



France



intercommunalité,
territoires de projet,
gouvernance et intégration
de l'environnement

- Historiquement très centralisé, l'État français a cédé petit à petit des compétences-clés aux collectivités territoriales. Dès 1982, les lois de décentralisation marquent un tournant majeur vers l'attribution de compétences locales fortes pour l'aménagement et la planification aux régions, intercommunalités et communes.

- Au début des années 2000, le renforcement de l'intercommunalité relance la planification basée sur une mise en cohérence des politiques publiques autour des projets d'aménagement. La montée en puissance de la notion de durabilité dans l'aménagement et la prise en compte accentuée de l'environnement accompagne cette évolution.

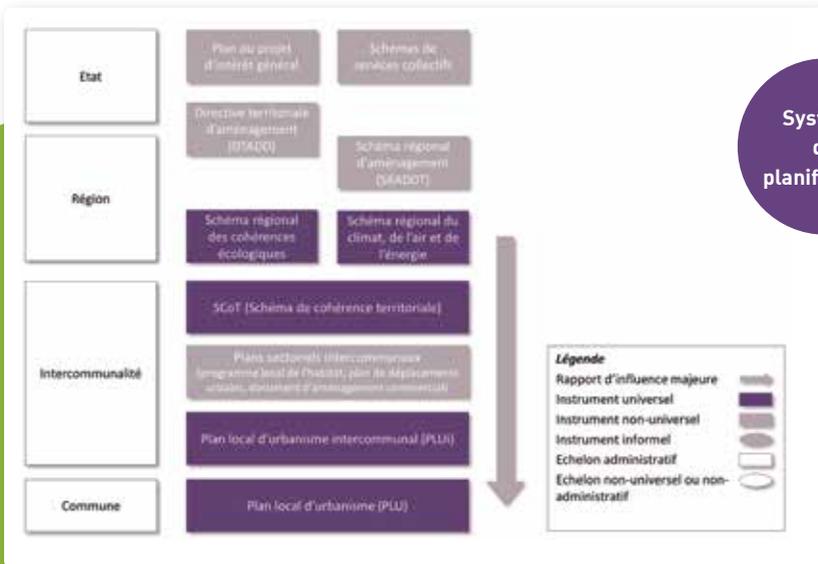
- La profusion législative ainsi que la multitude d'acteurs et d'échelles font de la planification territoriale un exercice complexe, exigeant une maîtrise de normes et d'outils en constante évolution et rendant par conséquent nécessaire le recours à une ingénierie territoriale hautement qualifiée.

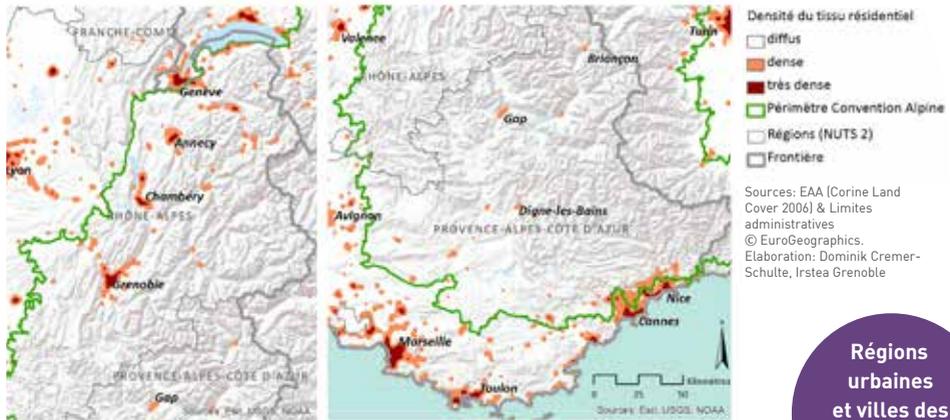
Cadre législatif

- Les **Loi Cornudet (1919)** et **Loi d'urbanisme (1943)** encadrent la planification urbaine, renforcent la réglementation nationale en matière d'urbanisme et de construction.
- La **Loi d'orientation foncière (LOF 1967)** accompagne l'expansion urbaine rapide et la croissance économique de l'époque, introduisant à l'échelle intercommunale les premiers plans stratégiques, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU).
- Les **Lois Defferre (1982-1983)** donnent le cadre d'une décentralisation à la française, renforçant les pouvoirs des communes, qui se voient transférer la compétence urbanisme.
- La **Loi montagne (1985)** et la **Loi littoral (1986)** participent à la protection du patrimoine naturel et culturel de ces milieux..
- La **Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT 1999)** promeut l'élaboration de projets de développement par agglomération ou pays, selon des démarches de démocratie participative. Elle instaure la notion de développement durable dans l'aménagement du territoire et dans la planification locale.
- La **Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (Loi Chevènement 1999)** accorde de l'importance aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de projet, par la

généralisation de trois profils de structures administratives (communautés urbaines (CU), d'agglomération (CA) et de communes (CC)), par le biais d'incitations financières étatiques.

- La **Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (Loi SRU 2000)**, amendée et assouplie par la Loi urbanisme et habitat (loi Robien 2003), réforme l'aménagement du territoire et la planification. Elle met en avant la notion de projet à l'échelle intercommunale, notamment avec le schéma de cohérence intercommunale (SCoT, ex-SDAU et ex-Schéma Directeur), et à l'échelle communale, avec le plan local d'urbanisme (PLU, ex-POS).
- Les **Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Loi Grenelle I)** et **Loi portant engagement national pour l'environnement (Loi Grenelle II)** adoptées en 2009 et 2010 viennent modifier les codes de l'environnement et de l'urbanisme. L'État a concrétisé son engagement en faveur de la biodiversité par l'instauration d'un nouvel outil de maintien et de restauration des continuités écologiques au sein des régions urbaines, à savoir la trame verte et bleue (TVB).
- La **Loi sur la réforme des collectivités territoriales** de 2010 a eu pour but de simplifier l'organisation territoriale autour des deux pôles régions/départements et communes/intercommunalités.





Régions urbaines et villes des territoires alpins

Acteurs

L'ÉTAT

Il est responsable des législations environnementales et d'urbanisme ainsi que des opérations d'aménagement d'intérêt national. Les lois Grenelle peuvent s'interpréter comme un retour de l'État sur les pratiques planificatrices. Malgré la décentralisation, l'État dispose d'instruments incitatifs ou prescriptifs. La *directive territoriale d'aménagement et de développement durable* (DTADD), constitue un outil de planification stratégique définissant des orientations valant pour un territoire spécifique. L'État peut contraindre les collectivités à modifier ou réviser leur document d'urbanisme via un *projet d'intérêt général* (PIG) afin de garantir la réalisation d'un projet présentant un caractère d'utilité publique.

LA REGION (NUTS II, 22 + 5 d'outre-mer)

Le **Schéma de cohérence territoriale** est l'outil d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, s'appuyant sur un projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

Le **schéma régional de cohérence écologique** (SRCE) impulse une politique de protection de la biodiversité.

Le **schéma régional climat-air-énergie** (SRCAE) propose de lutter contre le changement climatique et de s'adapter à ses conséquences. La région dispose d'autres instruments de planification sectorielle (transport, gestion de l'eau, agriculture, etc.).

Les **contrats de projet État-région** (CPER) assurent la programmation et le financement des projets de grande importance.

LE DEPARTEMENT (NUTS III, 95 + 6 d'outre-mer)

La **Loi relative au développement des territoires ruraux**, approuvée en 2005, a transféré la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement foncier aux départements. Ils définissent des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN).

LE TERRITOIRE DE PROJET

Développés à partir de 1967 avec les Parcs naturels régionaux et renforcés à partir de 1995 avec la création de « Pays », ces territoires, majoritairement ruraux, ont une cohésion géographique, économique, culturelle et sociale et mènent une politique de développement territorial autour d'un projet commun (charte).

Le **Schéma de cohérence territoriale** est l'outil d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, s'appuyant sur un projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

LA COMMUNE & L'INTERCOMMUNALITÉ

(respectivement 36 700 et 2 100)

La localisation de l'habitat, des zones d'activités, les opérations d'aménagement urbain ou les transports urbains s'organisent à l'une de ces deux échelles.

Au niveau intercommunal s'élaborent le programme local de l'habitat (PLH), définissant des actions en matière de logement, et le plan de déplacements urbains (PDU), relatif à l'organisation du transport, de la circulation et du stationnement. Le plan local d'urbanisme (PLU, quelques anciens documents subsistent) régit la planification et la construction au niveau communal, voire intercommunal. Il définit les orientations d'aménagement locales.

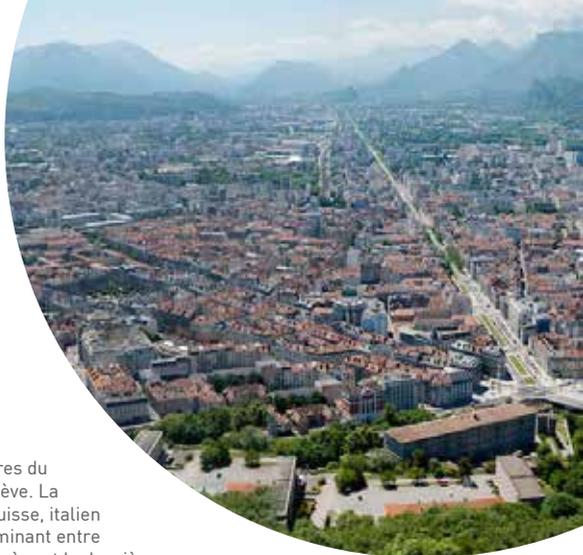
GRENOBLE

et sa région urbaine

Se projeter à l'échelle de la région urbaine: préserver la qualité environnementale par un nécessaire et difficile dialogue

L'agglomération grenobloise s'est développée à l'intersection de trois vallées, façonnées par les rivières du Drac et de l'Isère, sur le sillon alpin de Valence à Genève. La cité offre un accès relativement aisé aux territoires suisse, italien et lyonnais. La ville est entourée de trois massifs culminant entre 2000 et 3000 mètres. Grenoble est la Préfecture de l'Isère et la deuxième agglomération de Rhône-Alpes.

Aujourd'hui, la région urbaine grenobloise montre un dynamisme démographique déséquilibré. Entre 1999 et 2008, les 121 communes se situant à plus de 20 km à vol d'oiseau des pôles urbains ont connu un gain moyen de 1 700 nouveaux habitants par an, soit plus du tiers (34,6 %) de la croissance démographique de la région grenobloise. Pour autant, le diagnostic territorial du SCoT expose une concentration des emplois dans les pôles, laissant apparaître un déséquilibre spatial.



Dynamiques

Le cadre grenoblois se montre aujourd'hui plutôt réceptif à l'idée d'une planification stratégique à large échelle. Le SCoT de la Région urbaine de Grenoble comptait au 21 décembre 2012, date de son approbation, 273 communes. Pour comparaison, en 2010, la moyenne française était de 45 municipalités par SCoT, avec une forte variabilité selon les contextes.

“

On a une chance dans la région grenobloise d'avoir des élus qui s'impliquent fortement dans les problématiques de l'aménagement et de l'urbanisme. Alors, il y a une Agence d'urbanisme, il y a des moyens donnés à l'ingénierie dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, au sens large, qui sont importants. Quand vous dites à une commune : « Votre PLU peut coûter 50.000 euros, 70.000 euros, ou plus encore selon les cas », en général, ils estiment cela hors de prix, mais ils le font car ils perçoivent bien la complexité et l'intérêt de l'outil, au-delà d'une carte de zonage. Il y a des territoires qui ne mettent pas plus de 20.000 euros pour faire un PLU... [...] Ici, la plupart des élus ont bien intégré la nécessité de passer du temps pour essayer d'aménager le territoire. Donc, on a un territoire qui, au moins sur les parties historiques – l'ancien SCoT – est plutôt réceptif...

Benoit Parent, Directeur de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise, 2013

L'idée de s'investir dans un projet territorial à si large échelle n'a pas toujours séduit les esprits locaux, notamment en périphérie d'agglomération. Historiquement, par crainte de devoir se soumettre à l'influence grenobloise ou à l'effet de vastes schémas directeurs, les municipalités ont entrepris de s'associer et d'élaborer leur document à un niveau intercommunal restreint. Avec l'introduction du SCoT, s'est affirmée une logique de projet politique construit sur un ample territoire autour de l'agglomération grenobloise. Cette évolution dans la démarche planificatrice fut perçue de manière nuancée en fonction des interlocuteurs. Le SCoT tend à être vu par les techniciens davantage comme un document de planification stratégique, visant à modeler collectivement un projet de territoire, et par les élus plutôt comme un document cadré par les normes autour desquelles il est ensuite possible de discuter.



Perimètre et géopolitique

Les collectivités de la région urbaine grenobloise ont été incitées à se lancer dans une entreprise de planification à grande échelle en raison d'une réalité spatiale nouvelle. L'extension des bassins de vie a façonné une géographie plus complexe. Dans ce cadre contraint, les problématiques de l'étalement urbain et de la pollution atmosphérique sont devenues plus prégnantes.

Au sein du même périmètre de planification coexistent des collectivités territoriales variées : urbaines, périurbaines ou rurales, de vallée ou d'altitude. Cette diversité géographique induit des différences d'intérêts et de points de vue. Autour de la planification stratégique se cristallisent des questionnements sur l'identité du territoire local et la relation qu'il devrait entretenir avec la ville centre. Une meilleure intégration des massifs alpins alentours, qui demeurent essentiellement en dehors du périmètre du SCoT, supposera une évolution des mentalités. Avec l'affirmation de cette planification à vaste échelle, l'ingénierie territoriale devra s'adapter, étoffer ses connaissances afin d'œuvrer dans des contextes géographiques, notamment périurbains ou montagnards, jusqu'alors moins connus voire moins compris.

“ Lors de la première visite qu'on a faite sur le plateau du Vercors, d'élus à élus, on a été reçus comme les Chinois arrivant sur le Plateau tibétain : « Vous venez coloniser, etc... » Alors que, pour nous, le problème réside surtout dans ces 9.000 voitures qui descendent du plateau sur l'agglomération !

Yannik Ollivier, Maire de Saint-Martin-le-Vinoux et 7e vice-président à l'Aménagement du territoire, aux Risques majeurs et au Projet métropolitain, 2013.

Intégrer l'environnement

Le SCoT fait la part belle aux questions d'environnement et de biodiversité. Néanmoins, il n'est pas dit que les corridors écologiques introduits dans les documents de planification aient une réelle pertinence écologique.

Des divergences d'intérêts apparaissent, les agriculteurs et propriétaires fonciers pouvant se montrer réticents aux préconisations. Les réactions varient selon les territoires. La TVB façonnée dans la ville-centre se conçoit davantage comme un aménagement structurant. Dans le périurbain, où la pression foncière s'avère forte, la tentation existe de modérer les traductions spatiales de la TVB. Dans les espaces plus ruraux, pouvant eux-mêmes être définis comme de vastes réserves de nature, certains se questionnent sur la pertinence de l'objet. Se pose la question du droit au développement pour ces espaces plus excentrés.

“ Dans une zone très rurale, est-ce que la priorité, c'est d'aller définir des corridors biologiques là où il n'y a pratiquement que des corridors biologiques ?



Samuel Martin, Maire de Monestier du Percy, Président de la Communauté de Communes du Trièves et Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble.

“ En prenant ma casquette d'écologue, [...] je pense qu'il y a un décalage énorme entre l'ambition de la loi et la capacité à faire localement. [...] on est vraiment dans une interprétation très simpliste de ce qu'est un corridor au niveau régional. On est sur des grands principes d'alertes. On n'a aucune idée de la fonctionnalité réelle des espaces qui ressortent.

Hugues Merle, Chargé d'études environnement à l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise.

“

Quand ils ont fait la carte des aléas sur Saint-Martin-le-Vinoux, on ne pouvait plus rien faire. Je suis allé voir le préfet et lui ai dit : « Monsieur le préfet, il y a des élus qui ont été élus pour ne rien faire et qui repassent, comme ça, de mandat en mandat... Moi, je n'ai pas été élu pour ne rien faire. J'ai un programme et je ne m'imagine pas inaugurer les chrysanthèmes sur Saint-Martin-le-Vinoux.

Hugues Merle, Chargé d'études environnement à l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise.

Perspectives

Le SCoT pose la question de la relation entre échelle de planification et échelle politico-administrative. Les visions et projets qui se dessinent sur l'espace peuvent révéler la pertinence de nouvelles institutions intercommunales. Autrement dit, l'action planificatrice induit quelquefois de nouvelles étapes dans la construction territoriale. À l'inverse, certains élus peuvent également vouloir prendre de la distance vis-à-vis de collectivités voisines, notamment lorsque sont abordées des thématiques sensibles. Aussi, certains maires commencent à s'interroger sur leur fonction dans un contexte qui promeut la planification à un niveau métropolitain. Quel projet le maire peut-il porter face à ses élus et quelle vision d'avenir peut-il offrir à ses administrés si l'essentiel du projet de territoire se définit à l'échelon supérieur ? À l'heure où s'envisage un PLU intercommunal, la question s'avère d'autant plus actuelle.

Si vaste et volumineux soit-il, le SCoT de la région urbaine grenobloise n'incorpore que modérément les espaces alpins limitrophes. Ces derniers, généralement intégrés à des parcs naturels régionaux, montrent pourtant une relation fonctionnelle évidente à la vallée et à son agglomération. Nombre de problématiques actuelles ou émergentes réclameraient un dialogue plus approfondi entre ces territoires d'altitudes diverses, mais dont la distance se voit amplifiée par des visions caricaturales, des incompréhensions mutuelles ou des sentiments d'inégalité.

Ville de Grenoble

Population : 157 424 hab. (2011)

Densité : 8 683 hab./km²

Grenoble-Alpes-Métropole

Communes : 49 (2014)

Population : 437 236 hab. (2011)

Densité : 808 hab./km²

Document de planification

SCoT de la Région urbaine grenobloise

Communes : 273 (2012)

Intercommunalités : 13 (2012)

Population : 738 700 hab. (2012)

Densité : 198 hab./km²

Date d'approbation : 2012

Horizon : 2030

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

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





Slovénie

.....

Absence d'un échelon régional,
réformes fréquentes
et faible coordination

- Le système de planification territoriale slovène est organisé selon deux entités administratives : l'État et les 211 communes au niveau local. Toutefois, un échelon régional s'intercale à des fins statistiques et financières pour l'octroi de fonds structurels européens.

- L'absence d'un vrai niveau régional représente un obstacle majeur pour une planification territoriale cohérente. Les communes sont trop petites pour faire face aux défis qui excèdent souvent leur périmètre. Des débats sur une réforme des collectivités territoriales ont lieu depuis plus de 20 ans. En 2007, le gouvernement a proposé l'introduction de régions administratives à autogouvernement limité, mais la législation a été reportée.

- Les communes gèrent leur territoire pour les activités ne concernant pas la juridiction de l'État. Le rôle des communes est fort et l'emporte sur le niveau régional.

- Mise à part la capitale Ljubljana, qui concentre le pouvoir politique et économique, l'armature urbaine est caractérisée par des villes et villages de petite taille. Les campagnes sont fortement touchées par l'exode rural. La vie traditionnelle et agricole avec les Alpes comme toile de fond détermine l'image du paysage emblématique slovène.

Cadre législatif

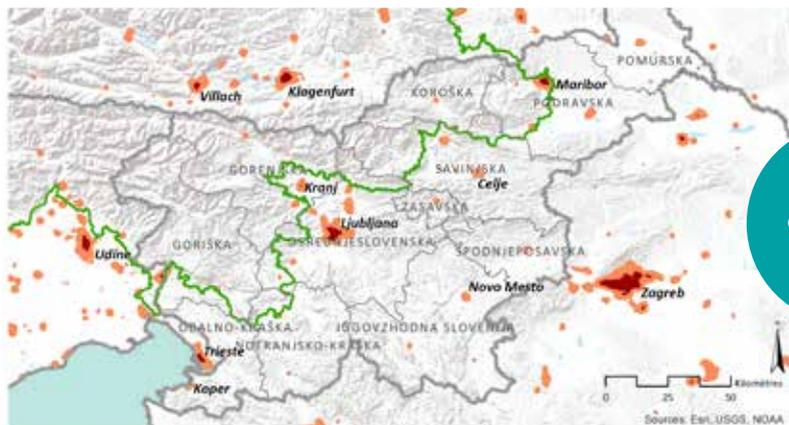
- Les premières lois d'aménagement du territoire datent de la période socialiste (fin des années 1960, années 1970 et 1984). La loi de 1984 était la plus aboutie en termes de planification intégrée, avec une forte prise en compte de tous les acteurs et intérêts multiples. Malgré une forte direction par l'État, les tâches étaient réparties entre des régions de planification (aujourd'hui correspondant aux régions statistiques) et les communes, plus grandes et moins nombreuses qu'aujourd'hui (65 contre 211).
- Après une période de transition suite à l'indépendance en 1991, marquée par des modifications ponctuelles de l'ancien système, la Slovénie a élaboré plusieurs nouvelles lois sur l'aménagement du territoire dans les années 2000. Celle de 2002 n'ayant jamais été appliquée entièrement à cause de ses faiblesses, c'est la loi de 2007 qui régit l'aménagement à l'échelle nationale, la conception régionale du développement spatial et la planification locale, et définit également les instruments et les procédures.
- Néanmoins, des débats politiques et scientifiques sur la législation, la mise en œuvre de l'aménagement du territoire et l'organisation territoriale se poursuivent, engendrés par les faiblesses du système et des procédures d'aménagement.



- La loi de 2010 (Act regarding the Siting of Spatial Arrangements of National Significance in Physical Space) règle la procédure de préparation des plans spatiaux nationaux pour des projets opérationnels spécifiques d'importance nationale.

Système de planification





Régions urbaines et villes des territoires alpins

Densité du tissu résidentiel
 □ diffus
 ■ dense
 ■ très dense
 □ Périètre Convention Alpine

Régions statistiques (NUTS 3)
 □ Frontière

Sources: EEA (Corine Land Cover 2006),
 Limites administratives © EuroGeographics,
 Elaboration: Dominiq Cremer-Schulte, Irstea Grenoble

Acteurs

L'ÉTAT

La responsabilité de l'aménagement du territoire et de la planification locale au niveau national est portée depuis 2012 par le Ministère de l'infrastructure et de l'aménagement du territoire, qui prend un rôle directeur pour un développement territorial durable. L'État définit le système de planification et sa répartition administrative. Il élabore les lois, les politiques et les instruments relatifs à l'aménagement. Il développe des orientations stratégiques et met en œuvre des projets opérationnels de développement spatial de portée nationale. Il surveille la régularité de la planification communale et délivre les permis de construire via 58 unités administratives, qui ne détiennent pas elles-mêmes de contrôle sur la planification locale. **La stratégie de développement spatial de la Slovénie** (Spatial Development Strategy of Slovenia, SDSS) de 2004, constitue le cadre normatif de l'aménagement du territoire, de l'utilisation des fonds européens et de la planification locale. **Le plan directeur national** (National Spatial Plan) est dédié aux zones spécifiques à fort enjeu et détermine les conditions spécifiques pour la planification locale.

LA REGION ((NUTS III, au nombre de 12)

La région est aujourd'hui une région statistique sans fonction politique ni administrative. Elle met en œuvre les politiques de développement régional

à travers des accords entre l'État et les communes et élabore les programmes de développement régional. **Le programme de développement régional** (Regional development programme) est un document stratégique informel ayant pour statut celui d'un accord. Il porte sur un intérêt local ou national. La loi permet l'élaboration d'un **plan directeur à l'échelle régionale** (Regional Spatial Plan) qui met en œuvre la programmation du développement régional.

LA COMMUNE (au nombre de 211)

Elle est responsable de la planification locale dans le champs d'action accordé par l'État. Elle est compétente pour le zonage, pour la mise en œuvre de la politique d'urbanisme, des transports (réseau routier), pour la gestion de l'eau et de l'énergie. Elle peut se doter d'un document stratégique, comme une **stratégie communale de développement spatial**, qui établit des objectifs à long terme pour le territoire (localisation des activités, des réseaux de transport, etc.) et oriente le développement urbain. **Le plan directeur communal** (Municipal Spatial Plan), obligatoire, précise les lignes directrices, les objectifs, le développement spatial (développement urbain, paysages et transport) et établit les règles de construction et d'urbanisme (volume, hauteur, apparence). Des communes voisines peuvent développer conjointement un document local de planification appelé **plan directeur régional** (Regional Spatial Plan).

LJUBLJANA

et son aire fonctionnelle

Vers une vision de la région urbaine :
planification renouvelée, efforts régionaux
& « Capitale verte de l'Europe 2016 »

Capitale et plus grande ville de Slovénie, Ljubljana se situe à 120 km de Zagreb, 70 km de Trieste et 280 km de Vienne, entre les Préalpes slovènes et la région du Karst. La région est un carrefour des cultures germaniques, slaves et latines qui ont fortement influencé son histoire. À 300 mètres d'altitude, Ljubljana est située à proximité de la confluence de deux rivières, dans une plaine alluviale entourée de collines boisées. La région urbaine de Ljubljana s'étend sur une vingtaine de communes jusqu'au pied des Alpes slovènes au nord.

Ljubljana et sa région ont vu leur population s'accroître dans la décennie 2004-2014 de manière plus modérée qu'auparavant. Elle reste néanmoins la plus dynamique de Slovénie, comptant en moyenne 4 000 habitants supplémentaires chaque année. En termes de génération de richesses, de population et d'emplois, Ljubljana joue un rôle prédominant pour la région et pour la Slovénie. Elle dispose d'un caractère particulièrement vert : ¾ de la surface communale sont des espaces naturels, forestiers et agricoles, dont 20 % sont des espaces protégés. 46 % de la surface régionale sont protégés. En 2014, la ville de Ljubljana a été récompensée pour ses efforts en matière de durabilité avec le prix « Capitale verte de l'Europe 2016 ».

Dynamiques

« Ljubljana a reçu reconnaissance pour la sensibilisation à l'environnement auprès de ses citoyens, pour sa stratégie de développement durable 'Vision 2025', sa mise en œuvre d'une série de mesures vertes urbaines au cours de la dernière décennie et son réseau de transport impressionnant. » Communiqué de Presse de la Commission Européenne, Brussels, 24 June 2014

Ljubljana a développé un fort dynamisme en matière de planification et de développement durable ces 15 dernières années. Ses efforts ont récemment été récompensés par l'attribution du prix « Capitale verte de l'Europe 2016 ». L'histoire de la planification de Ljubljana a déjà connu deux plans directeurs majeurs dans la période socialiste (plan général de développement urbain, 1965 ; plan à long-terme, 1985). Dans les années 2000, plusieurs documents stratégiques mais informels ont été développés dont, en 2007, la vision stratégique «

Ljubljana 2025 » qui énonce les orientations principales du développement spatial autour de trois objectifs : ville durable, ville idéale et pôle métropolitain.

La stratégie mise sur l'amélioration du cadre de vie, la modernisation des transports, la protection des espaces naturels et une forte participation des citoyens dans les projets urbains. Le nouveau plan spatial de 2010 souligne le positionnement de la ville dans le contexte européen, son cadre de vie exceptionnel et son histoire en matière de planification urbaine. Les récents projets de la ville sont le passage en zone exclusivement piétonne du centre historique et le développement d'un réseau de bus intercommunal performant.

Les efforts de Ljubljana rayonnent sur toute sa région urbaine. Les dispositions législatives n'encouragent pas l'utilisation d'instruments d'aménagement du territoire au niveau régional. Malgré cela, la programmation du développement régional a permis aux communes de développer des approches intercommunales, qui ont notamment débouché sur des lignes directrices pour le développement régional du transport public.

“

Dans la région urbaine de Ljubljana, il y a également eu une sorte de phase préparatoire pour un plan de développement régional, en 2009, mais il est resté au stade d'étude. Mais, il y avait aussi une dimension participative, mobilisant toutes les communes, ainsi que d'autres acteurs. Ce processus a eu un impact positif dans le sens où les communes ont réussi à s'entendre sur certaines questions importantes au niveau régional.

Marco Peterlin, Directeur de l'Institut for Spatial Policies (IPOP), Ljubljana, 2013.



Périmètres et géopolitique

L'aménagement du territoire et la planification locale sont des compétences communales fort appréciées des communes. La planification locale engendre des conflits entre communes en concurrence pour la population, pour les zones d'activités et l'emploi, notamment entre Ljubljana et ses communes voisines.

Un manque d'échelon régional de planification, d'administration et de régulation est reconnu au niveau national et à Ljubljana. Depuis une quinzaine d'années, des débats sur l'introduction d'un tel échelon ont lieu, mais n'ont pas abouti à une réforme territoriale à cause des fortes identités locales et de la nécessité pour les

communes de céder certaines compétences. Pourtant, en particulier à Ljubljana, une planification à l'échelle de la région urbaine semble nécessaire, car certaines problématiques économiques, environnementales et sociales dépassent largement les limites communales.

En l'absence d'un tel échelon, la politique a eu recours à celui de la région statistique. Pour le gouvernement, cet échelon constitue la solution la plus économe pour inciter à la collaboration municipale et à la gouvernance territoriale. Les initiatives lancées à cette échelle compensent en partie l'absence d'une échelle politico-administrative régionale.

La région statistique de Ljubljana (Central Slovenia Statistical Region) apparaît dans divers documents européens comme aire fonctionnelle de la capitale. Ce territoire, composé de 26 communes, montre le chemin vers des périmètres élargis de planification qui commencent à surmonter les problèmes liés à la concurrence intercommunale. Malgré des avancées, le développement urbain n'est pas considéré comme une problématique à résoudre à l'échelle régionale ou intercommunale.

“ Les changements qui sont préparés ici pourraient aider parce que la planification spatiale est une chose très difficile à faire pour les petites communes. Peut-être en transférant certaines tâches au niveau régional, en particulier la planification spatiale stratégique, cela aiderait beaucoup des petites communes. [...] Mais je ne suis pas sûr que les communes soient prêtes à céder une partie de leurs compétences à l'échelle régionale ou intercommunale [...].



Simon Kušar, Enseignant-Chercheur à l'université de Ljubljana, 2013.

“ Peut-être que maintenant, les communes voient de l'intérêt dans ces agences régionales de développement aussi parce qu'il y a de l'argent. Certains appels d'offres pour les fonds européens ou même publics sont conçus pour qu'une commune seule ne puisse pas soumissionner pour une telle offre. Elles ont besoin de se mettre en relation avec d'autres pour trouver des problèmes communs [...] et ensuite faire une réponse.



Alma Zavodnik-Lamovšek, Enseignante-Chercheuse à l'Université de Ljubljana, 2013.

Développer les transports publics

Le plus grand problème de l'agglomération de Ljubljana est le transport. Depuis plus de 30 ans, les investissements nationaux et plus tard ceux de l'UE ont essentiellement visé l'amélioration du réseau routier autour de la capitale, entraînant un retard des infrastructures ferroviaires jusqu'au milieu des années 2000.

Les flux de population restent concentrés sur Ljubljana. Des périodes de forte périurbanisation à partir des années 1990 ont encore plus éloigné la population de l'emploi. Aujourd'hui, plus de 100 000 trajets quotidiens sont comptabilisés en direction de Ljubljana. Les deux tiers sont effectués en voiture.

L'étude nommée « Base d'experts pour la gestion des transports publics dans la région » de l'Agence de développement régional de la région urbaine de Ljubljana, largement acceptée par les élus locaux, envisage des améliorations du système ferroviaire régional, la construction de parkings relais en périphérie, la construction de nouvelles voies dédiées aux bus et l'amélioration des mesures de gestion du transport public. Ce projet semble être le plus grand succès de gouvernance à l'échelle de la région urbaine.

“ Disons que nous avons une politique de transport qui stipule que nous allons développer toutes sortes de transports en commun, le transport durable est la priorité. Mais en même temps, nous avons 90% du budget dans le domaine des transports qui est consacré aux routes. C'est un cas typique, et c'est ce qui se passe dans tous les domaines, ainsi que dans l'aménagement du territoire. [...].

Marco Peterlin, Directeur de l'Institute for Spatial Policies (IPOP), Ljubljana, 2013.



Perspectives

Le cadre législatif et administratif slovène de l'aménagement du territoire n'est pas à la hauteur d'une vision de la planification territoriale actuelle pour une région urbaine. Néanmoins, Ljubljana et sa région semblent faire leurs premiers pas vers une gouvernance territoriale dépassant les limites administratives. À l'échelle de la région urbaine, le programme régional de développement joue un rôle fédérateur, mais reste muet en termes de planification régionale. Cette échelle peut avoir une vraie

influence en termes de politiques spatiales si elle est crédible auprès des élus locaux, ce qui semble le cas pour la région statistique de Ljubljana.

Les fonds européens jouent un rôle majeur dans le financement des projets régionaux et locaux. La Slovénie est le seul pays à être situé dans quatre périmètres de programmes européens de coopération transnationale. Leur influence est positive d'une part: la programmation européenne demandait, au début des années 2000, un minimum de planification au niveau régional. (la région de Ljubljana a su profiter de cet échelon informel pour en faire une échelle de réflexion territoriale), d'autre part, la politique de cohésion et de développement économique régional de l'UE, qui n'intègre pas l'aménagement du territoire, contribue à diminuer l'intérêt qui lui est consacré.



Nous avons cette attractivité, la vieille ville, séduisante, belle, l'air est bon, Ljubljana a sa propre eau potable sur son territoire [...]. Cela signifie aussi qu'on doit garder une dimension gérable, donc plutôt petite. Par conséquent, il faut plutôt empêcher une croissance excessive, garder la ville telle qu'elle est [...] car c'est un bon endroit pour vivre. Tous les services sociaux ont déjà été développés dans la période socialiste, donc il n'y a qu'à les maintenir, et essayer de maintenir un haut niveau de vie avec les industries de haute valeur ajoutée. C'est ça la réponse je pense, qui peut aussi attirer des gens créatifs d'ailleurs, pas par milliers mais quelques-uns.



Ivan Stanič, Directeur du bureau des affaires générales, Département de l'aménagement du territoire, Ville de Ljubljana, 2013.

Ville de Ljubljana

Population : 285 857 hab. (2014)

Densité : 1 039 hab./km²

Région statistique de Ljubljana

[Osrednjeslovenska regija]

Communes : 26 (2014)

Population : 546 314 hab. (2014)

Densité : 220 hab./km²

Document de planification

Plan directeur communal et Vision 2025

Communes : 1

Date d'approbation du plan directeur : 2010

Date d'approbation de la Vision 2025 : 2007

Horizon : 2025

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

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





Autriche

Souveraineté communale,
législations régionales et
naissance d'une politique
d'agglomérations

- En Autriche, l'aménagement du territoire et la planification s'organisent autour de trois échelons : l'État, les États fédérés (*Land*) et la commune. Entre les deux derniers niveaux s'intercale un niveau régional, dépourvu de représentation politique et dont les modalités dépendent amplement du *Land* concerné.

- Le système de planification autrichien est fortement décentralisé, octroyant aux communes un rôle-clé. La Constitution fédérale leur accorde le droit d'agir sur leur territoire en vertu des compétences que leur attribuent l'État ou les *Länder*, ce qui est le cas pour la planification urbaine.

- Historiquement, le pays n'avait pas de culture nationale concernant l'aménagement du territoire, en raison de la puissance des États fédérés qui possédaient leur propre Constitution. La politique nationale d'aménagement du territoire n'apparaît aujourd'hui pas structurante dans l'agenda politique, même si son poids s'est accru.

- Il existe de fortes disparités entre États fédérés, la coordination et la coopération restant souvent peu développées en raison de l'attachement des différents acteurs à leurs pouvoirs traditionnels. Néanmoins, les coopérations verticale et horizontale tendent à se renforcer, surtout à l'échelle régionale.

Cadre législatif

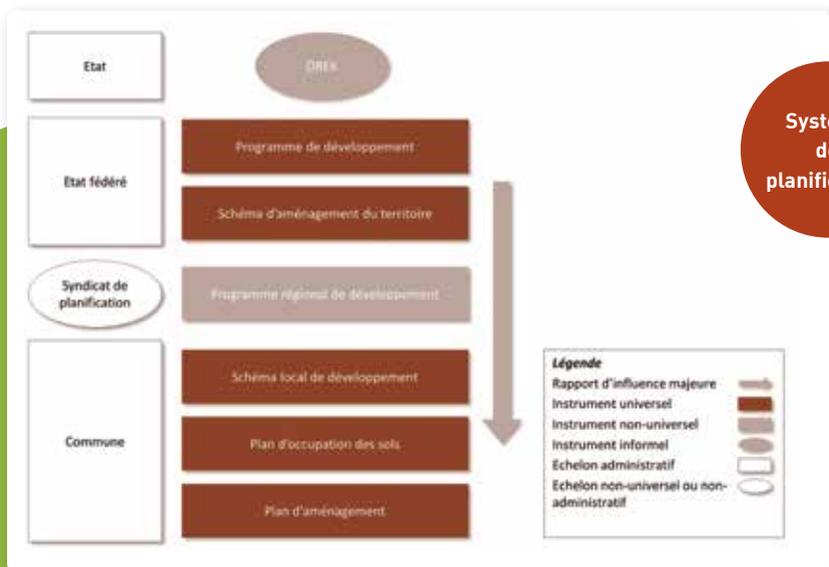
- La législation n'attribue à l'État autrichien aucun pouvoir explicite de planification d'ensemble. Historiquement, et jusqu'à aujourd'hui, les neuf États fédérés sont les instances de législation pour l'aménagement du territoire, la planification régionale et urbaine.
- Chaque Land dispose de sa propre constitution et d'un pouvoir législatif accordé par l'État dans certains domaines de compétences. Au cours des années 1950 et 1960, la plupart des États fédérés ont adopté une loi relative à l'aménagement du territoire. Plusieurs d'entre elles ont été renouvelées récemment : en 2009 pour le land de Salzbourg, en 2010 pour la Styrie ou encore en 2011 pour le Tyrol. Ces textes législatifs partagent les mêmes principes mais leurs objectifs varient. Au Tyrol, le renouvellement de la loi en 2011 a rendu possible un aménagement du territoire supra-communal et une planification locale plus contraignants (limites d'urbanisation, protection contre les risques naturels, zones prioritaires agricoles).
- Au niveau local, les communes bénéficient d'une grande autonomie dans la planification territoriale, l'usage des sols ou encore l'organisation des transports. La Constitution fédérale leur octroie le droit d'agir en tant qu'organisme économique et autorité planificatrice souveraine.

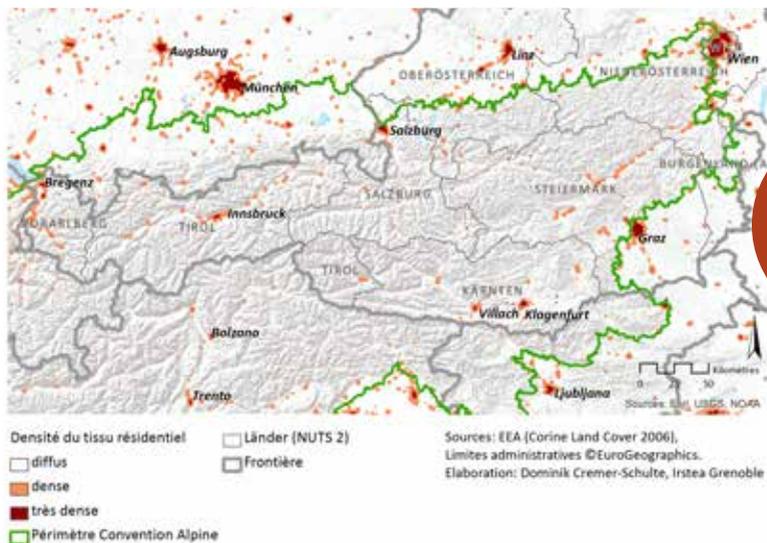
- La Constitution permet aux communes de se regrouper en intercommunalités pour certaines compétences comme le transport, l'éducation, la gestion de l'eau, la construction ou le tourisme. Des règlements plus détaillés se trouvent dans les lois ou codes municipaux au niveau des États fédérés. Par exemple, le code municipal du Land du Tyrol prévoit la possibilité d'établir une intercommunalité à l'initiative des communes, mais le Land peut aussi l'imposer. (Code municipal du Tyrol, 2001). Ainsi le Land du Tyrol a établi les *Planungsverbände* (36 syndicats de planification) et les *Tourismusverbände* (34 syndicats intercommunaux de tourisme).

“ Si nous continuons à construire des maisons individuelles, l'espace urbanisable sera entièrement construit d'ici quelques générations. D'où la naissance de lois d'aménagement du territoire plus strictes, qui ont ensuite eu des rétroactions sur la politique du logement. Nous sommes maintenant arrivés à un point où l'aide au logement se concentre seulement sur deux priorités : [...] logements collectifs ou dans les zones plus rurales habitat regroupé de faible hauteur, et rénovation thermique.



Gerhard Fritz, Conseiller municipal de la Ville d'Innsbruck, Parti des Verts, 2013.





Régions urbaines et villes des territoires alpins

Acteurs

L'ETAT FEDERAL (*Bund*) :

Il élabore un cadre législatif, réglementant la redistribution des ressources fiscales, l'éducation, le réseau électrique national, les grands projets d'infrastructures etc. Bien que cet État fédéral ne dispose d'aucune compétence explicite en matière de planification et d'aménagement d'ensemble, les ministères définissent des *politiques sectorielles* ayant, dans certains domaines (transports et infrastructures, énergie, agriculture, etc.), des implications spatiales directes.

La mise en cohérence des orientations prises par les ministères fédéraux ou les autorités fédérées s'opère via deux instruments. La Conférence autrichienne pour l'aménagement du territoire (*Österreichische Raumordnungskonferenz, l'ÖROK*) réunit les représentants des ministères fédéraux, des gouvernements fédérés et des municipalités. Cet organe indépendant constitue une plateforme de coopération entre acteurs d'échelons territoriaux distincts. L'ÖROK a pour tâche l'élaboration du Concept de développement spatial autrichien (*Österreichisches Raumentwicklungskonzept, l'ÖREK*). Ce document stratégique contribue à la cohérence entre les politiques de planification régionale conduites par les différents Länder.

LES ETATS FEDERES

(NUTS II, au nombre de 9, les Länder)

Ils sont compétents en termes de transports, d'environnement ou encore de santé. Le Land dispose d'un droit à légiférer en matière d'aménagement du

territoire et de planification urbaine, dans un cadre à respecter par les municipalités. En raison d'une législation propre à chaque État fédéré, le nombre d'outils d'aménagement varie selon les contextes. Les Länder disposent d'outils d'aménagement et de planification stratégique comme la loi d'aménagement du territoire, le programme de développement régional (*Landesentwicklungsprogramm*), le schéma d'aménagement du territoire (*Raumordnungsplan*) et divers programmes sectoriels.

PLANUNGSVERBÄNDE/GEMEINDEVERBÄNDE

(syndicats de planification, intercommunalités) :

Les États fédérés ont la possibilité d'organiser une planification régionale à une échelle intermédiaire entre le Land et la commune. Les outils sont similaires à ceux de l'État fédéré, mais peuvent aller jusqu'aux projets opérationnels. Le Land n'est pas obligé de disposer d'une telle politique de planification régionale, ce qui peut induire une couverture partielle des territoires.

LA COMMUNE (environ 2 350) :

Elle possède le droit d'agir sur son territoire en vertu des compétences attribuées par l'État ou les Länder, dont celle de la planification urbaine. Elle élabore trois documents de planification, différant dans leurs temporalités et niveau de précision. Le schéma local de développement (*Örtliches Raumentwicklungskonzept - ÖROKO*) énonce les orientations stratégiques et perspectives à moyen terme. Ce document auto-contrainant pour la commune n'affecte pas directement les propriétés foncières. Le plan d'occupation des sols (*Flächennutzungsplan*) définit l'usage des sols. Enfin, les plans d'aménagement (*Bebauungspläne*) sont les seuls à disposer d'une précision à la parcelle.

INNSBRUCK

et ses environs

S'éloigner de la culture de l'esprit de clocher : attractivité territoriale et naissance d'une gouvernance intercommunale

La ville et l'agglomération d'Innsbruck se sont développées au milieu de la vallée de l'Inn, à l'intersection avec le passage important du Brenner. Entourée par les chaînes du Karwendel et du Patscherkofel, c'est la deuxième plus grande ville d'Europe dans cette situation après Grenoble. Elle est la capitale régionale du Tyrol et la cinquième ville autrichienne. La région urbaine d'Innsbruck s'étend dans la vallée de l'Inn, comprenant des petites villes et communes rurales et des centres d'emplois secondaires.

La région urbaine et le Land sont dotés d'une forte attractivité sur un espace contraint : seuls 17 % du territoire du Planungsverband sont des espaces urbanisables. De 2006 à 2012, la région a compté plus de 13 000 nouveaux habitants. 40 000 habitants supplémentaires sont attendus dans le Tyrol d'ici 2030, en majorité dans la région urbaine d'Innsbruck, ce qui entraîne un prix de l'immobilier comparable à celui des stations touristiques. Après une période de forte périurbanisation, on observe une ré-urbanisation de l'agglomération. À ces phénomènes s'ajoutent l'importance de l'économie touristique (16 % du PIB du Tyrol, 53 000 emplois) et le trafic de transit du col du Brenner.

Dynamiques

Innsbruck et son agglomération connaissent une superposition de pressions foncières fortes et concurrentielles (immobilier résidentiel, tourisme, agricole, économique, commerces, services, transports) qui s'exercent sur une ressource plus limitée que dans d'autres régions alpines. La pratique de planification est basée sur l'autonomie communale. Néanmoins, plusieurs facteurs changent cette culture locale.

D'abord, les ÖROKO (Schémas d'aménagement du territoire local) ont amené les municipalités à développer une vision commune du territoire communal et à accorder leurs objectifs de développement avec les ressources disponibles pour les 10 prochaines années. L'objectif principal du Land était de contrôler plus strictement la planification communale. Avec l'ÖROKO de 2002, Innsbruck a largement exercé des contraintes sur les nouvelles zones constructibles et a renforcé la réhabilitation et la densification des quartiers existants, tout en développant une planification basée sur la participation d'acteurs et de citoyens.

À l'échelle de la région urbaine, le syndicat de planification « Innsbruck et sa périphérie », composé de 42 communes, s'avère dynamique. Mais pour le moment, il constitue d'abord un forum d'échanges entre maires, techniciens et le Land sur des thématiques communes. L'impact sur la planification locale reste faible et les thématiques restreintes. Les problématiques foncières et d'aménagement ne sont pas abordées.

“

Je pense que c'est très raisonnable dans la construction d'un syndicat de planification comme celle d'Innsbruck de concentrer le travail là où on a le plus de mal, et où tous sont les plus disposés à coopérer. Ensuite, on peut miser sur les expériences positives. Par exemple, commencer à travailler ensemble les schémas locaux d'aménagement du territoire, ou parler ensemble du développement résidentiel. Pour le moment, ce n'est pas encore ça, mais à l'avenir, cela va être certainement nécessaire.

Isabella Blaha, Maire de Scharnitz, village touristique au nord d'Innsbruck, 2013.





Perimètre et géopolitique

Depuis longtemps, la culture et la politique de planification de l'esprit de clocher a structuré le tissu urbain villageois du Tyrol. La pensée des acteurs et les visions d'aménagement d'avenir ont du mal à s'affranchir de cet esprit de clocher qui reste toujours un élément paysager et touristique alors que certains urbanistes et aménageurs promeuvent la réalité d'une grande région urbaine fonctionnelle.

En réalité, des approches différentes de collaboration intercommunale laissent entrevoir le début d'un changement. La dynamique du syndicat de planification montre la volonté croissante des communes à travailler ensemble. Cette volonté provient en partie d'une nouvelle génération de maires mais aussi du fait de budgets communaux plus restreints, ce qui oblige les communes à collaborer. L'association rassemble des communes hétérogènes. Elle comprend la commune d'Innsbruck, des bourgs et centres d'emplois secondaires, des communes touristiques et périurbaines éloignées jusqu'à 40 km de la ville-centre. Les communes dortoirs, dépendantes des équipements de la ville-centre, sont plus réceptives aux initiatives intercommunales que les centres d'emplois secondaires, qui sont en concurrence avec la ville-centre pour les entreprises et la population. Ils jouent la carte de l'attractivité économique, tout en profitant des équipements de la capitale régionale.



Dans les communes, l'opinion prédomine qu'on ne veut pas que les espaces urbanisés se rejoignent. Mais différents experts supposent que ça va être le cas.



Ernst Steinicke, Professeur en Géographie à l'Université d'Innsbruck, 2013.

Pour la région de planification d'Innsbruck, la gouvernance à l'échelle intercommunale vient juste de débuter. Les compétences de planification urbaine restent fortement l'affaire des communes. Le *Planungsverband* permet néanmoins de faire monter certains thèmes à l'échelle supérieure.



Avec la commune voisine de Rum, qui dispose de réserves pour des zones d'activités manquantes à Innsbruck, l'accord est toujours très difficile à trouver.

Gerhard Fritz, Conseiller municipal de la Ville d'Innsbruck, Parti des Verts, 2013.

Préserver le paysage Tyrolien

Le dilemme d'Innsbruck et de sa région urbaine est son attractivité économique, résidentielle et touristique. En résulte une pression foncière et des prix de l'immobilier comparables aux endroits les plus riches en Autriche, par exemple à Vienne. **L'étalement n'a pas encore conduit à une urbanisation continue dans la vallée. À part la ville d'Innsbruck, le paysage tyrolien est caractérisé par des villages éparpillés, composés pour la plupart de maisons individuelles.** Le Tyrol a renforcé la législation en faveur d'une densification au sein de l'existant. Dès les années 1990, la ville d'Innsbruck a poursuivi l'objectif de ne pas croître à l'extérieur des zones déjà construites.

Dans la périphérie d'Innsbruck, les stratégies de densité pour l'habitat varient d'une commune à l'autre. Un des problèmes majeurs de l'aménagement est qu'on ne peut pas forcer les communes à prescrire une certaine densité. Une réponse à ce problème consistait à mettre en place des syndicats de planification (*Planungsverbände*), mais la plupart d'entre eux restent muets sur l'habitat.



L'augmentation de la densité urbaine favorise la protection de la nature. Si nous nous resserrons dans la ville, alors nous empêchons la destruction des espaces naturels et du paysage culturel dans les environs d'Innsbruck, ce que nous voulons tous [...]. C'est évidemment une idée que chacun est prêt à soutenir, sauf si lui-même est concerné.

Gerhard Fritz, Conseiller municipal de la Ville d'Innsbruck, Parti des Verts, 2013.

Perspectives

“

[...] Il faut qu'il y ait encore une structure lisible, pas la célèbre ville éparpillée de Landeck à Kufstein avec un tissu urbain étalé le long de la vallée de l'Inn, mais les limites de la ville, les limites locales, doivent rester lisibles. [...] Il doit y avoir des ceintures vertes, des terres agricoles, des espaces récréatifs entre les différentes communes.

Gerhard Fritz, Conseiller municipal de la Ville d'Innsbruck, Parti des Verts, 2013.

En l'absence d'une vraie politique d'agglomération tyrolienne ou autrichienne, l'image de l'esprit de clocher semble toujours une bonne métaphore pour décrire la culture de d'aménagement territorial dans la région d'Innsbruck. Des éléments de gestion commune des ressources, une vision partagée de l'agglomération et une volonté de coordonner les politiques d'aménagement manquent à cette région.

Dans quelle mesure le *nouveau syndicat de planification (Planungsverbände)*, échelon dynamique intermédiaire entre communes et Land, peut-il faire évoluer cette culture vers une vision commune du territoire ? Peut-être peut-il avoir un impact sur les instruments législatifs et incitatifs du Land. Des idées existent comme celle de coupler les dotations communales du Land à des exigences en matière intercommunale, mais leur mise en œuvre a jusqu'ici souvent échoué. Il semble important de passer par des instruments plus informels pour créer une dynamique intercommunale.

L'enjeu principal pour la planification à l'échelle de la région est de concilier la croissance démographique et économique, les contraintes de l'espace d'habitat permanent avec l'objectif de garder la structure traditionnelle villageoise qui contribue à l'attractivité paysagère, touristique et territoriale.

Ville d'Innsbruck

Population : 122 458 hab. (2014)

Densité : 1 120 hab./km²

Densité espace urbanisable : 3 402 hab./km²

Syndicat de planification Innsbruck et ses environs

Communes : 42 (2014)

Population : 245 745 hab. (2014)

Densité : 220 hab./km²

Densité espace urbanisable : 1 274 hab./km²

Document de planification

ÖROKO de la Ville d'Innsbruck

Communes : 1

Date d'approbation : 2002

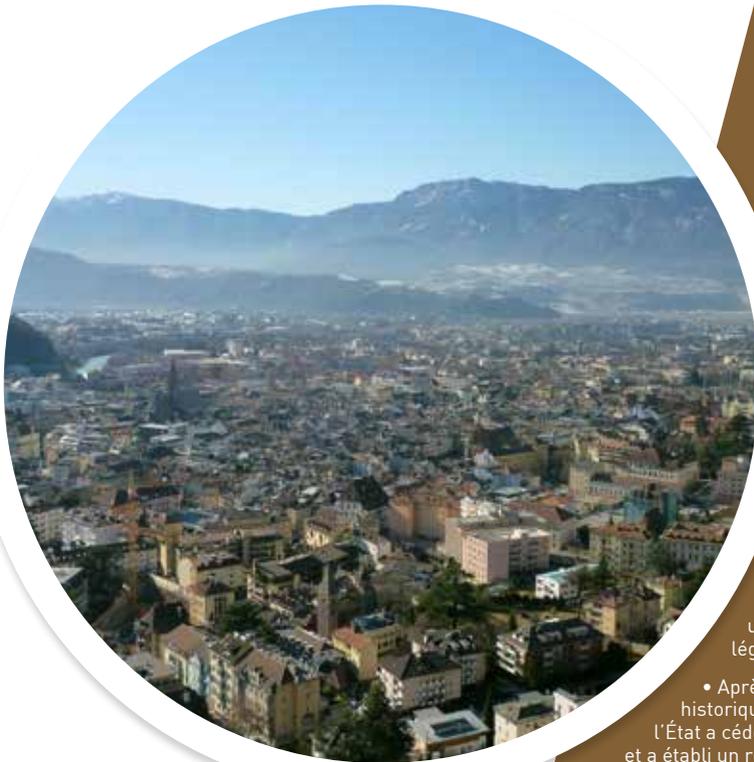
Horizon : 2012

Lancement d'études nouveau document : 2012

Horizon : 2024

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

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



Italie



Régionalisme, provinces
autonomes et régulation
par les communes

- Le système de planification italien se décline aux différents échelons territoriaux (notamment régions, provinces, communes) et se caractérise par un pluralisme de législations régionales.

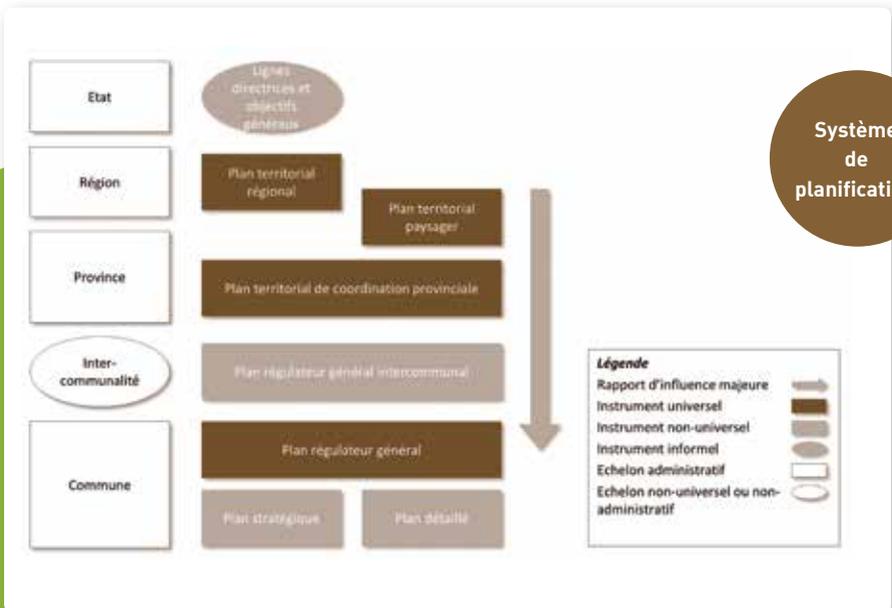
- Après la refonte du système historique très hiérarchisé, l'État a cédé son rôle régulateur et a établi un régime quasi-fédéral régionalisé. Il est garant d'un cadre législatif qui met l'accent sur une planification stratégique et intégrée selon les principes de l'Union Européenne : la coordination, la subsidiarité et la négociation entre échelles et entre acteurs.

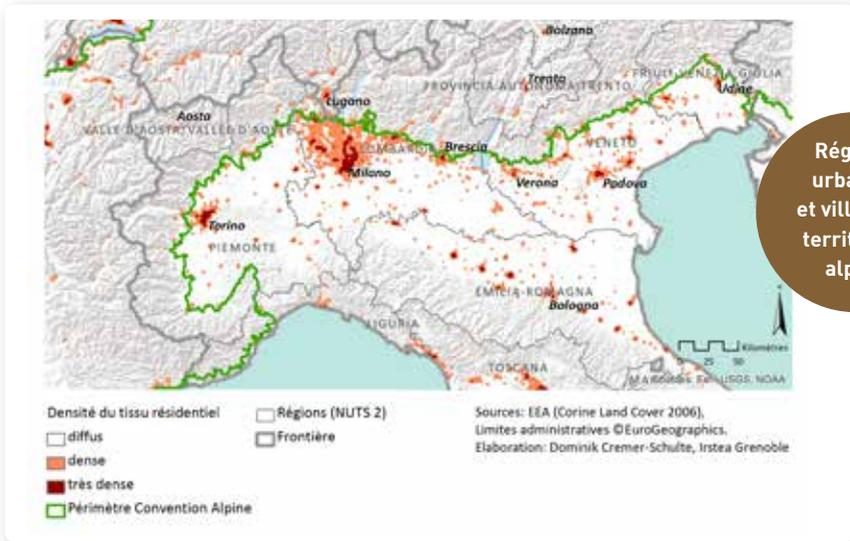
- La création des aires métropolitaines en tant qu'échelon territorial par l'État se solde pour l'instant par un échec d'application régionale et locale. Les autres coopérations intercommunales n'existent qu'à travers des projets opérationnels et ne constituent pas un échelon territorial.

- Quelques régions et provinces, dont 3 dans les Alpes, sont dotées d'une autonomie particulière et donc de législations spécifiques pour l'aménagement, dont la Vallée d'Aoste et le Trentin - Tyrol du Sud. La plupart des régions alpines conservent un système hiérarchique avec une forte compétence de planification des communes.

Cadre législatif

- La planification urbaine au sens de régulation de l'usage du sol est toujours fondée sur la loi 1150 (1942), modifiée à plusieurs reprises : meilleure prise en compte de la protection et la valorisation de l'environnement par la loi Galasso (1985), à la faveur du renouvellement urbain en 1987 et 1993 (requalification urbaine), la démarche de planification plus flexible par les partenariats public-privé en 1993. La loi sur l'organisation de l'autonomie locale (1990) a permis l'élection des maires et des présidents des provinces au suffrage universel direct, ce qui a renforcé le poids des acteurs locaux.
- Les régions et partiellement les provinces sont dotées d'une grande autonomie et notamment du pouvoir législatif. Les régions ont connu au début des années 90 une montée en puissance en termes de législation de la planification.
- L'intégration dans l'Union Européenne et les exigences pour accéder aux fonds structurels ont fait entrer les régions dans une logique de programmation et de coordination des politiques et projets. Les lois Bassanini (1997 et 1998) ont accentué ce phénomène de décentralisation selon les principes érigés par l'UE : subsidiarité, coopération et partenariat entre les échelons territoriaux.
- La réforme constitutionnelle des années 2000 a rétrocedé une partie des compétences régionales aux autorités locales pour éviter une trop grande centralisation au bénéfice des régions. Celle-ci orientent donc aujourd'hui les lois cadres nationales sur leur territoire, notamment pour la définition de procédures et d'instruments de planification. Elles précisent ainsi les missions et les tâches d'administration qui sont déléguées aux autorités locales et celles qui leur reviennent. Entre régions et provinces, une grande hétérogénéité des législations, procédures, stratégies et instruments caractérise la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.
- L'échec de l'instauration d'un nouvel échelon territorial dédié aux aires métropolitaines a montré la faiblesse du pouvoir de l'État sur les régions mais également celle des régions sur les autorités locales.
- La planification dans les deux provinces autonomes alpines du Tyrol-du-Sud et du Trentin, qui conservent une approche hiérarchique descendante, se base sur des lois au niveau de la province.





Régions urbaines et villes des territoires alpins

Acteurs

L'ÉTAT

Avec l'adoption progressive d'un système plus fédéral et décentralisé, l'État a perdu ses compétences majeures en matière d'aménagement du territoire. Il intervient à travers la législation-cadre, la programmation régionale et urbaine avec l'octroi de fonds publics, les politiques sectorielles et la définition des lignes directrices du développement territorial. Il fixe les objectifs généraux et coordonne des politiques publiques via des lois cadres et des arrêtés.

LA REGION (NUTS II, au nombre de 19)

Dotée du pouvoir législatif, elle précise les lois-cadres et définit les procédures et instruments pour la mise en œuvre de la planification régionale ainsi qu'à une échelle plus locale. Cinq régions sont dotées d'un statut autonome (Vallée d'Aoste, Trentin - Tyrol du Sud, Frioul-Vénétie julienne, Sardaigne, Sicile), et deux autres ont le statut de province autonome (Trento, Bolzano). Les régions établissent un plan territorial régional (*Piano Territoriale Regionale* ou *Piano Territoriale di Coordinamento*), qui pose les prescriptions d'usages de l'espace. Un *plan spécifique dédié aux paysages* (*Piano Territoriale Paesistico*, *PTP*) encadre la protection et l'exploitation des paysages.

LA PROVINCE (NUTS III, au nombre de 109)

La planification provinciale précise la réglementation régionale. La province coordonne les politiques locales et incite à la coopération intercommunale. Le plan territorial de coordination provinciale (*Piano Territoriale di Coordinamento*

Provinciale, *PTCP*) développe des prescriptions contraignantes pour les autorités locales, sur la base du cadre législatif régional.

L'INTERCOMMUNALITE

L'intercommunalité n'est guère institutionnalisée. Il existe toutefois la possibilité d'établir un *Piano Regolatore Generale Intercomunale* (PRGI), plan local d'urbanisme sur plusieurs communes. Différentes formes d'intercommunalités sont basées sur des accords autour de projets opérationnels. Des communautés de communes (*Comprenditori* jusqu'en 2006, *Comunità* aujourd'hui) existent pour des zones montagneuses, par exemple dans la province de Trento. Elles permettent une planification coordonnée des projets d'urbanisme et du développement économique, conformément aux dispositions de la province. Quant aux régions urbaines, des aires métropolitaines (*città metropolitana*) regroupant les communes-centre et les communes limitrophes des plus grandes métropoles auraient dû être instaurées par les autorités régionales. Décidées au niveau de l'État, aucune n'a encore été constituée en raison de désaccords sur le périmètre, les compétences et les visions stratégiques.

LA COMMUNE (environ 8 000)

Elle est en charge de la planification urbaine stratégique et opérationnelle. Le plan régulateur général (*Piano regolatore generale*, *PRG*) régit l'usage des sols à l'échelle communale. Dans plusieurs régions, un nouveau document composé d'un plan stratégique et d'un plan opérationnel est mis en œuvre. Le PRG est précisé par d'autres plans qui détaillent les constructions (*plan de lotissement* / *Piano di Lottizzazione* et *plan détaillé* / *Piano Particolareggiato*).

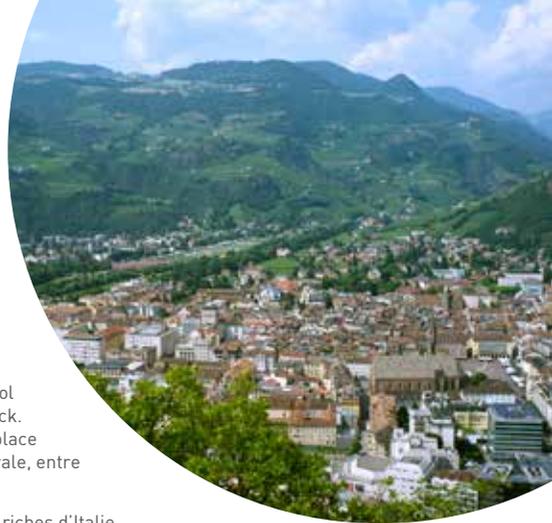
BOLZANO

et ses environs

Lier planification et politique du climat : maîtrise de l'urbanisation, réhabilitation et économie locale

Troisième ville des Alpes par sa taille après Grenoble et Innsbruck, Bolzano est située dans le nord de l'Italie (Tyrol du Sud) à l'intersection des vallées de l'Etsch et de l'Eisack. Entourée de trois massifs montagneux, elle occupe une place importante dans le réseau de transport de l'Europe centrale, entre l'Italie, l'Autriche et l'Allemagne.

La province autonome de Bolzano compte parmi les plus riches d'Italie. Elle a connu une croissance démographique permanente depuis les années 1920. Entre 2001 et 2011, la région a gagné 50 000 habitants et compte désormais plus de 500 000 habitants. 84 % de ses 116 communes ont moins de 5 000 habitants. Bolzano, avec ses 102 000 habitants, représente 20 % de la population de la province. Après une période de forte croissance jusqu'aux années 70 et un franchissement du seuil des 100 000 habitants, la ville a perdu 10 000 habitants jusqu'en 2000. Elle a récemment repassé les 100 000 habitants grâce à un solde migratoire largement positif dû à son attractivité. Par rapport aux communes environnantes, Bolzano est marquée par sa densité et son tissu urbain compact.



Dynamiques

Le cadre de Bolzano représente un cas très spécifique de la planification spatiale en Italie. À Bolzano, la volonté d'un développement urbain compact provient d'une stratégie globale de conservation d'identité et d'un manque d'espace pour l'extension de ville lié aux contraintes géographiques. Les espaces urbains les plus denses se trouvent en marge de la ville, en bordure des espaces agricoles de vallée et de forêts en pentes.

“

Il s'agit d'une ville comprimée, ce qui est assez inhabituel dans le contexte italien, avec notamment une délimitation très nette entre les espaces urbanisés et les terres agricoles [...] La croissance de la ville et des communes adjacentes s'est opérée à travers la densification [...] La conservation, c'est aussi une stratégie de développement.

La conservation de l'identité trouve son origine dans l'opposition historique entre ville italienne et villages tyroliens. Dans l'entre-deux-guerres, Mussolini força l'industrialisation de Bolzano pour en faire une ville italienne. Après la guerre, l'administration provinciale mit l'accent sur la conservation de l'identité tyrolienne en orientant l'économie sur l'agriculture, le tourisme et le commerce. Dès les années 1980, la loi provinciale d'aménagement du territoire assurait que 80 % de l'habitat soit construit pour la population résidente avec un fort taux de logements sociaux, évitant la construction de lotissements et de résidences secondaires. Le développement durable de la ville est devenu l'objectif qui réunit la politique des transports, de l'habitat, de l'énergie et du développement économique. Ces réflexions s'expriment dans le Masterplan de 2010, fixant les grandes orientations de la ville de Bolzano jusqu'en 2030, notamment l'économie d'énergie, les transports doux et la ville compacte. La densification et la reconversion sont des objectifs majeurs, avec pratiquement aucune nouvelle extension de la ville prévue. Son plan climat devait faire de Bolzano une ville neutre en CO2 jusqu'en 2030.



Bruno Zanon, Professeur d'urbanisme, Université de Trente, 2013.



Perimètre et géopolitique

La planification des usages du sol dans le Tyrol-du-Sud est la compétence des communes. Il n'existe pas d'obligation à participer à une planification territoriale intercommunale, même si le besoin est ressenti pour certains projets. Grâce à une armature urbaine structurée autour de villages et villes spatialement indépendants, peu de sujets ne nécessitent une planification autre que communale. Au cours de l'élaboration du Masterplan de la ville de Bolzano, les communes avoisinantes n'ont pas été concertées. Il existe des problématiques sectorielles abordées conjointement si l'intérêt touche plusieurs

territoires, par exemple une école proche d'une limite communale, la rénovation d'un téléphérique liant Bolzano à une commune limitrophe et le projet d'une ligne ferroviaire pour réduire les déplacements individuels. Même si les communes trouvent un accord, la province, financeur majoritaire de tels projets, peut empêcher de tels efforts.

Contrairement à la province du Sud-du-Tyrol, la province voisine du Trentin mène des efforts pour un planification qui dépasse les limites communales. D'abord créées pour favoriser un développement économique décentralisé, améliorer l'accessibilité aux services et contrer l'exode rural, les comunità (autres fois comprensori), sont des entités administratives constituées autour des vallées principales qui mènent une planification stratégique du territoire intercommunal, avec une forte participation de tous les acteurs. Toutefois, pour les deux provinces, le pouvoir communal et spécifiquement celui du maire détermine la politique de développement du territoire, et les efforts intercommunaux restent rares et sectoriels.

“

On a tout de même collaboré intensivement avec les communes environnantes, avec Eppan et Kaltern [...]. Ils nous amènent chaque jour 20 000 automobilistes dans les deux directions, que l'on doit transférer sur un moyen de transport efficient. On a planifié une ligne ferroviaire express avec eux [...], 15 km de long, qui avait à mon avis de bonnes chances de devenir un succès, mais elle n'a pas été acceptée par le gouvernement de la province. Elle aurait coûté presque 200 millions d'euros. Je pense que ça aurait été de l'argent bien investi, mais le gouvernement de la province estimait qu'elle était trop chère, donc elle est pour le moment mise de côté. Ça a pourtant été une bonne coopération. La province a essayé de nous diviser et ça fait toujours son effet.

Helmut Moroder, Directeur des services de la ville de Bolzano, 2013.

Lier densification, économie locale et politique du climat

Les orientations du Masterplan 2010 soulignent une volonté politique forte de mise en œuvre, qui se démontre particulièrement dans la politique du climat. La ville se veut précurseur et la réalisation de son plan climat devrait faire de Bolzano une ville neutre en CO2 en 2030. Pour y arriver, Bolzano prévoit de baisser la consommation énergétique de 50 %, et couvrir le reste par des énergies renouvelables. Les mesures de réduction concernent notamment les transports et l'efficacité énergétique des bâtiments. L'une des idées principales engagées est la rénovation énergétique du parc existant sur les 20 prochaines années, dont les coûts devraient être entièrement couverts par les économies énergétiques. Afin de déclencher ce processus, un moyen pragmatique et créatif est le bonus « volume ». Ce bonus permet l'ajout d'un étage supplémentaire aux bâtiments pour aider à financer la rénovation. A ces revenus supplémentaires s'ajoutent au fur et à mesure sur les 20 ans les économies énergétiques qui viendront donc renforcer les investissements dans le parc immobilier. Il est estimé que l'extension du volume (récemment autorisée par une loi provinciale) et les travaux de rénovation engendreront une impulsion pour le secteur de la construction et l'artisanat. Le marché du travail profiterait ainsi des économies énergétiques.

“

C'est pour ça que le processus doit être lent. On a cet intérêt car on veut aussi que notre économie ait du travail pour les 20 prochaines années. [...] on ne veut pas un boom, le processus doit être durable [...].



Moroder, Directeur des services de la ville de Bolzano, 2013.

Perspectives

Bolzano apparaît comme une île sur le territoire du Sud-du-Tyrol. Elle est entourée par des terres et zones non-constructibles. La ville propage une certaine autarcie, notamment via la politique du climat, qui ne semble pas être capable de réunir à un niveau intercommunal. Enfin, le devenir de la ville et des communes avoisinantes est pensé à l'échelle communale. Bolzano est ainsi loin de pouvoir être considérée comme une vraie région urbaine.

Pour autant, des liens avec les environs existent, soient-ils de nature fonctionnelle, comme le montrent les déplacements domicile-travail, ou récréatifs. Bolzano doit une grande part de son attractivité aux montagnes et territoires alentours. Elle est considérée ville porte des Dolomites et joue un rôle majeur pour le commerce et le tourisme. Cette attractivité touristique et récréative détermine, avec les contraintes spatiales du point de vue urbanistique, la dimension alpine de la ville de Bolzano et montre tous ses enjeux. Malgré la conscience de ces liens, une vision stratégique de la planification à plus grande échelle reste pour le moment utopie.

Bolzano fait donc face, seule, à deux enjeux majeurs : assurer l'habitat pour une population croissante et garantir l'accessibilité au logement sur un marché foncier et immobilier onéreux. Néanmoins, les ambitions et la volonté de mise en œuvre des services de la ville fait de Bolzano un précurseur en termes de développement durable intégré parmi les villes alpines.

“

Cela ne veut pas dire que rien n'a changé, parce que tout a changé dans la province de Bolzano. Par exemple, les cultures spécialisées de la pomme et de la vigne ont vraiment transformé le paysage. La préservation de l'économie traditionnelle, structurée autour des fermes, a été combinée avec le développement du tourisme construit sur ces images. [...] Dans l'image de la population, rien n'a changé. Vous pouvez constater que vous avez encore la ferme, les vaches, etc. Et, attaché à la ferme, vous avez un hôtel qui est géré par la même famille. Il y a l'image que rien n'a changé, mais dans les faits, l'économie et le territoire sont différents. Sur de telles décisions, un contrôle provincial s'exerce sur les communes. Très peu d'investisseurs externes sont venus, et désormais, vous avez également des industries importantes, la plupart étant dirigées localement.

**Bruno Zanon, Professeur d'urbanisme,
Université de Trente, 2013.**

Ville de Bolzano

Population : 105 713 hab. (2013)

Densité : 2 021 hab./km²

Aire urbaine

Population : 173 228 habitants (2008)

Densité : 152 hab./km²

Province autonome de Bolzano

Communes : 116

Population : 507 657 hab. (2010)

Densité : 69 hab./km²

Document de planification

Masterpal de la Ville de Bolzano

Communes : 1

Date d'approbation : 2010

Horizon : 2030

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

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





Allemagne

.....
Développement
économique régional,
planification conventionnelle
et autonomie des communes

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

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

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

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

Cadre législatif

- **La constitution fédérale – *das Grundgesetz (GG)***

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

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

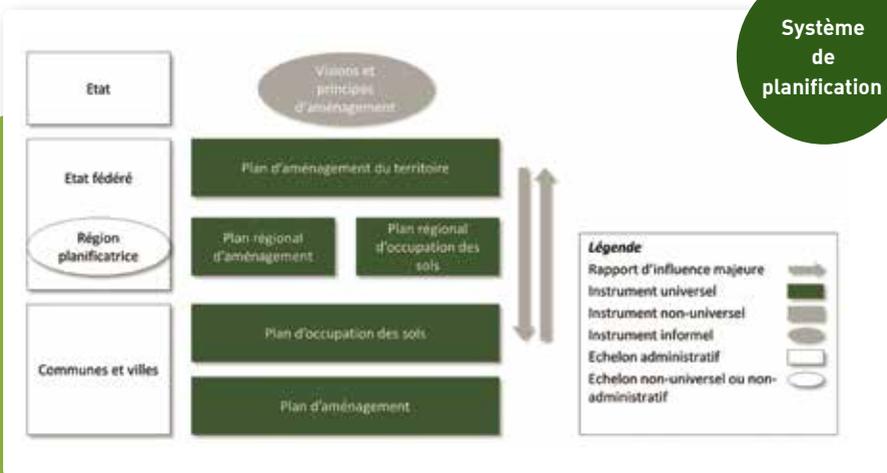
Créée en 1965 (dernier renouvellement en 2009), elle établit les objectifs et principes de l'aménagement du territoire et spécifie les règles d'organisation et procédures de la planification territoriale au niveau des Länder (*Landesplanung*) et des régions (*Regionalplanung*) et oblige les autorités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

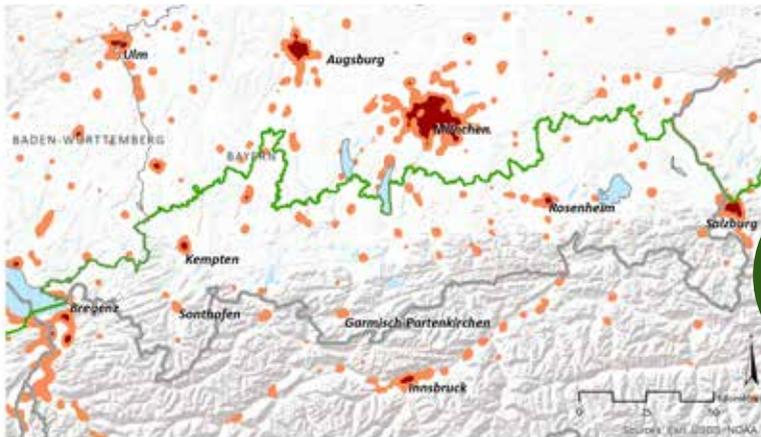
- **Lois d'aménagement du territoire des Länder – *Landesplanungsgesetze***

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

- **Code d'urbanisme – *Baugesetzbuch (BauGB)***

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





Régions urbaines et villes des territoires alpins

Densité du tissu résidentiel
 □ diffus
 ■ dense
 ■ très dense
 □ Périètre Convention Alpine

□ Länder (NUTS 2)
 □ Frontière

Sources: EEA (Corine Land Cover 2006), Limites administratives ©EuroGeographics. Elaboration: Dominik Cremer-Schulte, Iristea Grenoble

Acteurs

L'ETAT / der BUND

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

L'ETAT FEDERE / das Land

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

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

SYNDICATS DE PLANIFICATION REGIONALE ET REGIONS D'AMENAGEMENT

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

LA COMMUNE (au nombre d'environ 2 350)

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

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

MUNICH

et sa région

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

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

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



Dynamiques

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

Dans le Sud-ouest de Munich, plusieurs initiatives intercommunales développent des concepts de développement territorial, comme dans l'espace Munich-Sud-Ouest et dans la vallée de la Würm où les acteurs locaux doivent concilier objectifs régionaux de densification du résidentiel autour du réseau RER et objectifs de préservation des espaces verts. À plus grande échelle, les territoires de toute la région du sud de la Bavière semblent se rapprocher d'un processus de métropolisation. L'initiative « région métropolitaine européenne de Munich » (EMM), fondée en 2007 a pour but d'encourager la croissance économique et de façonner activement l'espace commun.

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

“

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



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

Perimètre et géopolitique

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

“

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

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



On constate une réticence générale des deux instances supra-communales vis-à-vis d'un aménagement du territoire formel à l'échelle supra-communale ou régionale. Pour Munich et sa périphérie, il manque une coopération forte entre les communes, notamment en termes de développement résidentiel et de mobilité. Lobbyisme, compétition communale et divergences de visions politiques empêchent une planification territoriale à l'échelle de l'agglomération. En conséquence, les périmètres d'aménagement du territoire restent souvent ceux de la planification, donc à fortiori communal, avec quelques exceptions de projets récents.

“

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



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

L'habitat: explorer des solutions

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

À 30 km de Munich, la pression foncière n'est pas moindre. Malgré l'existence des communes qui visent à croître et essaient

“

Nous ne pratiquons pas encore la re-densification à grande échelle. Nous avons déjà discuté d'autoriser partout 1 à 2 étages de plus et de regarder ce que le marché libre fait. [...] Bien sûr qu'il y a des villes vivables comme Barcelone [...], elles ont globalement 2 étages de plus, mais ce qui fait la qualité de Munich et ce qu'apprécient beaucoup de gens qui viennent ici, c'est précisément l'aéré, que l'on ait de la lumière naturelle jusqu'au rez-de-chaussée.

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

d'attirer population et activités, d'autres mettent l'accent sur une croissance soutenable et la préservation de leur identité. Ces communes affirment leur rôle dans l'espace avec différents dispositifs : des visions d'espaces ruraux, des outils de participation citoyenne et des modèles locaux qui rendent le foncier et l'habitat accessibles pour les résidents. Ces stratégies ont leur origine dans une volonté communale qui peut se construire grâce à leur autonomie. Dans les zones rurales bavaroises, les instruments communaux traditionnels paraissent largement capables de freiner en l'étalement urbain et le mitage des espaces s'ils sont appliqués d'une manière conséquente.

“

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

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



Perspectives

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

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

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



J'espère que d'une opposition émerge un partenariat. Cependant, il est important que le partenariat s'exprime sur un pied d'égalité, et même une grande ville comme Munich a du mal avec ça. Elles voient les régions métropolitaines plutôt en tant qu'objet gouvernable qu'en tant que projet de coopération.

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

Ville de Munich

Population : 1 474 223 hab. (2014)

Densité : 4 749 hab./km²

Région Métropolitaine Européenne de Munich (EMM)

Acteurs : Munich, les villes Augsburg, Ingolstadt, Kaufbeuren, Landshut et Rosenheim, et 25 cantons ruraux

Population : 5 500 000 hab.

Densité : 78 hab./km²

Documents de planification

Région de planification régionale de Munich

Communes : 186 (2014)

Cantons : Munich + 7 cantons ruraux

Population : 2 500 000 hab.

Densité : 455 hab./km²

Date d'approbation : 2005

Horizon : 2020

+ divers projets Horizon : 2030

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

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





Suisse

.....
Autonomie
cantonale/communale
et projets d'agglomération

- La Confédération helvétique est un État fédéral. Selon les domaines, la responsabilité politique incombe soit au niveau national, cantonal ou communal, ou il est partagé. Dans tous les cas, les grandes lignes sont définies par la législation fédérale, comme c'est le cas pour l'aménagement du territoire, domaine essentiellement du ressort des cantons et communes.

- Depuis les années 1960, existe une prise de conscience de la consommation d'espace, sans pour autant que la trajectoire en ce domaine n'ait sensiblement changé.

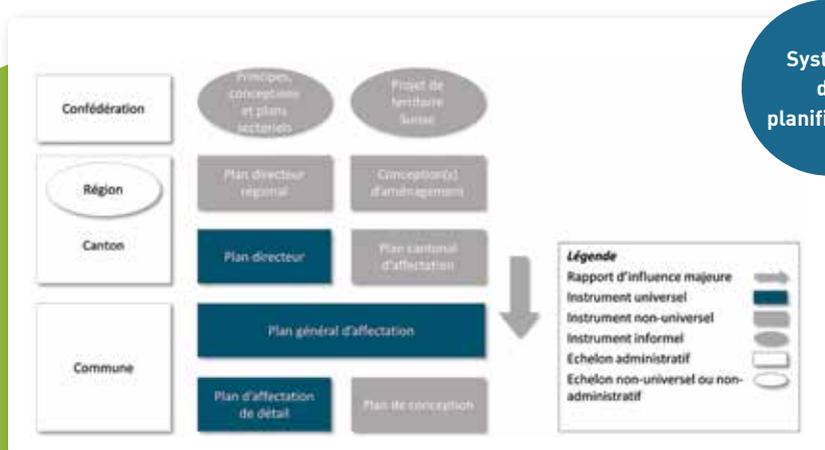
- Une diversité juridique s'applique là où aucune règle fédérale n'est définie : une même notion peut avoir une signification différente d'un canton à l'autre. Cette diversité culturelle et politique rend difficile une politique nationale d'aménagement du territoire mais garantit la prise en compte des spécificités de chaque territoire.

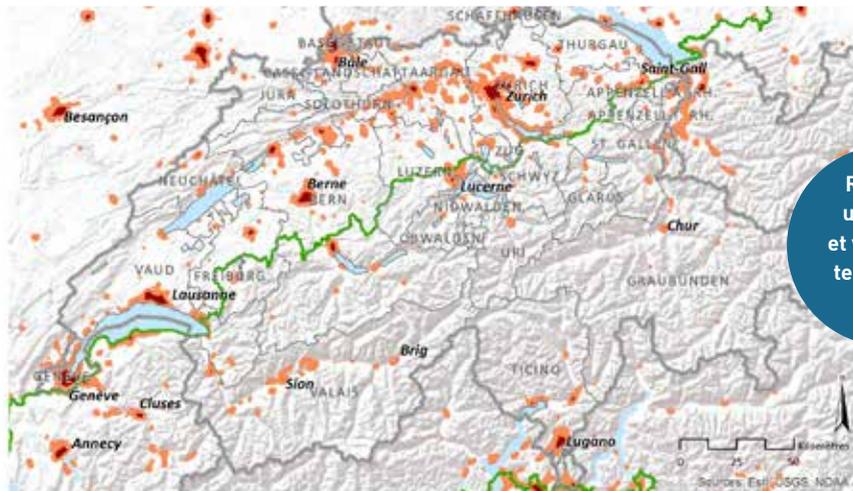
- Les communes jouent un rôle central dans le système de planification suisse : elles sont compétentes en matière de planification à travers le zonage, la surveillance des constructions et l'attribution des permis de construire.



Cadre législatif

- En 1969, un article spécifique a été introduit dans la Constitution fédérale sur la législation en matière d'aménagement du territoire. La loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, 1979), entrée en vigueur en 1980, a connu une modification en 1999 et une révision en profondeur en 2013.
- Les trois objectifs principaux de l'aménagement du territoire fixés par la Confédération Suisse sont : l'utilisation mesurée du sol, la coordination des activités influençant l'organisation du territoire aux trois échelles territoriales et le développement harmonieux de l'ensemble du pays.
- La plupart des cantons avaient édicté des lois sur la construction bien avant que la loi fédérale n'entre en vigueur. Certains (Vaud, Obwald, St-Gall, etc.) avaient déjà introduits l'aménagement du territoire dans leur législation. Les deux cantons urbains, Genève et Bâle-Ville, disposaient depuis les années 1930 d'un arsenal de règlements d'urbanisme.
- Une certaine unité du droit est garantie par la jurisprudence du tribunal fédéral et par la loi fédérale. Dans les domaines où aucune règle fédérale n'est définie, la diversité juridique peut être considérable. Le degré de précision des réglementations d'urbanisme varie entre les cantons métropolitains et les cantons ruraux. Cette diversité admise par le fédéralisme permet des solutions, parfois novatrices, tenant compte des particularités géographiques, culturelles et locales.
- La Confédération, les cantons et les communes sont tenus de veiller ensemble à assurer une maîtrise foncière, notamment à travers la coordination des activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire. L'objectif est de réaliser « une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays ». Une étroite collaboration et une bonne gouvernance sont requises.





Régions urbaines et villes des territoires alpins

- Densité du tissu résidentiel
- diffus
- dense
- très dense
- Périimètre Convention Alpine
- Cantons (NUTS 3)
- Frontière

Sources: EEA (Corine Land Cover 2006),
 Limites administratives ©EuroGeographics.
 Elaboration: Dominik Cremer-Schulte, Irstea Grenoble

Acteurs

LA CONFEDERATION

Elle définit la législation-cadre pour l'aménagement du territoire, indiquant les lignes directrices, les principes et la mise en œuvre. L'État fédéral approuve les plans directeurs cantonaux et veille à la coordination d'ensemble. Le droit fédéral de l'aménagement comprend une tâche de coordination des domaines sectoriels : transports, protection de l'environnement, habitat, agriculture, politique régionale, etc. La coordination est à la fois horizontale (entre les domaines d'action fédéraux) et verticale (avec les cantons). Le *Projet de territoire Suisse* de 2012, non contraignant juridiquement, fixe des objectifs et des stratégies pour le développement territorial national.

LES CANTONS (NUTS III, au nombre de 26)

La législation cantonale opérationnelle organise l'aménagement du territoire à travers des lois sur l'aménagement et la construction. Elle régit le degré de délégation de certaines compétences du canton aux communes. Le *Plan directeur* est coordonné avec la Confédération, les cantons voisins et les régions étrangères limitrophes. Il fixe les orientations de l'aménagement cantonal

compte tenu du développement souhaité. Dans certains cantons, des *plans directeurs régionaux* sont également mis en place. Dans des cas exceptionnels, un *plan cantonal d'affectation* règle de manière contraignante l'utilisation des terres. Des *groupements d'aménagement régionaux* peuvent être créés sous l'impulsion des cantons qui confient alors certaines de leurs compétences. Cet échelon régional n'est pas présent partout.

LA COMMUNE (environ 2 485, en fort recul depuis une dizaine d'années)

Elle a la compétence de la planification locale opérationnelle (zonage, permis de construire). La commune poursuit ses propres intérêts pour le développement de son territoire, dans le cadre imposé par le canton et l'État fédéral (rapport de subsidiarité). La plupart des communes suisses établissent un *plan général d'affectation* précis au niveau de la parcelle, définissant la séparation entre zones à bâtir et zones non constructibles. Ce plan de zonage permet souvent d'établir des *plans d'affectation de détaillés* pour la réalisation de projets précis de construction. Des plans de conception pour un zonage plus détaillé peuvent aussi être élaborés.

GRAND GENÈVE

Métropole multipolaire

Un territoire transfrontalier en
Recherche d'équilibres

Le projet d'agglomération du Grand Genève s'étend sur la partie méridionale du bassin lémanique franco-genevois. Il est limité par les montagnes du Salève, du Vuache et la Haute-Chaîne du Jura. La capitale de ce territoire, Genève, est située à l'extrémité du Lac Léman. Nommée métropole « verte », 13 % de son territoire est urbanisé. La métropole est coupée par la frontière, laissant le centre et la couronne suburbaine à la Suisse, tandis que la partie française est essentiellement périurbaine. En résulte un fort déséquilibre entre l'habitat et l'emploi et des flux pendulaires importants (les « frontaliers ») : en 2011, 550 000 passages quotidiens à la frontière étaient comptabilisés.



Dynamiques

Cet ensemble rassemblant le Canton de Genève, le District de Nyon et les collectivités frontalières françaises de l'Ain et de la Haute-Savoie, répond à une volonté de créer un échelon de gouvernance et de planification territoriale nouveau. Le Grand Genève est marqué par une croissance des mouvements pendulaires transfrontaliers (plus de 20% en 10 ans), et par l'insuffisance des transports publics traversant la frontière. Son bassin d'emploi présente un déséquilibre économique habitat/emploi, aujourd'hui enjeu majeur de la planification : Genève concentre l'emploi alors que le logement s'est développé dans les territoires français jusqu'à alors moins volontaristes dans leur lutte contre la consommation foncière.

Depuis 2004, les acteurs de ce territoire se sont engagés dans l'élaboration d'un Projet d'agglomération transfrontalière. Trois objectifs - mobilité, environnement, urbanisation - soutenus financièrement par la Confédération étaient au départ assignés au projet métropolitain. Les élus français ont alors revendiqué un projet plus intégré, abordant des problématiques de logement, de santé, de culture et d'agriculture, conditionnant leur adhésion au projet.

En 2007, une charte d'engagement était signée sur un premier projet d'agglomération franco-valdo-genevois, suivie, en 2012, d'une seconde charte et d'un schéma d'agglomération du Grand Genève. Cette charte s'est inscrite dans un long processus de maturation et de concertation autour du projet franco-valdo-genevois.

“

il n'y a pas assez de nouveaux logements à Genève pour pouvoir loger les enfants genevois [...] aujourd'hui, un jeune a du mal à trouver un logement, ça marche [au] bouche-à-oreille

Laetitia Zaghouane,
Chef de projet urbaniste-
aménagiste État de
Genève, 2013.





Perimètre et géopolitique

Les compétences de planification territoriale sont diversement partagées de part et d'autre de la frontière franco-suisse. En Suisse, la loi fédérale d'aménagement du territoire (LAT, 1979) attribue à l'échelon cantonal la responsabilité de l'organisation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. En France, la planification stratégique est portée par l'échelon intercommunal (Schémas de Cohérence Territoriale: SCoT) et la planification opérationnelle relève de la commune (Plans locaux d'urbanisme: PLU).



Si l'ARC existe, c'est qu'il y a une vraie pression sur le territoire. Les élus ont reconnu la nécessité d'une action collective des collectivités locales face à Genève. Appréhender la problématique franco-valdo-genevoise reste tout de même complexe aujourd'hui et requiert des compétences techniques que certains petits EPCI [intercommunalités] n'ont pas. Cet état de fait peut parfois susciter la méfiance, notamment dans les territoires les moins structurés, à typologie plus rurale [...].



Thomas Linchet, Chef de projet ARC en charge du CDDRA, 2013.

Au cours des échanges franco-valdo-genevois, les acteurs français ont peiné à parler d'une seule voix dans un contexte haut-savoyard où la structuration intercommunale est récente et fragmentée. Le projet a cependant permis aux acteurs français de se structurer davantage, et de travailler aujourd'hui à un inter-SCOT. Le canton de Genève centralise les compétences d'aménagement ; les Plans Directeurs Communaux sur lesquels repose la planification opérationnelle doivent être approuvés par le Conseil d'État de Genève conformément au Plan directeur cantonal. En pratique, la mise en œuvre de la planification est beaucoup plus interactive entre le canton et les communes, eu égard à l'influence des groupes de pression et des lobbies locaux auxquels appartiennent souvent les élus.

Ce projet d'agglomération transfrontalière peut être ressenti par certaines collectivités françaises plus rurales comme trop urbain et trop complexe. En 2010, le changement de statut de l'Assemblée régionale de coopération du Genevois français (ARC) pour une association à syndicat mixte a contribué au départ de deux petites intercommunalités

rurales qui n'y retrouvent pas leur identité, mais aussi au ralliement de nouvelles communautés de communes de tailles plus importantes soumises à une pression foncière liée à la proximité de Genève. Des questions identitaires et de ralliement au projet urbain du Grand Genève se sont également posées en Suisse, éveillant des oppositions à l'agglomération centrale.

Vers une gouvernance transnationale

La mise en œuvre du projet d'agglomération du Grand Genève promeut une vision intégrée et territoriale des enjeux de développement, qui s'inscrit dans une démarche participative et une large concertation organisée avec les élus et les représentants de la société civile des périmètres concernés.

Les PACA (Périmètres d'Aménagement Coordonné d'Agglomération) représentent aujourd'hui dans le projet d'agglomération un échelon de cohérence. L'avancement des différents PACA progresse cependant de façon variable, demandant des efforts d'harmonisation entre des systèmes français, suisses et européens (Interreg). L'institutionnalisation progressive du périmètre de planification transfrontalière se traduit, depuis le 1er janvier 2013, par la création d'un Groupement de coopération transfrontalière (GLCT). Son rôle est d'assurer la gouvernance du Grand Genève pour contribuer à la réalisation du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois et à son approfondissement.



Le PACA de 2010 a été pour Veyrier une expérience très positive. Les tables rondes entre les élus, les techniciens et des représentants de la société civile ont fait beaucoup progresser la réflexion sur le logement, les infrastructures et l'environnement. Elles ont démontré l'efficacité de la démocratie participative – nous avons d'ailleurs repris la méthode pour traiter plusieurs enjeux d'aménagement communal

Luc Malnati, conseiller administratif de Veyrier, in Trajectoires Transfrontalières, juillet 2013.

Perspectives

L'émergence d'un projet d'agglomération tel que celui du Grand Genève tend à effacer la frontière franco-valdo-genevoise et à structurer les intercommunalités françaises. Il favorise la convergence de financements vers un nouvel espace de planification transfrontalière et le financement par la Suisse d'infrastructures de transport françaises. Cependant, des disparités font jour et mettent en question la réalisation à moyen terme d'objectifs fixés au Grand Genève. Ainsi la dernière votation du canton de Genève du 18 mai 2014, a vu le rejet des crédits de financement pour la création de parkings relais prévus en France, mettant ainsi un frein à la mobilité comme axe structurant du Grand Genève.

Le Grand Genève peine à se fonder sur une identité alpine. La métropole transfrontalière se développe dans le bassin lémanique reléguant la montagne en périphérie d'un point de vue géographique. Cependant les rapports ville-montagne, la prégnance des massifs jurassien et alpin, les pratiques sociales questionnent du point de vue territorial le lien de Genève à la montagne. Le poids international du Canton de Genève sur le plan économique masque des réalités liées à la montagne, que ce soit dans le district de Nyon ou dans les communautés de communes alpines et jurassiennes côté français.



Genève comme ville alpine... vous êtes très loin de la réalité politique telle qu'elle est perçue. C'est-à-dire qu'il peut y avoir une vision comme quoi Munich est dans les Alpes puisque Lyon y est aussi. Et donc, pour quelles raisons Genève n'y serait pas ? Mais, Genève est d'une part un canton urbain qui préserve une partie de son territoire, mais avec une agriculture qui est la plus performante de Suisse, parce que c'est plat, parce que ça ne dépasse pas les 500 mètres... [...]. Le foncier à Genève n'est pas un foncier alpin et la préservation de l'agriculture n'est pas une préservation d'une agriculture de montagne, mais de plaine

Martin Schuler,
professeur à l'École polytechnique
fédérale de Lausanne, 2013.

Ville de Genève

Population : 195 393 hab. (2014)

Densité : 12 200 hab./km²

Canton de Genève

Communes : 45 (2014)

Population : 476 024 hab. (2013)

Densité : 1688 hab./km²

Document de planification

Grand Genève

Communes : 212 (2012)

Intercommunalités, Cantons : 12 (2012)

Population : 946 000 hab. (2014)

Densité : 473 hab./km²

Date d'approbation : 2012

Horizon : 2019

Pour en savoir plus

www.cipra.org/fr/respons/france

Contact

france@cipra.org

dominik.cremer-schulte@udu.edu

