères

A. Conditions initiales

- 17 L'ouest des Monts métallifères se caractérise par une structure urbaine à la morphologie particulière. Les six communes étudiées se concentrent sur une bande de 25 km de longueur dans les vallées de la Zwickauer Mulde et ses affluents séparés les uns des autres par d'étroits interfluvies. Les dénivellations entre les différentes unités peuvent ainsi atteindre 100 m. En conséquence, les infrastructures se trouvent dans les vallées et l'habitat sur les versants. Les réserves foncières des communes sur les versants et sur les surfaces sommitales sont la plupart du temps faibles. Les surfaces libres sont en grande partie couvertes de forêts.
- 18 Avant la réunification, l'ouest des Monts métallifères constituait une importante région économique au sein de la RDA (fig. 2). Les villes de Aue et de Schwarzenberg qui étaient des centres industriels et des chefs-lieux de Kreis exerçaient d'importantes fonctions politiques, administratives, commerciales, ainsi qu'un rôle important dans le domaine de la formation et en tant que pôle d'emplois (industrie, mines). De grandes entreprises industrielles étaient également implantées dans les autres communes. La ville de Schneeberg exerçait des fonctions dans les domaines du commerce et de la formation. Le développement des communes n'était pas décidé localement par elles-mêmes, mais au niveau central, dans la mesure où la commission centrale de planification de la RDA était relayée par les institutions correspondantes au niveau des départements (Bezirk) et des Kreis ; si bien que les communes ne pouvaient pas être responsables de la planification et de leur développement.

Figure 2 : Les communes du groupement de villes

- 19 Avec la réunification allemande, on a considéré qu'attribuer aux communes la souveraineté en matière de planification était une condition politique préalable au nouveau développement des villes. D'autre part, en raison de l'absence de compétitivité de l'industrie, les conditions économiques se sont dégradées. Comme les changements structurels intervenus après 1990 ont provoqué une forte diminution des emplois, en particulier dans l'industrie métallurgique, dans l'industrie textile et dans les mines, la structure économique est maintenant dominée par les petites et moyennes entreprises. Le commerce y joue traditionnellement un rôle important. Les problèmes spécifiques de la région ont fait que l'ouest des Monts métallifères compte maintenant parmi les Kreis ayant les plus forts taux de chômage ; ce qui entraîne une forte dépendance par rapport aux aides fédérales à la création d'emplois. Une conséquence directe de cette situation est la persistance de l'émigration. Dans l'ensemble, le nombre d'habitants diminue depuis des décennies. Ainsi, de 1990 à 1998, la population de l'actuel hexagone urbain est passée de 92 415 à 82 367 habitants (89,1 %). Au cours des dernières années, les pertes continues dues au solde naturel (- 0,7 %) ont été légèrement supérieures à l'émigration (- 0,6 %) ; ce qui est aussi une conséquence du vieillissement de la population en raison du caractère sélectif de l'émigration qui concerne préférentiellement les jeunes. Par rapport aux autres Kreis de Saxe, celui de Aue-Schwarzenberg est celui qui, dans l'ensemble, a enregistré les plus fortes pertes de population.

20 **Problèmes spécifiques de la région :**

1. L'image négative auprès des investisseurs de l'ancienne exploitation de l'uranium pratiquée par la SDAG Wismut.
2. Les traces laissées par l'exploitation minière augmentent le coût des aménagements.

3. L'accessibilité limitée par les autoroutes et le réseau Intercity des chemins de fer allemands diminue également la qualité du site, ainsi que,
 4. La situation périphérique au sein de l'Union européenne qui n'autorise qu'une direction de développement. Cette direction est de plus limitée par la plus grande attractivité des villes de Chemnitz et Zwickau. Jusqu'à présent, la proximité de la frontière avec la Tchéquie ne s'est montrée qu'assez peu attractive puisqu'il n'y a aucun passage routier dans le Kreis.
 5. Les conditions topographiques limitent les possibilités de construction, les anciennes friches industrielles sont soit peu attractives, soit inadaptées à de nouveaux investissements.
 6. L'offre de services à l'économie est sous-développée par rapport à d'autres sites, les infrastructures universitaires de recherche les plus proches se trouvent à Chemnitz et Zwickau.
 7. La proportion des surfaces du Landkreis de Aue-Schwarzenberg qui sont soumises à des mesures restrictives de protection est nettement plus grande que dans le reste du Land. Ainsi, 35,6 % de la superficie du Kreis sont constitués de périmètres de protection pour le captage des eaux (13,1 % dans le Land de Saxe).
- 21 En dehors de la flexibilité de la structure économique en petites et moyennes entreprises, on espère obtenir une amélioration, grâce au rétablissement du tourisme en tant que branche économique importante. Mais au regard de capacités croissantes, les chiffres de fréquentation restent encore insuffisants. Un fait important pour le marché local du travail est la situation de la région à environ 30 kilomètres des centres supérieurs que sont Chemnitz et Zwickau (environ 3 000 migrants pendulaires vers ces villes). Les Monts métallifères doivent devenir de plus en plus des lieux d'habitat attractifs pour des gens originaires de ces villes.

B. Les stratégies de la planification du Land

- 22 Pour la mise en pratique du concept des lieux centraux dans les régions urbaines, le Land de Saxe s'est surtout orienté vers la mise en place de lieux centraux coopératifs (SMUL 1994). On a par là même essayé de tourner les difficultés que pose l'application de cet instrument dans les régions urbaines (Neef 1950). De plus, au niveau du Land, on s'attend à ce que des effets positifs de synergie apparaissent, grâce à la mise en commun des ressources locales dans le cadre de la réalisation des tâches communales, mais aussi par accroissement de la compétitivité régionale. En ce qui concerne la réalisation des tâches relevant du lieu central, les aspects financiers ont été pris en compte dans le cadre de la planification du Land : « Parmi les conditions permettant d'utiliser les moyens avec le plus possible de mesure et d'efficacité, il revient aux communes participantes de planifier ensemble les infrastructures de niveau central qu'il convient de rajouter et de conserver dans l'intérêt commun, et de prévoir de ne réaliser certaines infrastructures qu'une seule fois pour l'ensemble de la région desservie » (SMI 2 000, p. 15). En conséquence, les communes de l'ouest des Monts métallifères, Aue, Lauter, Lößnitz, Schlema, Schneeberg et Schwarzenberg ont été inscrites dans le LEP du Land de Saxe comme étant un « groupement de villes ayant fonction de centre moyen ». Pour la mise en œuvre de cette directive, on peut d'une part utiliser les aides financières du Land, d'autre part les directives du LEP doivent impérativement être prises en compte dans tous les projets des communes. La mise en place relativement complexe doit être évaluée positivement, car elle pose les bases juridiques d'un partage des fonctions. Elle permet aussi la migration des sites d'activités, du système social et de la construction de logements dans des lieux voisins,

afin d'optimiser les implantations d'un point de vue économique et écologique, ainsi que de répondre aux plus hautes exigences de qualité (aménagement de zones d'activités). La chance de présenter comme une unité, le groupement de villes et ses potentialités, signifie un saut qualitatif pour la défense des intérêts régionaux.

C. La mise en application des décisions de la planification

- 23 À la joie venant « d'en bas » qui a marqué la mise en place du centre, succède bientôt le désenchantement car la mise en service concrète d'un groupement de villes représente un chantier absolument nouveau dans la pratique communale et les participants sont pratiquement livrés à eux-mêmes. Le quotidien des administrations communales dans l'ouest des Monts métallifères est aussi marqué par l'esprit de concurrence fondé sur la situation économique difficile. La coopération intercommunale, par exemple dans le cadre des groupements de traitement des eaux usées, est certes, ici aussi quotidienne, mais la formation d'un lieu central commun s'est heurtée, auprès de la plupart des hommes politiques locaux et des employés des services administratifs, sur l'incertitude résultant notamment des problèmes juridiques.
- 24 Les espoirs du personnel politique et administratif local se sont tournés d'abord vers la Technische Universität (TU) Berlin qui, sur commande du Land de Saxe, a assumé la fonction de présenter le projet. Les attentes allaient de l'aide et de l'assistance à la réalisation de leurs tâches jusqu'à la mise en forme concrète du groupement de villes par ce projet. Même si les résultats et les procédures prévues par le projet sont différemment appréciés par les participants, il ne faut pas pour autant sous-estimer le rôle qu'il a joué pour l'initiation de la coopération régionale. Comme dans d'autres réseaux de villes comparables, les acteurs communaux ont été assis autour d'une table, les bases d'une coopération ont été réunies, les champs d'action définis et on a mis en relation les différents supports de la planification, afin de constituer un plan commun d'affectation des sols. À l'issue de l'engagement de la TU Berlin, le 28 mars 1996, un contrat a été signé posant les bases juridiques de la coopération (même s'il ne contient que relativement peu d'engagements).

D. Structure de l'hexagone urbain des Monts métallifères

- 25 Le groupement de villes ayant valeur de centre moyen de Aue-Lauter-Lößnitz-Schlema-Schneeberg-Schwarzenberg dispose, avec les villes de Aue et de Schwarzenberg, de deux noyaux de rang moyen. Une concurrence des villes dans le domaine des fonctions centrales a pu, jusqu'à présent être évitée, ou du moins limitée par une spécialisation et un accord intercommunal. Le niveau d'équipement du lieu central correspond aux fonctions d'un centre moyen, avec quelques éléments particuliers de plus haut rang. Les exceptions se fondent sur une politique de partage général des fonctions entre les centres des Monts métallifères. L'implantation de nouvelles infrastructures publiques de rang supérieur, comme cela avait été prévu dans le LEP (SMUL 1994) afin de renforcer l'hexagone urbain, n'a pas encore été réalisée.
- 26 La formation d'un lieu central commun se trouve encore aujourd'hui au stade initial, et malgré les premiers résultats (voir ci-dessous), elle constitue toujours la tâche principale des communes participantes. Dans l'ouest des Monts métallifères, le partage des fonctions repose sur une tradition issue des caractéristiques structurelles des sites

urbains et va acquérir une grande importance dans le futur. Dans le cadre de ce partage de fonctions, les villes peuvent développer leur propre profil. Le partage des fonctions doit se concentrer sur de nouvelles infrastructures collectives, créées en coordination par les communes, et possédant une capacité qui dépasse le cadre de la commune. Ainsi, c'est dans la ville de Aue que les conditions sont les meilleures pour constituer un centre d'activités et d'administration. Lauter se prête bien à l'habitat. Schwarzenberg dispose d'un grand potentiel dans les domaines de la culture et du tourisme, mais accorde aussi la priorité aux commerces et aux activités. Lößnitz peut faire fonction de lieu de déconcentration des activités de Aue. Schlema se reconvertit avec succès en rétablissant le thermalisme et fait ainsi fonction de centre de détente et de tourisme. Les potentialités de Schneeberg se trouvent surtout dans le tourisme et la formation. Il faut s'attendre toutefois à ce que des obstacles importants s'opposent à la mise en pratique de ces projets. En raison de la situation économique d'ensemble, l'essentiel des efforts de toutes les communes consiste à trouver des investisseurs afin de créer des emplois et d'améliorer la situation financière communale. Dans ce contexte, il paraît le plus souvent difficile, en particulier aux décideurs politiques locaux, de comprendre pourquoi on doit renoncer à une mesure au profit d'une autre commune. Le plus souvent, les avantages suprarégionaux ne sont ainsi considérés qu'en deuxième instance. Une condition nécessaire est que l'on établisse un système de compensation afin, par exemple, de transférer dans le domaine culturel, les subventions et les ressources financières provenant des zones d'activités communes potentielles. Un progrès qualitatif de la coopération intercommunale n'apparaît possible, que si ce procédé obtient la confiance des communes et de leurs représentants.

- 27 L'implication des citoyens existe à travers la participation (des citoyens) telle qu'elle est stipulée dans le code juridique de la construction. Au regard des thèmes mis en avant jusqu'à présent, un engagement actif n'a pu être obtenu que dans ce cadre. La création d'une nouvelle identité n'est pas mise au premier plan car il n'y a guère de personnes qui se sentent concernées.

E. Champs d'action du groupement de villes

- 28 Contrairement aux réseaux de villes, les domaines de compétence d'un groupement de villes sont durablement influencés par les exigences nées de la fonction centrale. La palette de la coopération intercommunale devrait ainsi, en dehors de la planification prévisionnelle de l'urbanisation, englober les domaines du marketing des implantations d'activités, le management des zones d'activités, la construction de logements, le commerce de détail, la culture et le sport, les plans de circulation et le tourisme, car les exigences actuelles dépassent la capacité des communes (par exemple, l'aménagement complet d'une zone d'activités). De plus, des consultations devraient contribuer à éviter la concurrence entre sites d'implantation de l'habitat, du commerce de détail et des zones d'activités. Le développement futur des communes est actuellement handicapé par leur mauvaise situation financière. Un regroupement des potentiels peut néanmoins, même avec la médiocre puissance financière des communes (fig. 3), permettre la réalisation d'importantes infrastructures d'intérêt suprarégional.

Figure 3 : Organisation intercommunale des groupes de travail

F. La concrétisation de l'hexagone urbain

- 29 La coopération entre communes du groupement de villes Aue-Lauter-Lößnitz-Schlema-Schneeberg-Schwarzenberg se pratique actuellement au niveau des maires et des directeurs des administrations (fig. 3). Cela veut dire que l'on a évité de créer un échelon administratif supplémentaire avec ses compétences propres. Le centre des conversations communes est une agence située à Lößnitz, qui s'occupe exclusivement des tâches techniques de coordination administratives, sans que cela implique pour la ville la revendication d'une quelconque fonction de direction. Les projets communs sont mis en œuvre après décision d'une commission exécutive qui la prend en charge sur son budget. Afin d'asseoir le groupement de villes sur une base juridique efficace, on a déjà pensé à fonder une association (Zweckverband). Le projet commun actuel est un plan d'occupation des sols (FNP) conforme à l'alinéa 204 du code juridique de la construction (BauGB). Un marketing commun est en cours d'élaboration. On a même obtenu les premiers succès. Grâce à une négociation menée en commun et à l'association avec d'autres partenaires, on a réussi à obtenir la construction, par le Land de Saxe, d'une déviation pour la ville de Aue, ce qui améliore l'accessibilité de la région. Jusqu'à présent, on a mis en place les dispositions suivantes :
- 30 – **Le conseil des maires** : La commission d'orientation du groupement de villes Aue-Lauter-Lößnitz-Schlema-Schneeberg-Schwarzenberg est représentée par le conseil des maires siégeant chaque mois, et qui constitue également la commission de décision de l'hexagone urbain. La présidence est tournante par semestre entre les communes participantes, les décisions doivent être approuvées par toutes les communes. Les rencontres peuvent s'appuyer, par exemple, sur les résultats de la rencontre des directions administratives.
- 31 – **Les rencontres des directions administratives** : Dans le cadre de la coopération intercommunale, on a établi cinq tours de table administratifs. Comme ces réunions ont

lieu pour résoudre des problèmes particuliers, actuellement ce sont les directeurs des services de la construction qui se rencontrent le plus souvent. Les autres commissions sont constituées par les directeurs généraux, les directeurs des services de l'état-civil, ainsi que par les receveurs municipaux. Le menu de ces rencontres est constitué par les problèmes actuels d'importance régionale (FNP), le vote des décisions à prendre en matière de planification, ou bien des thèmes comme la mise en marche des effets de synergie en matière administrative. Dans ce cadre, des partenaires extérieurs, comme le représentant de l'office de planification régionale de la Saxe du sud-ouest sont, à la demande, associés à ce travail. Un groupe de travail sur l'économie donne des conseils en ce qui concerne les questions d'infrastructure et pour attirer des investisseurs.

- 32 – **L'agence** : L'agence qui a été intégrée dans l'administration principale de la ville de Lößnitz constitue l'organe d'expression de l'hexagone urbain. C'est de là que les questions sont transmises aux ressorts compétents. Actuellement, ce travail est également du ressort de l'administration principale car il est encore d'ampleur limitée. Ce lien pourrait cependant poser problème, car il apparaît peu réalisable d'assurer la coordination et le fonctionnement d'un groupement de villes actif, en plus du travail administratif quotidien (fig. 3).
- 33 – **Le plan commun d'affectation des sols (FNP)** : Le projet commun le plus actuel et le plus important est le plan commun d'affectation des sols conforme à l'alinéa 204 du BauGB qui est en cours d'élaboration depuis 1997, et sert déjà de base à des décisions importantes. On a d'abord rassemblé les propositions particulières des communes. Après la fin de l'engagement de la TU Berlin, on a transmis cette tâche à un bureau d'aménagement qui a poursuivi le développement du projet jusqu'à la participation des responsables publics. Le projet actuel repose sur l'addition des projets communaux, lesquels, après examen, ont rendu nécessaire une modification des plans partiels d'occupation des sols. Ainsi, après confrontation des points de vue, l'idée que se faisait chaque commune des évolutions futures a dû également être corrigée, de telle sorte que l'on puisse passer des premiers effets concrets au développement général de la région. Le fait que des projets futurs plus fortement intégrés, et comportant un début de partage des fonctions, puissent voir le jour, dépendra surtout du succès à long terme de la coopération entre les communes. Comme le plan d'affectation des sols doit conserver sa validité, même dans le cas où une commune signataire de la convention se retire, la présidence du département de Chemnitz (Regierungspräsidium) a assorti son autorisation de l'exigence que toutes les communes participantes s'engagent pour les dix prochaines années. Cette clause est cependant contestée et montre la nécessité que s'instaure un rapport de confiance entre les communes.
- 34 – **Le marketing** : Le faible degré de reconnaissance du groupement de villes Aue-Lauter-Lößnitz-Schlema-Schneeberg-Schwarzenberg, aussi bien dans la région elle-même qu'au niveau suprarégional, montre le besoin d'une promotion ciblée. D'après le vœu des participants, un marketing régional autonome doit améliorer cette situation défavorable et son élaboration est confiée à la DSSW (Regionalmarketing Silberberg). Les premières mesures des communes ont consisté à faire un inventaire des versements, à établir un calendrier commun des manifestations, et à réaliser un dépliant sur la coopération présenté aux foires régionales depuis 1997. Des lettres à entête, un logo et une appellation à effet publicitaire efficace sont en préparation. Pour le développement à venir, on doit établir un modèle qui permettra de rendre public les champs d'action fondamentaux de la coopération. La représentation extérieure

présente encore un certain nombre de déficits. Par exemple, il n'y a pas encore de site sur Internet. Même dans les présentations des communes participantes, il manque toujours une indication sur la coopération.

Conclusion

- 35 Dans l'ensemble, les groupements de villes sont reconnus en Allemagne comme étant un instrument d'aménagement et un modèle du BMBau a montré que, bien des tâches actuelles qui dépassent la capacité des communes isolées, peuvent être accomplies grâce à la coopération intercommunale (BBR 1999). Elles constituent un instrument efficace pour la réalisation de structures spatiales équilibrées, et en particulier de conditions de vie équitables, pour lesquelles il est certainement nécessaire de rediscuter des critères de classement ou de la finesse des réseaux de villes en fonction de la hiérarchie des lieux centraux et, le cas échéant, de proposer des ajustements.
- 36 Le fait d'ériger des groupements de villes en lieux centraux s'avère, dans la pratique, être une tâche assez compliquée. Si la coopération à l'intérieur des réseaux de villes peut tout d'abord se limiter à quelques thèmes pour lesquels il existe un consensus, les conflits viennent aussi souvent à l'ordre du jour, par exemple pour la réalisation d'un plan commun d'affectation des sols. La coopération nécessite ainsi, dès le début, une grande disposition au compromis et l'instauration rapide d'un climat de confiance. L'exemple étudié montre que la coopération de six communes peut avoir des effets de synergie pour l'utilisation des ressources locales. Encore les succès sont-ils peu spectaculaires et l'optimisation des négociations est-elle plus l'exception que la règle. Il apparaît cependant important, qu'une fois posé le fondement de la coopération, les premiers résultats ont été atteints et la requête commune a été acceptée.
- 37 La condition d'une réussite du groupement de villes Aue-Lauter-Lößnitz-Schlema-Schneeberg-Schwarzenberg repose sur la volonté des acteurs et la reconnaissance des limites de chaque commune au profit de la communauté. Les chances et les possibilités qui résultent du rassemblement des potentialités communales, et de l'utilisation des effets de synergie, ne se concrétisent pas toutes seules. La concentration, la coordination et la valorisation effective des potentialités existant dans l'ensemble de l'ouest des Monts métallifères, exigent des changements continuels de mode de pensée et une créativité accrue de tous les partenaires.

BIBLIOGRAPHIE

Baumheier R. (1994). — Städtenetze-Raumordnungspolitische Ziele und Anforderungen an den weiteren Ausbau städtischer und regionaler Vernetzung. In : Raumforschung und Raumordnung, Veröffentlichungen der BfLR und AfRL (Hrsg), Heft 6/ & 994, 5. 383 ff, Hannover.

BBR-Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg) (1999). — Modellvorhaben « Städtenetze » Neue Konzeptionen der interkommunalen Kooperation.

- Blotevogel H.-H. (1996). — Zentrale Orte : Zur Karriere und Krise eines Konzeptes in der Regionalforschung und Raumordnungspraxis. In : Informationen zur Raumentwicklung, S. 617-629.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993). — Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen – Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg) (1993). — Bericht der Kommission Zukunft Stadt 2000. Bonn.
- Convent (1995). — Flächenentwicklung ohne Grenzen – Wie Gemeinden zusammenarbeiten können. Gutachten für die Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg). Kiel.
- Danielzyk R. u. Prieb A. (Hrsg) (1996). — Städtenetze – Raumordnungspolitisches Handlungsinstrument der Zukunft. Materialien zur Angewandten Geographie, Band 32. Bonn.
- DSSW (Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft) (1999). — Regionalmarketing. In : Info-Brief 12. Berlin.
- Kistenmacher H., Cleu H.-G., Marcou G. (1994). — L'aménagement du territoire en France et en Allemagne, DATAR, La Documentation française, 426 p.
- Knabe U. (1995). — Der Städteverbund Aue-Lauter-Lößnitz-Schlema-Schneeberg-Schwarzenberg – Entwicklungschancen eines Mehrfachzentrums. Unveröffentlichte Diplomarbeit am Institut für Geographie der Martin-Luther-Universität Halle. Halle.
- Lippert J. (1994). — Sonneberg – Neustadt bei Coburg. Zur Möglichkeit eines grenzüberschreitenden Doppelzentrums. Chemnitz, München, Weimar.
- Müller B., Beyer B. (1999). — Regionalentwicklung im kommunalen Verbund – Städteverbünde in Sachsen. Dresden.
- Neef E. (1950). — Das Problem der Zentralen Orte. Leipzig.
- Prieb A. (1999). — Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen - Probleme in der planerischen Praxis und aktueller Handlungsbedarf. In : Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung. Bd 39.
- Sächsische Staatskanzlei (Hrsg) (1993). — Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit vom 19. 08. 1993. In : Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt, 39/1993, Dresden, 21 September 1993.
- SMUL – Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung (Hrsg) (1994). — Landesentwicklungsplan (LEP) des Freistaates Sachsen. Dresden.
- SMUL – Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (Hrsg) (1999). — Landesentwicklungsbericht. Dresden.

RÉSUMÉS

Dans les Monts métallifères, dans le sud de la Saxe, l'application du concept des lieux centraux pour la planification des nouveaux Länder, depuis la réunification, a entraîné l'émergence de formes particulières de coopération intercommunale. Plusieurs villes forment, dans le cadre d'un « groupement de villes », un centre moyen commun. Ces groupements de villes ont été déterminés dans le plan de développement du Land de Saxe et se différencient ainsi d'autres formes de coopération urbaine (la Hanse) pratiquées depuis le Moyen-âge en Europe centrale. Les

raisons de cette mise en place par le Land sont : 1. L'absence de hiérarchie urbaine claire ; 2. L'étroit rapport spatial et fonctionnel entre les villes ; 3. Les problèmes de poursuite du développement urbain résultant du faible potentiel de surfaces disponibles ; 4. Les possibilités financières limitées des villes. La mise en pratique quotidienne des groupements de villes apparaît problématique. Les expériences pratiques et les concepts théoriques sont pratiquement inexistantes et les difficultés politiques, financières comme les rivalités personnelles au sein d'une telle administration ne doivent pas être sous-estimées. D'autre part existe une contrainte juridique d'exercer ensemble la fonction de lieu central et pour cela la nécessité d'une coopération intensive, d'une aptitude au compromis et la force de persuasion politique au bénéfice de l'intérêt commun. L'exemple du groupement de villes faisant office de centre moyen, « Aue-Lauter-Lößnitz-Schlema-Schneeberg-Schwarzenberg » montre, d'une part, les difficultés de la mise en pratique quotidienne au niveau communal ; d'autre part, il montre que, sous certaines conditions, une coopération est possible et enregistre déjà des résultats. Le consensus obtenu pour le plan commun d'affectation des sols (fondement pour le développement urbanistique et fonctionnel des villes en Allemagne) laisse augurer avec optimisme de la poursuite de la coopération dans l'ouest des Monts métallifères. Dans cet espace en difficulté, l'objectif d'atteindre une nouvelle qualité de développement régional grâce à la coopération intercommunale à l'intérieur du groupement de villes et à l'exploitation des effets de synergie paraît réaliste dans l'avenir.

Due to the morphologically dependent scheme of towns in the Ore Mountains, application of central place concept is part of regional planning guidelines leading to a new model of inter-communal cooperation. This cooperation is formed by a defined number of towns which constitute a joint central place. In Saxony these urban networks (Städteverbund) are defined by law in the so-called Landesentwicklungsplan, whereas other urban networks are formed voluntarily. Reasons for this federal definition in the Landesentwicklungsplan are : 1. Absence of a clear urban hierarchy ; 2. Structural and functional interrelationship between the towns ; 3. Problems of recent and future urban development resulting from a shortage of available space ; 4. Limited financial possibilities of the towns. A translation of the urban network into the everyday life practice of municipalities appears to be a problem. Actual experience and theoretical concepts are practically non-existent and political difficulties concerning financial problems and personal rivalries within each administration should not be underestimated. The obligation by law is to fulfil the function of a joint central place. This obligation requires intensive cooperation, the willingness to compromise and a political persuasive power in aid of the towns involved. The example of the urban network « Städtesechseck Aue-Lößnitz-Schlema-Schneeberg-Schwarzenberg » demonstrates, in part, the difficulties of everyday local practice at the communal level ; in part it shows that under certain circumstances cooperation is possible and registers some results already. First results of the cooperation are shown by an agreement concerning a joint Flächennutzungsplan which is the planning guideline of structural and functional urban development in Germany. Achieving a new quality of regional development by intercommunal cooperation and using synergies appears to provide a realistic future in this part of the Ore Mountains, a region with many economic difficulties.

Die Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts in der Regionalplanung der Neuen Bundesländer führte auch im südsächsischen Erzgebirge auf Grund der morphologisch bedingten Siedlungsstruktur zu Sonderformen interkommunaler Zusammenarbeit. Mehrere Städte bilden in einem « Städteverbund » ein gemeinsames Mittelzentrum. Diese sogenannten « Städteverbünde » wurden im LEP Sachsen ausgewiesen und unterscheiden sich dadurch von den anderen Formen Städtischer Kooperationen, die in Mitteleuropa seit dem Mittelalter (Hanse) Praktiziert werden. Ursachen für diese staatliche Festlegung sind : 1. Keine klare Hierarchie der Siedlungsstruktur ; 2. Enger baulicher und funktionaler Zusammenhang zwischen den Städten ;

3. Probleme weiterer städtebaulicher Entwicklung durch geringe Flächenpotentiale ;
4. Eingeschränkte finanzielle Möglichkeiten der Städte. Problematisch erscheint die Umsetzung der Städteverbünde in die Alltagspraxis der Kommunen. Praktische Erfahrungen und theoretische Konzepte sind kaum vorhanden, die politischen, finanziellen und persönlichen Schwierigkeiten der Verwaltung nicht zu unterschätzen. Auf der anderen Seite steht die gesetzliche Verpflichtung, die Funktion als Zentraler Ort gemeinsam zu erfüllen und erfordert dabei eine intensive Zusammenarbeit, Kompromißbereitschaft und politische Überzeugungskraft zugunsten des Allgemeinwohls. Das Beispiel des mittelzentralen Städteverbunds « Aue-Lauter-Lößnitz-Schlema-Schneeberg-Schwarzenberg » zeigt zum einen Schwierigkeiten der alltäglichen kommunalen Praxis ». Es zeigt auf der anderen Seite, dass unter den gegebenen Voraussetzungen eine Zusammenarbeit möglich ist und erste Ergebnisse zu verzeichnen sind. Insbesondere der Konsens über den gemeinsamen Flächennutzungsplan (Grundlage für die bauliche und funktionale städtische Entwicklung in Deutschland) gibt Anlaß, die weitere Zusammenarbeit im Westerzgebirge optimistisch zu sehen. Das Ziel, durch die interkommunale Zusammenarbeit im Städteverbund unter Ausnutzung von Synergieeffekten eine neue Qualität der regionalen Entwicklung in diesem strukturschwachen Raum zu erreichen, scheint für die Zukunft durchaus realistisch.

INDEX

Schlüsselwörter : interkommunale Zusammenarbeit, Städtennetz, Städteverbund, Zentrale Orte

Konzept

Keywords : central place concept, intercommunal cooperation, urban cooperation, urban network

Mots-clés : concept des lieux-centraux, coopération intercommunale, groupement de villes, réseau de villes

AUTEUR

ULRICH KNABE

Universität Leipzig - Institut für Geographie - Johannisallee 19a - 04 103 Leipzig - Allemagne