

Dr. Bernd Steinacher, Directeur régional de la « Verband Region Stuttgart »

**Thème 1 : Les différentes échelles de gestion au sein des régions urbaines : du voisinage au quartier à l'agglomération métropolitaine à la région urbaine**

Remarque préalable : la structure administrative en Allemagne

La République Fédérale d'Allemagne a pour Constitution la Loi fondamentale (*Grundgesetz*). Une des caractéristiques essentielles de la Constitution allemande est la structure fédérale de l'état :

Le fédéralisme est un principe d'organisation politique qui répartit les tâches publiques entre un état central et les différents états fédéraux qui le constituent (les *Länder*). La Région Stuttgart est la région cœur du Land du Bade-Wurtemberg. La répartition des pouvoirs entre l'état central et l'état fédéral prévoit que ces deux niveaux politiques sont eux-mêmes responsables de certaines tâches définies par la Constitution. Les domaines importants de compétences placés sous la responsabilité des états fédéraux sont ceux de l'éducation et de la police.

Au sein des états fédéraux, les communes jouent un rôle particulier. Il est défini dans la Loi fondamentale à l'art. 28 alinéa 2 : « Aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. » Ce droit à l'autogestion communale détermine la propre responsabilité du niveau communal. Dans le Bade-Wurtemberg, ce niveau communal compte 1 110 villes et communes, neuf districts urbains et 35 districts ruraux.

En Allemagne, en règle générale, la politique régionale n'est pas définie comme un propre niveau institutionnel ; administrativement, elle se place entre le niveau national et le niveau communal.

Le Bade-Wurtemberg se compose de douze régions. Tandis que onze de ces régions ont une compétence en aménagement régional, la Région Stuttgart a, elle, en tant que région centrale du *Land* des compétences plus larges. Les compétences, la façon de procéder et la réalisation de la Verband Region Stuttgart seront exposées par la suite.

### Brève présentation de la Région Stuttgart

La Région Stuttgart est une « aire métropolitaine » ; en Allemagne, les agglomérations les plus importantes sont appelées « régions métropolitaines européennes ». Stuttgart est une de ces régions métropolitaines allemandes (comme par exemple Munich, Hambourg, Berlin). Stuttgart est une aire métropolitaine dont les activités rayonnent au-delà des frontières nationales et font preuve d'excellence à l'échelle internationale. La collaboration des régions métropolitaines s'effectue au sein de l'Allemagne et de l'Europe (voir question 4.4).

### La Région Stuttgart en chiffres – données – faits

La Région Stuttgart doit faire face aux mêmes défis que toute autre région métropolitaine européenne.

Dans la Région Stuttgart vivent 2,641 millions de personnes. La surface de la Région Stuttgart est de 3 654 kilomètres carrés. La densité est très élevée avec 722 habitants par kilomètre carré (la moyenne en Allemagne est de 230).

La force économique de la Région Stuttgart s'exprime dans un revenu élevé qui dépasse la moyenne. La valeur ajoutée brute par habitant s'élève à 31 435 euros (2001). Parmi les grandes agglomérations allemandes, Stuttgart est la deuxième après Munich. Si la Région Stuttgart était un membre à part entière de l'UE, elle se trouverait avec son produit intérieur brut de 88,56 millions d'euros (produit intérieur brut aux prix du marché 2001) en milieu de classement parmi les 25 Etats membres de l'UE.

La Région Stuttgart est la région centrale du *Land* du Bade-Wurtemberg. Elle englobe le district urbain de Stuttgart et les cinq districts ruraux qui se trouvent autour. Ce sont en tout 179 villes et communes autonomes qui en font partie. Le

nombre de navetteurs est également élevé dans la Région Stuttgart : 780 000 personnes dépassent les frontières de leur commune pour se rendre à leur travail.

Trafic, développement des espaces habités et promotion de l'économie représentent ainsi des problèmes dans la Région Stuttgart qui ne peuvent se résoudre qu'au niveau supracommunal. La « Verband Region Stuttgart » a été créée à ce propos en 1994. Ainsi fêtons-nous cette année notre dixième anniversaire, le 19 octobre 2004, quelques jours après le workshop de Montréal.

La forte implication internationale de la Région Stuttgart se lit dans le quota d'exportation de l'industrie qui est de 51 pour cent. La Région Stuttgart est aussi site d'implantation pour d'importantes sociétés opérant à l'échelle mondiale. Elle est connue à l'échelle internationale pour ses voitures de DaimlerChrysler et de Porsche. Les autres sociétés connues qui sont implantées dans la région sont entre autres Bosch, Trumpf, Schuler, Märklin, Stihl, Alcatel SEL, Hewlett Packard ou IBM. Il s'y trouve en plus de ces « global players », une variété de petites et moyennes entreprises, ce qui est une caractéristique typique de notre structure économique.

### **1.1 Qui fait quoi dans les grands domaines d'intervention publique ?**

La collaboration entre les villes et communes voisines est un des thèmes de politique communale qui revient sans cesse, en particulier dans les aires métropolitaines. La pression exercée en faveur d'une coopération dans la région a plusieurs origines :

- la concurrence entre les différents sites économiques (en Allemagne, en Europe, dans le monde entier) ;
- la globalisation de l'économie ;
- les imbrications ville – grande banlieue ;
- les conditions de vie des gens qui s'organisent de plus en plus à l'échelle régionale.

Il en résulte que le thème de la « Metropolitan Governance » aussi appelée « Regional Governance » gagne en importance. La Région Stuttgart fait figure d'intéressant modèle. Les pôles d'intérêt sont la répartition des tâches, la coopération intrarégionale et la volonté politique.

## Répartition des tâches

Souvent, la discussion sur le renforcement du niveau régional est menée dans les mauvais termes. Il y est question de délimitation entre les tâches nationales et communales, d'organisation de l'état et du poids à accorder à la région métropolitaine et aux alentours ruraux. Pour la Verband Region Stuttgart, ces thèmes ne sont pas au premier plan. Nous nous orientons avant tout à ce qui touche les personnes dans la région. Le développement régional doit en effet commencer par des thèmes qui s'attachent aux conditions de vie des citoyens. Il ne s'agit pas de faire le contraire et de vouloir comprimer les conditions de vie des citoyens dans les catégories juridiques déjà existantes.

La Verband Region Stuttgart est un modèle de gouvernance régionale opérant dans une aire métropolitaine qui s'oriente sur les conditions de vie des citoyens. Pour la population vivant en Europe, les régions vont de plus en plus devenir des espaces de relations sociales complexes : les habitants travaillent dans la métropole Stuttgart, habitent dans l'ancienne ville impériale Esslingen, se rendent pour leurs loisirs au château baroque de Ludwigsburg et pour leurs courses, traversent de long en large la région à la recherche des prix les plus intéressants. Du point de vue des habitants, c'est simple, « la région est la ville ».

La prise en charge des tâches au sein de la Région Stuttgart se caractérise par différents niveaux : l'état fédéral du Bade-Wurtemberg, le « Regierungspräsidium » de Stuttgart, la Verband Region Stuttgart, les districts ruraux, les villes et communes. La Verband Region Stuttgart coopère de façon verticale avec ces collectivités de droit public. La plus grande part des collaborations se fait avec les villes et communes. Mais la Verband Region Stuttgart réalise aussi de façon horizontale une série de projets en collaboration avec des institutions et groupements sociaux : les milieux scientifiques, les milieux économiques, les syndicats et le forum de dialogue des églises pour n'en citer que quelques uns (voir question 4.1).

Les thèmes et tâches de coopération régionale découlent des compétences qui ont été juridiquement accordées à la Verband Region Stuttgart. Celle-ci a été fondée en 1994 par la loi du *Land* appelée «Loi sur la création de la Verband Region Stuttgart ». L'exposé des motifs mentionne entre autres :

« Il s'agit de renforcer la position de la région Stuttgart dans la concurrence européenne et internationale. A cet effet, il tient lieu d'améliorer la collaboration régionale en créant une Verband Region Stuttgart, et cela aussi en vue d'accomplir systématiquement les tâches qui gagent en importance à l'échelle régionale. »

Le catalogue des compétences qui ont été conférées à la Verband par le *Land* du Bade-Wurtemberg comprend d'importantes tâches d'avenir :

**Economie :**

- promotion de l'économie régionale
- marketing touristique

**Trafic :**

- planification du trafic régional
- responsabilité du réseau express régional et autres transports publics d'importance régionale

**Surfaces construites & infrastructures :**

- aménagement régional du territoire et des infrastructures

**Environnement :**

- aménagement des sites et des paysages
- parc paysager régional
- certains domaines de la gestion des déchets

Il s'y ajoute des tâches que nous avons jusqu'à aujourd'hui accomplies de notre propre fait mais qu'il est prévu de rendre obligatoires par un amendement de la loi :

**Culture & sport :**

- responsabilité et coordination de congrès, manifestations sportives et culturelles qui sont d'une importance régionale

### **Salons d'exposition :**

- responsabilité et coordination des salons d'exposition qui sont d'une importance régionale

Pour donner du poids à la Région Stuttgart dans l'exécution de ses tâches, il a été créé une Assemblée régionale qui est directement élue par les citoyens. Qui veut prendre des décisions déterminantes pour l'avenir et les mettre en œuvre a besoin d'une légitimation démocratique. C'est pourquoi l'élection par scrutin direct de cette Assemblée régionale constitue le pilier de la nouvelle organisation régionale. Un parlement propre à la Région Stuttgart représente une voie spécifique du développement régional en Allemagne. Il existe peu de modèles comparables, même à l'échelle européenne.

C'est ainsi que tous les cinq ans, les citoyens de la région peuvent élire leur propre parlement régional (prochaines élections prévues pour le 13 juin 2004). Les 90 membres de cette Assemblée régionale se voient comme les représentants de toute la région.

### **1.2 Quels sont les mécanismes d'intégration à l'intérieur de la région urbaine entre les différents paliers : absence de mécanisme politiques (action partisane à différents niveaux), institutionnels (instance et fiscalité), participatifs (par des lieux de représentation des citoyens), consultatifs (par des lieux de représentation des acteurs de la société civile) ?**

Comme on l'a vu à la question 1.1, la Verband Region Stuttgart a obtenu une diversité d'instruments permettant vers l'intérieur un développement régional et vers l'extérieur un renforcement de la compétitivité. Il ne saurait donc être question d'une absence de répartition des compétences ni d'un manque de clarté dans leurs définitions.

### Éléments institutionnels

La Verband Region Stuttgart a été instituée par un acte de loi et s'est vu conférer des tâches bien définies. Le législateur a consciemment choisi cette forme « ferme » d'organisation régionale en vue de réaliser des résultats meilleurs que ceux obtenus

avec les organisations qui l'avaient précédée (groupements et associations à vocation unique).

Pour la tâche centrale qu'est la promotion de l'économie, il a été créé une société privée – la S.A.R.L. de promotion économique « Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH ». Les coassociés sont également les villes et communes, les syndicats, les représentants de l'économie et la banque communale du *Land*, la « Landesbank ». Le sociétaire principal est la Verband Region Stuttgart. Les tâches principales de cette société de promotion économique sont les suivantes :

- publicité pour la Région Stuttgart comme site d'implantation économique, marketing touristique
- encouragement à l'innovation
- implantations d'entreprises
- gestion régionale des surfaces industrielles
- encadrement et assistance des sociétés
- création d'entreprises
- connexion entre l'économie, les sciences et les pouvoirs publics
- renforcement de regroupements régionaux

Le financement de la Verband est lui aussi réglementé par la « Loi sur la création de la Verband Region Stuttgart » (1994). Il n'existe pas d'impôt propre à la Région – la Verband Region Stuttgart ne perçoit aucun impôt auprès des sociétés ni des citoyens. Le financement est cependant garanti, d'un côté par des cotisations provenant des 179 communes et districts, de l'autre par des allocations venant du *Land*.

- La cotisation provenant des communes, la cotisation à la Verband s'élève en 2004 à 17,8 millions d'euros.
- La cotisation trafic est assumée par les districts et la ville de Stuttgart et s'élève à 55,2 millions d'euros
- Les allocations versées par le *Land*, notamment pour la marche du réseau express régional, s'élève à 59,5 millions d'euros.
- La part des recettes provenant des passagers des transports publics sur courte distance s'élève à 55,5 millions d'euros (résultats de 2002).

En 2004, la masse budgétaire s'élève dans sa totalité à 240,7 millions d'euros.

### Éléments participatifs :

La représentation des citoyens est assurée par l'Assemblée régionale qui est directement élue. Tous les cinq ans, les citoyens peuvent choisir par scrutin direct leurs représentants dans cette Assemblée régionale. Il y siège 90 membres.

Les réseaux et l'intégration des associations dans le travail de la Verband Region Stuttgart constituent un deuxième pilier de la représentation. Les partenaires sont par exemple les associations de protection de la nature, l'association des personnes handicapées ou des associations de femmes (pour les réseaux, voir également la question 4.1).

## **Thème 2 : La gestation et la mise en œuvre des réformes métropolitaines : processus et savoir faire politique et administratif**

Les questions sur le thème 2 se référeront ci-dessous à la réforme régionale et en particulier à la naissance de la Région Stuttgart.

### **2.1 Quelle place a été accordée aux élus locaux et aux citoyens dans la préparation des réformes ?**

En général en Allemagne, les réformes administratives s'effectuent sans l'implication des citoyens et des unités administratives concernées. Les résolutions sont prises par le gouvernement et le parlement du *Land*. Exemple en est la réforme des communes et des districts du Bade-Wurtemberg qui est entrée en vigueur en 1973, en l'occurrence en 1974.

La plupart des villes et communes du Bade-Wurtemberg ont leurs racines au Moyen Age. Leurs centres-villes datent de cette époque et ont grandi au fil de l'histoire. La réforme des communes n'a au fond pas changé cette structure faite de nombreuses petites communes. Cependant un grand nombre de communes de petite taille se sont retrouvées regroupées en de plus grandes entités.

Les préliminaires qui ont précédé à la création de la Verband Region Stuttgart en 1994 ont engendré de légers progrès en ce qui est de la participation : des conférences régionales se sont tenues pour préparer la réforme régionale. Les représentants des différents intérêts avaient ainsi la possibilité d'influer sur la création de la Verband. Il s'agissait en particulier d'acteurs économiques. Il y eut aussi venant des rangs de la politique communale de Stuttgart des défenseurs d'une coopération plus forte avec les communes de la périphérie dans le but d'obtenir une meilleure répartition des charges. Ce fut notamment le cas en la personne de l'ancien maire Manfred Rommel.

Les acteurs économiques avaient pour objectif une collaboration plus étroite au sein de la région permettant de rester compétitifs vis à vis des autres lieux d'implantation se trouvant en Allemagne, en Europe et dans le monde entier. Les encouragements en faveur d'une création de la Verband que les acteurs économiques préconisaient ouvertement venaient de la Chambre de Commerce et d'Industrie. Cette pression a été transportée et renforcée par les médias. De plus, la constellation politique au niveau du *Land* se trouvait être une grande coalition (de la CDU et de la SPD).

Les conditions de base qui, de l'avis de la Chambre de Commerce et d'Industrie, parlaient pour une entité régionale ayant les moyens d'agir, étaient fortement marquées par une conjoncture économique difficile. Au début des années 90, les problèmes ne s'arrêtaient pas à la frontière de chaque commune et ne devaient pas non plus s'y arrêter à l'avenir. Ces problèmes touchaient l'ensemble de la région et des habitants et étaient mis en évidence par le nombre élevé des pertes d'emploi que l'on répertoriait dans la région économiquement la plus forte du *Land*. Dans la phase de création et dans les premières années de la Verband Region Stuttgart, il y eut une perte de 120 000 emplois (de 1992 à 1998), ce qui représente plus de dix pour cent des salariés assujettis à l'assurance sociale.

Il s'agissait donc en instituant la Verband Region Stuttgart de créer une entité régionale qui aient les moyens d'agir.

## **2.2 Quelle a été la stratégie gouvernementale (simple restructuration ou redéfinition des fonctions et des ressources du palier local, imposition unilatérale ou après négociation ...)?**

Comme on l'a vu à la question 2.1, certains partenaires ont accompagné la gestation de la Verband Region Stuttgart et en ont forcé la création en faisant appel à une pression publique.

Cependant, la réforme régionale de la Région Stuttgart doit être considérée comme un processus « top-down ». Elle a été créée par un acte de loi ; son adoption a été favorisée par une certaine constellation politique vu que le *Land* était régi par une « grande » coalition regroupant démocrates chrétiens et sociaux-démocrates. Une particularité réside dans le fait que cette forme d'organisation a été conçue pour l'agglomération de Stuttgart et non pas pour le reste du *Land* du Bade-Wurtemberg. Cette organisation se distingue par un propre parlement régional et de larges compétences en termes de planification et de responsabilités (plan d'aménagement régional, planification régionale du trafic, aménagement des paysages, responsabilité des transports publics à importance régionale, promotion de l'économie régionale).

## **2.3 Comment a été effectué le design opérationnel des nouvelles institutions?**

Selon la catégorisation scientifique courante de « Regional Governance », la Verband Region Stuttgart est à prendre pour une collectivité territoriale régionale pourvue de compétences en politique régionale clairement délimitées. Elle travaille sous la forme juridique d'une « collectivité de droit public », c'est à dire qu'elle est fermement institutionnalisée comme entité administrative. La coopération régionale se réalise dans des structures de droit public sous forme d'une association à vocation multiple. La Verband Region Stuttgart est l'organisation de tête chargée des tâches qui sont d'importance à l'échelle régionale (par exemple, promotion de l'économie, marketing touristique, plan d'aménagement régional, réseau express régional). C'est en toute connaissance de cause que n'ont pas été choisis d'autres modèles plus faiblement institutionnalisés comme le sont des réseaux et communautés de travail informels ou des coopérations au sein d'associations formelles ayant des tâches bien définies.

Le *Land* du Bade-Wurtemberg a opté pour une entité régionale fermement institutionnalisée – la Verband Region Stuttgart. Un certain nombre d'arguments parlent contre des coopérations intercommunales individuelles à caractère informel ; en voici quelques-uns :

- Les approches se concentrent la plupart du temps sur des domaines qui ne sont pas sujets à litiges. L'impasse est souvent faite sur les points de litige comme la répartition des charges et des coûts ou bien l'empiétement sur les compétences d'institutions déjà établies. Des approches informelles visent en règle générale à des solutions « win-win ». Ce n'est pas ainsi que les problèmes structurels peuvent être résolus.
- Une régression au niveau du contrôle démocratique dans la mesure où des tâches du domaine public sont transférées à des organes de coopération n'ayant aucune légitimation directe.
- Une aggravation de la fragmentation des structures politico-administratives au niveau communal.

#### **2.4 Les modalités d'implantation ont-elles eu un effet sur l'acceptation de la population et sur la vitesse d'intégration organisationnelle ?**

Dans l'opinion publique, la Région Stuttgart a gagné en acceptation à la suite de la réforme régionale. La Région Stuttgart trouve l'approbation des milieux économiques et de leurs différents acteurs. Ce sont d'ailleurs eux qui ont largement contribué à la création de la Région. Le travail de la Verband Region Stuttgart est également approuvé des associations environnementales et des syndicats. Ce n'est pas au processus « top-down » du gouvernement du *Land* que l'on doit une meilleure acceptation de cette entité régionale mais aux projets réalisés en commun et aux résultats concrètement obtenus. C'est le succès qui a engendré la légitimation (légitimation « output »).

Le nombre des opposants et critiques était dès le départ élevé dans les rangs des villes et districts. Ceux-ci comptent sur de multiples désavantages comme la perte de leur souveraineté en matière d'aménagement territorial ainsi que sur des coûts supplémentaires. Mais ici non plus, on ne saurait parler d'une prise de position

uniforme des 179 villes et communes. En particulier les maires de villes d'une certaine importance sont très ouverts à la Région Stuttgart. Le travail de la Région Stuttgart est positivement accueilli par un grand nombre de politiques communaux des petites communes où des projets régionaux sont concrètement mis en œuvre, par exemple la promotion du tourisme dans la Forêt Souabe ou les subventions accordées à la réalisation d'un parc industriel intercommunal.

Les districts ruraux sont des critiques véhéments vu qu'ils craignent de perdre en importance politique de par l'existence de l'Assemblée régionale élue directement par les citoyens. L'attribution à l'échelle régionale des tâches comme la promotion économique et les transports publics sur courte distance signifie pour eux une perte en compétences et en liberté de décision. Ce sont aussi ces mêmes critiques que la Région Stuttgart essaie d'intégrer par des travaux concrets tels les transports publics sur courte distance ou des projets comme la présentation de la région sur le salon de l'Expo Real, un grand salon de l'immobilier qui se tient à Munich.

## **2.5 Quels ont été les chocs « post-opérateurs » au plan politique et organisationnel ?**

La méthode de travail de la Région Stuttgart et la perception qui en est faite de l'extérieur ont changé. Des principes modernes de gestion administrative ont fait leur entrée dans le travail de l'administration. Il est plus difficile de mettre ces principes en place dans les anciennes structures de l'administration du *Land* et des communes que dans une nouvelle organisation.

C'est justement le partenariat public / privé et la réalisation de tâches publiques dans une organisation relevant du droit privé qui deviennent des instruments essentiels d'une gestion publique dans la Région Stuttgart. Une gestion régionale peut être très effective sans avoir pour autant des charges élevées de personnel. Ce sont actuellement 80 personnes qui travaillent à la Verband Region Stuttgart et à la société de promotion économique.

Voici les avantages une gestion régionale :

- grande souplesse due à une orientation axée sur les résultats qui remplace une fixation sur la question des compétences ;

- allègement des frais dû à la participation de partenaires régionaux et la possibilité en résultant d'obtenir des subventions ou autres fonds venant de tiers ;
- renforcement des structures de coopérations régionales et création d'une culture de coopération basée sur des engagements fermes.

Voici encore quelques critères qui caractérisent une gestion administrative moderne et performante et que la Verband Region Stuttgart a adoptés :

- La Verband Region Stuttgart travaille de façon « catalytique » : elle démontre par ses projets qu'elle veut et qu'elle peut changer les conditions de base, qu'elle procède à l'intégration de tiers et se concentre à diriger (plutôt barreur que rameur).
- Le travail de la Verband Region Stuttgart est tourné vers la concurrence : cette concentration sur la concurrence est au cœur de l'idée régionale. Les régions sont en concurrence avec l'Europe et le monde entier. Ceci se ressent particulièrement lors de gros projets tels celui du Nouveau Salon, les projets de trafic comme Stuttgart 21 et les candidatures pour les Jeux olympiques.
- La gestion régionale de la Verband Region Stuttgart est axée sur les objectifs et les résultats. La Région Stuttgart ne doit pas s'en tenir aux limites étroites d'un district ou d'un territoire communal et peut collaborer avec différents partenaires en fonction des projets en cours.

### **Thème 3: L'articulation des politiques des gouvernements supérieurs et des actions des instances locales et métropolitaines : les réformes comme facilitatrices de l'action gouvernementale dans les métropoles ?**

#### **3.1 Les réformes accélèrent-elles les relations de nature plus contractuelles entre les villes et le central ?**

Une des fonctions centrales de la Verband Region Stuttgart est sa fonction de lobby pour la région de Stuttgart. Ce qui est étonnant, c'est que même les maires de communes moins importantes assument et appuient cette fonction centrale de lobby. Voici une citation qui illustre bien ce fait : « La représentation devant le *Land* se fait avec plus de force et plus unie qu'auparavant » (journal « *Nürtinger Zeitung* » du 10-6-1997), paroles prononcées par le maire Frank Buß de la commune de Kohlberg qui compte 2 316 habitants et se trouve dans le district d'Esslingen.

Cette constatation indique toutefois que l'influence du *Land* sur les communes n'a pas augmenté. L'existence de la Region a plutôt fait baisser l'influence du *Land*. La Région prend en charge les fonctions de focalisation et de lobbying. Grâce au bureau européen qui a été ouvert à Bruxelles, les informations sur la politique et les programmes de subvention de l'Union Européenne sont rassemblées et communiquées à la Région.

Le gouvernement du *Land* a tendance à se tenir plus à l'écart de cette partie du *Land* en raison de l'entité institutionnalisée, établie dans cette région métropole. Il s'occupe plutôt à améliorer les conditions de base dans les parties rurales du Bade-Wurtemberg, à l'aide, par exemple, de programmes visant à promouvoir l'économie.

De part l'institutionnalisation régionale, le conflit avec le *Land* s'intensifie en partie. Le *Land* ressent de plus en plus la Région comme une « concurrente sur les thèmes » et les politiques régionaux comme concurrents potentiels du pouvoir politique au sein du *Land*.

### **3.2 Les réformes amènent-elles une augmentation ou une diminution des aides de l'état au développement métropolitain ?**

Comme il l'a été vu à la question 3.1, les réformes ont généralement entraîné une baisse d'influence de la politique centrale du *Land*. Il en est ainsi pour les tâches courantes comme la promotion de l'économie ou la planification. On peut citer comme exemple le domaine de compétences en aménagement territorial de la Verband Region Stuttgart. Grâce à ses instruments de planification régionale, celle-ci peut s'occuper de façon autonome du thème « les grandes surfaces ». En Allemagne comme dans tous les autres pays industriels, de grands centres commerciaux ont tendance à se développer au milieu de « la verdure », c'est à dire en dehors des centres villes. Cette tendance est à risques pour les parties de la population qui ne possèdent pas de voiture et ne peuvent trop se déplacer. Les centres villes moyenâgeux avec leurs belles places et leurs beaux monuments ont besoin de commerces comme une de leurs fonctions clés. Ils sont sinon condamnés à être désertés. Des stratégies contre l'expansion massive des grandes surfaces nécessitent une concertation et ne sauraient être mises au point par les communes toutes seules. La Région Stuttgart a développé de son propre fait des stratégies, rendant superflu pour cette région l'engagement du *Land* en cette matière.

Un autre sujet est le parc paysager. Il s'agit ici, pour compenser l'énorme utilisation de surfaces dans un pays industriel à forte densité, de conserver et d'aménager des espaces libres (« green infrastructure »). Les villes et paysages sont reliés les uns aux autres par un réseau d'espaces agricoles et forestiers, d'espaces verts ayant une grande valeur écologique et de petits parcs. La mise en place de ce réseau est prise en charge par la Région Stuttgart, ce qui représente un allègement de travail pour le *Land*.

Lors de gros projets, les rôles se trouvent même inversés. Pour les projets phare comme le Nouveau Salon et le projet ferroviaire « Stuttgart 21 », c'est le *Land* du Bade-Wurtemberg qui a besoin du partenariat de la Région Stuttgart. Sa propre importance en politique régionale et ses capacités financières constituent un coup de pouce pour les projets. Pour le Nouveau Salon, situé aux alentours immédiats de l'aéroport, c'est la Région qui, en allant jusqu'au tribunal administratif fédéral, s'est

battue avec succès pour ce site d'implantation contre l'opposition véhémente des communes. Les capacités financières sont dues au financement par cotisations de la Verband Region Stuttgart. Elle se finance en partie par les cotisations que les 179 villes et communes doivent verser et qui financent aussi les gros projets.

Le projet ferroviaire « Stuttgart 21 » est un gros projet qui prévoit la mise en souterrain de la gare de Stuttgart pour permettre un meilleur rattachement au réseau à longue distance. Ce projet assurera l'intégration de la Région Stuttgart dans le réseau ferroviaire européen à grande vitesse reliant Paris avec Budapest et Hambourg avec Munich.

Vu que le réseau régional express au sein de la Région Stuttgart fait partie de ses compétences, la Verband Region Stuttgart a entrepris six projets de construction dans ce domaine représentant un investissement total de plus de 450 millions d'euros. Les premiers rallongements ont déjà été effectués, d'autres sont en voie de réalisation et en planification. Les fréquences ont également été modifiées : toutes les 30 minutes de 20 heures à minuit, toutes les 15 minutes le matin, en fin d'après-midi et le soir pour les navetteurs. D'après les dires du *Land* du Bade-Wurtemberg, sans la Verband Region Stuttgart, ces projets n'auraient pas pu être réalisés.

### **3.3 Les réformes renforcent-elles le poids politique des principaux élus métropolitains ?**

La Verband Region Stuttgart a de par son Assemblée régionale et son administration un côté institutionnel. Ces institutions vivent des personnes qui la constituent. La recherche régionale allemande le confirme : « Une coopération régionale a besoin d'un esprit entrepreneur régional. S'il existe des entrepreneurs régionaux institutionnalisés, la coopération se fera plus facile » (Benz; Fürst 2003: page 193)<sup>1</sup>. En tête de file se trouvent le Directeur régional, le Dr. Bernd Steinacher, et le Président de l'Assemblée régionale, le Dr. Jürgen Fritz. Ils dirigent en double la Région Stuttgart. Depuis la création de la Verband il y a dix ans, les politiques régionaux ont gagné en influence et en importance. Tandis que la présidence a déjà été tenue par cinq personnalités, la position du Directeur régional occupée

---

<sup>1</sup> Bernz, Arthur; Fürst, Dietrich; « *Erfolgsbedingungen für « Regional Governance »* ( Conditions de réussite d'une gouvernance régionale ), dans Adamaschek, Bernd; Pröhl, Marga ( éditeur ); « *Regionen erfolgreich steuern* » ( Diriger les régions avec succès ), Gütersloh 2003, p. 193.

depuis 1995 par le Dr. Bernd Steinacher est marquée par la continuité. Il travaille pour la Région comme fonctionnaire élu sur chaque fois huit ans.

Les 90 membres de l'Assemblée régionale parcourent toute la région de la Verband en tant qu'ambassadeurs de l'idée régionale.

L'importance des personnes qui s'engagent pour l'aire métropolitaine se montre dans les initiatives prises pour de nouveaux projets. C'est souvent l'administration de la Verband avec à sa tête le Directeur général qui prend l'initiative de nouveaux projets. Dans la phase initiale, l'Assemblée régionale est également active non seulement dans l'exécution formelle de ses propres tâches mais aussi dans son engagement à développer de nouvelles idées pour la région et pour l'idée régionale.

### **3.4 Les réformes modifient-elles les rapports entre villes centrales et reste de la région métropolitaine ?**

Les rapports entre la ville centrale de Stuttgart et le reste de la région métropolitaine se sont légèrement modifiés. Cependant, pour ce qui est de l'éternelle discussion sur le problème ville – banlieue, peu de choses ont changé. La raison en est la structure polycentrale de la Région Stuttgart. Elle comprend certes dans son noyau la ville de Stuttgart mais nous n'avons pas autour de Stuttgart 178 villes et communes de petites tailles et insignifiantes comme c'est le cas dans des régions centrales telle que Paris. Autour de Stuttgart se trouvent d'autres villes qui ont une grande importance économique et aussi historique : Esslingen, Ludwigsburg, Waiblingen, Böblingen/Sindelfingen, Göppingen.

Ces centres sont des sites d'implantation d'importantes entreprises industrielles, le lieu d'habitation et de travail d'un grand nombre de personnes. C'est pourquoi du point de vue de la politique de répartition, le potentiel conflictuel se répartit sur plusieurs centres ; le conflit n'existe pas uniquement entre Stuttgart et les communes moins importantes des alentours. Les conflits de répartition entre communes ne sont pas en premier lieu thématiques comme problème régional.

Du point de vue de politique financière, il doit être établi que la Verband Region Stuttgart n'est pas un instrument de péréquation financière. Dans la Région aucun

mécanisme compensatoire n'est prévu entre des communes financièrement fortes et des communes financièrement faibles.

Ce qui a changé, c'est la collaboration ponctuelle entre les villes et communes dans la Région Stuttgart. Ceux-ci établissent au sein de projets des partenariats qui n'auraient pas été pensables avant la réforme régionale. Ici intervient le slogan de la Verband Region Stuttgart : « Réunir les forces ». Nous avons pour exemple de collaboration intercommunale au sein de projets les zones commerciales et industrielles intercommunales que la Verband Region Stuttgart soutient aussi financièrement dans leur phase initiale. Ces dernières années se sont créées cinq nouvelles zones commerciales et industrielles intercommunales sur une surface de plus de 180 hectares. A cet effet plusieurs communes se regroupent pour établir ensemble une nouvelle zone commerciale et industrielle. Les avantages sont évidents : les ressources financières et personnelles peuvent être focalisées, une zone commerciale et industrielle commune de plus grande importance se présente avec plus d'attraits. Il en résulte des effets de synergie et en matière de protection de la nature, la surface des terres utilisée est plus minime.

Un autre exemple qui illustre bien la bonne collaboration des communes est le système de communication de sites d'implantation (« SKS ») qui a été établi par la société de promotion économique régionale. Par le biais de ce SKS, les communes de la région peuvent commercialiser leurs surfaces et biens industriels. 145 des 179 communes sont raccordées à ce système d'information électronique. Les informations actuelles en matière de sites d'implantation sont accessibles à tout moment. Depuis 1998, environ 550 acteurs intéressés ont posé des demandes parmi lesquels plus de 200 ont trouvé le site qu'ils cherchaient.

## **Thème 4: Concertation des acteurs à l'échelle métropolitaine**

### **4.1 Les différents secteurs de la société civile s'organisent-ils à l'échelon métropolitain ?**

Oui, dans la Région Stuttgart la coordination se fait entre les différents acteurs. La Verband Region Stuttgart constitue le noyau organisateur qui crée les structures régionales grâce à la coopération d'un grand nombre de divers partenaires. La coopération est simplifiée par la légitimation démocratique de la Région. Les partenaires sont très différents selon les tâches en question, aménagement régional, réseau régional express ou promotion économique. C'est avant tout avec les communes que la collaboration se fait pour l'élaboration des plans, qui ont été entretemps adoptés, comme le plan régional, l'aménagement cadre des paysages et planification du trafic régional et pour les projets comme l'élargissement du réseau régional express. Il s'agit à cet effet de trouver un équilibre entre une nécessaire gouvernance régionale et la souveraineté communale en matière de planification. Les autres domaines où interviennent avant tout des acteurs du secteur public comme le *Land*, le « *Regierungspräsidium* », les districts et villes sont les déchets et les transports publics.

Par contre, dans le domaine de la promotion économique, se sont cristallisées des constellations d'acteurs sous forme de réseaux. Un grand nombre de partenaires privés caractérise cette forme de coopération. Les scientifiques universitaires se chargent ici de tâches importantes, comme le font également les milieux économiques et le monde associatif. L'objectif est de créer une situation « win-win » pour toutes les parties impliquées. Le développement durable ou le rapport sur les structures économiques touchant le troisième âge et les qualifications sont les thèmes qui trouvent une large participation des diverses associations d'intérêt comme les associations de femmes, de l'environnement et des personnes handicapées.

Ce rapport sur les structures économiques qui vient d'être évoqué est un outil stratégique de coordination. Il est édité tous les deux ans et est le fruit d'une collaboration entre la Verband Region Stuttgart, la Chambre de Commerce et

d'Industrie, le syndicat de la métallurgie « IG Metall » et la Chambre des Métiers. Il y est donné des recommandations permettant de favoriser le développement de l'économie.

Les réseaux et coopérations ponctuelles au sein de projets ont déjà procuré à la Région Stuttgart des tâches à long terme. Concrètement parlant, il a été créé huit sociétés avec la participation de la Verband : par exemple la S.A.R.L. de promotion économique « Wirtschaftsförderung GmbH », la S.A.R.L. « BioRegio STERN GmbH », la S.A.R.L. du projet du nouveau salon « Projektgesellschaft Neue Messe GmbH », la S.A.R.L. du festival du film « Filmfestival GmbH ».

La collaboration doit sa forme à une nouvelle compréhension du ressort public et à une plus forte orientation axée sur le rendement. Les conditions de base ont changé, les budgets publics sont par exemple soumis à une obligation d'épargne, l'accomplissement des tâches suit de nouveaux principes (orientation plus axée sur le rendement et « New Public Management ») et ces nouvelles conditions de base favorisent l'exécution des tâches par des organisations de droit privé.

Un partenariat public / privé pour assurer l'exécution de tâches publiques devient l'instrument essentiel d'une gestion publique. En voici les avantages :

- grande souplesse due à une orientation axée sur les résultats ;
- allègement financier dû à l'intégration des partenaires régionaux et à la obtention possible de subventions ou autres fonds venant de tiers ;
- renforcement des structures régionales de coopération et création d'une culture de coopération basée sur des engagements fermes.

Le « European Competitiveness Report 2003 » émis par la direction générale Entreprises de la Commission européenne, confirme la compétitivité du Bade-Wurtemberg et en particulier de sa région clé, la Région Stuttgart dont la structure en réseau a fait ses preuves :

« Le Bade-Wurtemberg est cité pour exemple d'une région ayant un système innovateur à caractère régional qui se présente sous forme de réseau dans lequel un équilibre se fait entre les PME et les grandes entreprises internationales. La croissance et le développement régional sont aussi favorisés par une forte culture d'entreprise entretenant des rapports solides entre l'industrie et la recherche, par une

administration publique active et par une politique soutenant la mise en réseau des acteurs et développant une vision générale commune qui soit apte à répondre aux défis de l'avenir ».

La mise en place et le soutien des centres régionaux de compétences et d'innovations illustre la politique d'innovation de la Région Stuttgart. Dans le cadre d'un concours, il a été demandé aux 179 communes de développer des propositions qui permettraient l'installation de ces centres. 17 centres de compétences sont issus de ce concours et du financement régional de démarrage qui s'élève à un total de 2 millions d'euros (par exemple cellule électrochimique, technologie solaire, logistique, techniques de l'environnement, télématique). Ces centres encouragent la création et le développement de regroupements technologiques régionaux.

### Organismes régionaux et initiatives

La création de la Verband Region Stuttgart marque le commencement d'une collaboration étroite entre les partenaires régionaux issus des secteurs économiques, politiques, scientifiques et sociaux. Ces différents acteurs se sont eux-mêmes regroupés à l'échelle régionale ou se sont créés : la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Région Stuttgart, la Chambre des Métiers, les églises et les associations environnementales se sont organisées à l'échelle régionale.

Les nouvelles initiatives régionales sont entre autres :

- Forum Région Stuttgart e.V. : initiative sous forme d'association regroupant pour la Région Stuttgart et au-delà des partis politiques des personnalités venant du monde de l'économie, de la politique, du social, des églises, du sport et de la culture. Manifestations organisées : par exemple journée régionale, prix d'encouragement, prix régional.
- KulturRegion Stuttgart e.V. : association visant à promouvoir l'identité culturelle de la région Stuttgart. Cette association qui comprend environ 40 membres (communes et associations) opère à l'échelle intercommunale et est responsable d'importants projets et manifestations culturels. En 2001, la Verband Region Stuttgart est devenue membre de cette association.
- SportRegion Stuttgart e.V. : association de communes, associations sportives et cercles sportifs collaborant à l'échelle intercommunale dans les domaines d'acquisition, de préparation, de réalisation et d'exécution

des manifestations communes. Ici aussi, la Verband Region Stuttgart est membre depuis 2001.

- FrauenRatschlag Region Stuttgart e.V. : réseau de politique des femmes rassemblant des spécialistes et politiques femmes ayant pour objectif la prise en compte des intérêts des femmes dans la politique régionale. La Verband Region Stuttgart a mis au point, ensemble avec ce conseil des femmes, des études modèles visant à intégrer les intérêts des femmes dans le plan du trafic régional et dans le plan d'aménagement régional.
- Dialogforum der Kirchen : cercle de travail des églises protestante et catholique accompagnant le développement régional, en particulier dans le domaine social. Ce forum de dialogue des églises a élaboré ensemble avec la Verband Region Stuttgart un rapport sur les structures sociales.
- Initiative Medien Region Stuttgart : dans la région des médias, plus de 500 créateurs de médias sont membres et travaillent ensemble au développement du site des médias qu'est la Région Stuttgart. Cette initiative a été fondée par la société de promotion économique de la Région Stuttgart.
- JugendRegion Stuttgart : l'objectif de cette coopération est l'intégration des intérêts des enfants et des jeunes dans la politique régionale.

#### **4.2 Comment ont évolué les formes de concertation entre les différents acteurs de la société civile sur les enjeux métropolitains ?**

L'évolution de la coordination se reflète en fait dans la naissance des réseaux. Ces réseaux n'ont commencé leur apparition que dans le cadre de la réforme régionale. La disposition à collaborer dans les réseaux a grandi et ces derniers ont aussi pour la région une grande utilité. Citons par exemple le réseau « Mobilist – mobilité dans la Région Stuttgart ». Un consortium d'acteurs économiques – entre autres DaimlerChrysler – d'acteurs scientifiques, mais aussi d'acteurs venant des associations de transport et des villes développent des modèles pour faire de la Région Stuttgart qui est une région de l'automobile une région de la mobilité. Dans ce consortium de 35 partenaires, se trouvent entre autres six grandes entreprises, neuf PME et trois entreprises de transport.

Pendant la phase initiale de la Verband Region Stuttgart, la coopération a évolué de façon positive. Le nombre des acteurs a augmenté. La coopération s'est entretemps consolidée à un niveau assez élevé. Les raisons en sont diverses : les premiers succès obtenus par la Région Stuttgart lors d'appels à la concurrence lancés sur toute l'Allemagne ont été très favorablement accueillis dans les médias et y ont trouvé un écho tout à fait positif. Ces succès aussi qui représentaient pour la Région Stuttgart des apports financiers en millions font maintenant partie du quotidien. Ce sont plus de 155 millions d'euros de fonds que la Région a perçus de l'Union européenne, de l'État central et du *Land* mais aussi des sciences et économies pour développement technologiques (par exemple en biotechnologie) ou pour créations d'entreprises.

#### **4.3 Comment les différents paliers de gouvernement orientent-ils cette concertation ?**

L'influence venant du parlement régional, l'Assemblée régionale, est grande. Il n'est pas rare que les membres de l'Assemblée régionale soient aussi membres des réseaux. Les différentes fractions de l'Assemblée régionale définissent par leurs résolutions la direction que doit prendre la politique régionale. Les projets d'importance comme la participation à la construction du Nouveau Salon et le projet ferroviaire de « Stuttgart 21 » sont adoptés au sein du parlement régional à une grande majorité et indépendamment des fractions.

L'influence du parlement du *Land* sur la politique régionale est par contre très faible. Il n'existe aucun mécanisme rigide ni d'interventions régulières dans la politique régionale.

#### **4.4 Cette concertation est-elle surtout tournée vers l'extérieur ( promotion ) ou vers les enjeux internes à la métropole ?**

De l'ensemble des lignes directrices que s'est donné la Région Stuttgart, il ressort une double vision, une vision vers l'intérieur et une vers l'extérieur :

- la Région Stuttgart comme entité
- la Région Stuttgart comme métropole

- la Région Stuttgart et ses changements de structure
- la Région Stuttgart comme région d'innovations et de mobilité
- Région Stuttgart, région d'avenir (développement durable).

La Région Stuttgart par son travail et sa coordination vise à une intégration aussi bien interne qu'externe. L'institutionnalisation augmente considérablement la capacité de la région d'agir vers l'intérieur (réalisation des stratégies) comme vers l'extérieur ( exemple : la représentation à Bruxelles ). Vers l'extérieur, l'accent est mis en marketing sur le marketing touristique et la publicité pour les sites d'implantation économique. C'est aussi vers l'extérieur qu'est axée la propre représentation à Bruxelles de la Région Stuttgart dont l'objectif est la prise en compte dans la politique européenne des intérêts des régions métropolitaines. Des projets de marketing devraient renforcer la compétitivité de la Région Stuttgart à l'échelle internationale. Les principaux avantages qu'offre la Région Stuttgart y sont présentés. Dans la concurrence en matière de talents, d'emplois et de grandes manifestations comme les Jeux olympiques, il en va de l'avenir de la région.

Le travail dans le réseau METREX et le projet de benchmark « SPRING » illustrent entre autres les activités de la Verband Region Stuttgart qui sont tournées sur l'internationalité.

METREX est un réseau de régions et d'aires métropolitaines comptant au minimum 500 000 habitants et disposant des structures territoriales appropriées. METREX a aujourd'hui 35 régions européennes comme membres, la présidence est actuellement assurée par la Présidente de la province italienne Piémont / Turin, un des présidents adjoints étant le Directeur régional de la Verband Region Stuttgart. METREX est la seule organisation qui réunisse les régions métropolitaines européennes et qui puisse défendre leurs intérêts devant la politique européenne. Elle permet également l'échange d'informations, d'expériences et d'experts dans tous les domaines qui sont d'importance pour les aires métropolitaines.

SPRING – « Speed-up of Regional Innovation and Economic Growth » – est un projet de la promotion économique qui met en évidence les méthodes de travail internationales. Dans le cadre d'un projet cofinancé par l'UE, quatre partenaires internationaux, Madrid (Espagne), Stockholm (Suède), Cambridge (Grande-

Bretagne) et Stuttgart, élaborent en les optimisant des stratégies régionales d'innovation. Les thèmes concrets sont l'entrepreneuriat, la culture d'innovation, le financement en phase initiale et le « Intellectual Capital Rating » pour les régions.

L'impact positif du travail de la Verband Region Stuttgart se montre dans les sondages. L'institut des sondages d'opinion très renommé en Allemagne, Allensbach, a interrogé en 2001 entreprises et personnes privées sur l'importance de la Région Stuttgart : parmi les 12 régions métropolitaines allemandes, la Région Stuttgart arrivaient régulièrement dans les premières places. Elle est appelée « région économique performante et pleine d'avenir ».

Mais c'est aussi vers l'intérieur que se tournent un grand nombre de mesures prises dans la Région. L'aménagement régional qui a pour objectif d'assurer à long terme les conditions de vie des personnes est la base de l'intégration interne. Le plan d'aménagement territorial met l'accent sur les thèmes suivants :

- L'entretien et aménagement des surfaces habitées et industrielles déjà existantes ont priorité devant des constructions nouvelles réalisées dans la « verdure ».
- Dispositions restrictives relatives à l'implantation de grandes surfaces.
- Il est établi une liste de 36 points clés d'une importance régionale pour l'industrie, les activités commerciales et artisanales et les prestations de services.
- Le développement de la construction de logements se concentre sur 26 points focaux.
- Il convient de construire un nouveau salon du Land pour renforcer l'implantation l'économique.
- Il convient d'élargir les transports publics sur courte distance pour augmenter le nombre de voyageurs utilisant les bus et les transports sur rails.

Cette intégration interne veut placer les habitants au centre du travail régional. Les ressources humaines constituent donc un deuxième pilier de la promotion économique traditionnelle. Ainsi menons-nous un projet régional intitulé « Tutorat pour femmes à faibles qualifications ». Une promotion économique régionale ne veut pas uniquement fixer son regard sur le haut de l'affiche mais aussi prendre en

compte les plus de 210 000 salariés de la Région Stuttgart qui disposent de faibles qualifications.

### **Remarque finale : réunir les forces garantit le succès d'une politique régionale**

Une analyse classique utilisant les facteurs d'implantation donne en résumé les résultats suivants : la Région Stuttgart garantit depuis des années un marché de l'emploi fort ayant une haute concentration d'emplois. Il y règne une certaine mixture de différentes branches caractérisée par une forte concentration des industries. Le grand potentiel en innovations de la Région Stuttgart trouve son expression dans le nombre de demandes déposées pour brevets d'invention : Stuttgart a en Allemagne la première place. La Région Stuttgart a également reçu le « Award of Excellence for Innovative Regions » de la Commission européenne.

La Région Stuttgart a fait preuve de sa force innovatrice également dans le domaine politico-administratif. Les structures administratives régionales ont évolué. Dans les faits, la Verband Region Stuttgart a, à l'échelle régionale, obtenu et aussi assuré les responsabilités de tâches du domaine public et de leur financement. Avec l'Assemblée régionale, elle assume la fonction de pôle cristallisateur des activités et initiatives régionales et des projets régionaux. La formation de réseaux qui connaît un grand succès représente une particularité de la gouvernance régionale. Ces réseaux complètent le travail de l'Assemblée régionale politique et favorisent la constitution de regroupements. Le slogan de Stuttgart, «Réunir les forces », a fait ses preuves.

Il s'agit pour l'avenir de continuer à améliorer l'organisation de la Région, d'éliminer les doublements et croisements de compétences et de créer de propres sources financières. L'échange international peut favoriser ce processus. Pour garantir aussi à l'avenir une politique régionale performante, la Région Stuttgart se voit toujours comme une région apprenante.

### **Informations :**

[www.region-stuttgart.org](http://www.region-stuttgart.org)

[www.region-stuttgart.de](http://www.region-stuttgart.de)

[www.eurometrex.org](http://www.eurometrex.org)