

La Stratégie de développement spatial de la République de Croatie

Les causes de l'élaboration d'une nouvelle stratégie

La stratégie d'aménagement territorial de la République de Croatie adoptée en 1997 a pendant presque deux décennies régi le développement spatial et le développement des systèmes d'aménagement territorial de la République de Croatie. Certains objectifs stratégiques définis en 1997 n'ont pas été réalisés soit car ils étaient trop ambitieux soit du fait de l'absence d'instruments d'exécution. Néanmoins, ce constat ne saurait remettre en cause les réalisations d'un tel document et notamment:

- l'orientation du développement de notre jeune État, dévasté pendant la guerre, notamment dans le domaine de l'interconnexion du territoire, dans le cadre d'un réseau de voies de transport rapides,
- un engagement clair pour le développement durable et l'usage rationnel des espaces, la préservation des ressources naturelles, culturelles et paysagères ainsi que la protection de l'environnement,
- la conception d'un système d'aménagement du territoire définissant de manière précise les acteurs et les participants ainsi que des orientations claires en matière d'aménagement du territoire, qui a permis au territoire croate d'être intégralement couvert par des plans d'aménagement du territoire aux niveaux régionaux et locaux,
- l'identification des besoins en termes de développement des systèmes informatiques dans le domaine de l'aménagement du territoire et du suivi de la situation sur le terrain.

L'élaboration d'une nouvelle stratégie a notamment été motivée par:

- les facteurs et les processus identifiés dans Le rapport de présentation,
- l'existence d'une série de stratégies spécifiques et d'autres documents de développement ayant un impact direct ou indirect sur l'aménagement du territoire, adoptés après l'adoption de la Stratégie d'aménagement territorial de la République de Croatie en 1997,
- l'évolution du contexte – autrefois jeune État construisant son propre système d'aménagement du territoire, la République de Croatie est aujourd'hui un État membre de l'Union européenne, ce statut impliquant des droits et des obligations en la matière.

La procédure d'élaboration de la Stratégie

La ministre de la Construction et de l'Aménagement du territoire a le 25 novembre 2013 rendu une Décision relative à l'élaboration de la Stratégie de développement spatial de la République de Croatie. La Stratégie définit les objectifs à long terme, en l'occurrence jusqu'en 2030, en matière d'aménagement du territoire, les orientations stratégiques en matière de développement des activités sur le territoire et les principes de coordination des mesures de développement spatial. L'Agence croate pour le développement spatial, en collaboration avec les autres protagonistes du développement spatial, a été chargée de mettre en œuvre les mesures définies par la Stratégie.

Après l'adoption de la Décision relative à l'élaboration de la Stratégie et conformément à la méthode définie d'élaboration des documents stratégiques et notamment le principe d'intégration, d'application et d'harmonisation des exigences sectorielles ainsi que le principe de partenariat, il a été demandé aux ministères compétents, aux organisations étatiques administratives, aux agences régionales en charge de l'aménagement du territoire et aux agences et autres organes de droit public et aux entreprises, de transmettre toutes les données pertinentes en la matière.

Dans le même temps, le diagnostic des différents systèmes territoriaux et des principales procédures au sein des territoires en question, ainsi qu'une évaluation stratégique des incidences sur l'environnement ont été élaborés. Une attention toute particulière a été consacrée à l'analyse des documents de développement sectoriel (stratégies, programmes, plans) ayant un impact potentiel, direct ou indirect, sur le territoire. Dans le cadre de l'analyse, plus de trente documents en matière de développement et d'aménagement du territoire ont été identifiés au niveau national.

Pour les besoins de l'élaboration de la nouvelle Stratégie, six analyses thématiques ont été réalisées en collaboration avec la communauté scientifique et la communauté d'experts:

- L'analyse des plans d'aménagement du territoire adoptés par les comitats,
- Le paysage comme facteur des Stratégies de développement spatial,
- Le développement régional, le système des lieux, le développement urbain et rural et la transformation du territoire,
- La gestion intégrée des zones littorales,
- Les prévisions démographiques et les migrations,
- Le développement des activités économiques dans l'espace.

Un dialogue avec les représentants des agences pour l'aménagement du territoire regionales, puis avec les représentants des organes d'administration locale et de la communauté scientifique a été mis en place afin de générer un débat sur les problématiques et les résultats desdites analyses (juin 2014).

Eu égard aux valeurs fondamentales en matière d'aménagement du territoire croate ainsi définies, aux systèmes de gestion du développement spatial, au diagnostic et aux procédures existantes dans le territoire, une équipe d'experts de l'Agence croate le développement spatial a défini la conception de la Stratégie en procédant au regroupement des données pertinentes en matière d'aménagement territoire, en réalisant une analyse SWOT, en déterminant l'objectif général (la vision) du développement spatial jusqu'à 2030 et les principes fondamentaux et en établissant une liste de priorités.

Les résultats du diagnostic et des procédures territoriales ainsi que la conception de la Stratégie ont été présentés en novembre 2014 ; un second tour de consultation avec les représentants des différents secteurs a en outre été organisé.

La conception de la Stratégie a été définie en collaboration avec Le Organe consultatif composé d'experts renommés évoluant dans des secteurs divers.

En outre, une consultation public sur l'avant-projet de Stratégie a été organisé.

Une invitation à participer aux consultations relatives à l'avant-projet de Stratégie a été adressée aux organes de droit publics, aux associations, aux établissements et au public concernés. L'invitation, qui a été envoyée à 753 adresses, conviait notamment ses destinataires a consulté le rapport sur l'avant-projet de Stratégie disponible sur internet. La consultation sur l'avant-projet de Stratégie a été organisée du 15 juin au 14 juillet 2015.

Durant la procédure de consultation, quatre débats publics ont été organisés dans les quatre plus grandes villes / centres macrorégionaux croates, sous la tutelle de l'Agence croate pour le développement spatial : Split, Rijeka, Zagreb, Osijek.

Une attention toute particulière a été accordée aux commentaires et aux propositions recueillis sur l'avant-projet de Stratégie. Ainsi, plus de 533 avis, remarques et propositions ont été traités dans la période du 16 juillet 2015 au 17 août 2015.

Parallèlement à la consultation relative à l'avant-projet de Stratégie, un débat public relatif à le Rapport sur les incidences environnementales de la Stratégie (du 15 juin au 14 juillet 2015) a été organisé.

L'avant-projet définitif de Stratégie assorti d'un Rapport relatif à la consultation a été adressé pour approbation au gouvernement de la République de Croatie, après avoir été adressé pour avis à tous les ministères, à la Communautés des comitats croates, à l'Association des villes de la République de Croatie et à l'Association des communes de la République de Croatie.

Le gouvernement de la République de Croatie a le 10 septembre 2015 approuvé le projet de Stratégie et l'a transmis au Parlement pour adoption. L'adoption de Stratégie est attendue par le Parlement en 2016.

La structure de la Stratégie

La Stratégie est divisée en cinq chapitres:

1. Les valeurs fondamentales
2. Le diagnostic et les procédures territoriales (assorti d'une analyse SWOT)
3. Les principes conceptuels du développement spatial
4. Les priorités et les orientations stratégiques en matière de développement spatial
5. Le cadre de mise en œuvre

Les **VALEURS FONDAMENTALES** définies par la Stratégie sont les suivantes :

- la diversité du territoire croate,
- ressources naturelles,
- l'identité du territoire croate,
- les réalisations des modèles existants de planification et de mise en œuvre du développement spatial et le système existant d'aménagement du territorial,
- la politique territoriale de l'Union européenne

L'identité du territoire croate est définie par les valeurs naturelles, culturelles, paysagères et sociales ainsi que par une culture de la construction, de l'aménagement et la configuration du territoire.

Le système d'aménagement du territoire de la République de Croatie s'appuie sur la Constitution, l'organisation territoriale du pays et les compétences des organes de droit public ; il est défini par les lois fondamentales en matière d'aménagement du territoire. Le Parlement croate (le *Sabor*), le Gouvernement de la République de Croatie ainsi que les organes représentatifs des structures d'administration régionale et locale garantissent l'efficacité de la politique en matière d'aménagement du territoire en adoptant des plans et d'autres documents en la matière régissant l'organisation, l'utilisation et l'affectation des espaces ainsi que les modalités d'aménagement et de protection du territoire conformément aux objectifs et aux principes d'aménagement du territoire et de développement durable.

LE DIAGNOSTIC ET LES PROCEDURES TERRITORIALES a été dressé dans le cadre d'une analyse et d'une évaluation du cadre démographique, de la configuration du territoire, du logement comme fonction principale des lieux, des infrastructures sociales, des activités économiques et des activités qui ont un impact sur le territoire, des infrastructures routières et énergétiques ainsi que des pressions spécifiques sur le territoire.

L'évolution de la situation démographique constitue un processus qui pourrait avoir des conséquences dramatiques sur le territoire croate: la chute du nombre total d'habitants, la dépopulation naturelle, le vieillissement prononcé de la population, les déséquilibres démographiques en termes d'âge, les flux net de migration vers l'étranger (depuis 2009).

La répartition des lieux centraux sur le territoire nous a permis de constater un déséquilibre qui est souvent étroitement lié aux tendances démographiques: le réseau de lieux centraux est le moins dense dans les régions montagneuses et méridionales de la Croatie, en l'occurrence des régions confrontées à des difficultés en termes de développement, le Nord, le Nord-ouest et l'Est du pays constituant ses régions les plus développées. Le système urbain de la République de Croatie se caractérise par de petites villes et l'absence de villes de taille moyenne. Le territoire rural croate est marqué par des tendances démographiques, économiques et des tendances en matière de développement rural négatives. En Croatie comme en Europe, l'incapacité à créer des emplois durables et de qualité constituent le principal défi des régions rurales. L'impact des changements climatiques constitue en outre un des défis futurs auxquels sera confrontée la planification. Les inondations sont ces dernières années de plus en plus fréquentes sur le territoire national. Durant les dernières décennies, les conditions hydrologiques extrêmes et des quantités importantes de précipitations donnant naissance à des vagues d'eau importantes dans des bassins donnés augmentent le risque d'inondation.

Lors de l'élaboration du diagnostic et des procédures territoriales, une attention toute particulière a été consacrée au système de gestion du développement spatial et notamment aux problématiques dans lesquelles des progrès sont indispensables :

- l'assainissement des zones et des paysages dévastés,
- la connexion des systèmes de planification territoriale avec les politiques de développement,
- le développement des systèmes informatiques en matière d'aménagement du territoire,
- la promotion du modèle de participation du public aux processus de planification.

Afin d'assurer un développement équilibré et durable, l'amélioration de la qualité de vie et l'atténuation des tendances négatives en matière démographiques, **LES PRINCIPES CONCEPTUELS** suivant en matière de développement spatial ont été définis:

- l'affirmation du polycentrisme,
- le ralentissement de la dépopulation des zones les plus vulnérables,
- la préservation de l'identité du territoire croate,
- l'usage des avantages découlant de la position géographique et du réseau de communication,
- le développement durable de l'économie et du système d'infrastructures,
- l'interconnexion avec le territoire européen,
- une approche intégrée de l'aménagement du territoire,
- une adaptation active à la dynamique des changements.

Eu égard aux résultats du tableau de bord de la situation et des procédures au sein du territoire et aux principes conceptuels, les **PRIORITÉS ET LES ORIENTATIONS DE DÉVELOPPEMENT SPATIAL** ont été définies.

La priorité **d'organisation durable du territoire** suppose ainsi le développement d'un réseau équilibré de lieux, la mise en place de partenariats urbains-ruraux, la planification de villes agréables et aménagées, la promotion de la vitalité et de l'attractivité des zones rurales, le développement et l'utilisation durable des zones littorales et maritimes et l'usage modéré de l'espace, le développement étant avant tout orienté vers les zones déjà exploitées et les processus de transformation urbaine.

La priorité de **préservation des identités territoriales** suppose avant tout l'affirmation des caractéristiques et des valeurs paysagères, la préservation et le développement durable du patrimoine culturel et des zones naturelles protégées ainsi que la promotion de l'excellence dans l'organisation des espaces.

La priorité de **disponibilité de transport** suppose le développement de sous-systèmes de transport et leur connexion intermodale.

La priorité de **développement des systèmes énergétiques** suppose une connexion avec les systèmes énergétiques européens, l'augmentation de la part des sources renouvelables d'énergie et le développement des systèmes de distribution et d'approvisionnement ainsi que la promotion de l'efficacité énergétique dans tous les systèmes territoriaux.

La priorité de **résistance aux changements** suppose une adaptation à la dynamique des changements – aux conséquences des changements et aux changements climatiques dans l'économie (notamment dans le tourisme), ainsi que la résolution des questions latentes ouvertes comme la gestion passive des zones abandonnées, sous-utilisées et dévastées, qu'elles soient publiques ou privées et l'assainissement des zones de construction sauvage.

Les priorités et les orientations du développement spatial

4.1. LA DURABILITÉ DE L'ORGANISATION TERRITORIALE	4.1.1. L'optimisation du système des lieux 4.1.2. L'harmonisation du développement des villes et de leur région fonctionnelle 4.1.3. Le développement de villes agréables et aménagées 4.1.4. La promotion de la vitalité et de l'attractivité des zones rurales 4.1.5. Le développement et l'utilisation durables des zones littorales 4.1.6. La réduction des disparités régionales et une planification durable des zones spécifiques de développement 4.1.7. L'accès universel aux services 4.1.8. L'exploitation L'usage modérée des de l'espaces
4.2. LA PRÉSERVATION DE L'IDENTITÉ DU TERRITOIRE	4.2.1. Le développement durable des zones protégées et le réseau écologique 4.2.2. La préservation et l'utilisation durable du patrimoine culturel 4.2.3. La promotion de l'excellence dans la construction et l'organisation des espaces 4.2.4. La promotion des caractéristiques et des valeurs paysagères
4.3. LA DISPONIBILITE DE TRANSPORT	4.3.1. Le développement des systèmes de voies de communication transport 4.3.2. L'intégration au réseau de communication transport transeuropéen 4.3.3. L'intégration aux systèmes de technologie de l'information infrastructures de communication électroniques
4.4. LE DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME ÉNERGÉTIQUE	4.4.1. La promotion de la stabilité de l'approvisionnement énergétique 4.4.2. Le développement de la production, de la distribution et de l'approvisionnement 4.4.3. L'augmentation de la part des sources renouvelables d'énergie 4.4.4. L'intégration au système énergétique européen
4.5. LA RESILIENCE	4.5.1. L'adaptation aux changements climatiques 4.5.2. Le renforcement du capital naturel par une planification des infrastructures vertes 4.5.3. La promotion de l'efficacité énergétique 4.5.4. La gestion efficace des déchets 4.5.5. La gestion durable des matières premières minérales 4.5.6. L'adaptation aux changements des conditions d'exercice 4.5.7. Le développement durable du tourisme

Le dernier chapitre, en l'occurrence le **CADRE DE MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE** définit les obligations et les recommandations en matière de:

- développement des systèmes d'information d'aménagement du territoire
- gestion et d'harmonisation des données en matière d'aménagement territorial
- élaboration de plans territoriaux «de nouvelle génération»
- mise en place d'un modèle de coopération et de coordination intersectorielles
- développement d'un modèle participatif
- développement d'une culture d'utilisation durable du territoire
- coordination des mesures de développement dans l'espace