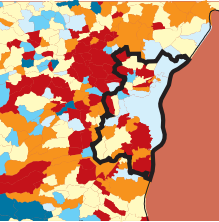


dimension

villes & territoires



regards d'urbanistes
**40 ans d'urbanisation
dans la CUS**
paroles d'acteurs
**Comme un p'tit
air de métropole**

page 2-5



et outre-Rhin...
**Gérer le boom démographique
et préparer son déclin**

page 7

SCOTERS
Optimiser le foncier

page 8

adeus
décembre 2009

➔ n°63

Répondre à l'étalement urbain : CONSTRUIRE UN GRAND TERRITOIRE METROPOLITAIN TRANSFRONTALIER

La Communauté urbaine de Strasbourg a vécu un développement urbain intensif, de sa création en 1967 aux années 1990. Depuis, l'on assiste à une forte concentration de l'emploi tandis que la population se diffuse largement dans l'ensemble du département, voire dans l'espace transfrontalier.

Les tendances à une plus grande spécialisation de l'espace qui en découlent vont à l'encontre des orientations d'aménagement des grandes collectivités. Celles-ci entendent en effet assurer leur attractivité économique et résidentielle à partir de leurs centres compacts et diversifiés : la capitale, les villes moyennes et les bourgs-centres sont les locomotives du développement global.



Le prix du foncier, l'attrait de la nature, sont certes responsables de ce décalage progressif. Mais s'y ajoute également un déficit d'adaptation des outils, des produits et des processus de production de l'habitat aux besoins des entreprises et des habitants du 21^e siècle. Intervenir sur la ville existante, la retourner sur l'eau, investir les rives du Rhin, inventer le paysage urbain, changer d'échelle et penser le fonctionnement métropolitain transfrontalier avec nos villes, nos villages et nos voisins Allemands, représentent également de nouvelles potentialités. Autant de pistes d'action qui s'ouvrent à nous.

Robert Herrmann, *Président de l'ADEUS*

40 ans d'urbanisation dans la

Après un développement urbain assez rapide jusqu'aux années 1990, les tendances récentes dans le Bas-Rhin montrent un redéploiement important des fonctions urbaines, particulièrement résidentielles, de la CUS vers le reste du département : la population a tendance à se diffuser alors que l'emploi demeure fortement polarisé.

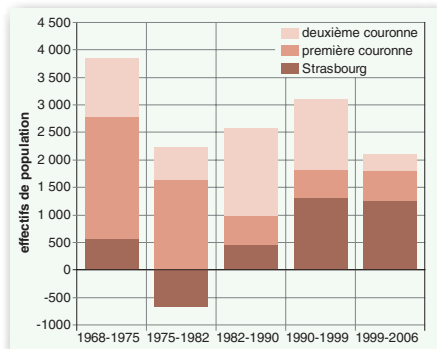
Ces tendances ne sont pas sans conséquences sur le fonctionnement des territoires et la place de la Communauté urbaine de Strasbourg dans le département.

La Communauté urbaine de Strasbourg a eu 40 ans en 2007.

Depuis sa création, et à l'image d'autres grandes agglomérations françaises, son territoire a connu des évolutions importantes qui ont modifié durablement sa structure, ses fonctions urbaines et sa place dans l'ensemble départemental. Remontons quatre décennies en arrière afin de retracer ces évolutions. Cette retrospective concerne les inscriptions spatiales des fonctions urbaines : le résidentiel est appréhendé à travers les évolutions démographiques et celles des logements, les activités le sont à travers celles de l'emploi.

Entre 1968 et 2006, la CUS s'est accrue d'environ 100 000 logements, 100 000 habitants et environ 70 000 emplois.

Contribution à l'évolution annuelle de la population - 1968-2006



Concernant le peuplement, ces évolutions n'ont pas été régulières dans le temps, ni dans les territoires. On peut distinguer quatre phases :

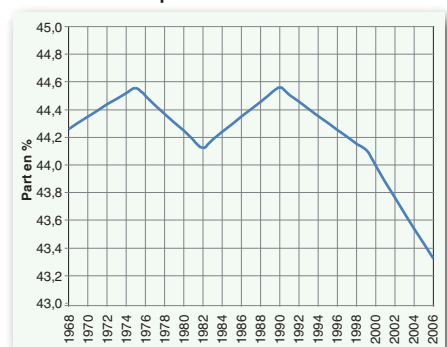
- Jusqu'au début des années 1980, l'essentiel de l'accroissement démographique est porté par les communes de la première couronne de la CUS. Durant cette période, Strasbourg a perdu de la population ;
- Durant la deuxième phase (les années 1980), la deuxième couronne monte en puissance et contribue de manière significative au développement démographique de la CUS (deux habitants supplémentaires sur trois) ;
- Les années 1990 constituent un premier tournant : la commune de Strasbourg, jusque-là en retrait par rapport aux autres territoires de la CUS, renoue avec une croissance démographique significative, la deuxième couronne continuant son développement résidentiel à un rythme assez élevé ;
- L'avènement des années 2000 coïncide avec un autre tournant : une inversion des tendances pour la deuxième couronne. Depuis la fin des années 1960, celle-ci n'avait jamais atteint des niveaux de croissance démographique aussi bas, alors que Strasbourg maintenait la dynamique retrouvée durant les années 1990.

En 40 ans, nous observons deux mouvements :

- dans un premier temps, la croissance s'est déplacée progressivement de la première à la seconde couronne, puis de la CUS vers le reste du département ;
- depuis le début des années 1990, un retour relatif de la croissance est sensible à Strasbourg.

In fine, la CUS voit sa part dans l'ensemble départemental se réduire. Cette baisse a tendance à s'accélérer depuis les années 2000.

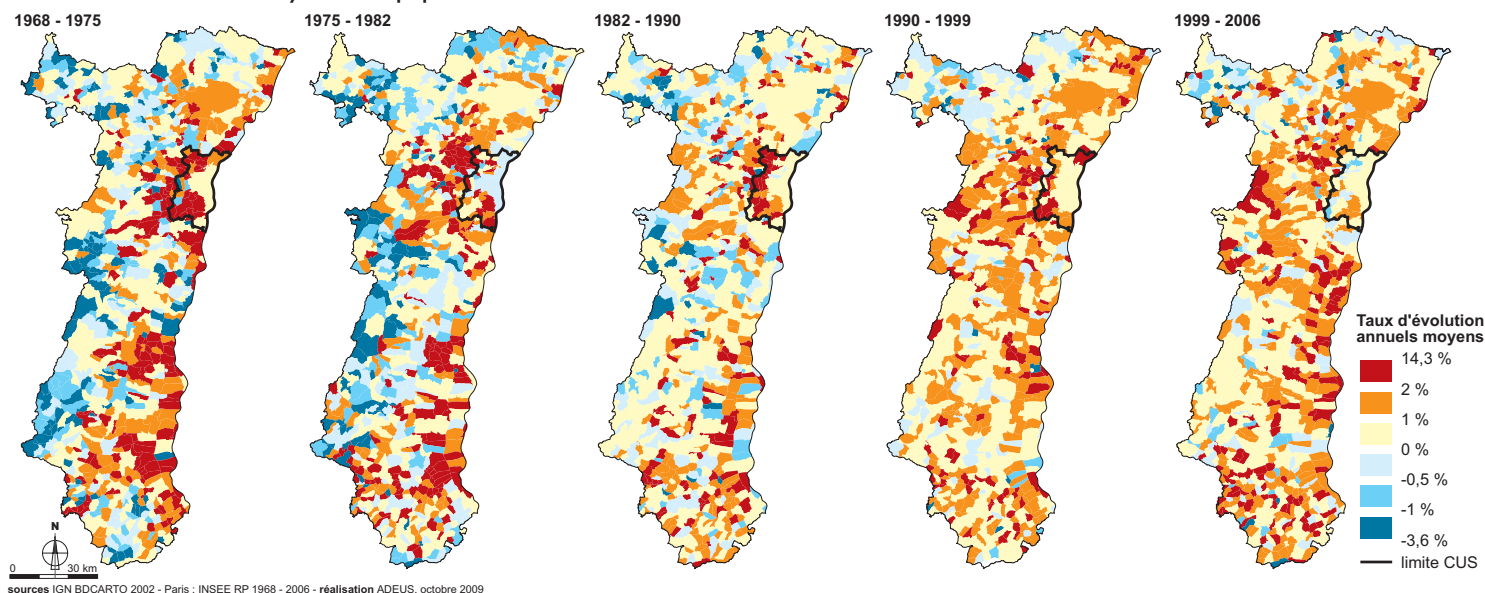
Population de la CUS
Part dans le département - 1968-2006



Afin de mieux comprendre les mécanismes en jeu, élargissons l'échelle d'analyse au niveau régional.

La dynamique actuelle du développement urbain est à l'opposé de ce qui existait au cours des années 1960 et 1970. Durant ces années-là, la pression résidentielle était forte dans et à proximité des grandes agglomérations (Strasbourg, Colmar et Mulhouse). Les taux d'accroissement de la population y étaient très élevés, alors que d'autres territoires dans la région (vallées vogiennes, Alsace centrale, Alsace bossue) perdaient de la

Taux d'évolution annuels moyens de la population - Alsace 1968 - 2006



population de manière significative. Les dynamiques résidentielles ont, depuis, suivi deux mouvements :

- d'une part, la pression urbaine s'est éloignée petit à petit des grandes agglomérations. Aujourd'hui, dans le Bas-Rhin, les territoires les plus dynamiques sont ceux situés dans le sud et le sud-ouest, très loin de la périphérie immédiate de la CUS ;
- d'autre part, les écarts de croissance démographique entre communes se sont réduits.

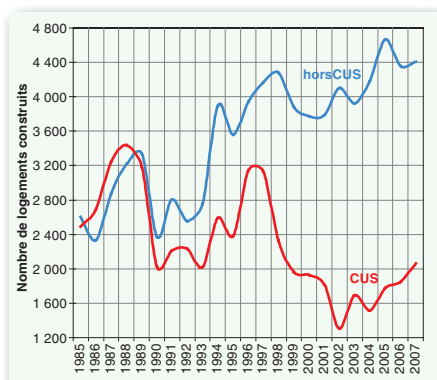
En résumé, une croissance démographique plutôt diluée et concernant quasiment l'ensemble des communes du département s'est substituée à une croissance démographique très forte et très concentrée dans ou à proximité immédiate des grandes agglomérations.

Un redéploiement résidentiel qui s'accélère

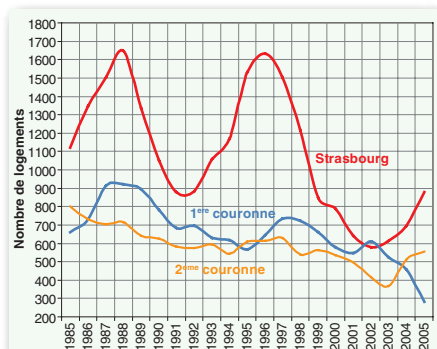
Ces évolutions s'expliquent par les mises en chantier de logements dans le territoire et leur localisation.

Les données récentes de la construction neuve dans le Bas-Rhin montrent un redéploiement assez important de l'offre neuve de logements. Ainsi, durant les années 1980, pour un logement produit dans la CUS, il s'en produisait un dans

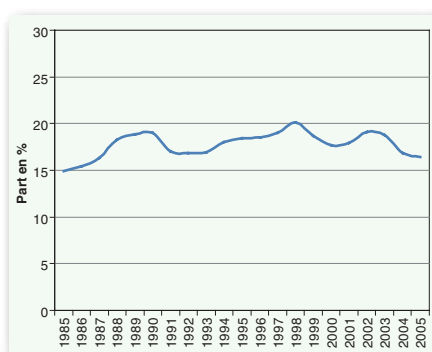
Construction neuve - 1985-2007
CUS et reste du département



Nombre de logements mis en chantier
Strasbourg et ses couronnes - 1985-2005



Communes hors CUS de 5 000 habitants et +
Part dans la construction départementale



le département hors CUS. **Aujourd'hui, pour un logement produit dans la CUS, entre deux et trois sont mis en chantier dans le reste du département.** La part de la CUS est ainsi passée de la moitié au quart de la production départementale de logements neufs.

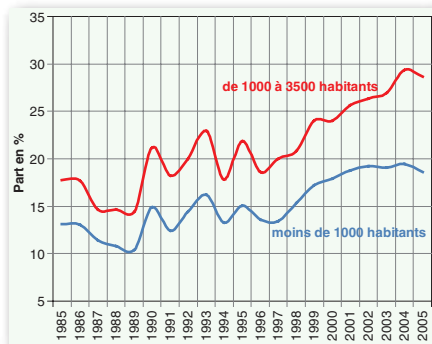
Tous les territoires de la CUS sont concernés par la baisse du volume de logements produits : Strasbourg, mais aussi la première et la deuxième couronne. Ce redéploiement n'a pas bénéficié aux villes moyennes et bourgs-centres. Leur poids dans la production départementale de logements est resté stable.

Le report de la CUS ne se fait donc pas vers les centralités départementales intermédiaires, mais vers les petites communes. Quelques exemples :

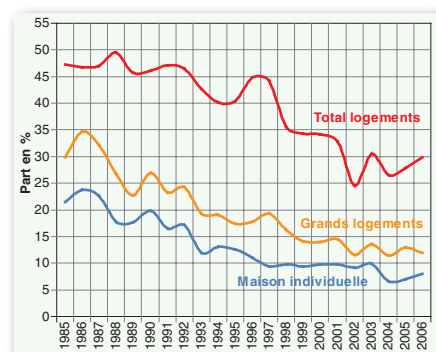
- les communes de moins de 1 000 habitants représentaient 11 % de la production départementale de logements neufs au milieu des années 1980. Aujourd'hui elles en représentent 19 % ;
- les communes peuplées de 1 000 à 3 500 habitants ont vu leur part passer de 14 à 28 %.

Ainsi, en vingt ans, les communes hors CUS peuplées de moins de 3 500 habitants sont passées du quart à la moitié de la production départementale de logements.

Communes hors CUS de moins de 3 500 habitants - Part dans la production départementale de logements - 1985-2005



Évolution de la part de la CUS dans la production départementale de logements



Par ailleurs, il faut souligner que la baisse touche tous les types de logements. Ainsi, au milieu des années 1980, un grand logement du département sur trois était construit dans la CUS. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas que pour un logement sur 9.

De même, **pour les maisons individuelles, il y a vingt ans, une mise en chantier sur quatre avait lieu dans la CUS.** Aujourd'hui ce n'est plus le cas que pour une maison individuelle sur 14. Quel que soit le segment de logements, la part de la CUS dans les mises en chantier départementales est en recul.

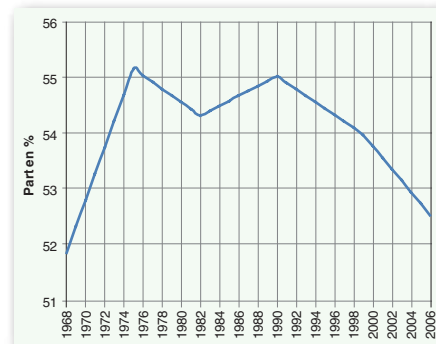
En résumé, on constate :

- une insuffisance quantitative de l'offre dans la CUS, quels que soient les territoires et les segments du parc ;
- une dispersion de l'offre hors CUS, ce qui ne permet pas de renforcer les centralités intermédiaires de l'armature urbaine départementale.

L'emploi se redéploie également, mais demeure fortement polarisé

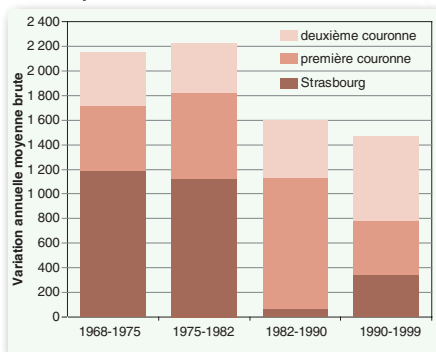
Les activités ont-elles suivi les mêmes évolutions ? Globalement, la part de la CUS dans l'emploi départemental est beaucoup plus importante que celle de la population : 53 % de l'emploi départemental se situe dans la CUS, contre 43% de la population.

Part de la CUS dans l'emploi départemental - 1968-2006



40 ans d'urbanisation dans la

Contribution à l'évolution annuelle de l'emploi-1968-1999



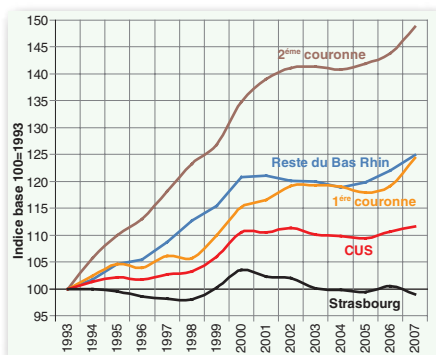
Mais à l'image de la population, le poids de la CUS dans l'emploi départemental est en baisse.

Depuis 1968, l'installation des activités (mesurée à travers les gains d'emplois) a suivi trois étapes :

- **jusqu'au début des années 1980**, Strasbourg a porté la moitié des gains d'emplois de la CUS. En ce sens, elle jouait un rôle important dans l'offre d'emploi ;
- **durant les années 1980**, la première couronne, dont la dynamique jusque-là n'était pas négligeable, a concentré deux tiers des gains de l'emploi supplémentaire de la CUS ;
- **à partir des années 1990**, la deuxième couronne a pris le relais. Sa part est progressivement montée en puissance, passant du cinquième des gains en emplois de la CUS (années 1970), au tiers (années 1980) et à la moitié durant les années 1990.

Les activités semblent ainsi suivre les mêmes tendances que le logement, avec un décalage dans le temps. Néanmoins, l'analyse de données plus récentes montre que, contrairement aux évolutions démographiques, celles de l'emploi dans la deuxième couronne demeurent plus soutenues qu'ailleurs. A l'inverse, l'emploi marchand dans la commune de Strasbourg stagne.

Variation du nombre d'emplois marchands - 1993 - 2007



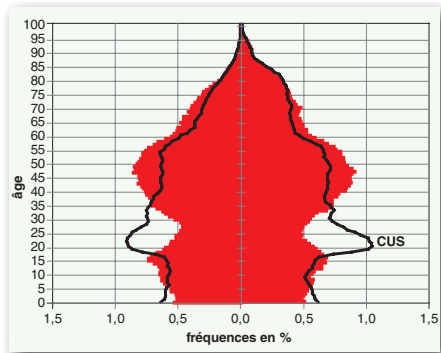
Des tendances aux conséquences importantes pour les territoires

La combinaison de ces évolutions (la population qui a tendance à se diffuser et l'emploi qui demeure fortement polarisé) ne vont pas dans le sens des orientations d'aménagement du territoire des grandes collectivités. Le retournement des tendances, particulièrement en termes de peuplement, a des conséquences différentes pour la CUS et le département hors CUS :

Pour la CUS :

- la première conséquence de la faiblesse de l'offre en logements nouveaux est la baisse de la population. Neuf communes de la CUS voient l'effectif de leur population baisser depuis les années 2000 : trois de la première couronne et six de la deuxième. Depuis les années 1960, c'est la première fois qu'autant de communes sont concernées. Pour celles de la deuxième couronne, où le niveau de l'offre nouvelle de logements a été faible depuis plusieurs années, c'est un phénomène qui ne fait que commencer et dont l'intensité sera forte ;
- l'autre conséquence majeure concerne les structures démographiques.

La deuxième couronne de la CUS en 2006

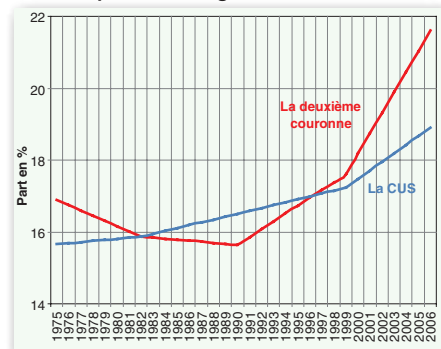


Autant la première couronne, et dans une moindre mesure Strasbourg, ont produit un parc de logement plutôt diversifié, autant les communes de la deuxième couronne ont produit essentiellement du pavillonnaire occupé par des propriétaires.

En schématisant, si les tendances actuelles de la production de logements perduraient, on passerait, dans la deuxième couronne, d'un rôle d'accueil des familles à un profil de plus en plus vieilli.

Au niveau de l'ensemble de la CUS,

Part des personnes âgées 1975-2006



les tendances à l'oeuvre depuis les années 1970 sont à une spécialisation accrue des territoires dans l'accueil des populations. Les quartiers et les communes de la CUS ont vu leurs profils démographiques devenir de plus en plus typés.

Pour les petites communes hors CUS les conséquences touchent trois domaines :

- **la population active occupée.** Les communes les plus dynamiques en terme de construction de logements ont de plus en plus une fonction quasi exclusivement résidentielle. Les populations qui s'y installent occupent donc des emplois situés généralement dans les grandes agglomérations. Les distances parcourues sont de plus en plus grandes, dans un contexte où les incertitudes concernant les prix de l'énergie et la fiscalité sont de plus en plus grandes ;
- **la population scolaire.** L'arrivée importante de jeunes familles dans des petites communes amène celles-ci à prévoir des équipements scolaires dont la nécessité va s'estomper avec le vieillissement des familles ;
- **la question des équipements** ne se réduit d'ailleurs pas aux seules écoles. Les populations qui s'installent sont souvent urbaines. Leur désir de vivre loin de la ville dans un environnement calme ne les empêche pas d'avoir des exigences d'urbains, habitués à des niveaux performants en termes de services et d'équipements. Le risque est qu'à la diffusion du logement s'ajoute l'éparpillement des équipements et une montée de leur coût global.

Les collectivités territoriales ont pris conscience de ces évolutions. Depuis les années 2000, tous les documents supra-communautaux adoptés affichent des orientations visant à inverser ces tendances.

A l'échelle départementale, les SCOTS

approuvés ou en voie d'approbation affichent des objectifs assez importants de renforcement des centralités intermédiaires qui visent à renforcer l'armature urbaine départementale. Le 3^e PLH¹ de la CUS avait fixé des objectifs de volume d'offre nouvelle de logements qui étaient assez importants et qui devaient permettre à la CUS de garder son poids dans le département : 2 700 logements par an. Le SCOTERS approuvé en 2006 retient et confirme ces objectifs.

Néanmoins, durant huit ans, la production s'est dispersée dans le reste du département et n'a pas suivi dans la CUS. Le déficit annuel par rapport aux objectifs est de l'ordre d'un millier de logements par an dans la CUS.

Pourquoi ce déficit de production de logements ?

Pourquoi le territoire n'arrive-t-il pas à produire suffisamment de logements pour répondre aux besoins ?

Les hypothèses sont nombreuses :

- le développement urbain très rapide dans les années 1980 et 1990, particulièrement dans la deuxième couronne, semble avoir été difficile à assimiler pour beaucoup de communes. Certaines ont doublé, voire triplé leur population en 40 ans. Tout se passe comme si elles avaient grandi trop vite et qu'elles avaient envie d'affirmer à nouveau un fonctionnement de village. A quelques exceptions près, il n'y a pas eu beaucoup d'autorisations de lotir dans la deuxième couronne depuis 2000. La faiblesse de la production de logements est en ce sens le résultat d'une volonté politique ;
- les prix des terrains peuvent aussi expliquer ces tendances. Les prix des lots sont deux à quatre fois plus élevés dans la CUS que dans des territoires plus éloignés, ce qui expliquerait le «choix» des ménages pour des localisations de résidence de plus en plus lointaines. Mais ceci ne suffit pas à expliquer l'atonie de la construction neuve dans la CUS. Les lots, quand ils sont produits dans la CUS, trouvent systématiquement preneur. Le prix n'est pas le seul facteur déterminant. Le problème est lié à l'offre, pas seulement à la demande ;
- une autre hypothèse, souvent avancée, privilégie l'explication législative. Les différentes lois promulguées à la

fin des années 1990 ont pu constituer un frein au développement urbain (le passage aux PLUs, l'attente des orientations des SCOTs, des protections environnementales de plus en plus fortes...). Néanmoins, pourquoi ces lois auraient-elles bloqué l'urbanisation dans la CUS par exemple, alors que les niveaux de construction n'ont jamais été aussi élevés dans le département hors CUS ?

- en termes de réserves foncières, l'une des hypothèses est que les collectivités maîtrisent de moins en moins le foncier et que l'essentiel des terrains maîtrisés et facilement aménageables a été absorbé par les vagues successives d'urbanisation des années 1980 et 1990. Il s'avère que la maîtrise foncière publique (CUS et communes) est importante à Strasbourg et effectivement faible dans la deuxième couronne. D'autres propriétaires institutionnels publics (les HUS², l'Oeuvre Notre-Dame) maîtrisent néanmoins de façon importante du foncier en deuxième couronne ;
- plus généralement, concernant les terrains urbanisables, le travail de recensement mené dans le cadre du 4^e PLH a montré que les disponibilités foncières (du point de vue réglementaire) ne sont pas si rares dans la CUS, y compris dans la deuxième couronne. Néanmoins, il s'agit souvent de terrains qui nécessitent des interventions lourdes (problèmes d'assainissement, de raccordement à la voirie, d'enfouissement de lignes à haute tension, d'exposition aux risques...).

Au delà des aspects quantitatifs, d'autres questions liées au processus de fabrication du logement se posent :

- comment tenir, maîtriser et suivre le processus de fabrication, par la puissance publique, de l'amont jusqu'à la réalisation des logements ?
- quelle gouvernance dans un processus où les acteurs sont multiples ?

Est-ce si grave ?

Dans l'absolu, est-il dramatique que la CUS ne produise plus assez de logements ?

Souvent, poser cette question revient à suggérer que non.

Au delà des impacts dans les communes (perte de population, accélération du

vieillesse, sous-occupation des équipements...), quatre arguments plus généraux vont à l'encontre de ce discours.

- les besoins en logements dans le département sont importants. Il appartient à l'ensemble des territoires (à une échelle large) d'y prendre part. Aujourd'hui, la CUS, qui représente 46 % du parc de logements bas-rhinois, offre 25 à 30 % des nouveaux logements ;
- dans tous les documents supra-communautaires d'urbanisme, concernant l'offre de logements, l'accent est mis sur l'armature urbaine et les territoires qui sont bien desservis par les transports en commun. Ainsi, ces documents assignent aux villes moyennes et aux bourgs-centres une part importante de la production de logements de leur hinterland. Par cohérence, on ne peut en même temps être d'accord avec ces orientations et néanmoins «faire avec» l'atonie de l'offre en logements dans la métropole régionale, dans laquelle l'offre de transports en commun est la plus performante, celle des emplois la plus importante et où les équipements existent déjà ;
- accepter que la CUS perde en termes de poids résidentiel départemental, c'est accepter de renforcer une dissociation encore plus importante entre lieu de résidence et lieu de travail. Cette tendance serait contradictoire avec les préoccupations actuelles, dans un contexte où l'accent est mis sur le réchauffement climatique, sur l'économie des ressources, sur la ville dense... ;
- enfin, ce processus conduit à un appauvrissement des potentialités économiques, du rayonnement, de la masse critique également, dans un contexte de concurrence grandissante entre grandes agglomérations.

Le 4^e PLH de la CUS qui vient d'être arrêté prend acte de la nécessité d'agir et affiche des objectifs ambitieux en termes de construction de logements : 3 000 logements neufs en moyenne durant les six prochaines années.

Afin d'inverser les tendances, il est primordial de s'assurer des conditions de sa mise en oeuvre en agissant sur tous les chaînons, de l'action foncière à l'opérationnel, en passant par la planification. Cette action sur l'ensemble du processus de production de logements devrait s'inscrire dans la durée.

1. Programme local de l'habitat

2. Hôpitaux universitaires de Strasbourg

Construire sans miter le territoire, revaloriser les villes et bourgs-centres, travailler sur les fonctions de la ville, « faire sauter » les frontières géographiques et institutionnelles, dessiner la grande métropole strasbourgeoise de demain... Vaste programme. Mais, prévient Marc Wiel, sans ouverture de terrains à l'urbanisation, on risque d'aller droit dans le mur... Vous avez dit foncier ?

En matière d'habitat, constate Marc Wiel, les causes et l'intensité de la vague périurbaine dans l'agglomération strasbourgeoise ne présentent pas de spécificités par rapport au reste de l'hexagone. Il n'en est pas de même pour l'emploi. « Ici nous avons manifestement un ralentissement de la progression de l'emploi sur le pôle, ce que l'on n'observe ni à Montpellier, ni à Rennes. Cette différence est liée au fait qu'il y a une vitalité économique hors la ville centre (Strasbourg) que n'ont pas les autres régions de France.

A la fin des années quatre-vingts, nous pensions que la demande en logements était attachée à l'emploi et au développement économique et que, l'emploi ne croissant pas, elle reculerait. Or, il s'avère que le soutien de la demande en logement est un phénomène durable, essentiellement lié au vieillissement. La réponse à la demande de logements ne se pose pas en termes de financement de logement, mais bien en termes de financement de l'aménagement. Le jour où cette donnée sera prise en compte, nous aurons un début de solution. Pour l'instant, le coût du foncier rejoint progressivement celui de la maison. »

Rareté du foncier : à qui la faute ?

« L'Alsace est une terre fragile au foncier rare, souligne Jacques Bigot. Il faudrait arriver à ne plus surconsommer de territoire. Or, par exemple, toutes les zones d'activités en consomment énormément et elles devraient à l'avenir se construire en étage. Les particuliers, quant à eux, veulent à la fois des espaces verts, des maisons individuelles avec un grand terrain et tous les services de la ville. » « Il faut concevoir des formes d'urbanisme qui tiennent compte de l'évolution des modes de vie et ne pas s'arrêter à l'idée que les gens veulent leur pré carré dans la nature, souligne Marc Wiel. Je pense que la grande majorité des ménages veulent plus grand certes, être chez eux certes, avoir un logement qui se revende certes, mais ils ne peuvent pas faire autrement que d'aller habiter à 20 ou 30 km parce qu'ils n'ont pas de moyens. C'est donc une question de prix et le prix n'est pas la conséquence d'une rareté voulue par les propriétaires, mais d'une rareté voulue par les politiques qui veulent proportionner la croissance de leur commune à sa taille. »

Pour Jacques Bigot, on ne peut comparer les territoires de Brest ou Rennes qui disposent de très nombreux espaces et ceux de Strasbourg. « Le foncier restera rare quand bien même tout serait dégagé, affirme-t-il, à moins de ne plus avoir de terrains agricoles et de construire dans des zones humides. »

Les Acteurs

Au cours d'une rencontre à l'ADEUS, quatre acteurs ont partagé leur vision des enjeux du PDU :

- **Alfred BECKER**
Vice Président du Conseil général du Bas-Rhin - Pôle Aménagement du Territoire, Maire de Saint-Pierre, Président de la Communauté de Communes du Piémont des Vosges
- **Jacques BIGOT**
Président de la CUS, Président du SCOTERS, Maire d'Illkirch-Graffenstaden, Conseiller régional
- **Sophie CHABOT**
Directrice de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération messine (AGURAM)
- **Marc WIEL**
Urbaniste consultant, Auteur

Imaginez...

« Avec la construction de l'Europe, progressivement, à l'horizon d'un demi-siècle, le Rhin, qui a constitué au cours de l'histoire une frontière très forte, n'existera plus comme frontière dans l'esprit des gens.

Nous sommes, souligne Jacques Bigot, une métropole de très petite taille par rapport aux métropoles européennes. La CUS¹ compte 500 000 habitants, le SCOTERS² 600 000 ; si on y joint une partie du département, on approche du million. Enfin, si l'on rajoute les gens de l'Ortenau³ (400 000), on obtient une densité métropolitaine plus forte. De l'autre côté du Rhin, les Allemands ont ce même questionnement : faut-il qu'ils aient une dimension propre ou qu'ils dépendent de Karlsruhe ou de Fribourg ? L'alliance des deux, des intérêts partagés, ouvrent la vision d'une agglomération future importante. Si nous arrivons à travailler sur un tissu métropolitain encore plus important, au niveau du Rhin supérieur, alors la seule ville qui sera construite de part et d'autre du Rhin sera Strasbourg-Ortenau, entre Bâle et Karlsruhe. Nous avons besoin d'urbanistes et de sociologues pour y réfléchir. »

1. CUS : Communauté urbaine de Strasbourg
2. SCOTERS : Schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg
3. Ortenau : arrondissement (Landkreis) du Bade-Wurtemberg (Allemagne) situé dans le district (Regierungsbezirk) de Fribourg-en-Brisgau. Son chef-lieu est Offenbourg.

« Vous avez une rareté du foncier parce que vous avez décidé de garder l'agriculture, répond Marc Wiel. En Bretagne, l'agriculture recule plus vite qu'ici. Mais ce ne sont pas les prix de l'agriculture qui font les prix du foncier pour l'habitat, ce qui fait le prix du foncier pour l'habitat, c'est l'absence de construction dans les agglomérations. »

Faciliter la structuration du territoire

Quelles actions publiques spécifiques pourraient permettre de contourner ces tendances lourdes comme la rareté du foncier, les comportements individuels, etc. ?

« Le potentiel de développement existe, affirme Jacques Bigot. À Strasbourg, l'habitat est possible sur toute une série de secteurs à condition de faire de la reconversion de friches. L'extension de l'agglomération depuis la place de l'Étoile jusqu'au Rhin va se faire de plus en plus sur les territoires d'activités économiques. Nous devons faire en sorte de travailler sur des échanges en matière de transport, de desserte, d'environnement, avec le reste des territoires. Mais qu'est le territoire métropolitain ? Comment les gens vivent-ils ? Comment répond-on à leurs attentes ? Nous ne pourrions pas proposer les mêmes offres culturelles, sportives, en équipement partout. C'est hors de prix. Nous le constatons au niveau du SCOTERS. Comment faciliter la croissance du bourg-centre plus vite que celle des petites communes ? »

« Pour que les bourgs-centres soient des locomotives, que chacun l'admette en son for intérieur et conçoive que les équipements structurants doivent se faire là, il faut en renforcer l'attractivité, explique Alfred Becker. Le Conseil général a mis en place pour l'habitat un dispositif analogue aux plateformes départementales d'activités. Il sera aux côtés des bourgs-centres pour porter jusqu'à 50 % de la charge foncière sur une certaine durée afin de les aider à mieux maîtriser le foncier à long terme. Cette différenciation d'intervention reconnaît la spécificité de ces collectivités. On pense que cela peut aboutir à quelque chose d'intéressant. Cela dit, la tendance ne peut être inversée en quelques années. »

« Monsieur, dessine-moi une métropole »

Quelles cartes va-t-on jouer dans les prochaines années et dans quel esprit ?

« Nous construisons, explique Jacques Bigot, une réflexion d'aménagement globale au travers du PLH (Programme local de l'habitat) et du

Projet EcoCité¹ avec l'idée que l'urbanisation essentielle dans les années à venir se fera sur la ville-centre. Nous y intégrons la réflexion avec nos voisins allemands autour de la construction d'une métropole transfrontalière qui partirait des espaces à reconquérir sur les rives du Rhin. L'idée est d'arriver à la gare depuis la frontière en traversant le port puis de retravailler sur des friches industrielles comme le secteur des brasseries à l'entrée de Schiltigheim jusqu'au Wacken. Il y a là encore des espaces où l'on peut bâtir tout en maintenant un cadre de verdure. »

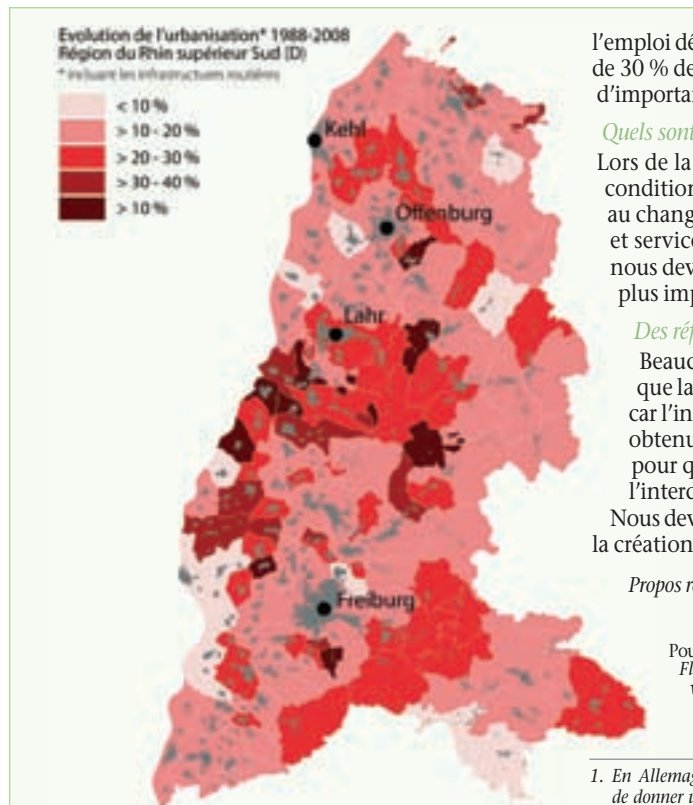
« Aucun travail de réflexion sur une stratégie de réappropriation de la gare n'a pour l'instant été mené, poursuit Jacques Bigot. L'idéal aurait été de créer un quartier d'affaires aux abords des TGV. Or, il faut au moins dix ans pour réaliser un tel quartier et nous ne pouvons nous permettre de perdre dix ans de l'attractivité de l'agglomération. L'idée est de travailler sur les espaces à proximité du Wacken, lequel évoque symboliquement l'Europe. C'est une réflexion sur laquelle, j'espère, on ne se trompera pas. Cela n'empêchera pas d'ailleurs de faire ce quartier d'affaires plus tard.

Sur le no man's land autour du Zénith, nous allons continuer la ville, toujours dans cet esprit de lien métropolitain, sur la première couronne. Lorsque le Département réalisera la VLIO², nous pourrons aussi développer ce secteur-là au-delà de HautePierre pour y faire les quartiers de la fin du XXI^e siècle. Sur ce secteur, l'activité tertiaire ne sera pas séparée de l'habitat comme cela a été fait sur le Parc d'innovation d'Ilkirch ou sur «E3» à Schiltigheim³, simplement nous y installerons d'abord de l'activité avant de construire de l'habitat.

Repenser les dispositifs d'aménagement

Nous sommes en train de faire bouger les choses. L'absence totale de réserves foncières est un des grands problèmes de l'agglomération. Les seules réserves que nous ayons sont sur le territoire du Port et sur quelques autres secteurs. La vraie stratégie sera de constituer d'importantes réserves foncières, mais avec des moyens financiers contraints parce que le prix du foncier est très élevé. » ●●● suite page 8

1. EcoCités : volonté de l'Etat français de développer des «villes nouvelles», plus respectueuses de l'environnement, suite au Grenelle de l'Environnement. Strasbourg est lauréate.
2. VLIO : voie de liaison intercommunale ouest.
3. E3 : Espace européen de l'entreprise.



Questions à Dr. Dieter Karlin

Directeur du Regionalverband Südlicher Oberrhein

Gérer le boom démographique et préparer son déclin

L'Ortenaukreis a-t-il connu, comme la CUS, un développement urbain intensif ?

L'Ortenaukreis a également eu à gérer un important afflux d'habitants et d'actifs. La superficie consommée par l'habitat et les infrastructures de transport a augmenté d'environ 3 500 ha en 20 ans, soit un bond de 19 % par rapport à 1988. La répartition spatiale n'est pas comparable à celle de la CUS. La structure résidentielle y est nettement moins centrée sur un centre urbain. A côté d'Offenburg il y a aussi Achern, Kehl, Lahr et d'autres centres intermédiaires¹ de taille équivalente.

Comment a évolué la population ? Les emplois ont-ils suivi la même courbe ?

L'évolution démographique a été très positive. De 1970 à fin 2008, la population a augmenté de 20 %, passant de 347 000 à 418 000 habitants. Le nombre d'actifs inscrits à la sécurité sociale dans l'Ortenaukreis a même crû de 32 % depuis 1975, soit un gain de 37 000 emplois.

Cependant, ces chiffres globaux cachent d'importantes différences intra-régionales. 9 communes sur 51, toutes situées à l'est de l'Ortenaukreis, ont perdu en population depuis 1970. Quatre autres communes ont au contraire gagné 50 % en population depuis 1975.

Depuis 2003, le renouvellement naturel de la population est à solde négatif, pour la première fois depuis la fin des années 1970. L'arrivée de nouveaux habitants était particulièrement importante après la réunification allemande. Pour la seule période de 1989 à 1992, le solde migratoire positif atteignait près de 25 000 personnes. Ces dernières années ce chiffre a considérablement fondu pour plafonner à 161 en 2008.

L'Ortenaukreis est-il confronté à un phénomène d'étalement urbain ?

Le nombre de logements a progressé de 9 % ces dix dernières années, passant de 171 000 à 186 000 unités. Compte tenu de l'augmentation constante du nombre de ménages et de la demande de plus de surface par personne, il continuera à croître. Néanmoins, en accord avec les Villes, les communes et le Regionalverband, nous devons stopper l'augmentation des surfaces urbanisées et éviter le mitage du paysage.

Avec notre projet FLAIR – anagramme pour Management des territoires par une planification régionale innovante – nous avons démontré que d'importantes surfaces sont encore potentiellement disponibles dans les zones bâties. Il importe pour toutes les parties prenantes – des propriétaires des terrains jusqu'au Gouvernement fédéral – de se mobiliser afin que ces espaces puissent réellement être utilisés.

Ces évolutions sont-elles les mêmes dans toute la Région Südlicher Oberrhein ?

Les évolutions sont similaires. Les augmentations de la population et de l'emploi dépassent largement la moyenne nationale et celle du Land. La population a crû de près de 30 % depuis 1970, et le nombre d'emplois de plus de 35 % depuis 1976. Il existe cependant d'importantes différences entre la plaine du Rhin et les communes de la Forêt-Noire.

Quels sont vos objectifs en matière de développement durable ?

Lors de la révision du Regionalplan (équivalent du SCOT), nous l'adapterons aux nouvelles conditions cadres et nous nous positionnerons pour relever les nouveaux défis : l'adaptation au changement climatique et la protection du climat, mais aussi le maintien des commerces et services de proximité avec la contrainte que représente la chute démographique. Enfin, nous devons accorder toute l'attention qu'elle mérite à la question de l'économie, de plus en plus impactée par les bouleversements à l'échelle mondiale.

Des réflexions communes ont-elles lieu sur ces questions avec la rive gauche du Rhin ?

Beaucoup de communes observent les évolutions chez nos voisins français. Il est évident que la coopération transfrontalière est plus forte entre les communes de la plaine du Rhin, car l'interdépendance y est plus concrète. Je tiens également à souligner la culture commune obtenue en réalisant ensemble de petits projets. Le Regionalverband s'investit depuis 2005 pour que toute la région du Rhin supérieur soit davantage reconnue comme un espace où l'interdépendance transfrontalière se construit, car la coopération s'est réellement améliorée. Nous devons poursuivre nos efforts communs – à Bruxelles comme à Paris, Bern et Berlin – pour la création d'une Région Métropolitaine Trinationale du Rhin supérieur.

Propos recueillis par Cathie Allmendinger

Pour en savoir plus : Regionalmonitor – Analyse der Strukturen und Entwicklungen in der Region Südlicher Oberrhein, 2008 ; Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung – Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt FLAIR, 2008 ; www.region-suedlicher-oberrhein.de

1. En Allemagne, les communes sont classées en catégories différentes selon leur taille et leur importance, ce qui permet de donner un cadre de développement et de maîtriser les équipements, les commerces, etc.



De gauche à droite : Jacques Bigot, Alfred Becker, Marc Wiel et Sophie Chabot

Photos : Jean ISENMANNA/ADEUS

Du côté de la Moselle, rien n'est pareil...

Malgré une population relativement élevée, la Moselle est un département plutôt rural qui ne connaît pas avec la même ampleur le phénomène de conurbation que l'on trouve dans le Bas-Rhin. « L'abondance du foncier sur l'aire urbaine de Metz s'est encore accrue avec la restructuration, l'année dernière, de la carte militaire, explique Sophie Chabot. Tout d'un coup, sur l'agglomération messine, 600 ha sont venus concurrencer les 250 ha de ZAC en cours d'aménagement, 600 ha dont on ne sait que faire et pour lesquels nous ne disposons pas vraiment d'outils aujourd'hui pour répondre correctement à l'aménagement.

Notre jeune communauté d'agglomération vient de se doter d'une convention cadre d'EPFL⁴ et réfléchit à d'autres outils, en ayant par exemple envisagé une opération d'intérêt national (OIN). Nous essayons de construire notre attractivité sur une métropolisation multipolaire, demandée conjointement par les maires de Metz et Nancy notamment.»

Du côté du Conseil général aussi, on essaye de corriger le tir. « Pendant longtemps, souligne Alfred Becker, nous avons raisonné sur la spécialisation des espaces (zones d'activités, groupes scolaires) sans trop nous préoccuper de l'habitat et nous en subissons maintenant les conséquences. Cette prise de conscience est faite aujourd'hui, mais les coups partis ne se rattrapent pas comme cela. Nous avons mis en place un dispositif pour répondre aux besoins du parcours résidentiel. L'un des points sensibles est incontestablement la disponibilité foncière et la difficulté pour les collectivités de mobiliser dans la durée des moyens importants pour des projets que l'on sent venir à l'horizon de 10-15 ans. C'est pourquoi le Conseil général a pris l'initiative de créer un EPFL⁴ afin de pouvoir dégager des moyens d'intervention pour répondre à des besoins ponctuels, dans le cadre de projets clairement identifiés s'inscrivant dans une logique globale. 240 communes sur les 527 que compte le département sont membres de l'EPFL. Dans le cadre des nouveaux dispositifs qui seront bientôt soumis à débat figure aussi le soutien aux logements aidés dans les petites communes. Sur ce sujet aussi, on change de philosophie. La logique est d'intervenir le plus possible en amont, d'avoir une vision partagée avec l'opérateur et d'intervenir ce qu'il faut pour assurer l'équilibre de l'opération et sa réalisation. »

« Les EPFL seuls ne régleront pas le problème, conclut Marc Wiel. Nous aurions besoin d'un « 1 % aménagement⁵ ». Pour l'instant, la prise de conscience est insuffisante. Les solutions ne seront pas que locales, il faudra un débat national. »

Synthèse rédigée par Lucienne TOLEDANO, Journaliste

4. EPFL : établissement public foncier local.

5. Sur le modèle du 1% logement.



l'agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise

9 rue brûlée . CS 80047 . 67002 Strasbourg Cedex / Tél : 03 88 21 49 00 - fax : 03 88 75 79 42 / adeus@adeus.org - www.adeus.org

SCOTERS : optimiser le foncier



Questions à Stella Staub

Directrice du SCOT de la région de Strasbourg

DVT : comment les objectifs du SCOTERS sont-ils mis en œuvre dans les intercommunalités et les communes ?

Les besoins en logements ont été estimés dans le SCOTERS : il en faut 4 000 par an dont 2 700 dans la CUS et 1 300 sur le reste du territoire. Ne pas y répondre équivaldrait à favoriser l'étalement urbain, car ils seraient construits ailleurs, plus loin du principal pôle d'emplois : 53 % des emplois du Bas-Rhin sont dans la CUS... Nous voulons permettre aux nouveaux arrivants de s'installer ici et aux habitants actuels du territoire d'y rester lorsqu'ils quittent leurs parents ou qu'ils ont besoin d'un logement plus grand, etc. Les collectivités ont donc une responsabilité très importante.

Nous avons travaillé avec l'ADEUS et analysé la production de logements par commune et par intercommunalité. Nous avons comparé les types de logements, leur nombre, leur localisation et leur diversité (logements intermédiaires, aidés, etc.) aux objectifs globaux d'habitat prévus dans le SCOTERS. Les résultats ont été présentés en réunions intercommunales. Toutes les communes étaient représentées et ont débattu de la manière dont chacune peut répondre aux besoins de ses habitants tout en s'inscrivant dans une stratégie globale pour un grand territoire.

Le Syndicat mixte a en outre accompagné deux communes -Geudertheim et Hurtigheim- à définir leurs besoins pour répondre au vieillissement et favoriser les parcours résidentiels¹. Nous sommes partis de leurs préoccupations pour les aider à définir leur projet communal et à intégrer ces réflexions dans leur document d'urbanisme. Nous avons pu constater les difficultés de fluidité du parcours résidentiel, que le SCOT vise à reconstruire.

Comment avez-vous réussi à articuler le SCOT avec les politiques des grandes collectivités, par exemple le Plan départemental de l'habitat (PDH) ?

Concernant le PDH, nous avons un atout considérable car le Conseil général s'est appuyé sur les territoires des SCOT pour engager sa réflexion, ce qui n'est pas le cas partout. De plus, il a mis des moyens financiers en face des objectifs du PDH. La politique départementale est donc en cohérence avec les SCOT. L'enjeu est désormais dans les critères de sélection des projets à financer, qui devraient être liés aux orientations du SCOT : secteurs à enjeux identifiés, proches des transports en commun, des pôles d'emplois et des services et aidant à structurer le territoire dans l'esprit souhaité par les élus.

Si nous arrivons à articuler grands objectifs, financements et moyens affectés prioritairement aux projets stratégiques, le projet de territoire du SCOTERS pourra devenir une réalité. Dans le cas contraire, nous n'aurons qu'un document, recueil de bonnes intentions.

Quelles sont les implications sur les stratégies foncières et à quelles échelles ?

Plus l'échelle est large, plus nous sommes en mesure d'anticiper une maîtrise foncière et d'aménager et développer le territoire selon les orientations du SCOT.

Maîtriser le foncier, c'est avoir du terrain disponible pour les projets portés par les collectivités, mais aussi des parcelles clés pour pouvoir négocier avec les propriétaires privés des projets conformes aux souhaits des élus. Il faut donc une stratégie foncière, des outils et des moyens financiers, car c'est le nerf de la guerre. Et avoir une stratégie à long terme plutôt que d'agir uniquement selon les opportunités. C'est ce qu'il faut changer.

Comment garder une vision globale sur les enjeux ?

Nous devons dépasser les visions sectorielles (habitat, transports ou équipements) et penser le territoire dans sa globalité. Nous devons tenter d'apporter une plus-value aux habitants, dans une logique inter-institutionnelle, cela nous permettra de conserver une vision globale des enjeux !

Propos recueillis par Cathie Allmendinger

1. Permet aux ménages de passer par exemple d'un logement à loyer modéré à un logement privé locatif puis à l'accession à la propriété.