



Projet du programme Interreg IIIb Espace Alpin de l'UE

La gestion de l'espace – les outils du développement territorial

L'Espace alpin compte une faible proportion de zones habitables, et de plus, la concurrence entre divers usages du foncier y est féroce. C'est pourquoi un développement spatial durable nécessite une gestion intégrée des ressources foncières. Un diagnostic fondé sur une enquête Delphi réalisée avec des experts du développement des régions alpines a situé les processus d'urbanisation comme étant l'une des huit principales questions que pose le développement des Alpes. Par rapport à cette question, le WP9 de DIAMONT a eu pour tâche de dresser un catalogue d'outils permettant de promouvoir la durabilité du développement dans les territoires des Alpes.

L'objectif était de caractériser ces outils et d'évaluer en pratique leur acceptabilité et leur capacité à résoudre des problèmes dans des zones test. Dans cette analyse, WP9 a fait le lien entre les indicateurs et les données de DIAMONT et les outils applicables. Tous les outils étant destinés à être utilisés en pratique, le WP9 est à vocation opérationnelle ; il a concerné un domaine bien défini et très sensible de l'action publique, qui s'inscrit dans la problématique générale du développement durable des territoires.



Work Package 9 (WP9)

La gestion de l'espace dans les Alpes – Démarches et outils

Etablissement et optimisation d'outils fondés sur des indicateurs ou d'outils qualitatifs en vue de stimuler la durabilité du développement territorial

Contact : Stefan Marzelli, ifuplan (Allemagne)

Objectifs et principaux travaux : établissement d'une base de données sur les outils de développement des territoires relatifs à la gestion de l'espace dans les Alpes

Durée des travaux : octobre 2006 à décembre 2007

Définition des outils du développement territorial

Dans le domaine du développement spatial, le terme 'outil' est employé de façon générique pour désigner toutes les démarches qui concourent à la réalisation d'objectifs de développement spatial. Divers facteurs ont des effets moteurs sur le développement, mais les relations de cause à effet sont moins sous contrôle. A la base, le terme 'mesure' désigne les actions concrètes menées pour mettre en œuvre des objectifs de développement spatial. Par exemple, un mode de développement touristique sera considéré dans ce cas comme un outil, tandis que la mise en place d'une signalétique sur les chemins de randonnées sera une mesure spécifique prise dans le cadre de cet outil.

Cibler l'analyse sur la gestion de l'espace

Les WP précédents avaient identifié diverses problématiques complexes auxquelles l'Espace alpin est confronté. La tâche du WP9, à savoir établir des outils de développement territorial pertinents, nécessitait de les formuler plus simplement pour entreprendre de dresser la liste des outils du domaine d'action publique retenu. Il s'agissait aussi de résituer des objectifs de durabilité dans le cadre de ces problématiques.

Les phénomènes identifiés par des experts dans l'enquête Delphi (WP6) se rattachent à diverses questions que pose

le développement des territoires. En termes de pertinence, il est clair que l'accroissement de la demande de foncier dans les zones urbaines est en rapport avec un grand nombre de phénomènes, quels que soient les problèmes auxquels ils se rattachent.



© ifuplan

La problématique a été élargie à la gestion de l'espace. Ceci souligne quelle signification importante peut avoir la demande de foncier dans les divers domaines auxquels les politiques régionales s'intéressent, et permet de résituer les débats sur le besoin de mettre de plus en plus l'accent sur la gestion économe du foncier, qui est devenu une ressource rare.

La gestion durable de l'espace

Quel sens donner à la notion de développement durable quand on s'intéresse à la gestion de l'espace ? Par rapport aux trois piliers du développement durable, il est clair que la gestion de l'espace concerne ses diverses dimensions et les divers aspects du développement durable. Aborder la gestion de l'espace amène inévitablement à s'intéresser à d'autres domaines de l'action publique.



© ifuplan

Ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation ...

La question des espaces affectés à la résidence ou aux infrastructures a du sens en termes de développement économique et social des Alpes, car elle concerne l'accès aux équipements publics et aux services sociaux, les coûts pour la collectivité et pour les individus, ainsi que la qualité du milieu bâti.

La disponibilité de ressources foncières renvoie au volet économique de la gestion de l'espace, tandis que pour le volet écologique, les questions clé concernent les fonctions écologiques des sols et des milieux ouverts (pouvoir de filtration, rétention des eaux, micro-climats).



© ifuplan

....mais des possibilités à l'intérieur des villes

Faire le lien entre des objectifs généraux de durabilité et le besoin d'agir sur la gestion de l'espace amène à prendre en compte les fonctions des écosystèmes, en mettant la priorité sur opérations d'aménagement au sein même des villes, sur la densification et la mixité des fonctions des espaces bâties, et aussi sur la coopération interrégionale et la coordination des équipements résidentiels et de transport, en vue d'optimiser les services publics ou privés tout en les rationalisant sur le plan économique. D'autres aspects essentiels de la gestion durable de l'espace sont de permettre un accès au foncier pour le logement et le

développement économique, tout en conservant des espaces ouverts.

Une difficulté importante, quand on s'attaque aux questions de gestion de l'espace, est que les responsabilités dans ce domaine de l'action publique sont encore plus éparpillées que dans d'autres domaines.

Relation avec les objectifs de la Convention Alpine

La Convention Alpine évoque la gestion durable de l'espace dans les Alpes, notamment dans les protocoles d'application Aménagement du territoire et développement durable, Protection des sols et Transports, ainsi que dans la déclaration de la Convention Alpine sur la population et culture.

Les facteurs déterminant la demande de foncier

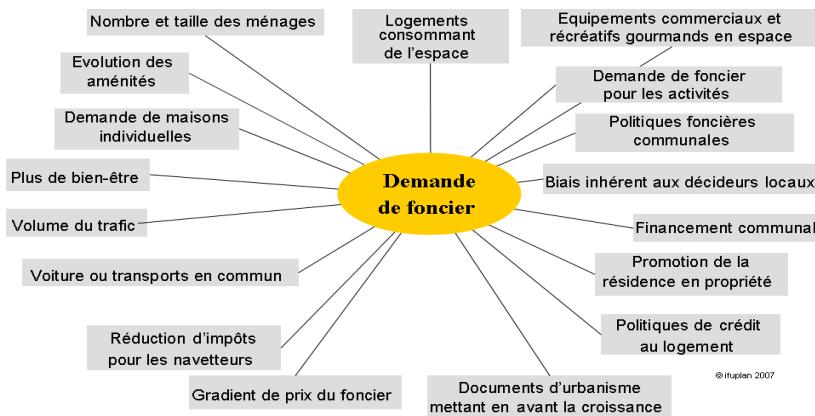
Quels sont les facteurs régissant la demande de foncier et comment en gérer les effets ? De façon générale, la demande de foncier est déterminée notamment par les changements économiques et sociaux ou technologiques, par les préférences individuelles, par les politiques concernant les infrastructures et les subventions accordées, par les opérations d'aménagement du territoire et enfin par le niveau de ressources des communes et leurs possibilités de financement.

Les effets de chacun de ces facteurs s'inscrivent dans des schémas complexes de causalité, les évolutions socio-économiques amenant le développement à se concentrer sur certaines zones. Cela conduit à l'abandon de zones agricoles traditionnelles, que leurs habitants quittent car ils trouvent plus facilement du travail ailleurs dans les services ou dans l'industrie. De ce fait, la puissance économique, les emplois et les services publics se concentrent dans les villes-centre des Alpes les plus faciles d'accès.

La concurrence entre communes est aussi un facteur important. Elle pousse à accroître la demande de foncier, à relâcher les normes fixées dans le cadre de la planification et les objectifs de celle-ci. Elle peut conduire à diminuer l'efficacité économique et les qualités attachées à l'espace. Cette concurrence se manifeste autant entre communes que de part et d'autre des frontières.

Dans quelles zones peut-on s'attendre à une demande importante de foncier ?

Au-delà de l'identification des bassins d'emploi alpins, réalisée dans d'autres WP de DIAMONT, on peut se demander comment repérer des communes où tout un ensemble de facteurs conduit à accroître la demande de foncier. Une analyse factorielle d'un sous-ensemble de données statistiques communales pan-alpines a été réalisée ; en se fondant sur certaines hypothèses scientifiques, elle a permis de repérer dans quelles communes la pression sur l'espace est censée s'accentuer.



Les facteurs déterminant la demande de foncier

Les outils de gestion de l'espace – un pas vers le développement territorial durable

Une des principales tâches de ce WP a consisté à dresser la liste des outils de gestion de l'espace et à étudier comment ils contribuent au développement territorial. Les équipes de DIAMONT ont repéré au total 110 outils, décrits dans une base de données à accès en ligne dont le serveur a été fourni par le ministère bavarois de l'environnement, de la santé et de la protection du consommateur.

L'analyse des outils existant dans les divers pays alpins et la bibliographie ont conduit à les classer en cinq catégories :

- lois et règlements,
- outils de planification spatiale,
- charges financières et incitations,
- démarches volontaires et accords,
- information et recherches.

En termes d'expériences concrètes intéressant particulièrement les décideurs locaux, l'information présentée dans la base de données est complétée, pour certains outils, par des exemples de bonnes pratiques

L'évaluation des outils

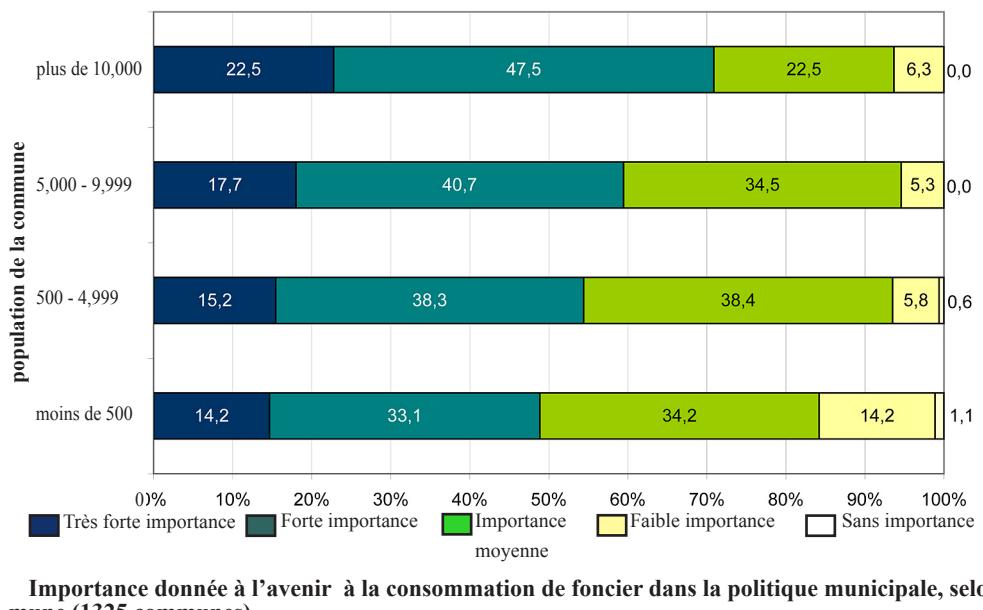
Une évaluation qualitative sommaire de tous les outils étudiés a été effectuée dans le cadre du projet. Elle concerne leur pertinence, la façon dont ils sont acceptés, la fréquence de leur mise en œuvre, leur faisabilité et leur efficacité. Même si tous les critères qui viennent à l'esprit n'ont pas été pris en compte, on dispose d'une évaluation cohérente sur l'ensemble des Alpes de tous les outils repérés. On peut noter que les meilleurs outils existent déjà

...

Les appréciations des maires dans l'Espace alpin

L'EURAC avait réalisé dans le cadre de WP8 une enquête auprès des maires des communes alpines. Les questions auxquelles ont répondu 1325 maires concernaient l'importance actuelle et future de 24 domaines d'action pour leur politique municipale et le rôle de divers types d'outils pour le développement à venir de leur commune.

Les réponses individuelles aux questions et les relations entre les réponses à diverses questions éclairent de manière intéressante de quelle façon la gestion de l'espace et les outils concernés sont perçus dans les Alpes. Dans plus de la moitié des communes, les décideurs locaux pensent que la demande de foncier est très importante. Les maires jugeant ce domaine prioritaire pour leur politique municipale ont des appréciations nettement plus positives sur les outils de développement territorial que les maires estimant ce domaine plus secondaire. Il est intéressant de noter que, pour la demande de foncier, les communes de taille moyenne estiment être en situation très critique, alors que les communes urbaines de plus grande taille se sentent plus à l'aise.



Les retours des acteurs locaux sur les outils sélectionnés

Des zones test ont été choisies au cours du projet DIAMONT pour des ateliers de travail avec les acteurs locaux, où les questions de gestion de l'espace et leurs implications pour le développement du territoire ont été présentées aux participants. Ces derniers ont étudié toute une gamme de problèmes se référant à la disponibilité de foncier et la gestion de cette ressource. De façon générale, répondre à ces questions passe par des synergies entre quatre types d'outils :

- Des outils créant des bases de connaissance de la demande de foncier et des disponibilités en foncier à l'intérieur des villes,
- Des outils pour mobiliser le foncier là où il faut,
- Des outils pour rééquilibrer les territoires, fondés sur la coopération intercommunale,
- Des outils participatifs pour dégager des solutions face aux différences d'intérêts et de besoins des divers types d'acteurs.



© ifuplan
Les acteurs locaux en discussion sur les outils à Traunstein (Allemagne)

Des critiques des outils...

Soumettre les résultats de DIAMONT aux acteurs locaux a donné l'occasion de faire la critique des outils de développement des territoires et de voir comment ils pourraient évoluer. On a pu ainsi vérifier qu'en ce qui concerne la gestion de l'espace, les difficultés proviennent moins d'un manque d'outils que de leur mise en œuvre peu appropriée. Les outils d'aménagement du territoire devraient mieux intégrer des dimensions temporelles et spatiales dépassant l'horizon des élus et les mandats donnés. Il s'agit en effet de mieux intégrer les questions de conservation de la nature et des paysages et d'inciter plus fermement à gérer l'espace et le foncier de façon économe.

Les outils économiques souffrent du fait que des subventions peuvent être contre-productives. De plus, il est nécessaire de définir des objectifs de développement, au niveau national ou régional, pour bien calibrer la mise en œuvre des outils ayant des actions sur l'économie marchande.

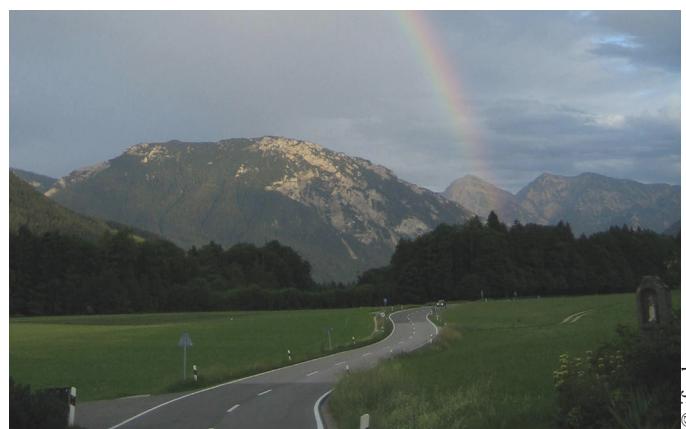
Il n'y a pas de bons exemples d'engagements volontaires mais contraignants dans le domaine du développement spatial, sauf en matière d'adduction d'eau ou de transports collectifs. Mais ces questions sont au centre des débats dans les milieux de la recherche et de l'aménagement.

Peu d'outils d'information ou de projets de recherche ont été mis en place jusqu'à présent, même s'il est acquis que l'efficacité de la gestion du foncier et la façon dont elle sera acceptée nécessitent au préalable une prise de conscience des problèmes et de disposer d'informations pertinentes. De tels outils sont promis à un bel avenir.

Les besoins futurs

Les actions futures proposées consistent entre autres à améliorer la mise en œuvre des outils existants, à intégrer des objectifs spatiaux dans d'autres outils, à redéfinir le rôle des communes tout en renforçant celui des échelons supra-communaux, à rendre les élus locaux plus attentifs aux questions foncières et à assurer un meilleur suivi de ces questions.

La gestion de l'espace est confrontée à de nouveaux défis, notamment dans les Alpes. Les tensions vont s'accentuer. Pour tenir compte du changement climatique, il va être nécessaire de limiter encore plus l'extension de l'urbanisation. La démographie va faire évoluer la demande de foncier, tandis que les nouvelles perspectives proposées à l'agriculture et aux territoires ruraux pourront se traduire par une exacerbation des conflits d'usage de l'espace, entre usages pour la résidence ou les infrastructures et usages agricoles ou sylvicoles. Améliorer les outils de gestion de l'espace va rester une question centrale et un enjeu du développement des Alpes.



© ifuplan
La gestion durable de l'espace : un chemin long et sinuieux...

Cofinancement:



Bundesministerium
für Umwelt, Natur und Reaktorsicherheit



Bayerisches Staatsministerium für
Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz

