



Périmètres et politiques locales

La planification des usages du sol dans le Tyrol-du-Sud est de 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, il n'y a pas eu de concertation avec les communes avoisinantes. Il existe des problématiques sectorielles abordées conjointement quand l'intérêt est commun à plusieurs territoires, par exemple une école proche d'une limite communale, la rénovation d'un téléphérique liant Bolzano à une commune limitrophe et un projet de 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.

“ 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

Contrairement à la province du Tyrol du Sud, la province voisine du Trentin mène des efforts pour que la planification dépasse les limites communales. D'abord créées pour favoriser un développement économique décentralisé, améliorer l'accessibilité aux services et contrer l'exode rural, les communautés (autrefois 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.

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 de bâtiments 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. C'est notre 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 [...].



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

Perspectives

Bolzano apparaît comme une île sur le territoire du Tyrol du Sud. Elle est entourée par des terres et zones non-constructibles. La ville recherche une certaine autarcie, notamment via la politique du climat, qui ne semble pas être capable de rallier les autres communes. Enfin, le devenir de la ville et des communes avoisinantes n'est envisagé qu'au niveau communal. L'agglomération de Bolzano est ainsi loin de pouvoir être considérée comme une vraie région urbaine.

Pour autant, des liens avec les environs existent, qu'ils soient de nature fonctionnelle, comme le montrent les déplacements domicile-travail, ou récréatifs. Bolzano doit une grande part de son attractivité aux montagnes et territoires alentour. 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 prise de conscience de ces liens, une vision stratégique de la planification à plus grande échelle reste pour le moment une 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 font de Bolzano un précurseur parmi les villes alpines en termes de développement durable intégré.

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

Masterplan de la Ville de Bolzano

Communes : 1

Date d'approbation : 2010

Horizon : 2030

“ 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'imaginaire populaire, rien n'a changé. Vous pouvez constater que vous avez encore la ferme, les vaches, etc. Et, contiguë 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. Pour 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



• 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 échelons et entre acteurs.

• La création des aires métropolitaines en tant qu'échelon territorial par l'État se solde pour l'instant par un échec dans l'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, parmi elles la Vallée d'Aoste et le Trentin - Tyrol du Sud sont dotées d'une autonomie particulière et donc de législations spécifiques concernant l'aménagement. La plupart des régions alpines conservent un système hiérarchisé avec une forte compétence de planification des communes.

Italie

Régionalisme, provinces autonomes et régulation par les communes

Pour en savoir plus

www.cipra.org/fr/respons/italie

Contact

france@cipra.org

dominik.cremer-schulte@udo.edu

© Photographies: Jon Shave - Aleksandr Zykov

Rhône-Alpes

CIPRA
VIVRE DANS
LES ALPES

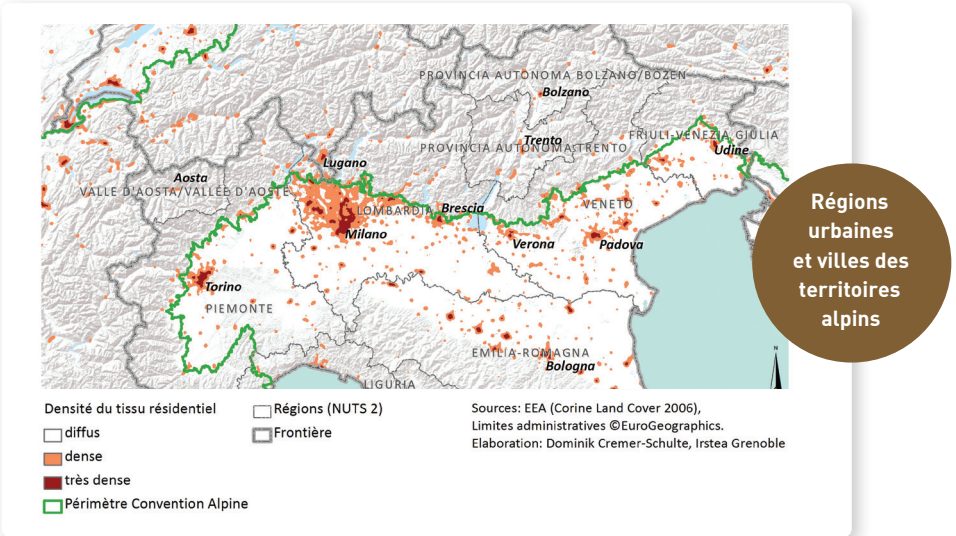
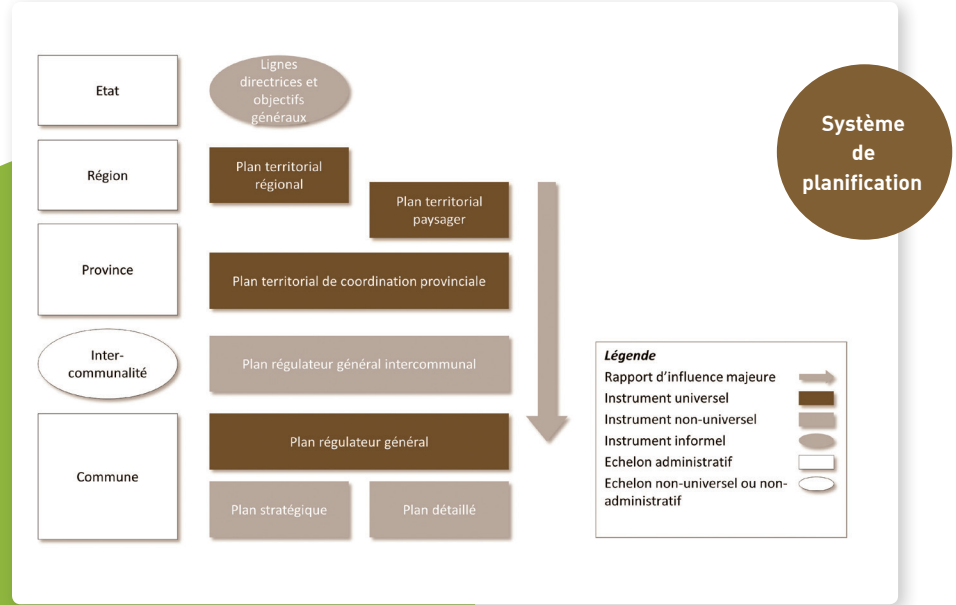
irstea

Préfecture
COMMISSARIAT
GÉNÉRAL
AU DÉVELOPPEMENT
DES TERRITOIRES

cget

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, requalification urbaine à la faveur la faveur du renouvellement urbain en 1987 et 1993 et 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 des 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. Celles-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 Paestistico, 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 (Comprensori 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 à nouveau dépassée 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 la ville lié aux contraintes géographiques. Les espaces urbains les plus denses se trouvent en marge de la ville, en bordure des espaces agricoles valléens et de forêts en pentes.

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

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, pratiquement aucune nouvelle extension de la ville n'est prévue. Son plan climat devait faire de Bolzano une ville neutre en CO₂ jusqu'en 2030.

