

Périmètres et politiques locales

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.

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

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.

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'Institut for Spatial Policies (IPOP), Ljubljana, 2013



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

Les changements qui sont préparés ici pourraient aider parce que la planification urbaine est une chose très difficile à faire pour les petites communes. Peut-être en transférant certaines tâches au niveau régional, en particulier la planification territoriale stratégique, cela aiderait beaucoup les 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 [...].



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.



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

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.

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/slovenie

Contact

france@cipra.org

dominik.cremer-schulte@udo.edu

© Photographies: Daniel Thornton
Ronnie Macdonald - Jean-Pierre Dalbéra



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



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.

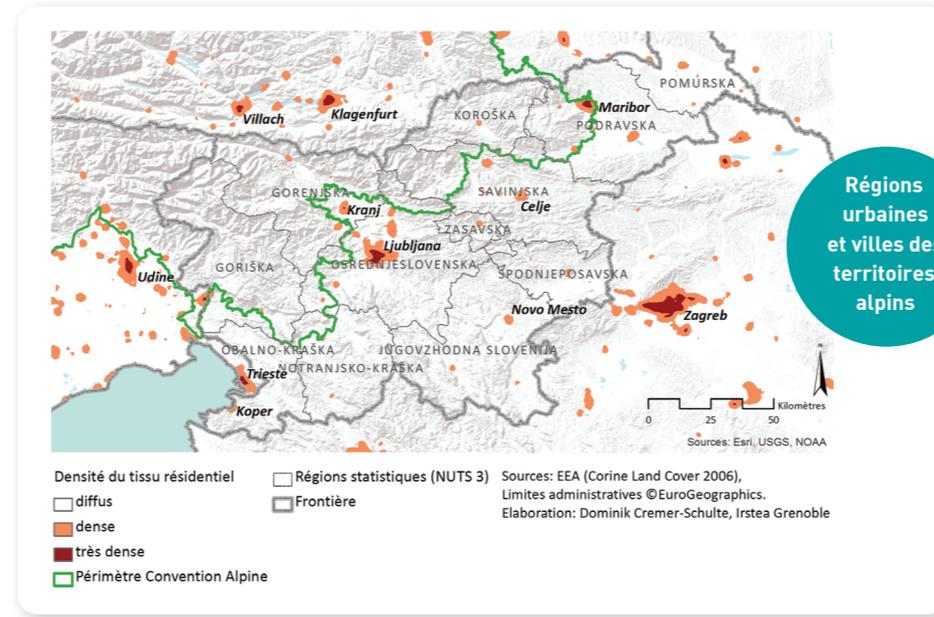
LA REGION (NUTS III, au nombre de 12)

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 : 3/4 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.



“ 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. ”

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.

