

# relatifs à la gouvernance urbanisme transport à l'échelle alpine

Acteurs, compétences et périmètres d'interventions  
*Note de synthèse*

## 1. Introduction - Objectifs de l'étude

**Une analyse des systèmes de gouvernance dans les différents pays partenaires a été menée dans le cadre du projet européen MORECO.** Elle a pour objectif de :

- Faciliter la compréhension des différents types d'organisation institutionnelle dans les pays partenaires de MORECO et de leurs conséquences sur la gouvernance urbanisme / transports / habitat / foncier
- Identifier le cadre de l'articulation entre acteurs de l'urbanisme, des transports et du foncier
- Identifier les enjeux clés pour l'intégration des problématiques MORECO dans les modes de gouvernance actuels

Le document dans sa globalité est disponible parmi les livrables du projet MORECO, nous vous en proposons ici une synthèse. Rappelons que MORECO a pour ambition de sensibiliser les acteurs locaux du transport, de l'urbanisme, de l'habitat et du foncier à des approches transversales destinées à renforcer les fonctions urbaines et à rapprocher les habitants des polarités et infrastructures existantes. Ce projet conduit à analyser comment collabore un large éventail d'acteurs et de compétences. Il met donc en cause la gouvernance, que nous entendons dans son sens européen, comme les règles, les mesures et les pratiques qui permettent un exercice des pouvoirs allant dans le sens de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence<sup>(1)</sup>.

*Toutes les recherches et les interviews ont été réalisées entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 31 octobre 2013 sous la direction conjointe de la Région Rhône Alpes et du Laboratoire PACTE-Territoires de l'Université Joseph Fourier de Grenoble.*

## 2. Paysages institutionnels - Croisements

Les cinq pays au cœur de notre étude (Allemagne, Autriche, Italie, France et Slovaquie) présentent des organisations politico-administratives différentes dans l'organisation de l'Etat, mais avec des similitudes dans les compétences assurées par les différents niveaux administratifs. La présentation croisée des cadres institutionnels a pour objectif d'en **comprendre la diversité** mais aussi de **favoriser des transferts de bonnes pratiques dans la mise en œuvre des projets urbanisme – transports**. Elle doit également faire apparaître des situations communes d'où pourront émerger des pistes de réflexion pour améliorer les situations existantes.

Au moment de l'écriture de l'étude (automne 2013 – printemps 2014), on peut noter un phénomène de régionalisation dans quatre des cinq pays partenaires du projet MORECO :

- En Italie (Piémont, Lombardie, Vénétie) et en Allemagne (Bavière), un **renforcement des ressources régionales** suite à la mise en œuvre des récentes lois relatives au fédéralisme financier (2011)
- En Slovaquie, la **présentation gouvernementale d'un nouveau projet de régionalisation** basé sur la création de six régions
- En France, **les trois textes de l'Acte III de la décentralisation** présentés au Conseil des ministres le 10 avril 2013

Malgré des organisations de l'exercice de l'Etat fédé-

rales ou centrales, les fonctions assurées par ce dernier sont relativement proches d'un pays à l'autre. L'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie sont organisés sur la même hiérarchie : un Etat, des Lander ou Régions, des Provinces, Départements ou Districts, et un bloc communal (communes et EPCI). La Slovaquie présente une certaine originalité avec un système binaire entre Etat d'un côté et Communes de l'autre, mais le processus de régionalisation est actuellement en cours d'élaboration. L'Etat reste l'organe législatif par excellence, posant le cadre juridique imposé aux échelons inférieurs et ce, même si certains pays tels que l'Allemagne ou l'Autriche présentent une autonomie notable des niveaux locaux d'administration.

Les différences entre organisations fédérales et centrales se répercutent surtout sur les niveaux intermédiaires d'administration. Souvent dotés de compétences législatives dans les domaines de la planification et des transports, les Lander peuvent notamment gérer de manière directe la planification urbaine et des transports à l'instar de leurs équivalents français et italiens (les Régions). A noter que l'absence de fiscalité directe pour les Lander autrichiens les rend moins autonomes que leurs homologues allemands.

Réels intermédiaires entre le national et le local, les Lander et Régions sont les piliers de l'articulation des normes et échelles. Si certains sont encore dénués de pouvoirs normatifs et de fiscalité propre, tous présentent les mêmes enjeux en matière de gouvernance.

<sup>(1)</sup> « Gouvernance, un livre blanc », Communauté européenne, 2001

La hiérarchisation des normes pose le problème de la temporalité de l'écriture des documents de planification, et du risque d'incohérence à court terme. Tous les modèles que nous avons étudiés présentent une parcellisation des compétences, entre occupation des sols, préservation du foncier, habitat, transports ferroviaires, bus ou encore modes doux. De cette sectorisation résulte une transversalité difficile à instaurer pour les projets de territoire. Pour autant, ces derniers expriment un besoin d'accompagnement et de coordination à un niveau intermédiaire entre attentes et obligations du niveau national, et impacts et réalités du niveau local. Le niveau intermédiaire pourrait donc être en quelque sorte responsable de l'intermédiation entre les différentes échelles territoriales.

Comparativement et à titre de bonne pratique transférable, l'Italie compte sur des Régions puissantes qui sont en capacité de produire des réglementations à finalité normative. Les Régions italiennes co-construisent leurs documents de planification urbaine et de transports avec les différents échelons inférieurs, et mettent en place un système de concertation avec leurs partenaires locaux. Elles assument et exercent pleinement un rôle de chef de file en la matière. En matière de transports, les Länder autrichiens sont les plus compétents et présentent une organisation innovante en matière de gouvernance. Financier et planificateur des lignes de transports, le Land délègue l'exploitation du réseau à une association de transports qui lui est directement rattachée, et garantit ainsi l'efficacité de l'offre sur l'ensemble de son périmètre. La gouvernance s'en trouve simplifiée à la différence des fonctionnements italiens, slovènes et français qui travaillent avec des opérateurs privés.

Le mille-feuille territorial rend la gouvernance multi

niveau difficilement applicable au regard notamment de la multiplicité des acteurs. Les enjeux urbanisme – transports et l'impact de la planification urbaine sur le comportement des ménages (choix de localisation et de modes de transports) se situent indéniablement au niveau du bloc communal.

Les municipalités (communes ou organismes intercommunaux), quelles soient au sein d'un système fédéral ou central, sont donc les acteurs clés et pivots de la gouvernance urbanisme – transports. Répercutant directement toutes les lois et réglementations nationales, les communes possèdent un rôle clé en la matière dans la mesure où elles produisent l'ensemble des documents de planification urbaine et d'organisation des transports qui s'appliquent au niveau local. L'impact sur les comportements des habitants étant directement lié aux politiques d'aménagement du territoire au sens large, et ces dernières étant portées par les communes, elles deviennent un acteur de premier plan et indispensable aux mesures de prévention et de sensibilisation proposées par le projet MORECO.

Limiter le desserrement urbain suppose une planification à l'échelle des bassins d'emploi, voire même entre plusieurs bassins d'emploi qui peuvent être connectés par une ligne de transports ferroviaires. Toutefois le périmètre de la planification n'est pas forcément celui du desserrement résidentiel : une coordination entre les espaces intégrés au sein d'un ensemble intercommunal et les espaces extérieurs peut donc s'avérer nécessaire, d'autant plus que l'espace institutionnel ne peut jamais être totalement congruent aux espaces de pratiques des individus.

### 3. Enjeux et perspectives

Les partenaires du projet MORECO ont défini les leviers d'action communs suivants :

- **Favoriser les projets urbains** autour des nœuds de transports existants et à venir
- **Doter les ménages alpins d'outils d'objectivation** de leurs choix résidentiels, en optimisant le couple habitat/mobilités
- **Réduire les besoins de mobilité individuelle** en renforçant les centralités urbaines

Au regard de ces objectifs, on peut identifier plusieurs points de blocage à lever dans les systèmes de gouvernance :

> **L'ajustement de l'urbanisation** aux réseaux de transports pose la question de l'articulation des acteurs et des échelles. Il demande une coordination forte au niveau du bloc communal, qui n'est optimale dans aucun pays. Compte tenu de la complexité des échelles en jeu et des acteurs, il est nécessaire de penser l'aménagement du territoire en termes d'interterritorialité plutôt qu'en termes de périmètre de planification. Ce critère d'urbanisation risque également d'introduire de nouvelles inégalités entre communes.

> **L'intervention dans les comportements des ménages** par des outils permettant des choix résidentiels plus éclairés interroge la réalisation, le portage et la diffusion de ces outils. La question est celle

de l'accès des usagers à ces outils, de la collecte des données mais aussi, et de manière plus cruciale, de la bonne échelle de mise en œuvre. La connaissance sur les coûts doit également être suivie d'effets. L'efficacité dans la prise de décision demande des systèmes de contraintes ou de modulation : obligation d'intégration du coût de transport dans l'évaluation de la solvabilité des ménages lors des prêts immobiliers par exemple. L'Etat, ou les Régions dans les systèmes fédéraux, sont là des niveaux adéquats.

> **La réduction des mobilités individuelles motorisées** et la promotion de l'utilisation des transports collectifs de voyageurs supposent des politiques publiques volontaristes. La description des systèmes institutionnels indique que ces objectifs doivent être portés à toutes les échelles. Par ailleurs la contribution de chaque niveau est différente, depuis la politique de développement d'infrastructures jusqu'à une politique de tarification. Enfin, si on considère la logique de l'utilisateur, il s'agit d'intervenir sur l'ensemble des modes de transport qui construisent un déplacement, et donc de coordonner des modes de transport collectifs avec des modes doux et des modes motorisés, des modes individuels et des modes partagés. Cette logique d'itinéraire suppose une coordination des acteurs sectoriellement compétents sur une base territoriale. De ce point de vue, les associations régionales de transport allemandes pourraient inspirer des dispositifs de ce type à l'échelle des bassins d'emploi.